

Revista

# **(RE)DEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS**



v. 1 n. 3 (2023): Revista (RE)DEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS

**Expediente v. 1, n. 3 – junho, 2023.**

**Editores-chefes:**

Me. Luciano Stremel Barros (IDESF)

Dr. Fernando José Ludwig (UFT)

**Editor-convidado:**

Diego Fernandes Brandão, Diretor da Universidade Corporativa da Polícia Rodoviária Federal (UniPRF)

**Conselho Editorial:**

Dr. Alexandre Luiz Götz Weiler (ESIC Brasil)

Me. Admar Luciano Filho (PRF)

Me. Alex Jorge das Neves (PM - Goiás)

Dr. Antônio César Bochenek (UEPG/ENFAM)

Dr. Camilo Pereira Carneiro Filho (UFG)

Dra. Daniela Nascimento (Universidade de Coimbra)

Dra. Eloiza Dal Pozzo (UNILA/IDESF)

Me. Fabiano Bordignon (UNIOESTE/UDC/IDESF)

Me. Geórgia Renata Sanchez Diogo (Madruga BTW)

Dr. Ítalo Beltrão Spósito (UFT)

Me. Javert Ribeiro da Fonseca Neto (IDESF)

Dr. Juan Santos Vara (Universidade de Salamanca)

Me. Laura Cristina Feindt Urrejola Silveira (IREL/UnB)

Dra. Licínia Maria dos Santos Simão (Universidade de Coimbra)

Dr. Luis Miguel da Vinha (Flinders University)

Dr. Pery Francisco Assis Shikida (UNIOESTE)

Dra. Rita de Cassia Pereira de Carvalho

Dr. Rodrigo Kraemer (PRF)

Dr. Tássio Franchi (ECEME)

Dr. Tomaz Espósito Neto (UFGD)

Dr. Vicente Giaccaglini Ferraro Junior (UNESP)

**Capa:** Frank Cedeño

**Diagramação:**

Frank Cedeño

Rita de Cassia Pereira de Carvalho

**Editoração:**

Rita de Cassia Pereira de Carvalho

A revisão e conteúdo dos artigos são de total responsabilidade dos autores e autoras e não expressam a opinião do Conselho Editorial.

É autorizada a reprodução do conteúdo publicado, desde que não se altere seu conteúdo e seja citada a fonte.

**Contato:**

Revista (Re) Definições das Fronteiras

Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF)

Travessa Cristiano Weirich, 91. Edifício Metrópole, sala 308, Centro. CEP: 85851-140. Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil.

E-mail: [revistaredefinicoes@idesf.org.br](mailto:revistaredefinicoes@idesf.org.br)

## SUMÁRIO

### Editorial

*Diego Fernandes Brandão* 6  
*Luciano Stremel Barros*  
*Fernando Ludwig*

**A geopolítica sanitária: pandemia, *apartheid* vacinal e desigualdade global** 8

*Samuel de Jesus*

**EUA e Trump: como o nacionalismo influenciou a balança de poder mundial** 22

*Manuel Hermeto Vasconcelos Junior*

**Trânsitos fronteiriços de pessoas transgêneras: questões contemporâneas** 42

*Melissa Salinas Ruiz*

**A geopolítica da energia na fronteira Brasil-Paraguai: o Tratado e Itaipu** 58

*Marcos Mesquita*

*Nicolly Marinho*

*Camilo Pereira Carneiro*

**O descaminho de vinhos e comportamento oportunista dos agentes econômicos** 74

*Mauro Salvo*

**A prisão para além da fronteira física, faz-se fronteira afetiva** 90

*Karina Belmont Chaves*

**A LGPD e as novas fronteiras no âmbito da troca de informações fiscais internacionais dos contribuintes brasileiros** 113

*Aicha de Andrade Quintero Eroud*

*Fabrizio Bon Vecchio*

*Fernando Castro da Silva Maraninchi*

<b>Crise climática, mecanismos de reação, direito do mar e fronteira marítima</b>	<b>127</b>
<i>Gabriel Pacheco Mello Cunha</i>	
<b>Rumo aos dez anos da “Monções – Revista de Relações Internacionais da UFGD”: trajetória e horizontes</b>	<b>144</b>
<i>Tomaz Espósito Neto</i>	
<b>Segurança pública nas fronteiras brasileiras</b>	<b>167</b>
<i>William Thomas</i>	
<b>O papel da gestão integrada no combate aos crimes transfronteiriços</b>	<b>182</b>
<i>Ricardo Barreto Salgueiro</i>	
<b>Operações interagências no Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF)</b>	<b>195</b>
<i>Marcelo de Melo Pontes Feliciano</i>	
<b>A eficácia da legislação criminal para a repressão de transporte ilícito de valores</b>	<b>222</b>
<i>Aletea Vega Marona Kunde</i> <i>Cristiano Luis da Rocha Gobbo</i>	
<b>As fragilidades do combate à lavagem de dinheiro nas regiões de fronteira</b>	<b>247</b>
<i>Jakson dos Santos Seolim</i> <i>Sirineu Matinc</i>	
<b>O videomonitoramento como estratégia de combate ao crime organizado na tríplice fronteira do Estado do Paraná</b>	<b>260</b>
<i>Giovanni Bruel Maurer</i> <i>Luiza Lux Lock</i>	
<b>A fronteira brasileira e o contrabando durante a pandemia de coronavírus</b>	<b>285</b>
<i>Eliel Weiss</i> <i>Felipe da Silva Alcantara</i>	

- Ambiente fluvial, violência e as *commodities* ilícitas nas cidades brasileiras lindeiras ao Lago de Itaipu** 296  
*Luciano Stremel Barros*  
*Eloiza Dal Pozzo*
- A Casa do Migrante de Foz do Iguaçu: histórico e atendimentos, sob a perspectiva do tráfico de pessoas na tríplice fronteira** 318  
*Rosane Amadori*
- A violência contra a mulher e o atendimento especializado em Foz do Iguaçu** 349  
*Iraci Pereira Conceição Segundo*
- Travessias globais II: o redesenho das fronteiras a partir da perspectiva ecológica dos direitos humanos** 365  
*Claudia Loureiro*

## EDITORIAL

Prezados leitores,

Apresentamos com grande alegria a edição mais recente da revista científica “Redefinições das Fronteiras”. Neste volume, intitulado “(Re) Definições das Fronteiras: Dilemas, Desafios e Ordenamentos”, examinamos a importância das fronteiras no sistema internacional contemporâneo, permeada pelos inextricáveis desafios e dilemas erigidos pela pandemia de COVID-19.

As consequências desse desastre ainda estão sendo sentidas, e é inegável que a supracitada afecção continua a causar profundas vicissitudes sobre nossa existência, apesar dos esforços realizados para dirimir seu impacto. A urgente necessidade de trabalhar juntos é evidente neste contexto. Mais do que em qualquer outro momento, percebemos que os Estados estão interconectados, o que nos leva a entender que as medidas tomadas apenas no nível interno não foram suficientes para conter a propagação do vírus em todo o mundo.

Nesse cenário agitado, as fronteiras desempenharam um papel importante na tentativa de controlar a propagação da pandemia, tomando medidas inclusivas ou exclusivas de acordo com as particularidades de cada Estado. É inegável que a funcionalidade da fronteira como instrumento securitário ainda não é um assunto predominante nas Relações Internacionais, apesar de muitas discussões sobre o assunto. Portanto, o objetivo deste volume é discutir o papel que as fronteiras desempenham no contexto internacional contemporâneo, examinando minuciosamente seus principais dilemas, desafios e ordenamentos.

Os artigos que foram selecionados com cuidado para esta edição oferecem uma variedade de perspectivas e avaliações detalhadas do tema em questão. Os autores notáveis começam a explicar os problemas que os Estados enfrentam ao administrar as fronteiras durante a pandemia, examinando como as políticas restritivas fronteiriças afetam a mobilidade humana e abordando os dilemas morais e legais relacionados às questões de segurança e saúde pública.

Além disso, surgem considerações sobre o papel que as organizações internacionais, acordos bilaterais e multilaterais desempenham na reconfiguração das fronteiras e na promoção da cooperação transfronteiriça no enfrentamento de desafios. Além disso, as questões relacionadas à tecnologia, comércio internacional, migração e soberania são abordadas com habilidade e cuidado, aumentando a apreensão do tema em tela.

Agradecemos a dedicação e habilidade de todos os autores e revisores envolvidos nesta edição, cujo incedível esforço garantiu que os artigos selecionados fossem de alta qualidade e pertinentes. Esperamos que este volume ofereça a eles uma compreensão mais profunda das várias facetas das fronteiras no mundo moderno, contribuindo principalmente para o avanço da pesquisa acadêmica nesse campo.

Por fim, devemos expressar nossa gratidão aos estimados leitores, cujo constante interesse e apoio fazem com que esta revista exista.

Assim, desejamos que esta leitura seja enriquecedora e inspiradora para todos vocês!

Atenciosamente,

**Diego Fernandes Brandão**

Editor convidado

Diretor da Universidade Corporativa da  
Polícia Rodoviária Federal (UniPRF)

**Fernando José Ludwig**

**Luciano Stremel Barros**

Editores-Chefes



## **A GEOPOLÍTICA SANITÁRIA: PANDEMIA, *APARTHEID* VACINAL E DESIGUALDADE GLOBAL**

**Samuel de Jesus<sup>1</sup>**

### **Resumo**

O presente texto possui como objetivo analisar aspectos da política internacional envolvendo a produção e distribuição de vacinas pelos países centrais como Estados Unidos, pelos países da Zona do Euro e pelos países em desenvolvimento, como a Índia e novas potências, como China e Rússia, e suas implicações para o Brasil. Sobretudo verificar a existência de *apartheid* vacinal e aspectos de uma geopolítica da vacina, envolvendo países desenvolvidos, em desenvolvimento e periféricos.

**Palavras-chave:** Política internacional; geopolítica da vacina; pandemia.

### **INTRODUÇÃO**

Há pouco mais de uma década, na Síria, a guerra civil gerou um grande êxodo. Populações rumaram para a Europa a pé ou através de embarcações precárias; chegavam inúmeros contingentes de imigrantes transpondo as fronteiras e gerando uma crise humanitária que chocou o mundo em tempos de globalização. O fechamento da Europa a estes refugiados demonstrou, sobretudo, a xenofobia que fortaleceu os grupos de extrema-direita na Polônia, na Hungria, na Áustria, na Itália, na França (lembrando que as ações extremistas sempre se iniciam a partir de atos de intolerância dos liberais de direita).

Na fronteira entre Estados Unidos e México, os filhos dos peregrinos, que tentavam atravessar a fronteira, para adquirirem um naco do “*sonho americano*” - foram separados de seus pais e colocados em jaulas como animais: as imagens viralizaram. Nos EUA o fortalecimento dos grupos de extrema-direita (neonazistas, neofascistas, supremacistas brancos) se reúnem em marcha rumo a Charlottesville para impedir a derrubada da estátua, pelo movimento negro, de um, sabidamente, escravista e herói local. A pandemia do coronavírus vitimou, fatalmente, milhões de

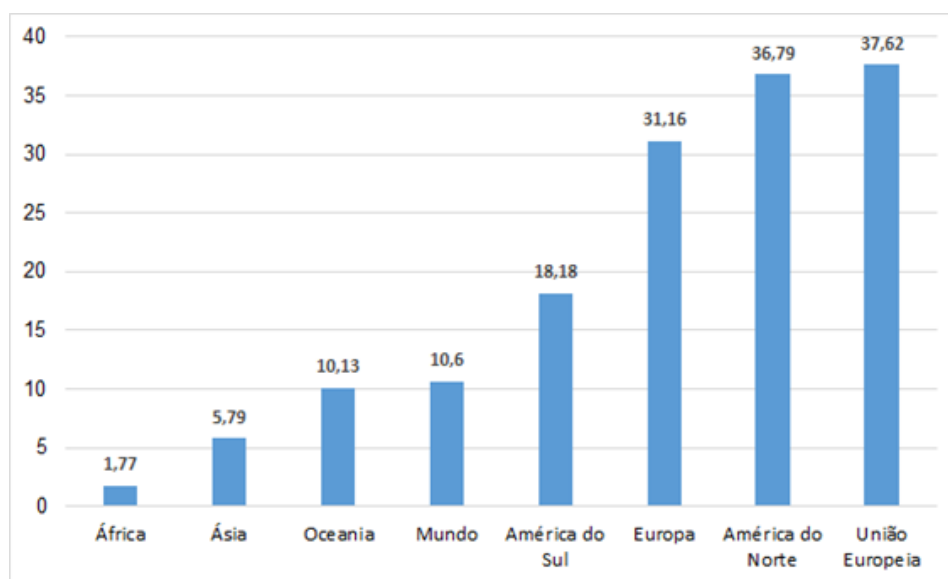
---

<sup>1</sup> Doutor em Ciências Sociais pela UNESP, professor Adjunto da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Faculdade de Ciências Humanas campus de Campo Grande - MS e autor do Livro “A Projeção Estratégica e Militar do Brasil entre 2008 e 2016” pela Editora UFMS, 2021.

cidadãos no mundo e ampliou as desigualdades: nos países ricos; vacinas perdiam o prazo de validade, enquanto dois terços do planeta nas regiões mais pobres ainda - não tinham recebido a primeira dose, dentre eles, as ex-colônias europeias na África.

### **APARTHEID VACINAL**

Observatório das Desigualdades destacou o termo *Apartheid vacinal* no mundo mencionado por Tedros Adhanom — diretor-geral da Organização Mundial da Saúde (OMS) - ao se referir à desigualdade mundial na distribuição e aplicação de vacinas. De acordo com as informações disponibilizadas pela OMS, países centrais possuem 45% das vacinas produzidas e os países mais pobres 17%. A União Europeia e a América do Norte (Canadá e os Estados Unidos) aplicaram mais vacinas do que qualquer outro lugar no mundo.



Fonte: Our World in Data/Observatório das desigualdades.

O gráfico mostra este *Apartheid vacinal*, pois podemos observar, destacadamente no presente gráfico, que Europa, América do Norte e União Europeia superam a vacinação dos demais continentes, inclusive a vacinação mundial que está em 10,6%. Questões urgentes como a quebra de patentes, como a renúncia temporária dos direitos à propriedade intelectual de vacinas, e, inclusive tratamento e testes, não foram aprovadas, o que coloca o mundo nas mãos das farmacêuticas (empresas multinacionais que detém estas patentes). Desta maneira,

as farmacêuticas determinam o preço a ser pago pelas vacinas. Os países com poucos recursos compram menos vacinas:

A África do Sul pagou mais que o dobro do que o que foi pago pela União Europeia pela vacina da AstraZeneca com um quantitativo de doses menor de que precisaria. Hoje temos a União Europeia com 37,62% da população vacinada, enquanto a África do Sul tem 1,08%. Isso vai refletir em outros países também. (FONSECA & COSTA, 2021).

Os países ricos que, em termos populacionais, representam 14% da população mundial, compraram 53% do estoque global de vacinas e, em alguns casos, três doses para cada um de seus cidadãos. O Canadá possui cinco doses para cada habitante. Já as populações dos países pobres somente um a cada dez habitantes terá acesso à vacina até o fim de 2021. A previsão é de que os países pobres somente serão imunizados totalmente em 2023 ou 2024.

A questão envolvendo a propriedade intelectual, e a reivindicação por sua quebra - é uma questão chave, reflexo mais nítido da desigualdade mundial na distribuição de vacinas. “Índia e África do Sul lideram o apelo à Organização Mundial do Comércio (OMC) para que sejam suspensas, temporariamente, as patentes relativas ao imunizante e aos insumos para o combate à “covid”. Com os investimentos bilionários de dinheiro público em laboratório privado, as nações mais ricas são as mais interessadas e defensoras do regime de patentes, o que caracteriza monopólio e avidez por lucro frente a uma pandemia global. O Brasil é o único país periférico que não defende a quebra de patentes das vacinas produzidas nos países centrais. (cfr. SUÑE & DEL PRETTI, 2021).

O Brasil deveria estar ao lado dos mais de 100 países que endossam esta proposta junto à OMC. Em termos de vacina, além do fim das patentes, também devemos apostar na iniciativa Covax Facility, coalizão de mais de 160 países na Organização Mundial da Saúde (OMS) para que haja uma distribuição justa e equitativa das vacinas no mundo. (SUÑE & DEL PRETTI, 2021).

Os Estados Unidos não pensaram em produzir vacinas para imunizar o mundo ou possibilitar o seu uso universal, mas na remuneração que elas poderiam gerar: pensaram apenas em uma vacina capaz de imunizar um grupo pequeno ou até mesmo um só indivíduo, e em desenvolver tecnologias e obtenção de royalties, o

que (valorizaria) ampliaria o seu valor comercial. A produção da vacina cria uma *venda casada* de produtos que envolvem a produção, o armazenamento, a distribuição, aplicação e descarte. Os EUA possibilitaram que seus aliados preferenciais tivessem acesso à vacina, sem o propósito de distribuí-la para controlar globalmente a pandemia. Vide o Caso de Israel que “cobriu praticamente toda a sua população com vacinas da Pfizer e da Moderna, mas dificultou o início da vacinação nos territórios palestinos de Gaza e Cisjordânia”. Isto ocorreu também com a China que deu apoio à Turquia utilizando a Sinovac (matriz da Coronavac), assim como o Chile.

A vacina está sendo usada no jogo geopolítico como um instrumento de aumento de influência e intervenção. “China e Rússia como desenvolvedores e produtores de algumas das principais iniciativas de vacinação (Sinopharma, Sinovac/Coronavac, Sputnik V, entre outras) e Índia e Brasil como grandes centros de fabricação (Coronav pelo Butantã, AstraZeneca pelo Serum indiano e pela FioCruz no Brasil)”:

O ponto positivo da atual conjuntura é que, apesar da fragilidade do governo brasileiro, o país não ficou totalmente de fora do jogo, realizando testes e participando de consórcios importantes para a primeira leva de alternativas de vacina. Isso não significa negar o óbvio: a situação sanitária e a economia da vacina foram não apenas negligenciadas, mas sabotadas pelo atual governo, resultando em perdas de vidas imediatas e atraso no desenvolvimento relativo do país. (SEREZA, 2021).

Na pandemia, algumas corporações lucraram bilhões, porém, segundo pesquisa do SEBRAE, dez milhões de empreendimentos tiveram que interromper suas atividades totalmente ou parcialmente. Porém, o número de grandes empresas que lucraram e cresceram durante pandemia é surpreendente; por exemplo, a Amazon, empresa multinacional de comércio *on line*, também empresas como Ifood, Rappi e UberEats aumentaram seus pedidos, aproximadamente em 30%. A pandemia concentrou renda, pois muitos bilionários viram crescer ainda mais sua fortuna acumulada:

No dia 10 de setembro, a Oxfam lançou o relatório “Poder, Lucros e Pandemia” mostrando como os 25 maiores bilionários do mundo aumentaram sua riqueza em U\$ 255 bilhões nos três primeiros meses da pandemia (de março a maio de 2020). **(Crise para quem? Grandes corporações lucraram bilhões durante a pandemia.** In: OXFAM, 21.09.2020).

A renda média do brasileiro ficou abaixo de R\$ 1.000 (mil reais) durante a pandemia e ainda, segundo a pesquisa “Bem-Estar Trabalhista, Felicidade e Pandemia”, do Centro de Estudos FGV Social, isto ocorreu somente há dez anos atrás.

O levantamento aponta que a renda média per capita chegou a alcançar o maior patamar da série no primeiro trimestre de 2020, mas despencou 11,3% em menos de um ano com a chegada da pandemia”. Ou seja, “Caiu de R\$ 1.122,00 para R\$ 995,00, na comparação do primeiro trimestre deste ano com igual período em 2020”. Em relação ao mercado de trabalho: “a média da renda individual do trabalho caiu 10,89% no primeiro trimestre de 2021 em comparação com o mesmo período do ano passado”. Sobretudo: “Entre os mais pobres, esse percentual chegou a 20,81%. É uma queda quase duas vezes maior do que a da média”. (FGV: **renda do brasileiro fica abaixo de R\$ 1 mil pela primeira vez em dez anos.** In: IG Mail Economia/Agencia Globo: 16.06.2021).

Tedros Adhanom, diretor-geral da OMS, no dia 17 de maio de 2021, afirmou:

Os países de alta renda respondem por 15% da população mundial, mas têm 45% das vacinas, e os de rendas média e baixa somam quase metade da população, mas recebem apenas 17% das vacinas mundiais, então a lacuna é realmente enorme. (ADHANOM *Apud.* ALEXANDRAKIS, 2021).

Nos Estados Unidos, Hospitais jogaram fora doses de vacina por falta de ‘público-alvo’. Foram distribuídas 22 milhões de doses em hospitais e farmácias, porém, apenas 6,7 milhões de pessoas se vacinaram. Isto se deveu ao fato de os Estados Unidos não contarem com um sistema único de saúde; assim, foi gasto muito tempo para alcançar as pessoas ou para que as pessoas soubessem onde e como se vacinar, para monitorar e mapear, de modo a obter informações sobre o grupo prioritário. O New York Times afirmou que mais de um milhão de vacinas foram jogadas no lixo desde dezembro de 2020, 110 mil doses foram jogadas fora, no Estado da Georgia: Nova Jersey: 53 mil, Ohio: 370 mil doses, Maryland: 50 mil. (“EUA jogaram mais de um milhão de doses de vacina no lixo, diz NYT”. In: PODER 360, 02.08.2021).

Quando falamos em vacinação é isto que ocorreu no mundo, ou seja, dois terços da população mundial sequer tomaram a primeira dose; no entanto, os países ricos jogaram vacinas no lixo, deixaram o prazo de validade expirar e, apesar de seu poderio econômico, não tiveram capacidade de fazer uma doação global de seu enorme estoque de vacinas antes do prazo de vencimento.

## **GEPOLÍTICA DA VACINA**

Estas disputas geopolíticas envolvendo a vacina criaram uma atitude inconveniente em tempos pandêmicos: a exclusão de algumas vacinas por questões de poder de influência, enquanto as vacinas dos Estados Unidos venciam seu prazo de validade; e pelo fato dos países ricos contarem com uma população de, aproximadamente, 14% e terem garantido mais de 50% das vacinas produzidas no mundo.

Algumas vacinas foram marginalizadas pela comunidade europeia, como por exemplo, a vacina russa Sputnik V. Os seus criadores manifestaram-se publicamente acusando Thierry Breton, comissário europeu, de preconceito contra a vacina russa por este afirmar que a União Europeia não precisava dela. Como isto foi possível em um momento em que a aplicação de vacinas estava atrasada na Europa e as pessoas precisam ser imunizadas contra um vírus mortal, em uma pandemia global?:

Breton, responsável pelos aspectos industriais da fabricação de vacinas contra a covid-19 na UE, afirmou na emissora francesa TF1 no domingo que os europeus "não dependem da Sputnik V de forma alguma", já que outros imunizantes estão homologados. "A Sputnik V é uma vacina complementar, temos 350 milhões de doses", declarou o comissário europeu do Mercado Interno, acrescentando que "os russos têm dificuldade para fabricá-la e (que) sem dúvida terá que ajudá-los". ("Criadores da vacina russa Sputnik V criticam 'preconceito' de comissário europeu". In: Estado de Minas/AFP: 22.03.2021).

Em resposta a uma pressão do Diretor Geral da Organização Mundial da Saúde, Tedros Adhanom, que criticou duramente o nacionalismo das vacinas promovido pelos países ricos, o presidente estadunidense Joe Biden anunciou, em 17 de maio de 2021, a doação de, aproximadamente 20 milhões de doses da Pfizer, Moderna e Johnson & Johnson a outros países. Foram distribuídas através do

consorcio internacional Covax Facility, da OMS (Organização Mundial da Saúde). Também foi anunciada a distribuição de 60 milhões de doses da vacina AstraZeneca. Disse Biden: “Nossa nação será o arsenal de vacinas para o mundo”. Os EUA são os maiores produtores da vacina no mundo, tinham compartilhado apenas 1% de suas vacinas com os demais países ao contrário de países como Rússia e China e Índia que exportaram uma margem considerável de sua produção. Atitudes como a dos Estados Unidos fizeram com que a imunização global demorasse a ocorrer devido ao fato de reterem vacina e exportarem muito pouco de sua produção.

Sobretudo, esta atitude, do ponto de vista dos EUA, fez reduzir a sua influência global em tempos de pandemia. Sobretudo a desigualdade na distribuição de imunizantes impede a retomada da economia mundial e, como nação industrializada, sua economia sofreu abalos nas trocas com países pobres, exportadores de commodities, e que compram seus produtos industrializados. (cfr. ALEXANDRAKIS, 2021).

A grande ironia é que, apesar de todo o aporte econômico da zona do Euro, a notícia em novembro de 2021, depois de um ano e oito meses, a Europa voltou a ser o epicentro do coronavírus no mundo, segundo a Organização Mundial de Saúde – OMS. Ao lado da Ásia, a Europa possui dois terços de casos no mundo e metade das mortes mundiais: Alemanha, Eslováquia, Croácia, Eslovênia, Grécia e Ucrânia foram os países recordistas em casos de contaminação por covid 19 desde o início da pandemia, em 11 de março de 2022.

Entre outubro e novembro a Europa teve um crescimento de 55% nas infecções por covid. A Rússia teve um número recorde de óbitos e a previsão segundo a OMS é de 500 mil mortos em fevereiro de 2022. (cfr. BERTONI, 2021).

Sobre isto, disse o Diretor da OMS, Sr. Hans Kluge:

Estamos em um outro ponto crítico de insurgência pandêmica. A Europa está de volta ao epicentro da pandemia, onde estávamos há um ano. A diferença é que hoje nós sabemos mais e podemos fazer mais. Nós temos mais ferramentas e meios para mitigar e reduzir os danos a nossa comunidade e sociedade.

A internação de idosos, acima de 65 anos, aumentou 75%. Segundo Kluge, da OMS, no final de 2021, aproximadamente 43 países poderiam ter enfrentado a falta de leitos em hospitais. Essa expansão da covid ocorreu na chegada do inverno europeu, o que é um fator preocupante, pois as pessoas se concentram mais em locais fechados e isto facilita muito a propagação do vírus. A Europa possuía até novembro de 2021, aproximadamente 59,9% da população que tomou a primeira dose, enquanto no Brasil esse número atingiu mais de 72,7%.

Ainda, segundo Kluge, isto ocorre por existir um relaxamento das medidas preventivas como o uso de máscaras. Isto se deve à ação dos grupos anti-vacinas, pessoas que se recusam a tomar a vacina e rejeitam o uso de máscaras ou de qualquer medida preventiva contra a covid. O mesmo ocorre nos Estados Unidos. Parece irônico.

Os países que possuíam maior poderio econômico, que tinham garantido 50% das vacinas produzidas no mundo, já, de largada, em 2020, não alcançaram a imunização completa de sua população devido à ação de negacionistas, no geral, da ignorância de parte da população que se recusou a agir coletivamente, impondo o seu substrato de liberdade, - para ser mais exata, a sua libertinagem - e tentativa de corromper o discurso científico, ou aconselhamento dos médicos para que todos adotassem medidas preventivas no uso de máscaras, álcool em gel e distanciamento social. Muito diferente, por exemplo, do Brasil, pois 90% da população apoiou integralmente a vacinação e apesar do país ter largado atrás na vacinação, em dezembro de 2021 o Brasil se aproximou dos Estados Unidos e já ultrapassou a Europa, pois 60% de sua população fora, totalmente, imunizada. (cfr. BERTONI, 2021).

## **MOVIMENTO ANTIVAX**

Atualmente, o movimento anti-vacina constitui-se em uma ameaça global, sobretudo agravada pelo extremismo religioso, instabilidade política, sobretudo com a ascensão da extrema-direita, as *fakes news* que podem comprometer campanhas de vacinação em massa.



Em 2021, na França, as pessoas falsificaram atestados, depredaram postos de saúde e protestaram contra as medidas restritivas. Foram seis postos de vacinação atacados na França, assim como locais de testagem da covid 19. Existem redes que falsificam atestados de vacinação, pois desde o dia 21 de julho de 2021 é exigido passe sanitário para entrada em hospitais e para viagens de longa distância em trens e aviões, shows, bares e restaurantes; aproximadamente quatrocentas pessoas obtiveram documento falso. As passeatas antivacinação chegaram a reunir duzentas mil pessoas. Em alguns cartazes estava escrito: *Covid 19, fraude mundial.*



Foto: Alain Jocard AFP/Getty images.

Antes da pandemia, as universidades e os cientistas sofriam com as ações coordenadas, cujo objetivo antidemocrático era destruir sua reputação. O fato é que a pandemia de coronavírus mudaria isto. Desesperadamente, a sociedade recorreu aos cientistas para buscar respostas, informações, o antídoto. Da noite para o dia, médicos sanitaristas, virologistas e divulgadores científicos ganharam um espaço fabuloso na mídia. Os Institutos e Universidades Brasileiras tornaram-se aliados da sociedade brasileira.

Porém os ataques à comunidade científica não pararam, avançou a política negacionista do poder de plantão. Os Institutos Butantan em São Paulo e a Fundação Oswaldo Cruz no Rio de Janeiro estiveram à frente da produção da vacina em parceria com o instituto chinês Sinovac, e a Fiocruz com a Oxford Astrazeneca. No debate público e no consciente coletivo a imagem da academia foi restituída contra

uma campanha de ódio que visava neutralizar a universidade e sua verve sempre crítica ao poder.

O Sistema Único de Saúde era sempre atacado, os liberais pró-mercado diziam (e ainda dizem) ser de péssima qualidade, outros que deveria ser extinto. Porém, com a pandemia, o SUS foi importante para o combate ao vírus. Os Estados Unidos, por exemplo, não contavam com um sistema de saúde público semelhante e isto possibilitou o avanço do contágio entre os estadunidenses. O fato de ter um sistema de saúde público foi essencial no momento de uma pandemia. Além dos recursos disponíveis para a compra de respiradores artificiais, EPIS e demais equipamentos necessários aos profissionais de saúde, o sistema conta com uma logística já estruturada, um programa de imunização, prevenção, informação, educação.

O posto de saúde do bairro, da cidade, possui uma ligação com a comunidade, possuem informações sobre os seus moradores, de modo que podem identificar quem faz parte do grupo de risco, quem necessita da vacina. Neste momento, imaginamos de maneira ingênua que a pandemia poderia ter criado uma rede de solidariedade global, a conscientização sobre a necessidade do gasto público com saúde e o combate às desigualdades sociais, a retomada de um Estado de Bem-estar Social, distribuição de renda.

A constatação sobre a importância do setor público: dos funcionários públicos e das instituições públicas. No Brasil, a pandemia também ampliou as desigualdades. Foi exatamente durante a pandemia que se tentou votar a Reforma do Funcionalismo Público que retira direitos dos servidores públicos, ocorreu a pressão do mercado para a manutenção do teto de gastos que congela os recursos para a área de saúde por 20 anos. Na pandemia ocorreu a elevação do preço de alimentos, combustíveis, aluguéis, energia e água, que tiveram reajuste recorde, o que fez com que milhares de pessoas fossem morar na rua em plena pandemia.

Em 2021 com o início dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito foram revelados documentos e mensagens eletrônicas comprovando a demora na resposta à Pfizer, isto sem contar a oposição do governo federal à vacina Coronavac

produzida pelo Instituto Butantan de São Paulo com o laboratório chinês Sinovac. Posteriormente, foram revelados documentos que indicam a rejeição da vacina russa Sputnik V, pelo governo brasileiro, devido à imposição da Administração Trump nos Estados Unidos e corroborado pela administração Biden (2021-2025).

A Comissão Parlamentar de Inquérito da covid revelou que os militares que ocupavam os cargos chave no Ministério da Defesa estavam envolvidos com a compra superfaturada de vacinas indisponíveis ou que não existiam. Foi o caso dos 400.000.000 de vacinas da Pfizer. A CPI afirma que o esquema envolvia empresas de fachada que faziam a suposta intermediação entre o Ministério da Saúde e os laboratórios fornecedores. Os militares que ocupam posições chave no Ministério da Saúde, responsáveis pela negociação, foram convocados pela CPI e tiveram que se explicar.

O abismo das desigualdades ganhou amplitude parecendo uma boca enorme que vai devorando os mais vulneráveis. O número de pessoas em situação de rua aumentou vertiginosamente, a insegurança alimentar alcançou 50% dos brasileiros de forma leve, moderada e no caso de 19 milhões, grave. Nas periferias brasileiras se morre mais de covid-19 que nos bairros nobres ou de classe média, ainda assim estes são mais vacinados que os moradores periféricos. Os indígenas, as populações afrodescendentes, quilombolas e as mulheres foram os mais atingidos, o que caracteriza a natureza sindêmica da pandemia, ou seja, o maior risco de contaminação ocorre nos grupos étnicos e de gênero. Ao longo do texto analisaremos mais detalhadamente a desigualdade pandêmica e seus fatores.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Observamos o período de pandemia da covid-19 que a geopolítica ganhou outro enfoque, algo muito distinto das preocupações que acometiam os estados e seus governos; dentre eles, assuntos como terrorismo, narcotráfico, guerra cibernética, crise econômica global, a volta da guerra fria. De forma surpreendente a saúde passou a figurar em primeiro lugar nas preocupações mundiais. As disputas ideológicas, mercadológicas, cibernéticas convergiram instantaneamente para a crise sanitária.

No campo das ideologias surgiram embates envolvendo informação e desinformação traduzidas nos movimentos negacionistas, dentre eles o movimento antivacina ou antivax, que iam às ruas pelo direito de não tomar a vacina. Algo perigoso, pois o combate ao vírus exigia a vacinação de pelo menos 80% da população. Isto sem contar a desinformação sobre as falsas medicações preventivas como o uso de cloroquina, defendido pelo então presidente dos Estados Unidos Donald Trump. Este chegou a dizer que o uso de desinfetantes por via venosa combateria o vírus.

Observamos uma corrida dos grandes laboratórios dos países centrais para a invenção da vacina, desde Estados Unidos como a vacina da *Moderna* e da *Johnson & Johnson* que poderiam dar a reeleição a Donald Trump em 2021. A vacina russa *Sputinik V*, foi rejeitada pelo Brasil, cujo governo acatou a determinação de Washington de não adesão, o que também foi feito pela Europa Ocidental. A vacina chinesa *CoronaVac* foi rejeitada pelo governo federal do Brasil, apenas adotada pelo Governo do Estado de São Paulo.

Ter a vacina significou proeminência geopolítica. Ironicamente, ter a vacina não significou ter a imunidade de sua população alcançada, pois apenas 60% dos estadunidenses tomaram a vacina até 2021 e igualmente na Europa com as vacinas dos laboratórios *AstraZeneca* e *Sputinik V*. Novas ondas de contaminação ameaçaram a vida da população de forma dramática devido ao fato de que parte significativa da população se recusou a tomá-la e a consequência é que muitas vacinas vencidas foram jogadas no lixo ou doadas aos países pobres.

Estes exemplos indicam que a geopolítica sanitária possui os seus entraves; afinal, ter a capacidade de produzir a vacina não significa necessariamente a imunização completa de sua população. Assim, a desinformação é algo a ser considerado, pois tem poder de gerar vulnerabilidades. As redes sociais e suas bolhas virtuais possuem a sua responsabilidade no computo de doentes e mortos. As bolhas não intercomunicantes, sedimentadas pela segmentação de usuários na rede, que possui as suas configurações políticas e estratégicas.

A ameaça está ao seu lado: está em sua esposa, filho, sobrinho, tio, tia ou amigo. Tão letal quanto uma granada de mão e seus estilhaços, atinge a todos de forma invisível, mas mortal. Impressionante como o coronavírus reafirmou que o mundo é desigual e que a solidariedade global para lidarmos com o vírus foi o nosso maior desafio, sobretudo foi o motivo de tantas mortes que poderiam ser evitadas, se funcionássemos em uma cadeia global de ajuda mútua. Países como Estados Unidos agiram de forma unilateral e perderam a oportunidade de exercer uma liderança global no combate ao vírus e contando com a Comunidade Europeia ao seu lado.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRAKIS, Fredy. Os EUA entre o nacionalismo e a diplomacia da vacina. *In: NEXOJORNAL*, 30 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/05/30/Os-EUA-entre-o-nacionalismo-e-a-diplomacia-da-vacina>. Extraído em: 30 out. 2021

BERTONI, Estevão. Por que a Europa voltou a ser o epicentro da pandemia de covid-19. *In: NEXO*:, 05 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/11/05/Por-que-a-Europa-voltou-a-ser-o-epicentro-da-pandemia-de-covid-19>. Extraído em: 07 nov. 2021

CRIADORES da vacina russa Sputnik V criticam 'preconceito' de comissário europeu. *In: Estado de Minas/AFP*: 22 de março de 2021. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2021/03/22/interna\\_internacional,1249206/criadores-da-vacina-russa-sputnik-v-criticam-preconceito-de-comissario-eu.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2021/03/22/interna_internacional,1249206/criadores-da-vacina-russa-sputnik-v-criticam-preconceito-de-comissario-eu.shtml). Extraído em: 30 out. 2021

CRISE para quem? Grandes corporações lucraram bilhões durante a pandemia. *In: OXFAM Brasil*: 21 de setembro de 2020. Disponível em: [https://www.oxfam.org.br/blog/crise-para-quem-grandes-corporacoes-lucraram-bilhoes-durante-a-pandemia/?gclid=Cj0KCQiAhMOMBhDhARIsAPVml-EVVstfPN2fs2x7hVULMeKh6wNLGr5CWXDsl8tg3NbFxfJJoTqZczoaAnBoEALw\\_wcB](https://www.oxfam.org.br/blog/crise-para-quem-grandes-corporacoes-lucraram-bilhoes-durante-a-pandemia/?gclid=Cj0KCQiAhMOMBhDhARIsAPVml-EVVstfPN2fs2x7hVULMeKh6wNLGr5CWXDsl8tg3NbFxfJJoTqZczoaAnBoEALw_wcB). Extraído em: 15 nov. 2021

“EUA jogaram mais de 1 milhão de doses de vacina no lixo, diz NYT”. *In: PODER 360*, 02 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/coronavirus/eua-jogaram-mais-de-1-milhao-de-doses-de-vacina-no-lixo-diz-nyt/>. Extraído em: 15 nov. 2021

FGV: renda do brasileiro fica abaixo de R\$ 1 mil pela primeira vez em dez anos. *In: IG Mail Economia/Agência Globo*, 16 de junho de 2021. Disponível em:

<https://economia.ig.com.br/2021-06-15/renda-brasileiro-pandemia.html>. Extraído em: 15 nov. 2021

FONSECA, Alexandre Henrique Martins. **O Apartheid Vacinal: desigualdade e vacinação no mundo.** Disponível: <http://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/?p=177>. Extraído em: 15.11.2021

SEREZA, Haroldo Ceravolo. As vacinas e a geopolítica da vacinação. *In: Opera Mundi*, 13 de março de 2021. Disponível em: <https://operamundi.uol.com.br/coronavirus/68867/as-vacinas-e-a-geopolitica-da-vacinacao>. Extraído em: 30 jan. 2021

SUÑE, Rodrigo & DEL PRETTI, Giovani. Geopolítica da vacina e luta anti-imperialista. *In Brasil de Fato*, 15 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/04/15/artigo-geopolitica-da-vacina-e-luta-anti-imperialista>. Extraído em: 26 out. 2021.

## **EUA E TRUMP: COMO O NACIONALISMO INFLUENCIOU A BALANÇA DE PODER MUNDIAL**

*Manuel Hermeto Vasconcelos Junior<sup>1</sup>*

### **Resumo**

A tese central do artigo é demonstrar que a ascensão de nacionalismos, mormente no século XXI, quando incide sobre uma grande potência, pode provocar mudanças na balança geopolítica global. Isso que ficou evidenciado com os rompantes nacionalistas da gestão Trump nos EUA, que, em alguma medida permitiram um maior protagonismo da Rússia no Oriente Médio (Síria e Norte da África), da China no Indo-Pacífico; como também gerou remodelações estratégicas como a tentativa de criação de um exército europeu sugerida por Macron, diante da postura pouco amistosa de Trump nas cúpulas da OTAN. Essa conjuntura nacionalista dialoga diretamente com as posturas de realismo clássico de Carr e Monghentau à medida que o interesse nacional parece ser o meio eficaz para projetar poder e influência no mundo. Ao mesmo tempo, faz emergir abordagens mais pragmáticas em que a defesa do multilateralismo e solução pacífica de controvérsias são verdadeiros pilares, como é a tradicional postura dos BRICS; dialogando com os ideais das teorias liberais de RI, pois alguns atores internacionais diante de posturas ufanistas almejam a vigilância do direito internacional e da cooperação como forma de manter seu status quo. O artigo não deixa de tangenciar, em sua análise e nas reações dos atores diante do nacionalismo exacerbado, as teorias pós-positivistas de RI, pois temas como a co-constituição da cena internacional à medida que a “anarquia é o que os estados fazem dela” parece ser reconstruída pelas diretrizes e desejos de novas lideranças globais; ou o pós-colonialismo, que é assunto recorrente diante das tentativas de imposição de vontade de uma grande potência perante estados com menor peso econômico, como são os argumentos de Venezuela e Irã diante das sanções norte-americanas; ou o feminismo que, por vezes, é abordado pelas alas conservadoras de partidos ultranacionalistas pelo viés de redução do papel da mulher da sociedade. Verifica-se que o artigo, ao trazer um tema atual, faz uma ligação considerável com diferentes abordagens teóricas das RIs.

**Palavras-chave** Nacionalismo; Trump; potências globais; ordem internacional; balança de poder.

---

<sup>1</sup> Servidor Público da União; Bacharel em Direito e em Relações Internacionais (UnB), Curso Superior em Gestão de Segurança Pública; Especialista em relações Internacionais (UNILA), mestrando em Relações Internacionais (UNILA); pesquisador nas áreas de História do Brasil, História Mundial, Política Internacional, Economia, Geografia e Direito Internacional. otefis.dcc@gmail.com (61-982744890).

## INTRODUÇÃO

A ascensão nacionalista, encampada nos últimos anos em diferentes partes do globo, está provocando uma relativa reconfiguração da balança de poder mundial, à medida que a liderança dos meios multilaterais e de cooperação é relativizada por países como os EUA, e novos atores assumem a gestão de processos geopolíticos em áreas tradicionais como o Oriente Médio (Rússia na Síria) ou Sudeste Asiático (China encampando processo multilateral de comércio – RCEP<sup>2</sup>).

A eleição de Donald Trump, em 2016, nos EUA, talvez seja um dos principais símbolos desse movimento. O presidente americano capitaneou a liderança de uma pauta conservadora-nacionalista (bandeiras de sua campanha) e ao assumir a gestão de uma das principais potências globais, o tema nacionalista, automaticamente, ganhou força e eco pelo mundo. Sob a marca *America First*, Trump voltou seu capital político para demandas internas de certos grupos da sociedade estadunidense ou agiu de modo bem parcial em demandas externas. Isso gerou afastamento da liderança daquele país em algumas controvérsias chaves (posicionamento pró-judaico na questão Israel-palestina, retirada de tropas do Afeganistão e da Síria etc.) do tabuleiro geopolítico internacional, aumentando o papel já protagonista de atores internacionais como Rússia, China, Turquia e, por algumas vezes, França, nesses cenários.

Esse afastamento deveu-se, principalmente, ao esforço norte-americano direcionado para as políticas internas, e a postura ‘soma-zero na política externa’, por vezes prolatada com desígnios de confrontação e rispidez, quase incomuns à postura diplomática dos EUA. Procedimento tal que afasta aliados tradicionais americanos, além de retirar Washington de mesas de negociações geopoliticamente relevantes, como a Guerra na Síria ou a questão de Nagorno-Karaback. Nesse sentido, está havendo: uma presença maior da Rússia e da Turquia em disputas no

---

<sup>2</sup> The Regional Comprehensive Economic Partnership (**RCEP**; /'ɑ:rsep/ AR-sep) is a free trade agreement first initiated by Indonesia between the Asia-Pacific nations of Australia, Brunei, Cambodia, China, Indonesia, Japan, Laos, Malaysia, Myanmar, New Zealand, the Philippines, Singapore, South Korea, Thailand, and Vietnam.



mundo árabe e no Mediterrâneo, como na Crimeia ou mesmo na Guerra Civil da Líbia; uma presença econômica e militar chinesa na África e no Leste asiático; além de uma participação transversal francesa nas diferentes discussões e embates internacionais (LANDISMAN; CONNORS, 2005).

Ressalte-se que essa onda nacionalista não se limitou aos EUA; ela está presente em países da Europa central (Polônia, Hungria, Eslováquia), da América do Sul (Brasil, Colômbia, Equador) e em alguns países asiáticos, onde também tem um efeito de enfraquecimento da liderança regional de alguns países (Tailândia com a Monarquia sendo contestada em virulentos protestos; Líbano: manifestações de rua querem mudanças políticas em meio a crises econômicas) à medida que os discursos ufanistas sobrepõem-se à cooperação e às soluções que prezam pelos benefícios mútuos entre os envolvidos. Esse enfraquecimento deve-se à contestação do *status quo* vigente, já que os argumentos nacionalistas tentam sobressair-se (NATHAN, 2021).

Nesse sentido, o presente artigo buscou problematizar essa aparente nova configuração da balança de poder mundial como efeito da ascensão recente de nacionalismos, mormente nos EUA. Para isso, o ensaio trouxe uma discussão conceitual e histórica do tema nacionalismo, além de sua trajetória ao longo do período contemporâneo, com destaque para levantes nacionais dos séculos XX e XXI. Após essa contextualização, o presente trabalho relacionou esse panorama atual de aviltamento de protecionismo nacional com as definições históricas e com as consequências dessa conjuntura para a geopolítica contemporânea.

## **DEFINIÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DE NACIONALISMO**

Pelo viés das relações internacionais e da ciência histórica, o nacionalismo é uma ideia e um movimento que promove os interesses de uma determinada nação (SMITH, 2013), especialmente com o objetivo de obter e manter a soberania nacional (autogoverno) sobre sua pátria. O nacionalismo sustenta que cada nação deve governar a si mesma, livre de interferências externas (autodeterminação), e que uma nação é a base natural e ideal para uma política (FINLAYSON, 2014) sendo a única fonte legítima de poder (soberania popular) (YACK, 2012). Além

disso, visa construir e manter uma identidade nacional única, com base em características sociais compartilhadas de cultura, etnia, localização geográfica, idioma, política, religião, tradições e crença em uma história singular compartilhada (TRIANDAFYLLIDOU, 1998); além de almejar promover a unidade nacional ou a solidariedade. Nessa linha, o nacionalismo busca preservar e fomentar as culturas tradicionais e os reavivamentos culturais associados a movimentos nacionalistas (SMITH, 1981). Também incentiva o orgulho pelas conquistas nacionais e está intimamente ligado ao patriotismo. Ao longo da história, os povos tiveram uma ligação com seu grupo de parentesco e de tradições, com autoridades territoriais e com sua pátria, mas o nacionalismo não se tornou um conceito amplamente conhecido até o final do século XVIII (KOHN, 2018).

Nesse contexto, ressalte-se que, além da vastidão explicativa do conceito de nacionalismo, existem várias definições de "nação", que levam a diferentes tipos de nacionalismo. O nacionalismo étnico define a nação em termos de etnia, herança e cultura compartilhadas, enquanto o nacionalismo cívico define a nação em termos de cidadania, valores e instituições compartilhados e está ligado ao patriotismo constitucional. A adoção da identidade nacional em termos de desenvolvimento histórico tem sido muitas vezes uma resposta de grupos influentes insatisfeitos com as identidades tradicionais, devido ao descompasso entre sua ordem social definida e a experiência dessa ordem social por seus membros, resultando em uma anomia que os nacionalistas procuram resolver (MOTYL, 2001).

Essa anomia resulta em uma sociedade que busca reinterpretar a própria identidade, retendo elementos considerados aceitáveis e removendo elementos considerados inaceitáveis, para criar uma comunidade unificada. Esse desenvolvimento pode ser o resultado de questões estruturais internas ou o resultado do ressentimento por um grupo ou grupos existentes em relação a outras comunidades, especialmente poderes estrangeiros que são (ou não são considerados) controladores. Nesse contexto, símbolos, bandeiras, hinos, línguas, mitos e outros dispositivos de identidade nacional são altamente instrumentalizados pelas abordagens nacionalistas. Nessa esteira, o nacionalismo foi um importante motor dos movimentos de independência, como a Revolução Grega (a de 1830) a

Revolução Irlandesa, o movimento sionista, que criou Israel, e a dissolução da União Soviética. Todos esses levantes tiveram suas facções moderadas e radicais.

Durante a Revolução Industrial, houve o surgimento de uma economia integrada e abrangente, além de uma esfera pública nacional, onde o povo britânico começou a se identificar com o país em geral, ao invés das unidades menores de sua província, cidade ou família (BEAUD, 1994). Nesse contexto, o surgimento precoce de um nacionalismo patriótico popular ocorreu, em meados do século XVIII quando foi ativamente promovido pelo governo britânico e pelos escritores e intelectuais da época (Símbolos, hinos, mitos, bandeiras e narrativas nacionais foram assiduamente construídos por nacionalistas e amplamente adotados) (NEWMAN, 1997). Além disso, as convulsões políticas do final do século XVIII, associadas às revoluções americana e francesa, aumentaram maciçamente o apelo generalizado do nacionalismo patriótico.

O desenvolvimento político do nacionalismo e a pressão pela soberania popular culminaram com as revoluções étnicas/nacionais da Europa. Durante o século XIX, o nacionalismo tornou-se uma das forças políticas e sociais mais significativas da história; e é normalmente listado entre as principais causas da Primeira Guerra Mundial (HORNE, 2012). As conquistas de Napoleão dos estados alemão e italiano, entre 1800 e 1806, desempenharam um papel importante no estímulo ao nacionalismo e nas demandas por unidade nacional. Nesse sentido, o historiador inglês J. P. T. Bury argumenta:

Entre 1830 e 1870, o nacionalismo havia feito grandes avanços. Inspirou grande literatura, acelerou o estudo e criou heróis. Mostrou seu poder tanto para unificar quanto para dividir. Isso levou a grandes conquistas de construção e consolidação política na Alemanha e na Itália; mas era mais claramente do que nunca uma ameaça aos impérios otomano e Habsburgo, que eram essencialmente multinacionais. A cultura europeia havia sido enriquecida pelas novas contribuições vernáculas de povos pouco conhecidos ou esquecidos, mas ao mesmo tempo essa unidade estava ameaçada pela fragmentação. Além disso, os antagonismos fomentados pelo nacionalismo contribuíram não apenas para guerras, insurreições e ódios locais - eles acentuaram ou criaram novas divisões espirituais em uma Europa nominalmente cristã (BURY, 1960, p. 245).

Nessa conjuntura de convulsão das nacionalidades, o século XIX deixa uma herança permanente para o século XX. As revoluções dos anos 1820, 1830 e a

grande onda revolucionária de 1848 (Primavera dos Povos), juntamente com as unificações italiana e alemã, concluídas no final dos 1860, são símbolos do anseio nacional, que, se no século XVIII era algo em ascendente desenvolvimento, no século XIX é uma instituição consolidada que delineará as principais disputas entre potências, além das divisões imperialistas da Ásia e da África. É esse ambiente de nacionalismos exaltados que inaugura o século XX. Para referenciar Hobsbawm, na Era dos Extremos, o nacionalismo que se consolida no século XIX, como ferramenta indissociável do Estado, que agora se transforma em Estado-nação, é instrumentalizado, com seus símbolos, padrões educacionais e econômicos como ferramenta da estabilidade do Capitalismo, sempre tão sedento por previsibilidade e mecanismos de contenção das massas. Nada como uma doutrina alienante, para servir a esses propósitos.

Ressalte-se que houve algumas importantes manifestações nacionalistas ao longo do século XX, com destaque para as independências afro-asiáticas, o movimento sionista e a secessão das ex Repúblicas iugoslavas e soviéticas. Esse espaço de análise não permite uma pormenorização de cada caso, contudo leve-se em conta que os movimentos do século XX parecem ter certos parâmetros incomuns com seus antecedentes no século XIX. Os movimentos nacionais continuaram sendo instrumentos de um jogo de poder que estava além dos interesses de nação vislumbrados pelos agentes de cada grupo.

Em alguns momentos, por interesses das grandes potências, mormente no contexto da Guerra Fria, as guerras entre árabes e israelenses ou as de independência afro-asiática (Indochina, Argélia) serviam à balança de poder internacional e à busca de áreas de influência no globo, por parte dos países protagonistas; ora de sistemas comunistas, ora de sistemas capitalistas, ou mesmo servindo de suporte aos nazis- fascistas, como o levante da população alemã dos Sudetos (TCHECOSLOVÁQUIA, 1939). Novamente os nacionalismos parecem instrumentalizados para servir a uma conjuntura geopolítica e econômica que transpassa as nações sedentas por independência. Direcionamentos de ações, padronização da formação de lideranças em países centrais, eram (e são) alguns dos métodos operacionalizados para usar o nacionalismo como ferramenta de uma

política global, restrita à liderança de poucos atores, o que confirma, também no século XX, a tese de Hobsbawm a respeito da instrumentalização do nacionalismo.

Nesse breve apanhado sobre nacionalismos nos séculos XIX e XX, verifica-se que os pleitos por uma nação foram causas de graves embates e definições geopolíticas nas diferentes partes do globo. O que soa como uma aparente contradição, já que o nacionalismo é caracterizado por um esforço de atores internos ao território; contudo, efetivamente, os embates nacionais, em geral, trazem consequências para a balança de poder mundial à medida que os territórios e sociedades são divididos por zonas de influência entre as potências globais. No século XXI, as demandas nacionalistas continuam sobressaltadas, em territórios (alguns) e circunstâncias (algumas) diferentes, mas com desígnios semelhantes, relacionados à reafirmação de um grupo sócio-histórico ou a delimitação territorial.

Fato um pouco distinto no século XXI, para os padrões contemporâneos, parece ter sido o discurso ufanista advindo de uma grande potência, EUA de Trump, uma vez que esse ator da geopolítica global, na maioria das vezes, externava seus interesses em lógicas mais abrangentes que as restrições dos conceitos nacionalistas; para Washington, historicamente, era a gestão global de lançamento de zonas de influência que prevalecia. Esse aspecto nacionalista explícito pode ter gerado um distanciamento norte-americano de certas contendidas internacionais, à medida que o discurso *American First* (MEAD, 2017), já aventado em outros momentos da história norte-americana, praticamente inviabiliza a neutralidade de um negociador. Essa conjuntura demonstra certos abalos nas configurações da balança de poder, com novos e velhos atores se sobressaindo em alguns cenários geopolíticos, em um efeito diferente, e porque não dizer inesperado, do nacionalismo (KISSINGER, 2012).

## **O CASO DOS EUA DE TRUMP**

A campanha presidencial dos Estados Unidos em 2016 viu a ascensão sem precedentes de Donald Trump (MEAD, 2017), um empresário sem experiência política que concorreu com uma plataforma populista/nacionalista e lutou para obter o apoio de figuras políticas convencionais, mesmo dentro de seu próprio partido. Os

slogans de Trump *Make America Great Again* e *America First* exemplificam o repúdio de sua campanha ao globalismo e sua visão fortemente nacionalista. Sua inesperada vitória na eleição foi vista como parte da mesma tendência que provocou a votação do Brexit. Em 22 de outubro de 2018, duas semanas antes das eleições de meio de mandato, o presidente Trump proclamou abertamente que era um nacionalista para uma multidão que o aplaudia em um comício no Texas em apoio à reeleição do senador Ted Cruz, que já foi seu adversário. Em 29 de outubro de 2018, ele equiparou o nacionalismo ao patriotismo, dizendo "Estou orgulhoso deste país e chamo isso de 'nacionalismo'" (BARNETT, 2017).

Posturas ultranacionalistas não são exatamente uma novidade na história norte-americana. A Doutrina do Destino Manifesto<sup>3</sup>, que orientou a marcha expansionista dos americanos no século XIX, é símbolo dos anseios da então jovem nação de projetar seus objetivos nacionais sob uma perspectiva bioceânica. Compras de territórios (Alaska da Rússia, Lousiana da França), negociações diretas (Wisconsin da Grã-bretanha) ou a recorrente guerra de conquista (Texas, Novo México e Califórnia ou Porto Rico), foram posturas que impulsionaram o crescimento das Treze Colônias da margem do oceano Atlântico até o Pacífico, sem contar as ocupações ultramarinas no sudeste asiático e Polinésia (Filipinas, Guam, Ilhas Marshall etc.).

Esse expansionismo era instrumentalizado em ideias racialmente excludentes, ligadas à doutrina europeizante do Fardo do Homem Branco<sup>4</sup>, de que os EUA teriam uma missão civilizatória diante de povos "pouco organizados socialmente", interpretação retirada de teorias como o darwinismo social e as perspectivas de Spencer sobre o imperialismo em fins do século XIX. Sob essa perspectiva, justificava-se a imposição das leis advindas de Washington, a

---

<sup>3</sup> No século XIX, a doutrina do destino manifesto (em inglês: *Manifest Destiny*) era uma crença comum entre os habitantes dos Estados Unidos que dizia que os colonizadores americanos deveriam se expandir pela América do Norte. Ela expressa a crença de que o povo americano foi eleito por Deus para civilizar o seu continente. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Doutrina\\_do\\_destino\\_manifesto](https://pt.wikipedia.org/wiki/Doutrina_do_destino_manifesto), consulta: 01.09.21.

<sup>4</sup> "*The White Man's Burden*" ("O Fardo do Homem Branco") é um poema escrito pelo poeta inglês Rudyard Kipling. Foi publicado originalmente na revista popular *McClure's* em 1898, com o subtítulo *The United States and the Philippine Islands*. "The White Man's Burden" foi escrito a respeito da conquista estadunidense das Filipinas e outras ex-colônias espanholas.<sup>[2]</sup> Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/O\\_Fardo\\_do\\_Homem\\_Branco](https://pt.wikipedia.org/wiki/O_Fardo_do_Homem_Branco), consulta em: 01.09.21.

perseguição e extermínio de comunidades silvícolas ou a ocupação de uma porção considerável do território mexicano. Todas essas medidas desdobravam-se sob um desígnio de orgulho dos americanos de estarem integrando territórios e sociedades “não-civilizadas” à perspectiva de estado-nação dos EUA, que se autointitulavam missionários sociais e políticos de um mundo civilizado (REMOND, 2002).

No século XX, o nacionalismo dos EUA reveste-se, no pós-SGM, da ideia de “inimigo comum” para mobilizar as diferentes nações em torno de um projeto global que, na verdade, representava interesses da Política Externa de Washington (KENNAN; LUKACS, 1976). O inimigo seria a expansão do socialismo soviético, que a partir de alguns instrumentos (Doutrina Truman, Telegrama X, Macarthismo) criou-se uma retórica securitária internacional que buscava impor os EUA como a polícia de defesa do mundo diante das ameaças políticas de Moscou.

Os Estados Unidos, em verdade, defendiam sua hegemonia global e sua ampliação de área de influência por intermédio de uma verdadeira demonização de seu algoz político: o comunismo soviético, era um ideário nacional utilizado como objetivo internacional do mundo ocidental. As condicionantes de posturas liberais aos europeus para que recebessem os recursos do Plano Marshal, a “terceirização” (Doutrina Nixon) do enfrentamento ao comunismo através do suporte a ditaduras na América Latina, são algumas das medidas que os EUA tentaram para operacionalizar seus objetivos unilaterais externos por meio da adesão de outros países a essas mesmas metas, manipulando uma retórica de bipolaridade maniqueísta na Guerra Fria.

Mesmo com esses históricos posicionamentos nacionalistas, o debate interno sempre incluiu uma adesão a uma postura mais isolacionista, nos moldes do *Splendid Isolation* dos britânicos no século XIX. Até a consolidação da nação bioceânica, apesar da postura expansionista no entorno continental, os EUA consideravam sua política externa isolacionista, em que a Doutrina Monroe (América para os Americanos-1823) era o símbolo principal, no qual os americanos delimitavam, perante os europeus, a sua área de influência; além disso não intervinham em zonas de poder europeia e almejavam postura recíproca, o que foi

tacitamente respeitado, incluindo cooperação expansionista na *Open Door Policy* no Japão e na China (BUCKNALL, 1989).

Desse modo, os norte-americanos consideravam-se isolados em suas pretensões externas, focados somente nos anseios continentais, em busca da estruturação do estado-nação. Essa política é interrompida, em fins do século XIX, com a vitória dos EUA na guerra hispano-americana, sob as diretrizes do *Big Stick* (Corolário Roosevelt), em que Washington projeta poder sobre o Atlântico diante de antigas colônias europeias (Filipinas, Guam) e busca participação nas aberturas forçadas de China e Japão, por exemplo. Nos anos 1930, a Política da Boa Vizinhança de Franklin Delano Roosevelt, após a tentativa de retorno ao isolamento nos pós Primeira Guerra, sepulta definitivamente a neutralidade norte-americana diante do sistema internacional, mas isso não significava um abandono ou a relativização dos interesses nacionalistas. Washington sempre buscou conjugar suas intenções de política externa com os interesses internos, em uma espécie de gênese política que projetava a nação como referência de pátria aos demais entes do globo. Nesse sentido, no pós-SGM, não era cabível posturas isolacionistas já que os americanos se tornavam a grande potência militar e econômica do mundo (HAMILTON, 1945).

No século XXI, eventos como o ataque terrorista de 11 de setembro e a crise financeira de 2008 incentivaram as posturas de fechamento político e econômico dos países, mormente nos EUA, epicentro desses momentos críticos. Após os ataques terroristas da Al-Qaeda, Washington, sob a justificativa de segurança nacional, regula severamente a entrada de pessoas, mercadorias e serviços e expõe uma retórica “nós e eles” que se propaga pela sociedade norte-americana. Esse cenário leva a sumarização de posturas protecionistas, alavancadas após a crise financeira de 2008 em que o intervencionismo econômico do Estado é a regra, juntamente com o fomento a atividades empreendedoras internas, em detrimento da cooperação comercial externa, que seria uma das responsáveis pela crise (UCHOA, 2018).



Essa conjuntura de valorização de instituições nacionais e do mercado interno é ascendente, para parte da sociedade dos EUA nos anos 2010, principalmente das antigas áreas industrializadas do país, que sofreram com as sucessivas crises econômicas e com a globalização (Detroit, Wisconsin etc.) (OTOBONI, 2020). Diante dessa realidade, o discurso nacionalista recebe inúmeros adeptos na sociedade e na política; e uma ala do partido Republicano, mais radicalizada à direita, sintetiza parte das demandas sociais, relacionadas à frustração com o globalismo e com as posturas de cooperação internacional dos EUA.

Nesse cenário, lança-se como candidato à presidência da república em 2016 Donald Trump, que tem slogans: *America First* e *America Great Again*, simbolizando a maioria dos anseios nacionalistas citados, o que leva a uma radicalização da política norte-americana na segunda metade dos anos 2010. Acrescente-se que esse nacionalismo radical apresenta algumas posições xenófobas e discriminatórias que rivalizam segmentos da sociedade nos EUA (ZARETSKY, 2020).

## **O NACIONALISMO DE TRUMP E A RECONFIGURAÇÃO DA BALANÇA DE PODER MUNDIAL**

Além do cenário interno nos EUA, a ascensão de Donald Trump tem grandes impactos na Balança de Poder Mundial. O anti-multilateralismo, definido como globalismo pelos “trumpistas”, a confrontação comercial e política com a China e com a Rússia, bem como o distanciamento da tradicional aliança atlântica com a Europa, são elementos que parecem relativizar, de uma maneira até então não observada, a ordem global pós-SGM. Esse cenário de uma aparente busca de hegemonia unilateral, em uma postura avessa à cooperação, ao *soft power* e ao *win-win*, a gestão Donald Trump, diante da criação de assimetrias de relacionamento, parece impulsionar novas coligações e alianças entre potências; e faz surgir novas lideranças em cenários geopolíticos e quimeras globais que tradicionalmente tinham os EUA como nação mediadora.

Com os chineses, a administração Trump, logo de início, marcou uma das maiores guerras comerciais da contemporaneidade, o que foi motivo para diferentes aproximações e reconfigurações econômico-financeiras ao redor do globo

(RATNER, et al. 2019). A guerra de tarifas norte-americana, desencadeada a partir de 2017, visava à redução do déficit do Comércio Exterior diante de Pequim. Para isso, começou com tarifas sobre aço, produtos industrializados e disseminou-se nos mais diferentes itens da balança comercial sino-americana, provocando uma migração de fluxos financeiros e comerciais para outros países e regiões, uma vez que os chineses buscavam compensar suas possíveis perdas.

Nessa conjuntura, o fluxo das commodities latino-americanas para a China tem grande ascensão entre 2019 e 2020, incluindo o Brasil; há assinatura e reuniões bilaterais mais recorrentes entre europeus e chineses, incluindo assinatura de acordos de facilitação de investimentos em 2021. Adicione-se que a Nova Rota da Seda chinesa se desdobra mais intensamente na África, no Leste Europeu e no Mediterrâneo, incluindo acordos bilionários com Grécia e Itália<sup>5</sup>. Verifica-se que a guerra comercial, ainda que tenha obtido alguns de seus objetivos de curto prazo (redução do déficit), impulsionou novas conexões econômico-políticas que podem ter efeitos de longo prazo na balança de poder mundial, principalmente por envolverem áreas tradicionais da influência norte-americana, como a África (ajuda humanitária) e o Mediterrâneo europeu (presença de bases da OTAN).

A confrontação com os chineses não se limitou ao campo econômico, há também inúmeras controvérsias geopolíticas, mormente no que concerne a temas envolvendo o Sudeste Asiático, agenda de Direitos Humanos e o princípio da autodeterminação dos povos. Nessa seara, os Estados Unidos contestam a 'linha dos nove traços' no Mar do Sul da China e a política de dois sistemas, um só país a respeito de Taiwan e Hong Kong; realizando, inclusive, exercícios militares afrontosos nos limites marítimos das áreas supracitadas, as quais a China considera que fazem parte de seu território, levando a uma escalada de tensões retóricas e políticas, o que envolve direta ou indiretamente, os países da região em uma espécie, para alguns analistas, de ressurgimento da Guerra Fria. Os Estados Unidos de Trump também contestaram as políticas chinesas, ditas segregacionistas, contra

---

<sup>5</sup> **Pacto de investimentos entre União Europeia e China aprofunda laços econômicos**, InfoMoney, disponível em: <https://www.infomoney.com.br/economia/pacto-de-investimentos-entre-uniao-europeia-e-china-aprofunda-lacos-economicos/>. Acesso em: 30 jul. 2022.

a etnia islâmica uigures no Noroeste daquele país, o que Washington chegou a classificar como crime contra a humanidade (ZIETLOW; MARTINS, 2017).

O Governo Trump teve uma postura ambígua com a Rússia, mas tentou prevalecer o nacionalismo. Desde os rumores de intervenção russa, a favor de Trump, nas eleições de 2016, até a renúncia de acordo de regulação de armas nucleares (START) a administração norte-americana ora apresentava uma relação de proximidade com Moscou, ora de confrontação. De qualquer maneira, a instabilidade e a indefinição, somada à postura da retórica belicosa, já referenciada de Trump, em defesa do nacionalismo, por vezes, deu condições para os russos assumirem papel proeminente em diferentes tabuleiros geopolíticos.

Nesse sentido, Wladimir Putin teve encontros amistosos, onde foram firmados diversos acordos de cooperação com a Coreia do Norte (EUA teve encontros de poucos resultados em 2017 e 2018, incluindo interrupção antecipada na cúpula de Cingapura). A Rússia instalou uma base militar no conflito sírio e foi um dos fatores principais para que a balança de forças tendesse para Assad e a guerra civil fosse se transformando em um conflito congelado; em contrapartida, em 2018, EUA retiraram tropas da Síria, desguarnecendo a aliança com os curdos que ficaram à mercê das forças turcas de Erdogan, o que gerou redução do protagonismo americano e maior ascendência russo-turca na região, que, inclusive, compartilham patrulhas de combate, nas principais vias do território sírio (MOTYL, 2017)

O Nacionalismo norte-americano recente também abalou as relações com os europeus. Em 2017, nas primeiras cimeiras com os líderes europeus, Trump já contestava a baixa participação orçamentária das nações europeias na OTAN (WELLE, 2018) e ameaçava realizar a realocação de tropas norte-americanas dentro do continente, o que poderia comprometer a segurança hemisférica (WELLE, 2020). Além disso, no campo econômico-comercial, incluiu os europeus na guerra tarifária, o que provocou a busca de novas parcerias econômicas pela UE, como no caso do acordo de livre-comércio com o Japão, com o Reino Unido e a intensificação das conexões africanas.

Sob os auspícios do nacionalismo *America First*, verifica-se que a administração Trump abalou um dos principais pilares da ordem internacional pós-SGM: a parceria transatlântica EUA-Europa. Ao relativizar o discurso de cooperação, os EUA incentivaram tratativas sobre um exército europeu, paralelo à OTAN, bem como discursos de Ângela Merkel e Emanuel Macron de que a OTAN precisava ser refundada, sob o risco de ter perdido o objetivo existencial e a capacidade de gerenciar crises dentro e fora do bloco.

Adicione-se a essa crise da relação bilateral as punições mútuas contra grandes conglomerados capitalistas (Amazon, Facebook, Boeing, General Motors, etc.) em meio a uma guerra tarifária, que inicialmente abrangia componentes relacionados ao aço e ao alumínio e depois se estendeu para inúmeros segmentos comerciais. Esses exemplos demonstram que uma postura nacionalista de Washington, tendo a prevalência de um modelo de poder mais unilateral, gera relativas discontinuidades em parcerias aparentemente consolidadas, como a do Ocidente (Europa-EUA), o que provoca novas configurações na geopolítica e nas relações de liderança no cenário internacional (SHAPIRO, 2018).

Apesar disso, a marca da política de Trump não está em descompasso com grande parte da história dos Estados Unidos, como já citado, contudo está descartando os princípios-chave da política externa dos EUA desde a Segunda Guerra Mundial, favoráveis a uma linha de pensamento mais antiga sobre o papel dos Estados Unidos no mundo. É um retorno a um tempo antes da Segunda Guerra Mundial - a uma iteração anterior do excepcionalismo americano e um tipo mais antigo de política. A hostilidade à participação dos EUA em pactos internacionais, o protecionismo econômico, a aversão à promoção da democracia, o nacionalismo tingido de racismo<sup>6</sup>, a tentação isolacionista - esses aspectos da abordagem "América em primeiro lugar" de Trump estão fora do manual que ancorou a política externa para a maioria dos História dos EUA antes do ataque japonês a Pearl Harbor.

---

<sup>6</sup> Ver: <https://civilrights.org/trump-rollbacks/>, 03.09.21.

A ascensão política de Trump repousava claramente em sua habilidade de apelar a um eleitorado insatisfeito, prometendo voltar no tempo para um Estados Unidos mais soberano, mais branco, mais industrializado e mais geopolítico. No entanto, seu esforço para reorientar a estratégia dos EUA usando uma versão anterior de excepcionalismo está destinado ao fracasso. Seus instintos isolacionistas e seu ataque ao multilateralismo, à globalização, à promoção da democracia e à imigração provocaram uma oposição apaixonada em casa e no exterior. E por um motivo simples: uma grande estratégia elaborada para o século XIX é inadequada para o século XXI. Em que pese essas observações, Trump abriu um importante debate sobre o papel dos Estados Unidos no mundo, mas a solução para as dificuldades não é retroceder. Nesse sentido, o que os Estados Unidos precisam é de uma versão atualizada de excepcionalismo para os novos tempos - e uma grande estratégia à altura, em que o nacionalismo intransigente parece pouco eficiente.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo buscou problematizar a aparente nova configuração da balança de poder mundial como efeito da ascensão recente de ufanismos, mormente nos EUA. Para isso, externou-se uma delimitação conceitual de nacionalismo, além de sua trajetória ao longo do período contemporâneo, com destaque para levantes nacionais dos séculos XX e XXI.

Desse modo, verificou-se que o século XXI está se delineando por uma conjuntura de ressurgimento de conceitos nacionalistas; contudo, estes apresentam uma certa peculiaridade dos elementos prevaletentes na contemporaneidade. Conceitos como o terrorismo e os fundamentalismos religiosos, por vezes, têm trajetória coincidente no que se refere à busca da contestação do *status quo* social e políticos dos países e da ordem em que estão inseridos. A emergência de novos *global players* na seara internacional, mormente os BRICS, impõe também outros conceitos aos desdobramentos do nacionalismo no mundo.

Essa conjuntura, que inclui um aumento de protecionismo econômico em cenários como a crise financeira de 2008, traz novos aspectos ao soergimento nacional no século XXI, que incluem uma retórica “confrontacionista” da ordem

multilateral (fundada no pós-SGM), e uma postura crescentemente unilateral, com argumentos econômicos que, em algumas oportunidades, travestem posições discriminatórias diante de fluxos migratórios e de discursos contra a liberdade religiosa. Essa ascensão nacionalista do século XXI tem um momento simbólico, e porque não dizer de síntese do quadro atual, na eleição de Donald Trump em 2016, em que o novo presidente americano passa a defender os interesses de Washington, de forma escancarada, em prejuízo (literal) de qualquer outro país e onde a ordem pós-1945 é apresentada como uma estratégia comunista de domínio global, que se oporia à tese liberal-capitalista.

A distinção nessa conjuntura do século XXI era o discurso explicitamente ufanista advindo de uma grande potência: EUA de Trump, uma vez que esse ator da geopolítica global, na maioria das vezes, externava seus interesses em lógicas mais abrangentes, principalmente após a SGM, ao invés das restrições dos conceitos nacionalistas; para Washington, era a gestão global de zonas de influência que prevalecia.

Esse aspecto nacionalista explícito parece ter gerado um distanciamento norte-americano de certas contendas internacionais, à medida que o discurso *America First* praticamente inviabiliza a neutralidade de um negociador. Essa conjuntura demonstra certos abalos nas configurações da balança de poder, com novos e velhos atores se sobressaindo em alguns cenários geopolíticos, em um efeito diferente, e porque não dizer inesperado, do nacionalismo. Como ocorreu nos citados exemplos, entre outros: saída dos EUA do Acordo de Paris (sob Trump, mas retomado por Biden em 2021), inviabilização da Organização Mundial do Comércio, saída da Parceria Trans Pacífico, negociação com Taleban para saída do Afeganistão, retirada de tropas na Guerra na Síria, negociações infrutíferas com a Coreia do Norte, demonstração de força contra os chineses no Mar do Sul da China, saída do acordo Nuclear com o Irã, busca de protagonismos nas Rotas do Ártico. Essas medidas nacionalistas ou anti-multilateralismo, como se verificou, provocaram certo isolamento norte-americano e um impulso nacional interno, contudo com efeitos que não demonstraram grande efetividade, o que se comprova com a não-reeleição de Donald Trump em 2020.

Essas posições ultranacionalistas não são exatamente uma novidade na história norte-americana. A Doutrina do Destino Manifesto que orientou a marcha expansionista dos americanos no século XIX é símbolo dos anseios da então jovem nação de projetar seus objetivos nacionais sob uma perspectiva bioceânica. Já no século XXI, eventos como o ataque terrorista de 11 de setembro e a crise financeira de 2008 incentivam as posturas de fechamento político e econômico dos países, mormente nos EUA, epicentro desses momentos críticos. Além do cenário interno nos EUA, a ascensão de Donald Trump tem grandes impactos na Balança do Poder Mundial.

Mas o que se verifica é que tais posicionamentos, sejam históricos ou hodiernos, tiveram poucos efeitos benéficos ao mundo e aos Estados que os capitaneiam, já que a ordem global de paz necessita de mecanismos de cooperação, mormente em uma conjuntura de globalização e de interdependência política e econômica. Prova disso, foi a reprovação da sociedade norte-americana da postura isolacionista de Trump ao não o reeleger em 2020, optando, em sua maioria, pelo projeto clássico do Partido Democrata de apoio ao multilateralismo e à cooperação, que são instrumentalizados de forma menos “confrontacionista” para servirem aos interesses nacionais, em uma espécie de nacionalismo cooperativo entre as nações. É o que Joe Biden parece querer viabilizar desde sua eleição.

Nesse sentido, a política externa de Biden tem se concentrado em colocar a democracia como base da estratégia americana - enraizado no fato de que a supremacia da democracia está mais ameaçada do que em qualquer outro momento -, pela ascensão de posturas ultranacionalistas que, por vezes, desprezam direitos individuais e políticos (Invasão do Capitólio, Leis anti-imigração na Europa e anti-LGBT na Hungria, Polônia etc.).

Considerando que muitas das controversas relações internacionais de Trump foram com os aliados mais próximo dos Estados Unidos, Biden está priorizando consertar essas alianças como escudos em uma falange democrática global. Ele procurou amenizar as disputas diplomáticas e comerciais com a Europa para criar uma frente única mais pragmática contra a Rússia e a China e trabalhou com aliados

em Bruxelas para aprimorar e refundar a parceria transatlântica. Verifica-se que o governo presente nos (o atual governo dos) EUA busca uma reestruturação dos pilares multilaterais por percebê-los como valores efetivamente nacionais e mais benéficos tanto interna quanto externamente, à medida que permitem a proeminência norte-americana pelo exemplo de força de poder democrática, o que o credencia, conforme a emergência pós-1945, como grande mediador das quimeras geopolíticas. O nacionalismo é, desse modo, um elemento distintivo que dificulta negociações estatais e inviabiliza solução de conflitos políticos, sociais e econômicos no sistema internacional.

## REFERÊNCIAS

BARNETT, Anthony (2017). **The Lure of Greatness: England's Brexit and America's Trump**. Random House; "Trump: 'I'm a nationalist'"; Gearan, Anne (13 November 2018). "Trump refuses to acknowledge the fraught history of nationalism". Retrieved 14 November 2018.

BEAUD, Michel. **História do Capitalismo de 1500 a Nossos Dias**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BUCKNALL, Kevin B. **China and the Open Door Policy**. Sydney and London: Allen & Unwin, 1989.

BURY, J. P. T. "Nationalities and Nationalism," in J. P. T. Bury, ed. "The New Cambridge Modern History Vol. 10 (1830-70)" (1960) pp 213-245, at p. 245.

FINLAYSON, Alan. "5. Nationalism". In **Geoghegan**, Vincent; Wilford, Rick (eds.). **Political Ideologies: An Introduction**. Routledge, 2014. pp. 100-102

HAMILTON, Walton. **Cartels, Patents and Politics**. *Foreign Affairs*, v. 23, n. 4, p. 582-593, 1945.

HORNE, John. (2012). **A Companion to World War I**. John Wiley & Sons. pp. 21–22. and GILLETTE, Aaron (2006). "Why Did They Fight the Great War? A Multi-Level Class Analysis of the Causes of the First World War". *The History Teacher*. **40** (1): 45–58. <https://www.dw.com/pt-br/1939-eslov%C3%A1quia-torna-se-independente/a-473041>. Consulta em: 01 jul. 2022.

KENNAN, George F.; LUKACS, George. **Two hundred years of American policy: the United States and the Soviet Union: 1917-1976**. *Foreign Affairs*, 1976.

KISSINGER, Henry. **Years of Renewal: The Concluding Volume of His Classic Memoirs**. Simon and Schuster, 2012.



KOHN, Hans. **Nationalism**. Encyclopedia Britannica, 2018.

LANDISMAN, Carole E.; CONNORS, Barry W. **Long-term modulation of electrical synapses in the mammalian thalamus**. Science, v. 310, n. 5755, p. 1809-1813, 2005.

MEAD, Walter Russell. **The Jacksonian revolt: American populism and the liberal order**. Foreign Aff., v. 96, p. 2, 2017.

MOTYL, Alexander J. **Trump and Putin's Game Theory: why cooperation won't last**. Foreign Affairs. 2017

NATHAN, Andrew J. Coup, King, **Crisis: A Critical Interregnum in Thailand**. 2021.

NEWMAN, Gerald. **The Rise of English Nationalism: A Cultural History, 1740–1830**. Palgrave Macmillan. 1997

OTOBONI, Jéssica. **'Cinturão da ferrugem'**: entenda o que é e qual a importância dessa área dos EUA. Internet. 2020.

RATNER, Ely. ROSENBERG, Elizabeth. SCHARRE, Paul. **Beyond The War: A competitive approach to countering China**. Foreign Affairs. 2019.

REMOND, René. **Historia de los Estados Unidos**. Publicaciones Cruz O., SA, 2002.

SHAPIRO, J. **What "America First" Will Cost Europe**. Could Trump's Neglect Undo the EU. Foreign Affairs, v. 12, 2018.

SMITH, A. D. **The Ethnic Revival in the Modern World**. Cambridge University Press, 1981.

SMITH, Anthony D. **Nationalism: Theory, ideology, history**. John Wiley & Sons, 2013.

TRIANDAFYLLIDOU, Anna. **"National Identity and the Other"**. Ethnic and Racial Studies. 21 (4): 593–612, 1998

UCHOA, Pablo. Como 5 economias reagiram à crise mundial – e como estão 10 anos depois. **BBC News Brasil**. Internet. 2018.

WELLE, Deutsche. **Fechado acordo para envio de mil soldados dos EUA à Polônia**. dw.com. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/fechado-acordo-para-envio-de-mais-mil-soldados-dos-eua-%C3%A0-pol%C3%B4nia/a-54580819>. Acesso em: 31 jul. 2022.

WELLE, Deutsche. **Trump critica europeus na véspera de cúpula da Otan**. dw.com. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/trump-critica-europeus-na-v%C3%A9spera-de-c%C3%BApula-da-otan/a-44604618>. Acesso em: 31 jul. 2022.

YACK, Bernard. **Nationalism and the Moral Psychology of Community**. University of Chicago Press, 2012. p. 142

ZIETLOW, Bárbara. MARTINS, Camilla. **Tensões no mar do sul da china**. UFRGS. 2017.

## **TRÂNSITOS FRONTEIRIÇOS DE PESSOAS TRANSGÊNERAS: QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS**

*Melissa Salinas Ruiz*<sup>1</sup>

### **Resumo**

Durante décadas os estudos sobre trânsitos migratórios conceberam os migrantes como uma massa uniforme. Essa perspectiva se fazia incapaz de compreender as peculiaridades da experiência migratória decorrentes dos recortes de gênero, raça, etnia, etc., razão pela qual cresceu o número de pesquisas destinadas a realizar essa análise. Esta proposta se justifica na lacuna teórica acerca dos trânsitos migratórios de pessoas transgêneros, entendidas como aquelas que não estão de acordo ao gênero que lhes foi socialmente imposto. Portanto, o objetivo deste trabalho é apresentar algumas questões referentes à migração de sujeitos transgêneros na contemporaneidade, especialmente diante do contexto pandêmico. Assim, inicia conceituando gênero, cisgênero e transgênero a partir de Butler (2004), Preciado (2004) e Jesus (2012). Logo, discute sobre as implicações de ser transgênero na atualidade, tomando por base o Brasil e os dados produzidos pela ANTRA (2021). Finalmente, recorre a Fonseca (2020) e Vale (2005) para tecer algumas considerações relacionadas à migração de pessoas transgêneros, expondo como a pandemia agudizou a segregação sofrida por essa população. Conclui que os fatores que influenciam a experiência migratória de transindivíduos são múltiplos, razão pela qual devem ser incentivadas pesquisas voltadas a compreendê-los. Apenas a partir desse trabalho poderá se articular a efetiva inserção social dos imigrantes transgêneros.

**Palavras-chave:** Migrações; gênero; transgênero; pandemia; fronteiras.

### **INTRODUÇÃO**

Refletir acerca do cruzamento de fronteiras terrestres implica pensar em quem faz o fluxo migratório, isto é, no migrante. Segundo Assis e Kosminsky (2007) a categoria gênero costuma ser preterida nas investigações sobre fluxos migratórios, herança dos primeiros estudos sobre migração, nos quais migrantes femininas eram tidas como meras acompanhantes dos homens. As autoras afirmam que trabalhos sobre migração tendem a considerar as mulheres apenas em termos numéricos, ignorando a influência das questões de gênero nos fluxos migratórios.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito e Letras, mestre e doutora em Sociedade, Cultura e Fronteiras pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

Similar perspectiva é compartilhada por Teixeira (2015, p.25), quem postula que “tradicionalmente, os estudos migratórios partem de pressupostos heterossexistas e genéricos: os migrantes são tratados como uma massa universal de sujeitos heterossexualizados e sem distinções de gênero, que migram apenas por questões econômicas”. O autor defende que é somente pela análise das interseções de sexualidade, gênero, raça e classe social que se podem compreender as reais motivações dos migrantes, as quais podem ir além da busca por melhores condições econômicas.

Ainda, pensar o gênero implica levar em consideração o crescente interesse acadêmico na realidade de pessoas transgêneros (RUIZ, 2022), entendidas como aquelas que não se identificam com o gênero que lhes foi socialmente atribuído (JESUS, 2012). Diante disso, observamos que são ainda mais escassas as investigações sobre migração que levam em conta o recorte da transgeneridade.

Este trabalho surge a partir dessa lacuna teórica, indagando-se acerca das questões relacionadas ao trânsito fronteiriço dessas pessoas adotando a concepção butleriana de gênero a fim de apontar o caráter fortemente normativo das noções contemporâneas de homem e mulher, além da possibilidade da dissidência de gênero (BUTLER, 2004).

A seguir detalharemos essa compreensão de gênero e suas implicações, justificando a importância desse recorte levar em consideração a transgeneridade. Logo, justificaremos a necessidade de adotar atualmente o recorte da transgeneridade nos estudos migratórios ao apresentar algumas problematizações decorrentes da interseção entre migração, transgeneridade e pandemia.

## **GÊNERO E TRANSGENERIDADE**

Compreendendo gênero como o conjunto de mecanismos sociais que estabelecem normas e padrões socioculturais para definir “homem” e “mulher” a partir de parâmetros sexuais anatômicos pretensamente neutros (BUTLER, 2004) – convém recordar a lição de Donna Haraway (1991) acerca da necessidade de historicizar o sexo e a natureza –, articular os estudos migratórios à categoria gênero

implica ter ciência acerca de como diferem as experiências e motivações dos migrantes em função de sua identidade de gênero.

Ainda respaldando-nos em Butler (2004), se o que se entende por gênero, sexo e sexualidade resulta dos mecanismos socioinstitucionais que reforçam determinadas performances de gênero em detrimento de outras, adotar gênero como categoria de análise deve levar à reflexão também acerca daqueles considerados “dissidentes” de gênero.

Stryker (2017) propõe pensar nos padrões binários de gênero como fronteiras que estabelecem a cisgeneridade, isto é, a identificação com o gênero socialmente atribuído em função do genital (JESUS, 2012). A reflexão de Vale vai no mesmo sentido, afirmando que para pessoas transfemininas:

A primeira fronteira a ultrapassar é aquela que diz respeito ao gênero. Um momento crucial na trajetória de um travesti ou transgênero refere-se a uma compreensão distinta da feminilidade encontrada, por exemplo, em um homossexual afeminado (2005, p. 171).

Nesse âmbito, pessoas transgêneros são aquelas que “atravessam” as fronteiras de gênero, propondo novas maneiras de pensá-lo e vivenciá-lo. Também são chamadas de transexuais, embora não adotemos essa nomenclatura neste trabalho por seu estreito vínculo com conceitos patológicos da transgeneridade (RUIZ, 2022).

O prefixo “trans” para designar sujeitos que extrapolam a “correspondência” sexo/gênero remonta ao final do século XIX. O sexólogo alemão Magnus Hirschfeld (1868-1935) adotava o termo transexual psíquico para se referir a esses indivíduos, afirmando que suas condutas deveriam ser medicamente tratadas e não brutalmente reprimidas e criminalizadas, conforme acontecia na Alemanha da época. Essa leitura da transgeneridade como patologia, embora constituísse um avanço para seu tempo, imprimirá uma marca indelével na percepção social de pessoas transgênero, a qual repercute até os dias de hoje (STRYKER, 2017).

Segundo Bonassi (2017) a inscrição da transgeneridade na anormalidade se sustenta na sociedade ocidental contemporânea, principalmente, em três discursos:

religioso cristão, jurídico e biomédico. O mito da criação a partir de Adão e Eva institui o conceito de família monogâmica, heterossexual e cisgênero<sup>2</sup>, também estabelecendo a superioridade do masculino sobre o feminino. Juridicamente, tem-se a generificação compulsória dos corpos ao nascer, além da forte tutela legal que recai sob os corpos trans, dificultando a alteração de seus documentos e estabelecendo rígidos parâmetros para procedimentos médicos de afirmação corporal. (COACCI, 2019) Por fim, embora a mais recente Classificação Internacional de Doenças (CID) deixe de considerar a transexualidade uma doença, reclassificando-a como condição pertinente à saúde sexual, tal não se faz suficiente para mitigar os efeitos patologizantes que resultaram de décadas de práticas em saúde voltadas para a correção de trans indivíduos (RUIZ, 2022).

Em razão disso, Jesus (2012) defende a importância da categoria cisgênero para desnaturalizar o *continuum* sexo-gênero-sexualidade que estrutura a sociedade ocidental contemporânea em sexualidades e gêneros dicotômicos, mutuamente excludentes e fortemente atrelado a papéis sociais fixos. Similarmente, Preciado (2004) afirma que a possibilidade de reconfiguração corporal está ao alcance de todos, seja através de intervenções cirúrgicas ou farmacológicas, sendo os usos sexuais do corpo maleáveis e subjetivos, já que são também construídos em sociedade. Consequentemente, aludir a sexualidades e identidades de gênero “naturais” seria uma falácia.

Um olhar mais minucioso sob a realidade contemporânea revela que o pensamento de Preciado (2004) é atual e que as tecnologias de sexo e gênero não são adotadas apenas pelos dissidentes de gênero. O autor exemplifica mencionando a pílula anticoncepcional, tecnologia bioquímica apta a transformar o corpo desde seu interior e que é largamente utilizada por mulheres cisgênero em todo o mundo.

Esse convite trans à desestabilização das normas de gênero não se dá sem consequências. No Brasil, por exemplo, organizações como a Associação Nacional de Transexuais e Travestis (ANTRA, 2021) apontam sérias violações aos direitos de pessoas transgênero, a exemplo de: expulsão escolar, falta de acesso à saúde,

---

<sup>2</sup> Cisgênero é a “pessoa que se identifica com o gênero que lhe foi socialmente designado ao nascer devido a sua genitália” (RUIZ, 2022, p. 15).

exclusão do mercado de trabalho, agressões físicas e verbais, assassinatos etc. O quadro exposto se agrava diante da ausência de dados oficiais sobre transfobia<sup>3</sup>, resultado da inércia do Estado brasileiro, e dificultando a elaboração e implementação de políticas aptas a promover a efetiva inclusão da comunidade trans.

Contudo, é importante levar em conta que esse cenário de exclusão não se restringe à sociedade brasileira. Assim afirmam investigações como as de Teixeira (2008), Pelúcio (2011) e Vale (2005), nas quais sujeitos “trans” que migraram do Brasil rumo à Europa relatam a crueza da realidade enfrentada nos países de destino, onde além de serem estigmatizados por serem trans, sofrem segregação decorrente de sua raça, nacionalidade e condição de imigrantes.

Tendo em vista que a pandemia agravou as desigualdades sociais, a comunidade trans teve sua vulnerabilidade incrementada diante da crise sanitária e suas consequências econômicas, políticas e sociais (ANTRA, 2021). Portanto, além da importância de pensar os trânsitos migratórios levando em conta o recorte da transgeneridade, faz-se mister considerar as implicações da COVID-19 nesses deslocamentos.

## **MIGRAÇÕES TRANS NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO**

Entender as especificidades das migrações de pessoas transgênero no contexto contemporâneo implica na compreensão de como momentos de crise e instabilidade social afetam particularmente àqueles que já se encontravam vulnerabilizados. Pois, conforme detalhamos em tópico prévio, pensar a transgeneridade leva a discutir tanto acerca dos alicerces que sustentam o entendimento binário de sexo/sexualidade/gênero, quanto sobre as implicações de criar fissuras nesse sistema<sup>4</sup>.

Aludindo especificamente à pandemia decorrente da proliferação do vírus Sars-Cov-2, faz-se coerente falar em termos de intensificação das vulnerabilidades,

---

<sup>3</sup> Lanz (2014, p. 141) define transfobia como a “discriminação, segregação, intolerância, exclusão e violência – real ou simbólica – de pessoas transgênero”.

<sup>4</sup> É o sistema social que percebe o cisgênero como normalidade, o contraponto do “transgênero patológico” (RUIZ, 2022, p. 15).

a fim de negar a pretensão de que a pandemia seja a origem do quadro social de crise econômica, política e social (ANTUNES, 2020). Tais vulnerabilidades transparecem, por exemplo, na impossibilidade de seguir as recomendações sanitárias básicas estabelecidas pela Organização Mundial de Saúde, diante da inviabilidade de permanecer em casa sem trabalhar a fim de cumprir quarentena ou distanciamento social (ANTRA, 2021).

Esse rápido exemplo nos permite começar a articular as questões migratórias – posto que ser migrante incrementa a vulnerabilidade social (PEIXOTO, 2020) –, em face da pandemia e da transgeneridade, podendo pensar dentro de alguns desdobramentos. A princípio, concebamos a pessoa transgênero imigrante diante da obrigatoriedade de permanecer isolada em sua residência. Caso seu sustento dependa de atividade de trabalho informal – na qual incluímos o trabalho sexual, fonte de renda de mais de 90% de pessoas transfemininas no Brasil (ANTRA, 2021) –, não há que se falar da possibilidade de manter distanciamento social, posto que é justamente este contato sua fonte de renda. Por outro lado, se a pessoa transgênero imigrante trabalhar de maneira formal, a ciência acerca das exigências do sistema econômico neoliberal (ANTUNES, 2020) e do aumento das demissões em decorrência da pandemia – Valadas et. al. (2014) denunciam que migrantes são os primeiros a serem demitidos em contextos de crise –, além da realidade da transfobia no mercado formal de trabalho (ANTRA, 2021), fazem com que seja impossível conciliar a rotina de trabalho ao cuidado com a própria saúde.

A partir desse exemplo podemos observar algumas das especificidades da migração de pessoas transgênero e como foram agravadas diante do contexto pandêmico. A frequente segregação dos corpos trans aos espaços de marginalidade acaba tornando o espaço do trabalho formal um ambiente praticamente inacessível, o qual resulta na necessidade de manter o vínculo empregatício a qualquer custo. À vista disso, transindivíduos acabam se sujeitando a circunstâncias que põe em risco sua saúde física e psicológica (RUIZ, 2022).

Ao explicar sobre a generificação dos espaços, Namaste (2006) enfatiza que aos dissidentes de gênero apenas é permitido existir em locais restritos, nos quais



sua presença não criará obstáculos à manutenção de uma sociedade fortemente centrada nos valores da família heterossexual, monogâmica e cisgênero. Do mesmo modo, Pelúcio (2007) afirma que “a noite” – entendida por ela como espaço temporal antropológico –, é o local por excelência das identidades transgênero, na qual tem liberdade para obter sua renda, construir afetos e prazeres.

As constatações das autoras não se referem especificamente a sujeitos trans migrantes, razão pela qual cabe a nós realizar essa interseção. Recorremos então a Ribeiro (2020) quem, em seu trabalho sobre migrantes bolivianos e bolivianas na cidade de São Paulo, observa como a fruição espacial do migrante – particularmente do indocumentado –, é limitada, situação agravada durante a pandemia. Consequentemente, a pessoa transgênero migrante tem sua livre circulação e fruição espacial restritas em razão de seu gênero, de sua condição de migrante e da pandemia.

Trazemos a discussão sobre os espaços permitidos a sujeitos “trans” para demonstrar a dificuldade que essas pessoas – na ampla maioria dos contextos –, enfrentam ao se inserir no mercado de trabalho, sejam migrantes ou não. Contudo, é razoável considerar que a vulnerabilidade se agrava quando pensamos em trabalhadores trans migrantes, uma vez que:

Todas as pessoas em situação de vulnerabilidade social estão expostas às consequências do trabalho precário e da falta de renda, que se agrava em consequência das ações para combate à pandemia covid-19. Esse não é um risco exclusivo de imigrantes e refugiados. Mas esse grupo especial apresenta especificidades quanto a sua condição de vida no país que os coloca potencialmente em situação de desfiliação social (BALTAR; BALTAR, 2020, p. 477).

Dentre as problemáticas enfrentadas por imigrantes, os autores chamam a atenção para a questão do idioma, considerada empecilho para aqueles que migram a locais onde a língua oficial é distinta da sua de origem. Segundo eles, o domínio do idioma local é determinante não somente para a empregabilidade dos indivíduos, mas para “se integrarem de forma mais plena na sociedade receptora” (BALTAR; BALTAR, 2020, p. 477).

Articulando o exposto pelos autores à questão da migração de pessoas transgênero, urge refletir acerca de qual a possibilidade de que se familiarizem com o idioma local, visto que deslocadas do contexto local de sociabilidades – conforme discutiremos adiante –, e provavelmente excluídas dos ambientes educacionais destinados a ensiná-lo. Afirmamos nesse sentido a partir de Louro (2004), quem denuncia as instituições de ensino como falsamente neutras em relação a gênero e sexualidade, resultando na reprodução de opressões cissexistas<sup>5</sup> que segregam pessoas cisdivergentes<sup>6</sup>. Ainda, deve ser considerado que a referida barreira linguística impede “o acesso a serviços de proteção inerentes a pessoas não-cisheterossexuais” (FONSECA, 2020, p. 17).

Tal dificuldade de acesso à educação é também responsável pela pouca qualificação profissional de pessoas transgênero, seja no local de origem ou de destino, diminuindo sua empregabilidade. De acordo a Vale (2005), o desemprego é um dos fatores que impulsionam a migração de transindivíduos, razão pela qual é frequente o envolvimento de pessoas transgênero no mercado sexual transnacional. Nesse âmbito, embora haja ciência de que trabalhadores sexuais também enfrentam dificuldades nos locais de destino, o trânsito migratório de pessoas transfemininas rumo a Europa se mantém tanto pela expectativa de ganhos para além do âmbito econômico – convém mencionar que *européia* é termo êmico utilizado para designar travestis e transexuais belas, glamurosas e letradas (TEIXEIRA, 2008) –, quanto pela falta de oportunidades vivenciada no país de origem.

Acerca do vínculo entre migração e prostituição, Piscitelli (2014) ressalta a frequência com que trabalhadores sexuais são penalizados pelas políticas que insistem em considerar qualquer migrante envolvido com o mercado sexual como necessariamente vítima de tráfico e exploração. Para a pesquisadora, equiparar o mercado sexual transnacional ao tráfico internacional de pessoas impede a

---

<sup>5</sup> Cissexismo é a “ideologia resultante do binarismo ou dimorfismo sexual, que se fundamenta na crença estereotipada de que características biológicas relacionadas a sexo são correspondentes a características psicossociais relacionadas à gênero” (RUIZ, 2022, p. 15).

<sup>6</sup> Cisdiversas são todas as identidades que extrapolam a cisgeneridade, a exemplo de travestis, pessoas não-binárias, *two-spirits*, etc. (RUIZ, 2022).

regulamentação do trabalho sexual, fomentando o estigma que recai sobre a atividade.

Sobre a origem das discussões acerca do tráfico feminino, assinala Kempadoo:

A perspectiva da ‘escravidão sexual feminina’ está historicamente ligada à Europa Ocidental e a América do Norte, e a movimentos reformistas de mulheres de classe média originários nessa parte do mundo. Emma Goldman, anarquista e firme defensora da autonomia sexual das mulheres, por exemplo, observou criticamente nas primeiras décadas do século vinte que a cruzada contra a escravidão branca, que se tornou sinônimo de uma campanha contra a prostituição, foi apoiada, quando não liderada por mulheres e movimentos reformistas da elite e da classe média da Europa Ocidental e dos EUA, que procuravam ‘salvar’ suas irmãs ‘decaídas’ de maneira paternalista. Essa posição feminista contra a prostituição impõe uma lógica particular burguesa e imperialista às primeiras campanhas contra o tráfico, e pode ainda ser encontrada no movimento contemporâneo das mulheres dos EUA, algumas das quais se alinham com ideologias e agendas políticas cristãs e conservadoras (2005, p. 59)

Essa influência moralizante dificulta a análise das circunstâncias de opressão em concreto, negando a agência(*agency*) de quem se prostitui e invisibilizando outras questões relacionadas ao movimento migratório impulsionado pelo mercado sexual transnacional, a exemplo da racialização dos corpos, das relações de colonialidade entre países, dos afetos entre os sujeitos etc. (PISCITELLI, 2007). Nesse sentido, se Kempadoo (2005) alude a um triplo estigma de “criminosa, puta e imigrante”, ao tratar de migrantes transgênero pode se pensar em um quarto estigma, referente à condição de não-cisgênero.

Ressaltamos que aludido estigma é perpetrado também por agentes estatais. Assim se percebe em investigações como as de Vale (2005), as quais demonstram que uma parcela relevante da violência sofrida por trabalhadores sexuais transgênero imigrantes advém das próprias autoridades policiais que deveriam resguardá-los.

Em âmbito nacional, Teixeira (2008) expõe que apenas a partir da atualização de 2005 – a qual substitui a expressão “mulheres” por “pessoas” –, o Código Penal brasileiro passa a pensar em pessoas transfemininas como potenciais vítimas de

tráfico internacional de pessoas. A partir disso, a autora problematiza dois aspectos que interferem na vida desses sujeitos:

(...) o primeiro, relacionado ao Código Penal Brasileiro, não contempla a possibilidade de que uma pessoa possa realizar a migração voluntária para trabalho sexual e/ou receber auxílio de outro e a realização desse desejo termina por criminalizar algumas estratégias de acionamento de redes sociais que são legitimamente acionadas em contextos fora da prostituição (...) o segundo, a paradoxal atuação de ONGs que atuam no combate ao tráfico e na proteção das vítimas no exterior. O não reconhecimento por parte das travestis de que são/foram exploradas/traficadas cria uma situação ambivalente, ora o discurso oficial empregado pelas ONGs coloca as travestis no lugar daquelas consideradas traficadas, exploradas e, portanto, necessitam de proteção ou as deslocam para a situação de “perigosas e bandidas” ao vincular a prostituição à marginalidade (indocumentadas) e à (des)ordem pública (TEIXEIRA, 2008, p. 279-280).

O exposto transparece tanto a necessidade de compreender as nuances da realidade vivenciada por transdivíduos para articular um efetivo combate às reais situações de tráfico, quanto a relevância de fomentar a criação de políticas aptas a integrar esses imigrantes aos contextos sociais de destino. Assim afirmamos com base no entendimento de que a integração nos países de destino abarca fatores como a possibilidade de legalização documental, trabalho digno, acesso à educação e saúde, bem como o incentivo à construção de um senso de comunidade, conforme enfatiza Ribeiro:

A dificuldade de acesso ao lazer e, sobretudo, àquele espaço que os reúne como comunidade, também amplia a vulnerabilidade de migrantes, uma vez que agrava a sensação de insegurança, aumenta o estresse e piora a qualidade de vida desses sujeitos (2020, p. 470).

De acordo com Annoni (2020, p. 325), apesar de a migração gerar “efeitos positivos na economia e na demografia, assim como no enriquecimento cultural e social, dos Estados de acolhimento”, é frequente a associação entre movimentos migratórios, ameaça e instabilidade social. No que tange especificamente ao fluxo migratório de pessoas trans, tal associação se agrava, visto que mais sujeitos a:

Situações de exploração e abuso sexual, tráfico humano, falta de proteção policial e militar, não acolhimento nos serviços básicos de saúde, insensibilidade dos agentes de migração e refúgio com a causa, ou melhor, com as pessoas em causa, a frequente exclusão social e familiar, o medo comum de falar sobre a orientação sexual e a identidade de gênero, a violência e o preconceito sofridos no local de origem e de destino, ameaças e perseguições ligadas à orientação sexual e identidade de gênero (FONSECA, 2020, p. 14).

Embora não mencionada no fragmento, cremos importante acrescentar a influência das opressões de raça na experiência do migrante, tomando por base tanto os dados da ANTRA (2021) – os quais, embora não tratem especificamente de migrantes, explicitam que a realidade da transfobia é mais gravemente vivenciada por corpos negros –, como afirmações de estudiosas a exemplo de Angela Davis (2016) e Kimberlee Crenshaw (2004) acerca da necessidade de articular as questões de gênero às raciais. No mesmo sentido, Peixoto afirma que:

Há muito que se sabe que o gênero, a idade, a classe social ou o grupo étnico-racial explicam as desigualdades de acesso a recursos. É menos lembrado que o estatuto migratório é também um dos principais eixos de desigualdade. O efeito é ainda mais gravoso quando, por via da interseccionalidade, se acumulam várias daquelas condições (...) (2020, p. 134)

As problemáticas expostas se agravam ao recordar que o contexto pandêmico intensificou as desigualdades sociais, gerando consequências que devem ser examinadas atentamente a fim de se desenvolverem as estratégias necessárias para saná-las. Nesse âmbito, torna-se ainda mais urgente incentivar investigações voltadas à experiência de migrantes transgênero, pois é necessário conhecer de que maneiras a pandemia os impactou para, a partir disso, agir para integrá-los efetivamente aos locais de destino.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Nesta proposta apresentamos alguns apontamentos pertinentes à compreensão das questões envolvidas nos trânsitos migratórios de pessoas transgênero. Para tanto, iniciamos discutindo acerca do conceito de gênero e seu forte caráter binário e normativo, o qual gera graves implicações para as identidades trans, compreendidas como aquelas que contrariam a essas expectativas de gênero. Tendo em vista que o *locus* de nossa fala é o Brasil, partimos de dados referentes

ao contexto nacional para problematizar a experiência trans, porém cientes de que os discursos que alicerçam a patologização da transgeneridade reverberam em todas as sociedades ocidentais contemporâneas, em maior ou menor grau (KANDO, 2016).

A seguir, abordamos a relevância de pensar os trânsitos migratórios tendo em mente um recorte de gênero que leva em consideração a distinta experiência de corpos cis e corpos trans, especialmente no contexto da pandemia. Dada a escassez de literatura que trata especificamente sobre migração, transgeneridade e pandemia, construímos problematizações de maneira interdisciplinar, pondo em diálogo estudos sobre gênero, transgeneridade, migrações, sociologia do trabalho, pandemia, etc.

Desse modo, constatamos que o recorte da transgeneridade é capaz de agravar contextos de vulnerabilidade decorrentes da condição de imigrante na pandemia. Assim é possível aduzir a partir de estudos que apontam a dificuldade que pessoas transgênero têm de se inserir no mercado de trabalho formal nos locais de destino – o que se deve tanto à transfobia quanto à situação de indocumentadas (VALE, 2005) – e de investigações que indicam como a pandemia intensificou as vulnerabilidades vivenciadas pelos migrantes (PEIXOTO, 2020).

Tendo em vista a dificuldade social em aceitar transindivíduos fora dos ambientes urbanos marginalizados (NAMASTE, 2006), tem-se um acesso dificultado à saúde (ANTRA, 2021) ao lazer e à educação (LOURO, 2004), impedindo a efetiva integração do imigrante trans. Ainda, considerando quão frequente é o envolvimento de sujeitos trans migrantes com o mercado sexual transnacional, o estigma do trabalho sexual vulnerabiliza ainda mais a essa comunidade.

O quadro exposto almeja enfatizar o caráter complexo dos trânsitos migratórios de transindivíduos e como a transfobia atua para intensificar a segregação social. Portanto, esta proposta buscou apontar alguns eixos importantes para nortear a elaboração de políticas direcionadas aos migrantes trans e efetivamente capazes de atender suas necessidades e particularidades. Ainda, tendo em vista o vínculo entre migração e a busca de melhores condições de vida,

urge implementar também em âmbito nacional e local estratégias que permitam a transindivíduos efetiva inserção social em seus países e locais de origem.

## REFERÊNCIAS

ANNONI, Danielle. Mulheres migrantes e pandemia: vulnerabilidades sobrepostas diante da securitização internacional de fronteiras. In: **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**/ Rosana Baeninger; Luís Renato Vedovato; Shailen Nandy (Coordenadores); Catarina von Zuben; Luís Felipe Magalhães; Paolo Parise; Natália Demétrio; Joice Domeniconi (Organizadores). – Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020.

ANTRA. **Dossiê dos assassinatos e da violência contra travestis e transexuais brasileiras em 2020** / Bruna G. Benevides, Sayonara Naider Bonfim Nogueira (Orgs). – São Paulo: Expressão Popular, ANTRA, IBTE, 2021 Disponível em: [dossie-trans-2021-29jan2021.pdf](https://wordpress.com/dossie-trans-2021-29jan2021.pdf) (wordpress.com). Acesso em 20 jun. 2022.

ANTUNES, Ricardo. **Coronavírus: o trabalho sob fogo cruzado**. São Paulo: Boitempo, 2020.

ASSIS, Gláucia de Oliveira; KOSMINSKY, Ethel V. Gênero e migrações contemporâneas. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 15, n. 3, p. 695-697, set./dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v15n3/a12v15n3.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2022.

BALTAR, Cláudia S; BALTAR, Ronaldo. **Covid-19, distanciamento social e o risco de “desfiliação social”: refletindo sobre implicações e significados para os imigrantes internacionais a partir do Brasil e do Paraná**. In: **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**/ Rosana Baeninger; Luís Renato Vedovato; Shailen Nandy (Coordenadores); Catarina von Zuben; Luís Felipe Magalhães; Paolo Parise; Natália Demétrio; Joice Domeniconi (Organizadores). – Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020.

BONASSI, Brune Camillo. **Cisnorma: acordos societários sobre sexo binário e gênero. 2017**. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/182706/349130.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 jul. 2022.

BUTLER, Judith. **Undoing gender**. New York: Routledge, 2004.

COACCI, Thiago. **Como funciona a despatologização na prática? Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 27, n. 2, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/kvcFjrPHXYg8yXvRWT8SXnp/>. Acesso em: 14 jun. 2022.

CRENSHAW, Kimberle. A Interseccionalidade na Discriminação de Raça e Gênero. In: **VV.AA. Cruzamento: raça e gênero**. Brasília: Unifem, 2004.

DAVIS, Angela. **Mulheres, Raça e Classe**. Editora Boitempo. São Paulo. 2016.

FONSECA, Nathália Antonucci. **Entrecruzamentos entre migração, gênero e sexualidade: experiências de vida de mulheres não-cisheterossexuais venezuelanas e solicitantes de refúgio**. 2020. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ, 2020. Disponível em: [https://www.academia.edu/43171540/\\_Disserta%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_Mestrado\\_ENTRECRUZAMENTOS\\_ENTRE\\_MIGRA%C3%87%C3%83O\\_G%C3%8ANERO\\_E\\_SEXUALIDADE\\_experi%C3%AAs\\_de\\_vida\\_de\\_mulheres\\_n%C3%A3o\\_cisheterossexuais\\_venezuelanas\\_e\\_solicitantes\\_de\\_ref%C3%BAgio](https://www.academia.edu/43171540/_Disserta%C3%A7%C3%A3o_de_Mestrado_ENTRECRUZAMENTOS_ENTRE_MIGRA%C3%87%C3%83O_G%C3%8ANERO_E_SEXUALIDADE_experi%C3%AAs_de_vida_de_mulheres_n%C3%A3o_cisheterossexuais_venezuelanas_e_solicitantes_de_ref%C3%BAgio). Acesso em: 13 jun. 2022.

HARAWAY, Donna. **Simians, cyborgs, and women**. The reinvention of nature. Routledge, New York, 1991.

JESUS, Jaqueline Gomes de. **Orientações sobre identidade de gênero: conceitos e termos** / Jaqueline Gomes de Jesus. Brasília, 2012. Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/16/o/ORIENTA%C3%87%C3%95ES\\_SOBRE\\_IDENTIDADE\\_DE\\_G%C3%8ANERO\\_CONCEITOS\\_E\\_TERMOS\\_\\_2%C2%AA\\_Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf?1355331649](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/16/o/ORIENTA%C3%87%C3%95ES_SOBRE_IDENTIDADE_DE_G%C3%8ANERO_CONCEITOS_E_TERMOS__2%C2%AA_Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf?1355331649). Acesso em: 10 jul. 2022.

KANDO, Thomas. **The transsexual phenomenon in a changing culture**. 2016. Disponível em: [http://tomkando.com/professional\\_publications.shtml](http://tomkando.com/professional_publications.shtml). Acesso em: 20 jun. 2022.

KEMPADOO, Kamala. Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres. **Cadernos Pagu**, n. 25, julho-dezembro, 2005. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8644701>. Acesso em: 12 jun. 2022.

LANZ, Letícia. **O corpo da roupa: a pessoa transgênera entre a transgressão e a conformidade com as normas de gênero**. 2014. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR, 2014. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/31059/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o\\_Pre\\_conceito%20e%20discrimina%C3%A7%C3%A3o%20social.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/31059/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Pre_conceito%20e%20discrimina%C3%A7%C3%A3o%20social.pdf). Acesso em: 20 jun. 2022.

LOURO, Guacira Lopes. **Um corpo estranho: ensaios sobre sexualidade e teoria queer**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

NAMASTE, Viviane Ki. Genderbashing. Sexuality, Gender, and the Regulation of public space. In: STRYKER, Susan; WHITTAKER, Stephen. **The transgender studies reader**. Routledge: New York, p. 584-600, 2006.

PEIXOTO, João. **O que nos ensina a pandemia sobre migrações internacionais? O caso português e o contexto mundial**. In: **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**/ Rosana Baeninger; Luís Renato Vedovato; Shailen Nandy (Coordenadores); Catarina von Zuben; Luís Felipe Magalhães; Paolo Parise; Natália



Demétrio; Joice Domeniconi (Organizadores). – Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020.

PELÚCIO, Larissa. **Nos nervos, na pele, na carne**: uma etnografia sobre prostituição travesti e o modelo preventivo de AIDS. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos/SP, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/pdf/argu/v19n52/v19n52a5.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2022.

PELÚCIO, Larissa. **Corpos indóceis** – a gramática erótica do sexo transnacional e as travestis que desafiam fronteiras. In: **Michel Foucault**: sexualidade, corpo e direito/ Luiz Antônio Francisco de Souza, Thiago Teixeira Sabatine e Boris Ribeiro de Magalhães, organizadores. – Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

PISCITELLI, Adriana. Corporalidade em confronto: brasileiras na indústria do sexo na Espanha. **RBCS**, v. 22, n. 64, jun. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/RXL4cjNgJr4kgmzwBJdXj4f/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 02 jun. 2022.

PISCITELLI, Adriana. Interseccionalidades, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras. **Sociedade e cultura**, v. 11, n. 2, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/5247>. Acesso em: 04 jun. 2022.

PISCITELLI, Adriana. Violências e afetos: intercâmbios sexuais e econômicos na (recente) produção antropológica realizada no Brasil. **Cadernos Pagu**, n. 42, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cpa/a/XyGwWmnCMbzNYCXnjD5MCfN/?format=html>. Acesso em: 06 jun. 2022.

PRECIADO, Paul B. “Multidões *queer*: notas para uma política dos “anormais”. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 19, n. 1, jan./abr. 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=38118774002>. Acesso em: 17 jun. 2022.

PRECIADO, Paul B. **Manifesto contrassexual**: práticas subversivas de identidade sexual. São Paulo: n-1 edições, 2014.

RIBEIRO, Juliana Carvalho. **Covid-19 e distanciamento social: os desdobramentos da pandemia para a população migrante boliviana na RMBH-MG**. In: **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**/ Rosana Baeninger; Luís Renato Vedovato; Shailen Nandy (Coordenadores); Catarina von Zuben; Luís Felipe Magalhães; Paolo Parise; Natália Demétrio; Joice Domeniconi (Organizadores). – Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020.

RUIZ, Melissa Salinas. **Histórias de vida e trabalho de pessoas transgêneras em Foz do Iguaçu/PR**. 2022. Tese (Doutorado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Foz do Iguaçu/PR, 2022.

STRYKER, Susan. **Transgender History: the roots of today's revolution**. Second edition. Berkeley: Seal Press, 2017.

TEIXEIRA, Flávia do Bonsucesso. **L'italia dei Divieti: entre o sonho de ser europeia e o babado da prostituição**. *Cadernos Pagu*, Campinas, SP, n. 31, p.275-308, dez. 2008. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-83332008000200013&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-83332008000200013&script=sci_arttext). Acesso em: 28 jun. 2022.

TEIXEIRA, Marcelo. "Metronormatividades" nativas: migrações homossexuais e espaços urbanos no Brasil. *Áskesis*, v. 4, n. 1, jan./jun. 2015, pp. 23-38.

VALADAS, Carla; GÓIS, Pedro; MARQUES, José Carlos. **Quando o trabalho desaparece: imigrantes em situação de desemprego em Portugal**. Lisboa, ACM, 2014.

VALE, Alexandre Fleming Câmara. **O vôo da beleza: travestilidade e devir minoritário**. 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/CE, 2005. Disponível em: [tese\\_alexandre\\_fleming\\_camara\\_vale\(ufc.br\)](http://tese_alexandre_fleming_camara_vale(ufc.br)). Acesso em: 10 jun. 2022.

## **A GEOPOLÍTICA DA ENERGIA NA FRONTEIRA BRASIL- PARAGUAI: O TRATADO DE ITAIPU**

**Marcos Mesquita<sup>1</sup>**

**Nicolly Marinho<sup>2</sup>**

**Camilo Pereira Carneiro<sup>3</sup>**

### **Resumo**

O Tratado de Itaipu, assinado em 26 de abril de 1973, que formalizou a implantação de uma hidrelétrica binacional entre Brasil e Paraguai no rio Paraná, tem validade de 50 anos, que se encerra em 2023. Principal hidrelétrica da América Latina, Itaipu Binacional constitui um elemento chave na geopolítica regional. A hidrelétrica forneceu, em 2021, 8,4% da energia consumida no Brasil e 85,6% da energia consumida no Paraguai. Em 2023, os dois países renegociarão o anexo “C” do tratado, estabelecendo novas regras para o preço da energia que o Paraguai fornece para o Brasil, assunto que já configura um dos principais temas da diplomacia brasileira. Nesse sentido, face à importância estratégica da hidrelétrica na geração de energia dos países e no processo de integração regional, o presente artigo analisará sob a ótica da Geografia e Comunicação, a geopolítica da energia na fronteira Brasil Paraguai e seus desdobramentos.

**Palavras-chave:** Tratado de Itaipu; geopolítica; Bacia do Prata; Hidrelétrica de Itaipu.

### **INTRODUÇÃO**

Brasil e Paraguai possuem uma profunda integração materializada pela presença de um grande contingente de brasileiros e seus descendentes no Paraguai, que atuam de forma significativa no setor do agronegócio (produção de soja), bem como por acordos bilaterais como o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, os programas interrompidos SIS-Fronteiras e PEIBF; além disso os dois países fazem parte de blocos regionais, como o Mercosul, o Prosul, o Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata (CIC), a Organização dos Estados Americanos (OEA), entre outros.

---

<sup>1</sup> Discente do Curso de Licenciatura em Geografia da Universidade Federal de Goiás. E-mail: marcos\_mesquita@discente.ufg.br.

<sup>2</sup> Discente do Curso de Bacharelado em Jornalismo da Universidade Federal de Goiás. E-mail: nicollynathalia@discente.ufg.br.

<sup>3</sup> Doutor em Geografia. Professor Adjunto do Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás. E-mail: camilo.pereira@ufg.br.

O ano de 2023 é emblemático por marcar o termo da vigência do Tratado de Itaipu, assinado entre o Brasil e o Paraguai em 1973, que estabeleceu as normas de administração e partição da energia gerada por Itaipu Binacional, a principal hidrelétrica dos dois países, que gera energia para o centro-sul do Brasil, o coração geoeconômico do país.

Visando analisar o contexto geopolítico no qual o tema da renegociação do anexo “C” do Tratado de Itaipu está inserido, o trabalho traz, inicialmente, uma abordagem acerca das relações entre Brasil e Paraguai desde o período da Independência dos países, passando pela guerra da Tríplice Aliança, o Tratado de Limites (1872), a ditadura de Stroessner, quando foi assinado o Tratado de Itaipu (1973) e por fim, a constituição da Hidrelétrica Binacional (entre 1975 a 1982).

Na sequência, o artigo analisa o processo de consolidação da fronteira Brasil-Paraguai e a dinâmica da hidrelétrica binacional. a seção apresenta os detalhes da Ata de Iguaçu (1966) e do Tratado de Itaipu (1973), assim como o Acordo Tripartite Itaipu-Corpus (1979) e os impactos no mercado de trabalho e na migração de novos trabalhadores para região.

Por fim, o texto trata dos elementos concernentes à renegociação do Tratado de Itaipu (1973), com enfoque especial ao Anexo “C” do Tratado, a geopolítica energética, o declínio da produção da usina hidrelétrica nos últimos anos e os principais atores políticos envolvidos no tema. No tocante à metodologia, o presente artigo configura uma pesquisa qualitativa, básica, pautada em análise bibliográfica e documental, sob a ótica da Geografia Política e da comunicação, com recorte temporal abrangendo o período entre 1966 e 2022 e enriquecido com cartografia temática elaborada com o software *ArcGIS*.

## **RELAÇÕES BRASIL PARAGUAI: DA INDEPENDÊNCIA À GUERRA DA TRÍPLICE ALIANÇA**

As atuais relações entre Brasil e Paraguai decorrem de um processo histórico que remonta ao período da colonização ibérica na América do Sul. Nesse sentido, é importante destacar que a colonização espanhola na América do Sul deu origem ao Vice-Reino do Rio da Prata (1776 -1816), território que exercia grande controle

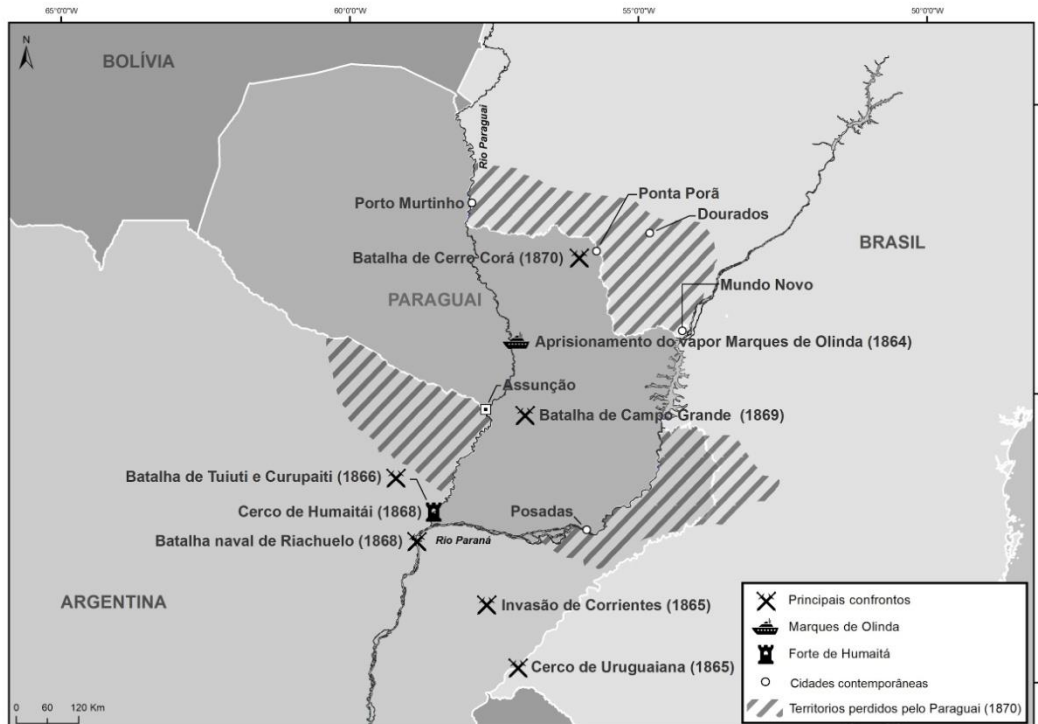
sobre a Bacia do Rio da Prata, além de possuir saída para o Oceano Pacífico via Cordilheira dos Andes. O referido Vice-Reino abarcou os territórios correspondentes à Argentina, ao Uruguai, Paraguai, Bolívia, além de parte do Rio Grande do Sul e uma parte do Chile (SELLIER, 2006). Brasil e Paraguai possuem ainda um passado compartilhado das experiências das missões jesuíticas, que existiram entre os séculos XVII e XVIII.

O Paraguai é um país mediterrâneo, sem saída para o mar. Essa característica exerce forte influência nas questões econômicas do país. Ao longo de sua história o Paraguai tem se valido da estratégia do pêndulo, transitando entre as áreas de influência da Argentina e do Brasil, tendo suas fronteiras delimitadas após a Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870).

Terminada a Guerra da Tríplice Aliança, acentuaram-se as divergências entre o Brasil e a Argentina, que disputavam a hegemonia na Bacia do Prata. No tocante ao Paraguai, o tratado de limites com o Brasil foi firmado em 1872 e a díade ficou estabelecida na área entre a região das Sete Quedas e o Rio Apa. Com este tratado, o Brasil se apropriou de áreas que hoje fazem parte do Estado de Mato Grosso do Sul, entre os atuais municípios de Porto Murtinho e Mundo Novo. Por sua vez, o tratado de limites com a Argentina foi firmado pelo Paraguai em 1876, tendo o país cedido áreas correspondentes às atuais províncias de Misiones e Formosa.

As questões fronteiriças entre o Brasil e o Paraguai e a instabilidade política brasileira na década de 1930, levou ao distanciamento dos países. Em 1941, Getúlio Vargas visitou o Paraguai, e firmou diversos acordos comerciais e culturais. Segundo Farina (2003), essa aproximação possibilitou que a partir de 1959 o presidente Stroessner promovesse mudanças geopolíticas significativas.

**Mapa 1 - Principais eventos da Guerra da Tríplice Aliança**



Autor: Marcos Mesquita (2022).

A ascensão de Stroessner, que ficou no poder entre 1959 e 1989, foi fundamental para que a política do Paraguai oscilasse em favor do Brasil, ainda que isso não tenha significado o abandono da Argentina. Naquele período, o Paraguai procurou se beneficiar da rivalidade entre as duas potências regionais. Entretanto, a reaproximação entre Brasil e Paraguai foi impulsionada por conta da construção da estrada, em 1954, que ligava o rio Paraná à cidade de Coronel Oviedo, obra financiada pelo Brasil.

Durante o governo Kubitschek (1956-1961), teve início a construção da ponte internacional que ligaria os dois países, que viria a ser inaugurada em 1965. A obra fez com o que o Paraguai se afastasse da Argentina e se aproximasse do Brasil. A saída ao leste implicou em uma nova dinâmica para a economia paraguaia e para a organização produtiva do país. Em 1957 foi determinada a criação de uma nova cidade na fronteira com o Brasil, que após ter recebido os nomes de Puerto Flor de Lis e Puerto Stroessner receberia o nome pelo qual é conhecida hoje: *Ciudad del Este* (SILVA, 2006).

Em 1962, as questões de territorialidade voltaram a ser discutidas acerca da posse da região das Sete Quedas, no rio Paraná. Região de enorme valor hidrelétrico por conta do desnível das águas, o que levou a um impasse sobre a área litigiosa. No que tange aos documentos que possibilitaram a construção de Itaipu Binacional, foi assinada em 1966 a Ata do Iguaçu. Já em 1973, Brasil e Paraguai assinaram o Tratado de Itaipu, instrumento legal para o aproveitamento hidrelétrico do rio Paraná; finalmente, em 1974, foi criada a entidade binacional Itaipu. As obras da hidrelétrica tiveram início em 1975 e foram concluídas em 1982.

A região não deixou de ser uma fronteira tripla; a construção de Itaipu Binacional estremeceu as relações dos dois países com a Argentina pelo direito do uso das águas do rio Paraná. Desse modo, em 1979, foi assinado o Acordo Tripartite Itaipu-Corpus entre Brasil, Paraguai e Argentina, que passou a regular o aproveitamento hídrico do rio Paraná desde as Sete Quedas até a foz do Rio da Prata (CARNEIRO, 2016).

O Acordo Tripartite Itaipu-Corpus solucionou o problema do uso dos recursos hídricos na bacia do Rio Paraná e permitiu que Brasil e Argentina iniciassem um novo momento em suas relações bilaterais. Com o acordo foram superadas antigas tensões entre os dois países, que trocaram notas diplomáticas em 19 de outubro de 1979, um marco simbólico, que representou a transição da disputa geopolítica para a política de cooperação. Cabe ressaltar que esta mudança ocorreu em um momento em que os dois países eram governados por ditaduras militares.

## **A CONSOLIDAÇÃO DA FRONTEIRA E A HIDRELÉTRICA DE ITAIPU BINACIONAL**

A partir do diálogo entre as diplomacias de Brasil e Paraguai, foi possível sanar, em 1966, as questões referentes à área litigiosa na região de Sete Quedas. Dessa forma, foi assinada na cidade de Foz Iguaçu, em 22 de junho do referido ano, a Ata do Iguaçu, um tratado entre Brasil e Paraguai que, em conjunto com o Tratado de Itaipu (1973), possibilitaria o aproveitamento das águas e a construção da hidrelétrica de Itaipu Binacional no rio Paraná. As obras da usina iriam ocorrer entre os anos de 1975 e 1982 (VARGAS, 2017).

O artigo 3º da Ata do Iguaçu previa o condomínio das águas, o estudo e a exploração dos recursos disponíveis na região entre o Salto das Sete Quedas e a foz do rio Iguaçu. Já o artigo 4º, estabelecia que a energia produzida na região seria dividida igualmente. Ambos os artigos serviram de base para o aproveitamento dos recursos hídricos na fronteira brasileiro-paraguaia.

Por sua vez, o Tratado de Itaipu estabeleceu que a entidade Itaipu Binacional seria criada por meio de uma parceria entre a *Administración Nacional de Electricidad* (Ande), do Paraguai, e a Eletrobrás, do Brasil. A nova empresa seria gerida pelas normas e anexos de seu estatuto. As tratativas do tratado foram separadas em três partes. A primeira é o tratado em si, cujo documento exprime os princípios gerais acordados. A segunda parte é composta de três anexos: o Anexo “A”, que aborda o estatuto da Itaipu Binacional; o Anexo “B”, que descreve as obras da usina; e o Anexo “C”, referente às questões financeiras e econômicas da hidrelétrica. A terceira parte trata das notas reversais do acordo (ESPÓSITO NETO, 2020).

O desenvolvimento político bilateral e a consequente construção da usina hidrelétrica de Itaipu Binacional foram um marco da consolidação da fronteira entre Brasil e Paraguai, fomentando diversos aspectos culturais, comerciais e sociais na zona fronteira. Cabe lembrar que a fronteira Brasil-Paraguai abrange ainda a Tríplice Fronteira, englobando a Argentina ao seu todo. Desse modo, a Tríplice Fronteira, segundo Silva (2014), consiste em “uma construção social e espaço de práticas sociais, culturais e econômicas compartilhadas entre Brasil, Paraguai e Argentina”.

A aproximação bilateral entre Brasil e Paraguai, com vistas à gestão compartilhada do aproveitamento hidrelétrico do rio Paraná, significou, para a Argentina, uma ameaça aos seus interesses e direitos, haja vista que limitou a soberania interna. Tal impasse chegou a ser debatido na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1972 (FAJARDO, 2004). Nesse sentido, os debates entre Brasil, Argentina e Paraguai tiveram como foco vários temas técnicos, como o aproveitamento das águas excedentes, a navegação e a sedimentação. No entanto,



a discussão sobre a quantidade de turbinas e acerca da cota de água ganharam mais notoriedade (ESPÓSITO NETO, 2020).

O imbróglio só foi resolvido em 19 de outubro de 1979, quando o Brasil, a Argentina e o Paraguai assinaram o Acordo Tripartite Itaipu-Corpus, que oficializou as normas para a utilização dos recursos hídricos no trecho do rio Paraná entre o Salto das Sete Quedas e a foz do Rio da Prata. O documento regulamentou os níveis e a variação permitida do rio, além das diversas proposições de novas hidrelétricas na região comum aos três países. Esse episódio marcou o fim de um importante e exigente manobra diplomática (ITAIPU BINACIONAL, 2022).

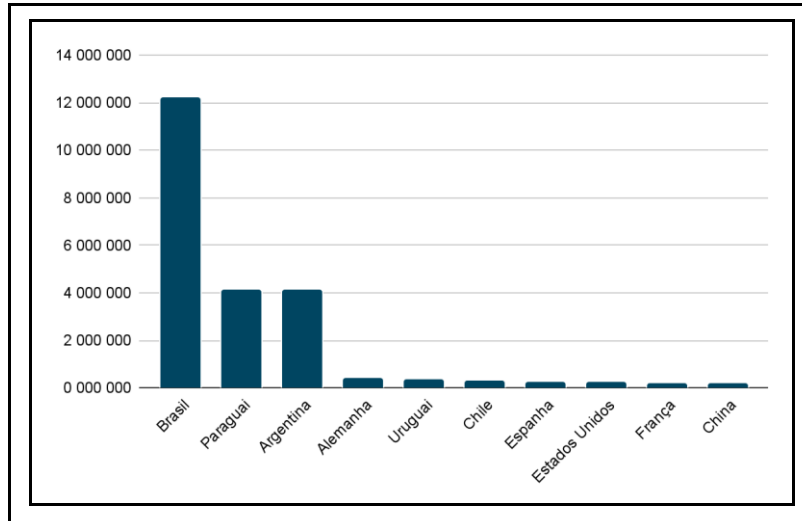
Outrossim, a construção de Itaipu Binacional alterou drasticamente a dinâmica do trabalho na região. A criação da usina empregou mais de 40 mil funcionários e fez com que a cidade de Foz do Iguaçu recebesse mais de 240 mil moradores entre os anos de 1950 e 1990. A razão para tal crescimento foi a possibilidade de emprego, que atraiu brasileiros, em maior número, e paraguaios, em menor número. Nesta mesma época, o Brasil passava por um processo de êxodo rural, o que fez com que, além de trabalhadores profissionais, inúmeras pessoas sem qualificação integrassem os mais variados tipos de trabalho na construção de Itaipu Binacional (SILVA, 2014).

A geração de energia anual da Itaipu Binacional, em 2016, foi a primeira a superar a marca de 100 milhões de megawatts-hora (MWh). Com mais de 103 milhões de MWh, a usina ultrapassou o recorde da hidrelétrica chinesa Três Gargantas, que obteve, em 2014, 98,8 milhões de MWh, retomando a liderança em produção anual de energia limpa e renovável. Além disso, Itaipu Binacional é a hidrelétrica com maior número de produção acumulada do mundo. Em 1984, no início de suas operações, a usina produziu mais de 2,4 bilhões de MWh (ITAIPU BINACIONAL, 2022).

Para além da produção de energia elétrica, Itaipu Binacional constitui um dos mais importantes atrativos turísticos do Brasil e do Paraguai, impactando no setor de turismo da Tríplice Fronteira como um todo, gerando postos de trabalho, negócios e serviços. O gráfico 1 apresenta as principais nacionalidades dos turistas que

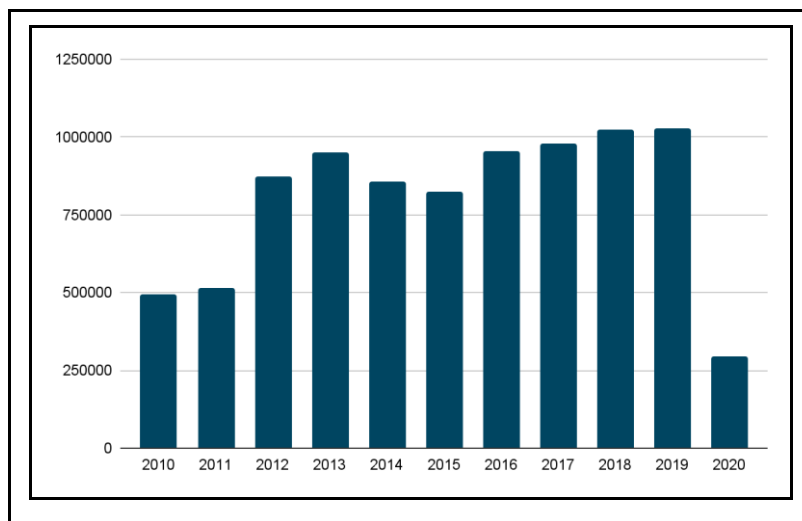
visitaram Itaipu Binacional no período entre 1977 e 2020.

**Gráfico 1- Nacionalidade dos visitantes em Itaipu (1977 - 2020)**



Fonte: Itaipu Binacional (2022).

**Gráfico 2 - Fluxo de visitantes em Itaipu (2010 - 2020)**



Fonte: Itaipu Binacional (2022).

Nos últimos anos, a fronteira entre Brasil e o Paraguai tem deixado de contar com políticas públicas de desenvolvimento econômico e social. Iniciativas como o PDFF, o SIS-Fronteiras e o PEIBF foram descontinuadas pelo governo federal, sobretudo a partir de 2015. Diante desse cenário, parte da população mais carente e com menos acesso à informação se encontra em uma situação precarizada, estando

vulneráveis a diversos tipos de violência e à mercê de grupos criminosos que se valem desse contexto para conquistar novos membros (CARNEIRO, 2021).

### **O TRATADO DE ITAIPU: RENEGOCIAÇÃO E GEOPOLÍTICA ENERGÉTICA**

De acordo com Espósito Neto (2020), a diplomacia brasileira entende que na renegociação do tratado de 1973 e de seus anexos, o Paraguai obteve vantagens. Isto porque Assunção conseguiu paridade na construção e na operacionalização de Itaipu Binacional; além disso, os empréstimos conseguidos junto ao Brasil foram a juros fixos e com um longo período de carência, sendo o montante pago em energia. O Brasil financiou também uma série de obras de infraestrutura ao redor da área de Itaipu Binacional.

Por sua vez, no Paraguai é corrente a ideia de que o Brasil desempenha o papel de vassalo das principais potências capitalistas, como os EUA, que têm interesse de impedir que o Paraguai se desenvolva economicamente e socialmente. Neste contexto, Itaipu Binacional compõe essa longa história de espoliação das riquezas paraguaias — história da qual o Brasil faz parte desde a guerra da Tríplice Aliança (1864 -1870). Não obstante, Espósito Neto (2020) afirma que não foram identificados elementos que embasam a ideia de que o Tratado de Itaipu tenha sido fruto do *sub-imperialismo* brasileiro.

Em 2009, em meio a um momento em que a esquerda estava no poder no Paraguai e no Brasil, os presidentes Lula da Silva e Fernando Lugo assinaram uma declaração conjunta com trinta e um pontos voltada para resolver problemas da Itaipu Binacional. O documento defendia o aumento da compensação recebida pelo Paraguai, além de oferecer uma estratégia financeira para construir a infraestrutura energética necessária no país. Afirmou ainda o direito de o Paraguai comercializar energia diretamente no mercado brasileiro e previu a possibilidade de venda para terceiros países a partir de 2023. O documento também tratou do comércio de triangulação entre o Paraguai (Ciudad del Este, em especial) e o Brasil, e da situação dos migrantes brasileiros que estão no Paraguai, ligados ao setor da agropecuária. A declaração conjunta reformulou a integração como um nexo de

energia, comércio e agricultura com desenvolvimento social, direitos humanos e soberania popular como princípios orientadores (FOLCH, 2021).

Não obstante, cabe frisar que, no tocante às relações energéticas entre Brasil e Paraguai - ponto crucial na relação entre os dois países -, o Tratado de Itaipu, em seu Anexo “C”, que estabelece as condições de transferência de energia gerada e remuneração desta, precisa ser renegociado e reformulado até o ano de 2023. Todavia, os diálogos entre os dois países se mostraram difíceis desde o início, retardando uma solução para o tema. Em fevereiro de 2019, o governo brasileiro delegou a um grupo de técnicos a missão de elaborar um plano de trabalho sobre a renegociação do Anexo “C”, porém, em maio de 2019, foi prorrogado o prazo para a conclusão do plano (EXAME,2019).

A nova redação do conteúdo disposto no Anexo “C”, deverá contemplar a forma de comercialização da energia produzida pela Itaipu Binacional a partir de 2023. Entretanto, em setembro de 2019, os representantes dos ministérios de Minas e Energia e das Relações Exteriores de Brasil e Paraguai emitiram uma nota conjunta afirmando que o processo de renegociação do Anexo “C” não estava se desenvolvendo de forma secreta. A referida nota foi produzida em resposta a uma crise política desencadeada no Paraguai após a divulgação da ata de um acordo de renegociação do Anexo “C” que havia sido elaborado entre 2019 e 2022, e era favorável ao Brasil e prejudicial aos interesses do Paraguai (NASCIMENTO, 2019).

A nota, afirmava que a negociação em curso viria a corrigir uma defasagem histórica da forma de transferência de energia da Itaipu Binacional por parte da ANDE tendo em vista que não estava sendo contemplado o crescimento da demanda energética da empresa estatal paraguaia. Assim, pretendia-se que cada parte passasse a pagar pela energia consumida efetivamente (CORREIO BRASILIENSE, 2019). A divulgação do acordo secreto assinado por autoridades paraguaias e brasileiras quase resultou na queda do governo de Mário Abdo Benítez, tendo levado à renúncia do ministro das Relações Exteriores, Luis Castiglioni, e de três altos funcionários. A imprensa paraguaia deu ampla cobertura às denúncias de Pedro Ferreira, o então presidente da ANDE.

A maior crise do Governo de Abdo Benítez começou com a renúncia do presidente da empresa estatal de eletricidade, a ANDE, Pedro Ferreira. O funcionário deixou o cargo alegando que queriam obrigá-lo a assinar um acordo com o Brasil sobre Itaipu, Ferreira disse a jornalistas que o acordo não convinha a seu país, pois, entre outras coisas, levaria o Paraguai a pagar mais pela energia (ISTOÉ, 2019, p. 1).

Uma ata referente ao acordo que estava sendo costurado secretamente chegou a ser assinada pelo embaixador do Brasil no Paraguai, Carlos Simas Magalhães, e pelo embaixador do Paraguai no Brasil, Federico González. Ela seria anulada em 1º de agosto de 2019, após a divulgação pela imprensa paraguaia do teor do acordo, que era prejudicial aos interesses do Paraguai.

A renúncia de Ferreira desencadeou uma onda de protestos nas ruas das cidades paraguaias e o lema *Desastre ko Marito* materializou a baixa popularidade do presidente, que quase fizeram com que o país tivesse um prejuízo de 200 milhões de dólares com o acordo que acabou não sendo firmado (CARNERI, 2019). Na esteira do escândalo o vice-presidente paraguaio, Hugo Velázquez, afirmou que a Eletrobras seria responsável por uma dívida ilegal gerada pela Itaipu Binacional e exigiu do governo brasileiro o ressarcimento do montante.

A renegociação do Anexo “C”, do Tratado de Itaipu, foi declarada causa nacional pelo presidente da Câmara dos Deputados, Pedro Alliana. Ele defendeu ainda a participação da população paraguaia nas negociações do novo acordo, bem como as transparências da mesma (BNAMERICAS,2022).

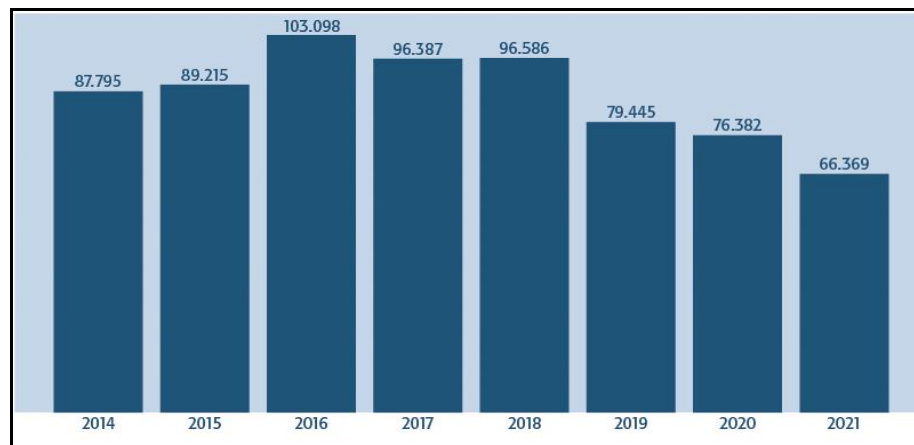
Em relação ao preço da energia gerada pela Itaipu Binacional pago pelo Brasil ao Paraguai, a Controladoria Geral paraguaia divulgou um relatório com documentação referente aos anos entre 1985 e 1997, que demonstrava um débito de mais de 3,85 bilhões de dólares, sendo que 94% do montante havia sido contraído pela Eletrobrás, uma clara violação ao tratado de Itaipu (UOL, 2022).

De acordo com a diplomacia brasileira a renegociação do Anexo “C” configura um dos pontos mais complicados e mais importantes na relação entre Brasília e Assunção, isto porque a imagem de Itaipu Binacional vem sendo relacionada pela mídia paraguaia ao *sub-imperialismo* do Brasil na região e o papel desempenhado pela entidade binacional na economia paraguaia tem sido alvos de

críticas (KONCHINSKI, 2021).

Apesar de ter sido a responsável no passado por um percentual maior da energia consumida no Brasil e no Paraguai, em 2020 a usina hidrelétrica de Itaipu Binacional foi responsável com 10,8% de toda energia consumida pelo Brasil e por 85% da energia consumida pelo Paraguai no ano. Nos últimos anos a produção energética tem variado em virtude dos períodos de estiagem recentes. Em 2016, ano em que a usina obteve seu recorde anual de geração de energia, foram produzidos 103.098 GWh, o que representou 16,8% da energia consumida pelo Brasil. Já em 2021, um dos anos mais secos de sua história, foram gerados 66.369 GWh (gráfico 3).

**Gráfico 3** - Produção anual de energia (GWh) por Itaipu Binacional



Fonte: Itaipu Binacional (2022).

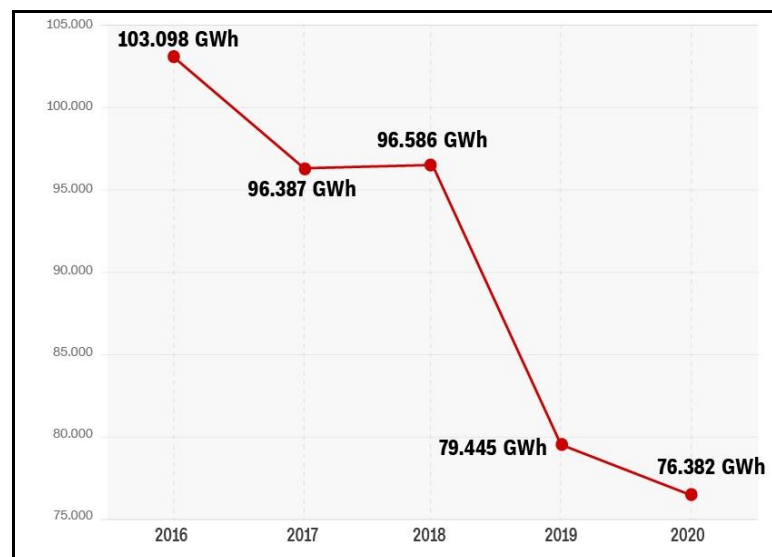
A construção da usina hidrelétrica de Itaipu Binacional foi levada a cabo por meio de um empréstimo bilionário. A proximidade da liquidação do mesmo viria a fazer com que a usina conseguisse reduzir significativamente sua tarifa a partir de 2023. Nesse sentido, o valor de US\$ 22,60/kw por mês referente a 2021 poderia passar para US\$ 10/kw. Cabe recordar que a construção da usina custou US\$ 27 bilhões, dos quais apenas uma pequena parcela ainda restava ser paga em 2022. Outro ponto importante a ser mencionado é que ao contrário da maior parte das usinas brasileiras a unidade de cobrança de Itaipu Binacional é por potência, ao invés de ser pela quantidade de energia fornecida (BARROS, 2021).

Em 2021, o presidente Bolsonaro recebeu o seu homólogo paraguaio em

Brasília. Na pauta da reunião estava também a renegociação das tarifas de Itaipu Binacional. O Paraguai visa vender o excedente da usina a outros países e reclama do preço da energia cedida pago pelo Brasil.

O governo brasileiro demonstrou falta de traquejo no tema da renegociação do Anexo “C” do Tratado de Itaipu, sendo que a diplomacia e as autoridades responsáveis pelo novo acordo não foram bem-sucedidas. O general João Francisco Ferreira chegou a afirmar que as renegociações em questão deveriam acontecer a partir de 2023 (MAIA, 2021).

**Gráfico 4 - O declínio da produção de Itaipu Binacional**



Fonte: CNN (2021). Adaptado de: Itaipu Binacional (2021).

O tema da energia compartilhada por Brasil e Paraguai deveria fazer parte de uma agenda ligada ao processo de integração regional capitaneado pelo Mercosul. O bloco deveria reger as iniciativas de aproveitamento dos recursos hídricos das bacias existentes nos territórios dos seus membros, casos como o de Itaipu Binacional. Não obstante, nos últimos anos o Mercosul tem evoluído de forma quase anárquica, com mudanças de direção tomadas a cada eleição por diferentes grupos políticos (CABALLERO, 2012).

## **CONCLUSÃO**

Inicialmente, o trabalho analisou as relações do Brasil com o Paraguai ao longo da história, enfatizando o período entre a independência dos dois países e a

Guerra da Tríplice Aliança, em relação a este conflito, o texto trouxe detalhes de suas principais batalhas que podem ser visualizadas na cartografia elaborada com o software *ArcGIS*, onde é possível ainda identificar as áreas perdidas pelo Paraguai em 1870. Ao final da seção 2, foram elencados os acordos entre os dois países e o contexto histórico dos três primeiros quartos do século XX.

Na sequência, o texto abordou o processo de consolidação da fronteira entre o Brasil e o Paraguai e a criação da hidrelétrica de Itaipu Binacional. O artigo trouxe nesta seção, detalhes de três documentos fundamentais para a consolidação da fronteira entre os dois países, a saber: a Ata do Iguazu, o Tratado de Itaipu e o Acordo Tripartite Itaipu-Corpus. A importância da usina para a economia dos dois países (tanto no setor de energia como no setor do turismo) foi elucidada com dados de geração de energia e o fluxo anual de visitantes em anos recentes.

Por fim, o artigo apresentou os principais pontos que envolvem a negociação do Anexo “C” do Tratado de Itaipu, que estabelecerá as novas regras e a remuneração recebida pelo Paraguai pela energia transferida ao Brasil. Foram destacados diferentes momentos políticos que marcaram a relação entre os dois países desde a assinatura do tratado, em 1973, passando pelo período em que governos progressistas estavam no poder até os contextos vividos nos anos recentes.

As negociações secretas e as manobras sem sucesso do governo brasileiro em conluio com altas autoridades do Paraguai foram reveladas pela mídia daquele país. O governo brasileiro fracassou no intento de negociar um novo acordo favorável ao Brasil e prejudicial aos interesses paraguaios. Situação que poderia ter sido mais bem gerida no âmbito do próprio Mercosul, mas que não teve neste bloco um mediador capaz de solucionar a questão e exercer sua função primordial de manter o equilíbrio entre os estados membros, promovendo o desenvolvimento harmônico destes.

## REFERÊNCIAS

**Alliana, aposta que renegociação de Itaipu vai virar causa nacional.** BNamericas, 17 de novembro de 2021. Disponível em:



<https://www.bnamericas.com/pt/noticias/alliana-aposta-que-renegociacao-de-itaipu-vai-virar-causa-nacional>. Acesso em: 01 jul. 2022.

BARROS, Rafaela. **Tarifa de energia de Itaipu deve cair para menos da metade em 2023**. Poder360. 27 outubro de 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/tarifa-de-energia-de-itaipu-deve-cair-para-menos-da-metade-em-2023/>. Acesso em: 01 jul. 2022.

CARNERI, Santi. **Governo paraguaio mergulha em crise por acordo secreto com Brasil sobre Itaipu**. El País. 30 julho 2019. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/30/internacional/1564512722\\_936045.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/30/internacional/1564512722_936045.html). Acesso em: 01 jul. 2022.

CARNEIRO, Camilo Pereira. **Fronteiras irmãs**: transfronteirização na bacia do prata. Porto Alegre: Ideograf, 2016. 273 p.

CARNEIRO, Camilo Pereira. A política brasileira de defesa e segurança para as fronteiras. In: SILVA, Micael Alvino da; CASTRO, Isabelle Christine Somma de. **Além dos limites: a tríplice fronteira nas relações internacionais contemporâneas**. São Paulo: Alameda, 2021. p. 175-202.

DORATIOTO, Francisco. **Maldita Guerra**: nova história da guerra do Paraguai. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

ESPÓSITO NETO, Tomaz. **Itaipu e as relações brasileiro-paraguaias de 1962 a 1979**: fronteira, energia e poder. Curitiba: Appris, 2020.

FAJARDO, José Marcos Castellani. **Acordo Tripartite Itaipu-Corpus**: ponto de inflexão entre a disputa geopolítica e a política da cooperação. 2004. 180 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Políticas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre: UFRGS, 2004.

FOLCH, Christine. Itaipú Binacional y la hidropolítica en el contexto transfronterizo. In: SILVA, Micael Alvino da; CASTRO, Isabelle Christine Somma de. **Além dos limites**: a tríplice fronteira nas relações internacionais contemporâneas. São Paulo: Alameda, 2021. p. 93-118.

GOES FILHO, Synesio Sampaio. **As Fronteiras do Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2016.

**Governo amplia prazo de grupo sobre renegociação do Tratado de Itaipu**. Exame, São Paulo, 16 abr. 2019. Economia. Disponível em: <https://exame.com/economia/governo-amplia-prazo-de-grupo-sobre-renegociacao-do-tratado-de-itaipu/>. Acesso em: 10 jun. 2022.

ITAIPU BINACIONAL (Brasil/Paraguai). **Itaipu Binacional**: líder mundial na geração de energia limpa e renovável. 2022. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/>. Acesso em: 06 jun. 2022.

KONCHINSKI, Vinicius. **Como a falta de chuva e a pressão paraguaia afetam o futuro da usina de Itaipu.** CNN, 06 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/como-a-falta-de-chuva-e-a-pressao-paraguaia-afetam-o-futuro-da-usina-de-itaipu/> Acesso em: 01 jul. 2022.

MAIA, Camila. **Negociação do Tratado de Itaipu acontecerá a partir de 2023, diz diretor-geral do lado brasileiro.** Megawhat. 26 de outubro de 2021. Disponível em: <https://megawhat.energy/news/144453/negociacao-do-tratado-de-itaipu-acontecera-partir-de-2023-diz-diretor-geral-do-lado-brasileiro>. Acesso em: 01 jul. 2022.

NASCIMENTO, Luciano. **Negociação sobre energia de Itaipu não foi secreta, dizem ministérios.** Agência Brasil, 09 de agosto de 2019. Internacional. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-08/negociacao-sobre-energia-de-itaipu-nao-foi-secreta-dizem-ministerios>. Acesso em: 10 jun. 2022.

**Negociação sobre energia de Itaipu não foi secreta, dizem ministérios.** Correio braziliense, 09 agosto de 2019. Política. Disponível em: [https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/08/09/interna\\_politica,776436/negociacao-sobre-energia-de-itaipu-nao-foi-secreta-dizem-ministerios.shtml](https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/08/09/interna_politica,776436/negociacao-sobre-energia-de-itaipu-nao-foi-secreta-dizem-ministerios.shtml). Acesso em: 10 jun. 2022.

**Negociação sobre energia de Itaipu não foi secreta, dizem ministérios.** Istoé Dinheiro, 09 agosto de 2019. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/negociacao-sobre-energia-de-itaipu-nao-foi-secreta-dizem-ministerios/> . Acesso em: 01 jul. 2022.

SELLIER, Jean. **Atlas des peuples d'Amérique.** Paris: La Découverte, 2006.

SILVA, Ronaldo A. do Amaral. **Brasil- Paraguai: marco da política pragmática na reaproximação bilateral, 1954 - 1973.** Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UnB. Brasília: UnB, 2006.

**Vice-presidente do Paraguai quer ressarcimento do Brasil por dívida de Itaipu.** UOL, 23 julho de 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/efe/2021/07/23/vice-presidente-do-paraguai-quer-ressarcimento-do-brasil-por-divida-de-itaipu.htm> . Acesso em: 01 jul. 2022.

## **O DESCAMINHO DE VINHOS E O COMPORTAMENTO OPORTUNISTA DOS AGENTES ECONÔMICOS**

**Mauro Salvo<sup>1</sup>**

### **Resumo**

O artigo busca esclarecer como os incentivos no mercado de vinhos finos no Brasil geram comportamentos oportunistas, tanto por parte dos consumidores como dos ofertantes e do governo. Propõe-se com base em conceitos da teoria microeconômica, primeiramente entender os incentivos existentes em toda a cadeia do descaminho de vinhos no Brasil, explicar o comportamento dos agentes, dadas as oportunidades criadas pelas falhas de mercado e propor o que seria necessário para mitigar o problema. A estrutura de incentivos estabelecida induz conduta de *rent-seeking*, em maior ou menor grau, nos principais participantes deste mercado. A análise será baseada na teoria econômica do crime para elucidar que ganhos atrativos em relação aos custos, aliados a probabilidade remota de ser detectado e punido criam ambiente favorável ao descaminho. Ao final espera-se ter esclarecido que o combate ao crime de descaminho para ser eficaz deverá atuar aumentando os custos para o delinquente associado à redução dos ganhos. Outrossim, pretende-se demonstrar que o consumidor de vinho de descaminho não é o único problema na estrutura de incentivos.

**Palavras-chave:** Fronteiras; economia do crime; descaminho; incentivos; vinho.

### **INTRODUÇÃO**

A motivação para escrever este artigo originou-se do crescente número de apreensões de vinhos de descaminho, oriundos da Argentina, que tem sido noticiado e o debate gerado a partir deste fato. A questão é que o debate tem se concentrado numa visão parcial do problema e, por isso, as propostas de mitigação têm sido incompletas e, provavelmente, se aplicadas, seriam ineficazes. Parcialidade está relacionada com o foco na conduta apenas do consumidor e a ineficácia das medidas de mitigação propostas dirigidas ao ajustamento de conduta apenas do consumidor e no aumento da fiscalização. De forma sucinta questiona-se: “quem é a vítima?”, caso ela exista.

Com base no que foi resumidamente exposto acima, propõe-se primeiramente com base em conceitos da teoria microeconômica, entender os

---

<sup>1</sup> Doutor em Economia e Analista no Banco Central do Brasil.

incentivos existentes em toda a cadeia do descaminho de vinhos no Brasil, explicar o comportamento dos agentes - dadas as oportunidades criadas pelas falhas de mercado - e propor o que seria necessário para mitigar o problema. Portanto, a *research question* do artigo seria: **deveria o consumidor de vinhos de descaminho arcar com todo o ônus do combate a este crime, assumindo isoladamente comportar-se oportunisticamente?**

Neste ponto este artigo enfrenta a limitação de dados estatísticos sobre o tema, bem como de outros artigos científicos que pudessem servir de apoio teórico. Por outro lado, o artigo tem a característica do pioneirismo na abordagem e poderá servir de ponto de partida para que pesquisas futuras o critiquem e avancem na compreensão do problema e sugestão de medidas mitigadoras.

## **BASE TEÓRICA**

A teoria econômica descreve a concorrência perfeita como situação ideal de mercado. Embora muito difícil de alcançá-la na prática, os mercados que mais se aproximam de suas características tendem a ter melhores resultados. As características buscadas seriam: grande número de ofertantes e demandantes de modo que nenhum deles possa ter influência sobre os preços; existência de informação completa, ou seja, todos os agentes possuam as informações necessárias para sua tomada de decisões; livre acesso ao mercado para novos ofertantes; alocação ótima dos recursos. Tais atributos levariam à existência de um nível de lucro normal aceito por todos os ofertantes e, conseqüentemente, a estabilidade do mercado com atingimento de máximo bem-estar possível.

Nas palavras de Jean Tirole (2020, p. 43):

O mercado, caso seja suficientemente competitivo, aumenta o poder de compra das famílias, reduzindo os preços, criando estímulos à queda dos custos de produção e incentivando a inovação, ao expandir o intercâmbio internacional.

Todavia, no mundo real a situação ora descrita é quase impossível de se verificar. O que é mais comum são mercados com falhas, quais sejam: concorrência imperfeita, falha informacional (assimetria de informação), problemas de principal-

agente e externalidades. Na concorrência perfeita o consumidor é quem decide, através dos preços, a melhor alocação dos recursos, enquanto na concorrência imperfeita são os produtores que decidem com base em seu interesse pessoal, egoísmo e ganância, o que geralmente não leva ao melhor bem-estar social, ou em alocação menos ótima dos recursos. Vale citar Daron Acemoglu (2009):

Um das contribuições profundas e importantes da ciência econômica é revelar que, em si, a ganância não é boa nem ruim. Quando canalizada a serviço de um comportamento inovador, competitivo e centrado na maximização do lucro, no quadro de leis e regulamentações bem-concebidas, a ganância pode operar como um motor da inovação e do crescimento econômico. Mas quando não submetida ao controle das instituições e de regulamentações apropriadas ela degenera-se na busca de ganhos injustificados, em corrupção e criminalidade. (TIROLE, J., 2020, p. 58).

O mercado deveria se basear não apenas no egoísmo de seus participantes, mas buscar estabelecer a confiança entre os agentes e nada mais corrosivo para a confiança do que o egoísmo puro. O mercado deveria ser um lugar de equilíbrio entre competição e colaboração, embora a justa calibragem seja bastante delicada (TIROLE, J., 2020, p. 59).

A expressão *rent-seeking* indica a atividade de procurar obter privilégios especiais que garantam a extração de rendas artificialmente criadas. Os ganhos obtidos com essas rendas artificiais são superiores aos custos privados correspondentes. Em outras palavras, *rent-seeking* ocorre quando um agente, devido a alguma falha de mercado, apropria-se de renda gerada por outros agentes do mercado. O termo geralmente é utilizado em situações envolvendo privilégios dados por ação governamental, todavia, não estão limitados a casos da espécie. No entanto, como as rendas são resultantes de restrições à livre concorrência, o seu valor social é negativo.

A Teoria Econômica do Crime ajuda a entender o comportamento do agente que pratica ato delituoso, tal qual o descaminho e está baseada na Teoria da Escolha Racional. Para Becker (1968), postulando que os indivíduos são racionais, o tratamento matemático de uma atividade econômica ilícita pode ser sumarizado pela utilidade esperada ( $U_i$ ), de um lado da equação, que é igual à realização de uma

atividade ilícita ( $R_i$ ) vezes a probabilidade de não ser preso [ $1 - p(r)$ ], menos o custo de planejamento e execução do crime ( $C_i$ ), o custo de oportunidade ( $O_i$ ), o valor esperado da punição caso esse indivíduo seja preso [ $p(r) \cdot J_i$ ], subtraindo também a perda moral originária da execução do crime ( $W_i$ ), tudo isto do outro lado dessa equação. De tal forma, tem-se:

$$U_i = [1 - p(r)] \cdot R_i - C_i - O_i - [p(r) \cdot J_i] - W_i \quad (1)$$

Nesse sentido, se o benefício líquido dessa utilidade esperada  $U_i$  for positivo, o crime tende a ser efetuado, pois os benefícios são maiores *vis-à-vis* que os custos. Convém ressaltar que nessa teorização Becker (1968) remontou à ideia do cálculo utilitarista e dissuasivo de Beccaria (1764) e Bentham (1843). *Mutatis mutandis*, no mercado ilegal, da mesma forma que em outro mercado econômico qualquer, o indivíduo age de maneira racional, sendo motivado por medidas dissuasórias ou incentivos, agindo de acordo com a lógica de obter o maior proveito possível de sua função utilidade. (SHIKIDA, 2018)

Vale dizer que a chance de sucesso de um criminoso de natureza financeira é estimada em 95% (SHIKIDA, 2018). Disto infere-se que o poder de polícia, por mais efetivo e competente que seja, não conseguirá, isoladamente, diminuir a criminalidade. Este poder é imprescindível, mas precisa de auxílio vigoroso de outros meios que serão abordados mais adiante.

O comportamento oportunista foi definido por Williamson (1985, p. 47) como uma ação intencional “em que os agentes econômicos buscam os seus próprios interesses nas transações, agem em benefício próprio aproveitando-se de lacunas ou omissões contratuais em detrimento dos parceiros”. Ele se manifesta pela “manipulação estratégica da informação ou falseamento das intenções” (WILLIAMSON, 1975, p. 26)

Williamson (1987) argumenta que o comportamento oportunista se manifesta de forma forte, quando, para atingir um objetivo, o indivíduo usa mecanismos não convencionais, como mentir, roubar ou trapacear; bem como distorcer ou fornecer

informações incompletas com a intenção de escamotear ou confundir a contraparte, resultando em assimetrias de informações.

As transações reiteradas possibilitam a aquisição de conhecimento mútuo entre as partes e permite o desenvolvimento da confiança mútua em torno de um objetivo comum. Caso não haja solução do problema de falta de informação ou, ainda pior, a reiteração leve ao conhecimento de que uma das partes foi trapaceada laços tradicionais serão rompidos.

### **OS INCENTIVOS PARA O DESCAMINHO**

Por se tratar de uma atividade ilegal os dados sobre sua operacionalidade são parciais e imprecisos. Nesta seção foram coletadas algumas informações com o intuito de ter uma noção dos incentivos para o descaminho. Para isso, foram agrupados os diferentes preços praticados no mercado de vinhos no Brasil e na Argentina de acordo com a forma que o produto é comercializado. Foram coletados preços de 37 diferentes rótulos de vinho frequentemente negociados por meio de descaminho. Desses rótulos foram pesquisados seus preços no varejo argentino e no varejo brasileiro para compará-los com os preços do descaminho.

A ampla disparidade entre os preços praticados na Argentina e os praticados no Brasil desperta o apetite ao risco para a criação de estrutura para operacionalizar o descaminho. Na mostra analisada estimou-se que o diferencial de preços, convertidos em Reais, apresentaram média de 273,6%, com diferencial mínimo de 98,5% e máximo de 589,3%. Nota-se que quanto maior a diferença, maior será o incentivo para a atividade delituosa. Também é razoável, tendo em vista as disparidades de preços, abandonar a ideia de que apenas a elevada tributação brasileira, embora relevante, possa isoladamente explicá-las.

Também foram comparados preços do varejo argentino com os preços do descaminho no mercado brasileiro. A média dessa comparação foi de 57,8%, sendo a diferença mínima de 0,5% e a máxima de 225,7 %. Nesse caso o diferencial indica ao agente do descaminho como ele pode obter ganhos extras expressivos vendendo no mercado brasileiro.

Não se pode deixar de mencionar o incentivo extra para esses agentes que o dólar *blue* (ou real *blue*) constitui. Dólar ou Real *blue* nada mais é do que a cotação dessas e outras moedas estrangeiras no mercado paralelo da Argentina. Prática ilegal, porém, quase que totalmente tolerada no País. A diferença entre as cotações oficial e paralelo tem gerado possibilidades de ganhos extras superiores a 90%.

A terceira simulação comparou os preços do descaminho no mercado brasileiro com os preços do mercado legal brasileiro. A média foi de 143,3%, com diferença mínima observada de 34,5% e máxima de 362,2%. O diferencial de preço para o consumidor brasileiro entre o mercado legal e o descaminho indica o apetite ao risco para adquirir o produto ilegal. Ou seja, quanto maior a diferença de preço, maior o apetite ao risco do consumidor.

#### **A - O QUE DIFERENCIA O DESCAMINHO DO CONTRABANDO**

Nesta subseção serão abordados os conceitos de Descaminho e Contrabando, muitas vezes utilizados equivocadamente, como se a mesma coisa fossem; porém, há diferenças importantes que mudam sobremaneira o comportamento dos agentes atuantes no mercado de vinhos no Brasil. Tendo em mente a teoria econômica do crime apresentada na seção anterior ofertantes e demandantes moldaram seus comportamentos em busca da otimização de seus recursos, às vezes sem observar preceitos éticos, ou melhor dizendo, atribuindo valor econômico a tais preceitos.

É importante diferenciar o descaminho do contrabando. O Código Penal Brasileiro foi alterado pela Lei 13.008/14 que tipificou os crimes de descaminho e contrabando em artigos diferentes (anteriormente estavam juntos) dando maior clareza às suas características peculiares e inclusive com penas e tratamento processual diversos, ficando o descaminho no art. 334 e o contrabando no art. 334-A.

Segundo o Código Penal, Art. 334, descaminho seria o ato de iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada, pela saída ou pelo consumo de mercadoria. No caso do crime de contrabando, o bem jurídico tutelado vai além do simples valor pecuniário do imposto elidido, alcançando o



interesse estatal de impedir a entrada e a comercialização de produtos proibidos em território nacional. Conforme o Código Penal, Art. 334-A, contrabando é o ato de importar ou exportar mercadoria proibida. Assim, o combate ao crime de contrabando se dá por motivos de preservação da integridade moral, sanitária, ambiental, entre outros valores ameaçados pela entrada de mercadorias clandestinas. É por isso que seu tipo foi separado do crime de descaminho, ganhando uma pena mais grave. Enquanto para o descaminho a pena é de 1 (um) a 4 (quatro) anos de reclusão, para o contrabando a pena varia entre 2 (dois) e 5 (cinco) anos.

Por conta do caráter mais severo da pena referente ao contrabando há impactos em questões processuais importantes que alteram a equação da teoria econômica do crime, aumentando seus custos, dentre elas:

- Não se admite mais a suspensão condicional do processo, pois a pena mínima é superior a 1 ano; e
- É admitida a hipótese de prisão preventiva, haja vista que a pena máxima é superior a 4 anos.

Em suma, no descaminho os produtos podem ser importados ou exportados, mas o contribuinte o faz sem o pagamento dos impostos e direitos que seriam devidos. Enquanto no contrabando o produto não pode ser importado ou exportado, ou o contribuinte o faz sem ter obtido a Licença de Importação (LI) ou Registro de Exportação (RE) dos órgãos anuentes. Outro aspecto que diferencia tais crimes é que para o descaminho pode ser aplicado o princípio da insignificância até um determinado valor, ao mesmo tempo que para o contrabando tal princípio não pode ser aplicado.

Essa diferenciação afeta diretamente a equação da teoria econômica do crime e a racionalidade sobre a decisão de cometer ou não o crime, assim como, caso decida pelo cometimento da ação delituosa, quais os custos e benefícios envolvidos. Assim, teoricamente, para cometer o crime de contrabando, o delinquente provavelmente precisará ver a possibilidade de retorno mais atraente, tendo em vista o risco maior a qual estaria exposto.

## **B - COMO FUNCIONA O DESCAMINHO**

É importante conhecer como funciona a logística do descaminho do vinho argentino para entender o modelo desse negócio e porque ele é considerado ilegal. Por se tratar de descaminho deve-se ressaltar que o produto é legal, portanto, são vinhos que saíram legalmente das vinícolas argentinas chegaram também legalmente até lojas ou revendedores localizados ainda na Argentina próximos, porém, à fronteira com o Brasil. Até este momento não há nenhuma irregularidade.

O problema começa quando a demanda brasileira por vinhos argentinos por preços mais atrativos se encontra com a potencial oferta. Todavia, para que os preços sejam mais atraentes que os praticado no Brasil os ofertantes devem introduzir seu produto no território brasileiro sem enfrentar os trâmites legais e fiscais que o encarecem, além dos sobrepreços aplicados por muitas importadoras, distribuidoras e comércio legalizados atuantes no mercado.

Naquela região de fronteira entre Argentina e Brasil há duas possibilidades de ingresso irregular, sendo uma via terrestre (fronteira seca) e a outra por via fluvial por rios ou pelo lago de Itaipú. No primeiro caso o transporte da mercadoria é feito por carros pequenos e o segundo por pequenas embarcações. Em ambos os casos a fiscalização é muito difícil, principalmente à noite. Uma vez no território brasileiro, a mercadoria é levada para cidades que ficam a cerca de 100 km da fronteira e armazenada para futura distribuição para agentes que revendem ao varejo por *e-commerces* (grupo em mídias sociais), mas também para restaurantes, lojas especializadas e distribuidores (ou seja, empresas legalizadas no Brasil)

## **C - COMO SERIA O CONTRABANDO E A FALSIFICAÇÃO DE VINHOS**

Tem-se conhecimento de episódios nos quais foram detectados vinhos falsificados sendo vendidos no mercado brasileiro. Todavia, tal comércio não parece ser tão rentável quando o descaminho, inclusive menos sustentável no longo prazo, pois tem custos maiores e punição mais severa (quando detectado).

Do lado do descaminho o criminoso comercializa um produto legal já finalizado e pronto para o consumo, necessitando apenas constituir uma logística de

distribuição. Enquanto do outro lado, o falsificador/contrabandista necessitará produzir o bem, no caso o vinho. Ao optar por produzir vinho, o delinquente teria que assumir um custo fixo (máquinas, equipamentos, espaço físico adequado, mão-de-obra minimamente especializada e insumos). Necessitaria também constituir uma rede de fornecedores, o que poderia aumentar sua exposição e, conseqüentemente, a probabilidade de ser detectado.

Obviamente, ele terá a opção de comprar no mercado um vinho de menor qualidade e a baixo preço. Em seguida, precisará de garrafas idênticas às dos vinhos que pretende contrabandear, o que o obrigará a obter vários tipos de garrafas (valor médio unitário estimado, R\$ 3,30). Após terá que falsificar rótulos (R\$ 1,70), contrarrótulos, cápsulas (R\$ 0,80), rolhas (R\$ 1,80) e caixas (R\$ 0,70). Os custos desses itens não são negligenciáveis, conforme estimativas de preços entre parênteses. Até esse momento a logística já teve um custo elevado no qual o descaminho não incorre. Depois começará a logística de comercialização semelhante em ambos os crimes. Todavia, caso seja pego, o contrabandista terá pena maior e lhe podem ser imputados outros crimes que lhe aumentarão muito mais a sua pena.

Outro ponto crucial, que prejudica a viabilidade do negócio contrabando de vinhos finos, é que o consumidor dessa categoria de vinhos possivelmente é capaz de perceber a baixa qualidade do produto e poderá não fazer novas encomendas. Assim, o contrabandista verá sua reputação diminuir juntamente com a quantidade de novos pedidos. Vale lembrar que seu negócio é altamente dependente de indicações de seus clientes e da confiança. Em suma, o descrito acima explica por que o contrabando (falsificação) de vinho é pouco frequente.

O produto do descaminho tem o menor custo operacional e logístico associado à baixa probabilidade de ser detectado e a punição é rara ou branda. O agente do descaminho lida com perspectiva de curtíssimo prazo. O contrabando tem os custos de logística e de operação para produzir um vinho e dar aparência de um produto de maior qualidade, porém com punição mais severa em caso de detecção. O falsificador-contrabandista opera com perspectiva de curto prazo. O produto

legalizado tem os custos de produção, logística, fiscais e alfandegários, além dos riscos inerentes ao mercado relacionados com a perdas de safras e diminuição da demanda, pois opera numa perspectiva de longo prazo. Pelo exposto, o descaminho tende a ser a melhor alternativa do ponto de vista da análise de risco-retorno.

### **O COMPORTAMENTO OPORTUNISTA DOS AGENTES**

O mercado de vinhos no Brasil se distancia muito de um mercado de concorrência perfeita. As falhas de mercado geram incentivos para ações oportunistas. Apregoa-se para corrigir falhas de mercado que haja intervenção estatal, ou seja, regulação. O problema é que o Estado também está sujeito a falhas, conhecidas como falhas de governo.

O desenho do cenário para o mercado de descaminho se aproximaria do seguinte: um mercado com 4 agentes entre demandantes, ofertantes e governo. Há o **consumidor** carente de informações para a tomada de decisões quanto ao preço e qualidade do produto-vinho; o **governo** que taxa excessivamente o produto, seja devido à captura pelos regulados, seja por ineficiência e também por falha informacional; o **comerciante legalizado** que aplica um sobrepreço, contando com a ignorância do consumidor e atribuindo a culpa à alta tributação por parte do governo; o **comerciante informal** que oferta o mesmo produto a preço bem inferior, visto que não recolhe os devidos tributos. Nessa categoria estão incluídos os comerciantes informais no Brasil (apelidados de “contatinho do Whatsapp”) e os comerciantes do outro lado da fronteira. A hipótese assumida neste artigo é que todos acima mencionados adotam “**comportamento oportunista**”, no sentido de tentar apropriar-se de renda extra.

O Governo como regulador do mercado, em busca de corrigir suas falhas, também enfrenta assimetria de informação que resulta em decisões não ótimas e alocação ineficiente dos fatores; isso deriva dos custos de regulação que são repassados aos contribuintes-consumidores. O Estado ineficiente leva à elevação dos tributos. No caso dos vinhos, o produto é altamente tributado para o Governo mostrar à população que estão punindo os mais ricos (tendo em vista que vinho é considerado bem de luxo, indevidamente), praticando assim o populismo tarifário.

Este poderia ser classificado como **comportamento oportunista do governo**. Quando o vinho é importado o problema se agrava, pois vinho importado é tido como bem ainda mais elitizado (raciocínio muito equivocados) e, portanto, mais tributado. Não se pode deixar de fora as bebidas alcoólicas serem consideradas nocivas aos consumidores e, portanto, sujeitas ao “imposto do pecado” (*sin tax*). O imposto do pecado implica majoração de alíquotas para desestimular seu consumo e para aumentar a arrecadação para fins de combater os danos causados.

Aproveitando-se da assimetria de informação, da reconhecida elevada carga tributária e sanha arrecadatória do governo, muitos importadores, distribuidores, revendedores, bares, restaurantes e produtores nacionais aplicam *mark up* elevado ao produto, atribuindo o resultado à elevada carga tributária. Ou seja, imputando toda a culpa ao governo, isentando-se de sua parcela. Esta situação poderia ser classificada **como comportamento oportunista dos ofertantes**.

Outra situação hipotética, que configuraria comportamento oportunista de ofertantes, seria a possibilidade de adquirirem o produto do descaminho mesclando-os com produtos legalmente adquiridos. Dessa forma, esses estabelecimentos reduzem seus custos, dificultam a fiscalização (visto que é mais difícil separar qual seria a parcela ilegal numa firma formalmente legítima) e, conseqüentemente, obtêm lucro extra.

Do outro lado da fronteira tem-se o “exportador” que ingressa ilegalmente o vinho argentino (principalmente) no território brasileiro. Como já foi visto anteriormente (subseção: como funciona o descaminho) o primeiro incentivo ao crime é o diferencial de preço entre as praças da Argentina e Brasil, comportamento fundamentado na teoria econômica do crime. O segundo incentivo para o agente do descaminho está no diferencial da taxa de câmbio na Argentina entre a cotação oficial e a cotação do mercado paralelo. O contexto de incentivos justifica o **comportamento oportunista do “exportador”** do outro lado da fronteira.

Por fim, tem-se, no elo mais frágil - no sentido de entender-se como lesado e sem poder de barganha - o consumidor. Antes de mais nada é importante caracterizar o consumidor brasileiro dos vinhos de descaminho. Ressalte-se que os

vinhos apreendidos se encontram na faixa de preço superior a R\$ 70,00. O perfil do consumidor nesta faixa de preço é alguém de renda média-alta a alta, tem algum conhecimento de vinhos, consome vinhos na categoria *premium* mesmo fora do descaminho. De acordo com pesquisa publicada no *ebook* “Visitando o que pensa o consumidor de vinhos no Brasil”, observa-se que apenas 16,2% dos entrevistados consomem nesta faixa de preço. E quando se avalia vinhos com preço acima de R\$ 100, o percentual baixa para 4,1%. Dos consumidores que consomem vinhos acima de R\$ 70, 83% ganham acima de 10 salários-mínimos e 11,7% acima de 4 salários-mínimos. Além disso, 82% concluíram o ensino superior, sendo que destes 53% possuem pós-graduação. (SALVO, 2021).

É fundamental destacar que ele sabe que está comprando um produto de descaminho. Ele já pesquisou o preço na origem e detectou a discrepância abissal. Ele não tem clareza, devido à falta de transparência do mercado, de quem se apropria do diferencial pago, por isso, por diversos motivos desconfia do governo e de toda a cadeia de intermediários. Sente-se ludibriado e desamparado, por isso acha justo adquirir seus vinhos desta maneira. Além disso, sabe que dificilmente será pego pela fiscalização, se pego terá punição branda, se houver. Ou seja, seu **comportamento oportunista do consumidor** está amparado na teoria econômica do crime.

Uma possível alegação é que tanto o agente de descaminho quanto os consumidores que destes adquirem os vinhos, estariam cometendo crime, o que é verdade. Todavia, os comportamentos oportunistas dos ofertantes, embora de difícil tipificação, também poderiam estar enquadrados em dispositivos legais tidos como crime.

Poder-se-ia, por exemplo, capitular as campanhas de descontos do tipo “tudo pela metade do dobro” como estelionato, conforme o disposto no Art. 171 do Código Penal Brasileiro, transcrito a seguir:

**Art. 171** - Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento:  
Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa.

Em complemento, ou alternativamente, há o disposto no Art. 66 do Código de Defesa do Consumidor - CDC, no qual poderiam ser enquadrados todos os agentes que em posse de informações relevantes para a tomada de decisões dos consumidores as omitem e desta situação obtêm mais rendimentos. Abaixo, a transcrição do texto que consta no CDC que tipifica a propaganda enganosa.

**Art. 66** — Fazer afirmação falsa ou enganosa, ou omitir informação relevante sobre a natureza, característica, qualidade, quantidade, segurança, desempenho, durabilidade, preço ou garantia de produtos ou serviços:  
Pena — Detenção de três meses a um ano e multa.

Dessa forma, poder-se-ia classificar a atuação de agentes tidos como legítimos de ganância do tipo que apenas se apropria da renda alheia sem adicionar valor algum. Chamamos isso de *rent-seeking*. Também se vê em muitos dos seus atos forma de aumentar os custos de transação para os consumidores, principalmente o custo de obter informações. Tudo isso ocorre porque omitem informações ao cliente ou geram informações que induzem o consumidor a decisões que vão de encontro à sua maximização de bem-estar. Obviamente, esta situação, criada artificialmente através do abuso do mercado, resulta em maiores ganhos para quem a manipula. Por isso, parte da má conduta de consumidores e comerciantes ilegais pode ser justificada pela tentativa de se defender da má conduta dos agentes legítimos do mercado que atuam de forma ilegítima.

## **PROPOSTA DE SOLUÇÃO OU MITIGAÇÃO**

Os comerciantes de vinhos no Brasil e suas associações usualmente imputam ao consumidor a responsabilidade pela existência desse mercado ilegal (descaminho de vinhos). Essa postura não levará à mitigação do problema. Tanto o problema quanto a solução são bem mais complexos do que simplesmente convencer o consumidor a comprar o produto legalmente nacionalizado.

Agora que já se viu na seção anterior como se originam os incentivos que moldam o comportamento dos agentes, a seguir serão vistas algumas das medidas recomendadas e como essas são pouco efetivas. O primeiro problema é que o mercado de vinhos precisa aumentar sua transparência e nível de informação. O

consumidor desconfia (com total razão) de que intermediários e governo se apropriam de parte da renda gerada no setor por pura ganância. Como visto anteriormente a quebra da confiança é ruim para os negócios.

Outra ação frequentemente utilizada que pouco contribui para reduzir o descaminho é tratá-lo como contrabando, alegando que os vinhos são falsificados e podem prejudicar a saúde do consumidor e, portanto, não seria inteligente adquiri-los. Sabe-se que a constatação de vinhos falsificados é ínfima e disseminar informação inverídica está na contramão da ideia de aumentar a transparência do setor e a confiança do consumidor.

A terceira recomendação pouca efetiva é solicitar que o consumidor peça nota fiscal. O consumidor que demanda esse tipo de vinho, classificado na categoria *premium*, tem total consciência do que está comprando e sua intenção é exatamente pagar um preço que, em sua concepção é o mais “justo”. Sendo assim, não ter nota fiscal pouco importará ao consumidor que crê estar sendo lesado pelo sistema tributário e seu ato como uma atitude defensiva e reativa.

Outra dica pouco efetiva é recomendar que o consumidor observe se no contrarrótulo há a etiqueta, obrigatória por lei, que traz as informações em português sobre o produto e sua importadora. Ora, primeiramente tem-se a mesma situação da recomendação anterior, ou seja, o consumidor está ciente do negócio que está fazendo. Em segundo lugar, seria muito fácil falsificar a referida etiqueta caso o criminoso quisesse aperfeiçoar o seu negócio.

Também foi indicado para que o consumidor desconfie de preços muito baixos ou grandes descontos, pois não seria possível atingir preços muito baixos visto que há muitos compromissos em toda a cadeia logística que majoram o preço final. Nesse caso, tem-se novamente a questão de que o consumidor está buscando pagar menos e está ciente da irregularidade. O problema mais grave nesta recomendação é que muitas lojas físicas ou virtuais usam a técnica de majorar os preços para então aplicar descontos supostamente muito vantajosos de 30, 40, 50, 60%, como se diz popularmente promoção do tipo “tudo pela metade do dobro”. Essa prática, mais comum do que se imagina no mercado de vinhos, confunde o



consumidor, aumentando a desconfiança em vez de tornar a relação mais transparente. Muitos ofertantes anunciam vinhos importados com grandes descontos, porém a comparação é inviável, caso o consumidor tente pesquisar preços da concorrência, tendo em vista tratar-se, na maioria das vezes, de vinhos de importação exclusiva. Tal prática gera quebra de confiança e incerteza por parte do consumidor devido à falha informacional.

### **A - PROPOSTAS DE MITIGAÇÃO MAIS EFETIVAS**

As soluções propostas acima não são negligenciáveis, porém são frágeis. Não se imagina o combate ao descaminho sem que haja mais fiscalização e repressão, mais punição e maior severidade das penas, sejam multas pecuniárias, seja prisão ou outras penas alternativas dissuasivas.

Tendo em vista o que foi até aqui exposto, pode-se intuir que reduzir a assimetria de informação será fundamental para melhorar o ambiente de negócios. Concomitantemente, práticas comerciais para aumentar as vendas com base em indução do consumo baseado em falsas informações devem ser banidas deste mercado. Assim como disseminar outras informações distantes da realidade com o intuito de levar o consumidor a tomar decisões em suposições desprovidas de evidências também levam a uma relação de desconfiança que desfavorece novos negócios.

A redução da carga tributária seria de grande valia para reduzir o diferencial de preço entre o mesmo produto comercializado além-fronteira. O alerta serve tanto para o governo quanto para produtores nacionais que, hipoteticamente, podem estar se aproveitando dos elevados preços dos substitutos importados para aplicar um sobrepreço no produto nacional. O intuito de proteger a produção nacional de vinhos pode estar impedindo o desenvolvimento do setor.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Aqueles que advogam que o combate ao descaminho de vinhos passaria exclusivamente pela repressão e punição a quem atua diretamente no comércio ilegal, seja ofertando ou adquirindo, não perceberam toda a estrutura de incentivos

existente. Tanto repressão como punição ao crime constituem condição necessária, porém longe de ser suficiente, visto que os custos já foram avaliados economicamente pelos agentes que concluíram que os benefícios do crime compensam seus custos. Por outro lado, os custos do combate ao crime são elevados. Ou seja, a análise de custo-benefício do ponto de vista do criminoso é favorável, enquanto na visão das autoridades envolvidas no combate, não o é.

Parece que inverter o resultado da equação econômica do crime não pode ficar restrita às variáveis que aumentam os custos do delinquente. É fundamental, em complemento, adotar medidas que reduzam os diferenciais de preços, o que incluiria redução da carga tributária, redução das margens de lucro para os intermediários do comércio legal, práticas comerciais que aumentem a transparência dos negócios no setor, aumentando a confiança do consumidor, fazendo-o não se sentir mais ludibriado.

## REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron. The Crisis of 2008. **Structural Lessons for and from Economics**. 2009 Centre for Economic Policy Research. Policy Insight, nr 28, 2009.

BECKER, Gary. **Crime and Punishment: an economic approach**. Journal of Political Economy. Vol. 76, No. 2 (Mar. – Apr., 1968), pp. 169-217.

SALVO, Mauro. **Visitando o que Pensa o Consumidor de Vinho no Brasil: um olhar pela lente de um economista, traduzido em estatísticas e gráficos**. Cinco Continentes Editora. Ebook 2021.

SHIKIDA, Pery F. A. **Economia do crime: o caso do contrabando de cigarro**. Available at: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2021/06/07/economia-do-crime/> Accessed March, 2022.

TIROLE, Jean. **Economia do Bem Comum**. Rio de Janeiro. Zahar. 2020.

WILLIAMSON, O. E. **Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications**. New York: Free Press, 1975.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism** New York: Free Press, 1985, 1987.

## **A PRISÃO PARA ALÉM DA FRONTEIRA FÍSICA, FAZ-SE FRONTEIRA AFETIVA**

**Karina Belmont Chaves<sup>1</sup>**

### **Resumo**

O Brasil é um país com uma das maiores populações carcerárias do mundo e embora seja de conhecimento geral a falência da prisão, o aprisionamento ainda continua sendo utilizado como estratégia de punição e controle da criminalidade. Este texto revisita as funções e o funcionamento das prisões, retomando referências clássicas da temática, apresentando a prisão, de modo geral vista como instituição de controle dos corpos, que separa as pessoas elencadas como “infratores” ou “criminosos” e que, por sua própria estrutura, afasta-os do convívio de outras pessoas sob a justificativa de proteção social. Entretanto, também os afasta daqueles que consideram seus “entes queridos”, portanto, fazendo fronteira afetiva que impede ou limita a interação dos mesmos, compreendidas muitas vezes como figuras importantes no processo de reintegração social. Através da comunicação que se estabelece por carta/ correspondência e visitação (de forma presencial ou virtual), o contato familiar é possível e é por meio desses recursos, que os vínculos afetivos são mantidos, contribuindo para a diminuição do sofrimento e para a reintegração social. Conclui-se que, na existência ainda da prisão, esta pode se estabelecer como fronteira permeável, permitindo o fluxo, o contato com pessoas que sejam figuras afetivas, mesmo que selecionadas, preservando assim vínculos essenciais para o desenvolvimento humano.

**Palavras-chave:** Prisão; fronteira Afetiva; vínculo afetivo; visita social; reintegração social.

### **INTRODUÇÃO**

A falência da prisão é sabida, bastando acessar os números de encarceramento pelo mundo. Dados do Ministério da Justiça, estudados pelo Conselho Nacional de Justiça mostram que o Brasil há muitos anos está entre 4º e 5º país que mais encarcera no mundo. Se a prisão servisse para “recuperar” alguém, não haveria reincidências criminais. Podemos retomar discussões sobre as razões da criminalidade, apontado certamente questões econômicas como um dos fatores “criminógenos” na modernidade. Há muitos outros motivos; mas não é nosso foco.

---

<sup>1</sup> Psicóloga. Servidora Pública Estadual – DEPPEN/PR. Professora. Especialista em Psicologia Clínica pela USP. Mestre e doutoranda no programa Sociedade, Cultura e Fronteiras da UNIOESTE/Foz. E-mail: karinechaves@depen.pr.gov.br.

Há incontáveis pesquisadores abordando aspectos da prisão. Como ainda temos uma grande população carcerária no mundo, é sensato que possamos refletir sobre sua existência e consequência. Quais os reflexos sociais da prisão? Quais os reflexos individuais? Muita especulação e pouca pesquisa e ousadia para verificar sua lesividade. Afinal, como admitir que pode causar dano algo que foi feito para “consertar”? Seja lá quais forem as discussões acerca da sua serventia, inevitavelmente precisamos falar dos seus “pecados” também. A prisão “serve” à sociedade que a criou, como estratégia de controle de comportamento por meio da restrição de circulação dos corpos. Pena de prisão. Detenção, reclusão, restrição ou privação.

A prisão é comumente entendida como uma punição para o malfeitor, para aquele que cometeu ato ilícito, aquele que cometeu um crime, que descumpriu a regra e desrespeitou o pacto ou as leis sociais. Estar na prisão é ser repreendido, penalizado pelo ato cometido, tido como reprovável. A prisão, portanto, é território físico, espaço este que assinala lugares de corpos distintos, marca a divisão dos bons e maus, daqueles que são os indesejáveis violadores da lei, que “devem” ser afastados. Vale como estigma; mas propõe reinserção.

De modo simplista, em geral a prisão é compreendida como lugar de castigo, de pena, para onde são enviadas pessoas que cometeram algum crime, que violaram algum código social. A prisão como lugar de distinção e controle.

Analisando a prisão como um território, também enxergamos nela a presença de uma fronteira, onde comumente ocorrem tensões e conflitos, diante de interesses hegemônicos. Para além da definição de fronteira que remete à geografia, história e política, há aspectos psicológicos que carecem de reflexão, sendo nossa proposta pensarmos no território da prisão como lugar também de fronteira afetiva. Este trabalho se propõe a pensar nesta nova perspectiva.

O que se deseja com a prisão é punir as pessoas que fazem contravenção penal. Sob a égide de proteção social e segurança pública, se pretende o afastamento dessas pessoas do convívio social.

Entretanto, essas pessoas voltarão para o convívio posteriormente ao cumprimento de suas penas e passa a ser também uma pretensão a dita reintegração social. Se de fato o desejo social é de que as pessoas cumpram suas penas, tendo a garantia de suas vidas e a proibição de castigos corpóreos, posteriormente voltando ou retornando para o convívio social, em processos chamados historicamente de “recuperação”, “readequação”, “ressocialização”, “reinserção” ou “reintegração” social, é necessário repensar a manutenção de seus vínculos familiares/afetivos.

### **A PRISÃO – LIMITES E POSSIBILIDADES**

A legislação ignora (fundamentalmente) qualquer resquício de “vingança social” e pretende a adoção de medidas que resultem em algum controle das ações individuais e transformações que visem a promoção da harmonia social.

Documentos legais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, foram produzidos a partir da década de 1980, para assegurar aos cidadãos do mundo, direitos de forma igualitária, independente de características elencadas por políticas dominantes, que os colocasse em posição de inferioridade ou restrição. A Lei de Execução Penal, publicada em 1984, também foi e é ainda legislação que normatiza, disciplina o tratamento penal dado à pessoa presa no Brasil, regida por princípios norteadores, como a Constituição Federal.

Entretanto, encontram obstáculos na sua aplicação, tendo em vista a complexidade da natureza humana e por consequente das instituições sociais. A aplicação da lei encontra também suas barreiras, como fossem muros resistentes e fronteiras estabelecidas, daqueles que tem o poder de organizar e realizar as condições necessárias e concretas de cumprimento, para sua aplicação.

Mesmo com o advento da Lei de Execução Penal de 1984, que preconiza que àquele que violou a(s) regra(s) sociais seja oportunizado “tratamento penal”, há a necessidade de todo um aparato profissional e material para que ele tenha condições básicas de educação, saúde, trabalho e assistência social (entre outras); e ainda uma mobilização da comunidade para fazer a reintegração da pessoa presa,

abandonando a idéia de inimigo social e compreendendo a natureza humana que indica que se aprende também através de erros.

Silva (2009) resume a função da pena através de 3 teorias do Direito Penal:

- As teorias absolutas, também chamadas de teorias de retribuição (recompensar com o mesmo mal e reestabelecendo a justiça pela proporcionalidade).
  - As teorias relativas, de prevenção, vistas como um meio para atingir objetivos: como a prevenção geral e a prevenção especial (a primeira que servindo de exemplo para a comunidade para que outros não façam e a segunda destinada ao condenado para que este não reincida).
  - As teorias mistas, chamadas também de ecléticas, conciliam as anteriores, e sustentam o caráter retributivo, mas incluem o preventivo.
- Esta última foi adotada no Brasil, tanto no Código Penal (Decreto-Lei 2.848 de 1940) quanto na Execução Penal. (BRASIL, 1984).

De qualquer modo, estamos no século XXI e o aprisionamento no Brasil e em outros lugares do mundo continua a ser utilizado como estratégia de pena, estando o Brasil entre os países que mais encarcera no mundo, estando no *ranking* dos países com a maior população carcerária, segundo dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN), realizado pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN), plataformas que apresentam dados estatísticos sistematizados desde 2004. Em 2022, o número de pessoas presas no Brasil ainda ultrapassa os 670 mil. (BRASIL, 2022).

A pena de prisão, para muitos ainda, tem, para além da punição, o sabor da vingança, da punição de um mal, com outro mal substituto. Já abandonando práticas vingativas mais primitivas, como a Lei de Talião, falou-se também em talião simbólico e em talião material e imaterial. (BACILA, 2008, p. 59).

Os estudiosos da prisão têm Foucault (2007) como um clássico, autor de relevância do século XX. Sua obra “Vigiar e Punir”, é uma referência sobre a história das prisões, descrevendo os regimentos penais empregados, as regras aplicadas, as estratégias de disciplina exigidas, em diversos momentos e sociedades. Ele descreve também o que chama de “microfísica do poder”, do controle implícito e ideológico sobre os corpos.

A compreensão da prisão como instituição total é trazida por Goffman (1988), quando se refere à estabelecimentos sociais com determinado tipo de atividade, onde as pessoas são submetidas às regras e características específicas de administração de seu tempo, assim como os manicômios e conventos. É ele também importante referência para compreender os estigmas, também sob uma ótica de poder.

Goffman (2006), em sua obra “Manicômios, prisões e conventos, também descreve esses estabelecimentos sociais, as instituições como salas, edifícios ou fábricas onde ocorrem determinado tipo de atividade, apresentando o conceito de “instituição total”, cujo aspecto central está na ruptura das barreiras que separam três esferas da vida, sendo elas: dormir, brincar e trabalhar. Através de um ambiente institucional controlado por regras, com horários para cada atividade, em grupos supervisionados, limitando a mobilidade, ocorre o que se chama de “mutilação do eu”, com a perda de vários papéis, também descrita como uma mortificação.

Atendendo pessoas consideradas incapazes, com limitações ou perigosas, por exemplo, que necessitam de cuidados, estas instituições, com a justificativa de proteção e cuidado, em sua organização, Goffman (2006) aponta que muitas instituições totais afirmam sua preocupação com a reabilitação, de modo a desejar que os mecanismos autorreguladores do internado sejam mantidos espontaneamente quando sair.

Instituições como a prisão, não tem boa fama e ainda que a revestam de “tratamento humanizado”, ainda se verifica um desejo popular de que a prisão seja um lugar ruim. Ou muito ruim. Que o “ruim” minimamente seja retirado, afastado do convívio, isolado dos considerados bons.

O ato é considerado reprovável, mas sua pessoa sofre punição, inevitavelmente. É possível perceber, que as finalidades da pena de prisão, quais sejam elas a punição, aplicada diretamente ao sujeito, que tem caráter individual, bem como a de prevenção de novas ocorrências, de caráter coletivo, servindo de modelo para que outros assim não agissem, obviamente são impactadas pelo contraste.

Com a pretensão de isolar o mal para que não persista e se prolifere, as pessoas cumprem penas em locais onde não tem acesso ao telefone, justificadamente, pois é necessário no combate às organizações criminosas, que se interrompam a comunicação entre os integrantes dessas facções, que eventualmente são flagrados dando ordens e comandando ações criminosas de dentro das prisões. Ao mesmo tempo que se consegue interromper esta comunicação indesejada, é preciso estabelecer meios de manutenção dos vínculos familiares/afetivos.

A angústia do distanciamento físico e do isolamento afetivo, fazem sofrer a maioria das pessoas presas. Há nelas o desejo de terem notícias, de poderem falar com seus familiares, como estão (sobre)vivendo, assim como eles de saberem como as pessoas presas estão. Se estão bem de saúde, se sentem saudade uns dos outros, pois saber-se amado e amar é importante força propulsora e importante componente profilático. É através das relações também que nossa identidade é construída e atualizada, sendo ela elemento da nossa subjetividade, que acontece numa relação dialética.

Na visão de Berger e Luckmann (1985), não há como se pensar em identidade, sem considerar sua realidade e seu espaço social. Ele aponta a influência do meio social na construção da identidade:

A identidade é evidentemente um elemento chave da realidade subjetiva, e tal como toda realidade subjetiva, acha-se em relação dialética com a sociedade. A identidade é formada por processos sociais. Uma vez cristalizada, é mantida, modificada ou mesmo remodelada pelas relações sociais. Os processos sociais implicados na formação e conservação da identidade são determinados pela estrutura social. Inversamente, as identidades produzidas pela interação do organismo, da consciência individual e da estrutura social reagem sobre a estrutura social dada, mantendo-a modificando-a ou mesmo remodelando-a. As sociedades têm histórias no curso das quais emergem particulares identidades. Essas histórias, porém, são feitas por homens com identidades específicas. (BERGER e LUCKMANN, 1985 p. 228).

As instituições, em suas estruturas, devem oferecer espaços destinados à visitação e ainda ferramentas para a comunicação, por correspondência, por exemplo.



Na prática, ainda há um paradoxo, uma discordância, uma divergência, uma discrepância, entre o desejo de punir e tratar ao mesmo tempo. Muitos compreendem ainda que aquele que comete violência, merece violência.

A ideia de que a prisão possa ser espaço de regeneração, recuperação, reabilitação, de reeducação, reinserção ou reintegração, foi construída historicamente, em consonância com a visão ou entendimento que se tinha da pessoa que cometia um crime. Se não podemos dizer que os índices de reincidência criminal diminuem com a prisão, podemos minimamente dizer hoje, com satisfação por óbvio, que a na prisão hoje ocorrem menos violências que outrora. As cenas de tortura que faziam agonizar e desencadeavam ou eram desencadeadas por um prazer perverso no sofrimento do outro, foram diminuindo, foram sendo controladas pela indignação causada aos mais empáticos e solidários.

Tendo em vista ainda a predominância de pessoas presas com baixa escolaridade e condições socioeconômicas inferiores e consideravelmente negra, a apresentação das Regras de Tóquio, documento elaborado junto à ONU (Organização das Nações Unidas) em 2016, sugerindo medidas alternativas às penas restritivas de liberdade, cita que:

No Brasil, ações desencadeadas no âmbito das execuções penais, dotadas de natureza inclusiva, ainda não alcançaram o desejado protagonismo entre as estratégias de Governo para o desenho de uma justiça penal menos assimétrica e mais efetiva. (CNJ, 2016b, p. 11).

Ainda nessas regras, entendendo como recurso primário, há um incentivo à “participação da coletividade”:

17.1 A participação da coletividade deve ser encorajada, pois constitui um recurso primário e um dos fatores mais importantes para reforçar laços entre os infratores submetidos a medidas não privativas de liberdade e suas famílias e comunidades. Esta participação deve complementar os esforços da administração da justiça criminal.

17.2 A participação da coletividade deve ser considerada como uma oportunidade para membros da comunidade contribuírem para a proteção da sociedade. (CNJ, 2016b, p. 17).

Pois diante das violências encontradas e acrescidas às prisões, as denúncias e mobilizações foram tornando o “cárcere mais humano”. Humanizar o espaço e as relações dos humanos.

Baratta (2002) quando discorre sobre a criminologia crítica, analisando a sociologia do Direito Penal, termina por sugerir a abolição da instituição carcerária por medidas alternativas. Diz ele:

(...) a consciência do fracasso histórico desta instituição para os fins de controle da criminalidade e de reinserção do desviante na sociedade, do influxo não só no processo de marginalização de indivíduos isolados, mas também no esmagamento de setores marginais da classe operária, não pode deixar de levar a uma consequência radical na individualização do objetivo final da estratégia alternativa: este objetivo é a abolição da instituição carcerária. A derribada dos muros do cárcere tem para a nova criminologia o mesmo significado programático que a derrubada dos muros do manicômio tem para a nova psiquiatria. (BARATTA, 2002, p. 203).

Ele fala da necessidade de uma “abertura do cárcere para a sociedade”, o que implica em compreender a prisão ainda como uma fronteira, mas que necessita permitir uma abertura, um fluxo de comunicação, de interação, entre as pessoas de dentro e de fora da prisão. Ele defende que é necessário, para uma superação da criminalidade, para a reintegração social, uma cooperação de pessoas e organizações. Assim como é benéfico, na maioria dos casos, a manutenção de vínculos familiares/afetivos, é importante que outras pessoas da comunidade acessem a prisão, como estudantes de graduação, por exemplo, integrantes de associações, professores etc.

Beccaria (2002), foi importante referência para que algumas mudanças ocorressem nos séculos XVIII e XIX, analisando desde o processo moral da sociedade, aos processos legais e suas penas. Sobre o abandono das penas cruéis e torturantes. Dizia ele:

Não é o rigor do suplício que previne os crimes com mais segurança, mas a certeza do castigo, o zelo vigilante do magistrado e essa severidade inflexível que só é uma virtude no juiz quando as leis são brandas. A perspectiva de um castigo moderado, mas inevitável causará sempre uma forte impressão mais forte do que o vago temor de um suplício terrível, em relação ao qual se apresenta alguma esperança de impunidade. (BECCARIA, 2002, p. 111).

A prisão nos remete imediatamente à imagem de suas construções, geralmente representada por seus muros, grades e celas, facilmente compreendidas como uma fronteira estabelecida entre corpos que merecem convívio social e outros destinados ao isolamento.

Fronteira é marco divisório, que assinala diferença e separação, ao mesmo tempo que é limite. Entretanto, há de se verificar como se estabelece tal fronteira, visto que pode ou não permitir acesso (para além da ponte), considerando os conceitos ainda de permeável ou impermeável, flexível ou rígida, aberta ou fechada.

A estrutura física, material da prisão, é tida como fronteira que separa as pessoas também na esfera subjetiva, definindo, portanto, “lugares” subjetivos, como o de “mocinho” e o de “bandido”. A prisão, em função disto, demarca o território pertencente ao que é enviado para esta, considerado vulgarmente também como “criminoso”, não raro são observadas resistências às entradas dos agentes penitenciários/ policiais penais em suas estruturas internas, onde estes entendem que tem algum domínio e controle. A prisão, notoriamente, é fronteira e (para além de sua estrutura física/material) intrinsecamente, nos traz uma conotação social e política.

Foucault (2007) desnuda o funcionamento das prisões, discorrendo sobre as estratégias de poder e controle, ali postas. Através da adoção e imposição de regras internas, a prisão se estabelece como instrumento que visa o controle e a disciplinarização dos corpos, quando considera que pode de fato, controlá-los (ainda que momentaneamente), através de um sistema que inclui punições e eventualmente recompensas, que podemos compreender pela Psicologia Comportamental (Behaviorismo), como ferramentas utilizadas para atingir um objetivo de mudança de comportamento, mas que também sabemos que em seu uso existem limitações de alcance.

Quando abandonam os rituais de suplício, objetivando a proteção dos corpos físicos, dos castigos cruéis aplicados, as instituições responsáveis pelo controle da criminalidade, adaptam suas estratégias de punir.

Punições menos diretamente físicas, uma certa discricção na arte de fazer sofrer, um arranjo de sofrimentos mais sutis, mais velados e despojados de ostentação, merecerá tudo isso acaso um tratamento à parte, sendo apenas o feito sem dúvida de novos arranjos com maior profundidade? No entanto, um fato é certo: em algumas dezenas de anos, desapareceu o corpo supliciado, esquartejado, amputado, marcado simbolicamente no rosto ou no ombro, exposto vivo ou morto, dado como espetáculo. Desapareceu o corpo como alvo principal. (FOUCAULT, 2007, p. 13).

E se os castigos físicos extras são proibidos na prisão, alguns ficam a pensar em como aumentar o sofrimento de outro modo. E assim abrem-se, com a criatividade humana, um grande leque de possibilidades. Por exemplo: cortar a energia elétrica, deixando por vezes na escuridão (mas não em tempo de serem denunciados); cortar água, deixando sem descarga ou banho; restringir materiais pessoais (pois a ideia é padronizar e controlar - o que por outro lado também minimiza a disparidade econômica e social encontrada mesmo entre as pessoas que estão presas). Tirar suas roupas (adotando uniformes, que auxiliam na padronização), cortar seus cabelos (interferindo na sua personalidade).

Rousseau discorre sobre as liberdades individuais e a sociedade, onde ao Estado, entidade a quem é dado um corpo simbólico e político, cabe estabelecer um pacto social.

Suponho que os homens tenham chegado àquele ponto em que os obstáculos prejudiciais à sua conservação no estado de natureza sobrepujam, pela sua resistência, as forças de que cada indivíduo pode empregar para se manter nesse estado. Então, esse estado primitivo já não pode subsistir, e o gênero humano pereceria se não mudasse de modo de vida. (ROUSSEAU, 1996, p. 20).

Pensar neste contrato social, implica pensar sobre o acordo de limitar seu repertório de possibilidades individuais, em prol da harmonia social. Não há outro modo conhecido de organização com alta população, que não seja por meio de acordos coletivos e leis. As regras, pois, são tidas como necessárias ao bem-estar social. Mas nas lideranças, em nível macro ou micro, está uma considerável responsabilidade de condução. Sem entrarmos em detalhes sobre a organização governamental e seus diversos poderes, compreendemos que é possível ser mais, ou menos cruel, mais ou menos sensato, quando temos algum poder. E nas mais

diversas escalas de poder e posição, o controle, visando a organização e não a tirania, é compreendido como necessário.

Nas prisões, por exemplo, é possível, respeitando as leis maiores, criar regimentos internos, regras locais onde, por exemplo, se limita o número e a forma de correspondência, respeitando o direito à tal, o direito de comunicação. Pode se limitar o número de cartas escritas e recebidas ao mês, por exemplo, justificando-se compreensivelmente, pela necessidade de organização, sendo possível a verificação de conteúdo (censura), evitando acúmulo de papéis e aumento da demanda de trabalho para os funcionários já sobrecarregados por um sistema que não concentra os maiores investimentos e nem conta com a simpatia geral.

As cartas ainda existem nas prisões e elas existem e continuam sendo um meio de comunicação que, apesar das queixas de que demoram até meses pra chegar, sendo meio mais demorado para conseguirem notícias, ainda serve para manter os vínculos, alimentar afetos e aliviar as saudades. A carta, além de ser um meio de expressão, ajuda a desenvolver o raciocínio e a escrita, facilmente verificado, num lugar onde o predomínio da escolaridade é o ensino fundamental incompleto (dados brasileiros dos relatórios oficiais do Ministério da Justiça/ Conselho Nacional de Justiça). As pessoas presas também costumam desenhar nas cartas, seja para romantizar, seja para agradecer ou suavizar a carta, quando enviam por exemplo, para seus filhos, que as receberão como sinal de afeto. Algumas pessoas comercializam desenhos nas cartas quando uma tem maior habilidade, fazem troca de produtos ou favores que lhes interessam (...).

Embora alguns de nós possam desejar uma transformação da prisão em espaço minimamente educativo, de desenvolvimento, disponibilizando escola, cursos e outras possibilidades, a prisão é, ainda, território de poder, lugar de disputa, de ordem, de controle. Não deixou de ser e talvez não seja possível deixar, visto que alguns de seus “visitantes”, “moradores” ou “residentes” não respeitam regras naturalmente colocadas ou do mesmo modo as impostas.

A prisão reforça estigmas e, ao contrário do que se possa pensar, não consegue o ideal ressocializador, comprovados pelos índices de reincidência

criminal. Ainda assim, é uma resposta social que “acalma” os sentimentos aflorados diante de um comportamento antissocial.

A prisão, para além da sabida separação, obstaculiza as relações daqueles que estão presos com seus familiares, dificultando suas relações afetivas.

Martins (1996 p.27), falando sobre a temática das fronteiras, analisando questões sociais de expansão, apresenta sua tese de fronteira enquanto lugar de alteridade e expressão de tempos históricos. Refere ele que “*A fronteira só deixa de existir quando o conflito desaparece, quando os tempos se fundem, quando a alteridade original e mortal dá lugar a alteridade política, quando o outro se torna a parte antagônica do nós*”.

A prisão sinaliza, portanto, ainda ser uma fronteira que demarca grupos diferentes, que decorrem de conflitos desses com a lei, contrapondo e divergindo em seus valores. Pessoas que se identificam umas com as outras, estabelecendo verdades, que vêm nos que pensam e agem diferente como os algozes, num modelo de pensamento binário. São detentores das virtudes e não reconhece alguns como pertencentes do mesmo lugar, do mesmo espaço geográfico e social.

Retomando definições de fronteira, temos que:

A fronteira pode ser concebida como uma construção histórica cuja referência remete ao lugar de encontros, ao espaço da construção de identidades ao universo de representações e das tensões derivadas de diferentes mundos culturais e, entre outros, ao horizonte do imaginário dos diferentes sujeitos sociais. (SHALLENBERGER, 2008, p.1).

Desses sentimentos de diferença, de distanciamento, da fronteira, também nos ocorre a existência das pessoas e os reflexos nos afetos. Quando ergo muros, quando afastar algo ou alguém, estabeleço uma fronteira relacional, uma fronteira que se apresenta nas relações interpessoais. Ao que sugere, isto posto, a prisão também estabelece uma fronteira afetiva, distanciando, dificultando ou impedindo as relações.

Esta fronteira afetiva, estabelecida pela prisão, seus muros e grades, assim como nos afasta do contato com o não desejável, com o que repudiamos, também

impede ou dificulta a relação dos que estão dentro da prisão, com os que estão fora delas e lhe são amigos e familiares. Fato este que também sugere ser conveniente, para o enfraquecimento das vossas redes de apoio. Entretanto, sem lhes oferecer acolhimento em outro território, físico, social ou subjetivo.

A falta de uma rede de apoio, a ausência de meios de contato e manutenção dos vínculos representativos, os tornam ainda mais vulneráveis e fragilizados. O sentimento de insegurança, por óbvio, fica agravado na prisão. Agravadas ainda as possibilidades não só de auto como de heterocuidado.

O homem constrói sua personalidade na relação com o outro. Há sim, uma influência externa advinda dos nossos contatos sociais, sejam eles da nossa família ou comunidade. Nas relações também é em nós desenvolvido o sentimento de pertencimento, de grupo, de família. Falar aqui das influências ruins na prisão e da importância do contato familiar, do vínculo afetivo.

Se a prisão isola a pessoa, a retira do convívio social, a separa de outras pessoas, também é ela responsável por uma separação afetiva, ainda que temporária. O território da prisão, portanto, é ainda responsável por estabelecer uma fronteira afetiva, que, embora invisível, é real e se configura pelo impedimento ou dificuldade de estabelecer ou manter os contatos da pessoa presa com seus familiares e amigos, mantendo-a distante também do cuidado e o alimento afetivo. A fronteira afetiva estabelecida na prisão, distancia a pessoa presa de seus “entes queridos”.

Existem documentos que visam a preservação de direitos, fomentam um tratamento penal digno às pessoas presas, como o das “Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos”, também conhecido como “Regras de Mandela”, que não tem a intenção de apresentar um modelo pronto, mas de apresentar princípios que devem reger a gestão dos estabelecimentos prisionais e as pessoas que ali estão presas. No que tange a família, encontramos recomendações, “Sobre as “Relações sociais e assistência pós-prisional”:

Regra 106

Atenção especial deve ser dada para a manutenção e o aperfeiçoamento das relações entre o preso e sua família, conforme apropriado ao melhor interesse de ambos.

Regra 107

Desde o início do cumprimento da sentença de um preso, deve-se considerar seu futuro após a liberação, e ele deve ser incentivado e auxiliado a manter ou estabelecer relações com indivíduos ou entidades fora da unidade prisional, da melhor forma possível, para promover sua própria reabilitação social e os seus interesses e de sua família. (CNJ, 2016a, p. 43).

O dilema para os profissionais da segurança, que atuam no combate ou prevenção da criminalidade, surge: como impedir por exemplo, que as organizações criminosas se comuniquem, continuem a agir, a controlar e dar ordens de dentro da prisão, e ao mesmo tempo manter os vínculos familiares, afetivos, mesmo dentro da prisão, para que estes possam ter preservadas suas relações e as possibilidades de reintegração social?

É compreensível a necessidade de restrições e exigências para a visitação. Estas podem ser encontradas em alguns dos canais oficiais dos departamentos prisionais, penitenciários ou de polícias penais pelo Brasil. A exemplo do Paraná, no site do Departamento de Polícia Penal (<https://www.deppen.pr.gov.br/>), constam informações para a realização do cadastro de visitas, da documentação necessária, dos horários e dias previstos para a visitação e até com a descrição da vestimenta adequada das pessoas que adentram as prisões (tendo em vista a possibilidade de troca e camuflagem dos que possam intencionar fuga ou qualquer outra facilitação e/ou infração).

Cada estado/condição/situação relacional, como: parente de 1º grau (pais e irmãos), parente de segundo e demais graus, cônjuge, companheira, companheira menor de 18 anos, ex-namorada, namorada, amigo, homoafetivo, menor de idade, padrasto/madrasta, possui *link* com a lista de “Documentação necessária para emissão da credencial de visitas”. No caso de ser cônjuge, por exemplo, é necessário:



**Lista 1 – Documentação necessária para emissão de credencial de visita de parentes em Unidades Prisionais no Paraná.**

**Para Cônjuge:**

(somente com certidão de casamento)

- **Requerimento preenchido e assinado; Obrigatório (disponível no site)**  
Obs.: O preenchimento do requerimento é **obrigatório**, bem como é **obrigatório prestar todas as informações** constantes, frente e verso do mesmo, assim como a assinatura do requerente.
- Duas fotografias 3x4, coloridas, em fundo branco, iguais, com data atual e identificando-as com o nome e grau de parentesco no verso;
- Fotocópia legível e original de documento oficial com fotografia previsto em Lei;
- CPF;
- **Fotocópia legível e original da Certidão de Casamento;**
- Fotocópia legível e original do comprovante de endereço (fatura da água, luz ou telefone do mês atual) em nome do (a) requerente da credencial;  
Obs.: Caso a fatura não esteja em nome da pessoa interessada em fazer a credencial, trazer declaração firmada em cartório da pessoa cuja fatura esteja o nome (**modelo disponível neste site**) com assinatura reconhecida em cartório, anexando igualmente a fatura;  
Também poderá apresentar declaração firmada pelo posto de saúde do bairro onde é atendida, fatura de cartão de crédito ou outro documento oficial expedido por órgão Público Federal, Estadual ou Municipal desde que com data atual;
- **Antecedentes Criminais:**  
Obs.: É Obrigatório, para as pessoas residentes em outros Estados, independente de possuir ou não passagens, e se possuir passagens enviar também a Certidão Explicativa da Vara onde tramita o processo ou inquérito e ainda se cumpre pena em Regime Aberto / Semi Aberto ou se está em Livramento Condicional ou Provisória;  
  
Para as pessoas residentes no **Paraná NÃO HÁ NECESSIDADE** de apresentar os antecedentes criminais, apenas se possuir passagens, neste caso trazer ou enviar Certidão Explicativa da Vara onde tramita o processo ou inquérito e ainda se cumpre pena em Regime Aberto / Semi Aberto ou se está em Livramento Condicional ou Provisória;

**Atenção:** Quando a documentação solicitada for enviada pelo correio ou por terceiros **sem** os originais, somente serão aceitas **fotocópias legíveis e autenticadas em cartório** de todos os documentos e identificada com grau de afinidade, nome do preso e no mínimo com dois telefones para contato;

**Atenção:** Se tiver filhos (os) menor (es) do (a) preso (a) e manifestar o desejo de levá-lo (s) para visitas as informações estão no item MENORES; e não esquecer de preencher no verso do requerimento a identificação e qualificação do menor e assinando o Termo do ECA;

**GESTANTES: Mulheres que se encontre em qualquer período de gravidez**

Providenciar além da documentação correspondente ao seu grau de parentesco ou de afinidade, deverá trazer ainda laudo da Ecografia ou declaração assinada pelo médico informando o DPP – Data Provável do Parto;

Fonte: PARANÁ, 2022.

No caso de ser amigo, que só poderá visitar na ausência de outras visitas, deve apresentar os seguintes documentos:

**Lista 2** – Documentação necessária para emissão de credencial de visita de amigos em Unidades Prisionais no Paraná.

**Para Amigos (as):**

Somente na ausência de visitas do (a) custodiado (a)

- Requerimento preenchido e assinado; Obrigatório (**disponível no site**)  
Obs.: O preenchimento do requerimento é **obrigatório**, bem como é **obrigatório prestar todas as informações** constantes, frente e verso do mesmo, assim como a assinatura do requerente.
- Duas fotografias 3x4, coloridas, em fundo branco, iguais, com data atual e identificando-as com o nome e grau de parentesco no verso;
- Fotocópia legível e original de documento oficial com fotografia previsto em Lei;
- CPF;
- Fotocópia legível e original do comprovante de endereço (fatura da água, luz ou telefone do mês atual) em nome do (a) requerente da credencial;  
Obs.: Caso a fatura não esteja em nome da pessoa interessada em fazer a credencial, trazer declaração firmada em cartório da pessoa cuja fatura esteja o nome (**modelo disponível neste site**) com assinatura reconhecida em cartório, anexando igualmente a fatura. Também poderá apresentar declaração firmada pelo posto de saúde do bairro onde é atendida, fatura de cartão de crédito ou outro documento oficial expedido por órgão Público Federal, Estadual ou Municipal desde que com data atual;
- **Antecedentes Criminais:**  
Obs.: É Obrigatório, para as pessoas residentes em outros Estados, independente de possuir ou não passagens, e se possuir passagens enviar também a Certidão Explicativa da Vara onde tramita o processo ou inquérito e ainda se cumpre pena em Regime Aberto / Semi Aberto ou se está em Livramento Condicional ou Provisória;  
  
Para as pessoas residentes no **Paraná NÃO HÁ NECESSIDADE** de apresentar os antecedentes criminais, apenas se possuir passagens, neste caso trazer ou enviar Certidão Explicativa da Vara onde tramita o processo ou inquérito e ainda se cumpre pena em Regime Aberto / Semi Aberto ou se está em Livramento Condicional ou Provisória;

**IMPORTANTE:** Ficará a liberação da credencial condicionada à ciência e autorização do custodiado (a);

A credencial de visita liberada na condição de amigo (a) **NÃO** poderá ser transformada para "**namorada**" e ou para "**companheira**"

**Atenção:** Quando a documentação solicitada for enviada pelo correio ou por terceiros **sem** os originais, somente serão aceitas **fotocópias legíveis e autenticadas em cartório** de todos os documentos e identificada com grau de afinidade, nome do preso e no mínimo com dois telefones para contato;

**GESTANTES: Mulheres que se encontre em qualquer período de gravidez**

Providenciar além da documentação correspondente ao seu grau de parentesco ou de afinidade, deverá trazer ainda laudo da Ecografia ou declaração assinada pelo médico informando o DPP – Data Provável do Parto;

Fonte: PARANÁ, 2022.

O objetivo desse regramento é, de fato, coibir o trânsito de “visitas indesejáveis” nas prisões, diminuindo o fluxo de pessoas ligadas a organizações criminosas ou ainda pessoas que continuam a cometer crimes e que não possuem condições legais para transitar pelos espaços públicos.

Embora possam apresentar documentos que são considerados básicos, muitas pessoas têm dificuldade de reuni-los, manifestando dificuldade de acessar, entender e providenciar as mesmas. Com um olhar humanizado, é possível constatar a dificuldade que pessoas com baixa escolaridade, oriundas da zona rural por exemplo e em condições socioeconômicas desfavoráveis, apresentam para acessar essas informações e providenciar essas documentações exigidas. As queixas relatadas por possíveis visitantes são frequentes. Seja por dificuldades individuais e também porque as pessoas em geral não gostam de enfrentar esquemas muito burocráticos. Também referem que eventualmente se sentem mal atendidas ou desamparadas, diante de uma instituição tida como fechada, que se configura a prisão, limitando essas interações sociais.

O cuidado da segurança supera ser pertinente, entretanto, é frequente nestas instituições a carência de recursos humanos, de profissionais que possam auxiliar essas pessoas com orientações adequadas, facilitando o acesso dessas. É fundamental que tenham claras as exigências e que estejam acessíveis aos considerados “entes queridos”.

A visita costuma ser tema “sagrado” para as pessoas presas, pelo cuidado mínimo que tenham especialmente para com os seus familiares e podem ser importantes para a pessoa presa, pois ser visitado, se configura para ele a confirmação de ser amado, lhe reassegura um lugar afetivo de existência na vida de uma pessoa ou de pertencimento à uma família. Também necessário pontuar que existem pessoas presas que não tem empatia pelos seus familiares ou por qualquer pessoa, usando-as essencialmente para comprar e enviar produtos listados como permitidos para entrar na prisão, como alguns tipos de alimento, produtos de higiene, limpeza e vestimenta, dos quais sintam carência. No Paraná estas listas também ficam dispostas para acesso no *site* do DEPPEN. (PARANÁ, 2021).

Ainda que possam apresentar estruturas ou organizações familiares desfavoráveis, com a presença de inúmeros indicativos de vulnerabilidade, essas pessoas, como todas as outras, tem seus laços afetivos. É a família normalmente que auxilia o desenvolvimento humano, na figura de nossos pais (ou outra substituta, mesmo em novas configurações), é com eles que temos as primeiras experiências de amor, cuidado, aceitação, proteção e segurança.

Também as disfuncionalidades são observadas em algumas famílias que, inclusive, podem prejudicar o desenvolvimento das crianças e fazer adoecer a todos. Assim como as crianças, adultos também se alimentam dos laços afetivos. Winnicott, foi um pediatra e psicanalista inglês que abordou muito os aspectos psicológicos do desenvolvimento e a importância da família no desenvolvimento individual. Diz ele:

O cuidado proporcionado pelos pais evolui para a família e esta palavra começa a ter seu significado ampliado e passa a incluir os avós, primos e outros indivíduos que adquirem o status de parentes devido à sua grande proximidade ou a seu significado especial – os padrinhos, por exemplo. (WINNICOTT, 1993, p. 130).

Também apresenta inclusive a teoria de que a privação emocional nos primeiros anos de vida também é influência para a delinquência.

Por experiências de lar primário entende-se a experiência de um ambiente adaptado às necessidades especiais da criança, sem o que não podem ser estabelecidos os alicerces da saúde mental. Sem alguém especificamente orientado para as suas necessidades, a criança não pode encontrar uma relação operacional com a realidade externa. Sem alguém que lhe proporcione satisfações instintivas razoáveis, a criança não pode descobrir seu corpo nem desenvolver uma personalidade integrada. Sem uma pessoa a quem possa amar e odiar, a criança não pode chegar a saber amar e odiar a mesma pessoa e, assim, não pode descobrir seu sentimento de culpa nem o desejo de restaurar e recuperar. Sem um ambiente humano e físico limitado que ela possa conhecer, a criança não pode descobrir até que ponto suas ideias agressivas não conseguem realmente destruir e, por conseguinte, não pode discernir fantasia de fato. Sem um pai e uma mãe que estejam juntos e assumam juntos a responsabilidade por ela, a criança não pode encontrar e expressar seu impulso para separá-los nem sentir alívio por não conseguir fazê-lo. O desenvolvimento emocional dos primeiros anos é complexo e não pode ser omitido, e toda criança necessita absolutamente de um certo grau de ambiente favorável se quiser transpor os primeiros e essenciais estágios desse desenvolvimento. (WINNICOTT, 2005, p.63).

Retomando a prisão enquanto fronteira, como limite estabelecido temporariamente, que restringe a liberdade e o direito de ir e vir, que visa impedir a pessoa presa de fugir, segurando-o e assegurando seu cumprimento de pena, ainda que estejamos em tempos em que as penas alternativas começam a surgir e serem aplicadas efetivamente, é ainda utilizada como estratégia de controle e punição para a pessoa que infringiu de algum modo alguma regra social, alguma lei.

Ainda que possa ser compreendida em sua função social, útil e necessária em casos graves, para interromper as práticas de violência, por exemplo, sem outra alternativa pensada, conhecida e segura para tais casos, a prisão, como fronteira, impede, dificulta ou filtra o contato afetivo. De qualquer modo a prisão, como fronteira, também afetiva, passa a estabelecer o controle das relações interpessoais. Com a aplicação de regras rígidas, impede, dificulta ou filtra o acesso de pessoas externas, que tenham algum tipo de vínculo ou afinidade com a pessoa presa.

O distanciamento que se estabelece entre integrantes de uma família, pode acarretar sofrimento e prejuízo no desenvolvimento de ambos. Pensemos nas crianças que ficam se seus pais e mães, quando estes estão presos. Para algumas crianças, o pai e a mãe simplesmente desapareceram de sua vida, de sua rotina. Mas sentem falta de suas presenças e de seus cuidados. Pela irresponsabilidade de seus pais, ficam em situação de vulnerabilidade, precisando ser cuidados por outros e por vezes vivenciando condições de abandono, físico e afetivo.

Na pandemia, observamos como as prisões tinham o controle desde fluxo de pessoas, quando as visitas em muitas localidades do país foram suspensas.

Por uma questão de controle, de barreira sanitária, não só foram adotadas medidas como o uso de máscaras em ambientes públicos e uso de álcool para esterilização, também as pessoas foram colocadas em quarentena, além de terem espaços limitados em seu horário e funcionamento, para diminuição do fluxo de pessoas e decorrente disso a diminuição de contágio/ contaminação.

O Conselho Nacional de Justiça editou portarias de recomendação também para as unidades prisionais e os estados também determinaram, diante delas, seu funcionamento, visando a proteção das pessoas presas e das pessoas que nelas

trabalham, assim como das demais pessoas que nelas circulam como advogados e familiares. (CNJ, 2020).

No período de restrição de visitas presenciais foram observadas mudanças de comportamento, com sofrimento decorrente do afastamento familiar. Não ter notícias, não receber visitas para a maioria das pessoas foi angustiante, aumentando níveis de ansiedade e depressão, observados por funcionários da segurança e por profissionais da saúde.

Com o avançar da pandemia, algumas localidades estruturaram salas equipadas para a realização de visitas virtuais. Foram adotadas, a exemplo do judiciário, visitas em formato de *web* conferência, sendo a família conectada à pessoa presa através de computadores e celulares conectados à rede de internet que possibilita ser estabelecido o contato.

Posteriormente à experiência decorrente da pandemia, alguns estabelecimentos prisionais adotaram, como o Paraná, a visita virtual como alternativa à visita presencial.

Com as visitas virtuais, pode-se observar que algumas pessoas que não tinham visitas presenciais, por exemplo, por uma questão geográfica ou simplesmente financeira, passaram a estabelecer contato e tiveram melhora nas condições psicológicas, ponto observado por alguns funcionários das prisões.

Há mais ou menos meio século atrás, não se viam ou ouviam falar sobre as prisões, construídas frequentemente em lugares isolados e sem a garantia de vários direitos que existem hoje. Também não havia meios de comunicação como na atualidade e as notícias não chegavam.

Embora haja recomendações oficiais para que a pessoa presa fique perto de sua família, as gestões dos estabelecimentos prisionais pelo país nem sempre dão conta de atender ao que preconiza a lei, havendo ainda superlotação em muitas localidades e não atendendo ao princípio de que a pessoa presa cumpra pena perto de suas residências e assim, de suas famílias.

A premissa atual compreende que a pessoa cumpre sua pena, “quita sua dívida” com o estado e retoma seu convívio social. Melhor que possa ser acolhida pelos seus e pela sociedade, do que venha com descontentamento e revolta.

Tanto as cartas, quanto as visitas, presenciais ou virtuais, aliviam a saudade. A visita virtual também ajuda a diminuir a preocupação mútua, visto que os familiares também observam pela câmera que as pessoas presas estão minimamente bem e bem cuidadas.

## **CONCLUSÕES**

A prisão é ainda recurso de punição utilizado com alta frequência no Brasil, embora já possamos visualizar penas alternativas. Além de uma estrutura física e concreta de controle sobre os corpos que nela habitam, a prisão é também fronteira afetiva, que por vezes impede ou dificulta a manutenção das relações interpessoais, dos vínculos afetivos importantes e elencados como tal pela pessoa presa.

Cada território, como a prisão, não deve ser visto apenas como espaço de limite, isolamento e segregação, mas também de possibilidades, de desenvolvimento, que também ocorre através da interação entre as pessoas do meio interno e externo.

Ainda que seja possível compreender a necessidade de tal controle, também sobre as relações, é necessário que a prisão seja capaz de permitir algum fluxo das relações interpessoais, pois estes são essenciais para a significação da existência das pessoas.

A fronteira na prisão é ambivalente, pois ao mesmo tempo que separa (para o controle dos corpos), precisa unir pessoas (reintegração social). Vemos que elas podem ser eficientes e fluídas, permitindo a interação entre as pessoas (ainda que selecionadas), que sejam figuras afetivas importantes para a pessoa na prisão. A manutenção dos vínculos afetivos é, como visto, essencial na prisão, para auxiliar não só no suporte emocional durante o tempo de pena, como também para posterior reintegração social.

A prisão é, para além da estrutura física, também fronteira afetiva e, sendo permeável às relações, se mostra compatível com as premissas de segurança pública e atende ao ideal de reintegração social, que também é um dos objetivos do tratamento penal.

## REFERÊNCIAS

BACILA, Carlos Roberto. **Estigmas: Um estudo sobre os preconceitos**. 2. ed. Ampliada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: Introdução à Sociologia do Direito Penal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002.

BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e Das Penas**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

BERGER, Peter. LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. Trad.: Floriano de Souza Fernandes. Petrópolis: Vozes, 1985.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. **SISDEPEN**. 2022. Disponível em <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em: 28 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. **Institui a Lei de Execução Penal**. Brasília, DF: Presidência da República, 1984. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm). Acesso em: 17 nov. 2021.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 62, de 17 de março de 2020**. Recomenda aos Tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus – Covid-19 no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/62-Recomenda%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2021.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Regras de Mandela: Regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos**. Brasília: CNJ, 2016a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/a9426e51735a4d0d8501f06a4ba8b4de.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2022.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Regras de Tóquio: Regras mínimas padrão das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade**. Brasília: CNJ, 2016b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/6ab7922434499259ffca0729122b2d38-2.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2022.



FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Trad.: Raquel Ramallete. 24. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

GOFFMAN, Erving. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. 4. ed. Trad.: Márcia Bandeira de Mello Leite Nunes. Rio de Janeiro: LTC, 1988.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2006.

MARTINS José de Souza. O tempo da fronteira. Retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão e da frente pioneira. **Tempo Social: Rev. Sociol. USP**, São Paulo, nº 8, maio, p. 25-70, 1996.

PARANÁ. Departamento de Polícia Penal. DEPPEN. **Informações aos visitantes**. Curitiba: DEPPEN/PR, 2022. Disponível em: <https://www.deppen.pr.gov.br/Pagina/Informacoes-aos-Visitantes>. Acesso em: 28 jul. 2022.

PARANÁ. Departamento de Polícia Penal. DEPPEN. **Portaria 101/2021**. Curitiba: DEPPEN/PR, 2021. Disponível em: [http://www.deppen.pr.gov.br/arquivos/File/Portarias/2021/Portaria101\\_retornovisitas.pdf](http://www.deppen.pr.gov.br/arquivos/File/Portarias/2021/Portaria101_retornovisitas.pdf). Acesso em: 17 nov. 2021.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Princípios do Direito Político. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SHALLENBERGER, Erneldo. Do Guairá ao Paraná: fronteiras de conflito e territórios em construção. In: X Encontro Estadual de História. Associação Nacional de História, Seção Rio Grande do Sul. **Anais**. ANPUH-RS, 2008. Disponível em: [http://www.eeh2008.anpuh-rs.org.br/resources/content/anais/1209304291\\_ARQUIVO\\_DOGUAIRAAOPARANA.pdf](http://www.eeh2008.anpuh-rs.org.br/resources/content/anais/1209304291_ARQUIVO_DOGUAIRAAOPARANA.pdf). Acesso em: 28 jul. 2022.

SILVA, Haroldo Caetano da. **Ensaio sobre a pena de prisão**. Curitiba: Juruá, 2009.

WINNICOTT, D. W. **A família e o desenvolvimento individual**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

WINNICOTT, D. W. **Privação e Delinqüência**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

## **A LGPD E AS NOVAS FRONTEIRAS NO ÂMBITO DA TROCA DE INFORMAÇÕES FISCAIS INTERNACIONAIS DOS CONTRIBUINTES BRASILEIROS**

*Aicha de Andrade Quintero Eroud<sup>1</sup>*

*Fabrizio Bon Vecchio<sup>2</sup>*

*Fernando Castro da Silva Maraninchi<sup>3</sup>*

### **Resumo**

No Brasil, assim como em diversos países, os esforços para combater a evasão fiscal tornou-se uma realidade, principalmente considerando a globalização, a economia interdependente e a inovação das tecnologias que fazem emergir instrumentos capazes de combater e atenuar, internacionalmente, as ações pautadas nas sonegações fiscais. A cláusula da troca de informações fiscais encontra-se inserida no artigo 26 da Convenção Modelo da OCDE, permitindo tal ação entre as autoridades competentes de cada Estado. O cerne da questão, no Brasil, reside na necessidade da manutenção do sigilo nas informações fiscais e na proteção dos dados pessoais dos contribuintes em consonância com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Assim, o Objetivo Geral deste estudo consiste na averiguação da proteção de dados dos contribuintes brasileiros na troca de informações para fins fiscais. Como resultado observou-se, sobre a proteção de dados pessoais e a transparência fiscal, que a troca de informações fiscais entre o Brasil e outros países só pode ocorrer caso estes tenham o mesmo nível de proteção de dados previsto pela LGPD, bem como a transferência internacional de

---

<sup>1</sup> Advogada especialista em privacidade e proteção de dados (OAB/PR 102.358). Especialista em Gestão, Estratégia e Planejamento em Fronteiras pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras - IDESF. Presidente da Comissão de Direito Digital e Proteção de Dados da OAB Subseção Foz do Iguaçu (triênio 2022-2024). Membro Correspondente da Comissão Especial de Privacidade, Proteção de Dados e Inteligência Artificial da OAB Seção São Paulo (triênio 2022-2024). Coordenadora do Curso de Direito e do Núcleo de Práticas Jurídicas do Centro de Ensino Superior de Foz do Iguaçu - CESUFOZ. Professora do Curso de Direito do CESUFOZ e UNIFOZ (Faculdades Unificadas de Foz do Iguaçu). Co-founder do Direito Talks. Membro Titular do Comitê de Proteção de Dados do Instituto Brasileiro de Consumidores e Titulares de Dados - IBCTD. Diretora de Direitos Humanos do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras - IDESF. Mestranda em Literatura Comparada pela Universidade Federal da Integração Latino-americana - UNILA. Escritora e palestrante. Contato: <aichaeroud@hotmail.com>.

<sup>2</sup> Advogado. Doutorando em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos- UNISINOS. Mestre em Direito da Empresa e dos Negócios pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos- UNISINOS. Professor de Direito. Presidente do Instituto Ibero-americano de Compliance- IIAC Contato: <fbvecchio@hotmail.com>.

<sup>3</sup> Advogado. Doutorando em Direito pela Mackenzie/UDC. Mestre em Direito pela Universidade Candido Mendes do Rio de Janeiro - UCAM. Professor de Direito Tributário da Escola da Magistratura do Paraná - núcleo de Foz do Iguaçu e do Centro Universitário Dinâmica das Cataratas UDC. Coordenador do Curso de Direito da UDC. Diretor Presidente do CECONFI – Centro de Convenções de Foz do Iguaçu/PR. Contato: <fernandomaraninchi@gmail.com>.

dados é permitida nos casos em que há acordo internacional entre os países para a ocorrência da cooperação internacional, nos moldes do inc. VI, art. 33, da LGPD.

**Palavras-chave:** LGPD; proteção de dados; fronteiras.

## **INTRODUÇÃO**

A expansão dos negócios transfronteiriços fez emergir a necessidade de os Estados celebrarem tratados multilaterais e bilaterais para a efetivação de cooperações internacionais para evitar a evasão e a sonegação fiscal. As práticas que envolvem condutas ilícitas ligadas às atividades tributárias tendem a gerar obstáculos ao livre comércio internacional e prejuízos ao desenvolvimento dos países. Com a velocidade da globalização e dos avanços tecnológicos, novos parâmetros e procedimentos jurídicos internacionais são adotados com o fito de acompanhar essas evoluções globais voltados para solucionar problemáticas arrecadatórias e, assim, se configurarem como mecanismo efetivador de eficiência no campo econômico direcionado para as questões tributárias. Destaca-se que “a natureza contemporânea da hiperglobalização gera uma forte interdependência e interação entre as nações, comunidades e indivíduos, de modo a desafiar os Estados” (CAVALCANTI, 2020, p. 39). Nesse cenário, a troca de informações fiscais prevista no artigo 26 da Convenção Modelo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) pauta-se no fornecimento de informações transparentes e cooperação efetiva entre os países signatários.

Se, por um lado, o Estado possui a prerrogativa de examinar as questões inerentes ao seu sistema arrecadatório, de forma a investigar e detectar as ocorrências que extrapolam as previsões legais, por outro lado, também deve ter cautela no tratamento de dados pessoais dos contribuintes. A cultura de proteção de dados é global, e muitos países já possuem legislação que versa sobre a temática.

No Brasil foi criada a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, denominada por Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). A criação dessa legislação brasileira foi inspirada na Diretiva (UE) 2016/680, nomeadamente Regulamento Geral sobre Proteção de Dados, da União Europeia. A LGPD, de acordo com o inc. VI, do art. 33, permite a transferência internacional de dados pessoais “quando a

transferência resultar em compromisso assumido em acordo de cooperação internacional”.

O Objetivo Geral desta pesquisa é verificar a troca de informações fiscais dos contribuintes brasileiros de forma a observar se o trâmite é realizado em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, a qual dita que tanto a pessoa natural quanto a pessoa jurídica de direito público ou privado devem observar a legislação. Os Objetivos Específicos são: a) analisar o artigo 26 da Convenção Modelo da OCDE quanto a troca de informações fiscais; b) averiguar a necessidade de o Brasil efetuar a troca de informações de seus contribuintes apenas com países que possuem o mesmo nível de proteção de dados; c) abordar sobre a transparência fiscal e a proteção de dados.

O Problema de Pesquisa deste estudo se consiste na seguinte indagação: Com a advinda da LGPD, tem-se a efetividade da proteção de dados pessoais dos contribuintes brasileiros no âmbito da troca de informações fiscais entre os países? Como Hipótese Provisória tem-se que no processo de internacionalização jurídica e de flexibilização da soberania estatal perante a celebração de acordos e tratados internacionais – o que reflete a interdependência dos Estados –, a cláusula de troca de informações fiscais torna-se um relevante instrumento que contribui com a diminuição da evasão fiscal. No entanto, considerando que a troca de informações dos contribuintes pode afetar os direitos e garantias fundamentais dos contribuintes, caso os dados pessoais destes não sejam tratados nos moldes previstos pela LGPD.

O Método de Pesquisa elegido é o Método Dedutivo, cuja premissa maior é a verificação da troca de informações fiscais entre o Brasil e outros países sob o enfoque da proteção de dados e da transparência fiscal, premissa menor. Para a composição textual é utilizada a pesquisa bibliográfica e documental.

## **A PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS E SEUS REFLEXOS NA ÁREA TRIBUTÁRIA INTERNACIONAL**

A cultura de proteção de dados vem se disseminando cada vez mais e em maior intensidade em escala global. No Brasil, muito embora essa cultura esteja

fincando suas raízes mais recentemente, principalmente com a advinda da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), que foi sancionada no dia 14 de agosto de 2018, pelo então Presidente da República, Michel Temer; na Europa, por exemplo, essa cultura já possui mais tempo. Como exemplo tem-se que a “Convenção nº 108 do Conselho da Europa para a Proteção das Pessoas Singulares no que diz respeito ao Tratamento Automatizado de Dados Pessoais, de 28 de janeiro de 1981, foi o primeiro instrumento internacional juridicamente vinculativo adotado no domínio da proteção de dados” (UE, 2021, p. 2). A União Europeia também possui o Regulamento (UE) nº 2016/679 (Regulamento Geral sobre Proteção de Dados) que revogou a Diretiva 95/46/CE, o qual entrou em vigor em 2018 (UE, 2021, p. 2).

A LGPD, de acordo com o art. 1º preceitua que o tratamento de dados pessoais deve ocorrer “[...] inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural”.

Como pode ser observado, a pessoa jurídica de direito público também deve estar em conformidade com essa lei, principalmente pelo fato de a Administração Pública deter um expressivo volume de dados pessoais e sensíveis, o que pode se denominar por Big Data. Segundo as lições de Manuel Masseno (2019, p. 3) “[...] a Big Data constitui a nova fronteira para a criação de valor, com um aumento radical da eficiência nos processos e na alocação de recursos, como o WEF–Fórum Económico Mundial (Davos) de 2012, pela primeira vez, apontou”.

O autor segue asseverando que:

[...] a Big Data resulta da confluência de três avanços tecnológicos, de origem diferente, mas que se reforçaram entre si. Designadamente, decorre da Computação em Nuvem, a qual passou a possibilitar o armazenamento de volumes crescentes de dados, com disponibilidade permanente e uma fiabilidade assegurada pela redundância, tudo isto com custos cada vez menores. A que se juntaram as comunicações de banda muito larga, em fibra ótica e ponto a ponto, com velocidades de acesso tais que deixaram de ser necessário manter centros de dados próprios, também com custos decrescentes. Ambas, acresceram algoritmos de análise assentes em Inteligência Artificial, mais do que em força bruta computacional, ainda que distribuída, pelo menos na pendência da computação quântica, os quais vieram acrescentar a viabilidade de gerir pacotes cada vez maiores de

dados, em tempo real. Finalmente, a proliferação de sensores interligados, a que se tem dado o nome de Internet das Coisas, ou de Tudo, conduziu ao multiplicar da informação disponível [...]. (MASSENO, 2019, p. 3)

Os processos administrativos decisórios tomados com base na utilização da Big Data pelo Poder Público pode culminar em violação aos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos, como ofender a privacidade e a proteção de dados. Importante ressaltar que a proteção de dados pessoais foi incluída no rol do artigo 5º, da Constituição Federal de 1988, pela Emenda Constitucional nº 115, de 2022, inserindo o inciso LXXIX, o qual preceitua que “é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais”.

A administração tributária, para cumprir os seus exercícios e funções, bem como para delinear políticas tributárias, utiliza o Big Data como caminho para traçar essas atividades. Todavia, a LGPD concede aos contribuintes o direito de ter os seus dados protegidos, podendo exigir que a administração tributária trate os seus dados pessoais de forma responsável, inclusive quando o assunto é a troca de informações entre a fiscalização e empresas. Nesse cenário, o sigilo das informações fiscais não é absoluto, considerando que a transparência cumpre um papel relevante na esfera tributária, como por exemplo, a Lei Complementar nº 105/2001 que dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras, a qual permite compartilhar com a Receita Federal as informações bancárias de contribuintes. Ainda, as obrigações acessórias, previstas no artigo 113<sup>4</sup>, do Código Tributário Nacional, carregam consigo uma série de informações dos contribuintes, como as notas eletrônicas e as declarações de impostos. É necessário aclarar que, atualmente, presencia a Sociedade da Informação no sentido de que:

---

<sup>4</sup> Art. 113. A obrigação tributária é principal ou acessória. § 1º A obrigação principal surge com a ocorrência do fato gerador, tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente. § 2º A obrigação acessória decorre da legislação tributária e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos. § 3º A obrigação acessória, pelo simples fato da sua inobservância, converte-se em obrigação principal relativamente à penalidade pecuniária. (BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Disponível em: [L5172COMPILADO \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/legis/consol/cgi-bin/leis/l5172compilado.exe). Acesso em: 23 de mai. de 2022).

Essa sociedade tem nas informações – ou nos dados – sua base (i)material. As relações sociais, quer sejam as de poder, quer sejam as de produção ou as de outras ordens, são pautadas pela capacidade de movimentação e compreensão de informações que, por sua vez, assumem formas intangíveis. Assim, o *informacionalismo* se sedimenta, em termos sociais e econômicos, como o paradigma da nova ordem social (CAVALCANTI, 2020, p. 30).

No plano tributário internacional, objeto deste estudo, há a cooperação internacional entre os países para evitar a evasão e sonegação fiscal, sendo a troca de informações fiscais dos contribuintes um instrumento efetivo para a concretização de tal finalidade. A OCDE traz no seu Modelo de Convenção Fiscal, art. 26, a troca de informações fiscais, edificada por um esquema regulatório, estando comumente, inserida como cláusula nos acordos internacionais multilaterais ou bilaterais que versam sobre a bitributação internacional e evasão fiscal. O cerne da questão, é que na troca dessas informações entre os Estados contratantes, os dados pessoais dos contribuintes podem ser utilizados de forma a violar a privacidade e o direito de ter os dados protegidos destes.

O Brasil possui acordo bilateral para evitar a bitributação internacional e a evasão fiscal com 36 países<sup>5</sup>. Esses acordos bilaterais possuem a cláusula de troca de informações entre os países contratantes, sendo que no acordo bilateral do Brasil com a China e com Emirados Árabes Unidos, a nomenclatura é “intercâmbio de informações”. Já o acordo com o Japão não tem nomenclatura no artigo, mas diz sobre a matéria no art. 24, sendo a convenção bilateral para evitar a dupla tributação em matéria de impostos sobre rendimentos mais antiga que o Brasil tem com outro país, constituída pelo Decreto nº 61.899, de 14 de dezembro de 1967.

Mesmo que a cláusula de troca de informações expressa que as informações recebidas entre os Estados devam ser consideradas secretas, podendo ser comunicadas somente às pessoas ou autoridades que são encarregadas, seja pelo

---

<sup>5</sup> África do Sul, Alemanha, Argentina, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, China, Coreia do Sul, Dinamarca, Emirados Árabes Unidos, Equador, Eslováquia, Espanha, Filipinas, Finlândia, França, Hungria, Índia, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Países Baixos, Peru, Portugal, República Tcheca, Rússia, Suécia, Suíça, Trinidad e Tobago, Turquia, Ucrânia e Venezuela. (RFB. Acordos para evitar a dupla tributação e prevenir a evasão fiscal. **Receita Federal**. Disponível em: [Acordos para evitar a dupla tributação e prevenir a evasão fiscal — Português \(Brasil\) \(www.gov.br\)](http://www.gov.br). Acesso em: 23 de mai. de 2022).

lançamento quanto pela cobrança dos impostos constantes no acordo, os contribuintes possuem o direito de ter os seus dados pessoais protegidos, os quais devem ser tratados em conformidade com as legislações pertinentes.

O fato é que a cláusula de troca de informações faz com que ocorra a transferência internacional de dados pessoais. A LGPD, no seu Capítulo V, trata sobre o tema (art. 33 ao art. 36), sendo que “[...] a possibilidade de transferência internacional de dados é exceção à regra, somente admitida se cumprida uma das hipóteses taxativamente listadas nos incisos do artigo 33” (CHAVES, 2020). Mais precisamente no inciso VI, do artigo 33, é permitida a transferência internacional de dados pessoais “quando a transferência resultar em compromisso assumido em acordo de cooperação internacional”; ou seja:

De forma semelhante ao que ocorre no inciso III retroexplorado, aqui se percebe a prevalência de acordos de cooperação internacional sobre as limitações para o fluxo de dados pessoais ao exterior, o que parece justificável em razão da necessidade de se honrar os compromissos assumidos pelo Brasil internacionalmente (CHAVES, 2020).

No entanto, é importante se ater ao fato de que, conforme elucida a LGPD (art. 33, inc. I), somente poderá ocorrer a transferência internacional de dados pessoais “para países ou organismos internacionais que proporcionem grau de proteção de dados pessoais adequado ao previsto nesta Lei”. Isso implica afirmar que o Brasil não pode realizar tais transferências para países que não possuem o mesmo nível de proteção de dados pessoais, o que pode inviabilizar a cláusula de troca de informações caso o outro país contratante não possua legislação no mesmo nível em matéria de proteção de dados pessoais. Considerando circunstâncias dessa natureza, muitos países estão criando legislações sobre proteção de dados e exigindo o mesmo nível de proteção para que possa ocorrer a transferência internacional de dados pessoais. Nesse sentido, quanto ao inc. I, do art. 33 da LGPD:

Para viabilizar a possibilidade de atendimento a esse requisito, a ANPD deverá analisar, com base nos critérios do artigo 34, o nível de adequação de países estrangeiros. Uma transferência a um desses países, reconhecidos como de nível adequado pela ANPD, afasta a necessidade de cumprimento de qualquer outro requisito, estando, portanto, justificada legalmente a transferência (CHAVES, 2020).



Os dados pessoais que são conceituados pela LGPD (art. 5º, inc. I) como “informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável” devem ser tratados de forma a garantir a sua proteção com o objetivo de preservar os direitos e garantias fundamentais dos indivíduos, alcançando os contribuintes que podem ter as suas informações transferidas internacionalmente entre os designados por competentes de acordo com a cooperação internacional assumida pelos países contratantes, para evitar a evasão e sonegação fiscal.

A intenção é inibir essas ações no plano internacional, considerando que comprometem o desenvolvimento econômico dos Estados, pois a cooperação internacional deve coexistir com o nível adequado de proteção dos dados pessoais dos contribuintes.

### **SOBERANIA ESTATAL, COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL E A TRANSPARÊNCIA FISCAL**

A soberania compõe um dos elementos constitutivos do Estado, o qual possui autonomia para estabelecer o seu regimento jurídico que regerá a sua Sociedade, e, com isso, tomar as decisões internas. Contudo, hodiernamente, os Estados têm flexibilizado sua soberania quando se inclinam frente aos tratados internacionais, numa busca de reger de forma geral a população global, pois todos os seres humanos residem na mesma Casa Comum.

Assim, tem-se uma nova ordem mundial ocasionada, sendo algumas das forças que a causa, a queda das barreiras alfandegárias e os fluxos de capitais internacionais (BASSI, 1997, p.30), sendo pertinente trazer à baila a questão da soberania fiscal, pela qual cada Estado tem o poder de delimitar o seu sistema tributário sem que, para tanto, ocorra qualquer diálogo com outros países.

Porém, considerando o empreendedorismo transnacional e a competitividade das operações negociais, a delimitação da competência tributária dos Estados deve ter o desenvolvimento mundial como núcleo axiológico, sem perder, contudo, o foco no interesse estatal. Trata-se de abdicar de uma parcela para receber outras, numa verdadeira cooperação jurídica internacional por meio da celebração de tratados ou acordos para evitar a bitributação internacional e a evasão fiscal no mundo global.

Destarte, ocorre que a globalização produz como efeito o estreitamento das relações econômicas, sociais e culturais, referindo Ianni (2002, p. 19) que “a fábrica global instala-se além de toda e qualquer fronteira, articulando capital, tecnologia, força de trabalho, divisão do trabalho social e outras forças produtivas”. O referido autor segue explicando que a fábrica global “provoca a desterritorialização e a reterritorialização das coisas, gentes e ideias. Promove o redimensionamento de espaços e tempos”.

Nesse cenário, as relações comerciais internacionais ganharam maior presença, com Estados abdicando de parcelas da arrecadação tributária, em prol da cooperação internacional, na qual prevalecem as questões de desenvolvimento socioeconômico pautado nas boas relações entre os Estados e seus contribuintes, para maior atração de investidores e justiça fiscal.

Na verdade, quando abdica de parcela da arrecadação tributária, apesar da inicial sensação de prejuízo aos cofres públicos, o Estado atrai investidores, gerando mais riqueza e agregando tecnologias mais avançadas, acelerando o desenvolvimento integral do Estado e incentivando muitos outros países a aderirem a esta prática em prol do aumento dos fluxos negociais.

Um dos efeitos destes tratados internacionais é a cooperação internacional e a troca de informações referentes aos atos negociais, como forma de controlar a evasão fiscal e se obter maior transparência fiscal.

Anterior a LGPD, tem-se o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66 com *status* de Lei Complementar), que no título IV (Administração Tributária) do livro II que se refere às normas gerais de direito tributário, prevê que a legislação tributária regulará “a competência e os poderes das autoridades administrativas em matéria de fiscalização da sua aplicação”, não tendo aplicação “quaisquer disposições legais excludentes ou limitativas do direito de examinar mercadorias, livros, arquivos, documentos, papéis e efeitos comerciais ou fiscais, dos comerciantes industriais ou produtores, ou da obrigação destes de exibi-los” (artigos 194 e 195).

Ademais, o art. 197, prevê que “mediante intimação escrita, são obrigados a prestar à autoridade administrativa todas as informações de que disponham com

relação aos bens, negócios ou atividades de terceiros, os tabeliães, escrivães, os bancos e demais instituições financeiras”; os administradores de bens de terceiros; “os corretores, leiloeiros [...] e quaisquer outras entidades ou pessoas que a lei designe, em razão de seu cargo, ofício, função, ministério, atividade ou profissão”, mas somente caso não estejam legalmente obrigados a observar segredo.

Porém, já preocupada com a necessidade de se proteger os dados pessoais dos contribuintes, desde 2001, a Lei Complementar 104 inseriu no CTN a proibição da “divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades”, exceto se for “requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça”; ou de “solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa” (vide artigo 198).

A preocupação do legislador brasileiro é a de privilegiar a supremacia do interesse público na arrecadação, atividade necessária para custear os diversos deveres institucionais do Estado, e proteger a privacidade e intimidade da pessoa (direitos fundamentais) contra a curiosidade dos demais integrantes da sociedade que pudessem ter apenas interesses particulares nas situações que mereciam sigilo e, portanto, proteção. Tanto é verdade que, mesmo havendo troca de informação, quem vier a realizar o intercâmbio precisará, mediante recibo, assegurar a preservação do sigilo.

Conforme § 3º do mesmo artigo, “não é vedada a divulgação de informações relativas a representações fiscais para fins penais; inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública”, a existência de “parcelamento ou moratória”; bem como de “incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica”, o que foi incluído pela LC nº 187/2021.

Tudo parece muito bem justificado no Princípio da Supremacia do Interesse Público face ao interesse do particular. Porém, a troca de informações aqui prevista também pode se dar com outros países, desde que prevista em tratados internacionais, no interesse da arrecadação e da fiscalização de tributos (art. 199 incluído pela LC 104/2001).

Aqui reside o problema, pois estes Estados estrangeiros, podem não possuir legislações atualizadas como a LGPD que garantam a devida proteção a estes dados referentes aos contribuintes brasileiros, se tornando públicos e causando os mais extensos danos na esfera patrimonial e extrapatrimonial.

No processo de cooperação jurídica internacional e de flexibilização da soberania estatal perante a celebração de acordos e tratados internacionais (inclusive contra a lavagem de dinheiro e sonegação fiscal) a cláusula de troca de informações, por mais que vise ao princípio da transparência fiscal, não pode renunciar, afastar ou deixar de observar, outros princípios, tão ou mais importantes, protegidos pela LGPD na busca pela efetividade e eficácia das garantias fundamentais da proteção de dados pessoais como direito fundamental previsto a partir da Emenda Constitucional 115/2022, que inseriu o inciso LXXIX no artigo 5º da CRFB/88.

## **A PROTEÇÃO DE DADOS DOS CONTRIBUINTES, SIGILO E A TRANSPARÊNCIA FISCAL: COMPATIBILIDADES E DESAFIOS**

Muito se tem falado em relação a proteção de dados pessoais, e este debate tem se intensificado com a vigência da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, denominada como Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e em face da correspondente lei europeia conhecida como GDPR (*General Data Protection Regulation*) ou Regulamento Geral sobre Proteção de Dados.

Dentre os temas que surgem com a problemática da proteção de dados pessoais estão inseridos os subtemas do sigilo e transparência relacionados diretamente com a tributação e a fiscalidade. Esta celeuma é antiga e nos remete principalmente a como são tratados e partilhados os dados pessoais pela autoridade fiscal durante os processos e procedimentos administrativos necessários a atuação

do fisco. Como se comportará o fisco com a obrigatoriedade das leis de proteção de dados, principalmente no que tange a troca de informações e dados entre diversas jurisdições? Como cumprirão a observância da legislação se compartilham estes dados para que haja cruzamento de informações e troca de bancos de dados inteiros? Claramente a situação mais danosa e importante desta questão, no que diz respeito aos contribuintes, são estes dois pontos no sentido em que possuem o condão de se transformar em um grande disseminador de dados pessoais não autorizados e que podem ser utilizados para as mais diversas situações e objetivos sem nenhum cuidado ou controle, além de serem dados extremamente importantes, pois são dados completos que se relacionam, acima de tudo, à situação patrimonial, profissional e de renda.

Urge a necessidade de os fiscos nacionais externarem seus procedimentos e ações relacionadas diretamente ao trato destes dados, para que se possa ter a segurança e a transparência necessárias para garantir o cumprimento das legislações em vigor e de modo que os Direitos Humanos não sejam suprimidos ou mitigados.

O grande desafio reside justamente em mudar a mentalidade corrente dos órgãos fiscais para que os mesmos, necessariamente, passem a divulgar e a dar acesso a seus procedimentos e normas, possibilitando a construção de soluções consonantes, adequadas e conformes, para que a sociedade e, principalmente, os contribuintes tenham seus direitos assegurados.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Considerando a globalização, a vertiginosa evolução das tecnologias e a expansão dos negócios transnacionais, cenário pelo qual os Estados, cada vez mais, se entrelaçam nas relações de interdependência, os tratados internacionais que visam inibir a bitributação internacional e a evasão fiscal se tornam necessários. Essa cooperação fiscal entre os países tende a gerar bons desenvolvimentos sociais e econômicos, além de reforçar as relações internacionais. O oposto – a ausência do acordo bilateral e cooperação fiscal internacional – acarreta o aumento de

ocorrências de evasões fiscais e, conseqüentemente, retrocessos econômicos, sociais e injustiças fiscais.

O Código Tributário Nacional, no âmbito interno, permitiu à autoridade fiscal brasileira efetuar trocas de informações fiscais sigilosas, entre a Administração Pública, com o objetivo de investigação, devendo, para tanto, ser observada a instauração regular de processo administrativo (art. 198, CTN). Já no âmbito internacional, o Brasil pode estabelecer tal troca com outros países com base em documentos internacionais, como no caso de acordo bilateral.

A cláusula da troca de informações fiscais contida no acordo bilateral para evitar a bitributação internacional e a evasão fiscal tem por escopo permitir que as autoridades competentes de cada país contratante possam trocar informações fiscais de seus contribuintes entre si. No entanto, para todos os efeitos, essas informações são consideradas como dados pessoais, devendo ser protegidas em consonância com a LGPD, quando o acordo bilateral tiver como um dos Estados contratantes, o Brasil.

Nesse sentido, a autoridade fiscal de cada Estado contratante precisa se pautar na transparência quanto às ações e procedimentos adotados para o cumprimento e efetividade da cláusula de troca de informações fiscais entre os países, com base na proteção de dados dos contribuintes, de forma a evitar violações aos Direitos Humanos.

## REFERÊNCIAS

BASSI, Eduardo. **Globalização de negócios: construindo estratégias competitivas**. São Paulo: Culturas Editores Associados, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: [Constituição \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br). Acesso em: 23 de mai. de 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Dispõe sobre a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, 2018. Disponível em: [L13709compilado \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br).

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União,

Estados e Municípios. Brasília, 1966. Disponível em: [L5172COMPILADO \(planalto.gov.br\)](#).

CAVALCANTI, Natália Peppi. **Acesso a dados além das fronteiras**: a cooperação jurídica internacional como solução para o (aparente) conflito de jurisdições. Coordenadores Luiz Rodrigues Wanbier, Fábio L. Quintas, Georges Abboud. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

CHAVES, Luis Fernando Prado. Capítulo V Da Transferência Internacional de Dados. **LGPD: Lei Geral de Proteção de Dados comentada** [livro eletrônico]. Coordenadores Viviane Nóbrega Maldonado e Renato Opice Blum. – 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

IANNI, Octavio. **Teoria da globalização**. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

MASSENO, Manuel David. Como a União Europeia procura proteger os cidadãos-consumidores em tempos de Big Data. **Revista Eletrônica Do Curso De Direito Da UFSM**. v.14, n. 3/2019 e41708. <https://doi.org/10.5902/1981369441708>. Disponível em: [Vista do COMO A UNIÃO EUROPEIA PROCURA PROTEGER OS CIDADÃOS-CONSUMIDORES EM TEMPOS DE BIG DATA \(ufsm.br\)](#). Acesso em: 23 de mai. de 2022.

UE. Proteção dos Dados Pessoais. **Fichas técnicas sobre a União Europeia – 2021**. Disponível em: [Proteção dos dados pessoais \(europa.eu\)](#). Acesso em: 23 de mai. de 2022.

BRASIL. Acordos para evitar a dupla tributação e prevenir a evasão fiscal. **Receita Federal**. Publicado em 04 de mar. de 2015. Atual. em 10 de jun. de 2021. Disponível em: [Acordos para evitar a dupla tributação e prevenir a evasão fiscal — Português \(Brasil\) \(www.gov.br\)](#).

## **CRISE CLIMÁTICA, MECANISMOS DE REAÇÃO, DIREITO DO MAR E FRONTEIRA MARÍTIMA**

**Gabriel Pacheco Mello Cunha<sup>1</sup>**

### **Resumo**

O presente trabalho aborda a redefinição da fronteira marítima que pode ter um pano de fundo de mudança dos limites por conta do aumento do nível do mar ou por interesse de exploração econômica de determinada área marinha. Essa estratégia brasileira tem a perspectiva de crescimento econômico a partir da diminuição dos recursos naturais num contexto de crise econômica e aumento da população mundial e conseqüentemente suas demandas. Portanto, as tensões e guerras serão voltadas para usufruir recursos naturais e recursos financeiros vide o problema da produção de petróleo e gás, do trigo, etc., na guerra da Ucrânia em pleno ano 2023, etc. Os mecanismos de reação para a crise climática são as ações climáticas (ODS 2030) que normalmente são feitas através da reparação natural que são feitas através da restauração ecológica, por compensação ecológica e por último indenização pecuniária. Esses valores da reparação podem ser obtidos através de garantias bancárias *on first demand* o que colocaria o credor na posição mais protegida diante da atividade anormalmente perigosa ou que causa significativos impactos ambientais. Por outro lado, o Brasil nos termos do Direito do Mar pode pleitear junto à organização internacional competente sobre território marítimo, para além da Amazônia azul, também as redefinições das fronteiras marítimas diante da crise climática. Portanto, muitas questões estão por solucionar.

**Palavras-chave:** Crise climática; mecanismos de reação; direito do mar.

### **INTRODUÇÃO**

Ao tratar em termos introdutórios sobre o tema ‘crise climática e direito do mar’ desdobram-se imediatamente ramificações de ideias e conceitos que se organizam a ponto de fundamentar uma pesquisa.

Nestes termos, vamos começar pelo Direito do Mar que nasceu da necessidade de uma regulamentação que contemplasse o uso do mar que surgiu desde o momento que a navegação e o comércio internacional efetivaram-se. Devemos de maneira hercúlea, recortar o objeto de trabalho e entender, apesar de um vírus não notar como p.ex. no caso do COVID-19 e suas variantes, o que é uma

---

<sup>1</sup> Doutorando no Programa de Doutorado do Instituto jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.



fronteira. Segundo o dicionário da língua portuguesa fronteira é um *substantivo feminino* 1. Zona de território imediata à raia que separa duas nações. 2. Linha divisória; raia; confins<sup>2</sup>.

Já fronteira marítima é uma

“divisão conceitual de áreas de superfície de água da Terra que usam critérios fisiográficos e/ou geopolíticos. Como tal, normalmente inclui áreas de direitos nacionais exclusivos sobre recursos minerais e biológicos, englobando recursos marítimos, limites e zonas”<sup>3</sup>

Entretanto, como objeto do tema deste artigo que trata do Direito do mar, destacamos ao entender que a fronteira, ou seja, linha divisória entre territórios (marítimo ou continental), ao longo de sua história sempre foi redesenhada. Ora, seja por guerras motivadas por conquistas de território<sup>4</sup>, interesses nos recursos naturais ou nas situações de catástrofes ambientais<sup>5</sup>, entre outros motivos, o que importa dizer é que a terra nunca parou.

Destarte, assim como o ser-humano, o Planeta Terra também vem sofrendo transformações seja por fatores internos ou externos. O que devemos levar em conta é o quanto contribuímos com esses fatores de alteração e, conseqüentemente, as definições de ações prioritárias para sobrevivência do homem neste planeta.

A crise climática é um fenômeno em andamento e como conseqüências colapso ecológico e a acentuação da vulnerabilidade da biodiversidade na era do antropoceno, são conseqüências das alterações radicais e severas com maior ocorrência no clima da terra por conta da emissão de gases que artificializam o natural efeito estufa, conseqüentemente gerando o aumento da temperatura da terra e nomeadamente os fenômenos meteorológicos mais intensos.

A proteção da integridade do ecossistema do planeta corresponde na proteção da integridade dos seres humanos neste Planeta. Assim, os mecanismos da

<sup>2</sup>Cf. "fronteira", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2021, <https://dicionario.priberam.org/fronteira> [consultado em 03-06-2022].

<sup>3</sup> V. <https://www.marineregions.org/eez.php>.

<sup>4</sup> Como v.g. a triste Guerra na Ucrânia.

<sup>5</sup> Crise climática.

reação à crise climática são às ações climáticas<sup>6</sup>. Daí fica a pergunta se a atual crise climática é capaz de alterar a fronteira marítima brasileira quais são as ações climáticas necessárias

### **CRISE CLIMÁTICA E MECANISMO DE REAÇÃO.**

Neste sentido, a crise climática ganha protagonismo diante da era do antropoceno<sup>7</sup>, fato que se comprova do ponto de vista da migração<sup>8</sup> de populações, fato já destacado desde a primeira Convenção Internacional sobre meio ambiente em 1972<sup>9</sup>.

O conhecimento técnico científico vem clamando por ações climáticas efetivas como mecanismo de reação para o enfretamento do perigo do aquecimento global e deixaram claro: que as consequências afetariam diretamente as nossas vidas<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> V. <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/13>.

<sup>7</sup> “O Antropoceno é uma era sincrônica à modernidade urbano-industrial. A Revolução Industrial e Energética que teve início na Europa no último quartel do século XVIII deu início ao uso generalizado de combustíveis fósseis e à produção em massa de mercadorias e meios de subsistência, possibilitando uma expansão exponencial das atividades antrópicas.” V. <https://cee.fiocruz.br/?q=node/1106>.

<sup>8</sup> “Mais de 30,7 milhões de novos deslocamentos foram registrados em 2020 devido a desastres relacionados ao clima. Os desastres ambientais já provocaram três vezes mais deslocamentos do que conflitos e violência. Eles também acentuam tensões e podem impulsionar conflitos”. V. <https://brasil.un.org/pt-br/157286-mudancas-climaticas-impulsionam-migracoes-e-deslocamentos-forcados>.

<sup>9</sup> “Após a Segunda Guerra Mundial, a era nuclear fez surgir temores de um novo tipo de poluição por radiação. O movimento ambientalista ganhou novo impulso em 1962 com a publicação do livro de Rachel Carson, “A Primavera Silenciosa”, que fez um alerta sobre o uso agrícola de pesticidas químicos sintéticos. Cientista e escritora, Carson destacou a necessidade de respeitar o ecossistema em que vivemos para proteger a saúde humana e o meio ambiente” (...) “Enquanto a preocupação universal sobre o uso saudável e sustentável do planeta e de seus recursos continuou a crescer, em 1972 a ONU convocou a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, em Estocolmo (Suécia). O evento foi um marco e sua Declaração final contém 19 princípios que representam um Manifesto Ambiental para nossos tempos. Ao abordar a necessidade de “inspirar e guiar os povos do mundo para a preservação e a melhoria do ambiente humano”, o Manifesto estabeleceu as bases para a nova agenda ambiental do Sistema das Nações Unidas”. V. <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>.

<sup>10</sup> “Os cientistas também estudam alterações na espessura e na extensão do gelo marinho na Antártida provocadas pelo aumento da temperatura no planeta e que podem ocasionar mudanças nas trilhas de tempestades – os caminhos preferenciais dos ciclones extratropicais que são formados ali. Em meados de fevereiro de 2020, a região registrou a temperatura recorde de 18,3°C, 0,8 grau a mais do que 2015, até então a maior desde o início das medições em 1961. Os dados foram obtidos pela estação argentina Esperanza, no extremo norte da península”. <https://www.nationalgeographicbrasil.com/meio-ambiente/2020/03/desequilibrio-dos-oceanos-e-aomesmo-tempo-cao-e-efeito-da-crise-climatica>.

Meio século depois, após inúmeras convenções internacionais sobre o tema, os riscos estão em nossa porta e se tornaram realidade a ponto de comprometer os recursos naturais do nosso planeta em larga escala.

Outrossim, como vimos, a crise climática é a consequência do efeito da artificialização do natural efeito estufa pelo homem que está aumentando devido a emissão de gases como CO<sub>2</sub> e outros que contribuem para o aumento da temperatura da Terra.

Com ao aumento da temperatura da terra o padrão climático se altera devido a maior quantidade de manifestações de eventos extremos como secas severas, excesso de chuva, furacões etc., que acabam impactando principalmente nas pessoas mais pobres e nos países em desenvolvimento com maior prejuízo.

Não obstante, como mecanismo de reação, as metas estabelecidas pelos países membros da Organização das Nações Unidas<sup>11</sup> são de suma importância, nomeadamente, em relação a agenda 2030, que foi promulgada para atingir os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Portanto, trazer à luz este trabalho no que refere, principalmente, a meta 14 que trata do tema “Vida na Água - Conservar e promover o uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável”<sup>12</sup>:

“Os oceanos tornam a vida humana possível por meio da provisão de segurança alimentar, transporte, fornecimento de energia, turismo, dentre outros. Além, por meio da regulação da sua temperatura, química, correntes e formas de vida, os oceanos regulam muitos dos serviços ecossistêmicos mais críticos do planeta, como ciclo do carbono e nitrogênio, regulação do clima, e produção de oxigênio. Além, os oceanos representam aproximadamente US\$ 3 trilhões da economia global por ano, ou 5% do PIB global. 40% dos oceanos estão sendo afetados incisiva e diretamente por atividades humanas, como poluição e pesca predatória, o que resulta, principalmente, em perda de habitat, introdução de espécies invasoras e acidificação. Nosso lixo também ajuda na degradação dos oceanos – há 13.000 pedaços de lixo plástico em cada quilômetro quadrado. É frente a

<sup>11</sup> <http://www.agenda2030.com.br>.

<sup>12</sup> Que coaduna também com as áreas estratégicas da Universidade de Coimbra e que visa agregar e potencializar a investigação de excelência e oferecer soluções inovadoras para acelerar a transição para a gestão sustentável dos recursos naturais, consequentemente, os mares, oceanos e águas interiores. V. <https://www.uc.pt/iii/aeuc/rnaa/>.

esses desafios que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável indicam metas para gerenciar e proteger a vida na água”.<sup>13</sup>

Por conseguinte, ao buscar destacar nas próximas páginas, através da metodologia exploratória, diante da crise ambiental principalmente ligada aos mares<sup>14</sup>, oceanos e águas interiores, a discussão analítica ao abordar as questões de fato e de direito para lograr a discussão de um subsistema eficaz através da garantia bancária autônoma *on first demand*<sup>15</sup> imputada as atividades que causam significativos impactos ambientais principalmente ligadas aos mares como

---

<sup>13</sup> 14.2 Até 2020, gerir de forma sustentável e proteger os ecossistemas marinhos e costeiros para evitar impactos adversos significativos, inclusive por meio do reforço da sua capacidade de resiliência, e tomar medidas para a sua restauração, a fim de assegurar oceanos saudáveis e produtivos.

14.3 Minimizar e enfrentar os impactos da acidificação dos oceanos, inclusive por meio do reforço da cooperação científica em todos os níveis.

14.4 Até 2020, efetivamente regular a coleta, e acabar com a sobrepesca, ilegal, não reportada e não regulamentada e as práticas de pesca destrutivas, e implementar planos de gestão com base científica, para restaurar populações de peixes no menor tempo possível, pelo menos a níveis que possam produzir rendimento máximo sustentável, como determinado por suas características biológicas.

14.5 Até 2020, conservar pelo menos 10% das zonas costeiras e marinhas, de acordo com a legislação nacional e internacional, e com base na melhor informação científica disponível.

14.6 Até 2020, proibir certas formas de subsídios à pesca, que contribuem para a sobre capacidade e a sobrepesca, e eliminar os subsídios que contribuam para a pesca ilegal, não reportada e não regulamentada, e abster-se de introduzir novos subsídios como estes, reconhecendo que o tratamento especial e diferenciado adequado e eficaz para os países em desenvolvimento e os países de menor desenvolvimento relativo deve ser parte integrante da negociação sobre subsídios à pesca da Organização Mundial do Comércio.

14.7 Até 2030, aumentar os benefícios econômicos para os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países de menor desenvolvimento relativo, a partir do uso sustentável dos recursos marinhos, inclusive por meio de uma gestão sustentável da pesca, aquicultura e turismo.

14.a Aumentar o conhecimento científico, desenvolver capacidades de pesquisa e transferir tecnologia marinha, tendo em conta os critérios e orientações sobre a Transferência de Tecnologia Marinha da Comissão Oceanográfica Intergovernamental, a fim de melhorar a saúde dos oceanos e aumentar a contribuição da biodiversidade marinha para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento, em particular os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países de menor desenvolvimento relativo.

14.b proporcionar o acesso dos pescadores artesanais de pequena escala aos recursos marinhos e mercados.

14.c Assegurar a conservação e o uso sustentável dos oceanos e seus recursos pela implementação do direito internacional, como refletido na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que provê o arcabouço legal para a conservação e utilização sustentável dos oceanos e dos seus recursos, conforme registrado no parágrafo 158 do “Futuro Que Queremos”.

<sup>14</sup> Vale destacar o Relatório Especial sobre o Oceano e a Criosfera em um Clima sob Mudança (SROCC, na sigla em inglês), produzido pelo Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês), instituição que visa auxiliar na formulação de políticas públicas de proteção dos mares. V. <https://www.ipcc.ch/srocc/>

<sup>15</sup> CUNHA, Gabriel Pacheco Mello, A Responsabilidade Ambiental e a Garantia Bancária Autônoma, Jundiaí: Paco Editorial, 2018, 176 p.

exploração e transporte de resíduos poluentes, Barragens de rejeito de mineradoras, atividades nucleares, etc., no âmbito da responsabilidade civil.

É dizer, atividades que afetam negativamente com grau de risco mais elevado e acentuado, os nossos rios, mares e oceanos. Assim, com o intuito de assegurar tranquilidade social, ambiental e econômica para garantir para as gerações vindouras a preservação das atividades tradicionais extrativistas, dos componentes ambientais etc., acompanhada simultaneamente do desenvolvimento econômico e da responsabilidade social.

Acreditar que é, mais do que isto, possível um Estado mais Sustentável, e conseqüentemente mais Democrático de Direito<sup>16</sup>, para tanto um dos diversos pressupostos para alcançá-lo, sem dúvida alguma é, nomeadamente, a clave mestra para mudança de paradigma, a responsabilidade civil<sup>17</sup>, é dizer, garantir a imputação do dano ao (s) seu (s) autor (es), como também os danos puramente patrimoniais (*economic loss*) sofridos por indivíduos identificados e a reparação dos danos causados aos componentes ambientais é uma dos mecanismo de reação com maior distinção para este fim.

Sobre este tema, bons ventos sopram de além-mar que trazem consigo na ordem jurídica portuguesa o regime de responsabilidade civil por dano ecológico, Decreto Lei n.º 147 de 2008 no art. 22.º quando trata do princípio de obrigatoriedade de constituição das garantias financeiras para os operadores das atividades taxativamente prevista no Anexo III.

---

<sup>16</sup> Apesar de pessoalmente preferir o conceito de Estado Democrático de Direito e Sustentável seguindo a ideia do esverdeamento de todo o Direito citado por François Ost. Cf. ALBERGARIA, Bruno, O Estado Sustentável Democrático de Direito pela ótica topológica: O Enodamento dos sistemas econômico, social e ambiental na formação do (Complexo) Sistema – *Ex novo* e *continuum* – Sustentável. (Tese elaborada para a conclusão do Curso de Doutoramento em Direito, ramo Ciências Jurídico-Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, sob a orientação do Senhor José Joaquim Gomes Canotilho), 2014.

<sup>17</sup> Cf. A Convenção Internacional sobre meio ambiente Rio Eco 1992 no Estado do Rio de Janeiro, Brasil, que destacou a importância da responsabilidade Civil como clave mestra para imputação do dano ambiental ao autor.

Por conseguinte, ao manifestar no artigo 22.º, n.º. 2, 3 e 4<sup>18</sup> da supracitada norma, através do seguro; garantia bancárias; participação em fundos ambientais, dentre outros, contribui como bons ventos para a boa navegação como base comparativa contributiva não apenas para transposição em território europeu, mas para o arcabouço jurídico internacional de responsabilidade civil ambiental sobre danos ecológicos.

Por suposto, tal norma reserva discordâncias mas sobretudo convergências sobre o tema como apresentado pela autora CARLA AMADO GOMES<sup>19</sup> dada a importância da previsão da responsabilização do dano ecológico ao fomentar positivamente o Direito Ambiental e a responsabilidade civil que tradicionalmente tutela a pessoa e seu bem mas inclui nesse rol a preservação da biodiversidade diante da era do antropoceno presente Decreto Lei que concretiza o estabelecido no artigo 66.º da Constituição da República Portuguesa.

Para além dessa breve apreciação sobre o tema, permiti-nos questionar se em território português a aplicabilidade da norma segue efetiva. Isto porque um ponto comum entre os autores deste tema é de que não restam críticas, dentre tantas evidenciadas por autores de outrora, nos cabe mencionar apenas na realidade do caso concreto a falta de articulação entre os ramos do direito público e direito privado na efetivação do instituto da responsabilidade civil nos termos do artigo 483.º, para identificação e responsabilização por dano ambiental e ecológico.

Esta dificuldade reconhecidamente em Portugal representa o que ocorre em outros países ao redor do mundo e pelos sete mares. Daí a importância da discussão da garantia bancária autônoma *on first demand* imputada às atividades anormalmente perigosas ou que causam significativos impactos ao meio ambiente no âmbito da responsabilidade civil ambiental<sup>20</sup>.

A garantia bancária autônoma *on first demand* pode ser implementada em Portugal e na Europa pode ser utilizada nomeadamente nos EUA, Brasil, América do

<sup>18</sup> Cf. Art. 22.º, n.º 4 do RRPDE: "4- Podem ser fixados limites mínimos para os efeitos da constituição das garantias financeiras obrigatórias, mediante portaria a aprovar por membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, do ambiente e da economia".

<sup>19</sup> GOMES, CARLA AMADO, A Responsabilidade Civil por Dano Ecológico, Lisboa, 2008.

<sup>20</sup> CUNHA, Gabriel Pacheco Mello, A responsabilidade..., o.c., 2018.

Sul etc., pois já são utilizadas no comércio internacional e no mercado nacional seja por Bancos Públicos ou Privados, seguradoras etc.

Trata-se como cita a autora “expectativa positiva aliado ao efeito da novidade”, que deve ser aplicada de maneira prática pois os contributos da garantia bancária autônoma *on first demand* correspondem com a maior segurança na posição do credor, no caso os cidadãos, indivíduos identificáveis, etc. diante do operador de atividade anormalmente perigosa ou que causa significativos impactos ao meio ambiente vitimando lesados que sofreram com uma catástrofe ambiental como p.ex. o que ocorreu em Brumadinho, em Mariana, derramamento de óleo na costa brasileira pelo petroleiro, etc., e que vem aumentando em todo mundo.

Em última análise, ao não concretiza na ordem jurídica do ponto de vista prático e não apenas na teórica, tanto pelos operadores quanto pelos juristas, assim como pelos técnicos que tem o dever de identificar as “alterações adversas mensuráveis” e “significativas” do estado dos componentes ambientais naturais. E por conseguinte, contribuir em garantir a consolidação do “Estado Democrático de Direito Sustentável”.

Destarte, pois, quem sabe afirmar que vivemos de forma mais sustentável ao aplicar como regra geral a máxima *indubio pro natura*<sup>21</sup> ou viver no mínimo de forma menos insustentável em nosso Planeta Terra.

## **REDEFINIÇÕES DE FRONTEIRAS NO ÂMBITO DO DIREITO DO MAR EM DECORRÊNCIA DA CRISE CLIMÁTICA NO BRASIL.**

Através da metodologia exploratória, no que tange as redefinições de fronteira no âmbito do Direito do Mar em decorrência da crise climática, precisamos entender o grau de urgência de risco climático para humanidade e suas consequências. Basta

---

<sup>21</sup>Cf. “Uma das mais recentes inovações da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em direito ambiental, o princípio *in dubio pro natura* tem sido usado como fundamento na solução de conflitos e na interpretação das leis que regem a matéria no Brasil. Em alguns casos, o enfoque dado pelo tribunal é na precaução; em outros, o preceito é aplicado como ferramenta de facilitação do acesso à Justiça, ou ainda como técnica de proteção do vulnerável na produção de provas”. V. <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/In-dubio-pro-natura-mais-protacao-judicial-ao-meio-ambiente.aspx>

recorrer ao preâmbulo do acordo de Paris<sup>22</sup> assinado por mais de 150 países no ano de 2015 para entender que:

“as mudanças climáticas representam uma ameaça urgente e potencialmente irreversível para as sociedades humanas e para o planeta e, portanto, requer a mais ampla cooperação possível de todos os países e sua participação numa resposta internacional eficaz e apropriada, com vista a acelerar a redução das emissões globais de gases de efeito estufa, Reconhecendo ainda que serão necessárias reduções profundas nas emissões globais, a fim de alcançar o objetivo final da Convenção, e enfatizando a necessidade de urgência no combate às mudanças climáticas, Reconhecendo que a mudança climática é uma preocupação comum da humanidade, as Partes deverão, ao tomar medidas para combater as mudanças climáticas, respeitar, promover e considerar suas respectivas obrigações em matéria de direitos humanos, o direito à saúde, os direitos dos povos indígenas, comunidades locais, migrantes, crianças, pessoas com deficiência e pessoas em situação de vulnerabilidade, o direito ao desenvolvimento, bem como a igualdade de gênero, empoderamento das mulheres e a igualdade intergeracional, Também reconhecendo as necessidades e preocupações específicas dos países em desenvolvimento Partes decorrentes do impacto da implementação das medidas de resposta e, a este respeito, as decisões 5/CP.7, 1/CP.10, 1/CP.16 e 8/CP.17, Enfatizando com grande preocupação a necessidade urgente de resolver a lacuna significativa entre o efeito agregado dos compromissos de mitigação das Partes em termos de emissões anuais globais de gases de efeito estufa até 2020 e as trajetórias das emissões agregadas consistentes com manter o aumento da temperatura média global a menos de 2 ° acima dos níveis industriais e promover esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais”

Outra abordagem pertinente para além de discutir como mecanismo de reação a utilização da garantia bancária *on first demand* imputada as atividades anormalmente perigosas ou que causam significativos impactos ambientais e que agravam a crise climática, versa também sobre o planeta terra que está a travar uma dura batalha para conter o aumento da temperatura daí inevitavelmente nos remete ao pensamento as nossas calotas polares e em seu degelo<sup>23</sup>.

E como consequência aumentar significativamente o nível do mar, assim redimensionar suas fronteiras marítimas dos países, já que o continente terá real modificação da altura das marés assim como águas interiores. Ademais, como

<sup>22</sup> <https://brasil.un.org/pt-br/node/88191>

<sup>23</sup> Cf. “The changes in Arctic summer sea ice thickness in the summer are really important since this is the time when the thicker, multi-year ice is disappearing,” said Nathan Kurtz, ICESat-2 deputy project scientist at NASA’s Goddard Space Flight Center in Greenbelt, Maryland. “We want to keep track of it, but historically it’s been really difficult to do across the whole of the Arctic.” V. <https://www.nasa.gov/feature/goddard/2022/nasa-ice-scientists-take-flight-from-greenland-to-study-melting-arctic-ice>.



articular o caso prático com a norma atual p. ex. o preâmbulo da carta do Direito do Mar estabelece que:

“as Conferências das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, realizadas em Genebra em 1958 e 1960, acentuaram a necessidade de uma nova Convenção sobre o direito do mar de aceitação geral, Conscientes de que os problemas do espaço oceânico estão estreitamente inter-relacionados e devem ser considerados como um todo, Reconhecendo a conveniência de estabelecer por meio desta Convenção, com a devida consideração pela soberania de todos os Estados, uma ordem jurídica para os mares e oceanos que facilite as comunicações internacionais e promova os usos pacíficos dos mares e oceanos, a utilização equitativa e eficiente dos seus recursos, a conservação dos recursos vivos e o estudo, a proteção e a preservação do meio marinho, Tendo presente que a consecução destes objetivos contribuirá para o estabelecimento de uma ordem econômica internacional justa e equitativa que tenha em conta os interesses e as necessidades da humanidade em geral e, em particular, os interesses e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento, quer costeiros quer sem litoral, Desejando desenvolver pela presente Convenção os princípios consagrados na resolução 2749 (XXV) de 17 de dezembro de 1970, na qual a Assembleia Geral das Nações Unidas declarou solenemente, inter alia, que os fundos marinhos e oceânicos e o seu subsolo para além dos limites de jurisdição nacional, bem como os respectivos recursos são patrimônio comum da humanidade e que a exploração e o aproveitamento dos mesmos fundos serão feitos em benefício da humanidade em geral, independentemente da situação geográfica dos Estados, Convencidos de que a codificação e o desenvolvimento progressivo do direito do mar alcançados na presente Convenção contribuirão para o fortalecimento da paz, da segurança, da cooperação e das relações de amizade entre todas as nações, de conformidade com os princípios de justiça e igualdade de direitos e promoverão o progresso econômico e social de todos os povos do mundo, de acordo com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas, tais como enunciados na Carta.”<sup>24</sup>

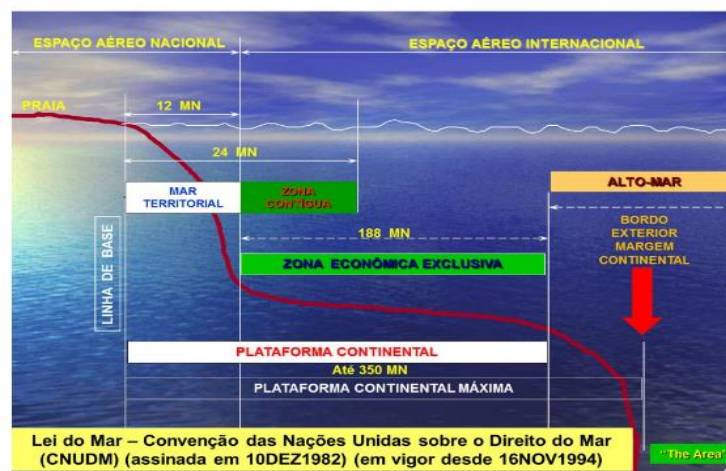
Palavras que descrevem o imenso esforço por parte dos estados signatários desta carta em que se fomenta a organização (Termos utilizados e âmbito de aplicação, Regime jurídico do mar territorial, seu espaço aéreo, Sobrejacente, leito e subsolo, Largura do mar territorial, Limite exterior do mar territorial, Linha de base normal, Recifes, Linha de base retas, Águas interiores, Foz de um rio, Baías, Portos, Ancoradouros, (...), até anexo VIII, Arbitragem especial) dos mares, oceanos e águas interiores com medidas definidas de suas fronteiras neste importante recurso natural.

---

<sup>24</sup>V. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html>

Aqui reside o objeto a abordar neste trabalho quanto às consequências da crise climática e a possibilidade de incorrer no aumento dos níveis dos mares a ponto de redefinir as fronteiras marítimas. É possível que ocorra?

A título de exemplo de estudo de caso prático de redefinições de fronteiras marítimas podemos citar o período de sua expansão marítima no início de 1970, e na “estratégia de defesa de seus direitos sobre as 200 milhas”, no período do desenvolvimento dos trabalhos e negociações da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.



Fonte: Arruda (2014).  
Elaboração: Moura Neto (2014).  
Obs.: Figura cujos layout e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Do ponto de vista sobre a redefinição das fronteiras marítimas duas importantes vertentes são destacáveis tanto a delimitação jurídica das águas jurisdicionais do país, assim como o reconhecimento plataforma continental por parte das autoridades internacionais.

A promulgação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 significou uma vitória para o governo brasileiro expandindo sua limitação de seu mar territorial em 12 milhas marítimas,

“sendo-lhe, porém, reconhecidos e assegurados os seus direitos soberanos e a sua jurisdição em uma faixa marítima, denominada zona econômica exclusiva, que se estendia até 200 milhas de suas costas e prolongava-se sobre o solo e o subsolo do fundo do mar até o limite exterior da margem continental”.

A supracitada Convenção Internacional do Direito do Mar assegurou ao Estado costeiro direitos soberanos, no fundo do mar, além das 200 milhas e até o limite exterior da margem continental.

Para que o Brasil conseguisse essa ampliação do limite do território marítimo foram necessários esforços da ordem político-diplomáticos, econômicos, de segurança e internos ao lograr a expansão do limite da fronteira marítima.

Atualmente a Zona Econômica Exclusiva brasileira é uma área oceânica aproximada de 3,6 milhões de km<sup>2</sup>, que pleiteia mais 900mil km<sup>2</sup> de extensão que o Brasil junto à Organização das Nações Unidas (ONU), perfazem um total aproximado de 4,5 milhões de km<sup>2</sup>.

“Trata-se de uma extensa área oceânica, adjacente ao continente brasileiro, que corresponde a, aproximadamente, 52% da nossa área continental e que, devido à importância estratégica, às riquezas nela contidas e à imperiosa necessidade de garantir sua proteção, a Marinha do Brasil (MB), buscando alertar a sociedade sobre os seus incalculáveis bens naturais, sua biodiversidade e sua vulnerabilidade, passou a denominá-la “Amazônia Azul”, cuja área é um pouco menor, porém em tudo comparável à “Amazônia Verde”<sup>25</sup>.

Soma-se a este pedido do governo brasileiro à ONU, diante das metas de emissão estabelecidas e nacionalmente assumidas, afirmar categoricamente em que proporções podemos ser afetados, sobretudo importa desde logo projetar uma perspectiva baseados em fatos e dados científicos que indiquem quanto se elevará a temperatura do Planeta Terra e por conseguinte quanto se aumentará o nível do mar com o degelo das calotas polares<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Cf. [https://www.marinha.mil.br/cgcfm/amazonia\\_azul](https://www.marinha.mil.br/cgcfm/amazonia_azul)

<sup>26</sup> Nos termos das definições estabelecidas no arcabouço legal sobre direito do mar o ponto de referência normalmente é o continente que será afetado pela crise climática a ponto de alterar o “**Mar Territorial (MT)**: faixa de mar, cuja largura estende-se até o limite de 12 milhas náuticas (MN), contadas a partir das linhas de base do litoral (linhas de referência na costa), sobre a qual o Estado costeiro exerce plena soberania, incluindo o espaço aéreo sobrejacente, bem como seu leito e subsolo; a **Zona Contígua (ZC)**: área marítima que se estende das 12 as 24 MN, onde poderão ser tomadas as medidas necessárias para fazer cumprir as legislações aduaneira, fiscal, sanitária ou de imigração; a **Zona Econômica Exclusiva (ZEE)**: faixa situada além do MT, até o limite de 200 MN, sobre a qual o Estado costeiro exerce soberania, para fins de exploração, aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo e, no que se refere a outras atividades com vista à exploração e ao aproveitamento para fins econômicos, como a produção de energia a partir da água, das correntes e dos ventos. Além disso, o Estado costeiro também exerce jurisdição, no que se refere à colocação

A partir daí devemos nos preparar para as medidas necessárias não só de redefinição das fronteiras marítimas, mas de prevenção repressão e reparação destas áreas afetadas pela crise climática por via das ações climáticas. Para já sabemos que a descarbonização<sup>27</sup> é caminho importante a trilhar e que fará com que se diminua os impactos na artificialização do natural efeito estufa

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A máxima da teoria econômica considera que os recursos são escassos, finitos, mas a necessidade de consumo do homem é infinita, ou melhor, o homem destrói a natureza em escala industrial e restaura a natureza destruída em escala artesanal. Com as contas no vermelho devido as crises (econômica e sanitária) como pensar em políticas públicas e iniciativas privadas verdes de proteção e preservação da natureza?

Não podemos responder essa pergunta, mas podemos afirmar que corresponde aos conflitos e debates no plano da crise climática o aumento de temperatura da terra diante da era do antropoceno face a redefinição de fronteiras marítimas pelo aumento do nível do mar.

O Brasil tem direitos econômicos sobre suas áreas marítimas, mas também tem deveres e responsabilidades de natureza política, ambiental e de segurança pública sobre uma área de cerca de 4,5 milhões de quilômetros quadrados, que equivalem à metade do território nacional.

---

e utilização de ilhas artificiais, instalações e estruturas, investigação científica marinha e proteção e preservação do meio marinho; e a **Plataforma Continental (PC)**: compreende o leito e o subsolo das áreas marítimas que se estendem até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância limite de 200 MN das linhas de base, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância. Caso a margem continental se estenda além das 200 MN, o Estado costeiro poderá pleitear junto à ONU o prolongamento da PC, até um limite de 350 MN, o que necessita ser comprovado, tecnicamente, mediante os apropriados levantamentos. Em setembro de 2004, o Brasil apresentou à ONU seu pleito de extensão da PC, coroando um grande esforço nacional, no qual, durante cerca de dez anos, com a participação ativa da MB, da comunidade científica e da Petrobras, foram coletados 230 mil km de dados". V. [https://www.marinha.mil.br/cgcfm/amazonia\\_azul](https://www.marinha.mil.br/cgcfm/amazonia_azul)

<sup>27</sup>Eliminação ou redução de conteúdo de carbono (ex.: *descarbonização de um metal*).2. Redução do uso de combustíveis fósseis com vista à diminuição da emissão de gases com efeito estufa "**descarbonização**", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2021, <https://dicionario.priberam.org/descarboniza%C3%A7%C3%A3o> [consultado em 03-06-2022].

A redefinição da fronteira marítima pode ter um pano de fundo de mudança dos limites por conta do aumento do nível do mar ou por interesse de exploração econômica de determinada área marinha. Essa estratégia brasileira tem a perspectiva de crescimento econômico a partir da diminuição dos recursos naturais num contexto de aumento da população mundial e conseqüentemente suas demandas.

Portanto, as tensões e guerras serão voltadas para usufruir recursos naturais e recursos financeiros vide o problema do trigo na guerra da Ucrânia em pleno ano 2022, etc.

Não temos dúvida de que o Direito do Ambiente e responsabilidade civil tem papel importante junto de outras ciências como mecanismo de reação para a manutenção e proteção da biodiversidade do planeta. Face os problemas ambientais, crise climática etc., aos poucos os governos vêm se conscientizando da necessidade de proteção da biodiversidade do planeta Terra.

Nas diversas vertentes de atuação e de conhecimento, desenvolvem-se esforços para a obtenção da responsabilização de todos a fim de colaborar com o amadurecimento legislativo e educacional para preservação dos recursos naturais.

Sabemos também que o progresso e as necessidades da vida não toleram que a natureza seja considerada um bem intocável, ou seja, considerado um santuário. O dilema que deve ser eterno no âmbito do Direito do Ambiente é, justamente, alcançar um ponto de equilíbrio que permita atender as necessidades do homem de hoje e, ao mesmo tempo, preservar os recursos naturais para as gerações vindouras.

O desenvolvimento a todo custo e a qualquer preço pode custar muito caro para a sobrevivência da humanidade. Assim sendo, EDIS MILARÉ<sup>28</sup> afirma: “viver de forma sustentável implica aceitação do dever da busca de harmonia com as outras pessoas e com a natureza, no contexto do Direito Natural e do Direito Positivo”.

---

<sup>28</sup> Cf. MILARÉ, Edis, Direito do Ambiente, Revistas dos Tribunais, 2018.

O autor acredita que só através de uma estratégia mundial é possível o desenvolvimento de uma sociedade sustentável, por meio de princípios estabelecidos pela União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e Fundo Mundial para a Natureza (WWF), de 1991: (a) respeitar e cuidar da comunidade dos seres vivos; (b) melhorar a qualidade da vida humana; (c) conservar a vitalidade e a diversidade do planeta Terra; (d) minimizar o esgotamento de recursos não renováveis; (e) permanecer nos limites da capacidade de suporte do planeta Terra; (f) modificar atitudes e práticas pessoais; (g) permitir que as comunidades cuidem de seu próprio meio ambiente; (h) gerar uma estrutura nacional para a integração de desenvolvimento e conservação; e (i) constituir uma aliança global.

Percebemos também que sem o direito e outras ciências não conseguimos implementar os objetivos do desenvolvimento sustentável da agenda 2030 da ONU, assim como, também não teremos capacidade de criação de novos mecanismos de reação como no ordenamento português com o DL 147/2008 em que o elemento diferenciador, ou seja, delimitador para a aplicação do instituto da responsabilidade objetiva.

Contudo, não faltam questões duvidosas que ainda permanecem na ordem jurídica ambiental, principalmente ligadas aos mecanismos tradicionais de tutela ambiental, conseqüentemente, diante da responsabilidade civil objetiva e subjetiva que manifestamente apresentam certas limitações de aplicação no âmbito dos danos ambientais e dos danos ecológicos, limite de aplicação dependendo do tipo de dano reparável, o complexo número de operadores poluidores seja por emissão de poluição seja como receptores deste dano, outro problema trata da multicausalidade do dano assim como sua valoração.

Os mecanismos de reação para a crise climática são as ações climáticas que se concretizam muitas vezes através da reparação natural que são feitas através da restauração ecológica, por compensação ecológica e por último indenização pecuniária. Esses valores da reparação podem ser obtidos através de garantias bancárias *on first demand* o que colocaria o credor na posição mais protegida diante

da atividade anormalmente perigosa ou que causa significativos impactos ambientais.

Por outro lado, o Brasil nos termos do Direito do Mar pode pleitear junto a organização internacional competente sobre território marítimo, para além da Amazônia azul, também as redefinições das fronteiras marítimas diante da crise climática.

Portanto, muitas questões estão por solucionar. Pra já concluimos com o aforismo popular que “só atingimos paz na terra se vivermos em paz com a terra”.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Jed. A crise do capital no século XXI: choque ambiental e choque marxista. Salvador, **Revista Dialética**, Edição 7, vol 6, ano 5, junho de 2015.

ARAGÃO, Alexandra. **O Princípio do poluidor pagador**, Pedra Angular da Política Comunitária, Studia Iuridica, 23, Coimbra Editora, 1997.

BARRIE, Chris. **Can we think in new ways about the existential human security risks driven by the climate crisis?** Centro Nacional Breakthrough para a Restauração do Clima, Melbourne, 2019.

BENDELL, Jem. **Deep Adaptation: A Map for Navigating Climate Tragedy**, IFLAS Occasional Paper, 27 July 27th, 2018.

BREINTENSTEIN. **La loi allemande relative à la responsabilité en matière d' environnement**: Pierre angulaire du Droit de l'Environnement?, in RJE, 1993.

CANOTILHO; GOMES, Actos autorizativos jurídico-públicos e responsabilidade por danos ambientais, in **BFDUC**, 1993.

CASEY, Kevin. **Why climate change is an irrelevance, economic growth is a myth and sustainability is forty years too late**. Global Comment, 2019.

CONDESSO, Reis. **Direito do Ambiente**, Almedina, 2001

CROWTHER, T.W.; H.B. GLICK.; K.R. Covey. + 30 authors. Mapping tree density at a global scale. **Nature** 525, 201–205, 2015.

CUNHA, Gabriel Pacheco Mello. **A responsabilidade ambiental e a garantia bancária autônoma**. Ed. Paco, Jundiaí, 2018.

FRAGA, J. La responsabilidad por daños ambientales en el Derecho de la Unión Europea: análisis de la directiva 2004/35/CE, de 21 de Abril, sobre responsabilidad ambiental, in **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**.

GOMES, Carla Amado. **A Responsabilidade Civil por Dano Ecológico**, Lisboa, 2008.

IPCC. **Climate Change and Land**, An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems, 2019.

MATOS, Filipe Albuquerque. Danos Ambientais/Danos Ecológicos, O Fundo de Intervenção Ambiental, *In: Risco Ambiental* – atas do colóquio de homenagem ao Senhor Professor Adriano Vaz Serra, Coimbra Instituto Jurídico, 2015, p. 35.

MARTINE, G.; ALVES, JED, Economia, sociedade e meio ambiente no século 21: tripé ou trilema da sustentabilidade? **R. Bras. Est. Pop. Rebep**, n. 32, v. 3, Rio de Janeiro, 2015.

\_\_\_\_\_. “Disarray in Global Governance and Climate Change Chaos”. **R. Bras. Est. Pop.**, v.36, 1-30, e0075, 2019.

MONTEIRO, Sinde. **Responsabilidade por Conselhos, Recomendações ou Informações**, Coimbra, Coimbra, 1989.

\_\_\_\_\_, **Protecção dos Interesses Económicos na Responsabilidade Civil por Dano Ambiental**, Coimbra Editora, in Boletim da Faculdade De Direito.

MORA, Camilo, *et. al.* Broad threat to humanity from cumulative climate hazards intensified by greenhouse gas emissions, **Nature climate change**, 2018 <https://www.nature.com/articles/s41558-018-0315-6>

PINTO, MOTA. **Teoria Geral do Direito Civil**, Os Princípios Fundamentais do Direito Civil Português, ed. Coimbra, 4ª edição, 2005

SENDIM, CUNHAL. **Responsabilidade Civil por Danos Ecológicos**, Da reparação do Dano através da Reparação Natural, Coimbra Editora, 1998.

\_\_\_\_\_. **Responsabilidade Civil por Danos Ecológicos**, Almedina (Caderno Cedoua), 2002.

SERRA, VAZ. **Requisitos da Responsabilidade Civil**, Boletim do Ministério da Justiça, n.º 92.

STEFFEN *et. al.* **Trajectories of the Earth System in the Anthropocene**, PNAS August 6, 2018. 06/08/2018 <http://www.pnas.org/content/early/2018/07/31/1810141115>



## RUMO AOS DEZ ANOS DA “MONÇÕES – REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD”: TRAJETÓRIA E HORIZONTES

*Tomaz Espósito Neto*<sup>1</sup>

### Resumo

Em 2022, a Monções - Revista de Relações Internacionais da UFGD, fez dez anos de existência. A pergunta de pesquisa é: Como se deu o processo de construção e de consolidação da Revista Monções? Este artigo tem como objetivo: (i) fazer um relato sobre o processo de construção da Monções - Revista de Relações Internacionais da UFGD, suas conquistas e seus desafios, no recorte temporal de 2012 a 2020; e (ii) apresentar o perfil dos autores e dos artigos publicados nesse período. Para tanto, foi utilizado o método indutivo. Foram analisados os dados e documentos obtidos no sistema de gestão e no *website* da revista e examinadas as seguintes variáveis principais: (i) titulação dos autores; (ii) gênero; (iii) vinculação institucional dos autores; (iv) as regiões das instituições dos autores. Realizou-se, ainda, uma revisão bibliográfica selecionada.

**Palavras-chave:** Revista Monções; revistas científicas no Brasil; UFGD; fronteiras; relações internacionais.

### INTRODUÇÃO

A Monções, revista de Relações Internacionais da UFGD, é um periódico qualificado, de acesso aberto (também conhecido como *open access* [AO]), e vinculada ao Curso de Relações Internacionais da Faculdade de Direito e Relações Internacionais (Fadir) da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Até agosto de 2021, a Monções publicou 307 artigos de 496 autores do Brasil e do exterior (UFGD, 2021), e a cada número, há, também, um dossiê temático, com um ou mais organizadores. Sua periodicidade é semestral, e sua classificação pela Capes é *qualis* B2, na área temática de ciência política e relações internacionais, e A2 no segmento interdisciplinar (Capes, 2017).

---

<sup>1</sup> Professor do Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos e do Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

No primeiro semestre de 2022, a revista completou dez anos de existência, sua história de construção e consolidação se confunde com a história da expansão da área de relações internacionais (Lessa, 2015; Maia, 2020). A pergunta de pesquisa norteadora do texto é: como se deu o processo de construção e de consolidação da revista Monções?

Destarte, este é um excelente momento para um balanço das atividades do periódico. O objetivo é: (i) fazer um relato sobre o processo de construção da Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD (doravante chamada apenas de Revista Monções), suas conquistas e seus desafios, no recorte temporal de 2012 a 2020; (ii) apresentar o perfil dos autores e dos artigos publicados no período em tela.

Pode-se dividir a história da Revista Monções em três etapas. A primeira, que compreende o período de 2012 até 2014, corresponde à construção da revista. Nesse período, os docentes do curso de relações internacionais enfrentavam dificuldades para realizar ações e inserir suas temáticas de pesquisa nas atividades da Faculdade de Direito e Relações Internacionais, em especial na Revista Videre – até então o único periódico da Fadir. Essa luta por espaço político-acadêmico ocorreu em função da forma como o bacharelado de relações internacionais foi criado pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), a partir de uma decisão das instâncias superiores da Universidade. Parte do corpo docente do curso de Direito acreditava que RI era uma subárea do Direito e não um campo de conhecimento; os docentes e discentes de relações internacionais lutaram para mostrar que a Fadir era uma Faculdade de Direito e Relações Internacionais, e não simplesmente uma Faculdade de Direito com o curso de relações internacionais.

A segunda etapa implica o período de 2014 até 2019, e representa o momento de consolidação da revista, que passa a ter as feições atuais, tais como dossiês temáticos com mais de um organizador e entrevistas com personalidades de relevo, como o Ministro Celso Amorim (2021). O corpo docente do curso de relações

internacionais priorizou a Monções como uma das vitrines do curso e um pilar para outros projetos, como o desenho do Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos. Para tanto, disputas internas foram colocadas em segundo plano.

A terceira etapa estende-se de 2019 até os dias atuais. A editoria busca a profissionalização da revista, seja com um maior atendimento às diretrizes do *qualis* Capes (Capes, 2017), seja na luta para envolver a editora e outros órgãos da administração superior na gestão do cotidiano do periódico, como a alocação de um servidor dedicado ao sistema da revista ou, ainda, recursos para traduções e versões de artigos.

Nesta pesquisa, de corte qualitativo, optou-se pelo método indutivo (Marconde; Lakatos, 2003), calcado em uma revisão bibliográfica selecionada e numa análise de dados primários obtidos pelo sistema de gerenciamento da revista, o *Open Journal System* (OJS). Também foi feita uma coleta manual dos dados das diversas edições, e, após a tabulação dos dados no *excel*, foram realizadas algumas inferências com as variáveis disponíveis, sendo as principais delas: (i) titulação do(a) autor(a) do artigo; (ii) gênero (sexo biológico) do(a) investigador(a); (iii) vinculação institucional do(a) pesquisador(a); (iv) região da instituição do(a) cientista.

Além da introdução e das considerações finais, o texto está dividido em duas partes. A primeira apresenta um breve histórico da revista, seja da construção seja da sua consolidação, e examina, ainda, as suas experiências exitosas e alguns dos percalços ao longo dessa trajetória. A segunda parte expõe o perfil dos artigos e de seus autores.

## **UM BREVE HISTÓRICO DA CONSTRUÇÃO DE UM PERIÓDICO NA FRONTEIRA DO BRASIL**

Conforme descrito anteriormente, a construção da Revista Monções se confunde com a expansão da área de relações internacionais, em especial dos cursos de graduação (Julião, 2012). O bacharelado de Relações Internacionais da UFGD inicia suas atividades em 2009. Essa graduação é fruto do Programa de

Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, cujo escopo principal era incrementar o acesso e a permanência na educação superior, e que vigorou até 2012.

O crescimento dos cursos de graduação e de pós-graduação ocorreu de forma exponencial, acelerada e em um curto período, o que ocasionou alguns pontos de tensão e percalços de gestão. Na área de RI, o número de bacharelados passou de três, em 1995, para 128, em 2015 (Barasuol; Silva, 2016). Na pós-graduação, na área de Ciência Política e Relações Internacionais, esse número passou de dez, em 1998, para 59, em 2019 (Capes, 2019; Maia, 2020). Houve um enorme incremento de publicações na área de humanidades (Collares et al. 2016) – na área de Relações Internacionais estima-se a ocorrência de, ao menos, 22 novas revistas (Lessa, 2014, p. 41).

Nesse caso, os docentes e discentes de Relações Internacionais da UFGD enfrentavam dificuldades diversas – como a escassez de recursos materiais e humanos – para implementar a sua agenda de pesquisa, ensino e extensão (Barata, 2019); por exemplo, a Direção da Faculdade tinha problemas para pagar diárias e passagens para palestrantes das Semanas Acadêmicas de Relações Internacionais; ademais, a participação dos temas internacionais na Revista *Videre*, então único periódico da Fadir, era secundária.

Os temas regionais de interesse e da agenda de pesquisa, tais como fronteiras, questões indígenas, violações de direitos humanos e crimes transfronteiriços, entre outros, não encontravam outro fórum adequado nas revistas existentes. Observou-se, ainda, a necessidade de se criar um fórum de articulação dos cursos de relações internacionais das instituições de ensino superior da faixa de fronteira, tais como a Universidade Federal do Amapá (Unifap), a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) e a Universidade Federal de Roraima (UFRR), para a defesa de seus interesses e suas pautas políticas e acadêmicas, como a construção das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) ou a

distribuição de recursos para a internacionalização do ensino superior. Afinal, as realidades sociopolíticas e institucionais são muito diversas em todo o Brasil (Julião, 2012; Maia, 2020), sendo, portanto, natural que o corpo docente desejasse construir um espaço para esse tipo de publicação, com temas e dinâmicas específicas, que não encontravam eco nos grandes centros.

Esse momento, que compreende a revista do número um (2012) até o número cinco (2014), é marcado por algumas características. Havia um docente efetivo interno na organização de cada dossiê. Foram testadas estruturas alternativas, como entrevistas, apresentação de banco de teses, transcrições de palestras, entre outras (Monções, 2012b), e também se investiu em traduções de artigos, como “A Anarquia é o que os Estados fazem dela: a construção social da Política de Poder”, de Alexandre Wendt (2013), como forma de gerar visitas recorrentes ao *site* da revista. Não obstante, o trabalho editorial era tocado por um editor-chefe, um editor-adjunto, um(a) organizador(a) do dossiê e estudantes voluntários. Aliás, todos os envolvidos apresentavam elevado grau de voluntarismo e, por vezes, amadorismo, até apreenderem e se familiarizarem com a rotina e a organização de uma revista acadêmica.

Entre meados de 2014 e fins de 2015, houve um período de estagnação, pois um terço do pessoal efetivo do curso saiu para qualificação docente, em especial, para finalizar os doutoramentos. Os demais sobrecarregaram-se com as atividades de ensino, pesquisa e extensão, para que os discentes e as atividades acadêmicas não fossem afetadas. Além disso, parte do corpo docente ascendeu a cargos da administração central da universidade, como pró-reitorias e ao Escritório de Assuntos Internacionais, ou a postos no governo federal, como no Ministério da Educação (MEC). Desse modo, a editoria da Monções era um encargo pesado, pois demandava tempo e muito trabalho, e sem o devido reconhecimento e retorno financeiro; ademais, o OJS não é um sistema fácil de se manusear.

O segundo momento da revista vai de 2015 a 2019 e se inicia com o retorno dos docentes do processo de qualificação e a entrada em serviço de novos docentes

e servidores técnicos na unidade acadêmica. Existia um pacto tácito entre os docentes sobre a importância de manter a Monções como um “ativo” relevante do curso e da faculdade, seja no fortalecimento de contatos e redes de pesquisa, seja como contrapartida para projetos com financiamentos nacionais – como o Procad “Defesa nacional, fronteiras e migrações: estudos sobre ajuda humanitária e segurança integrada” (Capes, Ministério da Defesa) (Franchi, 2019) – e internacionais, como a Cátedra Jean Monnet da União Europeia. Também foram ampliados os contatos e as entrevistas com autoridades, como o embaixador da União Europeia João Gomes Cravinho (Monções, 2017b), e pesquisadores de renome, como Eugenio Raúl Zaffaroni (Monções, 2020a).

Do mesmo modo, houve o aumento da equipe editorial e do número de organizadores por dossiês – em média dois ou três por número – e o envolvimento de convidados externos à UFGD no trabalho da revista. Melhorou-se o planejamento e a organização dos dossiês, o que possibilitou prazos maiores para o recebimento de artigos, através da redução do lapso temporal entre a submissão, a avaliação e a publicação. Fortaleceu-se a divulgação da Monções nas redes sociais, como no Facebook e no Instagram, e nas associações das quais os docentes e a instituição fazem parte. A visibilidade dos artigos foi ampliada, com o incremento da participação de bases de indexação, como o Latindex e a Rebid, e a aplicação de *Digital Object Identifier* (Identificador de Objeto Digital), também conhecido como DOI, nas publicações. Dessa maneira, a revista Monções evoluiu na avaliação do Qualis da Capes (ver tabela 1), que, embora não seja a única métrica importante na avaliação de um periódico, é certamente a principal, e acaba por influenciar pesquisadores no encaminhamento de suas publicações (Barata, 2016).

**Tabela 1** - Classificação de Periódicos na Plataforma Qualis da Capes

Área	Triênio (2010-2012)	Quadriênio (2013-2016)
Ciência Política e Relações Internacionais	B3	B2
Interdisciplinar	---	A2

Fonte: Sistema webQualis da Capes (2021).

O terceiro momento analisado inicia-se com a divulgação dos critérios de avaliação do novo *qualis*, em 2019, e chega aos dias atuais. Após uma análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*), a editoria se reuniu e se decidiu por mudanças profundas na gestão, com vistas a ampliar a visibilidade e a internacionalização da revista, em conformidade com os critérios do *qualis* unificado. Tais mudanças incluíram a ampliação do número de autores doutores, de artigos de autores estrangeiros e a publicação de artigos em língua estrangeira, em especial em inglês, além da obtenção de fundos, para profissionalizar a gestão da revista e aumentar a colaboração internacional.

Persistem, no entanto, alguns gargalos editoriais, sendo os principais deles: a falta de recursos para a editoração da revista; a falta de servidor técnico dedicado para cuidar do sistema OJS (o trabalho da editoria continua ainda muito voluntarista e sem o devido reconhecimento); a dificuldade de obter pareceristas, ainda mais com o aumento exponencial das submissões, após a classificação A2, na área interdisciplinar, no período 2013-2016; o alto custo de direitos autorais para tradução de textos de autores renomados estrangeiros e para versão de artigos nacionais para outros idiomas.

### **A MONÇÕES EM DADOS: UM PERFIL DOS AUTORES E DOS ARTIGOS**

A Revista Monções está dividida em duas grandes áreas. A primeira é o dossiê temático organizado por um ou mais docentes internos e convidados externos. Compõem esse segmento uma entrevista, artigos e resenha sobre o assunto. A outra divisão é o setor de miscelânea, composta de artigos e resenhas sobre diversos tópicos. A tabela 2 apresenta os dossiês publicados, e no prelo da Revista Monções. Já a tabela 3 exhibe os nomes dos responsáveis pela editoria.

A pluralidade é verificada pela diversidade de temas – desde parcerias estratégicas na política externa brasileira (Monções, 2015) até crime e relações internacionais (Monções, 2020b) – e de organizadores, desde docentes, da UFGD e de outras instituições, até colaboradores de instituições multilaterais, como a ONU (Monções, 2018). Nos dezoito dossiês publicados até agora, percebe-se a

predominância de temas relacionados aos direitos humanos, fronteiras e política externa brasileira. Observa-se, ainda, que cada edição possui em média dezessete artigos. No total foram publicados 307 textos. A taxa média de recusa dos pareceristas é de 50-60% dos trabalhos submetidos. Usualmente, o índice de reprovação é maior entre os autores com titulação menor (graduados, mestrados e mestres); no entanto, o número oscila, conforme a temática do dossiê.



**Tabela 2**

Nº	Dossiê	Organizador(es)	Ano	Nº de artigos
1	Relações Internacionais: ensino e agendas	Hermes Moreira Junior (UFGD)	2012	15
2	O Brasil no Mundo: a política externa brasileira em debate	Tomaz Espósito Neto (UFGD)	2012	19
3	América Latina: cenários e perspectivas	Tchella Fernandes Maso (UFGD) Henrique Sartori De Almeida Prado (UFGD)	2013	19
4	Segurança Internacional no Pós-Guerra Fria	João Nackle Urt (UFGD)	2013	17
5	Relações Internacionais Contemporâneas	Fabício H. Chagas bastos (UFGD / USP)	2014	09
6	Direitos Humanos e Relações Internacionais	Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)	2014	16
7	Parcerias Estratégicas na Política Externa Brasileira Contemporânea: um balanço necessário	Tomaz Espósito Neto (UFGD) Márcio Augusto Scherma (UFGD)	2015	18
8	Refugiados e as Fronteiras Brasileiras	César Augusto Silva da Silva (UFGD)	2015	16
9	Economia Política Internacional de Sul a Norte: desafios para a agenda global em um contexto de crises e instabilidade	Hermes Moreira Jr. (UFGD) Roberto Goulart Menezes (UNB)	2016	15
10	África e as Relações Internacionais	Alfa Oumar Diallo (UFGD) Mario Teixeira de Sá Junior (UFGD)	2016	11
11	Feminismos, Gênero e Relações Internacionais	Katiuscia M. Galhera (Unicamp) Tchella Maso (UFGD)	2017	15
12	Fronteiras, Integração Regional e Paradiplomacia	Henrique S. De almeida prado (UFGD) Tomaz Espósito Neto (UFGD)	2017	20
13	Democracia Global e Instituições Internacionais	Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD) Dawisson Belém Lopes (UFMG)	2018	17
14	Direitos Humanos & Relações Internacionais: os 70 anos da declaração universal dos direitos humanos, democracia global e instituições internacionais	Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD) Bruno Boti Bernardi (UFGD) Ângela Pires Terto (ONU Brasil) Maria Eduarda Borba Dantas (ONU Brasil)	2018	14
15	Teoria das Relações Internacionais no Brasil	João Nackle Urt (UFGD) Lara Martim Rodrigues Selis (UFU) Victor Coutinho Lage (UFBA)	2019	23
16	Deslocamentos Populacionais, Migrações de Crise e Refugiados	Hermes Moreira Jr. (UFGD) Marco Aurélio M. de Oliveira (UFMS)	2019	21
17	Dossiê Crime e Relações Internacionais	Manuela Trindade Viana (PUC-RJ) Marcelo da Silveira Campos (UFGD) Paulo José dos Reis Pereira (PUC-SP) Thiago Rodrigues (UFF)	2020	21
18	Amazônia: palco de lutas e reflexões	João Nackle Urt (UFGD) Márcio Secco (Unir) Patrícia Mara C. de Vasconcellos (Unir)	2020	21
19	Cooperação Internacional: desafios contemporâneos	Déborah Silva do Monte (UFGD) Fátima Anastasia (PUC Minas) Pedro Andrade Matos (Dom Helder Câmara)	2021 (previsto)	-
20	"Fronteira e Defesa nacional: segurança integrada e ajuda humanitária"	Tomaz Espósito Neto (UFGD) Fernando José Ludwig (UFT) Camilo Pereira Carneiro (UFG)	2021 (previsto)	-

**Tabela 3** - Tabela dos Editores da Revista Monções

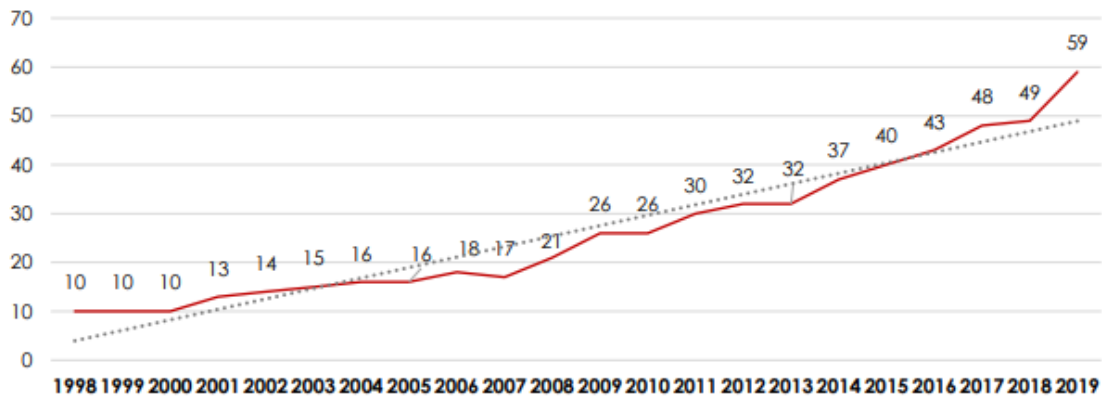
Nome do(a)s Editor(a)(es)	Mandato
Mario Teixeira de Sá Junior (UFGD) Henrique Sartori de Almeida Prado (UFGD)	2012 - 2013
Mario Teixeira de Sá Junior (UFGD) Henrique Sartori de Almeida Prado (UFGD) Fabrício Henricco Chagas-Bastos (UFGD/USP)	2013-2014
Tomaz Espósito Neto (UFGD) Márcio A. Scherma (UFGD)	2015
Bruno Boti Bernardi (UFGD) Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)	2016 - 2018
Bruno Boti Bernardi (UFGD) Déborah Silva do Monte (UFGD) Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)	2019 - atual

Fonte: elaborado pelo autor com dados da Revista Monções (2021).

A revista publica textos em português, espanhol e inglês; no entanto, dos 307 artigos publicados, apenas três eram em língua inglesa e dez em língua espanhola. Todos os outros 294 trabalhos estavam em português. Essa incipiente internacionalização da revista reflete, em larga medida, as dificuldades dos pesquisadores da comunidade acadêmica em geral – e em especial da área de humanidades – no domínio da escrita em língua estrangeira, o que afeta as avaliações nos *rankings* internacionais (Finardi; Guimarães, 2017).

Quanto ao perfil dos autores, a figura 1 indica que 50,1% dos artigos publicados são de doutores. Nota-se, ainda, um crescimento acentuado dessa participação nos últimos dossiês. Isso deve-se à expansão dos programas de pós-graduação, no Brasil (Capes, 2017), principalmente, na área de ciência política e relações internacionais. Em apenas 20 anos, o número de programas passou de dez para 59 (Capes, 2020, p. 5).

**Figura 1** - Total de programas de pós-graduação: Área de Ciência Política e Relações Internacionais (1998-2019)



Fonte: Capes, 2019.

O relatório da Elsevier (2017, p. 18) aponta que 49% dos artigos publicados, no Brasil, são assinados por mulheres, ficando os homens responsáveis pelos outros 51%. Mendes e Roder (2019, p. 8-9) apresentam dados similares nos trabalhos publicados na área de ciência política e relações internacionais; no entanto, existe uma distribuição muito desigual entre as revistas. Por exemplo, no periódico *Novos Estudos do Cebrap*, menos de um terço das publicações são de autoria feminina. Dessa forma, se observa que, a despeito do crescimento da sua participação na área acadêmica de relações internacionais, nos últimos anos, as mulheres estão sub-representadas nas esferas de ensino e pesquisa, mas não nas publicações (Mendes; Roder, 2019).

Conforme a tabela 5, na Revista *Monções* as mulheres respondem por 42,09% dos artigos publicados, enquanto os homens representam 57,91% do total. A participação feminina foi superior apenas nos dossiês sobre “Feminismos, Gênero e Relações Internacionais” (Monções, 2017a), “Fronteiras, Integração Regional e Paradiplomacia” (Monções, 2017b) e “Crime e Relações Internacionais” (Monções, 2020a). Existiu participação quase paritária nos dossiês sobre “Refugiados e as Fronteiras Brasileiras” (Monções, 2015b) e “Democracia Global e Instituições Internacionais” (Monções, 2018a). A revista adota o parecer duplo cego, ou *peer*

*review*, que impede a identificação do autor; entretanto, as razões dessa disparidade de gênero nas publicações não estão claras.

**Tabela 4 - Titulação dos autores dos artigos publicados**

	Titulação																	Total	% do Total		
	Dossiê nº 1	Dossiê nº 2	Dossiê nº 3	Dossiê nº 4	Dossiê nº 5	Dossiê nº 6	Dossiê nº 7	Dossiê nº 8	Dossiê nº 9	Dossiê nº 10	Dossiê nº 11	Dossiê nº 12	Dossiê nº 13	Dossiê nº 14	Dossiê nº 15	Dossiê nº 16	Dossiê nº 17	Dossiê nº 18			
Doutorado Completo	2	9	13	8	4	9	17	11	18	5	7	17	13	13	26	22	27	23	24	4	50,10%
Doutorado em Andamento	5	6	3	4	2	11	3	5	3	4	9	8	2	3	5	6	7	8	94		19,30%
Mestrado Completo	6	3	5	2	1	3	1	1	1	2	8	4	2	5	2	3	0	3	52		10,68%
Mestrado em Andamento	2	1	3	4	3	2	3	5	3	2	5	1	6	7	8	4	5	5	69		14,17%
Graduação completa	1	0	2	0	0	1	0	0	1	1	1	0	3	1	0	2	0	1	14		2,87%
Graduação em andamento	1	0	1	0	1	0	0	1	0	0	6	0	0	1	0	0	0	3	14		2,87%
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>27</b>	<b>18</b>	<b>11</b>	<b>26</b>	<b>24</b>	<b>23</b>	<b>26</b>	<b>14</b>	<b>36</b>	<b>30</b>	<b>26</b>	<b>30</b>	<b>41</b>	<b>37</b>	<b>39</b>	<b>43</b>	<b>48</b>	<b>7</b>	<b>100,00</b>
																					<b>%</b>

Fonte: Dados extraídos do *site* da Monções (2021), tabela elaborada pelo autor.

Obs.: Muitos artigos possuem mais de um(a) autor(a).

**Tabela 5 - Gênero (sexo biológico) do(a)s autor(a)(es) dos artigos publicados**

	Gênero																	Total	% do Total		
	Dossiê nº 1	Dossiê nº 2	Dossiê nº 3	Dossiê nº 4	Dossiê nº 5	Dossiê nº 6	Dossiê nº 7	Dossiê nº 8	Dossiê nº 9	Dossiê nº 10	Dossiê nº 11	Dossiê nº 12	Dossiê nº 13	Dossiê nº 14	Dossiê nº 15	Dossiê nº 16	Dossiê nº 17	Dossiê nº 18			
Masculino	8	17	19	13	8	15	20	12	18	9	8	12	14	19	26	22	18	24	282		57,91%
Feminino	9	2	8	5	3	11	4	11	8	5	28	18	12	11	15	15	21	19	205		42,09%
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>27</b>	<b>18</b>	<b>11</b>	<b>26</b>	<b>24</b>	<b>23</b>	<b>26</b>	<b>14</b>	<b>36</b>	<b>30</b>	<b>26</b>	<b>30</b>	<b>41</b>	<b>37</b>	<b>39</b>	<b>43</b>	<b>487</b>		<b>100,00%</b>

Fonte: Dados extraídos do *site* da Monções (2021), tabela elaborada pelo autor.

Obs.: Muitos artigos possuem mais de um(a) autor(a).

As tabelas 6 e 7 expõem dados das instituições dos autores dos artigos publicados. Um dos objetivos da Monções era ser um veículo de divulgação científica das universidades da faixa de fronteira, isto é fora dos grandes centros do país; entretanto, isto não ocorreu. Os autores de quinze instituições são responsáveis por mais de 57,46% dos artigos publicados pela revista, o que indica

uma concentração de organizações com programas de pós-graduação consolidados, como a Universidade de Brasília.

**Tabela 6 - Instituições dos autores publicados**

Instituição	Número de publicações	% do total de artigos
UFGD	46	9,27%
UnB	33	6,65%
San Tiago Dantas	26	5,24%
UFU	24	4,84%
UFRGS	21	4,23%
Unesp	19	3,83%
UFABC	16	3,23%
PUC-RJ	13	2,62%
USP	13	2,62%
UEPB	13	2,62%
UFSM	13	2,62%
Unir	13	2,62%
UFPB	12	2,42%
Uerj	12	2,42%
PUC-MG	11	2,22%
<b>Total</b>	<b>285</b>	<b>57,46%</b>

Fonte: dados da Monções, tabela elaborada pelo autor.

De acordo com a tabela 7, a maior parte da produção acadêmica é de autores vinculados das instituições do Sudeste, com 42,54% da produção publicada, com destaque para o Programa San Tiago Dantas (Unesp - Unicamp - PUC-SP), Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp). As universidades do Centro-Oeste respondem por 21,17% dos textos, com ênfase à Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e Universidade de Brasília (UnB). Já organizações da região Sul representam 14,72% das publicações. As instituições do Nordeste e do Norte correspondem a 8,47% e 5,85% dos trabalhos, respectivamente, sendo que, no Nordeste, os destaques são a Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e a Universidade Federal da Paraíba (UFPB), e, no Norte, a Universidade Federal de Rondônia (Unir). Autores com vinculação no exterior representam 7,26% do total.

**Tabela 7 - Região da instituição à qual o autor(a) está vinculado(a)**

Regiões	Dossiê nº 1	Dossiê nº 2	Dossiê nº 3	Dossiê nº 4	Dossiê nº 5	Dossiê nº 6	Dossiê nº 7	Dossiê nº 8	Dossiê nº 9	Dossiê nº 10	Dossiê nº 11	Dossiê nº 12	Dossiê nº 13	Dossiê nº 14	Dossiê nº 15	Dossiê nº 16	Dossiê nº 17	Dossiê nº 18	Total	% do Total
Norte	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	3	0	0	0	5	0	18	29	5,85 %
Nordeste	0	1	1	1	2	1	3	1	5	1	1	1	1	0	3	2	1	7	42	8,47 %
Centro Oeste	5	5	4	4	2	5	8	4	6	7	5	11	4	9	7	6	6	7	105	21,17 %
Sudeste	11	9	10	12	8	15	8	5	9	0	1	10	14	15	24	13	27	10	211	42,54 %
Sul	1	3	7	2	1	1	4	11	3	3	8	3	2	4	3	10	4	3	73	14,72 %
Internacional	1	0	5	0	0	5	0	2	3	3	1	2	5	2	4	2	1	0	36	7,26 %
Total	18	19	28	19	13	27	24	23	26	14	3	30	26	30	41	38	39	45	496	100,0 %

Fonte: elaborado pelo autor com dados obtidos da Revista Monções (2021).

Quanto à internacionalização, a Monções publicou 36 artigos de autores vinculados às instituições internacionais, ou seja 7,26% do total. Alguns dos artigos, como de Bruno Ayllón Pino (2012), são contribuições inéditas. Outros, como “A Anarquia é o que os Estados fazem dela: a construção social da Política de Poder”, de Alexander Wendt (2013), e “Securitização e dessecuritização”, de Ole Wæver (2015), são traduções de textos fundamentais das áreas de ciência política e de relações internacionais, que geram recorrência na visitação e um aumento na visibilidade do *site* da revista. Com isso, os custos de direitos autorais e os entraves das editoras para tradução dificultam muito a democratização e a popularização dessas obras. Além dos artigos, houve ainda entrevistas, como a do Doutor Samuel Moyn, da Harvard Law School (2014), e pós-graduandos brasileiros e estrangeiros, vinculados a instituições internacionais, os quais, também, tiveram espaço na Monções. O quantitativo é pequeno na base total, e a revista não conseguiu ser um polo de atração de produção do Sul-Global, em especial dos países limítrofes. Também foram poucos os autores brasileiros, como Paulo Gustavo Pellegrino Correa (2015), que publicaram em inglês. Por fim, foram também poucos os artigos,

como “Brazil and the future of the international mobility regime”, de Michael Doyle e Gustavo Carlos Macedo (2018), fruto de colaboração internacional.

A tabela 8 apresenta os artigos mais acessados na *Monções* e demonstra a pluralidade dos assuntos publicados e do interesse do público acadêmico da revista, predominantemente brasileiro.

Referências bibliográficas	Quantidade de visualizações
PECEQUILO, Cristina Soreanu; JUNQUEIRA, Emerson Maciel. As Relações Internacionais da China: uma revisão. <i>Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD</i> , Dourados, v. 4, n. 7, p. 249-253, set. 2015.	8125
COSTA, Karen Fernandez; MENEZES, Henrique; FRANZONI, Marcela. Inovação e desenvolvimento: a importância das Relações Internacionais. <i>Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD</i> , Dourados, v. 5, n. 9, p. 152-190, dez. 2016.	4180
WENDT, Alexander; ESTRADA, Rodrigo Duque. A Anarquia é o que os Estados fazem dela: a construção social da Política de Poder. <i>Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD</i> , Dourados, v. 2, n. 3, p. 420-473, set. 2013.	4175
SILVA, André Luiz Reis da. Entrevista com o Professor Dr. André Luiz Reis da Silva (UFRGS). <i>Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD</i> , Dourados, v. 1, n. 2, p. 19-23, mar. 2013.	2667
PAIVA, Iure. Relações Internacionais e estudos sobre segurança: afinal 'quem' ou 'o quê' deve ser protegido? <i>Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD</i> , Dourados, v. 6, n. 11, p. 395-436, set. 2017.	1942
SILVA, Rodolfo Ilário. A política externa brasileira para o meio ambiente: antecedentes e evolução da agenda até a RIO+20. <i>Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD</i> , Dourados, v. 1, n. 2, p. 118-139, mar. 2013.	1871
PEREIRA, Demetrius Cesario; ROCHA, Rafael Assumpção. Debates teóricos em Relações Internacionais: origem, evolução e perspectiva do “embate” Neo-Neo. <i>Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD</i> , Dourados, v. 3, n. 6, p. 313-328, abr. 2015.	1862
SCHERMA, Marcio Augusto. As fronteiras nas Relações	

Internacionais. <b>Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD</b> , Dourados, v. 1, n. 1, p. 102-132, nov. 2012. ISSN 2316-8323.	1782
PINTO, Danielle Jacon Ayres. Brasil e mediação de conflitos internacionais: um debate teórico para a construção do poder do Estado no século XXI. <b>Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD</b> , Dourados, v. 1, n. 2, p. 284-303, mar. 2013.	1646
DOMINGUES, Reinaldo Alencar. Resenha - Política Externa Brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula. <b>Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD</b> , Dourados, v. 1, n. 2, p. 304-307, fev. 2013.	1463

Fonte: elaborado pelo autor com os dados obtidos da Revista Monções (2021).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do presente texto, se objetivou fazer um relato do processo de construção e de consolidação da “Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD”. Procurou-se demonstrar os fatores indutores da criação, como a busca de espaço interno, frente à Faculdade de Direito e Relações Internacionais (Fadir) da UFGD, e a construção de um espaço para a publicação de temas e agendas dos pesquisadores, na faixa de fronteira do Brasil. Posteriormente, o sentido da revista se altera e passa a ser vista como uma importante vitrine do curso, devendo ser preservada das disputas políticas internas. Nesta etapa, a Monções é utilizada, pelos editores e organizadores de dossiê, como, por exemplo, uma das contrapartidas institucionais para projetos nacionais e internacionais.

A seguir, foi apresentado o perfil dos autores e dos artigos publicados. As principais variáveis analisadas foram: (a) titulação; (b) gênero (sexo biológico); (c) instituição vinculada aos autores; (d) região da instituição dos pesquisadores publicados. Notou-se um crescimento da publicação de autores com doutorado completo (50,10%) ou em processo de doutoramento (19,30%). Esse número condiz com a expansão da pós-graduação e dos estudos internacionais, no Brasil. Observou-se que, a despeito da avaliação “duplo cego”, que impede a identificação do(a) autor(a), os homens publicaram mais que as mulheres, com 57,29% contra 42,09%. Esse indicador está acima de outros periódicos da área, como a Contexto



Internacional e a Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI) (Mendes; Figueira, 2019); no entanto, existe um caminho a ser trilhado para uma melhor equidade de gênero nas publicações.

A tabela 6 demonstra que autores de quinze instituições são responsáveis por mais de 57,46% dos artigos publicados pela Monções. São universidades que possuem programas de pós-graduação, já consolidados, na área de Ciência Política e Relações Internacionais ou áreas correlatas, como a Interdisciplinar, e que se encontram nas regiões Sudeste (42,54%), Centro Oeste (21,17%) e Sul (14,72%). Nota-se a baixa participação de autores estrangeiros (7,26%) e das regiões Norte (5,85%) e Nordeste (8,47%) do país, o que pode indicar, ainda, a persistência das assimetrias regionais, na área de relações internacionais, do país. Pode-se, ainda, inferir a existência de uma correlação entre a expansão da pós-graduação, em especial no Sudeste e no Sul, e o aumento no número de publicações no país. Quanto ao quesito internacionalização, a Revista Monções tem ainda um longo caminho a percorrer, pois são poucos os textos publicados em língua estrangeira, é baixo o índice de participação de autores estrangeiros – em sua maioria com traduções de textos básicos da área e transcrições de entrevistas – e há poucas publicações em colaboração internacional. Conclui-se, portanto, que a revista não logrou êxito em seu objetivo de tornar-se um eixo de articulação das instituições de ensino e pesquisa da faixa de fronteira do Brasil e das instituições dos países limítrofes.

Por fim, considerando-se o quadro apresentado, se chega a um balanço positivo da Revista Monções, que, a despeito dos inúmeros percalços e obstáculos – como a falta de recursos humanos e materiais – conseguiu, com enorme voluntarismo e competência da equipe editorial, um espaço de destaque na produção acadêmica nacional. O sucesso é inegável. Naturalmente, ainda há desafios a enfrentar, como a questão da internacionalização, mas que, certamente, serão superados, com trabalho sério, honesto e dedicado.

## REFERÊNCIAS

- Barasuol, Fernanda. B., Andre L. R. Silva. "International Relations Theory in Brazil: trends and challenges in teaching and research". *Revista Brasileira de Política Internacional* (online) v. 59, n. 2 (2016): 1-20.
- Barata, Rita Barradas. "Desafios da editoração de revistas científicas brasileiras da área da saúde". *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 24, n. 3 (2019): 929-39.
- Barata, Rita Barradas. "Dez coisas que você deveria saber sobre o Qualis". *RBPG. Revista Brasileira de Pós-Graduação*, v. 13, n. 30 (2016): 13-40.
- Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório síntese de área: Relações Internacionais* (bacharelado). Brasília: Inep, 2019.
- Capes. Documento de Área. *Área 39: Ciência Política e Relações Internacionais*. Brasília: MEC-Capes, 2019.
- Capes. *Qualis periódico*. Brasília: MEC-Capes, 2017.
- Collares, Ana Cristina et al. "Sociedade e Estado (S&E): trinta anos de produção científica e pioneirismo na difusão do conhecimento em sociologia no Brasil". *Sociedade e Estado*, v. 31, n. especial (2016): 939-54.
- Correa, Paulo Gustavo Pellegrino. "The Brazilian foreign policy for the Guyana region". *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 4, n. 7 (2015): 15-26. ISSN 2316-8323.
- Costa, Karen Fernandez et al. "Inovação e desenvolvimento: a importância das Relações Internacionais". *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 5, n. 9 (2016): 152-190.
- Domingues, Reinaldo Alencar. "Resenha - Política Externa Brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula". *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 1, n. 2 (2013): 304-7.
- Doyle, Michael, Gustavo Carlos Macedo. "Brazil and the future of the international mobility regime". *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 7, n. 14 (2018): 250-71. ISSN 2316-8323.
- Elsevier. *Gender in Global Research Landscape*. 2017.
- Espósito Neto, Tomaz et al. "Entrevista com Celso Amorim". *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 10, n. 20 (2020): 15-21. ISSN 2316-8323. No prelo.

Franchi, Tassio. *Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações: Estudos sobre Ajuda Humanitária e Segurança Integrada*. Procad Defesa. Ministério da Defesa e Capes. Brasília-DF. 2019. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino\\_e\\_pesquisa/defesa\\_academia/procad/2020/ap6a\\_defesaa\\_nacionala\\_frenteirasa\\_ea\\_migracaoesa\\_estudosa\\_sobrea\\_ajudaa\\_humanitariaa\\_ea\\_seguranca\\_integrada.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/procad/2020/ap6a_defesaa_nacionala_frenteirasa_ea_migracaoesa_estudosa_sobrea_ajudaa_humanitariaa_ea_seguranca_integrada.pdf). Acesso em 28 de agosto de 2021.

Julião, Taís Sandrim. “A graduação em Relações Internacionais no Brasil”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 1, n. 1 (2012): 13-48. ISSN 2316-8323.

Finardi, Kyra. R., Felipe F. Guimarães. “Internacionalização, rankings e publicações em inglês: a situação do Brasil na atualidade”. *Estudos em Avaliação Educacional* (online), v. 28, n. 68 (2017): 600.

Lakatos, Eva Maria, Marina de Andrade Marconi. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

Lessa, Antônio Carlos. “Os desafios da publicação em acesso aberto na área de humanidades no Brasil: as estratégias de adaptação da Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI”. *Meridiano 47* (UnB), v. 15, n. 146 (2014): 35.

Mendes, Marcus V., Ariane. C. R. Figueira. “Women's scientific participation in political science and international relations in Brazil”. *Revista Estudos Feministas*, v. 27, n. 2 (2019): 1-13.

Maia, Marielle. *Formação em relações internacionais no Brasil: panorama dos cursos de graduação e perfil do egresso*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora PUC, 2020.

Monções, Equipe. “Entrevista com o professor Doutor Samuel Moyn”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 3, n. 6 (2015): 7-16. ISSN 2316-8323.

Monções, Revista. “Relações Internacionais: Ensino e Agendas”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 1, n. 1 (2012a). ISSN 2316-8323.

MONÇÕES, Revista. “O Brasil no Mundo: a Política Externa Brasileira em Debate”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 1, n. 2 (2012b). ISSN 2316-8323.

Monções, Revista. “América Latina: Cenários e Perspectivas”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 2, n. 3 (2013a). ISSN 2316-8323.

Monções, Revista. “Segurança Internacional no Pós-Guerra Fria”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 2, n. 4 (2013b). ISSN 2316-8323.

Monções, Revista. “Relações Internacionais Contemporâneas”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 3, n. 5 (2014a). ISSN 2316-8323.

Monções, Revista. “Direitos Humanos e Relações Internacionais”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 3, n. 6 (2014 b). ISSN 2316-8323.

Monções, Revista. “Parcerias Estratégicas na Política Externa Brasileira Contemporânea: um Balanço Necessário”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 4, n. 7 (2015a). ISSN 2316-8323.

Monções, Revista. “Refugiados e as Fronteiras Brasileiras”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 4, n. 8 (2015b). ISSN 2316-8323.

Monções, Revista. “Economia Política Internacional de Sul Norte: Desafios para a Agenda Global em um Contexto de Crises e Instabilidade”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 5, n. 9 (2016a). ISSN 2316-8323.

Monções, Revista. “A África e as Relações Internacionais”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 5, n. 10 (2016b). ISSN 2316-8323.

Monções, Revista. “Feminismos, Gênero e Relações Internacionais”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 6, n. 11 (2017a). ISSN 2316-8323.

Monções, Revista. “Fronteiras, Integração Regional e Paradiplomacia”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 6, n. 12 (2017b). ISSN 2316-8323.

Monções, Revista. “Democracia Global e Instituições Internacionais”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 7, n. 13 (2018a). ISSN 2316-8323.

Monções, Revista. “Direitos Humanos & Relações Internacionais: Os 70 Anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 7, n. 14 (2018b). ISSN 2316-8323.

Monções, Revista. “Teoria das Relações Internacionais no Brasil”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 8, n. 15 (2019a). ISSN 2316-8323.

Monções, Revista. “Deslocamentos Populacionais, Migrações de Crise e Refugiados”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 8, n. 16 (2019b). ISSN 2316-8323.

Monções, Revista. “Crime e Relações Internacionais”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 9, n. 17 (2020a). ISSN 2316-8323.

Monções, Revista. “Amazônia: Palco de Lutas e Reflexões”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 9, n. 18 (2020b). ISSN 2316-8323.

Monções, Revista. “Cooperação Internacional: desafios contemporâneos”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 10, n. 19 (2021a). ISSN 2316-8323. No prelo.

Monções, Revista. “Fronteira e Defesa Nacional: Segurança Integrada e Ajuda Humanitária”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 10, n. 20 (2021b). ISSN 2316-8323. No prelo.

Pereira, Demetrius Cesario, Rafael Assumpção Rocha. “Debates teóricos em Relações Internacionais: origem, evolução e perspectiva do ‘embate’ Neo-Neo”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 3, n. 6 (2015): 313-328.

Pino, Bruno Ayllón. “Nuevos horizontes para los profesionales de las Relaciones Internacionales en Brasil - la Cooperación Internacional para el Desarrollo”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 1, n. 1 (2012): 208-224.

Pinto, Danielle Jacon Ayres. “Brasil e mediação de conflitos internacionais: um debate teórico para a construção do poder do Estado no século XXI”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 1, n. 2 (2013): 284-303.

Prado, Henrique Sartori de Almeida, Tomaz Espósito Neto. “Entrevista com o embaixador João Gomes Cravinho - representação da União Europeia no Brasil”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 6, n. 12 (2017): 7-22. ISSN 2316-8323.

Scherma, Marcio Augusto. “As fronteiras nas Relações Internacionais”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 1, n. 1 (2012): 102-132.

Silva, André Luiz Reis da. “Entrevista com o Professor Dr. André Luiz Reis da Silva (UFRGS)”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 1, n. 2 (2013): 19-23.

Silva, Rodolfo Ilário. “A política externa brasileira para o meio ambiente: antecedentes e evolução da agenda até a RIO+20”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 1, n. 2 (2013): 118-139.

Vargas, Mojana, Aline Contti Castro (2020). “O ensino e a pesquisa em relações internacionais no Brasil – sentidos e desafios da decolonialidade”. *Oasis*, n. 32 (2020): 125-150.

Viana, Manuela Trindade et al. "Entrevista com Eugenio Raúl Zaffaroni". *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 9, n. 17 (2020): 15-21. ISSN 2316-8323.

Wendt, Alexander, Rodrigo Duque Estrada. "A Anarquia é o que os Estados fazem dela: a construção social da Política de Poder". *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 2, n. 3 (2013): 420-473.

UFGD. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/index>. Acesso em 10 de agosto de 2021.

Wæver, Ole et al. "Securitização e dessecuritização". *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 4, n. 8 (2015): 237-275. ISSN 2316-8323.

Webqualis, Capes. Sucupira. Fundação Capes. Ministério da Educação. Disponível em:

<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/veiculoPublicacaoQualis/listaConsultaGeralPeriodicos.jsf>. Acesso em 25 de agosto de 2021.

## **SEGURANÇA PÚBLICA NAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS**

*William Thomas<sup>1</sup>*

### **Resumo**

A segurança nas fronteiras é uma realidade multifacetada, em que as questões locais estão intimamente relacionadas com as questões nacionais, regionais e internacionais. Portanto, este trabalho resolverá questões de segurança fronteiriça sob a ótica do eixo das relações bilaterais Brasil-Paraguai e Brasil-Uruguai, cujo marco analítico é o debate sobre a composição das novas ameaças na área de fronteira e a forma de cooperação contra essas ameaças. Tendo em vista que todos os países são membros plenos do Mercado Comum do Sul, sua demarcação pode ser analisada para as estratégias nacionais de segurança das fronteiras aplicáveis ao nível regional, e sua importância no contexto político, econômico e estratégico do Cone Sul. Além disso, dada a porosidade das fronteiras do Brasil, a análise de novas ameaças no contexto da integração regional questionou métodos e políticas tradicionais que não consideravam essas novas tendências. Nesse caso, a questão central do documento de orientação é: como a resposta do Brasil aos desafios da segurança das fronteiras afeta a cooperação e a integração com o Paraguai e o Uruguai? O argumento central é que as medidas brasileiras de promoção da segurança fronteiriça refletem os laços cada vez mais estreitos entre a defesa nacional e a segurança pública, o que tem levado o setor a uma cooperação mais estreita, mas esta é afetada pela forte assimetria de recursos e pela existência de segurança entre si. O uso de teorias de relações internacionais, documentos e dados oficiais, combinados com pesquisas de negócios e pesquisas políticas exclusivas sobre segurança de fronteiras, serão usados para apoiar esse argumento e questioná-lo.

**Palavras-chave:** Fronteira Brasil-Paraguai; fronteira Brasil-Uruguai; fronteiras; segurança internacional; defesa nacional.

### **INTRODUÇÃO**

A área de fronteira do Brasil é caracterizada pelo fluxo denso de pessoas no entorno, por isso também apresenta um fluxo denso de mercadorias e a interação entre os povos da América do Sul, que é única. O fluxo geral de capital, mercadorias e trabalhadores é uma característica óbvia do mundo contemporâneo, que é uma característica típica da revolução tecnológica.

Neste caso, existem questões importantes a nível local, regional, nacional e global, nomeadamente, infrações transfronteiriças. De acordo com a pesquisa de Lia

---

<sup>1</sup> E-mail: william.thomas@prf.gov.br.

Osório Machado (2011), na economia mundial tem se destacado o tráfico de entorpecentes, que tem influência e efeitos únicos em cada estado; porém, o caráter transnacional da organização tem acumulado capital e viabilidade por meio de lavagem de dinheiro e vazamento de moeda, o que está relacionado com a fragilidade de contramedidas eficazes, o que tornou o tema das drogas ilegais proeminente e relevante na geopolítica global.

É importante notar que as pesquisas e análises acadêmicas atuais sobre planejamento estratégico de limites e gestão da segurança pública são escassas e quase inexistentes; seu escopo institucional é implementar uma nova governança entre os participantes da segurança pública sem um método hierárquico.

É justamente por causa das lacunas de pesquisa desta seção que este artigo tem como objetivo coletar informações valiosas para melhorar a compreensão das políticas relacionadas à segurança pública em áreas de fronteira que ainda não foram popularizadas. Do ponto de vista da bibliografia e do discurso, esta pesquisa tem como objetivo explorar brevemente diversos aspectos relacionados ao *status quo* da segurança pública fronteiriça e seus principais participantes.

Como o Brasil está imerso no atual ambiente histórico e político da globalização, a integração das forças de segurança pública em áreas-chave (como fronteiras nacionais) tornou-se uma questão fundamental. A implementação do conteúdo descrito no decreto com base nessas decisões e propostas para o "Plano Estratégico de Fronteiras" será o primeiro passo para melhorar a segurança pública nacional.

## **A QUESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NAS FRONTEIRAS DO BRASIL**

Atualmente vivemos em um mundo marcado por diferenças políticas e geográficas; por mais natural que pareça, não é bem assim. No início a fronteira era uma parte importante de um Estado-nação soberano e pode ser entendida como um elemento característico da humanidade. Mas esse não é o caso. Enfim, é uma espécie de escolha política, nem sempre por consenso, mas como elemento marcante do Estado-nação e, por causa da intersecção entre os países, aparecem



também como elemento marcante da ordem e do sistema internacional (DIENER; HAGEN, 2012).

O estabelecimento de fronteiras envolve uma série de processos sociais, incluindo conflitos, negociações, interesses dos estados e poderes fronteiriços e as vidas das pessoas que neles vivem. Portanto, a compreensão da dinâmica das fronteiras envolve a existência de relações internacionais cotidianas em nível local, e essa mudança pode decorrer das políticas das potências globais, e as relações entre tais relações nem sempre são conciliadas pelos países fronteiriços.

Em Foucher (1991), o autor enfatiza a evolução do significado temporal das fronteiras. O surgimento das fronteiras deve-se à formação de misteriosos e religiosos coletivos humanos com o objetivo de separar e unificar "nós" e "eles". A identidade do "nós". Desde o início da paz na Vestfália, um conceito de território político será adicionado à gestão dos territórios com base na soberania e princípios religiosos, o que mostra a iniciativa e intenção de eliminar os conflitos religiosos. Os limites correspondem a identidades semelhantes. Independentemente da diferença de tempo e das necessidades de cada nação, ainda hoje, as demandas territoriais políticas das fronteiras se confundem com os discursos ideológicos de ocupação do espaço territorial, sejam esses discursos religiosos, morais ou nacionalistas. Hoje as restrições ainda pressionam para a formação de uma identidade unificada.

De acordo com Raffestin (1993, p. 165), “desde o surgimento da humanidade, o conceito de fronteiras e limites sofreu um desenvolvimento considerável e nunca desapareceu”. No entanto, o conceito de tecnologia linear e restrições estritas será uma inovação que surgirá com a formação dos Estados-nação (FOUCHER, 1986).

Portanto, a fronteira é uma instituição anterior ao Estado-nação e uma instituição histórica que existe há muito tempo no desenvolvimento da política humana. Desde então, mesmo que as ideias tenham mudado, ainda são a base da vida humana. Nesse sentido, a transformação do conceito de fronteira é acompanhada pelo desenvolvimento da cartografia e do desenvolvimento da tecnologia linear; e a tecnologia linear se desenvolve com a formação dos Estados-nação. Esses desenvolvimentos aumentam o potencial do país como estrutura

espacial básica de forma linear, e têm a função de fragmentar outras unidades ou descontinuar a geopolítica, podendo contar com dois aspectos: um interno e outro externo. Dessa forma, o objetivo não é apenas o espaço, mas também o tempo da história, da sociedade, da economia, do país, da língua e de outras separações (FOUCHER, 1991, p. 38).

Foucher (2009), em *Obsessão por Fronteiras*, trata de quatro episódios que significaram a mundialização das fronteiras enquanto componentes da estrutura interestatal. O primeiro momento foi o do Tratado de Tordesilhas, de 1494, e o do Tratado de Zaragoza, de 1529, os quais dividiram o mundo entre os reinos de Portugal e Espanha em relação às novas possessões, incluindo as terras ao Oeste e ao Leste da Península Ibérica. O segundo momento foi a Conferência de Berlim (1884 – 1885), na qual o continente africano é partilhado entre as potências imperialistas.

O terceiro evento é a Cortina de Ferro, que representa a polarização que separa a Europa Ocidental da Europa Oriental, que foi influenciada pelo comunismo sob os signos da Guerra Fria. Por fim, o quarto momento é a queda do Muro de Berlim em 1989, que, junto com o fim da Guerra Fria, é considerado um sinal do fim da polarização e do início do mundo livre. Mas quão grátis é? A história nos preservará uma série de novos muros de separação, como os entre Israel e Palestina, entre os Estados Unidos da América e o México, e entre a Europa e os refugiados da África e do Oriente Médio. No entanto, a organização de Foucher (2009) é muito interessante no ensino e reflete a internacionalização do modelo de fronteira de outras partes do mundo contemporâneo.

Este trabalho vai contra a visão de alguns autores, que apontam que o advento da globalização é o fim das fronteiras entre os países. Nesse sentido, concordamos com Ferrari (2014), que apontou que a fronteira não tem fim, mas o conceito de fronteira é reconstruído ou atualizado, pois o conceito tende a mudar ao longo do tempo, assumindo certas características específicas aos requisitos: O tempo e o presente. Nesse sentido, a fronteira está se tornando cada vez mais ativa e cheia de vitalidade. Segundo Machado (2002), dada a nova agenda política e

econômica do espaço físico mundial no contexto da globalização, as questões de fronteira parecem ser o tema central das relações internacionais, especialmente dentro dos grupos econômicos. Precisa ter uma nova compreensão de seu papel.

No Brasil, mesmo em um contexto de território altamente internacionalizado, a densidade normativa, técnica e política sobre o assunto é cada vez maior. Machado (2002) apontou que essas mudanças internacionais que afetam a compreensão de fronteiras tornam necessário reconsiderar a distinção entre limite e fronteira.

Na geopolítica, várias classificações são elaboradas, como limites naturais, limites políticos, limites como linhas, limites como o movimento Ratzel, limites da conformação do espaço vital de Haushofer e o princípio de "limite espiritual" e "inviolabilidade de limite" de Jacques Ansel, Turner fronteira móvel, fronteira suave e fronteira rígida, fronteira quente e fronteira fria, fronteira viva e fronteira morta (MARTIN, 1997; KNAUSS, 2004). André Martin mencionou alguns esforços para classificar os limites em seu trabalho.

Além das já mencionadas, vale mencionar que Richard Hartshorne, Derwent Whittlesey e Stephen B. Jones fizeram a classificação na fronteira anterior, na fronteira subsequente, na fronteira sobreposta e na fronteira subsequente. Além disso, há a classificação de Jacques Ancel de limites morfológicos amorfos, plásticos e móveis, e a classificação de Whitemore Boggs de limites físicos, geométricos, culturais e complexos, que são compostos de vários elementos e fatores. Em sua análise, Armando Corrêa da Silva também fez classificações interessantes de fronteiras naturais e artificiais com base em trinômios naturais, lineares e espirituais. (MARTIN, 1997).

## **A FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI**

A fronteira com o Paraguai (1872) foi a última fronteira estabelecida pelo império. Isso não aconteceu por acaso. Os obstáculos políticos e de segurança que cercam o jogo geopolítico na região fizeram com que os países do Cone Sul desencadeassem a maior guerra já vista no continente: a Guerra do Paraguai. Esse conflito possibilitou que Brasil e Paraguai delimitassem a fronteira pela primeira vez após a independência. No entanto, o tratado não é suficiente para resolver questões

de fronteira, muito menos questões que continuarão a ameaçar a segurança e a soberania dos dois países.

**Quadro 1 – Principais negociações de fronteiras entre Brasil e Paraguai**

Tratado de Limites	09 de janeiro de 1872
Tratado Complementar	21 de maio de 1927
Protocolo de Instruções	09 de maio de 1930
Ata de Foz de Iguaçu	22 de junho de 1966
Protocolo Adicional ao Tratado de 1927	04 de dezembro de 1975
Notas – Ilhas do Rio Paraguai	15 de fevereiro de 1978

Fonte: Furquim Júnior (2007, p. 112).

A fronteira entre o oeste do Brasil e o Paraguai sempre foi isolada do resto do Brasil, próxima da realidade da República, com uso do espanhol e sem escravidão, o que é difícil para os brasileiros que querem chegar à região. A integração desse espaço com o restante do Brasil foi realizada após a assinatura de 1856 e a incorporação do Acordo de Livre Navegação do Rio Paraguai em 1858 (GARCIA, 2009).

Em termos de defesa nacional, a fronteira recebeu tratamento especial ao abrigo da “Lei Imperial” nº 601/1850, que proíbe a venda de terrenos a menos de 10 léguas da fronteira. Mesmo antes da guerra, as forças armadas já existiam na fronteira com o Paraguai. Em 1827, as atividades oficiais da Marinha tiveram início com a implantação de um arsenal naval no Estado de Mato Grosso (SZOCHALEWICZ, 2014).

Antes do conflito, o Exército também se posicionou na área por meio de uma guarnição, que contava com regimento de artilharia, caçadores e cavalaria leve, e passou a lutar com companhias de pedestres em 1861 (SANTOS, 2010).

A presença das Forças Armadas representa a linha de ocupação militar, o que não significa necessariamente que a fronteira esteja protegida. O reduzido efetivo militar e o declínio das condições na parte central do vasto território tornaram a fronteira oeste do Brasil extremamente frágil, tornando as relações amistosas com o Paraguai uma fonte de segurança e estabilidade na fronteira entre os dois países.

Essa situação mudou com a Guerra do Paraguai, quando as forças armadas foram reorganizadas e a fronteira passou a ter mais presença militar do que antes.

No final da década de 1950, a fronteira entre Brasil e Paraguai voltou a chamar a atenção de mais imigrantes brasileiros para os países vizinhos. Nas décadas de 1960 e 1970, com a construção da hidrelétrica de Itaipu e a aceitação do governo paraguaio, essa fronteira foi adquirida e fortalecida. (ALBUQUERQUE, 2005).

Esse fluxo de brasileiros faz parte da marcha para o oeste que aconteceu, principalmente, durante o governo Juscelino Kubitschek e o Regime Militar com o objetivo de povoar o Brasil central e oeste. Do lado do governo paraguaio, ocorreu *La marcha para Este* durante o governo Alfredo Stroessner (1954-89) (MACHADO, 2010).

O objetivo estratégico dessas duas políticas é expandir o tamanho da população das áreas de fronteira e permitir a expansão do capital e do desenvolvimento nacional. O aspecto externo da política de Kubitschek envolve a previsão dos interesses do Brasil na América Latina, incluindo a política de cooperação com o Paraguai. Esse método também permite que países vizinhos sejam trazidos para a esfera de influência do Brasil em detrimento da Argentina, alterando, assim, o equilíbrio de poder na região. Do lado do Paraguai, há interesse em romper sua dependência da Argentina e, possivelmente, reequilibrar suas relações internacionais a nível regional (ALBUQUERQUE, 2005).

Os brasileiros que emigraram para o Paraguai e marcharam para o oeste também seguiram a lógica da fronteira territorial descrita por Cervo (2010). O autor conecta a história da fronteira com a história da dependência do capitalismo, o que agrega um novo espaço às demandas do sistema produtivo. As fronteiras de produção (geralmente agrícolas) e de ocupação são contrárias aos centros urbanos tradicionais, enquanto os centros urbanos tradicionais carregam a velha tensão, que reaparece mais fortemente nas zonas de fronteira onde não existe país. Os casos brasiguaios é um símbolo de transferência das tensões internas para a arena internacional.

Nesse caso, as tensões do Brasil aumentaram no Paraguai, aumentando o potencial de conflito na região. Nesse contexto, a década de 1950 marcou a transformação do sistema de segurança americano de reciprocidade em coletivo, que foi influenciado pelos Estados Unidos, alinhando o Brasil e os países da região aos seus conceitos e preocupações de segurança (HIRST, 2003).

A Operação Pan-Americana está alinhada a essa estratégia que une segurança e desenvolvimento e tem como visão colocar os Estados Unidos em uma posição de liderança na região, com o objetivo de expandir seus investimentos na América do Sul. Estabeleceu uma aliança progressiva que absorverá a essência da OPA (VIZENTINI, 1994).

Os brasileiros estão longe dos países latino-americanos, o que reflete a falta de compreensão da identidade latino-americana no plano cultural e a dificuldade de estabelecer posições conjuntas de longo prazo no plano político. O efeito disso na fronteira é conseguir um silêncio claro. A fronteira é muito importante no processo de delimitação do território brasileiro, mas depois disso, seu processo de conflito e cooperação é secundário ou inexistente. Em relação aos conflitos, o objetivo das ações do Brasil é incluir possíveis conflitos regionais que possam afetar as fronteiras do Brasil. Por sua vez, a cooperação está focada no centro político, em vez de tratar a fronteira como relevante.

O valor da fronteira significa o valor da realidade geográfica. Nas relações internacionais, isso significa dar importância às relações com os países vizinhos, mas, na maioria das vezes, as relações preferenciais do Brasil estão concentradas principalmente na Europa e nos Estados Unidos. A América do Sul tem progredido lentamente na participação e defesa do multilateralismo por meio de instituições a nível internacional, principalmente devido ao posicionamento realista do Brasil na região, que dá mais ênfase ao equilíbrio de poder do que aos mecanismos institucionais. Essa dinâmica é benéfica para o Brasil na região, mas dificulta o desenvolvimento da iniciativa de cooperação fronteiriça do Brasil (PINHEIRO, 2000).

Portanto, nesse período, a dinâmica da segurança na fronteira entre Brasil e Paraguai foi impactada por tensões internas transbordadas pelo fluxo de imigração

fronteiriça, e a captura do processo fronteiriço entre Brasil e Paraguai foi restringida pela dinâmica regional. A competição entre Brasil e Argentina, esta última com foco na distribuição de energia elétrica na região - envolvendo a segurança energética e o papel estratégico de Itaipu na geografia regional.

No sistema militar, a importância estratégica do Paraguai para o Brasil aumentou. No entanto, assim como as relações bilaterais aumentaram, também aumentaram os pontos de conflito. Na década de 1960, o Brasil ocupava cerca de 20 quilômetros de território de fronteira, que está em disputa. Representantes do Paraguai foram expulsos da área e esses países estão prestes a entrar em conflito. Essa situação só poderá ser resolvida quando os dois países chegarem a um consenso sobre o aproveitamento comum do potencial energético de Sete Quedas, o que levará à construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu. O projeto inundou questões de fronteira, mas também criou outros problemas (ALBUQUERQUE, 2005; GOMES, 2011).

O Paraguai selecionou projetos nacionais em várias crises políticas até que o país atingisse certo nível de estabilidade. O Paraguai era um grande país agrícola antes da década de 1980, e era mais proeminente entre os países que prestavam serviços e produtos estrangeiros em suas áreas de fronteira, 70% da população vivia no país (ALBUQUERQUE, 2005).

Essa realidade significa que a fronteira brasileira, seja ela originada no Paraguai ou transitada pelo país para chegar ao Brasil, é gravemente afetada por movimentos legais e ilegais. O problema fundiário é outra fonte de tensão, que pode ser explicada pela Lei Agrícola de 1963, que liberou a venda de terras na fronteira para estrangeiros, estimulou o fenômeno dos brasiguaios e intensificou os conflitos sociais na região. A Lei de Segurança de Fronteira revisou o Estatuto em 2004. A lei não obteve os direitos, mas afetou a maioria dos brasileiros que não tinham direitos de propriedade ou não eram reconhecidos (ALBUQUERQUE, 2005).

## **A FRONTEIRA BRASIL-URUGUAI**

Historicamente, o Uruguai era considerado um país fronteiriço do Brasil, ou seja, a fronteira competitiva entre o Brasil e a Argentina na região da Prata. A frase

que descreve o Uruguai como o algodão entre dois cristais (Brasil e Argentina) foi falado pela primeira vez por Lord Pomsonby, o facilitador britânico da guerra da cisplatina, e recebeu uma resposta hoje em um discurso político, embora este não seja um exemplo em geral a competição de Rata.

O ex-presidente Mujica reaproveitou a frase ao falar sobre sua relação com a presidente argentina Cristina Kirchner e a brasileira Dilma Rousseff, que em parte reflete o desempenho da política externa do Uruguai para os dois países. (OLIVEIRA, 2012).

Após a independência do Uruguai, o Brasil continuou a intervir na política dos países vizinhos, além da Argentina e do Paraguai. A oposição entre partidários *blancos* e *colorados* no Uruguai envolveu brasileiros do sul do país e argentinos do norte e nordeste do país.

Em 1864, um esquadrão brasileiro foi enviado a fazendeiros no sul do Brasil para receber indenizações. Esse período marcou o sequestro da política externa brasileira devido a problemas no sul do país. Depois que o Paraguai respondeu à intervenção do Brasil no Uruguai, isso levaria ao início de uma das maiores guerras no Cone Sul, a Guerra do Paraguai. A fronteira de fluxo entre interesses nacionais não cooperativos, mas conflitantes, é o fator decisivo para impedir a retirada das negociações, e a guerra é uma extensão da política para resolver esse problema.

Um conjunto de cinco acordos é responsável por definir a fronteira entre o Brasil e o Uruguai. Esses acordos acabaram com a reivindicação do Brasil ao território do Uruguai e, em 1870, com o fim da Guerra do Paraguai, terminou a intervenção do Brasil na região. O Uruguai assumiu uma postura de sair e se aproximar do Reino Unido (ALLENDE, 2015).

Em 1909, Brasil e Uruguai assinaram o acordo “Sobre a Divisória dos Rios Mirim e Jaguarão em Lagos e o Tratado de Comércio e Navegação destas Áreas”. Nesse acordo, o primeiro-ministro brasileiro, Barão do Rio Branco, abandonou os condomínios de água e os países definiram seus usos, o que melhorou muito a relação entre os dois países (ALLENDE, 2015).



Nos cinquenta anos seguintes, esta atmosfera amigável continuou, especialmente em 1916 e 1918, quando ambos os países assinaram uma convenção sobre uma melhor delimitação de fronteiras, o Tratado de Extradicação Criminal, Acordo de Convenção Geral de Arbitragem Obrigatória. Isso foi seguido pelo Tratado de Reconciliação e Reconciliação da Dívida de 1918, no qual a dívida histórica do Uruguai foi alocada ao Brasil para construir uma infraestrutura comum ao longo da fronteira.

**Quadro 2 – Principais negociações de fronteiras entre Brasil e Uruguai**

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

Fonte: Navarrete (2006).

O quadro acima ilustra as principais negociações para moldar a fronteira entre o Brasil e o Uruguai. Mesmo assim, ainda existem algumas disputas. A maior parte das fronteiras entre os dois países é seca e não há grandes acidentes naturais, porque mesmo onde há rios existem pontes, o que é bom para o transporte transfronteiriço (NAVARRETE, 2006).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Historicamente, os estados sul-americanos são áreas costeiras e as cidades costeiras têm densidades populacionais relativamente altas. Essa situação cria dificuldades para a internalização das dinâmicas econômicas e sociais. Portanto, os países estudados neste artigo desenvolveram-se em grande parte com suas fronteiras voltadas para trás. Paraguai e Uruguai enfrentam os mesmos desafios, apesar de seus grandes territórios. Os países apoiam uns aos outros, mas não apoiam o povo. Além da preocupação dos militares em garantir a posse de propriedades nessas áreas, cidades gêmeas e cidades ao longo da fronteira escaparam em grande parte da atenção do Estado.

Os casos de fronteira Brasil-Uruguai e Brasil-Paraguai são simbólicos porque, apesar de suas características diferentes, são os casos mais interativos no Brasil. Na fronteira com o Uruguai, especialmente nas áreas próximas às cidades gêmeas, as questões de segurança pública relacionadas às próprias condições de fronteira não são o principal desafio, mas sim a violência relacionada às questões sociais. Por outro lado, existe uma correlação entre as questões de segurança pública na fronteira Brasil-Paraguai e a dinâmica transfronteiriça.

A fronteira é o principal ponto de passagem de armas, cocaína, maconha e cigarros que entram no país. Essas diferenças podem ser vistas quando Paraguai e Bolívia compartilham uma posição estratégica como o coração da América do Sul. Esses dois países estão localizados no centro do continente sul-americano e têm as condições para conectar os mercados ilegais da região. Devido ao seu enorme mercado consumidor e vasta costa atlântica, o Brasil acabou sendo promovido como destino final e rota de trânsito para atividades ilegais, especialmente para os mercados europeu e africano.

Embora a situação nas fronteiras Brasil-Uruguai e Brasil-Paraguai seja diferente, existem algumas semelhanças. Nem o Paraguai nem o Uruguai têm uma política nacional de fronteiras, as políticas voltadas para a segurança e proteção das fronteiras são pontuais e procuram solucionar problemas específicos de cada realidade. Tomemos como exemplo o Paraguai, cujo objetivo é solucionar o problema fundiário causado pelo grande número de brasileiros que emigram para a fronteira com o Paraguai.

O crescimento populacional e a densidade dessas fronteiras, aliadas às condições socioeconômicas locais, não só possibilitam, mas também facilitam o desvio e o contrabando no cotidiano, atraindo grupos criminosos de fora da região e fortalecendo o entorno.

No caso do Uruguai, a principal preocupação eram as questões fitossanitárias, que eram causadas principalmente pelo gado que cruzava a fronteira e, caso adoecesse, poderia prejudicar as exportações do país. O gado também é um problema no Brasil, porque um dos principais crimes de fronteira no Brasil é o

abigeato, que também é um dos crimes transfronteiriços mais comuns no Uruguai, porque é fácil para os criminosos cruzarem a fronteira seca. Isso mostra que não só a questão fitossanitária é um problema, mas o roubo de animais em si também é um problema.

Sendo assim, podemos considerar que as questões que desafiam as melhorias na segurança pública nas fronteiras do Brasil são muito complexas e não operam em uma lógica bipolar, mas sim numa lógica sistêmica e complexa.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, José Lindomar C. Campesinos paraguayos y “brasiguayos” en la frontera este del Paraguay. In: **Enclave sojero, merma de soberanía y pobreza**. Ed: Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI), 2005.

\_\_\_\_\_. **Fronteiras em Movimento e Identidades Nacionais: a imigração brasileira no Paraguai**. Fortaleza: Tese da Universidade Federal do Ceará, 2005.

ALLENDE, Rafael Alvariza. **Um Balanço da Relação entre Uruguai e Brasil: evolução, convergências e integração**. In: Konrad Adenauer Stiftung. Série Relatório de Países. Brasília, 03 de outubro de 2015. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/313604995\\_Um\\_balanco\\_da\\_relacao\\_entr\\_e\\_Uruguai\\_e\\_Brasil\\_evolucao\\_convergencias\\_e\\_integracao](https://www.researchgate.net/publication/313604995_Um_balanco_da_relacao_entr_e_Uruguai_e_Brasil_evolucao_convergencias_e_integracao). Acesso em: 27 maio 2021.

ALMEIDA, Letícia Nuñez. **Subsistemas fronteiriços do Brasil: mercados ilegais e violência** [livro eletrônico] / Letícia Nuñez Almeida, Agnes Félix, Inara Paschoalino, Jeniffer Silva, Rafael Masson Rocha, Nathan Bueno – Rio de Janeiro: Gramma, 2017.

CAMPOS, Sergio Flores de. Ações integradas: segurança pública em área de fronteira. **Revista Brasileira de segurança pública**, ano 3, ed. 4, 2009. Pesquisado em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/45-Texto%20do%20artigo-75-1-10-20120921.pdf>. Acesso em: 27 maio 2021.

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

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

FURQUIM JUNIOR, Laercio. **Fronteiras Terrestres e Marítimas do Brasil: um contorno dinâmico**. São Paulo: Dissertação de mestrado do departamento de geografia da USP, 2007

GARCIA, Domingos Savio da Cunha. **Uma Fronteira Aberta:** A fronteira oeste do Brasil na era dos impérios. Fortaleza: XXV Simpósio Nacional de História da ANPUH, 2009.

MACEDO, Andréia de Oliveira. **“Polícia, quando quer, faz!” - Análise da Estrutura de Governança do “Pacto pela Vida” de Pernambuco.** Brasília – DF, 2012.

MACHADO, Lia Osório. **Espaços Transversos:** Tráfico de Drogas Ilícitas e a Geopolítica da Segurança. Grupo RETIS, Departamento de Geografia, UFRJ, CNPq. Publicado em Geopolítica das Drogas (Textos Acadêmicos). Fundação Alexandre Gusmão /MRE. 2011.

MAIA NETO, Cândido Furtado. **Direito Constitucional Penal do Mercosul.** Curitiba: Juruá, 2006.

MALARINO, Ezequiel; BACILA, Carlos Roberto; CHOUKR, Fauzi Hassan; COLOMER, Juan-Luis Gomez. **Polícia e Estado Democrático de Direito na América Latina.** Rio de Janeiro: Editora Lúmem Júris, 2004.

NAVARRETE, Margarita. **Región Fronteriza Uruguayo – Brasileira:** Laboratorio social para la integración regional: cooperación e integración transfronteriza. Tutor: Lincoln Bizzozero. Universidad de la República: Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, 2006.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Brasil, Mercosul e a segurança regional. **Rev. Bras. Polít. Int.**, vol. 43, nº2, Brasília, 2000.

OLIVEIRA, Davi. Operação Ágata 8 bate recorde de apreensão de drogas. **EBC Agência Brasil.** Brasília, 2014. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-05/operacao-agata-8-bate-recorde-de-apreensao-de-drogas>. Acesso em: 27 maio 2021.

OLIVEIRA, Eliane. 'Uruguai é o algodão entre cristais', diz Mujica sobre relação no Mercosul. In: **O Globo.** Rio de Janeiro, 07 de dezembro de 2012. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/uruguai-algodao-entre-cristais-diz-mujica-sobre-relacao-merc-sul-6965437>. Acesso em: 27 maio 2021.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de; BRITES, Pedro Vinícius Pereira; MUNHOZ, Athos. **O Papel do Ministério da Defesa na Política Externa Brasileira para a América do Sul.** Porto Alegre/RS, Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais (SEBREEI), junho, 2012.

OLIVEIRA, Márcio Gimene de. **A fronteira Brasil-Paraguai:** principais fatores de tensão do período colonial até a atualidade. 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de Brasília, Brasília, DF.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. **Contexto Internacional**, Vol. 22, julho/dezembro 2000.

SANTOS, Milton. **O Retorno do Território**. Território, Globalização e Fragmentação. 3ª ed. São Paulo, 1996.

SCHNEIDER, Rodolfo Herberto. **Abordagens atuais em segurança pública**, org. Rodolfo Herberto Schneider. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011.

SZOCHALEWICZ, Jucemir Ramos de Macêdo. **A Presença da Marinha do Brasil na Fronteira Oeste**: fator de desenvolvimento e segurança. Rio de Janeiro: ESG, 2014.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. O nacionalismo desenvolvimentista e a Política Externa Independente. **Rev. Bras. Polít. Int.** 1994, vol 37, nº1.

## **O PAPEL DA GESTÃO INTEGRADA NO COMBATE AOS CRIMES TRANSFRONTEIRIÇOS**

*Ricardo Barreto Salgueiro<sup>1</sup>*

### **Resumo**

Este trabalho buscou identificar o grau de importância da integração no combate aos crimes transfronteiriços, também levantar o atual cenário da integração entre as forças nacionais e estrangeiras no combate ao crime na região de fronteira. Foi realizado um levantamento bibliográfico para avaliar a integração sob a ótica acadêmica, bem como buscas e entrevistas não estruturadas com profissionais da área para avaliar o nível de integração entre as forças. A experiência do autor em quase 10 anos atuando na região de fronteira em atividades operacionais e gestão de policiamento também contribuiu para a execução do trabalho. Os levantamentos identificaram que a integração existe nos níveis operacionais e táticos, não alcançado o mesmo nível de integração em patamares estratégicos e isso ocorre por falta de uma cultura de integração e uma gestão que por vezes ignora as diferenças entre as instituições. A grande dificuldade é vencer orgulhos e grilhões existentes, reservas de mercado e de competências que se mantêm há décadas e parecem nortear todo o planejamento institucional, ignorando a necessidade de vencer os novos desafios impostos pela modernização e organização do crime.

**Palavras-chave:** Crimes transfronteiriços; gestão integrada; fronteira; PRF.

### **INTRODUÇÃO**

Não há como negar a importância da Gestão Integrada no combate aos crimes fronteiriços. Esse artigo pretende levantar a importância da integração, apresentando resultados dos trabalhos conjuntos realizados do lado brasileiro das fronteiras, com sugestões e possibilidades de melhorias, buscando traçar um parâmetro do nível de integração existente na atualidade, demonstrando de forma documental os esforços legais de integração, bem como os principais desafios a serem enfrentados na busca de uma integração que vá para além de um simples, “trabalhar juntos”.

Muito se fala em integração, no entanto, para se integrar de forma sinérgica é preciso estar preparado e ter o discernimento para tal ação. Como em um quebra-cabeças onde as peças são preparadas para o encaixe perfeito, as instituições de

---

<sup>1</sup> E-mail: barretosalgueiro@gmail.com.

segurança pública também precisam estar preparadas para atuar de forma conjunta, e complementar suas deficiências com as capacidades dos outros órgãos.

Bordignon (2019), retrata a importância de as formações dos diversos órgãos de segurança serem tratados como matérias de um currículo. De forma que se complementem e formem um sistema de segurança de segurança pública sinérgico, onde cada instituição coloque a disposição do objetivo, garantir segurança pública, suas melhores características e busque reforço em suas debilidades nas qualidades dos demais órgãos.

Esse artigo também apresentará resultados de operações conjuntas, bem como as razões dos fracassos de tentativas de operações desencadeadas a partir da gestão central. Também será apresentado um levantamento das diversas legislações que buscam fazer a integração de forma legal, mas que nem sempre atinge os níveis táticos e operacionais das forças de segurança.

Serão realizados levantamentos bibliográficos com diversos autores, e por fim o confronto do arcabouço legal, com as teses dos autores, e com a experiência do pesquisador que atua há 10 anos na Polícia Rodoviária Federal, todo esse tempo na faixa de fronteira, sendo três anos em Guaíra e sete anos na Delegacia Polícia Rodoviária Federal (PRF) de Cascavel, ocupando há três anos a função de chefe do Núcleo de Policiamento e Fiscalização, atuando diretamente no planejamento e execução de ações operacionais, trabalhos conjuntos com outros órgãos e direcionamento dos trabalhos das equipes ordinárias.

## **A INTEGRAÇÃO LEGAL**

O tema integração tem permeado esforços contínuos dos diversos governos pós redemocratização do país; por diversas vezes o tema vem fazendo parte dos programas de governo e promessa de campanhas dos candidatos. Por vezes, ideias aparecem de forma utópica e como soluções fáceis para problemas complexos; soluções paliativas para problemas estruturantes.

Por um longo período fazia parte de programas de governos dos Estados a famosa unificação das Polícias Estaduais, Militares e Cíveis. Como se essa fosse a

solução para todos os problemas da segurança pública. Essas promessas desconsideravam premissas básicas e diferenças estruturais entre as duas instituições.

O assunto é tão relevante que já é tema de várias emendas constitucionais, como por exemplo a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) Nº 151-A, de 1995 (Apensadas às PECs nº 156-A/95; nº 514-A/97 e nº 613-A/98). São diversas propostas que tramitam com o mesmo objeto, unificar as polícias militares e as civis. Como se menos departamentos de polícia fosse, por si só, gerar resultados práticos em termos de segurança pública.

A matéria intitulada “A silenciosa crise policial dos Estados Unidos”, publicada no site da Gazeta do Povo em julho de 2021, trata da crise provocada pela falta de interesse das pessoas em fazer parte das forças policiais americanas, talvez resultado da maciça campanha feita pelas redes de TV a respeito de situações de abuso da força praticada por alguns integrantes das forças. Mas a matéria traz a existência de mais de 18.000 departamentos de polícia existentes no território americano, demonstrando que menos departamentos pode não ser a melhor solução para o enfrentamento do crime organizado.

Chaves e Duarte Filho (2017), retratam que as principais diferenças entre as polícias americanas e brasileiras está no fato daquelas serem desmilitarizadas e organizadas em ciclo completo; portanto, o agente ingressará em atividades uniformizadas, de rua, em ações de garantia da lei e da ordem e poderá optar por ascender para cargos de investigação, e depois para cargos de gestão. No Brasil é possível que um jovem sem nenhuma experiência de rua, ou mesmo de vida, ingresse em funções de chefia. Exemplo disso são os concursos para Delegados de Polícia Cívica e Federal que só exigem o Bacharelado em Direito e os concursos para oficiais das Polícias Militares, com exigência apenas de nível médio e o egresso estuda durante quatro anos e sai formado oficial em Faculdade de Segurança Pública, ou seja, sem nenhuma experiência com a segurança pública propriamente dita.



O tema é controverso e existem inúmeras teorias a respeito da integração e articulação entre as forças. Lima Sinhoretto e Bueno (2015), cita que a falta de regulamentação das funções das diversas polícias existentes no Brasil resulta na falta de avanços no combate à criminalidade; no entanto, o problema é conjuntural e não pode se atribuir a culpa da ineficiência, em tese, à falta de integração das polícias. Basta ver a quantidade de pessoas que são presas anualmente pelas polícias do Brasil. Diversos departamentos de polícia brasileiros se destacam na quantidade de pessoas presas, drogas e armas apreendidas. Com absoluta certeza é possível inferir que ganhos ocorreriam se a integração fosse maior, mas não é possível afirmar que a situação de insegurança é gerada exclusivamente pela falta de integração.

A ausência de regras que regulamentem as funções e o relacionamento das polícias federais e estaduais, e mesmo das polícias civis e militares, produz no Brasil um quadro de diversos ordenamentos para solução de problemas similares de segurança e violência sem, contudo, grandes avanços em boa parte do território nacional. (LIMA; SINHORETTO; BUENO, 2015, p. 125).

Diversas são as iniciativas legais para promover a integração, Bordignon (2019) argumenta que a própria Constituição de 1988 inaugura um ensaio à integração quando no seu artigo 144 estabelece que a segurança pública é um direito de todos e um dever do Estado, alegando que no bojo do “dever do Estado” estaria intrínseca a necessidade de coordenação e integração. O autor deste artigo discorda de tal sustentação e argumenta que ao estabelecer de forma clara e inequívoca para muitos as competências de cada órgão, a constituição cria trincheiras e reservas de mercado para cada uma das instituições elencadas.

Uma recente alteração do ordenamento jurídico ordinário, que retrata a necessidade da integração, é a criação do SUSP – Sistema Único de Segurança Pública. Ele foi instituído pela Lei nº 13.675/2018. Esta lei também cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

No seu artigo primeiro ela já traz a atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios como meio de manutenção da incolumidade e

da ordem pública. No artigo segundo o texto legal enfatiza e repete o mandamento constitucional de que a segurança pública é dever do Estado.

No inciso VI do artigo quinto, entre as diretrizes da PNSPDS, a lei traz a necessidade de formação e capacitação continuada e qualificada dos profissionais de segurança pública, em consonância com a matriz curricular nacional. Mesmo sem entrar em detalhes, a menção de uma matriz curricular nacional corrobora com a tese de Bordignon (2019), que fala da necessidade de os cursos de formação das diversas forças de segurança serem tratados como matérias, e não como um fim em si. Ressalta também a importância de unidade de registro de ocorrência policial, com o objetivo de dinamizar o trabalho e evitar as redundâncias; além do uso de sistema integrado de informações e dados eletrônicos, visto que muitos estados nem têm sistemas integrados de informações de segurança pública.

O primeiro objetivo da PNSPDS já trata de fomentar a integração em ações estratégicas e operacionais, em atividades de inteligência de segurança pública e em gerenciamento de crises e incidentes. Vários outros objetivos acenam para a integração como: promover a interoperabilidade dos sistemas de segurança pública; integrar e compartilhar as informações de segurança pública, prisionais e sobre drogas; estimular a padronização da formação, da capacitação e da qualificação dos profissionais de segurança pública, respeitadas as especificidades e as diversidades regionais, em consonância com esta Política, nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal; promover uma relação colaborativa entre os órgãos de segurança pública e os integrantes do sistema judiciário para a construção das estratégias e o desenvolvimento das ações necessárias ao alcance das metas estabelecidas;

Os objetivos representam um grande avanço legal na tentativa de integração dos diversos órgãos de segurança pública. Nem de longe representam uma solução fácil. No entanto, indicam um norte, permite o estabelecimento de um norte. Quando trata da implementação o texto traz:

A PNSPDS será implementada por estratégias que garantam integração, coordenação e cooperação federativa, interoperabilidade, liderança situacional, modernização da gestão das instituições de segurança pública, valorização e proteção dos profissionais, complementaridade, dotação de recursos humanos, diagnóstico dos problemas a serem enfrentados, excelência técnica, avaliação continuada dos resultados e garantia da regularidade orçamentária para execução de planos e programas de segurança pública.

O texto da lei se dedica muito à integração, mencionando diversas vezes a necessidade de criação de sistemas nacionais de informações, de educação e valorização dos profissionais, programas nacionais de valorização. A lei representa, ainda que de forma incipiente, a necessidade do trabalho conjunto como meio de garantir um estado de paz social.

O artigo 10 da lei trata do funcionamento do SUSP e de como se dará sua coordenação:

A integração e a coordenação dos órgãos integrantes do SUSP dar-se-ão nos limites das respectivas competências, por meio de:

- I - Operações com planejamento e execução integrados;
- II - Estratégias comuns para atuação na prevenção e no controle qualificado de infrações penais;
- III - Aceitação mútua de registro de ocorrência policial;
- IV - Compartilhamento de informações, inclusive com o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin);
- V - Intercâmbio de conhecimentos técnicos e científicos;
- VI - Integração das informações e dos dados de segurança pública por meio do Sinesp.

Mas as iniciativas de integração não começaram com a criação do SUSP. Bordignon (2019), em sua obra, já retratou de forma pormenorizada a criação do Comando Tripartite, que foi uma iniciativa formal de integração e de cooperação local em área de fronteira, especificamente na região da Tríplice Fronteira em Foz do Iguaçu, buscando a integração de forças de segurança dos três países, Brasil, Paraguai e Argentina. Segundo o autor:

É formal, pois decorre de acordo operativo firmado na cidade de Puerto Iguazú, Argentina, em 18 de maio de 1996, entre os Ministros do Interior da República da Argentina (Carlos Y. Cobach), Paraguai (Juan Manuel Morales) e do Ministro da Justiça do Brasil (Nelson Azevedo Jobim). A data é considerada como de fundação do CT. (BORDIGNON, 2019, p. 87).

Outra iniciativa, implementada para a busca do fortalecimento de ações integradas de combate ao crime, foi a criação em 2019 pelo então Ministro da Justiça Sergio Moro, através do Decreto nº 9662/2019, da Secretaria de Ações Integradas do Ministério da Justiça e Segurança Pública. A competência da Secretaria direciona suas ações no sentido do fortalecimento da integração entre as forças de segurança:

À Secretaria de Operações Integradas compete:

I - Assessorar o Ministro de Estado nas atividades de inteligência e operações policiais, com foco na integração com os órgãos de segurança pública federais, estaduais, municipais e distrital;

II - Implementar, manter e modernizar redes de integração e de sistemas nacionais de inteligência de segurança pública, em conformidade com disposto na Lei nº 13.675, de 11 junho de 2018;

III - Promover a integração as atividades de inteligência de segurança pública, em consonância com os órgãos de inteligência federais, estaduais, municipais e distrital que compõem o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública;

IV - Coordenar o Centro Integrado de Comando e Controle Nacional e promover a integração dos centros integrados de comando e controle regionais; e

V - Estimular e induzir a investigação de infrações penais, de maneira integrada e uniforme com as polícias federal e civis.

*Competência estabelecida pelo Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019 Anexo I.*

## **APLICAÇÕES PRÁTICAS**

Ainda que muito aquém do ideal, muitas ações têm sido realizadas de forma Integrada; ocorrem falhas tanto no planejamento quanto na gestão das ações, por vezes em razão de divergências estruturais e de carreiras, ou relacionadas ao tratamento dado às divulgações das ações.

Neste capítulo vamos tratar de alguns casos de ações integradas, alguns bem-sucedidos, outros nem tanto.

## **OPERAÇÃO NARCO BRASIL**

Operação realizada no mês de junho de 2021 em todo o território nacional com a coordenação sob responsabilidade da SEOPI, que tinha como objetivo o fortalecimento de uma atuação integrada com os estados no combate aos crimes, especialmente o tráfico de drogas e armas, visando desarticular e enfraquecer as grandes organizações criminosas.

Ela foi realizada em todo o território nacional envolvendo especialmente as Polícias Civas e Militares dos Estados em parceria com as Polícias Federal e Rodoviária Federal. Não obstante o próprio Ministério da Justiça ter falado em parceria, na regional de Cascavel, o autor do artigo, que atualmente chefia o Núcleo de Policiamento e Fiscalização da Delegacia PRF de Cascavel, foi informado e “convidado” a participar das ações que ocorreriam em nossas Unidades Operacionais, ou seja, não foi consultado e nem participou da organização e planejamento das ações. Limitando-se a informar as equipes ordinárias de que em determinadas datas haveria a presença de Policiais de outras forças em nossas unidades, e que, na medida do possível, era para receber as equipes e oferecer o suporte que fosse necessário.

Essa que foi considerada pelo MJSP a maior operação de combate ao crime organizado do país e que tinha sob a responsabilidade da SEOPI promover a integração, quando muito conseguiu promover um trabalho conjunto.

Após a operação, quando demandados por órgãos de imprensa, tanto a Polícia Federal (PF) quanto a PRF que de acordo com o Ministério da Justiça tinham participação nas ações, não sabiam ou não poderiam falar a respeito, uma vez que mal tinham conhecimento das ações e do seu planejamento.

De acordo com a divulgação oficial, a operação retirou cerca de 745 kg de entorpecente por hora de operação, e a prisão de cerca de 12 mil criminosos. O número não pode ser confirmado devido ao não conhecimento dos critérios de contabilização.

Ficou bastante claro a falta de articulação e planejamento: as informações não chegaram na ponta, apesar de ação ter tratado da integração também dos serviços de inteligência; na regional, as ações se basearam em grandes bloqueios viários, orientados por tentativa e erro nas abordagens.

## **OPERAÇÃO ERRADICAÇÃO**

Esta operação acontece todos os anos na região conhecida como polígono da maconha, no Estado de Pernambuco. Ela consiste na destruição de plantações de

maconha que são cultivadas em meio a áreas de mata. Equipes de vigilância monitoram o local e um pouco antes da colheita realizam uma grande mobilização para a destruição das plantações.

Por vezes as ações são feitas de forma integrada; em outras edições a PF e PRF atuam de forma isolada, chegando a operar na mesma cidade, hospedar-se nos mesmos hotéis, mas não se conversarem. Mas no ano de 2020 um fato estremeceu a relação entre as duas agências.

Em julho de 2020, devido à falta de efetivo, a PF convidou a PRF para atuar em uma ação dessas na cidade de Salgueiro. A ação foi um sucesso, o objetivo foi cumprido, teve até confraternização entre os agentes das duas forças. No entanto, de acordo com o depoimento de agentes da PF, a PRF mobilizou um grande efetivo, bem armado, com viaturas novas, uniformes novos e padronizados, até helicóptero e serviço de APH. De acordo com os participantes isso gerou um certo ciúme nos gestores locais da Polícia Federal.

Outro fator traria ainda mais desconforto, a assessoria de imprensa da PRF divulgou os resultados da operação, o que acabou por minar de vez a relação estabelecida até ali.

A situação gerou tanto desconforto que o Diretor de Investigação e Combate ao Crime Organizado – Substituto da Polícia Federal enviou a todos os superintendentes da PF o ofício circular 9/2020/DICOR/PF obstaculizando e criando regras bem restritivas para a realização de operações integradas ou conjuntas da PF com outras instituições.

Abaixo algumas imagens da ação realizada em 2020 que deu origem a toda confusão:

**Figura 1 – Agente da PRF observando o local da ação:**



Fonte: PRF.

**Figura 2 – Equipe em formação após a ação conjunta**



Fonte: PRF.

A figura 2 demonstra o tamanho do efetivo mobilizado pela PRF, bem como os recursos disponibilizados. Além do padrão no uniforme, o armamento novo, aeronave, carros de apoio, para APH e suporte à aeronave. Tudo isso deu causa a elogios por parte dos agentes da polícia federal em grupos de mensagens, o que acabou gerando ainda mais desconforto por parte da cúpula da Polícia Federal.

O mal-entendido criou constrangimento até dentro do Ministério da Justiça, que fez com que a pasta emitisse um documento que submetia aos diretores gerais a autorização para qualquer ação conjunta ou integrada. Atualmente essa função, dentro da PRF, foi delegada ao superintendente regional.

Vencido esse desconforto, em 2021 a PRF já teve participação na mesma operação.

Esses são exemplos das dificuldades a serem enfrentadas entre as instituições de segurança pública no Brasil. Se existe tamanha dificuldade na integração entre as nossas polícias, como é que vai se esperar integração internacional? Muitas pessoas confundem iniciativas pontuais e factuais com integração; eventos extremos, com grande repercussão costumam chamar a atenção da mídia e faz uma espécie de integração forçada. Um exemplo disso foi uma situação envolvendo um grande assalto a uma empresa de valores no Paraguai em 2017, evento esse perpetrado por um grupo criminoso brasileiro e acabou gestando ações táticas integradas para dar resposta ao evento nunca, antes, visto no país vizinho. A ação foi exitosa e conseguiu dar boas respostas à sociedade; no entanto, o mesmo nível de integração não é visto em outros crimes, como no contrabando e no roubo de veículos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O desenvolvimento da pesquisa, somado à experiência de gestão e atuação do autor, permitiu inferir que muito já foi feito em nome da integração e compartilhamento de dados e informações por parte das forças de segurança. No entanto o caminho a ser trilhado ainda é longo.

Muitas dificuldades ainda são encontradas para que atuações conjuntas ocorram de fato e tragam resultados a médio e a longo prazo. É clara a percepção de que as diferentes culturas internas obstaculizam a atuação e acabam minando muitas boas iniciativas. A integração precisa ser trabalhada dentro das academias, precisam constituir o cerne da formação e atuação das forças.



A integração é bastante efetiva nos níveis táticos e operacionais, mas, quando se trata dos níveis estratégicos, o cenário é muito diferente; parece haver um acirramento das disputas e as diferenças ficam mais evidentes. De certa forma, sob a ótica da estratégia, a integração se resume a aspectos legais, no simples cumprimento de normas, não produzindo efetividade e resultados. Cada instituição quer trazer o seu quinhão para si, quer receber entregas de capacidades, mas não disponibiliza as suas. O quadro é de uma competição acirrada, onde as divergências parecem dominar, abrindo pouco espaço para uma integração que seja capaz de produzir sinergia.

## REFERÊNCIAS

BORDIGNON, Fabiano. **As cooperações policiais internacionais em fronteiras, do local ao global: o Comando Tripartite na Tríplice Fronteira de Argentina, Brasil e Paraguai**. 2019. (149 p.). Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Foz do Iguaçu. Disponível em:

[http://tede.unioeste.br/bitstream/tede/4412/5/Fabiano\\_Bordignon\\_2019.pdf](http://tede.unioeste.br/bitstream/tede/4412/5/Fabiano_Bordignon_2019.pdf). Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda à Constituição nº 151-A, de 1995** (Apensadas às PECs nº 156-A/95; nº 514-A/97 e nº 613-A/98). Introduce modificações na estrutura do Sistema de Segurança Pública. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=DB273E7DA895941C712BD8FAEC34EB93.proposicoesWebExterno2?codteor=24349&filenome=PRL+1+PEC15195+%3D%3E+PEC+151/1995](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=DB273E7DA895941C712BD8FAEC34EB93.proposicoesWebExterno2?codteor=24349&filenome=PRL+1+PEC15195+%3D%3E+PEC+151/1995). Acesso em: 27 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Brasília, DF: 2018 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm), Acesso em: 17 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da justiça e segurança pública. **Secretaria de Operações Integradas**. Disponível em:

<https://www.justica.gov.br/Acesso/institucional/sumario/quemequem/secretaria-de-operacoes-integradas>. Acesso em: 18 jul. 2021.

CHAVES, Daniel Rodrigues; DUARTE FILHO, Eliade Bezerra. Sistema policial norte-americano: uma opção viável no Brasil? **R. Fac. Dir.**, Fortaleza, v. 38, n. 1, p. 13-33, jan./jun. 2017 Disponível em:

<http://www.revistadireito.ufc.br/index.php/revdir/article/download/114/446#:~:text=A%20pol%C3%ADcia%20norte%2Damericana%2C%20ao,pol%C3%ADcia%20federal%2C%20estadual%20e%20municipal.&text=alcance%20nacional%2C%20nas%20d>

enominadas%20State, existe%20somente%20um%20alcance%20estadual. Acesso em: 27 nov. 2021.

LEHMAN, Charles Fain. A silenciosa crise policial dos Estados Unidos. Disponível em: **Gazeta do Povo**, 24 fev. 2021. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/mundo/a-silenciosa-crise-policial-dos-estados-unidos/>. Acesso em: 27 nov. 2021.

LIMA, Renato Sérgio de.; SINHORETTO, Jacqueline.; ALMEIDA, Frederico de. Entre advogados e policiais: opiniões dos operadores da justiça paulista sobre política criminal. In: **XIV Congresso Brasileiro de Sociologia**, Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Sociologia, 2009. p. 270.

## **OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS NO CENTRO INTEGRADO DE OPERAÇÕES DE FRONTEIRA (CIOF)**

*Marcelo de Melo Pontes Feliciano<sup>1</sup>*

### **Resumo**

O Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF) foi criado em Foz do Iguaçu-PR, em dezembro de 2019. Essa iniciativa materializa um projeto estratégico do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que busca intensificar e fortalecer a integração entre os agentes de segurança pública, no combate ao crime organizado nacional e transnacional. Nesse sentido, o CIOF tem como desafio se tornar, realmente, uma ferramenta efetiva para o fortalecimento das operações interagências na Tríplice Fronteira. Este trabalho buscou identificar quais foram os resultados da implementação do CIOF, verificando oportunidades de melhoria. Para tanto, foram feitas uma revisão bibliográfica e a análise da legislação pertinente. Por fim, foi constatado que a criação do CIOF gerou reflexos positivos para a integração das agências, porém, se verifica que ainda existem ações a serem realizadas, a fim de consolidá-lo e garantir o aumento da eficiência e eficácia no combate aos delitos transfronteiriços.

**Palavras-chave:** Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF); integração; fronteiras; crimes transfronteiriços.

### **INTRODUÇÃO**

Devido ao intenso processo de globalização, o crime transnacional vem se fortalecendo, criando organizações criminosas poderosas, que afetam, negativamente, a sociedade, e transformando as fronteiras em região estratégica para a atuação criminosa internacional. O narcotráfico, o tráfico ilegal de armas, o tráfico de pessoas, o contrabando, o descaminho, a lavagem de dinheiro e outras ilicitudes geram reflexos negativos não apenas nas fronteiras, mas principalmente, aumenta a violência nas grandes cidades do país, além de enormes prejuízos em termos de arrecadação aos cofres públicos. Nesse contexto, o Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF) surge como uma ferramenta importante no combate efetivo a esses crimes.

O CIOF foi criado em Foz do Iguaçu-PR, em dezembro de 2019. Essa iniciativa materializa um projeto estratégico do Ministério da Justiça e Segurança

---

<sup>1</sup> E-mail: marcelopontesfeliciano@gmail.com.

Pública, que busca intensificar e fortalecer a integração entre os agentes de segurança pública no combate ao crime organizado nacional e transnacional.

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

No Brasil, as ideias de coordenar a ação das agências, de buscar elaborar políticas conjuntas e da valorização da troca de informações não são novas. Analisando-se o amadurecimento da legislação, bem como as iniciativas anteriores ao CIOF, se nota que a importância e premência de uma melhor integração entre as organizações do Estado, para se combater ações criminosas, é incontestável, e vem sendo objeto de uma série de tentativas ao longo dos anos.

Com relação ao estudo das operações interagências, torna-se, primeiramente, necessário destacar que são objeto de interesse internacional, sendo extremamente atual. Diversos Estados debruçam-se sobre esse tema, observando, também, o sucesso (ou insucesso) dos outros países, a fim de melhorar seus processos internos. Em um ambiente vulnerável, como as fronteiras brasileiras, esse estudo torna-se mais relevante ainda.

Nesse cenário, o objetivo deste trabalho é apresentar quais foram os resultados da implementação do CIOF, no contexto de operações interagências, bem como identificar oportunidades de melhoria. O esforço na implementação desse órgão obteve uma resposta concreta e positiva, ou se assemelha a iniciativas

anteriores que não foram efetivas e duradouras? Existe, ainda, alguma necessidade para se aprimorar o trabalho de implementação e consolidação do CIOF?

Para atingir esse conhecimento, o trabalho, a partir de revisão bibliográfica e da análise da legislação pertinente, estudou, como ator principal, o ambiente interagências nacional e a tríplice fronteira Brasil – Argentina - Paraguai. A experiência deste autor, que, sendo coronel do Exército Brasileiro, comandou o 34º Batalhão de Infantaria Mecanizado, em Foz do Iguaçu, nos anos de 2019 e 2020, também, contribuiu para o desenvolvimento da pesquisa. Além disso, o estudo também abrangeu experiências de outros países, a fim de elucidar melhor alguns aspectos mais complexos referentes às operações interagências.

O trabalho tem como ponto de partida a análise de aspectos básicos sobre as fronteiras brasileiras, com enfoque na região da tríplice fronteira Brasil - Argentina – Paraguai. Apresenta-se, de maneira resumida, as características da região, os principais problemas enfrentados e o histórico, que influenciaram na instalação do CIOF em Foz do Iguaçu-PR.

Em seguida, analisa-se em profundidade as operações interagências, em um ambiente complexo, de combate aos crimes transfronteiriços. A partir da experiência norte-americana de criação dos *Fusion Centers*, apresenta-se todos os aspectos que consolidam a importância de uma maior integração entre as agências, identificando os óbices que dificultam ações realmente integradas e eficientes. Ainda, estuda-se a legislação brasileira e as iniciativas que buscaram efetivar uma maior integração entre as agências.

Por fim, este trabalho analisa a criação do CIOF, no contexto de operações interagências, identificando seus resultados, sua efetividade para superar os óbices já identificados e apresenta algumas oportunidades de melhoria, a fim de contribuir para otimizar os resultados das ações contra os crimes transnacionais.

A partir desses estudos, como conclusão, foram constatados os evidentes reflexos positivos, a partir da criação do CIOF, em prol de uma maior integração, eficiência e eficácia nas operações interagências, no combate aos crimes transfronteiriços, bem como toda a potencialidade ainda a ser explorada; porém,

também foram anotadas ações importantes a serem realizadas, a fim de aperfeiçoar, amadurecer e garantir a continuidade dos trabalhos.

Dessa maneira, este trabalho pretende aprofundar esse assunto tão atual, visando a aumentar o conhecimento sobre o tema, podendo ser utilizado como fonte de consulta para atuais e futuros debates sobre a consolidação de uma estrutura eficiente de integração entre as agências/ instituições do Estado Brasileiro, em prol da segurança e defesa nacional.

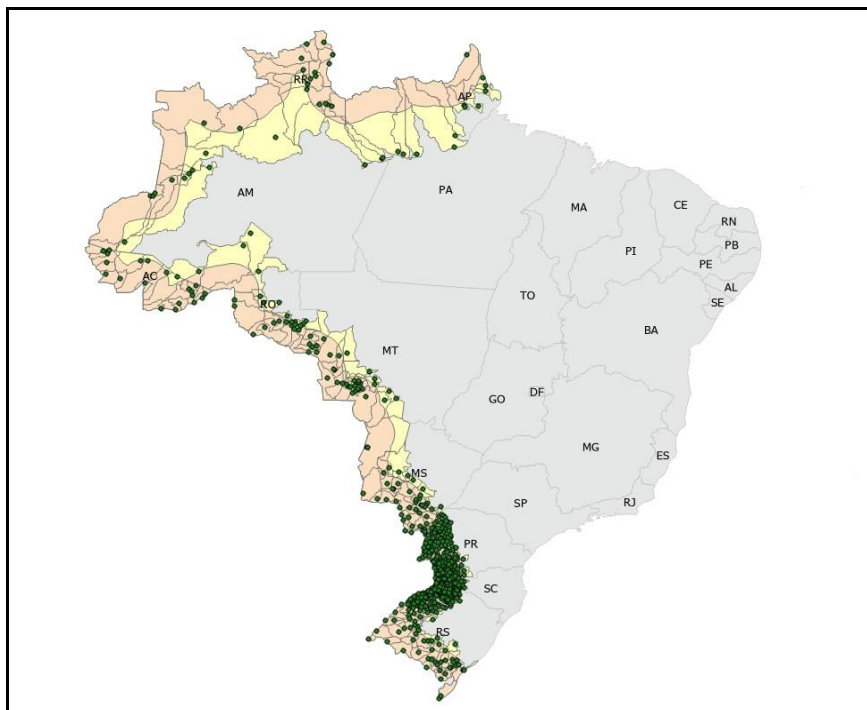
### **AS FRONTEIRAS BRASILEIRAS**

As fronteiras brasileiras, desde os tempos do Brasil Colônia, têm sido regiões de disputas e de muita importância, mas também de esquecimento, com muitos problemas e falta de políticas públicas efetivas, e, realmente, focadas para sua integração, segurança e desenvolvimento socioeconômico.

Nessa perspectiva, devido ao intenso processo de globalização, o crime transnacional vem se fortalecendo, como mostram os crescentes números de prisões e apreensões na faixa de fronteira, ao longo dos últimos anos. Ressalta-se que esse aumento do crime organizado acontece nos dois lados da fronteira. Mário Bertuol explica que:

As zonas de fronteira são áreas que demandam especial atenção por partes dos países da América Latina, tanto pelas distâncias em relação aos seus centros de governo, na maioria dos casos, como pelas diferenças legais, jurisdicionais e socioeconômicas entre as nações vizinhas, o que potencializa a rentabilidade de atividades ilícitas, incrementa o grau de violência e eleva o poder de agentes do tráfico de drogas, armas e pessoas. Esses fatores se agravam diante do subdesenvolvimento típico dessas regiões e das vulnerabilidades decorrentes de políticas públicas desarticuladas e não específicas para esses territórios (BERTUOL, 2020).

**Figura 1 - Faixa de fronteira brasileira e seus municípios**



Fonte: IBGE 2019.

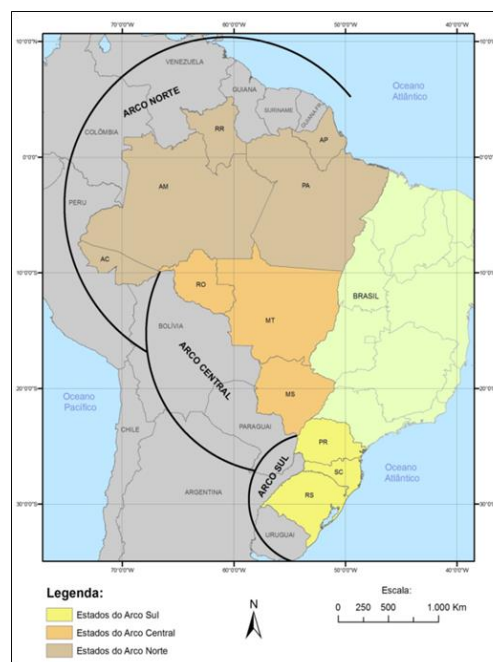
Os problemas, na faixa de fronteira brasileira, são demonstrados pela grandeza dos números de um país-continente: 16.886 km de extensão, 150 km de largura, 10 países vizinhos, 11 estados, 588 municípios (sendo 122 limítrofes e 33 cidades gêmeas), 10,9 milhões de habitantes, correspondendo a 27% do território nacional.

Além da imponentia dos números, o desafio de propor soluções para as nossas fronteiras passa por entender toda a diversidade compreendida nessa região. Extremas diferenças geográficas, demográficas, culturais, socioeconômicas, entre outras, moldam um jogo de xadrez bastante complicado para se propor qualquer iniciativa para as fronteiras. Ressalta-se, ainda, o número sempre deficiente de agentes e estruturas públicas presentes nas fronteiras para se debruçar sobre toda essa pluralidade de características.

Importante ressaltar que o crescimento das organizações criminosas, nos grandes centros urbanos, é alimentado, principalmente, por todas as ilicitudes que passam por nossas fronteiras, causando o aumento da violência e da corrupção.

Existem muitos estudos sobre as fronteiras, para se tentar compreender todas suas potencialidades, e, principalmente, as vulnerabilidades, se utiliza uma macrodivisão em 3 grandes arcos definidos no Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF – 2005): Norte, Central e Sul. Através dessa divisão, é possível compreender melhor a realidade de cada região do país, de modo que as ações possam ser planejadas, considerando tais especificidades.

**Figura 2 - Arcos de fronteira**



Fonte: PDFF, 2005

Este trabalho não se aprofundará no estudo de todas as macrorregiões, pois o CIOF foi instalado no arco sul; porém, é importante destacar, novamente, que as iniciativas realizadas na fronteira com o Paraguai e Argentina, dificilmente, devem ser idênticas às ações a serem estabelecidas na fronteira amazônica com a Colômbia, por exemplo.

O Arco Sul abrange a faixa de fronteira dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul e corresponde à área mais meridional do Brasil. Segundo o Ministério da Integração Nacional, é o arco mais afetado pela intensa dinâmica transfronteiriça, fruto do projeto de integração econômica, promovida em grande medida pelo Mercosul.



## **A TRÍPLICE FRONTEIRA: BRASIL – ARGENTINA – PARAGUAI**

A tríplice fronteira Brasil – Argentina - Paraguai é uma região de destaque no Arco Sul. Caracteriza-se por estar na junção do rio Iguaçu e Paraná, abrigando as cidades de Foz do Iguaçu (Brasil), Cidade do Leste (Paraguai) e Porto Iguaçu (Argentina), sendo, extremamente, permeável, com fácil circulação entre os lados.

Essa região é um exemplo de integração regional. Cerca de um milhão de habitantes circulam, livremente, entre as cidades, transformando a rotina diária em um fluxo frenético pelas pontes que ligam os países. Esse número de pessoas circulando aumenta mais ainda com o grande fluxo de turistas que são atraídos para a região. Essa característica seria 100% positiva, se não estivesse maculada pela intensa ocorrência de ilícitos.

A tríplice fronteira é estigmatizada, historicamente, por um enorme índice de crimes transnacionais: tráfico de drogas, armas, pessoas, contrabando, descaminho, lavagem de dinheiro, entre outros ilícitos. Ressalta-se que o Paraguai é o maior produtor sul-americano de maconha, e organizações criminosas brasileiras possuem ramificações já baseadas em seu território.

Micael Silva e Alexandre Costa narram, em seu trabalho “A Tríplice Fronteira e a aprendizagem do contrabando: da “era dos comboios” à “era do crime organizado””, como os ilícitos, na região, apesar do combate incansável dos órgãos de segurança pública, evoluíram e adquiriram um aspecto de perpetuidade:

Sobre este contexto, contrabandar era sinônimo de trabalhar na Tríplice Fronteira. O slogan ilegal, mas não imoral foi levado às consequências extremas e o trabalho no contrabando apoiava-se na premissa histórica que tende a diminuir a importância do delito (SILVA; COSTA, 2018).

Nesse sentido, cabe ressaltar que a “profissão contrabandista” alimenta uma estrutura que pode ser utilizada para passagem ilegal de simples bugigangas ou toneladas de drogas. Está criado um cenário que precisa ser combatido, *in loco*, considerando-se todas as peculiaridades regionais.

Pode-se acrescentar, nesse caldeirão, a desconfiança internacional, principalmente a norte-americana, sobre a tríplice fronteira ser abrigo de uma célula

terrorista islâmica. Essa desconfiança baseia-se na grande comunidade de origem árabe que habita a região, e ganhou força, após os dois atentados ocorridos em Buenos Aires, na década de 1990. Segundo Castro (2018), mesmo sem comprovação, em 2005, a região foi incluída como *Terrorist Safe Havens*, em publicações do Departamento de Estado Norte-americano.

Deve-se salientar que a região é privilegiada, em termos de rodovias e rios que adentram pelo território brasileiro, além de aeroportos internacionais nas três cidades. Ademais, a região abriga estruturas estratégicas, como a hidrelétrica de Itaipu, a subestação de distribuição elétrica de Furnas e as três pontes (já incluída a nova ponte Brasil-Paraguai, em construção).

Talvez, todas essas vulnerabilidades e a necessidade premente de se combater o crime organizado, que se fortalece na região, impulsionaram os Órgãos de Segurança Pública e Fiscalização (OSPF) a desenvolver uma promissora integração. As ações de combate aos crimes transfronteiriços, nessa região, são exemplos positivos de operações interagências: Operação Ágata, Operação Sentinela, Operação Muralha, Programa V.I.G.I.A. O grau de comunicação e confiança mútua demonstrado entre os OSPF destaca-se no cenário nacional, incluindo, ainda, a presença ativa das Forças Armadas.

Com respeito à integração internacional, no combate aos crimes transfronteiriços, deve-se destacar, ainda, a criação, em 1996, do Comando Tripartite. Esse mecanismo visa a promover a cooperação entre as ações policiais e aduaneiras, entre a Polícia Federal do Brasil, a Polícia Nacional do Paraguai e a *Gendarmería* Nacional da Argentina.

Esses exemplos de cooperação interagências são de grande valia, como demonstrou, por exemplo, o caso da busca aos assaltantes do cofre da empresa Prosegur, na Cidade do Leste, em 2017. Após o acontecido, rapidamente, as agências se interligaram e iniciaram as ações conjuntamente, logrando êxito em interceptar alguns marginais em fuga.

Após essa apresentação sumária da tríplice fronteira, pode-se concluir, parcialmente, que a criação do CIOF, em Foz do Iguaçu, foi extremamente oportuna.

Essa região estará imersa em um ambiente cheio de males a ser combatido, mas também poderá desenvolver, junto aos OSPF e Forças Armadas, características já presentes na região, como integração, cooperação, coordenação, confiança mútua, comunicação, entre outras, tudo com a finalidade de dar mais força e efetividade no combate aos crimes transfronteiriços. Cabe, mais uma vez, destacar que essa maior efetividade trará benefícios não apenas para a fronteira, mas também, para o país como um todo.

### **OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS E O CASO AMERICANO**

O debate sobre a necessidade de se melhorar as operações interagências é bastante atual, havendo uma série de estudos que ressaltam a importância da integração dos atores governamentais, para melhores resultados no combate aos ilícitos, mas também, apontam falhas que necessitam ser eliminadas e processos que precisam ser otimizados. Mostra-se importante estudar essas experiências, a fim de colher subsídios para a implementação de melhorias nas ações em nosso país, visto que alguns óbices são “onipresentes” nos estudos, tais como: rivalidades, lideranças nocivas, falta de estruturas conjuntas adequadas, problemas nas legislações, desconhecimento e desconfianças mútuas e sistemas incompatíveis.

A partir do momento que foram formados os Estados, com suas estruturas governamentais setorializadas, pode-se afirmar que, naturalmente, iniciaram as cooperações interagências em maior ou menor nível; porém, no último século, com a aceleração do processo de globalização, que, destarte as consequências positivas, potencializou os ilícitos transnacionais, ficou evidente a necessidade de uma melhor integração das agências existentes para uma resposta apropriada aos desafios atuais.

Com os atentados de 11 de setembro, nos EUA, ficaram evidenciadas a falha na consolidação de informações importantes e a falta de comunicação institucional eficiente entre os organismos do Estado, apesar de haver todo o aparato estatal americano, baseado em um grande efetivo, altas verbas e ferramentas tecnológicas de última geração. Com isso, a necessidade de melhor integração entre as agências entrou em destaque mundial.

A premissa das operações interagências é que um grupo altamente qualificado de diferentes atores opere, conjuntamente, em prol de um objetivo comum. Ao se integrar capacidades inerentes aos diversos órgãos, de maneira sistemática e oportuna, julga-se que as ações possam ser planejadas e executadas com eficiência e eficácia, e, inclusive, em momentos de crise, as respostas sejam dadas de forma rápida e precisa.

Para se estabelecer uma integração exitosa, faz-se necessário superar alguns gargalos claramente identificados: falta de legislação e diretrizes precisas, cultura organizacional adversa, falta de conhecimento e confiança mútua, *modus operandi* distintos, não existência de infraestrutura conjunta, vaidade institucional, entre outros.

Nesse contexto de obstáculos a serem vencidos, com base na observação das ações realizadas, segundo Frederick M. Kaiser (2011), existem, pelo menos, seis formas distintas de arranjos em operações realizadas por diversas agências: colaboração, coordenação, fusão, integração, redes e parcerias. Observa-se que diversos níveis de interação podem ser obtidos, influenciando os resultados.

Nesse mesmo viés, Salvador Raza apresenta uma distinção entre cooperação e coordenação interagências:

A cooperação interagências seria caracterizada por um menor formalismo nos relacionamentos institucionais, fortemente influenciada por lideranças carismáticas, enquanto a coordenação tenderia a assegurar que as atividades de uma agência tomassem as de outras em consideração, normalmente demandando arranjos organizacionais mais elaborados para a consecução de um propósito ou geração de um resultado (RAZA, 2012).

Observando-se a experiência norte-americana, após os ataques terroristas de 11 de setembro, com o intuito de promover uma maior integração interagências, foram buscadas políticas que interligassem os níveis federal, estadual e municipal, a fim de corrigir as falhas de comunicação evidentes naquele evento, e, desta maneira, combater efetivamente o terrorismo. Nesse momento, fortaleceu-se o entendimento conhecido como *whole of government approach*. Segundo essa ideia, deve ser enfatizada a realização de tarefas conjuntas, de uma forma mais sistematizada, a fim de se dar uma resposta realmente integrada às diversas

demandas, através das inúmeras agências que compartilham objetivos comuns. Essa integração pode perpassar do nível estratégico ao operacional e tático.

Interessante ressaltar que a abordagem *whole of government* não é um fenômeno novo, tampouco uma exclusividade americana, como explicam Tom Christensen e Per Laegreid (2006). As iniciativas governamentais, para tentar integrar melhor as ações, são constantes, porém os obstáculos para uma implantação efetiva dessa integração são sempre presentes e desafiadores.

Nesse cenário, o *Department of Homeland Security* (DHS) foi criado nos EUA, em 2003, incorporando 22 agências já existentes. Dessa forma, explicita-se a firme intenção governamental (*Top down*) para que a integração fosse efetiva.

Prosseguindo as ações, para se fortalecer e institucionalizar a integração entre as agências estatais e privadas, foram criados os *Fusion Centers*, que, atualmente, são 78 espalhados pelo país. Segundo o *site* oficial do DHS:

*Fusion Centers are state-owned and operated centers that serve as focal points in states and major urban areas for the receipt, analysis, gathering and sharing of threat-related information between State, Local, Tribal and Territorial (SLTT), federal and private sector partners (DHS, 2021).*

Analisando o histórico dos *Fusion Centers*, no *site* oficial do DHS, é importante ressaltar que, inicialmente, a implantação desses centros, em 2004 e 2005, não correspondeu às expectativas de uma eficaz troca de informações, visto que não havia padronização ou diretrizes para que a integração fosse efetivada com sucesso; então, houve um esforço conjunto para que fossem desenvolvidas diretrizes claras para o amadurecimento dos *Fusion Centers*, sendo publicada pelo Departamento de Justiça americano a *Fusion Center Guidelines: Developing and Sharing Information and Intelligence in a New Era*, em 2006, além de outras cinco (5) publicações adicionais.

Nessa publicação, após o estudo das falhas encontradas para uma efetiva integração entre as agências nos *Fusion Centres*, primeiramente, se ressaltou ser fundamental o comprometimento das lideranças, em todos os níveis, em seguir as diretrizes, a fim de se desenvolver um novo paradigma, em troca de dados de

inteligência e ter sucesso na implementação dos centros. As dificuldades nas trocas de informações são reconhecidas, e há o incentivo para que a mentalidade de cooperação seja fortalecida:

*The development and exchange of intelligence is not easy. Sharing this data requires not only strong leadership, it also requires the commitment, dedication, and trust of a diverse group of men and women who believe in the power of collaboration (U.S Department of Justice, 2006).*

Ainda para incentivar o empenho de todos para a implementação dos centros, nesse documento, é ressaltado o aumento das demandas e a diminuição das verbas, o que impulsiona para que os *Fusion Centers* sejam tornados uma ferramenta eficaz, a fim de maximizar os recursos disponíveis. Observando-se que os EUA é uma das maiores potências econômicas mundiais, pode inferir-se que esse pensamento deva ser replicado e potencializado para o caso brasileiro.

Em seu último capítulo intitulado “*Next Steps*”, o documento reforça que uma vez que as relações interagências sejam institucionalizadas, a desconfiança e o medo da divulgação de informações diminuirão, possibilitando eficácia e eficiência no compartilhamento contínuo de informações e inteligência.

Finalizando a análise dessa publicação, verifica-se que foram estabelecidas dezoito (18) orientações específicas para diversas áreas temáticas, tais como: governança, colaboração, memorando de entendimento e acordo de não divulgação, recurso de bancos de dados, interconectividade, conscientização e educação multidisciplinar, políticas e procedimentos, medição e avaliação de desempenho, entre outros. Mostra-se um documento robusto e fundamental para o atingimento dos objetivos governamentais, imprescindível para que as metas sejam atingidas e os centros não se percam ou patinem no meio do caminho.

A avaliação do trabalho dos *Fusion Centers* é bastante difícil de ser realizada, visto que não existem parâmetros, e os assuntos tratados são, via de regra, de caráter sigiloso. Mesmo assim, existe um entendimento comum que esses centros são positivos para a melhoria da segurança e defesa dos EUA.

Apesar de todos os esforços para implementar-se, aperfeiçoar os *Fusion Centers*, nos EUA, e de resultados positivos apresentados, existem diversas críticas ao seu desempenho e estudos que apontam a necessidade de melhoria. Esses trabalhos merecem ser analisados, a fim de aprender com essa experiência e internalizar os conhecimentos para serem empregados em futuras ações.

John Rolins (2008) foi um dos autores que apresentou uma série de problemas e possíveis opções, para aprimorar os *Fusion Centers*. Em um trabalho bastante abrangente, foram feitas anotações que percorrem desde temas políticos e burocráticos até o campo tático.

Entre os problemas assinalados, destacam-se alguns já previamente conhecidos, porém, ainda, não solucionados: segregação de informações entre as agências (principalmente das agências federais para baixo); falta de conhecimento mútuo; bancos de dados que não se integram; formação e treinamento distintos dos agentes, causando falhas de comunicação, e entendimento diferenciado das ações; ressentimentos antigos e competição entre as agências, causando falta de um ambiente de verdadeira parceria e confiança.

Como propostas de melhorias, interessante salientar algumas que podem ser aplicadas, também, no contexto brasileiro: elaborar uma estratégia nacional específica para os *Fusion Centers*; desenvolver parâmetros nacionais unificados para os trabalhos de Inteligência; construir vínculos adicionais entre as comunidades de Inteligência; aprimorar o acesso e gerenciamento de informações; e melhorar a integração, por meio de intercâmbios de pessoal entre as agências.

Torin Monahan e Neal A. Palmer (2009) assinalam a falta de efetividade em consideração aos altos gastos na implantação dos *Fusion Centers* e o desvio de finalidade das ações, no caso americano, o foco deveria ser no combate ao terrorismo.

Analisando-se esse capítulo, podemos inferir que, realmente, as operações interagências são uma ferramenta importantíssima, para enfrentar os complexos desafios atuais. Constata-se, ainda, que a almejada integração não é tão simples de

se alcançar, devendo-se ter firme determinação de superar os inúmeros obstáculos existentes e autoavaliações constantes do processo, a fim de corrigir os rumos.

## **LEGISLAÇÃO E INICIATIVAS DE INTEGRAÇÃO**

No Brasil, os debates sobre a importância das fronteiras e das operações integradas não são novos. Iniciativas para priorizar o desenvolvimento das regiões fronteiriças e aprimorar a integração das agências no combate ao crime organizado são constantes. Nesse capítulo, será feita uma análise sumária da legislação, com respeito a esses dois temas, e uma apresentação das operações interagências, no país, tudo com a finalidade de dar subsídio para estudar o CIOF.

Para otimizar a análise da legislação, visto que existe uma vasta documentação a respeito desses temas, desde o início de nossa nação, serão pontuados alguns documentos a partir da Constituição Federal Brasileira de 1988.

## **CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988**

A Constituição Federal Brasileira de 1988 (BRASIL, 1998), em seu Art. 20, afirma que 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. Salienta-se que esse dispositivo reafirma o prescrito na Lei nº 6.634, de 1979, e deixa claro a importância dada pelo Estado brasileiro a essa região.

Ressalta-se, ainda, os Arts. 142 e 144, que definem as Forças Armadas (FFAA) e Órgãos de Segurança Pública, bem como suas atribuições, respectivamente. Em ambos os artigos, definem-se tarefas para os diversos órgãos, inclusive na faixa de fronteira.

Se aprofundarmos os estudos, incluindo os Art. 21 a 30 (atribuições da União, Estados e Municípios), 91 (Conselho de Defesa Nacional), além das leis complementares e regulamentos internos que regulam as ações das FFAA e OSPF, veremos a sobreposição de leis e atribuições de diversos órgãos, nos diversos níveis (federal, estadual e municipal), em uma mesma área geográfica: a importante e complexa Faixa de Fronteira.



Desse modo, é fácil verificar a importância de alinhar as iniciativas com relação às ações na Faixa de Fronteira, hierarquizando e integrando as leis e regulamentos existentes; desenvolvendo diretrizes precisas, a fim de balizar responsabilidades e atribuições aos diversos atores presentes nas fronteiras brasileiras; coordenando as estruturas existentes, a fim de se evitar sobreposições e otimizar os gastos públicos.

## **PLANO ESTRATÉGICO DE FRONTEIRAS**

Embora o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), (BRASIL, 2011), tenha sido revogado, em 2016, é interessante estudá-lo por ter sido um vetor de fortalecimento das operações interagências na faixa de fronteira, e algumas das suas iniciativas estão funcionando até hoje. Ressalta-se que operações interagências já ocorriam antes de 2011, porém o PEF foi a primeira tentativa concreta a institucionalizar ou sistematizar essas operações.

Esse plano estabelecia, como um de seus objetivos, a integração das ações de segurança pública, de controle aduaneiro e das Forças Armadas com a ação dos estados e municípios, situados na faixa de fronteira. Nesse sentido, tinha, ainda, como objetivos a execução de ações conjuntas entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas, bem como a troca de informações, sem o estabelecimento de hierarquia entre as agências. Outra meta a destacar era a ampliação do quadro de pessoal e da estrutura destinada à prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos na faixa de fronteira.

Para a execução do PEF, foram previstas as implementações dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF) e do Centro de Operações Conjuntas (COC). Os GGIF são, basicamente, órgãos estaduais com participação de autoridades federais, estaduais e municipais, a fim de atingir os objetivos propostos no PEF em cada estado. O COC, sendo composto por representantes de todas as instituições partícipes das operações, foi instituído, para realizar a integração, o acompanhamento e a coordenação das ações. Foi determinado que sua sede seria nas instalações do Ministério da Defesa.

Nesse contexto, segundo o site do Ministério da Defesa, desde 2011, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) conduz as Operações Ágata, em períodos pré-determinados, em toda a extensão da faixa de fronteira brasileira. Ao longo das operações, militares da Marinha, do Exército e da Força Aérea Brasileira realizam missões táticas destinadas a coibir delitos transfronteiriços e ambientais. Além das FFAA, a Ágata envolve a participação de 12 ministérios e 20 agências governamentais. O planejamento e a mobilização são feitos, de forma integrada, com articulação contínua entre militares das Forças Armadas e agentes de segurança pública nos níveis federal, estadual e municipal.

Nesse mesmo sentido, o Ministério da Justiça fortaleceu a Operação Sentinela, que já acontecia desde 2010. Essa operação, de caráter permanente, que tem foco em ações de inteligência no combate ao crime, nas áreas de fronteira, passou a contar, também, com o apoio das FFAA.

Após a implantação do PEF, diversos resultados positivos foram divulgados pelo governo; porém, em 2014 e 2015, o Tribunal de Contas da União (TCU) divulgou o resultado de uma auditoria, que colocou em xeque a efetividade desse plano.

Essa auditoria foi realizada, com a finalidade de avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira, com o propósito de aprimorar a atuação governamental, nessa região, e melhorar o desempenho da Administração Pública. Como resultado desse trabalho, foram expedidos 3 relatórios com duras críticas e deliberações: TC nº 014.387/2014-0, TC nº 009.062/2015-7 e TC nº 020.053/2015-0.

Além de terem sido constatados um baixo grau de investimentos e a carência de recursos humanos, materiais e financeiros dos órgãos responsáveis pela prevenção, controle, fiscalização e repressão aos crimes transfronteiriços, foi verificado, também, um deficiente grau de cooperação ou de integração entre os órgãos. O TC nº 009.062/2015-7 afirma:

Ademais, fatores políticos, institucionais, operacionais e legais criam obstáculos à unidade de esforços conjuntos, haja vista conflitos de competências, jurisdições e atribuições; disputas partidárias pelo controle de ministérios, órgãos e entidades, as quais se somam aos respectivos interesses e ditam os rumos a serem seguidos, muitas vezes conflitantes; competições orçamentárias; buscas das metas individuais das organizações, fato que, por si só, não raras vezes, vem de encontro às necessidades ou objetivos das demais parceiras; dificuldades de ajustamento mútuo, em face das configurações de estruturas estabelecidas em todos os níveis; fricções de cargos e carreiras; e até mesmo barreiras de ordem interpessoal (TCU, 2015).

Dessa maneira, mostra-se evidente as grandes dificuldades de mitigar-se problemas já conhecidos e, exaustivamente, estudados ou debatidos. Óbices enraizados na história de formação de um país e em culturas organizacionais antigas não desaparecem com a simples expedição de um documento. Ratifica-se, então, a necessidade de esforços contínuos e de permanentes autoavaliações, a fim de verificar, com sinceridade e humildade, os rumos das ações propostas.

### **PLANO DE PROTEÇÃO INTEGRADA DAS FRONTEIRAS**

O Plano de Proteção Integrada das Fronteiras (PPIF), (BRASIL, 2016), foi instituído pelo Decreto Federal nº 8.903, de 16 de novembro de 2016, após as críticas realizadas pelo TCU. Substituiu o PEF revogado e manteve a finalidade de fortalecer a prevenção, o controle, a fiscalização e a repressão aos delitos transfronteiriços.

De uma maneira geral, segue a mesma linha de pensamento do PEF, trazendo como novidades importantes a liderança do processo pelo Gabinete de Segurança Institucional do Presidente da República (GSI) e a integração do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin). Além disso, indica, como objetivo estratégico, a busca de articulação com as ações da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF).

Outra melhoria interessante foi o estabelecimento do Comitê-Executivo do PPIF, que, entre outras atribuições, como supervisionar as ações dos GGIF, tem que enviar um relatório anual de suas atividades, até 31 de julho do ano subsequente, para a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo.

Estabelece, ainda, como meta final a ser atingida, a elaboração de 3 importantes documentos: Política Nacional de Fronteiras, Estratégia Nacional de Fronteiras e Plano Nacional de Fronteiras.

Com a elaboração do PPIF, nota-se a tentativa do Governo Federal em superar as deficiências apontadas no plano anterior. A entrada do GSI no PPIF evidencia a prioridade dada pelo governo ao plano. A integração do Sisbin e a articulação com a CDIF acentuam as medidas de integração. A obrigatoriedade de envio de relatórios denota a importância dada ao controle das ações e verificação da efetividade do plano. Por fim, teoricamente, está criado um cenário positivo para a melhoria das ações integradas na faixa de fronteira brasileira.

### **LEGISLAÇÕES ESPECÍFICAS DAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS**

Segundo o Art. 142 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), as FFAA se destinam à defesa da pátria, à garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem. Para que as FFAA pudessem ser empregadas em ações, na faixa de fronteira, foram expedidas leis complementares. A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 (BRASIL, 1999), permite que as FFAA sejam empregadas em ações subsidiárias.

Em 2004, isso foi alterado pela Lei Complementar nº 117 (BRASIL, 2004), autorizando às FFAA a cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.

Finalmente, em 2010, através da Lei Complementar 136 (BRASIL, 2010), as FFAA foram autorizadas a realizar, dentro do escopo das ações subsidiárias, operações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira, contra delitos transfronteiriços e ambientais.

Ressalta-se, ainda, que, na Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2020), se destaca a importância da constante vigilância das fronteiras e das ações coordenadas entre os órgãos de defesa e de segurança pública. Ademais, na

Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2020), referente às ações subsidiárias, as Ações Estratégicas de Defesa nº 60 e 61 orientam para a capacitação das FFAA, para cooperar com os órgãos públicos e para a promoção da integração e cooperação entre os diversos órgãos da administração pública responsáveis pelas correspondentes áreas de segurança.

O reforço das FFAA, principalmente do Exército, às ações, na faixa de fronteira, é importantíssimo, visto que, além de seu grande efetivo já permeado ao longo de toda a fronteira terrestre, agrega capacidades, como pronta resposta estratégica, sustentação logística, interoperabilidade, entre outras citadas no Catálogo de Capacidades do Exército.

Nesse cenário, é importante salientar o desenvolvimento do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) pelo Exército Brasileiro. Segundo o Escritório de Projetos do Exército Brasileiro, esse projeto, desde sua concepção, já estava alinhado com o PPIF e:

O SISFRON é um sistema de sensoriamento e de apoio à decisão em apoio ao emprego operacional, atuando de forma integrada, cujo propósito é fortalecer a presença e a capacidade de monitoramento e de ação do Estado na faixa de fronteira terrestre, potencializando a atuação dos entes governamentais com responsabilidades sobre a área (EPEX, 2020).

Observa-se, então, o alinhamento da legislação vigente, a fim de possibilitar que as FFAA também participem desse esforço nacional de integração das agências, para combater o crime na faixa de fronteira. Por outro lado, cabe pontuar que no parágrafo único, do Art. 1º, da Lei Complementar nº 97, está determinado que as FFAA devam cumprir as atribuições subsidiárias **sem comprometimento de sua destinação constitucional** (grifo nosso). Essa determinação faz com que as FFAA não possam aplicar todo o seu efetivo nas operações na faixa de fronteira, e, também, que não estejam todo o tempo à disposição para esse tipo de operação.

## **INICIATIVAS BRASILEIRAS DE INTEGRAÇÃO**

Inicialmente, é importante realçar que as agências federais, estaduais e municipais, apesar das limitações de cada uma (principalmente efetivo e recursos

financeiros), se mostram presentes e atuantes, na faixa de fronteira, com diversos níveis de eficiência ao longo dos quase 17.000 km.

Na tríplice fronteira, em 2019 e 2020, houve recordes sucessivos nas apreensões de drogas, armas, contrabandos e descaminhos. Esses números foram frutos das atuações singulares de cada órgão, também, com coordenações, ações conjuntas ou troca de informações pontuais.

Além das Operações Ágata e Sentinela, destaca-se uma série de outras ações integradas, desencadeadas na fronteira com o Paraguai: Programa V.I.G.I.A, Operação Muralha, Operação Hórus etc.

Esses são alguns exemplos de parceria entre os atores presentes em Foz do Iguaçu. Essas operações oscilam entre a real integração, cooperação ou apenas coordenação. São baseadas em diretrizes das chefias centrais de cada agência, e o sucesso das ligações entre as partes deve-se, principalmente, à confiança mútua estabelecida, ao longo dos anos, entre os operadores na ponta da linha

**Figura 3** - Apreensão de drogas na BR-277 – Operação Ágata 2019



Fonte: 34º BI Mec

Outro exemplo importante de apresentar é a implementação da Base Integrada de Operações de Fronteira da Polícia Federal, no Rio Paraná, em Foz do Iguaçu (“Base Estaleiro”), em março de 2016. O delegado Fabiano Bordignon (BORDIGNON, 2021), chefe da delegacia da Polícia Federal, em Foz do Iguaçu, de junho de 2015 a dezembro de 2018, afirma que a instalação dessa base superou problemas de estrutura, que dificultavam o policiamento e facilitavam as ações de

contrabando, entre as margens brasileira e paraguaia. Com a instalação da base, diversos atores atuaram com a Polícia Federal, tais como: Força Nacional, Polícia Rodoviária Federal, Exército Brasileiro, Marinha do Brasil, Batalhão de Fronteira da Polícia Militar do Paraná, Polícia Civil, Guarda Municipal de Foz do Iguaçu, entre outros.

Nesse mesmo sentido de integração, podemos destacar a Base Anzol, no Rio Solimões, em Tabatinga-AM, inaugurada em 2015, e a Base Náutica Trarbach, no Rio Paraná, em Querência do Norte –PR, inaugurada em 2020.

É importante destacar, ainda, o surgimento dos Centros Integrados de Comando e Controle, por ocasião dos chamados Grandes Eventos acontecidos no Brasil (Pan Americano -2007, Copa das Confederações -2013, Jornada Mundial da Juventude -2013, Copa do Mundo – 2014 e Olimpíadas-2016). Esses centros surgiram da necessidade de atuação conjunta de diversas agências, nos três níveis de governo, visando à manutenção da ordem em atividades de visibilidade mundial. Esses centros foram vetores de integração entre as agências e devem seguir de exemplo e estímulo para outras iniciativas.

Ainda como bom exemplo de integração, podemos citar o trabalho do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF) que se propõe a estudar as fronteiras, inclusive dentro da temática segurança, estimulando estudos que ratificam a importância da integração de todos os atores, governamentais ou não, a fim de se achar soluções para os problemas nacionais.

Por fim, após o estudo da legislação e das experiências nacionais, pode-se concluir, parcialmente, que existe um ambiente positivo para a melhor integração na faixa de fronteira, em prol de um combate mais eficiente ao crime organizado. O alinhamento das leis e regulamentos, a prioridade dada pelo Governo Federal, as constantes tentativas de praticar a integração e as iniciativas bem-sucedidas, na região da tríplice fronteira, levam a crer que o CIOF surge com grande potencial, para se efetivar como ferramenta indutora da integração das agências.

## **O CENTRO INTEGRADO DE OPERAÇÕES DE FRONTEIRA**

O Centro Integrado de Operações de Fronteiras, em Foz do Iguaçu-PR, foi criado com o objetivo de exercer um maior controle nas áreas de fronteiras, com base em três pilares: força (recurso operacional desdobrado no terreno), informações e tecnologia (como ferramenta de suporte ao processo decisório). O Ministério da Justiça e Segurança Pública afirma no Conceito Operacional do Sistema (CONOPS):

Sendo o precursor nesse tipo de operação, o Centro Integrado de Operações em Fronteiras em Foz do Iguaçu/PR teve que ser pensado a partir de um conceito existente em outras nações, mas ajustado para a nossa realidade, nossa cultura, nossas instituições e preceitos legais, pensando em como contribuir, de forma eficaz e segura, com a segurança pública, com a economia (nacional e local) e, eventualmente, com cooperação internacional (MJSP, 2019).

A atuação do CIOF foi prevista em duas áreas essenciais: operacional e produção de conhecimento. Ainda citando o CONOPS:

Além do desafio de integrar diversas agências de segurança pública, defesa e de controle, para um bom desempenho das atividades executadas no CIOF, há a imperiosa necessidade de diálogo PERMANENTE entre a área operacional e a de inteligência (MJSP, 2019).

Um diferencial do CIOF, em relação às iniciativas anteriores, é a previsão de assento permanente de integrantes de todas as agências envolvidas nas operações. Com esse entendimento, foram indicadas a fazerem parte do processo: Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF), Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), Secretaria de Operações Integradas (SEOPI), Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), Polícia Militar do Estado do Paraná (PMPR) e Polícia Civil do Estado do Paraná (PCPR), além da contribuição do MD, nas atividades de C2, essencialmente. Nas atividades de produção e difusão de conhecimento, além das supracitadas, também contribuem a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Receita Federal do Brasil (RFB), Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) e Unidade de Inteligência Financeira (UIF). Dessa maneira, visualiza-se a mitigação de clássicos problemas já



mapeados, tais como: falta de confiança, falta de conhecimento mútuo das capacidades e necessidades, falhas de comunicação e falta de consenso.

Além disso, como ainda não há integração entre os diversos sistemas independentes das agências, cada servidor poderá acessar seu respectivo sistema e compartilhar com oportunidade os dados necessários. Longe de ser a situação ideal, mas é uma solução inicial para o problema de compartimentação de dados.

Nesse viés de integração, a ligação do CIOF com o SISFRON do Exército Brasileiro mostra-se como uma grande oportunidade de melhoria. As capacidades do SISFRON possibilitariam um incremento tecnológico, que permitiria uma maior consciência situacional, de forma integrada e oportuna.

Destaca-se, ainda, na estrutura do CIOF, um Setor de Treinamento. Esse setor será fundamental para uma capacitação contínua e, principalmente, integrada de seus recursos humanos. Desse modo, serão possíveis aperfeiçoamentos em seus quadros, com nivelamento de conhecimentos, e a padronização de procedimentos, outra meta há muito tempo almejada.

Considerando que o CIOF ainda está em fase de estruturação, importante salientar que, para a realização plena de suas tarefas, são imprescindíveis a complementação de seu quadro de pessoal e o fornecimento de ferramentas tecnológicas de ponta, tais como: *drones*, imagens de satélite, equipamentos optrônicos e de comunicação etc.

Mesmo, ainda, estando em seu processo de amadurecimento, o CIOF já apresenta exemplos de ações bem-sucedidas. Em março de 2021, o Centro Integrado de Operações de Fronteira auxiliou a Polícia Civil do Estado de São Paulo, em São Carlos (SP), na prisão de Regis Fred Souza, acusado por participação em grandes assaltos e foragido, há mais de uma década. O trabalho de localização e prisão foi fruto de integração que envolveu diversos atores de instituições diferentes, a partir das informações levantadas, inicialmente, pelo CIOF. Esse evento demonstra, claramente, a vocação para as operações interagências, a possibilidade de abrangência de suas ações, a capacidade de agregar valor e efetividade aos esforços nacionais no combate ao crime organizado.

Mesmo considerando o pouco tempo de criação e a óbvia necessidade de sigilo e cautela na divulgação de dados sobre as atividades do CIOF, mostra-se pouco visível, ainda, os resultados obtidos. Com isso, infere-se a importância em divulgar as suas capacidades e possibilidades, a fim de ser mais bem explorado por todo o setor de segurança e defesa. Através do aumento da demanda pelos serviços do CIOF, visualiza-se o natural aumento da efetividade das ações, como explicitado no caso da prisão mencionada.

Conclui-se, parcialmente, ao analisar a estruturação inicial do CIOF, bem como a documentação que o orienta, que foi planejado, levando em conta todos os obstáculos a serem superados, apresentando uma estrutura condizente e bem orientada para o cumprimento de sua missão. Dessa forma, demonstra grande potencial para tornar-se uma ferramenta efetiva na condução de operações interagências, e, com isso, para o aumento da eficiência e eficácia no combate aos crimes transfronteiriços. Além disso, mostra-se importante continuar os esforços, a fim de permitir o aperfeiçoamento e ampla utilização de suas capacidades.

## **CONCLUSÃO**

Este trabalho buscou estudar o CIOF e todo o contexto que o envolve, a fim de se verificar os impactos de sua implantação no combate ao crime organizado. Os desafios a serem enfrentados, nas nossas fronteiras, são conhecidos e, notadamente, enormes. O caminho para o enfrentamento desses desafios inicia-se pelo completo e correto entendimento de todas as peculiaridades da faixa de fronteira brasileira, e passa, necessariamente, pelo fortalecimento da integração entre os órgãos governamentais.

Uma vez que o Brasil já identificou e priorizou a necessidade de se melhorar as operações interagências nas fronteiras, basta, agora, trabalhar, de forma consistente, para se alcançar as metas estabelecidas nos diversos documentos governamentais.

As falhas onipresentes, ao longo de tentativas anteriores, não devem inibir o processo, mas servir de ensinamento, para melhorar as ações e para alertar a

necessidade de constante autoavaliação. As correções de rumos devem ser oportunas e firmes, a fim de evitar o fracasso no meio do caminho.

Nesse cenário, o CIOF demonstra ser uma iniciativa bem elaborada e importante para o fortalecimento das operações interagências na tríplice fronteira. Estratégias devem ser estabelecidas, a fim de bem utilizar essa importante ferramenta e replicar o projeto em outros pontos vulneráveis de nossa fronteira.

O investimento feito na criação do CIOF não deve ser desperdiçado e descontinuado. Conhecemos o histórico de políticas e projetos que foram interrompidos com o passar dos anos, e, com isso, desperdiçaram oportunidades. As ações, a fim de aperfeiçoar e consolidar essa nova ferramenta, devem seguir com prioridade, a fim de corrigir falhas ou necessidades ainda existentes, e, desse modo, ratificar o CIOF, como vetor de otimização das operações na faixa de fronteira.

Por fim, podemos concluir que o CIOF demonstra ser um instrumento singular em busca do amadurecimento dos relacionamentos entre as agências, de modo a impulsionar, positivamente, o desempenho no combate aos crimes transfronteiriços, e já começa a apresentar resultados positivos. Nesse cenário, o seu desempenho deve ser acompanhado, criteriosamente, a fim de buscar os melhores resultados possíveis, que afetarão, positivamente, as nossas fronteiras e, também, o Brasil como um todo.

## REFERÊNCIAS

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **Informação e documentação – numeração progressiva das seções de um documento escrito – apresentação** (ABNT NBR 6024:2003). Rio de Janeiro: ABNT, 2003. 3 p.

\_\_\_\_\_. **Informação e documentação – citações em documentos – apresentação** (ABNT NBR 10520:2002). Rio de Janeiro: ABNT, 2002b. 7 p.

\_\_\_\_\_. **Informação e documentação – referências – elaboração** (ABNT NBR 6023:2002). Rio de Janeiro: ABNT, 2002a. 24 p.

\_\_\_\_\_. **Informação e documentação – trabalhos acadêmicos – apresentação** (ABNT NBR 14724:2011). Rio de Janeiro: ABNT, 2011. 11 p.

BERTUOL, Mário. Avaliação da Governança das políticas nacionais de fronteiras dos países da América Latina e do Caribe. In: LUDWIG, F; BARROS, L. S. (orgs.). **(Re)definições das fronteiras: desenvolvimento, segurança e integração**. Foz do Iguaçu: IDESF, 2020, p. 67-84.

BORDIGNON, Fabiano. Os cinco anos da Base Integrada de Operação de Fronteira da PF no Rio Paraná. **IDESF – Artigos**, 03 de março de 2021. Disponível em: <https://www.idesf.org.br/2021/03/03/os-cinco-anos-da-base-integrada-de-operacoes-de-fronteira-da-pf-no-rio-parana/>. Acesso em: 4 mar. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº. 45, de 2004. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2020

\_\_\_\_\_. Presidência da República Federativa do Brasil. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005

CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, PER. **The whole-of-government approach – regulation, performance, and public-sector reform**. A Performing Public Sector: The Second Transatlantic Dialogue, 2006.

IDESF. Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras. Diagnóstico do Desenvolvimento das Cidades Gêmeas do Brasil. Educação, Saúde, Economia e Segurança Pública: a análise dos números. **Estudo Técnico**. Foz do Iguaçu: IDESF, 2018.

GARCIA, S. Q. **A Conformação da Política Brasileira de Defesa para as Fronteiras: Interação entre governo e agências**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2014.

KAISER, Frederick M. **Interagency Collaborative Arrangements and Activities: Types, Rationales, Considerations**. Congressional Research Service, 2011.

RAZA, Salvador. Cooperação Interagências: Por que e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais?. **Brazilian Journal of International Relations**, São Paulo, v. 1, n.1, p. 7-37, 2012.

\_\_\_\_\_. Proposição de um sistema de segurança de fronteiras brasileiras: um esforço para transformar o desenho de força. In: NASSER, Reginaldo M.; MORAES,

Reginaldo F. (Orgs.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico**. 1. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / Ipea. 2014.

ROLLINS, John. **Fusion Centers: Issues and Options for Congress**. Congressional Research Service, Library of Congress, Washington-DC, 2008.

SILVA, Micael Alvino; COSTA, Alexandre Barros. A Tríplice Fronteira e a aprendizagem do contrabando: da “era dos comboios” à “era do crime organizado”. In: LUDWIG, F; BARROS, L. S. (orgs.). **(Re)definições das fronteiras: Velhos e Novos Paradigmas**. Foz do Iguaçu: IDESF, 2018, p. 163-177.

SOUZA, Deywisson Ronaldo Oliveira de.; GARCIA, Stephanie Queiroz. A Abordagem Interagência dos Sistemas Proteger e de Monitoramento das Fronteiras Terrestres (SISFRON). **Hegemonia** – Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário Unieuro, 14, 88-106. 2014. Disponível em: [http://www.unieuro.edu.br/sitenovo/revistas/downloads/hegemonia14/Deywisson%20Souza%20e%20Stephanie%20Garcia%20\(4\).pdf](http://www.unieuro.edu.br/sitenovo/revistas/downloads/hegemonia14/Deywisson%20Souza%20e%20Stephanie%20Garcia%20(4).pdf). Acesso em: jan. 2021.

TAYLOR, Robert W.; RUSSEL, Amanda L. (2012) The failure of police ‘fusion’ centers and the concept of a national intelligence sharing plan, *Police Practice and Research*. **Police Practice and Research**, 13:2, 184-200, 2011. DOI:10.1080/15614263.2011.581448

TCU. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria Operacional TC 014.387/2014-0**. Brasília. 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Auditoria Operacional TC 009.062/2015-7**. Brasília. 2015

\_\_\_\_\_. **Relatório de Auditoria Operacional TC 020.053/2015-0**. Brasília. 2015

TORIN MONAHAN, Torin, PALMER, Neal A. **The Emerging Politics of DHS Fusion Centers**, 2009

WARMINGTON, Paul.; DANIELS, Harry.; EDWARDS, Anne.; BROWN, Steve.; LEADBETTER, Jane.; MARTIN, Deirdre.; MIDDLETON, David. **Interagency collaboration: A review of the literature**. Bath: University of Bath, 2004.

## **A EFICÁCIA DA LEGISLAÇÃO CRIMINAL PARA A REPRESSÃO DE TRANSPORTE ILÍCITO DE VALORES**

*Aletea Vega Marona Kunde<sup>1</sup>*

*Cristiano Luis da Rocha Gobbo<sup>2</sup>*

### **Resumo**

O trabalho a seguir foi desenvolvido incidindo sobre as nuances do transporte clandestino de valores, em rodovias internas e regiões de fronteiras, no Estado do Rio Grande do Sul, e da experiência dos autores na atividade profissional de policiais federais. O estudo aborda as definições de transporte clandestino, tanto na esfera internacional, quando os criminosos visam à transposição de fronteiras, quanto na esfera interna, quando os criminosos atuam para ocultar a movimentação, furtando-se de fazer uso de sistemas oficiais de movimentações financeiras. As modalidades de transporte ilícito, internacional ou interna, são enfrentadas conjuntamente com as hipóteses de legislação aplicável para repressão da prática, a qual sempre se mostrou altamente danosa ao sistema financeiro nacional e ao combate às organizações criminosas. Não há outra forma de julgar a eficácia, se não enfrentarmos as dificuldades encontradas no trâmite investigatório para punir as condutas descritas. E esse enfoque sobre as dificuldades de reprimir o transporte ilícito de recursos. Com a exposição das dificuldades, foi possível examinar a eficácia da legislação vigente para repressão penal das condutas, nesse ponto já delineadas, as quais há muito se mostram lesivas ao ordenamento jurídico, especialmente porque muitas vezes estão inseridas na lavagem e dinheiro. No cerne do debate, apresentamos estudo de casos em que foram realizadas apreensões de valores, no ano de 2020, pela Polícia Federal do Estado do Rio Grande do Sul, todos na modalidade terrestre de transporte, cujas investigações estavam concluídas. Ao final, estão lançadas as considerações finais que puderam ser reveladas após o estudo apresentado.

**Palavras-chave:** Transporte de dinheiro; modalidades; legislação.

---

<sup>1</sup> Policial Federal. E-mail: aletea.avmk@pf.gov.br.

<sup>2</sup> Policial Federal. E-mail: gobbo.clrg@pf.gov.br.

## **DEFINIÇÕES DE TRANSPORTE CLANDESTINO DE DINHEIRO E TIPOLOGIAS: LEGISLAÇÃO CONCEITUAL**

O debate atual em torno da criminalidade pressupõe uma análise, da maneira como ela se apresenta na nossa sociedade, para, a partir desse entendimento, buscar-se a melhor forma de combatê-la, munindo-se das ferramentas adequadas, especialmente no tangente à investigação criminal, em que somente mediante o uso dos meios adequados será viável uma atuação eficiente na neutralização da atividade criminosa.

O fenômeno recente, que circunda a atividade criminosa, condiz com a busca incessante pelo lucro, pelo poder e, principalmente, pela conquista de espaço. Trata-se de uma criminalidade organizada, estruturada, moldada tal como as grandes empresas, em que o fim almejado é a lucratividade. Assim, cada vez mais se percebe o fortalecimento econômico e estrutural dessas organizações criminosas, atingindo frontalmente a sociedade, que sofre os efeitos advindos do crime, tanto na ordem social, -em decorrência do aumento dos índices de criminalidade -, quanto na ordem econômica, haja vista a concorrência desleal advinda com as atividades comerciais perpetradas com o dinheiro do crime ou para esconder crimes, cujos preços praticados não visam o lucro.

Diante desse cenário, a partir do reconhecimento de que não basta resposta no âmbito penal, com eventuais prisões dos infratores, para o adequado enfrentamento dessa nova criminalidade, faz-se imprescindível também atingir o patrimônio amealhado por esses criminosos, impedindo que esses recursos possam ser livremente utilizados por eles, fomentando a prática de novos crimes, a estruturação dessas organizações criminosas, a cooptação de novos agentes para o crime e também sirvam para a implementação de atividades com aparência de lícitas, constituídas com o claro propósito de evitar a rastreabilidade do dinheiro.

Nessa esteira, prática integrante e importante da engrenagem da lucratividade, é o transporte clandestino de valores, utilizado como ferramenta que faz com que o dinheiro retorne para investimento no crime em si ou permita que o proveito do crime possa ser usufruído sem ser revelado. Nesse caso, meios

tradicionais, como o uso de instituições bancárias, são deixados de lado, em detrimento de outros como, por exemplo, o emprego de veículos para esse fim. Essa modalidade de transporte vem chamando a atenção das autoridades pela sua crescente ocorrência e gerando consequências diversas haja vista a ausência de uma consolidação doutrinária e uma sistematização normativa e uniformidade de técnica investigativa a ser adotada em tais situações.

Ciente de que, quanto mais se afasta da fonte, tanto mais difícil torna-se vincular o dinheiro à sua origem criminosa, o Estado deve munir-se de instrumentos eficientes, que permitam evitar essas manobras delitivas, mediante a implementação de normas adequadas e, também, dispondo de técnicas eficientes de investigação. Diante disso, com base nas normas vigentes e nos instrumentos de investigação adotados atualmente, verifica-se a premente necessidade de implementação de novos e adequados meios de fiscalização e investigação para evitar a livre circulação desses recursos.

A partir desse contexto, cumpre especificar as normas vigentes, que regulam esse transporte de valores, especificando quais são as regras, quais as hipóteses em que a conduta se amolda à prática de um crime, assim como quais as divergências e lacunas doutrinárias e jurisprudenciais, e quais os entraves enfrentados pelos agentes estatais responsáveis pelo combate a esse tipo de crime.

O transporte clandestino tem sido registrado no modal terrestre (oculto em veículos de passeio e caminhões) e no modal aéreo (fundo falso de malas e a forma mais comum, presos ao corpo de transportadores, conhecidos como mulas). Ainda se registra remessas de recursos através de empresas de remessas de correspondências e/ou mercadorias. Para o presente estudo, vamos focar no transporte terrestre, pela maior incidência e maior dificuldade de coibir.

## **LEGISLAÇÃO DE REPRESSÃO**

O transporte clandestino de recursos pode se dar em movimentações internas aos limites territoriais brasileiros, entre diferentes cidade ou unidades da federação, e ainda, o carregamento pode ter por objetivo a transposição de fronteiras. Para



estudo da legislação aplicável, abordaremos em tópicos distintos as variantes mencionadas.

### **Contrabando de dinheiro ou *cash courier* (transposição de fronteiras)**

É considerada tipologia penal quando o criminoso, utilizando-se das mesmas formas acima exemplificadas (aéreo, veicular etc.), transpassa a fronteira (entrada ou saída) com recursos (papel moeda ou outro instrumento negociável), ou tenta fazê-lo, às ocultas das autoridades competentes.

O transporte pode se dar desacompanhado do transportador, utilizando-se empresas que prestam serviços de correio e/ou encomendas ou acompanhado do transportador, aqui considerado o próprio lavador ou terceiro, popularmente conhecido como “mula”.

A Lei nº 9.069/1995 (Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional e outros), em seu artigo 65, estabelece que a transferência internacional de recursos superiores ao equivalente a dez mil reais, deve ser feita exclusivamente por meio de instituição autorizada a operar no mercado de câmbio. Portanto, não é permitido ao detentor do recurso transpor fronteiras fazendo uso de outro meio, excetuando-se quantias inferiores ao patamar máximo.

Art. 65. O ingresso no País e a saída do País de moeda nacional e estrangeira devem ser realizados exclusivamente por meio de instituição autorizada a operar no mercado de câmbio, à qual cabe a perfeita identificação do cliente ou do beneficiário. (...)

§ 1º Excetua-se do disposto no caput deste artigo o porte, em espécie, dos valores:

I - quando em moeda nacional, até R\$ 10.000,00 (dez mil reais)

II - quando em moeda estrangeira, o equivalente a R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

III - quando comprovada a sua entrada no País ou sua saída do País, na forma prevista na regulamentação pertinente.

Então, a regra é que seja através de instituição autorizada a operar no mercado de câmbio. A exceção está contemplada em três incisos no parágrafo primeiro. A seu tempo, o inciso III, foi regulamentado pela Resolução 2524/1998 do Banco Central do Brasil (dispõe sobre normas para declaração de porte e de transporte de moeda nacional e estrangeira), a qual estabelece que qualquer pessoa pode ingressar no país ou dele sair com quantia superior ao equivalente a R\$ 10 mil

reais, desde que apresente a declaração eletrônica de bens de viajante. É inteligência que se extrai dos seguintes dispositivos:

Art. 1º, da Resolução 2524/1998- BACEN:

As pessoas físicas que ingressarem no País ou dele saírem com recursos em moeda nacional ou estrangeira em montante superior a R\$10.000,00 (dez mil reais) ou ao seu equivalente em outras moedas, nos termos do inciso III do parágrafo 1º do art. 65 da Lei nº 9.069/95, devem apresentar à unidade da Secretaria da Receita Federal que jurisdione o local de sua entrada no País ou de sua saída do País, declaração relativa aos valores em espécie, em cheques e em "traveller's cheques" que estiver portando, na forma estabelecida pelo Ministro de Estado da Fazenda.

Artigo 6º, inciso X, da Instrução Normativa 1059/2010 - Receita Federal do Brasil e suas alterações:

Ao ingressar no País, o viajante procedente do exterior deverá dirigir-se ao canal "bens a declarar" quando trazer:

(...)

X - valores em espécie em montante superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) ou seu equivalente em outra moeda.

Estando o flagrando em circunstâncias de saída do território nacional, com o dinheiro escondido no veículo, malas ou junto ao corpo, seja em moeda corrente, seja em moeda estrangeira, sem a correspondente declaração fiscal, estaremos diante do crime de evasão de divisas (parágrafo único do artigo 22 da Lei 7.492/86).

Dispõe o artigo 22, da Lei nº 7.492/86 (lei que protege o Sistema Financeiro Nacional), conhecida como lei de repressão aos crimes de colarinho branco:

Art. 22. Efetuar operação de câmbio não autorizada, com o fim de promover evasão de divisas do País: Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem, a qualquer título, promove, sem autorização legal, a saída de moeda ou divisa para o exterior, ou nele mantiver depósitos não declarados à repartição federal competente.

Portanto, a transposição de fronteira de recursos, às margens do sistema financeiro oficial perfaz o previsto no parágrafo único, primeira parte, do artigo 22, na medida em que o transportador promove a saída (ou tentativa de) do recurso (moeda estrangeira ou nacional) para o exterior.

José Paulo Baltazar Junior, 2016, assim leciona:

O transporte de moeda em espécie é atividade que, embora seja, em si, lícita, pelos riscos que acarreta, geralmente se dá com dinheiro sujo. Cuida de prática a ser controlada, estabelecendo a Convenção de Palermo, em seu art. 7º, 2, que: 2. Os Estados Partes considerarão a possibilidade de aplicar medidas viáveis para detectar e vigiar o movimento transfronteiriço de numerário e de títulos negociáveis, no respeito pelas garantias relativas à legítima utilização da informação e sem, por qualquer forma, restringir a circulação de capitais lícitos. Estas medidas poderão incluir a exigência de que os particulares e as entidades comerciais notifiquem as transferências transfronteiriças de quantias elevadas em numerário e títulos negociáveis.

E acrescenta o citado autor:

Entende-se configurado o crime, então, na saída física do numerário, em valor superior ao limite legal (Lei 9.069/95, art. 65), sem declaração à autoridade competente, na prática conhecida como mala preta ou contrabando de dinheiro (TRF2, AC 20015101539620-6, Roriz, 2ª TE, u., 5.7.06; TRF3, Souza Ribeiro, HC 2001.03.00.027023-6, 2ª T., u., 21.5.02; TRF4, RSE 2001.04.01.057892-8, Vladimir, 7ª T., m., 21.5.02), que poderá dar-se, igualmente, mediante ocultação em fundos falsos de veículos ou sob as vestes (TRF3, AC 00033299120104036000, Mesquita [Conv.], 1ª T., u., 19.6.12) ou através de empresas de remessa de pacotes, no serviço de colis postaux.  
(...)

O TRF1, porém, já entendeu que: “A conduta de quem (...) traz consigo, dentro de um automóvel, exagerada quantidade de moeda estrangeira (quatrocentos e oitenta e seis mil dólares), sobretudo perto de área de fronteira (...) deve fazer-se acompanhar de documento – ou pelo menos apresentá-lo no momento oportuno – que comprove tratar-se de quantia obtida mediante operação de câmbio regular e autorizada pela autoridade competente. Do contrário, lícito é presumir tratar-se de conduta ilícita, autorizando a prisão em flagrante delito” (HC 2002.01.00.010564-4, Ribeiro, 3ª T., u., 15.5.02).

Por sua vez, o caminho inverso do dinheiro, quando o transportador introduz recursos superiores ao equivalente a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), mediante preenchimento falso da Declaração Eletrônica de Bens de Viajante (e-DBV), encontra tipificação na falsidade ideológica. Isto porque, ao ingressar no país e afirmar não possuir bens a declarar, o transportador está omitindo, em documento público, declaração que dele devia constar, nos termos do disposto no artigo 299 do Código Penal.

Art. 299 - Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante:

Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, se o documento é público, e reclusão de um a três anos, e multa, de quinhentos mil réis a cinco contos de réis, se o documento é particular.

Todavia, se o transportador não preenche a e-DBV ainda estamos diante do falso?

Embora o tema gere entendimentos diversos, oportuno transcrever a seguinte jurisprudência:

Apelação Criminal n 0000762-89.2008.4.03.6119/SP (TRF3). Penal-Crime de falsidade ideológica – declaração de bagagem acompanhada – DBA. Apreensão de euros em quantidade acima de dez mil reais ocultos nas vestes do réu. Conduta típica. Delito formal. Potencialidade lesiva. Controle de ingresso de recursos no país. Materialidade, autoria e dolo. Comprovação. Pena-base acima do mínimo legal. Reincidência. Discricionariedade vinculada do magistrado. Reprimenda que não merece reparo. Recurso improvido.

No tocante ao caput do dispositivo sob exame, muito embora a hipótese esteja abordada no próximo item (2.2.), cabe antecipar que a conduta descrita (operação de câmbio irregular com o fim de evasão) pode incidir sobre o transportador de moeda estrangeira ainda que a posse se dê no interior do território nacional, desde que haja indicativo da finalidade de evadir a divisa.

Sobre a relevância da punição do crime de operação de câmbio com o fim de evasão de divisas, José Baltazar, 2016, ensina que:

O fundamento do controle cambial e, por consequência, da incriminação, é que as divisas estrangeiras são necessárias para o pagamento de dívidas contraídas no exterior e para o equilíbrio das reservas cambiais, que trazem prosperidade econômica e paz social, promovendo o bem-estar e a segurança da população (Albuquerque:136). Por isso, é privativo do BACEN o direito de guardar moedas e divisas estrangeiras, bem como a administração exclusiva da operação de ingresso e saída dessas do país.

### **Transporte de valores dentro do território nacional**

Essa é a nuance de transporte clandestino de valores que mais merece nossa atenção no presente estudo, porque as circunstâncias periféricas ao fato e a prova do dolo irão impactar diretamente na pretensão punitiva e, por conseguinte, no

combate às organizações criminosas. Contra esse mal de tanta ocorrência no mundo, as autoridades de prevenção, repressão e controle vêm se especializando e modernizando suas técnicas e ferramentas de combate.

Dentro do território nacional, o mero transporte clandestino de valores não é crime. A conduta pode configurar crime de lavagem de dinheiro ou crime contra o sistema financeiro nacional, conforme as circunstâncias que a acompanham.

Significa que a posse de moeda corrente, ainda que de forma oculta, por si só não se constitui crime. No entanto, é inegável que o subterfúgio de fazer o transporte sem a utilização de instituições financeiras e em compartimentos ocultos (veículos, caminhões, malas e junto ao corpo), com todos os riscos inerentes à viagem, caracteriza-se como artifício comum, empregado para a lavagem de dinheiro no Brasil e no mundo, uma vez que embaraça a ação das autoridades públicas para rastreamento da origem, dificulta a localização dos recursos e, como maior dano, inibe a identificação do proprietário.

A tipificação do crime de lavagem de dinheiro no Brasil, ou branqueamento de capitais, acompanhou uma tendência mundial de impor fortes barreiras à livre circulação de recursos, haja vista o reconhecimento do surgimento de um novo tipo de criminalidade, forjada de forma estruturada, dotada de amplo poder econômico e valendo-se dos benefícios advindos da globalização que, com a aproximação entre as nações, facilitou também a circulação de valores. Percebe-se nitidamente que se trata de uma criminalidade empresarial, voltada à obtenção de lucro e poder.

Nesse sentido, para a manutenção de seu poderio econômico, as ORCRIMS necessitam fazer com que os recursos advindos dos crimes perpetrados sejam convertidos em ativos lícitos, propiciando que sejam utilizados em proveito da própria criminalidade, fortalecendo a sua estrutura e permitindo a prática de novos crimes. Esse processo de lavagem de dinheiro dos recursos advindos da criminalidade culmina por gerar uma relação de dependência em que a existência de uma ORCRIM se encontra atrelada à sua capacidade de capitalização. Mendroni defende que “toda a organização criminosa lava dinheiro”. Mas a recíproca não é verdadeira, ou seja, “nem todo grupo ou pessoa que “lava” dinheiro necessariamente

pertence a uma organização criminosa” (MENDRONI, 2018, p. 147, Edição do Kindle).

Diante desse paradigma, o lucro advindo da prática de crimes foi alçado à condição de alicerce dessas organizações criminosas, havendo uma necessária alteração e atualização na forma de enfrentamento pelas autoridades estatais, com a implementação de técnicas investigativas inovadoras direcionadas ao rastreamento e recuperação do patrimônio amealhado por essas organizações criminosas, impedindo o êxito na lavagem de dinheiro. A lavagem de dinheiro apresenta-se, conforme ensinamento de Mário Zanchetti (2001, p. 32; 36), como o “calcanhar de Aquiles” da criminalidade organizada. Vale dizer, a capacidade de estruturação e de fortalecimento das atividades delitivas de uma ORCRIM, muitas vezes com a cooptação de agentes estatais e profissionais extremamente qualificados e especializados, está diretamente atrelada ao seu poderio econômico, sendo possível estabelecer uma relação de proporcionalidade entre os danos sociais por ela causados e a sua capacidade de lavagem de dinheiro dos recursos advindos dos crimes perpetrados.

Assim, a lavagem de dinheiro passou a ser tema de debate em âmbito mundial, tendo como consequência a elaboração de tratados, exigindo dos países aderentes a implementação de medidas internas voltadas à tipificação do crime de lavagem de dinheiro.

Foi nesse contexto, que no Brasil, com amparo na Convenção de Viena de 1988, artigo 11, itens 1, 2 e 3, foi publicada a Lei nº 9.613/98, a qual restou atualizada com advento da Lei nº 12.683/2012. Antes da reforma, o legislador havia optado por uma enumeração taxativa, dispondo expressamente os delitos que seriam antecedentes da lavagem de dinheiro. Atualmente, o Brasil segue a tendência da denominada terceira geração, ou seja, qualquer infração penal poderá ser considerada como antecedente à lavagem de dinheiro.

O fim almejado pela norma consiste em evitar que o dinheiro advindo do crime retorne, com a aparência de licitude, para as organizações criminosas, e sirva de instrumento para a estruturação da criminalidade, provocando abalos sociais e

econômicos. Em última análise, a lei defende a descapitalização das organizações criminosas, como forma de eliminá-las.

A doutrina, para fins didáticos, costuma dividir esse processo de lavagem em três etapas bem definidas, sendo elas: “colocação ou ocultação, dissimulação ou estratificação e integração”. Na primeira fase, há uma maior proximidade entre o crime e os recursos dele advindos, busca-se uma colocação dos recursos no circuito financeiro legal, podendo ocorrer através de instituições financeiras, abertura de estabelecimentos comerciais, aquisição de bens, entre outros.

A segunda etapa caracteriza-se pela ocultação dos valores, ou seja, nesse caso a intenção é desassociar o dinheiro de sua origem, a operação será tanto mais eficiente quanto maior o número de transações realizadas. O desenvolvimento da internet e da tecnologia do dinheiro digital serviu como estímulo para ampliar a circulação de recursos oriundos da criminalidade<sup>3</sup>. Assim, com o advento dessas novas tecnologias, tornou-se mais árdua a atuação policial, tanto preventiva quanto repressiva, em razão das inúmeras formas disponíveis para a realização da transferência de valores. A própria flexibilidade regulamentar culmina por impor severas barreiras ao rastreamento dos valores envolvidos em transações, permitindo que sejam impulsionadas inúmeras operações, em sequência, com o claro propósito de desvincular os valores de sua origem ilícita.

Ao final, a derradeira etapa consiste na integração dos recursos. O agente cria justificativas para fins de proporcionar aparências legais ao dinheiro, possibilitando que sejam incorporados formalmente aos setores regulares da economia.

Não é necessário o cumprimento das três etapas referidas para a criminalização da conduta, estando caracterizado o envolvimento no crime de lavagem de dinheiro em qualquer uma delas. Porém, como o tipo penal da lavagem de dinheiro não diferencia as condutas de ocultar e dissimular, há de se ter cautela

---

<sup>3</sup> Cfr. Sobre o tema ALBUQUERQUE, Roberto Chacon. Lavagem de dinheiro nas operações veiculadas pela internet. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**, v. 23, p. 397 a 414, 2004.

em relação à conduta de ocultar distinguindo-a dos casos que configurem mero exaurimento do crime anterior ou esteja inserido no seu “iter criminis”.

Essa questão foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do julgamento dos Embargos Infringentes (AP 470 STF), Na ocasião estava sendo julgado o crime de corrupção passiva perpetrado por ex-deputado federal, em razão do recebimento dos valores da corrupção através de sua mulher. A controvérsia era no sentido de caracterizar a conduta como um primeiro ato do crime de lavagem de dinheiro, ou ocultamento do próprio produto do crime.

Ao final do julgamento, em maioria, os ministros entenderam que o ato perpetrado estava inserido no “iter criminis” do delito corrupção, não havendo qualquer indicativo de que os recursos seriam reintroduzidos no comércio legal. No mesmo julgado, reafirmou-se a lavagem de dinheiro como um crime autônomo sendo necessária apenas a presença de algum início de prova hábil a caracterizar a infração antecedente.

Neste ponto reside a maior dificuldade em caracterizar o transporte clandestino de valores como modalidade de lavagem de dinheiro, a comprovação do elemento subjetivo do tipo, vale dizer, o dolo do agente em promover o branqueamento de capitais. É a demonstração do dolo de reinserir, de reintegrar na economia (e como veremos reintegrar na atividade criminosa deve ser considerado), que vai estabelecer o limite entre o lucro do crime guardado e a ocultação da lavagem.

O transporte clandestino de valores dentro do território nacional, na maioria das ocorrências, é ato inerente às fases de colocação e/ou ocultação, dificilmente integrará conduta de reinserção. Nesta esteira, a ausência de prova do dolo do agente vem sendo a justificativa para absolvição e a devolução dos bens e valores apreendidos.

No entanto, existem julgados no sentido de que a ocultação em compartimentos adrede preparados em imóveis, veículos, vestes e outros, é sim ato de lavagem, aferível o dolo das circunstâncias.



Sobre a conduta de ocultar, muito bem pontuou Jose Paulo Baltazar Junior (2017, 1092), ao compilar que:

a ocultação da localização foi reconhecida no ato de esconder quantia superior a cinco milhões de reais em valores provenientes da atuação de organização criminosa em parede falsa de um apartamento (TRF2, HC 5355, Abel, 1ª TE, u., 12.12.07). A localização poderá ser ocultada, também, com a utilização de cofres particulares, fundos falsos e cofres bancários.

A ocultação e a dissimulação da movimentação podem dar-se: a) em fundos falsos de veículos, junto ao corpo, em caixas de alimentos, em saltos de calçados, ou dentro de mercadorias, máquinas, veículos ou cavidades corporais, assim como é feito com drogas; b) pela transferência do dinheiro (*wire transfer*) ou através de transporte físico sem declaração na saída e na entrada (mala preta), ou declarando apenas o ingresso dos valores, cheques ou cheques de viagem; c) pela utilização de transportadores (*carriers*), como FedEx ou assemelhados.

Ainda sobre o tema, merece destaque o posicionamento adotado pelo Ministro Teori Zavasqui no julgamento do mensalão: “no crime de lavagem” ou ocultação de valores de que trata o inciso II do § 1º do art. 1º da Lei nº 9.613/98, as ações de adquirir, receber, guardar ou ter em depósito, constituem elementos nucleares do tipo, que, todavia, se compõe ainda pelo elemento subjetivo, consistente na especial finalidade do agente de, praticando tais ações, - adquirir, receber, ter em depósito – atingir o propósito de ocultar ou dissimular a utilização de bens, direitos ou valores provenientes de crime (Acórdão EI da AP 470, fl. 43).

Assim, revelar o elemento subjetivo (o dolo de branquear) do criminoso que transporta recursos, de forma oculta, é questão fundamental a ser enfrentada. Ora, em sendo elemento intrínseco ao agente criminoso, dificilmente, sem a confissão do mesmo, se terá acesso à intenção indubitável de sua ação. A prova será aferida pelas circunstâncias dos fatos, evidências e pelas regras de experiência dos órgãos estatais participantes (Autoridades Policiais, Aduaneiras, Monetárias, Ministério Público e Julgador).

Com isso, se mostra necessário que investigadores carreguem para os autos fatos periféricos que tangenciem o dolo de ocultar ou dissimular recurso para, em momento futuro, reinseri-lo. Não é necessário que haja imediatamente a reinserção, até porque, como dito acima, as fases são independentes entre si, mas sim, se

requerem indícios de que a intenção do criminoso, em momento próximo, é reintegrar o capital na economia, para atribuir aparência de lícito.

E quando o agente criminoso transporta, de forma oculta, o proveito da atividade criminosa para empregá-lo no incremento de sua atividade criminosa, como por exemplo, um novo carregamento de drogas?

Pois bem, nesse caso a jurisprudência diverge. Filiamo-nos ao entendimento de que a reinserção no incremento da atividade criminosa igualmente caracteriza a lavagem de dinheiro porque há a ocultação. Da mesma forma que a tributação incide sobre fatos ilícitos, não há razão para não se punir a reinserção de proveito do crime em atividades ilícitas ou mesmo na economia informal.

O delito não é afastado pelo mero fato de sua aplicação em atividade ilícita, pois, com isso, estar-se-ia privilegiando e até incentivando o agente que se vale dos recursos para persistir ou financiar outra atividade criminosa (TRF4, AC 200671000326842, Vaz, 8ª T., u., 15.7.09).

Outra questão a ser reprisada na tipificação da lavagem para o transporte clandestino de recursos, é sua autonomia em relação à infração penal que lhe antecede. A autonomia, no entanto, não dispensa a prova da existência de indícios da prática de um crime anterior.

O § 1º do artigo 2º da Lei 9.613/98, assim dispõe:

§ 1º A denúncia será instruída com indícios suficientes da infração penal antecedente, sendo puníveis os fatos previstos nesta lei, ainda que desconhecido ou isento de pena o autor, ou extinta a punibilidade da infração antecedente.

Segundo entendimento doutrinário e jurisprudencial, diferencia-se o conceito de indícios previsto no citado dispositivo daquele previsto no artigo 239 do Código de Processo Penal (Considera-se indício a circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias). Enquanto no Código de Processo Penal o conceito de indício caracteriza-se como a demonstração concreta da existência de fatos indiretos em relação ao fato principal investigado, o conceito estipulado na Lei 9.613/98 está atrelado a um início de prova em relação a um fato, ou seja, trata-se de uma prova

semiplena, não havendo a necessidade de demonstração da sua existência concreta (CAPEZ, 2006, p. 360).

Assim, considera-se justa causa para a ação penal, referente ao crime de lavagem de dinheiro, a denúncia oferecida contendo um início de prova em relação ao crime principal. Mesmo nos casos em que não haja sequer processo penal, ou que o crime esteja prescrito, ou com autoria indeterminada, a tipificação do delito de lavagem de dinheiro estará plenamente caracterizada, dependendo exclusivamente de um início de prova do crime que deu causa à lavagem (LOPES JR, 2012).

Sobre esse aspecto, firmou-se entendimento no Superior Tribunal de Justiça, Sexta Turma, HC 243.889/DF, Rel. Ministro Sebastião Reis Júnior, Data do Julgamento: em 14 de maio de 2013, que o crime de lavagem de dinheiro é autônomo em relação ao crime anterior:

a lavagem de dinheiro constitui crime acessório e derivado, mas autônomo em relação ao crime antecedente, não constituindo *post factum* impunível, nem dependendo da comprovação da participação do agente no crime antecedente para restar caracterizado.

Conforme referido, a lavagem de dinheiro poderá implicar em várias etapas, e, quanto maior a quantidade de operações implementadas, mais difícil será vincular os recursos amealhados com os crimes perpetrados. Diante desse contexto, a comprovação de que o patrimônio tem origem criminosa poderá ocorrer de duas formas, a seguir especificadas.

Na primeira, considerada mais rara, há uma clara demonstração de sua origem, sendo possível comprovar, mediante um amplo rastreamento das operações antecedentes que culminaram na obtenção do patrimônio, a sua vinculação com o tipo de crime perpetrado, a data em que ocorreu e os valores envolvidos.

No segundo caso, essa comprovação poderá ocorrer de forma indireta, quando há uma evidente disparidade entre o patrimônio ostentado pelo investigado e a sua atividade profissional declarada. São casos em que não há uma justificativa lícita para a origem dos valores, em razão da incompatibilidade entre o seu rendimento declarado e o patrimônio que possui. Essa demonstração poderá ocorrer

através da juntada de “contra indícios”, assim considerados os elementos de provas e/ou provas indiretas, que confrontadas à situação real do investigado, permitam concluir pela vinculação entre o crime anterior e o patrimônio adquirido (STJ, HC 207.936/MG 2011/0121459-8, publicado em 14 de maio de 2012).

Em apertada síntese ao que se expôs, o transporte clandestino de dinheiro, dentro dos limites territoriais do país, pode caracterizar o tipo do artigo 1º, da Lei 9.613/98, quando presentes indícios da infração que gerou a riqueza e identificada qualquer forma de ocultação ou dissimulação.

Assim, far-se-á indispensável carrear aos autos indícios da infração penal antecedente, a conduta de ocultação e circunstâncias externas que apontem a intenção do agente de recolocar os recursos na economia ou no incremento de sua atividade criminosa.

Em algumas situações, embora se trate de transporte interno de recursos, a posse de moeda estrangeira, sem operação de câmbio regular que lhe dê lastro, pode caracterizar crime de câmbio irregular, previsto no artigo 22, caput da Lei nº 7.492/86, modalidade esta que atinge o sistema financeiro nacional, consoante bordado no item 2. 1.

## **DIFICULDADES DE REPRIMIR O TRANSPORTE ILÍCITO DE RECURSOS**

As dificuldades para repressão ao transporte clandestino de dinheiro, como todo e qualquer fato supostamente típico, implicam, num primeiro momento, trazer a lume os elementos do tipo. Contudo, para este fato em especial, o desafio se mostra maior, pelas diferentes hipóteses de incidência e pela prova do elemento subjetivo do crime de lavagem, quando necessário. Trata-se, pois, de fazer prova do dolo, de mostrar que o agente criminoso tem em si a intenção de reinserir o valor na economia circulante.

Segundo o item 7-A da Nota Interpretativa sobre a recomendação 3 do GAFI “a) A intenção e o conhecimento necessários para provar o crime de lavagem de dinheiro podem ser inferidos por circunstâncias factuais objetivas”.

Mas há outra questão. Estes obstáculos têm razão de ser pela ineficácia da legislação brasileira? As hipóteses criminais abordadas são suficientes ou deveria haver a criminalização específica do transporte de recursos sem prévia comunicação às Autoridades Monetárias e Fiscal?

Visando entender algumas dessas lacunas, optamos por estudar as apreensões de valores realizadas pela Polícia Federal no Rio Grande do Sul, no ano de 2020, e que se encontram encerradas. Os dados foram extraídos do sistema de inquéritos eletrônicos (E-pol) e filtrados dentre as investigações concluídas. Para fins de exposição, ocultamos os nomes dos investigados e os números dos processos, a fim de evitar qualquer identificação.

Trata-se de 08 (oito) inquéritos policiais (abaixo nominados por Casos A a H), todos sob modal terrestre de transporte de moeda nacional e estrangeira, instaurados em sua maioria por portaria, cujos valores apreendidos em reais atingem mais de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) e em dólares americanos somam cerca de U\$ 31.000,00 (trinta e um mil dólares).

Há, ainda, outras 25 investigações iniciadas no mesmo ano, em curso, que não foram objeto de análise, porque a fase persecutória não nos permitiria verificar a subsunção ao tipo penal incidente.

Pois bem, em nenhum dos casos estudados há condenação. Vejamos.

**CASO A:** Auto de Prisão em Flagrante, lavrado em desfavor de dois agentes criminosos, que transportavam de forma oculta no porta-luvas e embaixo do banco, quantia de R\$ 105.000,00 (cento e cinco mil reais), na cidade de Estrela/RS, sentido Porto Alegre/RS. Os presos foram indiciados pelo artigo 1º, *caput*, da Lei 9.613/98, tipicidade esta ratificada na denúncia. Prolatada sentença absolutória, da qual pende recurso, que concluiu pela ausência de prova do elemento subjetivo do crime.

Entendeu o juízo que estavam provadas a origem ilícita do recurso transportado, oriundo de contrabando de cigarros e a infração penal antecedente, acrescentando que ficou demonstrada a ausência de atividade laboral lícita dos réus e que estes e as testemunhas faltaram com a verdade em juízo, afastando as

justificativas apresentadas pela defesa sobre os fatos. No entanto, concluiu que não restou esclarecido o destino que os réus dariam ao dinheiro transportado, se seguiriam *iter criminis* de ocultação, adquirindo bem em nome de terceiro, ou se utilizariam os recursos para pagamento de novo carregamento de cigarros. Por tal razão (ausência de prova do destino dos recursos), o juízo absolveu os réus.

**CASO B:** Inquérito policial, instaurado por portaria, para apurar a conduta de indivíduo, flagrado na posse de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), ocultos no pneu reserva de veículo, e que foram localizados durante abordagem veicular, realizada pela PRF, no município de Santa Maria/RS. O feito foi relatado com indiciamento pelo artigo 22 da Lei 7.492/86. Aguarda manifestação do Ministério Público Federal.

**CASO C:** Inquérito policial, instaurado por portaria, para apurar a apreensão de U\$ 20.000,00 (vinte mil dólares), localizados ocultos na manga de casaco, durante abordagem veicular realizada pela PRF no município de Santiago/RS. O veículo era conduzido por indivíduo que alegou prestar serviço para Casa de Câmbio, sediada no município de Dionísio Cerqueira/SC.

**CASO D:** Inquérito policial, instaurado por portaria, para apurar a apreensão de R\$ 150.000,00 e de U\$ 29.700,00, durante abordagem veicular realizada pela PRF no município de Santiago/RS, estando os valores ocultos no interior de garrafa térmica. No veículo estavam dois indivíduos, sendo o motorista parente do abordado no caso B, acompanhado de sua companheira.

**CASO E:** Inquérito instaurado, por portaria, para apurar a apreensão de U\$ 11.345,00 (onze mil, trezentos e quarenta e cinco mil dólares), ocultos em pacote de absorvente higiênico, os quais foram localizados durante abordagem veicular realizada pela PRF, no município de Cerro Largo/RS, sendo motorista o mesmo abordado do caso C, acompanhado de sua esposa.

Os casos C, D e E foram unificados, na fase policial e relatados com indiciamento pelos artigos 16 e 22, parágrafo único, ambos da Lei nº 7.492/86, artigo 1º, §2º, inciso I, da Lei 9613/98 e artigo 288 do Código Penal. Aguardam manifestação do Ministério Público Federal.

**CASO F:** Inquérito policial instaurado, por portaria, para apurar a conduta de indivíduo, flagrado na posse de U\$ 36.000,00 (trinta e seis mil dólares), ocultados no tênis, localizados durante abordagem veicular, realizada pela PRF no município de Barra do Quaraí/RS. O feito foi relatado com pedido de arquivamento pela ausência de indício mínimo da infração penal antecedente. Aguarda manifestação do Ministério Público Federal.

**CASO G:** Inquérito policial instaurado, por portaria, para apurar a conduta de indivíduo, flagrado na posse de aproximados R\$ 496.000,00 (quatrocentos e noventa e seis mil reais) e U\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos dólares), ocultos na tampa traseira do veículo, no console e sob o banco e que foram localizados durante abordagem veicular, realizada pela PRF, no município de Júlio de Castilhos/RS. O feito foi relatado, com indiciamento pelo artigo 22, caput, da Lei 7.492/86 e artigo 1º a Lei 9.613/98, aguardando manifestação do Ministério Público Federal.

**CASO H:** Inquérito policial instaurado, por portaria, para apurar a conduta de indivíduo, flagrado na posse de U\$ 4.800,00 (quatro mil e oitocentos dólares), que foram localizados em compartimento oculto na lataria da tampa traseira durante abordagem veicular, realizada pela PRF, no município de Pelotas/RS.

Os casos G e H foram reunidos, após o relatório final apresentado no primeiro, conclusivo pelo indiciamento do indivíduo pelo artigo 1º da Lei 9613/98 e artigo 22, da Lei 7492/86. Aguarda manifestação do Ministério Público Federal.

Registramos, ainda, apreensão ocorrida no bojo da operação Antracnose, de aproximados R\$ 54.000,00. Trata-se de apreensão incidental, no curso da fase velada da investigação, cuja instrução dos autos está se dando num contexto maior. Há outras apreensões de recursos, vinculadas aos mesmos autos; no entanto, deixaram de integrar o presente estudo; uma porque se deu no ano de 2019, outra, porque foi em compartimento oculto em residência e uma terceira porque a apreensão foi realizada pela Polícia Civil, fugindo, portanto, do objeto delineado no estudo de caso.

Extraí-se dos estudos de casos, como principais variantes que interferiram na persecução penal, a multiplicidade de hipótese criminal e a prova do elemento

subjetivo do fato. Ambas devem ser cotejadas, tendo como norte a desestruturação da organização criminosa e a proteção dos bens jurídicos que lhe são objeto.

Nesse sentido, destacam-se os casos A e F, exatamente porque o dolo do agente e o indício de crime antecedente foram elementos decisivos para um desfecho sem punição. No primeiro, o julgador não vislumbrou dolo de branquear os recursos ilícitos, cogitando inclusive que se empregados os valores ilícitos em novo carregamento de cigarros, não caracterizaria lavagem. No segundo caso, embora os recursos fossem reconhecidamente sem origem, não se desenvolveu linha investigativa para qual foi o crime antecedente praticado pelo flagrado.

Ora, em reinserindo os recursos ilícitos na economia, ainda que para reaparelhamento ou incremento da organização criminosa, seguimos no contexto da lavagem, distanciando os valores de sua origem. A cada carga de drogas ou outra mercadoria contrabandeada, os lucros vão aumentando. Sabidamente o criminoso retira seu lucro e direciona parte do valor amealhado para a continuidade delitiva. Há ocultação, há colocação, e parte deixa de ser produto do crime para girar a economia criminosa. Não raras vezes, o processo de lavagem se mostra complexo, inicialmente se dá de forma moderada e, com o aumento paulatino da riqueza criminosa, passa a patamares maiores, onde se notam as três fases.

Não se pode exigir da Autoridade Policial e do autor da ação penal que sempre consigam acessar o dolo do agente. São as circunstâncias factuais e empíricas que trazem os indícios.

E tal sensibilidade teve o legislador, que inseriu na lei de lavagem, ferramenta imprescindível na repressão à lavagem de dinheiro. Trata-se da inversão do ônus da prova, comumente abandonada pelos julgadores.

Segundo o artigo 4º, § 2º, da Lei 9.613/98, a liberação dos bens se dará apenas quando comprovada a licitude, ou seja, a falta de prova da ilicitude não implica a restituição:



Artigo 4º, § 2º O juiz determinará a liberação total ou parcial dos bens, direitos e valores quando comprovada a licitude de sua origem, mantendo-se a constrição dos bens, direitos e valores necessários e suficientes à reparação dos danos e ao pagamento de prestações pecuniárias, multas e custas decorrentes da infração penal.

A ferramenta pode muito bem ser considerada nos casos em que, provada a origem ilícita, os réus não trazem qualquer indício ao destino que dariam aos recursos apreendidos, os quais, por óbvio, estavam ocultados das autoridades competentes para, em momento iminente, usufruírem do proveito do crime, injetando-o na economia, mesmo que seja para aquisição de bem da vida ou incremento da atividade criminosa.

Conforme defendido pelo Juiz Fausto Martins de Sanctis, 2015:

O ônus da prova da origem lícita cabe ao investigado, quando se apura a lavagem de dinheiro, na esteira do que consideraram a Convenção da ONU (Viena) sobre o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas (artigo 5º, item 7), Convenção da ONU (Palermo) contra o Crime Organizado Transnacional (artigo 12, item 7), Convenção da ONU (Mérida) contra a Corrupção (artigo 30, item 8), Convenção do Conselho da Europa (Varsóvia) sobre Apreensão, Perda e Confisco das Vantagens do Crime e Financiamento do Terrorismo (artigo 3º, itens 1 e 2) e Recomendação n. 3 do Grupo de Ação Financeira Internacional sobre Lavagem de Dinheiro

(...)

Prevalece, portanto, a inversão do ônus da prova e a obrigação do comparecimento pessoal do acusado ou “da interposta pessoa” (vide § 3º do artigo 4º), mas apenas no caso de pedido de restituição, uma vez que a perda definitiva deve obedecer à regra geral de que o ônus da prova cabe a quem acusar.

No caso F, deparamo-nos com a falta de linha investigativa que aponte o crime originário do valor ocultamente transportado. Acerca desse tema, em não havendo registros prévios ou envolvimento anteriores, importante a quebra de sigilo de dados telefônicos e telemáticos de *smartphones*, caso o abordado os possua. Dificilmente não haverá armazenamentos no aparelho ou em “nuvem” que revelem o crime antecedente ou, no mínimo, outros partícipes com antecedentes. Ainda assim, não evoluindo a linha investigativa, devemos preservar toda a informação produzida, a qual se mostrará útil, em reiteração criminosa.

Por fim, inferimos dos casos estudados, a amplitude de provas que foram necessárias para delinear qual hipóteses criminal abstrata incidiria sobre os fatos

investigados. As apreensões próximas às áreas de fronteira tinham que ser exploradas de forma ampla, a fim de verificar se estava ocorrendo evasão de divisas, câmbio irregular e/ou lavagem de dinheiro. É esse emaranhado de leis, que citamos acima como fator complicador, a multiplicidade de fatos típicos previstos nas leis, com bens juridicamente protegidos diversos.

## **CONCLUSÕES**

Pelo contexto exposto, algumas ponderações surgem e precisam ser trabalhadas de forma conclusiva, com o objetivo de enaltecer o caráter profilático da repressão ao contrabando de dinheiro, retirando a tarja de impunidade vigente entre os criminosos.

De pronto, cabe alertar que os inquéritos policiais acima analisados representam parcela restrita do que foi apreendido no Estado, no ano de 2020, uma vez que outras instituições possuem igualmente atribuição para formalizar apreensões. Dentre tais órgãos, salientamos a Polícia Civil, como polícia judiciária do Estado e a Receita Federal do Brasil, como Autoridade Fiscal, os quais rotineiramente reprimem o contrabando de dinheiro. Posto isso, e tomando por base o total apreendido nos casos estudados, diga-se que em ano pandêmico de severas restrições de mobilidade nacional e internacional, é inegável que os valores clandestinos que transitam no Estado, atingem vultosos patamares. Sem essa repressão eficaz, consoante dito alhures, não há como se desestruturar as organizações criminosas.

Portanto, de importância indiscutível, a conduta do transporte clandestino de recursos de origem ilícita, precisa ser atacada com menor permissibilidade jurídica.

Por óbvio que há ferramentas tecnológicas e investigativas implementadas que são melhoradas ciclicamente e impactam nos resultados. Outras ações (ou “não ações”) como a falta de informação sistêmica entre as instituições atuantes dos procedimentos estatais certamente contribui para a ausência de punição. O fluxo de informação sistematizado e automático entre instituições policiais, monetárias e fiscais, pela gama de dados conhecidos que carrega, contribuiria sobremaneira para caracterizar o elemento subjetivo e revelar a origem criminosa dos valores,

subsumindo-se na prova de indícios mínimos da infração penal antecedente. Aliás, a implantação de troca de informações entre instituições, de maneira sistêmica e completa, é medida que já foi pauta de muitos debates e que certamente poderíamos tratar como tema único e central de arrazoadado semelhante ao presente.

Nos casos de transporte transfronteiriços, embora promulgada em 1986, a legislação vem se mostrando eficaz e suficiente, até porque o tipo penal possui menos complexidade (evasão de divisas).

No entanto, quando estamos diante de transporte interior de recursos de origem ilícita, se ausente qualquer elemento da lavagem de dinheiro, nosso sistema é lacunoso. A diversidade de tipos penais em perspectiva, as variantes de caracterização de cada uma delas e a dubiedade jurisprudencial acabam por impor grandes obstáculos para punição do criminoso e retirada dos bens.

Em sede de persecução penal, faltando qualquer elemento do tipo eleito pelo julgador, que pode ser diferente daquele proposto pela Autoridade Policial e pelo Ministério Público, os valores e bens serão restituídos ao criminoso. A inversão do ônus da prova ainda apresenta tímida aplicabilidade.

Certamente, a ferramenta processual de inversão do ônus da prova, se utilizada com maior incidência, teria o condão de produzir novos rumos para muitas ações penais sobre o tema, rumos estes, inibidores da prática secular de ocultação de dinheiro ilícito, através do transporte clandestino.

O que vem sendo observado, sempre muito vinculado à proatividade das Autoridades Policiais que conduzem as investigações ou do titular da ação penal, é comunicar a outras autoridades intervenientes (Banco Central e Receita Federal do Brasil), para que apliquem, em suas searas, penas administrativas (retenção e perdimento) para evitar que os bens retornem aos criminosos e, em *ultima ratio*, se combata as organizações criminosas.

Não se está retirando a necessidade de prova do dolo, mas tão-somente tomando por base as regras de experiência em casos similares, que está intrínseco no transporte ilícito o subterfúgio de frustrar-se à atuação estatal. Defendemos, sim,

o enfrentamento específico jurídico e, posteriormente, legislativo, com regramentos severos e tipificação de menor tolerância, como forma de coibir a ocultação de milhões de reais gerados pelo tráfico de drogas, pelo contrabando, pelo tráfico de armas, recursos desviados de nosso cofres públicos, valores fruto de corrupção que sangra nossa nação; enfim, valores que enriquecem as organizações criminosas voltadas à prática dos mais diversos e graves crimes que destroem nossa sociedade.

No entanto, até que se reformule o tipo penal, os danos causados pela conduta de transporte de recursos ilícitos, merece ser combatido com altivez, aplicando a legislação ora vigente sem exacerbação de formalismos processuais, e sempre analisada no contexto social do fato típico, com foco em desarticular organizações criminosas. Requer-se, pois, um olhar voltado à proteção social que brada por maior segurança pública e certezas jurídicas.

## REFERÊNCIAS

BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. **Crimes Federais**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BANCO CENTRAL. **Resolução 2524/1998** - BACEN. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1998/pdf/res\\_2524\\_v3\\_L.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1998/pdf/res_2524_v3_L.pdf). Acesso em: 15 jul. 2021.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz; BADARÓ, Gustavo Henrique. **Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais: comentários à Lei 9.613/98, com alterações da lei 12.683/2012**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. P. 262.

BRASIL. **Lei nº 7.492/86**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.069/95**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 jul. 2021. acesso em 15 de julho de 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.613/1998**. Disponível: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, **Habeas Corpus nº 207.936**. Impetrante: Renato de Moraes e Outros. Impetrado: Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Relator: Ministro Jorge Mussini. 27/03/2012, MG. Disponível em: Superior Tribunal de Justiça STJ – HABEAS CORPUS : HC 0121459-94.2011.3.00.0000 MG 2011/0121459-8 ([jusbrasil.com.br](http://jusbrasil.com.br)). Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Sexta Turma, **Habeas Corpus nº 243.889**. Impetrante: Camil Foppel El Hireche. Impetrado: Tribunal Regional Federal 1ª Região. Rel. Ministro Sebastião Reis Júnior, Data do Julgamento: 14/05/2013, DF. Disponível em: Superior Tribunal de Justiça STJ - HABEAS CORPUS : HC 0109202-03.2012.3.00.0000 DF 2012/0109202-3 (jusbrasil.com.br). Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Apelação 470**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: José Dirceu de Oliveira e Silva. Relator: Min. Roberto Barroso. Disponível em: Supremo Tribunal Federal (stf.jus.br), Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1 Região). **Habeas Corpus Criminal nº 2002.01.00.010564-4**. Impetrante: Marcela de Magalhães. Impetrado: Telesforo Pires Neto. Relator: Desembargador Federal Plauto Ribeiro. 25/03/2002, RR. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/numeroProcesso.php?secao=TRF1&enviar=ok> Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (2 Região). **Habeas Corpus nº 5355**. Impetrante: Nelio Roberto Sidl Machado e outro. Impetrado: Juízo da 6ª Vara Criminal do Rio de Janeiro. Relator: Des. Fede. Abel Gomes. 12/12/2007, RJ. Disponível em: Tribunal Regional Federal da 2ª Região TRF-2 - HABEAS CORPUS : HC 5355 RJ 2007.02.01.011262-7 (jusbrasil.com.br). Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (3 Região). **Apelação Criminal nº 0000762-89.2008.4.03.6119**. Apelante: Fernando Gabriel Landro. Apelado: Justiça Pública. Relator: Des. Fed. Luiz Stefanini. 20/08/2010, SP. [web.trf3.jus.br/consultas/Internet/ConsultaProcessual/Pesquisar](http://web.trf3.jus.br/consultas/Internet/ConsultaProcessual/Pesquisar). Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (3. Região) **Habeas Corpus nº 2001.03.00.027023-6**. Impetrante: Andre Gustavo Sales Damiani. Impetrado: Juízo Federal da 1ª Vara de Guarulhos, Relator: Juiz Conv. Souza Ribeiro. São Paulo, 21.5.02; Disponível em: [web.trf3.jus.br/consultas/Internet/ConsultaProcessual/Pesquisar](http://web.trf3.jus.br/consultas/Internet/ConsultaProcessual/Pesquisar). Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (3. Região). **Apelação Criminal nº 00033299120104036000**. Apelante: Max Juior Cuellar Wunder. Apelado: Justiça Pública. Relator: Juiz Conv. Márcio Mesquita. 22/09/2010, MS. Disponível em: [web.trf3.jus.br/consultas/Internet/ConsultaProcessual/Pesquisar](http://web.trf3.jus.br/consultas/Internet/ConsultaProcessual/Pesquisar). Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4 Região). **Apelação Criminal nº 200671000326842**. Apelante: Ministério Público Federal. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal. João Pedro Gebran Neto. 02/07/2007, RS. Disponível em: :: Portal da Justiça Federal da 4ª Região :: (trf4.jus.br). Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região) **Embargos Infringentes e de Nulidade nº 2001.04.01.057892-8**. Embargante: Elio Olimpio Machado. Embargado: Ministério Público Federal. Relator: Des Federal Volkmer de Castilho. 26/06/200, Foz do Iguaçu/PR. Disponível em :: Portal da Justiça Federal da 4ª Região :: (trf4.jus.br). Acesso em: 11 out. 2021.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Processo Penal**. 13 ed. rev. e atual. Saraiva. São Paulo, 2006

LOPES JR, Aury. **Direito Processual Penal**. 9ª Ed. Saraiva. São Paulo. 2012. Pag. 379.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. **Crime de lavagem de dinheiro**. 4 ed. São Paulo. Atlas. 2018.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Instrução Normativa 1059/2010** - Receita Federal do Brasil. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em: 15 jul. 2021.

SANCTIS, Fausto Martins de. **Crime Organizado e Lavagem de Dinheiro**. 2.ed. – São Paulo: Saraiva, 2015.

ZANCHETTI, Mario. **Do crime de “branqueamento” de capitais: Introdução e tipicidade**. Coimbra: Alemanha, 2001, p. 32 e 36.

## **AS FRAGILIDADES DO COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO NAS REGIÕES DE FRONTEIRA**

**Jakson dos Santos Seolim<sup>1</sup>**  
**Sirineu Matinc<sup>2</sup>**

### **Resumo**

Lavagem de dinheiro, evasão de divisas, descaminho, regiões de fronteira são palavras que se podem associar, facilmente, ao artigo a seguir. Busca-se entender as possíveis fragilidades no combate à lavagem de dinheiro, em especial do ponto de vista de instituições financeira de fronteiras. Analisa-se a importância do colaborador e um paralelo com as novas operadoras de mercado financeiro, as *fintechs*. Utiliza-se uma metodologia de pesquisa bibliográfica, análises de cenários e ferramentas de combate, além da atualização com a nova circular do Banco Central (BACEN), em que são explícitos direcionamentos para agências de localização de risco, fronteiras. Ao final, concluímos com a necessidade de uma presença nas regiões de fronteiras, de forma intensa, com tecnologia, com atuação pontual de colaboradores.

**Palavras-chave:** Lavagem de dinheiro; fronteira; *fintechs*.

### **INTRODUÇÃO**

A fim de estudar o impacto financeiro causado pelo contrabando, em especial nas regiões de fronteira, o presente trabalho visa a atender os aspectos financeiros, econômicos e sociais, em virtude dos processos de lavagem de dinheiro, no que diz respeito às formas e modos de operação.

Tendo em vista a repercussão causada por questões que envolvem o contrabando e descaminho, se tornam relevantes o estudo de impactos e a análise de possíveis fragilidades, no sistema financeiro, em cooperativas e demais *players* do mercado financeiro.

Além disso, com o crescimento das *fintechs*, os modelos mais tradicionais de combate à prevenção de dinheiro são colocados à prova, as facilidades para a integração do capital ilícito, através de processos mais simplificados para depósitos, sem a devida identificação da origem deste.

---

<sup>1</sup> E-mail: seolim2011@gmail.com.

<sup>2</sup> E-mail: sirineumatinc@gmail.com.

Com essa expansão dos negócios bancários para meios digitais, busca-se entender quais as fragilidades do combate à lavagem de dinheiro em regiões de fronteira. Ressaltando que, atualmente, boa parte da prevenção aos atos ilícitos depende de uma visão presencial de agentes de instituições financeiras (IFs), que identificam possíveis movimentos que estão desalinhados com perfil do cliente, fator que se torna, ainda, mais relevante, em regiões de fronteira, face às facilidades oferecidas pelas características da região.

A metodologia para o estudo dar-se com análises de cenários, ferramentas de combate e *modus* de operação, que são utilizados para a lavagem de dinheiro, para, a partir de então, propor formas, para mitigar possíveis riscos, e inibir tais ações.

Com este trabalho espera-se identificar os impactos mais relevantes causados pela movimentação do recurso ilícito, o crime da lavagem de dinheiro, sua forma de operar e as possíveis fragilidades dos sistemas, além disso, identificar falhas nos processos e comparar como as instituições têm se adaptado a essas operações. A partir desse ponto, verificar ferramentas que possam auxiliar nesse combate ao ilícito.

## **CRIMES DE LAVAGEM DE DINHEIRO: ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS**

O termo lavagem de dinheiro caracteriza-se por um conjunto de práticas comerciais ou financeiras que buscam a incorporação, na economia de cada país, de modo transitório ou permanente, determinados ativos financeiros ou bens patrimoniais de origem ilícita. Segundo o GAFI (Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo - GAFI/FATF), a lavagem de dinheiro é o processo que tem por objetivo disfarçar a origem criminosa de recursos ou patrimônios.

A expressão “lavagem de dinheiro” teve sua origem nos Estados Unidos da América (*Money Laundering*). Pesquisas apontam que ela foi criada para caracterizar o surgimento, por volta dos anos 1920, de uma rede de lavanderias que tinham por objetivo facilitar a colocação em circulação do dinheiro oriundo de atividades ilícitas, conferindo-lhe a aparência de lícito (CASTELLAR, 2004).

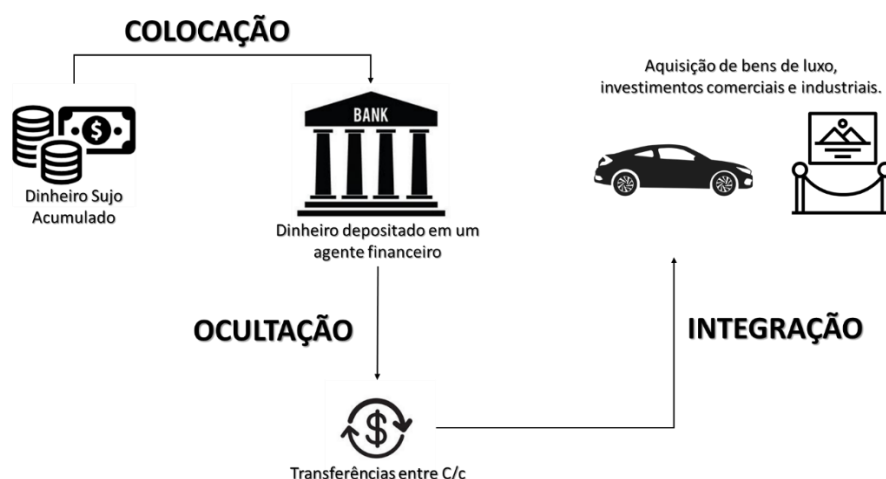


Os primeiros países a criminalizarem a lavagem de dinheiro foram a Itália e os Estados Unidos da América (EUA), sendo que, nos EUA, essa prática foi aprimorada e passou a ganhar grandes dimensões. Ela foi configurada, internacionalmente, no final dos anos 1980, pela ONU, através da convenção de Viena de 1988.

Ao analisar os riscos da lavagem de dinheiro, em regiões de fronteira, acabam por elevarem-se, em função das facilidades das IFs da região, como, por exemplo, a evasão de divisas, em que, de maneira rápida, e facilmente, um recurso pode atravessar países, e ser integrado ao sistema financeiro nacional, de forma rápida, causando uma maior dificuldade na rastreabilidade.

Segundo o GAFI, para disfarçar os lucros ilícitos, sem comprometer as partes envolvidas, a lavagem de dinheiro acontece através de um processo dinâmico que requer algumas etapas. Em princípio, deve haver um distanciamento dos fundos de sua origem, evitando uma associação com o crime, em seguida, deve haver o disfarce das várias movimentações, para dificultar o rastreamento desses recursos. Por fim, a disponibilização do dinheiro, novamente, para os criminosos, depois desses recursos estarem “limpos”. Essas etapas são conhecidas como: colocação, ocultação e integração.

**Figura 1 – Fases da lavagem de dinheiro**



Fonte: Elaboração dos autores, 2021.

### **Elaboração da Lavagem de Dinheiro – Colocação**

É a etapa em que o criminoso introduz o dinheiro “sujo” no sistema econômico, mediante depósitos, compra de instrumentos negociáveis ou compra de bens. O fracionamento dos valores que transitam pelo sistema financeiro e a utilização de estabelecimentos comerciais que, normalmente, trabalham com dinheiro, em espécie, são alguns dos artifícios dos quais os criminosos se valem, para dificultar a identificação da procedência do dinheiro.

Segundo Bardaró (2016), essa fase indica a maior proximidade entre a infração e o produto da lavagem de dinheiro, ou seja, os recursos levantados por diversos crimes se aproximam, de forma importante. Tráfico de armas, de drogas, evasão de divisas, entre outros, acabam por iniciar esse processo, e, com isso, há a necessidade de fazer com que os recursos provenientes desses crimes possam entrar no sistema financeiro.

Em regiões de fronteira, essa fase da lavagem de dinheiro acaba tendo uma relevância maior, em função da proximidade com os limites do país. Os agentes financeiros são alvo de grandes volumes de depósitos, em espécie, de maneira frequente, em que um grande volume de recursos, em espécie, adentra no sistema financeiro, com depósitos, muitas vezes, fracionado.

Exemplos dessa fase da lavagem de dinheiro, especialmente, em agências bancárias de fronteira, os depósitos, em espécie, de valores expressivos, ainda que portados por um único indivíduo, acabam por fracionarem-se em diversas contas correntes, normalmente, de diversas regiões do país.

### **Ocultação**

São realizadas operações, com o objetivo de quebrar a cadeia de evidências sobre a origem do dinheiro, dificultando o rastreamento dos recursos ilícitos. Para a ocultação, são utilizadas, por exemplo, transferências de recursos entre contas correntes, por meio eletrônico; transferência de recursos entre empresas; operações, através de “contas fantasma” (conta em nome de pessoas que não

existem) e de “laranjas” (pessoas que emprestam o nome para a realização de operações); transferência de recursos para paraísos fiscais.

Segundo Deyab (2018), nessa fase, há a necessidade de fazer com que os recursos integralizados, na fase anterior, sejam, rapidamente, distribuídos, de várias formas, a fim de dificultar a origem destes. Nessa fase, já não está, de forma clara, evidenciada o crime que originou os recursos ilícitos.

Ao quebrar essa cadeia de movimento do dinheiro com a ocultação, os órgãos de fiscalização, a fim de rastrear os recursos, ficam, praticamente, impossíveis de realizar o ofício, especialmente, com a velocidade das transações bancárias. Exemplos mais comuns, na fase da ocultação, são as transferências entre contas bancárias, operações de câmbio, emissão e pagamento de faturas falsas, entre outros.

### **Integração**

Trata-se da incorporação formal dos recursos no sistema econômico, sob a forma de investimentos ou de compra de ativos, com uma documentação, aparentemente, legal. A integração é feita, por exemplo, através da realização de investimentos em negócios lícitos, nos diversos setores da economia.

Após as fases anteriores de colocação e ocultação, a integração acaba por validar o processo, ou seja, o recurso ilícito se mistura com recursos legais e acabam dando origem às aquisições de ativos, que, em um primeiro momento, parecem legais, tamanha a dificuldade em dissimular a origem dos recursos. Nessa fase, ainda, é possível perceber que a utilização desse dinheiro “lavado” no sistema passa a ser usado, de forma, até certo ponto, displicente, superfaturamentos de bens, compras de ativos que não correspondem com as declarações.

Completadas as três etapas, o dinheiro “sujo”, já com aparência “limpa”, fica distante da origem ilícita, tornando mais difícil a associação direta ao crime e seus autores.

## **CARTA CIRCULAR BANCO CENTRAL (BACEN) 4.001/2020**

No ano de 2020, o Banco Central do Brasil detalhou as operações financeiras com maior impacto aos riscos de lavagem de dinheiro, inclusive, qualificando ações específicas para agências de risco, ou seja, agências em regiões de fronteira. Essa circular de 2020 revoga a carta 3.542 de 2012 do Banco Central.

Dentre as principais diferenças, são adicionados os termos agências de risco e agências de fronteira, em que qualquer tipo de movimentação atípica de colaboradores e clientes ganham uma conotação de risco maior, dentre essas movimentações, entram, não apenas, os movimentos de moedas estrangeiras, evasão de divisas, mas até a comercialização de produtos, como consórcios, previdências e produtos de capitalização.

## **LEGISLAÇÃO DE LAVAGEM DE DINHEIRO**

O combate ao crime de lavagem de dinheiro foi, durante muito tempo, tratado como a implicância entre favorecimento e a receptação de recursos ilícitos, e, na forma de lei, levou um determinado tempo a ser escrita, segundo Bardaró (2019), alguns tratados e convenções de ordem mundial mereceram desatque para a formatação da legislação brasileira, a Convenção de Viena, a Convenção de Palermo e a Convenção de Mérida.

- Convenção de Viena (20.12.1988): o documento gerado da convenção tem por estudo o ilícito envolvendo especificamente o tráfico de drogas, ainda que não trate do termo lavagem de dinheiro a preocupação de associar o direcionamento de recursos ilícitos na aquisição de bens, e com isso fazer com que os mesmos bens fiquem alienados ao crime em si, sendo cabíveis ações penais.
- Convenção de Palermo (15.11.2000): no texto da convenção de Palermo, abrange-se de maneira mais completa crimes de ocultação de recursos ilícitos, citando não apenas o tráfico de drogas, mas combatendo organizações criminosas em diversas frentes, além do tráfico, situações como corrupção e obstrução de justiça passam a ser tratados. Ainda na convenção surgem medidas de regulação para bancos e instituições financeiras a fim de conhecer seus clientes.
- Convenção de Mérida (09.12.2003): o objetivo principal de tal convenção foi estabelecer regras rígidas quanto ao combate a corrupção, criando rígidos controles a setores do Estado, instituições financeiras e instituições não financeiras.

No Brasil, em forma de lei, o primeiro texto escrito sobre lavagem de dinheiro deu-se em 1991, através da Lei nº 8.383/91, em que, basicamente, se transcorreu uma lei de corresponsabilidade entre o gerente ou administrador de instituição financeira, ao abrir um relacionamento com pessoa física inexistente ou empresa sem representação responderia pelos atos ilícitos da movimentação dos recursos. Já em 1998, através da Lei nº 9.613/98, o primeiro texto que trata do termo lavagem de dinheiro, que sofreu alterações ao decorrer dos anos, com a inclusão de temas, como corrupção, em 2002, e em 2003, os temas de financiamento do terrorismo, chegando, em 2012, quando houve uma reformulação e maior abrangência sobre o tema.

A grande mudança que ocorrera, em 2012, foi a necessidade de pessoas físicas passarem a ter um controle mais rígido sobre a movimentação de espécie com seus clientes, até então essa era uma obrigatoriedade apenas de empresas formais, pessoa jurídica, sendo, assim, as pessoas físicas eram isentas de tal responsabilidade.

A seguir, abordaremos pontos de inovação, que ocorreram a partir da Lei nº 12.683/2012, para isso, é importante salientar que a doutrina construiu a ideia de 3 gerações de leis de lavagem de dinheiro.

Primeira Geração: são países que preveem, exclusivamente, o tráfico de drogas como antecedentes a lavagem de dinheiro.

Segunda Geração: uma ampliação no escopo de crimes que antecedem a lavagem de dinheiro, com a inclusão de descaminho e outros tipos de contrabando, posição que o Brasil adotara até a Lei nº 12.683/2012.

Terceira Geração: esse grupo de países já considera que qualquer crime pode ser antecedente à lavagem de dinheiro, ou seja, qualquer ação penal que visa a ocultar ou dissimular pode configurar lavagem de dinheiro.

Com a nova legislação de 2012, o Brasil passa a inovar e tornar mais eficiente as questões de aplicação de pena para crimes de lavagem de dinheiro.

- A primeira mudança fica pela mudança da postura do Brasil em relação às gerações de lavagem de dinheiro, o país passa a terceira geração, em que todo e qualquer crime que visa a ocultar recursos ilícitos serão considerados como crimes de lavagem de dinheiro, não sendo apenas o contrabando, o tráfico de drogas e o terrorismo, e sim toda situação de crime onde tenha ganho de dinheiro ou bens de forma ilícitas e que necessitam entrar no sistema financeiro.
- Outra mudança fica por conta dos julgamentos dos crimes, por exemplo, uma pessoa que realize o crime de tráfico de drogas, recebendo em dólares e enviado esses recursos a um paraíso fiscal, comete 3 crimes, o tráfico internacional de drogas, a evasão de divisas e o crime de lavagem de dinheiro, com a mudança da lei, o juiz, por competência, pode determinar que os processos dos três crimes ocorram em conjunto ou separadamente, de acordo com o que for conveniente e concreto.
- Apesar do crime de lavagem de dinheiro ser um crime que acontece após um crime anterior, com a mudança da lei em 2012, o crime passou a ser tratado de forma individual, com isso, se houver materialidade da lavagem de dinheiro, a pessoa responderá pela mesma, mesmo que o crime que antecedeu ela não esteja respondendo ou ainda prescrito.
- Outra alteração importante é quanto ao réu por lavagem de dinheiro, que foi denunciado pelo ministério público e acatado por um juiz, que mesmo sem ser citado presencialmente por um oficial de justiça, não suspende sua ação, se houver uma citação via edital e ele não se manifestar em 15 dias, o juiz pode determinar um advogado para a defesa e o processo segue, tal ação visa endurecer a lei quanto a esse tipo de prática.
- Com a nova lei em 2012, no aspecto de tomada de bens e recursos passou a ser pesquisado não apenas em nome dos investigados ou acusados, mas sim de pessoas interpostas, que seriam como os “laranjas”, que tem os bens em seus nomes afim de ocultá-los.
- Para os crimes de lavagem de dinheiro, um dos passos fundamentais para o combate ao mesmo é a recuperação de bens ou de capitais, a fim de minimizar os impactos a sociedade, na nova lei de 2012, a alienação de bens passou a ser antecipada, especialmente para bens que possam ter uma desvalorização com o tempo, a fim de preservar os valores, mesmo em caso de o acusado ser inocentado, teria seu patrimônio resguardado.

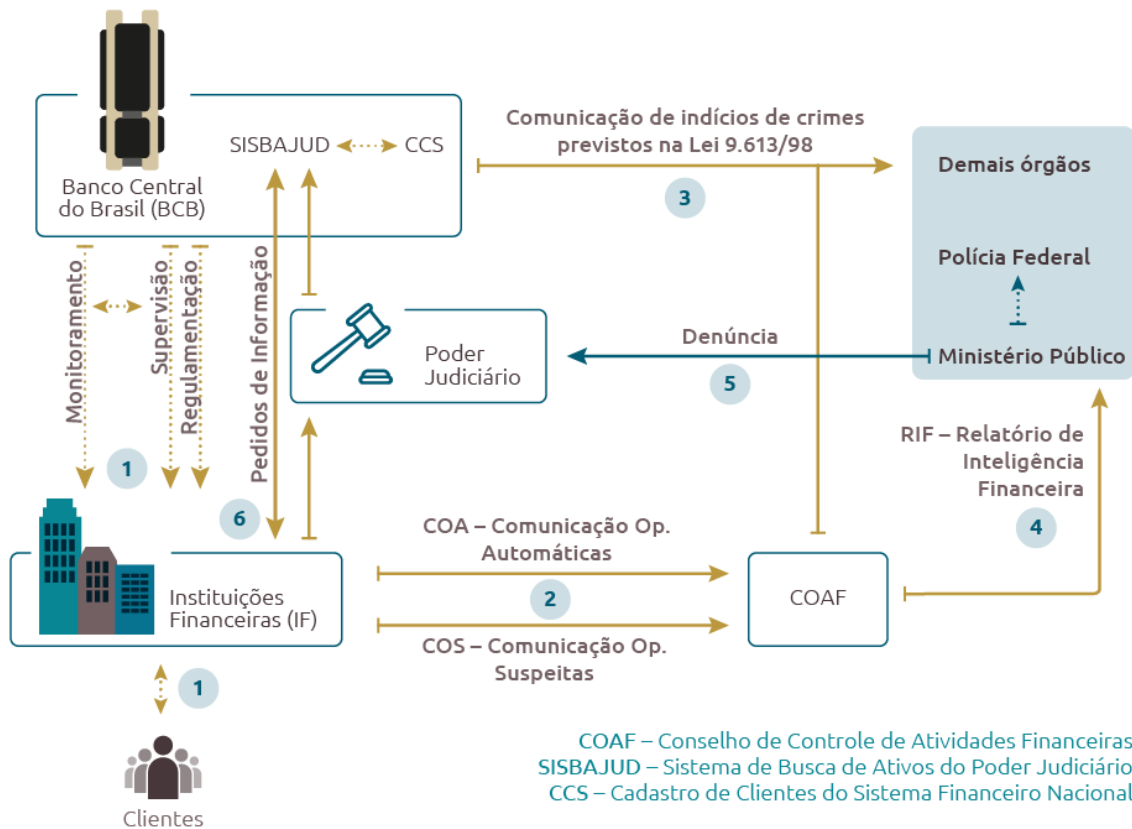
Com a evolução dos crimes de lavagem de dinheiro e a necessidade de aproximar o ato- crime à movimentação dos recursos financeiros, as leis sofrem atualizações, e, quando necessárias, alterações para abranger um maior número de atos.

## **FRAGILIDADES NO SISTEMA FINANCEIRO NAS REGIÕES DE FRONTEIRA**

O sistema financeiro é composto por uma série de *players*, que tornam a necessidade da integração das informações algo fundamental para o combate às movimentações de recursos ilícitos. Na figura 2, abaixo, apresenta-se o fluxo, desde

a intermediação das instituições financeiras com os clientes, e o fluxo de informação de situações suspeitas.

**Figura 2 – Sistema de Comunicação Interbancário**



Fonte: BBC, 2021. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/lavagemdinheiro\\_](https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/lavagemdinheiro_)  
Acesso em: 24 fev. 2021.

Além do fluxo das informações e das competências, pode-se observar cada participante do processo, após os indícios da movimentação atípica do cliente. Ao analisar a forma como é conduzida as informações, alinhado com as circulares de regulamentação e supervisão do Banco Central, se pode observar algumas lacunas, ou sombras, no processo, que podem ser mais bem exploradas, a fim de evitar, com as informações já obtidas por um dos representantes financeiros.

### **A integração entre Instituições Financeiras (IFs)**

Durante o processo de *know your customer* (KYC), ou seja, o início do cadastro de uma pessoa física ou jurídica, em uma instituição financeira, são

levantados uma série de dados, e, com isso, uma série de consultas são realizadas para uma aprovação de cadastro, como, por exemplo, consultas a órgãos externos, como serviço de proteção ao crédito (SPC), e demais apontamentos restritivos.

Após essa prévia análise, também, são feitas consultas em *sites* externos a IFs, a fim de encontrar notícias que possam desabonar o cliente, ou ainda, possíveis processos que possam estar incorrendo, com o indivíduo ou pessoas que participem do grupo econômico, como sócios, familiares ou Pessoas Expostas Politicamente (PEPs), caso algum desses pontos sejam encontrados, são apontados no cadastro.

Ocorre que essas informações ficam restritas a IFs, a qual o indivíduo inicia o relacionamento, no caso desse mesmo indivíduo tiver indícios de movimentações ilícitas em outra IFs, essa informação acaba por não ser compartilhada entre estes, o que acaba gerando um risco importante do processo da lavagem de dinheiro não ser interrompido.

Nas regiões de fronteira, situações como essa acabam por se potencializar, em função da facilidade da movimentação de recursos, em espécie, que acabam por transitar entre os clientes. Se observar a figura 2, acima, as IF são responsáveis por comunicar informações que possam ser suspeitas de lavagem de dinheiro, e, conforme a Circular de 2020 do Banco Central (BACEN), de número 4.001, as agências de fronteira devem atuar com maior rigor nesse tipo de movimento; porém tais informações de suspeita ou indícios de lavagem de dinheiro não ficam disponíveis as IFs, ou seja, cada uma delas tem o seu cadastro, com o seu perfil, e depende das informações que esta consiga levantar.

### **Novos Entrantes do Sistema Financeiro**

A revolução do setor bancário está em plena ebulição, com o advento das *fintechs*, surgem novas empresas que atuam como bancos, ou como serviços bancários, como sistemas de pagamentos, sistemas de aquisições de cartões, sistemas de investimentos, entre outros. Como citado, anteriormente, parte importante do início de relacionamento entre clientes e IF é o correto preenchimento das informações deste KYC.



Com as novidades tecnológicas e os recursos de inteligência artificial, as *fintechs* proporcionam um cadastro rápido, com retorno, relativamente, muito rápido, em comparação com os bancos tradicionais, para uma abertura de conta corrente.

Uma das questões para identificar possíveis indícios de lavagem de dinheiro, nas praças de fronteira, é a repetição de uma mesma pessoa, realizando operações fracionadas, em espécie, em ambiente de agências, porém, com o advento das *fintechs*, que, por sua vez, não possuem uma regulamentação própria do Banco Central para tais atividades, se torna muito mais complicado identificar, de forma assertiva, movimentos que não condizem com o fluxo dele.

### **Empresas na fronteira e operações *intercompany***

Outra característica peculiar de regiões de fronteira são as chamadas transações *intercompany*, ou seja, empresas que possuem estruturas nos dois países e utilizam dessa modalidade, para reduzir sua carga de impostos ou para facilitar processos de importação e exportação.

Apesar de ser uma atividade legal, e com grande potencial de ganho para as empresas, para as IFs, surgem um impacto muito importante, pois como elas obedecem a legislação do banco central do país onde a empresa está instalada, a IF não consegue se proteger de possíveis efeitos de lavagem de dinheiro na empresa do país vizinho.

Com isso, empresas que atuam com operações *intercompany* podem executar, normalmente, no Brasil, com toda documentação necessária, com a identificação dos sócios, via KYC, porém, na empresa subsidiada no país vizinho, pode operar com ações ilícitas, praticar o ato de lavagem de dinheiro e enviar os recursos para o Brasil, onde este já estará no sistema financeiro nacional, de forma legalizada.

Para mitigar esses riscos, por vezes, colaboradoras de agências financeiras da fronteira realizam visitas as estruturas da subsidiária do país vizinho, para avaliar o negócio, verificar se está condizente com as atividades que são declaradas pela empresa, no Brasil, ação esta que só é possível por ter a presença física desses

colaboradores, em região de fronteira, e que passa a ser um grande desafio para as *fintechs*, com a expansão de seus negócios.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Através do presente estudo, realizado com pesquisas bibliográficas, análises de cenários, legislação referente ao combate à lavagem de dinheiro e seus impactos, nas regiões de fronteira, com base em argumentos das dificuldades a serem encontradas, em especial, nas regiões de fronteira, para o combate, se encontram pontos importantes a serem destacados.

Com a legislação atual, uma das principais portas para a colocação dos recursos ilícitos no sistema financeiro nacional são as IFs de fronteira, que, por vezes, recebem uma atenção especial por parte das diretorias de cada banco, o monitoramento dos movimentos, em espécie, nas agências, bem como a corresponsabilidade dos colaboradores dessas agências, inclusive, com risco de responder, criminalmente, por omissão, em caso de identificações de lavagem de dinheiro.

Diante disso, o grande desafio das *fintechs* é não se tornar a via mais fácil para o processo de lavagem de dinheiro, justamente, por não estarem presentes, fisicamente, nas regiões de fronteira, perdem um fator importante na identificação de movimentos fora da capacidade ou do perfil correspondente ao seu usuário.

Outra limitação observada, e que acaba surgindo como uma fragilidade no sistema financeiro, é que, atualmente, não ocorre uma marcação de restrição externa às pessoas ou empresas que tenham a suspeita da lavagem de dinheiro, e, com isso, o encerramento da relação comercial com determinada IF, esse apontamento acaba por ficar, apenas, na IF que identificou a característica de processo ilícito, ou seja, caso a pessoa procure iniciar um relacionamento com outra instituição, seja banco, cooperativa, *fintech*, dificilmente, será impedido por não ter um apontamento externo visível a essas demais instituições.

Com isso, o combate à lavagem de dinheiro, cada vez mais, ganha importância, rastrear o dinheiro, identificar, seja através de tecnologia ou de

integração com os demais órgãos, que contenham informações, pode ser de grande relevância, para reduzir as fragilidades de lavagem de dinheiro, em especial, nas regiões de fronteira.

## REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/lavagemdinheiro>. Acesso em: 24 fev. 2021.

BANCO DO BRASIL. **Segurança**. Disponível em: [https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/bb-seguranca/prevencao-e-combate-a-lavagem-de-dinheiro-e-ao-financiamento-do-terrorismo-e-a-corrupcao/conheca-o-que-e-e-como-ocorre-a-lavagem-de-dinheiro-e-o-financiamento-do-terrorismo#/. Acesso em: 14 jan. 2021.](https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/bb-seguranca/prevencao-e-combate-a-lavagem-de-dinheiro-e-ao-financiamento-do-terrorismo-e-a-corrupcao/conheca-o-que-e-e-como-ocorre-a-lavagem-de-dinheiro-e-o-financiamento-do-terrorismo#/)

BARDARÓ, Gustavo Henrique. **Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais; comentários a Lei 6.613/1998, com as alterações da lei 12.683/2012**. 4ª Edição. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019.

BRASIL. **Carta Circular nº 4.001 de 29 de janeiro de 2020**. Publicação Banco Central do Brasil.

CASTELLAR, João Carlos. **Lavagem de dinheiro: a questão do bem jurídico**. Rio de Janeiro, Revan, 2004. 210p. Tese de mestrado.

CAVALCANTE, Marcio André Lopes. **Comentários a Lei nº 12.683/2012, que alterou a Lei de Lavagem de Dinheiro**. Disponível em: <http://www.dizerodireito.com.br>. Acesso em: 08 mar. 2020.

DEIAB JUNIOR, Remy. **Combate à Lavagem de Dinheiro Em Operações de Comércio Exterior**. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2018.

FERRARI, Maristela. **Conflitos e Povoamento na Fronteira Brasil-Argentina: Dionísio Cerqueira (SC), Barracão (PR) e Bernardo de Irigoyen (Misiones)**. Florianópolis (SC): Editora UFSC, 2010. P: 322

MACHADO, Lia Osório. Limites, Fronteiras, Redes. *In*: STROHAECKER, Tânia Marques. et al. (Org.). **Fronteiras e Espaço Global**. Porto Alegre: AGB-Seção Porto Alegre, 1998

UNISUL. **De fato e de direito**. Disponível em: [http://portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/U\\_Fato\\_Direito/article/view/1467/1123](http://portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/U_Fato_Direito/article/view/1467/1123). Acesso em: 13 jan. 2021.

## **O VIDEOMONITORAMENTO COMO ESTRATÉGIA DE COMBATE AO CRIME ORGANIZADO NA TRÍPLICE FRONTEIRA DO ESTADO DO PARANÁ**

*Giovanni Bruel Maurer<sup>1</sup>*  
*Luiza Lux Lock<sup>2</sup>*

### **Resumo**

O videomonitoramento tem sido uma importante ferramenta utilizada pela Polícia Rodoviária Federal (PRF), no Estado do Paraná, na faixa de fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai, para combater o crime organizado. Tendo como objetivo principal destacar a eficácia das ações da PRF, mediante a utilização de monitoramento, o presente artigo se trata de um estudo de caso, que se utilizou da pesquisa bibliográfica fundamentada por Oliveira (2014), Gritten (2017), Hamada (2018) entre outros e da análise de dados fornecidos pela área de inteligência da PRF. Constatou-se que, entre os anos de 2018 e 2020, o percentual de apreensões de cigarros, armas e drogas ilícitas, foram expressivos e evidenciam que o Paraguai é o principal país na rota dos criminosos, seja no fornecimento de drogas e munições, de forma ilegal, seja na recepção de carros roubados do Brasil. Sendo assim, esses dados demonstram que investir em tecnologias, nesse caso, no videomonitoramento, é fundamental para aumentar a eficácia do trabalho da PRF no combate ao crime organizado, na tríplice fronteira no Estado do Paraná.

**Palavras-chave:** Crime organizado; faixa de fronteira; PRF; videomonitoramento.

### **INTRODUÇÃO**

O crime organizado, por meio de suas organizações, age das mais diversas formas, ora investindo em novas tecnologias de comunicação, ora criando redes clandestinas de distribuição. Só o mercado ilegal internacional de drogas movimentada, anualmente, mais de US\$ 400 bilhões, ocupando o segundo lugar de mercado ilícito mais lucrativo, perdendo apenas para os produtos falsificados (MAVRELLIS, 2020). Vale destacar o Paraguai como principal fornecedor de drogas para a América do Sul, sobressaindo-se no contrabando de maconha.

Já os armamentos traficados provêm, principalmente, do Paraguai (armas curtas) e dos Estados Unidos da América (armas longas). Cerca de 99% das armas

<sup>1</sup> Polícia Rodoviária Federal (PRF). E-mail: giovannibruel@gmail.com.

<sup>2</sup> Polícia Rodoviária Federal (PRF). E-mail: luiza.lock@prf.gov.br.

contrabandeadas entram no Brasil, por meio de fronteira terrestre, sendo a tríplice fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai a principal porta de entrada no Brasil (FENAPEF, 2018). Armas e munições entram em território brasileiro, através da Ponte Internacional da Amizade, do Rio Paraná e, também, do Lago de Itaipu.

De acordo com Machado (2000), a faixa de fronteira do Brasil tem sido objeto de preocupação permanente do Estado no que diz respeito ao controle e ao vínculo territorial, já que, historicamente, os diversos crimes transfronteiriços são responsáveis pela entrada de armas, drogas, imigrantes ilegais e produtos contrabandeados em nosso país. Outra preocupação é concernente aos produtos roubados e furtados que são levados para fora do Brasil, através da fronteira, valendo-se da facilidade de travessia entre cidades gêmeas.

É nesse contexto que o videomonitoramento é apresentado como importante ferramenta utilizada pela área de inteligência da Polícia Rodoviária Federal (PRF), visando otimizar suas ações no combate ao crime organizado na tríplice fronteira no Estado do Paraná.

Com a proposta de apresentar a problemática existente, na faixa de fronteira, e destacar a contribuição do videomonitoramento, ao longo dos três últimos anos (2018-2020), no auxílio de prisões e nas apreensões de drogas, armas, munições e cigarros, o presente artigo consiste em um estudo de caso, estruturado em cinco partes, o qual está amparado por pesquisa bibliográfica e análise de dados fornecidos pela área de inteligência da PRF.

Na primeira parte será apresentado o conceito de faixa de fronteira brasileira - área que delimita a fronteira entre o Brasil e outros dez países - com destaque para a tríplice fronteira: Brasil, Paraguai e Argentina.

Na segunda parte, serão abordadas as tecnologias aplicadas ao videomonitoramento, que são utilizadas pela Polícia Rodoviária Federal no enfrentamento à criminalidade.

Nas partes três e quatro, serão apresentadas, respectivamente, revisões bibliográficas sobre o Projeto SINIVEM (Sistema Integrado Nacional de

Identificação de Veículos em Movimento, uma parceria entre os setores público e privado, com o objetivo de coibir e reprimir o crime organizado, no Brasil) e sobre o Programa Alerta Brasil.

Na parte cinco, teremos um panorama geral, contendo dados dos últimos três anos (2018- 2020) de atuação da PRF, no estado do Paraná, em especial na faixa de fronteira, mediante auxílio do videomonitoramento. Serão analisados dados como: prisões, apreensões de drogas (kg) e apreensões de armas.

As considerações finais demonstram a expressiva contribuição do videomonitoramento, como ferramenta utilizada pela Polícia Rodoviária Federal, para coibir, minimizar e combater ações criminosas, na tríplice fronteira, no Estado do Paraná.

## **FAIXA DE FRONTEIRA**

A faixa de fronteira é uma área juridicamente distinta<sup>3</sup>, principalmente no tocante ao uso do solo, ao repasse de recursos federais para os municípios e ao policiamento e patrulhamento pelos órgãos de segurança e defesa nacional. É considerada estratégica para a segurança nacional e possui regulamentos especiais em função de sua criticidade. Com, aproximadamente, 16.000 km de extensão e faz fronteira com 10 países: Suriname, Guiana, Venezuela, França (através da Guiana Francesa), Colômbia, Peru, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 20, “a faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para a defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei” (BRASIL, 1988).

Nessa faixa, que engloba desde áreas intensamente povoadas até regiões cobertas por mata e ocupadas por populações indígenas, ocorre, diariamente, o

---

<sup>3</sup> Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, regulamentada pelo Decreto no 85.064, de 26 de agosto de 1980.

fluxo internacional lícito e ilícito de pessoas, bens, mercadorias e divisas. É nesse contexto que as organizações policiais, entre elas a Polícia Rodoviária Federal – PRF, precisa atuar, de forma estratégica e efetiva, buscando conhecer as rotas e combater o fluxo de ilícitos.

É importante destacar que o crime organizado age das mais diversas formas, ora investindo em novas tecnologias de comunicação, ora criando redes clandestinas de distribuição. São práticas comuns a falsificação de documentos, o roubo ou furto de veículos, a corrupção social e o aliciamento de crianças e adolescentes de baixa renda.

Em relação ao tráfico internacional de drogas, o Relatório Anual da Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes, elaborado em 2019 (JIFE, 2019), identificou o Paraguai como a principal fonte de *cannabis* produzida, de forma ilegal, na América do Sul, e, devido à permeabilidade de suas fronteiras, continuamente usado como rota para o tráfico da cocaína produzida na Bolívia, na Colômbia e no Peru com destino ao Brasil e à Argentina.

Além de ocupar a posição de segundo maior consumidor de cocaína no mundo (ONU, 2019), o Brasil é marcado como *lócus* de beneficiamento e de distribuição de cocaína para a Europa, América Central e América do Norte (RAMIRES, 2019). A droga proveniente do Paraguai atravessa o território brasileiro, pelas vias terrestre e aérea, chegando aos portos marítimos, onde serão embarcadas. Segundo Jife (2017), as diversas apreensões de cloridrato de cocaína, em países africanos, indicam que esses países funcionam como entreposto para o tráfico de drogas destinado à Europa.

Estudo realizado pela *Global Financial Integrity*, no ano de 2017, aponta que o mercado ilegal internacional de drogas movimentava, a cada ano, entre US\$ 426 bilhões e US\$ 652 bilhões. É o segundo mercado ilícito mais lucrativo, perdendo somente para o de produtos falsificados, o qual movimentava cerca de US\$ 1,13 trilhão por ano (MAVRELLIS, 2020).

Já o tráfico de armas e munições ocorre a pedido do crime, com a finalidade

de abastecer o crime organizado, nas mais diversas regiões do Brasil. Na atualidade, o crime organizado opera segundo os moldes empresariais e com bases transnacionais, conectando diferentes formas de criminalidade: crimes contra a pessoa, contra o patrimônio, contra o sistema financeiro e contra a economia popular (ADORNO, 2002).

De acordo com relatório divulgado pela Divisão de Repressão a Crimes contra o Patrimônio e ao Tráfico de Armas da Polícia Federal, no ano de 2018, os armamentos traficados provêm, principalmente, do Paraguai (armas curtas) e dos Estados Unidos da América (armas longas). Conforme consta no documento, 99% das armas contrabandeadas entram no país, por meio de fronteira terrestre, sendo a tríplice fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai a principal porta de entrada em nosso país (FENAPEF, 2018).

A Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas relatou, em 2006, que a cidade de Foz do Iguaçu é centro de várias atividades do crime organizado, em particular a do tráfico de armas. Armas e munições entram em território brasileiro, através da Ponte Internacional da Amizade, do Rio Paraná e, também, do Lago de Itaipu. O transporte pesado é feito por balsas, aguardadas por caminhões e picapes do lado brasileiro (BRASIL, 2006).

O transporte do armamento para as demais regiões do país é iniciado pelas rodovias BR-277, 153 e 369, no modo “formiguinha”, ou seja, os contrabandistas misturam armas e munições com aparelhos de som, roupas e outros objetos, para burlar a fiscalização. As armas grandes vêm desmontadas, em peças separadas, conduzidas por pessoas diferentes, inclusive, mulheres, para dificultar a identificação. A maioria das armas apreendidas é de fabricação brasileira, exportadas legalmente para o Paraguai e que retomam em situação irregular (BRASIL, 2006).

Em relação ao comércio ilegal de mercadorias, importa analisar o contrabando e o descaminho, crimes transfronteiriços, constantemente, praticados



e extremamente danosos para a economia brasileira. Segundo cálculo elaborado pela Receita Federal do Brasil, no ano de 2013, se estima um prejuízo de cem bilhões de reais ao ano para o Estado Brasileiro, em decorrência desses crimes. A concorrência desleal do comércio ilegal é responsável pelo fechamento de empresas e pelo, conseqüente, aumento do desemprego em nosso país (VIANA, 2014).

Entre as principais mercadorias contrabandeadas para o Brasil, temos o cigarro paraguaio, que encontra aqui imenso mercado consumidor, já que o brasileiro consome cerca de 93 milhões de unidades (bastonetes) do produto ao ano. Segundo Barros<sup>4</sup> (2021), “a capacidade instalada do Paraguai para produção de cigarros é de 60 bilhões de bastonetes ao ano, sendo que sua produção anual estimada é de 45 bilhões de bastonetes”. Isso demonstra o potencial de mercadoria que pode ser produzida e disponibilizada para ação dos criminosos na fronteira.

Após atravessar a fronteira, de forma clandestina, seja por via terrestre ou fluvial, o cigarro contrabandeado é distribuído para as demais regiões do país, principalmente, para as regiões Sul e Sudeste. As rodovias federais BR 277, 272, 163 e 467 são as mais utilizadas no início do transporte, pois fazem a conexão do oeste paranaense com as demais regiões do estado ou com estados fronteiriços (ALVARES, 2018).

Em relação aos veículos roubados e furtados, no Brasil, que são transportados para o Paraguai, ou para a região de fronteira, segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, publicado em 2019, durante o ano de 2018, foram registrados 490.956 veículos furtados ou roubados, em todo o território nacional. Um crime que também é um problema para ser combatido, tendo em vista a agilidade e a rapidez dos criminosos na movimentação dos veículos roubados.

De acordo com Neves (2016), os veículos produtos de furto ou roubo, nas

---

<sup>4</sup> BARROS, L. S. Presidente do IDESF – Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras. Entrevista concedida a Giovanni Bruel Maurer e Luiza Lux Lock em 13 de janeiro de 2021.

mais diversas regiões do país, são trazidos para a fronteira com o Paraguai, tendo a finalidade de transportar ilícitos para dentro do Brasil. Nessas ações criminosas, Schons e Ferrari (2019) relatam que, em alguns casos, os veículos são transportados para dentro do Paraguai, e lá trocados por mercadorias ou drogas.

Além disso, a árdua tarefa das forças de segurança em coibir a entrada de mercadorias contrabandeadas ou sem desembaraço fiscal é dificultada pelos grandes investimentos feitos pelos criminosos em tecnologias de comunicação, como rádios amadores e aparelhos celulares, contendo localizador geográfico, o que permite aos diversos veículos envolvidos compartilharem sua localização e informarem possíveis ações policiais. As rotas do crime estão sempre mudando, adaptando-se e buscando antecipar-se às ações policiais.

## **VIDEOMONITORAMENTO**

O videomonitoramento é um recurso tecnológico, que vem sendo utilizado pela Polícia Rodoviária Federal, para auxiliar na ação policial e obter maior êxito no trabalho que é realizado nas áreas de fronteira.

Existem diversos conceitos para o termo “videomonitoramento”, mas Pires (2008), de forma simplificada, o definiu como um sistema que distribui sinais provenientes de câmeras para um determinado ponto de acesso, visando a atingir o objetivo de monitoramento preventivo de áreas, pessoas ou patrimônio, gravação e reprodução de imagens local ou remotamente, busca de imagens gravadas, para detectar ou identificar eventos ou situações específicas.

No que tange a sua utilização, entre as décadas de 1980 e 1990, diversos países passaram a investir em sistemas tecnológicos do tipo IVA – Identificação Automática de Veículos, principalmente, nas tecnologias OCR e ANPR (CARUSO, 2005).

O OCR (*Optical Character Recognition*) é uma tecnologia capaz de reconhecer, automaticamente, caracteres em qualquer fonte, enquanto o ANPR (*Automatic Number/License Plate Recognition*) processa e transforma as

informações binárias fornecidas pelo OCR e as compara com um banco de dados pré-existente, possibilitando a identificação de placas veiculares.

Câmeras dotadas de OCR contam com uma resolução maior do que aquelas, comumente, usadas no monitoramento viário, devendo ser estrategicamente posicionadas para a captura das placas veiculares, podendo ser de vídeo, com funcionamento contínuo, ou fotográfico, que são acionadas por sensor, quando identificada a presença de algum veículo (GRITTEN, 2017).

O sistema ANPR amplia tanto a possibilidade de se focar diretamente em veículos com restrições (furto, roubo, proprietário com mandado de prisão) quanto de se elaborar planejamentos mais precisos de investigação de crimes e de identificação de padrões delituosos (LU, 2003).

Nas últimas décadas, estudos realizados, em diversos países, indicam que a utilização de câmeras de videomonitoramento em ambientes públicos possibilita uma ação policial mais assertiva, inibindo a prática de crimes, possibilitando a identificação de criminosos, e auxiliando a tomada de decisão em operações policiais (BROWN, 1995).

No campo da segurança pública, merece destaque o crescimento frequente de cidades monitoradas por câmeras em tempo real. A aplicação dessa tecnologia, além de gerar segurança e confiabilidade nas abordagens, gera um ativo imensurável de controle de áreas e ambientes de risco eminente de crimes ou afins (LIMA, 2018).

No mesmo sentido, Ferreira (2008) relata que o monitoramento eletrônico está, intimamente, relacionado com a vigilância continuada, visando a diminuir as ocorrências criminais, elucidar crimes e providenciar evidências materiais que auxiliem os procedimentos judiciais, bem como aumentar a segurança da sociedade.

Com base no exposto, percebe-se a importância da aplicação de recursos tecnológicos, em especial do videomonitoramento, como ferramenta estratégica que permite uma alocação assertiva de recursos policiais, em áreas de risco, bem

como a movimentação de equipes em tempo real, possibilitando o combate do crime, no momento em que ele está ocorrendo.

Por outro lado, há questionamentos sobre os limites da atuação do Estado, frente ao direito à privacidade. Alguns autores argumentam que o uso do monitoramento por câmeras, em locais públicos, interfere na liberdade civil dos cidadãos, principalmente no direito à privacidade, servindo como forma de controle social. Há questionamentos sobre a eficiência do videomonitoramento, os abusos que podem ocorrer no uso de dados confidenciais e a superexposição dos indivíduos (HAMADA, 2018).

Para Oliva et. al. (2017), a eficácia de um sistema de videomonitoramento “parece depender de forma muito mais profundamente da atuação dos operadores e suas condições de trabalho do que das tecnologias sobre as quais se apoia”, ou seja, a interpretação das imagens por parte dos operadores seria decisiva para a análise e o processamento das imagens.

No mesmo sentido, Talha Ribeiro (2018) relata que “dispositivos tecnológicos podem muitas vezes reforçar as diferenças existentes entre os espaços tidos como “seguros” daqueles classificados como “de risco”, bem como marcar os “de fora” como possíveis ameaças à normalidade local”.

No entanto, uma análise abrangente da eficiência dos sistemas de videomonitoramento deve considerar, caso a caso, fatores como criminalidade e violência do local em tela, instituições públicas ou privadas que farão uso da tecnologia e objetivos da sua aplicação.

Segundo Rizzardi (2020), políticas públicas que utilizam o videomonitoramento como ferramenta de controle tanto podem contribuir, significativamente, para a melhoria da segurança, em ambientes públicos (distribuição adequada do efetivo policial) quanto podem propiciar a ingerência demasiada do Estado sobre a privacidade dos cidadãos. Em locais públicos, o indivíduo, naturalmente, perde a privacidade, pois se trata de um ambiente coletivo, onde prevalece o interesse da coletividade.

Nesse sentido, é importante lembrar que prevalece o entendimento de que as ruas são espaços de interesse coletivo, e, dessa forma, os direitos da coletividade superam os direitos individuais. Custode (2019), também, nos lembra o julgamento pronunciado pelo juiz da 1ª Vara da Fazenda Pública, Fernando Diniz, no ano de 2009, o qual afirma que “a restrição da intimidade já ocorre pelo simples fato das pessoas estarem em local público, e não pelas imagens que a câmera possa captar nestes locais”.

De acordo com Alves (2020), há relatos da aplicação de videomonitoramento aliado ao processamento e análise de dados, em diversas regiões do Brasil, propiciando o direcionamento do policiamento preventivo e repressivo. Pode-se citar como exemplo: os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia, Santa Catarina e Paraíba, onde as respectivas secretarias estaduais de segurança pública, em parceria com secretarias municipais, investem em sistemas de videomonitoramento e expandem sua aplicação a municípios com alto índice de violência e criminalidade.

Dessa forma, considerando a contínua e constante atividade de organizações criminosas, no Brasil, principalmente, em regiões de fronteira, os órgãos policiais vêm aperfeiçoando suas rotinas, o que inclui investimentos em tecnologia, treinamento de pessoas e adoção de estratégias adequadas à realização de controle, contenção e prevenção de condutas criminosas (OLIVEIRA, 2014).

É evidente que as controvérsias existentes sobre o uso do videomonitoramento irão desaparecer à medida que sua aplicação for, continuamente, analisada e melhorada, o que somente será atingido, através de regulamentação e fiscalização. Dessa forma, os cidadãos brasileiros terão garantido seu direito a um serviço de segurança pública de excelência, sem prejudicar seu direito à privacidade.

## **SISTEMA INTEGRADO NACIONAL DE IDENTIFICAÇÃO DE VEÍCULOS EM MOVIMENTO - SINIVEM**

Diante da crescente criminalidade, no ano de 2003, surgiu o Projeto Fronteiras/SINIVEM - Sistema Integrado Nacional de Identificação de Veículos em Movimento, uma parceria entre os setores público e privado, com o objetivo de coibir e reprimir o crime organizado, no Brasil, principalmente em relação a furtos e roubos de veículos, através do investimento em sistemas de videomonitoramento. Câmeras instaladas em pontos estratégicos das rodovias, entre eles, podemos citar o trecho final da BR-277, localizado em Foz do Iguaçu/PR, detectavam a passagem dos veículos, identificavam as placas e realizavam a análise de restrições em diversos bancos de dados. Por fim, era emitido um alerta para os policiais da base mais próxima com acesso ao SINIVEM para que procedessem a abordagem e a verificação, *in loco*, do veículo (GRITTEN, 2017).

Oliveira (2014) enfatiza a relevância das informações fornecidas pelo SINIVEM sobre a passagem ou não de veículos pelas fronteiras do país, indício fundamental para que a equipe policial decida pela fiscalização minuciosa de veículos, documentos e pessoas, especialmente se os ocupantes do veículo negarem a passagem eventualmente confirmada no sistema.

Esse projeto desempenhou um importante papel, porém dependia de recursos financeiros privados para seu funcionamento, o que comprometeu sua confiabilidade e disponibilidade para as instituições policiais.

### **ALERTA BRASIL**

Em 25 de março de 2009, através de publicação no Boletim de Serviço nº 17/DPRF, foi criada uma comissão composta por representantes de diversos setores da Polícia Rodoviária Federal, com o objetivo de elaborar o projeto “Sistema Alerta Brasil”.

Dando continuidade ao trabalho de implementação de monitoramento e de fiscalização eletrônicos de veículos, através de Sistema de Leitura Automática de Placas, utilizando tecnologia de Reconhecimento Óptico de Caracteres (OCR –

*Optical Character Recognition*), em 19 de agosto de 2013, a Polícia Rodoviária Federal propôs a criação do Projeto Alerta Brasil, assentado na PT/DG-DPRF/Nº 169 (BRASIL, 2019).

Iniciou-se a primeira fase do Alerta Brasil, que consistiu na implantação do Projeto- Piloto em oito estados da federação: Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. Foram instalados 35 pontos de monitoramento e de fiscalização eletrônica de veículos, proporcionando acesso a 98 faixas de rolamento. A análise e o tratamento da grande massa de dados produzida foi realizada através da contratação de uma Solução de Inteligência, contemplando *hardware*, *software* e serviços de inteligência analítica (BRASIL, 2019).

Enquanto figurava como projeto piloto, o Alerta Brasil já era capaz de aliar videomonitoramento e processamento de informações, mostrando-se uma ferramenta útil na identificação e na construção de padrões e tendências de movimentação dos veículos e na detecção de desvios de comportamento relacionados a crimes, como tráfico de drogas, roubo e furto de veículos e cargas, clonagem de veículos e contrabando (BRASIL, 2019).

No ano de 2015, através do Decreto nº 8.614, Art. 12, foi formalizada a criação do Alerta Brasil (BRASIL, 2015):

Fica instituído o Alerta Brasil, sistema de monitoramento de fluxo de veículos, a ser gerido pela Polícia Rodoviária Federal do Ministério da Justiça e Segurança Pública, com a finalidade de integrar e compartilhar os dados e as informações sobre veículos, cargas e passageiros em rodovias e áreas de interesse da União e subsidiar ações de prevenção, de fiscalização e de repressão de órgãos e de entidades integrantes do Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão ao Furto e Roubo de Veículos e Cargas.

O segundo momento do Alerta Brasil compreendeu a ampliação dos serviços de videomonitoramento e tratamento de dados para os demais estados da federação. Em dezembro de 2018, o sistema contava com 68 pontos de videomonitoramento instalados, permitindo o acompanhamento de 173 faixas de rolamento (BRASIL, 2019).

No ano de 2019 iniciou a terceira fase do Alerta Brasil. Segundo Felipe (2019), o sistema passou a contar com cerca de 750 câmeras instaladas nas rodovias federais do país, além da integração com diversos sistemas de videomonitoramento de outras instituições. O módulo SPIA do Alerta Brasil foi desenvolvido com o objetivo de integrar o sistema de videomonitoramento das rodovias federais aos sistemas de videomonitoramento de cidades, tendo início nos estados do Ceará, Bahia e Paraíba (BRASIL – AGÊNCIA PRF, 2019). Por meio de parceria entre a PRF e a Secretaria Estadual de Segurança e Defesa Social do Ceará, o estado registrou o menor número de roubo e furto a veículos em oito anos (FELIPE, 2019).

Percebe-se que, desde a criação do Alerta Brasil, as equipes de tecnologia da Polícia Rodoviária Federal vêm aprimorando as técnicas de inteligência artificial, ampliando os pontos de captura de imagens e desenvolvendo sua capacidade de “leitura” e cruzamento de dados referentes às centenas de veículos que circulam nas rodovias federais do país (ABTLP, 2019).

### **USO DE VIDEOMONITORAMENTO PELA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL (PRF) NO ESTADO DO PARANÁ**

Conforme dados extraídos do SIGER/DPRF, o uso do videomonitoramento tem contribuído, expressivamente, para a repressão à criminalidade nas rodovias federais que transpassam o estado do Paraná.

Através da análise de dados fornecidos pelas câmeras de videomonitoramento, afixadas nos mais diversos pontos das rodovias federais, analistas da área de inteligência identificam veículos suspeitos e indicam sua provável localização às equipes operacionais, que, então, procedem a busca do veículo. Alguns municípios do Paraná, através de suas respectivas Secretarias Municipais de Segurança Pública, oficializaram convênios ou parcerias com a PRF, autorizando o acesso a câmeras que monitoram o trânsito de ruas e avenidas, o que facilita o trabalho de inteligência.

A tabela 1 demonstra a comparação entre as apreensões realizadas com o



uso de análises de inteligência, no Estado do Paraná, entre os anos de 2018 e 2020. Essas análises são possíveis devido aos dados fornecidos pelo Alerta Brasil e demais sistemas de videomonitoramento disponibilizados à Polícia Rodoviária Federal, havendo a identificação de rotas utilizadas pelo crime organizado e o acionamento das equipes operacionais.

Tabela 1 - Dados de apreensões realizadas no Estado do Paraná com o uso de análises de inteligência.

<b>Ílícito</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Prisões (un)	234	372	628
Maconha (kg)	27.184	50.538	119.762
Cocaína (kg)	185	5.502	2.179
Crack (kg)	200	516	235
Armas (un)	37	55	47
Munições (un)	17.522	7.719	8.188
Veículos recuperados (un)	64	7.98	180
Cigarros (pct)	1.112.780	2.640.271	2.632.353

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do Alerta Brasil e demais sistemas de videomonitoramento disponibilizados à Polícia Rodoviária Federal, 2021.

A tabela 2 demonstra o percentual de apreensões feitas, com a utilização de análises de inteligência em relação ao total de apreensões realizadas no estado do Paraná, entre os anos de 2018 e 2020.

Tabela 2 - Percentual de apreensões feitas com a utilização de análises de inteligência entre os anos de 2018 e 2020<sup>5</sup>

Ílícito	Apreensões totais 2018	% Análises de inteligência 2018	Apreensões totais 2019	% Análises de inteligência 2019	Apreensões totais 2020	% Análises de inteligência 2020
Prisões (un)	2.901	8%	3.345	11%	3.364	19%
Maconha (kg)	45.016	60%	58.259	87%	146.021	82%
Cocaína (kg)	4.555	4%	4.087	135% *	2.024	107% *
Crack (kg)	629	32%	648	80%	442	53%
Armas (un)	149	25%	202	27%	98	48%
Munições (un)	20.697	85%	29.737	29%	9.970	82%
Veículos recuperados (un)	627	10%	580	17%	638	28%
Cigarros (pct)	1.916.497	58%	3.982.631	66%	4.175.264	63%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do Sistema DPRF, 2021.

De acordo com esses dados, é possível salientar a contribuição das análises de inteligência, com base em dados obtidos por videomonitoramento, nas apreensões de cigarros, drogas e armas. Para o tráfico desses ilícitos, membros de organizações criminosas utilizam rotas elaboradas e criam estratégias, para impossibilitar ou retardar a ação policial, sendo indispensável o uso do videomonitoramento para identificação e acompanhamento dos veículos utilizados.

Até o início do ano de 2020, a Superintendência do Estado do Paraná contava com sete delegacias, quais sejam: 01) Metropolitana – Colombo, 2) Pato Branco, 3) Ponta Grossa, 4) Cascavel, 5) Foz do Iguaçu, 6) Guaíra e 7) Londrina. Durante esse ano, a Superintendência do estado do Paraná criou mais duas delegacias, uma localizada em Guarapuava (Delegacia 08) e outra em Maringá (Delegacia 09), ambas localizadas no interior do estado do Paraná, afastadas da faixa de fronteira.

<sup>5</sup> A porcentagem de cocaína apreendida com uso de análises de inteligência supera o total de cocaína apreendida pelas equipes operacionais da PRF devido ao apoio realizado, pelos agentes de inteligência, a outros órgãos de segurança pública, sendo o total apreendido computado para estatísticas do setor.

Ao analisar os dados de apreensões de drogas, armas, munições e cigarros, nos anos de 2018, 2019 e 2020, apresentados nas tabelas 3, 4 e 5, respectivamente, se percebe que grande parte dessas apreensões ocorreram nos trechos de circunscrição das delegacias de fronteira que realizam o policiamento de rotas que ligam Brasil e Paraguai (Guaíra, Foz do Iguaçu e Cascavel).

Tabela 3 – Apreensões de drogas, armas munições e cigarros no ano de 2018 entre delegacias de fronteira com o Paraguai e o total do Estado do Paraná.

Ilicito ano 2018	DELo4	DELo5	DELo6	Total delegacias de fronteira com Paraguai	Total do Estado do Paraná	%
Cigarros (pct)	312.945	33.268	809.827	1.156.040	1.916.497	60%
Maconha (kg)	6.974	9.584	22.246	38.804	45.016	86%
Cocaína (kg)	2.434	494	12	2.940	45.55	65%
Crack (kg)	62	241	212	515	629	82%
Armas (un)	22	46	12	80	149	54%
Munições (un)	10.816	4.237	4.714	19.767	20.697	95%

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do Sistema Parte Diária Informatizada/DPRF, 2021.

Conforme a tabela 4, a seguir, se pode observar que, no ano de 2019, a atuação no Paraná foi expressiva em relação ao total de delegacias da Polícia Rodoviária Federal que estão na área de fronteira com o Paraguai.

Tabela 4 - Apreensões de drogas, armas, munições e cigarro no ano de 2019 – relação entre delegacias de fronteira com o Paraguai e o total de delegacias do Estado do Paraná.

Ilicito ano 2019	DELo4	DELo5	DELo6	Total delegacias de fronteira com Paraguai	Total do Estado do Paraná	%
Cigarros (pct)	241.765	181.274	2.364.091	2.787.130	3.982.631	70%
Maconha (kg)	6.388	24.662	15.892	46.942	58.259	80%
Cocaína (kg)	14	423	136	573	1.087	14%
Crack (kg)	45	150	17	212	648	32%
Armas (un)	33	118	6	157	202	78%
Munições (un)	13.599	10.516	1.920	26.035	26.737	97%

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do Sistema Parte Diária Informatizada/DPRF, 2021

Na tabela 5, temos os dados de 2020, que complementado os anos de 2018 e 2019, fortalecem as afirmações dos autores citados, sobre a importância do videomonitoramento.

Tabela 5 - Apreensões de drogas, armas, munições e cigarro no ano de 2020 – relação entre delegacias de fronteira com o Paraguai e o total de delegacias do Estado do Paraná.

Ílícito ano 2020	DELo4	DELo5	DELo6	Total delegacias de fronteira com Paraguai	Total do Estado do Paraná	%
Cigarros (pct)	210.484	116.319	3.131.339	3.458.142	3.458.142	83%
Maconha (kg)	21.746	21.298	52.000	95.044	95.044	65%
Cocaína (kg)	58	172	168	398	398	20%
Crack (kg)	198	172	0	370	370	84%
Armas (un)	9	8	39	56	56	57%
Munições (un)	1.333	145	7.774	9.252	9.970	93%

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do Sistema Parte Diária Informatizada/DPRF, 2021.

É possível perceber a prevalência de apreensões nas regiões de fronteira com o Paraguai em relação às demais regiões do estado do Paraná, o que pode estar relacionado à concentração de ilícitos, em determinadas rotas terrestres, principalmente, as rodovias BR 277, BR 272, BR 163 e BR 467, que são as mais utilizadas no início do transporte.

Para além da região de fronteira, as rotas aumentam para inúmeras possibilidades, incluindo rodovias estaduais, municipais e percursos urbanos que passam por dentro de municípios, o que dificulta a ação das forças de segurança pública, inclusive das análises de inteligência, já que muitos pontos do estado estão descobertos de videomonitoramento.

Destaca-se que, no ano de 2019, houve um grande aumento de apreensões de cocaína na circunscrição da delegacia metropolitana, que compreende a região de Curitiba. Essas apreensões foram desencadeadas pelo uso de análises de inteligência, resultando no montante de 2,8 toneladas de droga. Da mesma forma, no ano de 2019, houve um aumento nas apreensões de crack na circunscrição da delegacia de Londrina, resultando no montante de 411kg de droga apreendida.

Para tanto, também, houve a contribuição de informações de inteligência.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Combater o tráfico de armas, de drogas, os furtos e os roubos de veículos tem sido um grande desafio para os profissionais que atuam nas áreas de fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai, sendo este último o principal fornecedor de ilícitos apreendidos pela PRF, no estado do Paraná, tendo em vista o número de apreensões de mercadorias, drogas, armas e prisões de criminosos que atuam nessa região.

A partir da revisão bibliográfica apresentada, percebe-se a importância do uso de tecnologia, em especial do videomonitoramento, para a melhor prestação do serviço de segurança pública, possibilitando a alocação estratégica de recursos humanos e materiais e o atendimento, em tempo real, de ocorrências criminais. Em se tratando de rodovias federais, os dados de apreensões realizadas pela PRF, na região de fronteira do estado do Paraná, orientadas pelo uso do videomonitoramento, indicam que esse recurso tecnológico tem auxiliado na identificação de veículos e rotas utilizadas em favor do crime.

No período de estudo deste trabalho, considerando os anos de 2018, 2019 e 2020, a apreensão de pacotes de cigarro pelas delegacias de fronteira representou, respectivamente, 60% (1.156.040), 70% (2.787.130) e 83% (3.458.142) do total de apreensões de todas as delegacias da PRF no estado do Paraná.

Além de cigarros, os números também são expressivos na quantidade de maconha, cocaína, crack, armas e munições apreendidas da faixa de fronteira, a partir de análises de inteligência. Nos três anos analisados, a quantidade de munições apreendidas na região da tríplice fronteira superou 90% do total de apreensões no estado. Em relação ao tráfico de maconha, nos anos de 2018 e 2019, as apreensões na faixa de fronteira superaram 80% do total, enquanto no ano de 2020 o valor chegou à 65%.

Esses dados corroboram a afirmação de que o videomonitoramento é uma ferramenta eficaz e extremamente importante para o êxito do trabalho realizado

pelos profissionais da PRF, na região da tríplice fronteira, garantindo mais eficácia no combate ao crime organizado, reprimindo ou reduzindo as ações das organizações criminosas atuantes nas mais diversas regiões do país que buscam se abastecer com produtos ilícitos, utilizando rotas terrestres que se iniciam na fronteira, atravessam o estado do Paraná e se capilarizam em direção aos populosos centros urbanos.

Percebe-se que o principal foco de atenção está no Paraguai, pois, além de fornecer cigarros, armas e drogas diversas para o crime organizado, este país é o principal recebedor de veículos roubados ou furtados no Brasil. Não obstante, armas brasileiras exportadas para o Paraguai retornam ao Brasil, de forma ilícita, reforçando a necessidade da concentração de esforços policiais na faixa de fronteira entre os dois países.

Importa ressaltar que, de acordo com os dados pesquisados, mesmo durante a pandemia de COVID-19, vivenciada durante todo o ano de 2020, a criminalidade permaneceu atuante. Não obstante tenha havido um período de fechamento das fronteiras entre Brasil e Paraguai, o fluxo de contrabando e tráfico de drogas e de armas permaneceu constante, o que pode ser comprovado pelas apreensões realizadas pela PRF na região da tríplice fronteira.

Os dados apresentados neste estudo, considerando apreensões realizadas com base no uso integrado de videomonitoramento e análises de inteligência, demonstram a relevância dos investimentos realizados pela PRF em inovações tecnológicas voltadas para o monitoramento das rodovias federais, buscando superar as estratégias, sempre evoluídas, do crime organizado, o qual dispõe de armamento pesado, equipamentos tecnológicos e uma rede de informantes a seu favor.

Percebe-se que o investimento em tecnologia, em especial em sistemas de videomonitoramento acompanhados de análises de dados por agentes capacitados, se mostrou fundamental e efetivo no combate ao crime organizado atuante na tríplice fronteira no Estado do Paraná. A partir de maior investimento público,

acredita-se que essa ferramenta pode otimizar, de forma exponencial, a prestação de segurança pública em nosso país.

## REFERÊNCIAS

ABTLP - Associação Brasileira de Transporte e Logística de Produtos Perigosos. **Tecnologias da PRF, SEOPI e SENASP são integradas para operacionalizar o maior sistema de monitoramento viário do país.** Disponível em: <http://www.abtlp.org.br/index.php/tecnologias-da-prf-seopi-e-senasp-sao-integradas-para-operacionalizar-o-maior-sistema-de-monitoramento-viario-do-pais/>. 2019. Acesso em: 03 dez. 2020.

ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, nº 8, p. 84-135, julho/dezembro de 2002.

ALVARES, Lília. **A rede transfronteiriça do contrabando de cigarros: entre Salto del Guairá-Paraguai e Guaíra-Brasil de 1970 a 2016.** 2018. 142 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Marechal Cândido Rondon, 2018.

ALVES, Israel Saraiva. **Reconhecimento Facial no Auxílio à Segurança Pública na Cidade de Florianópolis.** 54f. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Inteligência de Segurança - Universidade do Sul de Santa Catarina. Florianópolis, 2020.

ANACLETO, Leandro da Silva. **Videomonitoramento como ferramenta para a diminuição dos índices de criminalidade na área comercial urbana de Cacoal-RO.** 34f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado Administração) - Universidade Federal de Rondônia, Cacoal, 2018.

BRASIL – AGÊNCIA PRF. **Tecnologias da PRF, SEOPI e SENASP são integradas para operacionalizar o maior sistema de monitoramento viário do país.** 27 de setembro de 2019. Disponível em: <http://www.prf.gov.br/agencia/?p=64395>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Audiência Pública Nº 01.** 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/audiencias-publicas/arquivos-e-anexos/edital-da-ap-no-01-2019-alerta-brasil.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Diário Oficial da União, Brasília, v. 191, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8614.** 2015. Disponível em:



[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8614.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8614.htm).  
Acesso em: 03 dez. 2020.

BRASIL. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar as Organizações Criminosas do Tráfico de Armas**, 2006. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/cpiarmas.pdf>. Acesso em: 26 set. 2020

BROWN, Ben. **CCTV in Town Centres: Three Case Studies**, Home Office Police Research Group Crime and Detection Series: Paper nº 68. London, 1995. Disponível em: <http://library.npia.police.uk/docs/hopolicers/fcdps68.pdf>.

CARUSO, Alberto Fabrício. **O Uso de Sistemas de Identificação Automática de Veículos Como Instrumento de Implantação de Políticas de Transporte e Forma de Agregar Funções à Utilização Veicular** [Rio de Janeiro] 2005 VIII, 268 p 29,7 cm (COPPE/UFRJ, M.Sc. Engenharia de Transportes, 2005) Tese – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.

CUSTODE, Álice Thainá Chagas. **A implantação do sistema de videomonitoramento no município de Eusébio**: um estudo de caso da política de vigilância do espaço público municipal. 2019. 62 f. Monografia (Graduação em Gestão de Políticas Públicas) - Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

DAS NEVES, Jorge Alex [et al.]. **Segurança pública nas fronteiras**, sumário executivo: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) / organização. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016. 123 p.

FELIPE, Andrea Piacenzo de Freitas. **Aplicações tecnológicas na modernização do policiamento ostensivo na Polícia Rodoviária Federal**: eficácia e eficiência na segurança pública. 61f. Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE), 2019

FENAPEF. **Relatório da PF recomenda ações para coibir tráfico de armas**. Disponível em: <https://fenapef.org.br/relatorio-da-pf-recomenda-acoes-para-coibir-trafico-de-armas-contrabandeadas-dos-paises-do-mercosul-e-dos-eua/> . Acesso em: 27 set. 2020.

FERREIRA, Tércia Maria. **Monitoramento eletrônico de logradouros públicos**: a tecnologia a serviço da Segurança Pública. REBESP, Goiânia, n.1, v.1, p.1-5, jul./dez. 2008 Disponível em: <http://revista.ssp.go.gov.br/index.php/rebsp/article/view/72/27>. Acesso em: 27 set. 2020.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança**

**Pública.** 2019. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/09/Anuario-2019-FINAL-v3.pdf>. Acesso em: 27 set. 2020.

GRITTEN, Fernando Jair de Paula; PAULA, Giovani de. Universidade do Sul de Santa Catarina. Núcleo de Estudos Sociedade, Segurança e Cidadania. **Sociedade, segurança e cidadania: livro II - paz no trânsito /** Organizador José Onildo Truppel Filho ; [design instrucional Lis Airê Fogolari]. – Palhoça : UnisulVirtual, 2017. 229 p.

HAMADA, H. H., & NASSIF, L. N. **Perspectivas da segurança pública no contexto de smart cities: desafios e oportunidades para as organizações policiais.** P 189-213, 2018. Recuperado de <https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/3467>.

Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE), **Informe 2019.** Disponível em: [https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2019/Annual\\_Report/Spanish\\_ebook\\_AR2019.pdf](https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2019/Annual_Report/Spanish_ebook_AR2019.pdf). Acessado em: 14 set. 2020.

LIMA, Francisco Dulcillande S.; ALMEIDA, Jorge Luiz. Tecnologia das Câmeras de Videomonitoramento na Segurança Pública. RHM – Homens do Mato – **Revista Científica de Pesquisa em Segurança Pública**, v. 18, p. 43-60, jan./jun., 2018.

LU, Y. **Getting away with the stolen vehicle: An investigation of journey-after-crime.** Professional Geographer, 2003.

LUCENA, Ronald Rodrigues de. **Sistemas eletrônicos de segurança: o monitoramento de circuito fechado de televisão em benefício a segurança do município de Altamira.** 33f. Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Segurança Privada - Universidade do Sul de Santa Catarina, Santarém, 2018.

MACHADO, Lia Osório. Limites e Fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade. **Revista Território**, Rio de Janeiro, ano V, n. 8, p.7-23, jan./jul., 2000.

MAVRELLIS, C. Transnational Crime and the Developing World. **Global Financial Integrity**, 27 mar. 2017. Disponível em: <https://gfintegrity.org/report/transnational-crime-and-the-developing-world/>. Acesso em: 26 de set. 2020.

OLIVA, D. C.; PÁTARO, C. R. Os usos e abusos do olhar: classificando corpos por trás das câmeras de videomonitoramento, **Revista PsicoFAE – Pluralidades em Saúde Mental.** v.6, n. 2, 2017.

OLIVEIRA, Alessandro Ricardo. **Policiamento rodoviário: cenário e perspectivas.** Capítulo 2. Assis: Triunfal Gráfica e Editora, 2014, 340 p.

ONU. **UNODC: Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime.** Disponível em: <https://nacoesunidas.org/escritorio-da-onu-discute-parceria-para-combater->

cultivo-e-traffic- de-drogas-na-fronteira-amazonica/ (06.09.2019). Acesso em: 14 set. 2020.

PÊGO, Bolívar, [et al.]. **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública - Volume 1. Papel e Ações das Instituições Brasileiras na Faixa de Fronteira.** IPEA, Rio de Janeiro, 2018.

PIRES, Fábio. **Metodologia de Automação Integradas ao Centro de Controle, Comunicação, Operações e Segurança – CCCOS para o Sistema Portuário.** São Paulo: PMSP, 2011.

PONTES, Marcia. **Videomonitoramento no trânsito invade a privacidade e fere o direito de imagem?** 2018. Disponível em: <<https://www.mesorregional.com.br/videomonitoramento-no-transito-invade-a-privacidade-e-fere-o-direito-de-imagem/>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

RAMIRES, Jéssica Mayara Lima. **A atuação conjunta das instituições de segurança nas fronteiras: um estudo de caso da fronteira franco-brasileira.** 2019. 23 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Departamento de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2019. Disponível em: <http://repositorio.unifap.br:80/jspui/handle/123456789/635>. Acesso em: 14 set. 2020.

RIZZARDI, Katia. **O uso dos sistemas de videomonitoramento como mecanismo de controle e sua legitimidade ante a ordem constitucional e os direitos fundamentais.** 2020. 92 f. Monografia (Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais). Curso de Direito. Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, RS, 2020.

SCHONS, Alan Diogo; FERRARI, Maristela. **Redes de Comércio Ilegal na Zona De Fronteira Brasileiro-Paraguai: Extremo Oeste Do Paraná (BRA) Limítrofe Aos Departamentos De Canindeyu e Alto Paraná ( PYG).** XIII Encontro Nacional da ANPEGE. 2019. Disponível em: [https://www.enanpege2019.anpege.ggf.br/resources/anais/8/1562523906\\_ARQUIV\\_O\\_Alansc\\_honseMaristelaFerrariENANPEGE2019final.pdf](https://www.enanpege2019.anpege.ggf.br/resources/anais/8/1562523906_ARQUIV_O_Alansc_honseMaristelaFerrariENANPEGE2019final.pdf). Acesso em: 01 nov. 2020.

SILVA, Eugênio. **Reconhecimento de caracteres.** Núcleo de Computação Eletrônica. UFRJ. Disponível em: <http://www.nce.ufrj.br/conceito/artigos/2006/016p1-3.htm>. Acesso em: 20 set. 2020.

TALHO RIBEIRO, L. Olhares vivos em olhos de vidro: a vigilância por meio de câmeras de monitoramento no bairro de Botafogo. CSOnline - **REVISTA ELETRÔNICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**, (25), 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17433>. Acesso em: 18 jan. 2021.

VIANA, Daniel Bombonati Martins. **Policciamento rodoviário: cenário e**

perspectivas. Capítulo 5. Assis: Triunfal Gráfica e Editora, 2014, 340 p.

## **A FRONTEIRA BRASILEIRA E O CONTRABANDO DURANTE A PANDEMIA DE CORONAVÍRUS**

*Eliei Weiss<sup>1</sup>*  
*Felipe da Silva Alcantara<sup>2</sup>*

### **Resumo**

Diante da maior crise mundial, na área da saúde, do século XXI, devido à pandemia do Coronavírus (COVID-19), que ocasionou o fechamento das fronteiras terrestres do Brasil com os 10 países da América do Sul, com quem faz divisa de território, além do distanciamento social que gerou uma série de problemas econômicos, era esperado uma redução na criminalidade transfronteiriça, o que não ocorreu. O Brasil que é um país de dimensões continentais, acaba sendo rota do contrabando com os países com quem faz fronteira, e, com o trancamento destas, a criminalidade acabou se reinventando para escoar estes ilícitos que fazem girar a economia informal. Correndo maiores riscos de serem apreendidos pelos órgãos de segurança pública, que investem, cada vez mais, na área de inteligência, e, em consequência das dificuldades logísticas, gerada pelo trancamento das fronteiras terrestres, não houve redução desse tipo de criminalidade, o que demanda o estudo dos seus motivos.

**Palavras-chave:** Crime; contrabando; fronteira; pandemia.

### **INTRODUÇÃO**

O presente artigo tem como objetivo apresentar a relação que a pandemia do coronavírus Covid-19 teve com o número de apreensões feitas pelos órgãos de segurança pública, especificadamente, pela Polícia Rodoviária Federal (PRF), o que servirá de base comparativa para fundamentar o aumento do contrabando, no período de fechamento de fronteiras, durante a crise pandêmica.

A primeira seção versa sobre a extensão territorial do Brasil, que, por ter dimensões continentais, acaba por facilitar a logística de escoamento de mercadorias oriundas do contrabando, sendo rota imprescindível para fazer girar essa economia informal, que causa um grande prejuízo para a economia do país, bem como para outros setores, dentre os quais, para a saúde pública.

---

<sup>1</sup> Acadêmico do curso de pós-graduação em gestão, estratégia e planejamento em fronteiras – IDESF/2021. Profissional da PRF, formado em Curso Superior em Direito - Centro Universitário Fundação Assis Gurgacz - Cascavel-PR ano 2014. E-mail: elielweiss@gmail.com.

<sup>2</sup> Acadêmico do curso de pós-graduação em gestão, estratégia e planejamento em fronteiras – IDESF/2021. Profissional da PRF, formado em Curso Superior Publicidade – Estácio de Sá – Rio de Janeiro-RJ ano 2004. E-mail: felipe.alcantara@prf.gov.br.

Na segunda seção, consta as peculiaridades geográficas que separam o país por Arcos (Norte, Centro e Sul), que os diferenciam pelo tipo de contrabando, conforme as características de cada região e os países que fazem fronteira; assim como as cidades gêmeas que são os municípios situados em linha de fronteira seca ou fluvial, que servem de porta de entrada para a maioria dos ilícitos provenientes dos vizinhos transfronteiriços, e servem para captação de mão de obra para o crime, devido à precariedade das condições de vida nessas cidades.

Na terceira, e última seção, serão citados os dados estatísticos, levantados pela PRF, nos anos de 2019 e 2020, que foram utilizados pelo Diretor Executivo da Polícia Rodoviária Federal José Lopes Hott Júnior, no Seminário de Fronteiras do Brasil, realizado pelo IDESF (Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteira)<sup>3</sup>, servindo como fundamentação de que “houve um incremento do número de apreensões no ano de pandemia de Covid-19”, apesar do fechamento das fronteiras terrestres com os países vizinhos<sup>4</sup>, não conseguindo frear o ímpeto dos contrabandistas, que estão, cada vez mais, ousados e dispostos a criar novos meios para driblar as fiscalizações dos órgãos de segurança pública.

Na conclusão, é estabelecido que o fechamento de fronteiras e o aumento da fiscalização não foram suficientes para diminuir esse tipo de criminalidade, sendo necessárias políticas públicas mais eficazes.

## **BRASIL, UM PAÍS CONTINENTAL**

O Brasil é a quinta maior extensão territorial do mundo, ocupando quase a metade do território da América do Sul, com aproximadamente 47% da área, ou seja, 8.515.692,272 km<sup>2</sup>. Ademais, as fronteiras brasileiras são limítrofes com 10 países sul-americanos, que são Guiana Francesa, Guiana, Suriname, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Uruguai, Paraguai e Argentina, só não sendo vizinho de Chile e Equador.

Das fronteiras citadas, temos de área terrestre, aproximadamente, 15.735 km, e litorânea, 7.367 km, chegando ao total de 23.102 km. Destaca-se que o Brasil é o

<sup>3</sup> Disponibilização feita pela PRF.

<sup>4</sup> Portaria nº 125 de 19 de março de 2020.

país que tem a maior faixa de fronteira constituída dentre esses países, que é de 150 km de extensão, contados a partir do limite internacional.

Partindo das fronteiras do Brasil, desenham-se algumas das principais rotas de contrabando que atravessam o território nacional de ponta a ponta, e vão distribuindo-se, conforme a demanda do mercado, assim como alterando seus percursos e migrando para outras regiões, de acordo com as ações policiais realizadas.

As fronteiras brasileiras são muito extensas. Ainda que o dólar esteja valorizado frente ao real, a rentabilidade de mercadorias, como cigarros ou medicamentos, continua sendo muito alta. Outrossim, os produtos que têm entrada ou comercialização proibida no Brasil, por sua periculosidade, como armas, munição, cigarros, agrotóxicos e alguns medicamentos continuam entrando, de forma indiscriminada, independentemente das variações cambiais. Vários produtos acabam entrando no país, de forma ilegal, e encontrando fácil comercialização, gerando sempre uma grande lucratividade aos contrabandistas e muitos prejuízos a sociedade brasileira

## **AS FRONTEIRAS DO BRASIL**

Cada fronteira tem suas peculiaridades, por conta de fatores, como a geografia, o país que avizinha, as características populacionais e, até mesmo, o tipo de contrabando praticado em cada uma delas. Devido às particularidades de cada uma das principais fronteiras, estas são portas de entrada de diferentes tipos de mercadorias contrabandeadas.

### **Arco Central:**

#### **Mato Grosso**

O Mato Grosso faz fronteira com a Bolívia, por onde entram mercadorias diversas, principalmente, pneus, vestuário e cigarro. O contrabando segue rota pela BR-174, BR-070 e BR-163.

### **Mato Grosso do Sul**

No estado do Mato Grosso do Sul, as fronteiras são com a Bolívia e o Paraguai. Esse estado é um dos maiores corredores de distribuição de mercadorias ilegais para rotas nacionais e internacionais. Na fronteira com o Paraguai, as mercadorias contrabandeadas com maior incidência são: cigarros; eletrônicos; medicamentos; cosméticos, drogas e armas. Na fronteira com a Bolívia, as mercadorias mais comuns são cigarros, bebidas, vestuários, pneus e drogas. Esse estado é o responsável pela distribuição aos estados de São Paulo, Minas Gerais, Goiás e Distrito Federal. Suas principais rotas de distribuição passam pela BR-267, BR-262, BR-060, BR-163, BR-463, BR-419 e BR-158.

### **Arco Sul:**

#### **Paraná**

No estado do Paraná, há fronteiras com o Paraguai e a Argentina. O oeste do estado é uma das maiores portas de entrada de contrabando no Brasil e é, também, onde existe maior intensificação policial. Na fronteira com o Paraguai, há o registro de todo o tipo de mercadorias, com destaque para cigarros, eletrônicos, medicamentos, cosméticos e bebidas, assim como drogas e armas. Pela fronteira com a Argentina, entram alimentos, itens de vestuário e bebidas.

O Paraná é porta de entrada e distribuição para os estados do centro-oeste e sul do Brasil. As principais rotas de acesso são a BR-277, a BR-163 e as rodovias estaduais, assim como rotas municipais.

No Paraná, também, se registra a entrada de mercadorias pelo porto de Paranaguá, quase sempre, procedentes de países asiáticos, principalmente da China.

#### **Santa Catarina**

O estado de Santa Catarina faz fronteira com a Argentina, onde a maior ocorrência é de entrada de alimentos, bebidas e peças de vestuário, além de alguns produtos procedentes do Paraguai. As principais rotas de acesso são BR-163, BR-



282, BR-153, BR-470, BR-116, BR-101 e as rodovias estaduais, assim como rotas municipais.

### **Rio Grande do Sul**

O Rio Grande do Sul faz fronteira com a Argentina e com o Uruguai, sendo o fluxo de mercadorias procedentes do Paraguai, via Paraná, ou via Argentina. Os maiores volumes correspondem a cigarros, alimentos, bebidas, eletrônicos e diversos. Na fronteira com o Uruguai, além de alimentos e bebidas, também entram medicamentos e agrotóxicos. As principais rotas de fluxo de contrabando são: BR-163, BR-285, BR-377, BR-386, BR-116, BR-290, BR-287, BR-471, BR-293, BR-392, BR-153 e BR-468, além das rodovias estaduais e rotas municipais.

### **Cidades Gêmeas**

O conceito de Cidades Gêmeas foi definido pelo Ministério da Integração, em 2014, e a terminologia aos 32 municípios, situados na linha de fronteira, seca ou fluvial, integrada ou não por obras de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural. A definição só é válida para as cidades que tenham, individualmente, população superior a dois mil habitantes.

Como se distribuem:

**Rio Grande do Sul:** Aceguá, Barra do Quaraí, Itaqui, Jaguarão, Porto Xavier, Quaraí, Santana do Livramento, São Borja, Uruguaiana e Porto Mauá.

**Santa Catarina:** Dionísio Cerqueira.

**Paraná:** Foz do Iguaçu, Barracão, Santo Antônio do Sudoeste e Guaíra.

**Mato Grosso do Sul:** Bela Vista, Corumbá, Mundo Novo, Paranhos, Ponta Porã, Coronel Sapucaia e Porto Murtinho.

**Acre:** Assis Brasil, Brasiléia, Epitaciolândia e Santa Rosa do Purus.

**Roraima:** Bonfim e Pacaraima.

**Amapá:** Oiapoque.

**Rondônia:** Guajará - Mirim.

**Amazonas:** Tabatinga.

São nessas localidades e nas suas áreas adjacentes que ocorrem grandes interações, fluxos, contatos e articulações entre a população brasileira, residente nessas regiões, e os demais povos da América do Sul.

Esses mesmos núcleos urbanos são os mais importantes das regiões de fronteira e são áreas utilizadas por organizações criminosas brasileiras e estrangeiras, por isso sua grande importância estratégica para o Brasil e seus vizinhos fronteiriços, não sendo possível homogeneizar esses territórios.

Não é um mero acaso, é quase uma fatalidade geográfica. As cidades gêmeas brasileiras são a porta de entrada de contrabando e descaminho, somados ainda às drogas e até às armas de diversas procedências, que são trazidas ao território nacional, a partir dos países vizinhos.

Sem oferecer às suas populações oportunidades de emprego e renda, condições mínimas para a sobrevivência, o que ocorre com as cidades gêmeas é que nelas se formam grandes contingentes de mão de obra, utilizada para as atividades ilegais.

## **O CONTRABANDO NA PANDEMIA**

O crime de contrabando possui relação direta com nossas fronteiras e tem previsão no art. 334-A do Código Penal, com a seguinte redação:

Art. 334-A Importar ou exportar mercadoria proibida.

Pena – Reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos.

§1ª Incorre na mesma pena quem:

I – Prática fato assimilado, em lei especial, a contrabando;

II - Importa ou exporta clandestinamente mercadoria que dependa de registro, análise ou autorização de órgão público competente;

III – Reinsere no território nacional mercadoria brasileira destinada à exportação;

IV – Vende, expõe a venda, mantém em depósito ou, de qualquer forma, utiliza em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, mercadoria proibida pela lei brasileira.

§2º Equipara-se às atividades comerciais, para os efeitos deste artigo, qualquer forma de comércio irregular ou clandestino de mercadorias estrangeiras, inclusive o exercido em residências.

§3º A pena aplica-se em dobro se o crime de contrabando é praticado em transporte aéreo ou fluvial (BRASIL, 2014).

Cabe destacar que o crime de contrabando afeta diversos bens jurídicos, e não somente o aspecto tributário e financeiro. A proibição de circulação e comercialização das mercadorias têm estreita relação com a proteção de uma infinidade de bens, dentre eles, a saúde e o meio ambiente (GALVÃO, 2017).

Também, urge referenciar que alguns crimes de contrabando possuem previsão específica na legislação penal, como os casos de medicamentos, previstos no art. 273 do Código Penal Brasileiro, e de armas, no art. 18 da Lei nº 10.826/2003, contudo não deixam de ser, em sua essência, contrabando.

Mesmo com as fronteiras fechadas, em razão da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), e com recomendação de distanciamento social, o número de apreensões tem-se intensificado, gerando um aumento expressivo na criminalidade transfronteiriça brasileira.

Segundo dados fornecidos pela Polícia Rodoviária Federal, de janeiro a outubro do ano de 2020, denotam que a atuação da PRF resultou em recordes de apreensões de diversos itens de contrabando, que entram pelas fronteiras brasileiras.

**Figura 1 – Comparativo da atuação da PRF**

**Comparativo da atuação da PRF**

Apreensão	2019	2020 (até outubro)
Agroquímicos	60 mil quilos	90 mil quilos
Armas	1738	1855
Cigarros	Cerca de 11,5 milhões	Cerca de 12 milhões
Cocaína	24 toneladas	27 toneladas
Dinheiro em espécie	R\$ 17 milhões US\$ 1.2 mil	R\$ 25 milhões US\$ 2.6 mil
Maconha	322 toneladas	634 toneladas
Prisão de pessoas	39 mil	40 mil
Veículos (recuperados)	Cerca de 7 mil	Cerca de 8 mil

Fonte: PRF/Dados apresentados no VII Seminário Fronteiras do Brasil

Fonte: IDESF, 2020.

Considerando os números referentes ao contrabando, pode observar-se o aumento de 50% no quantitativo de apreensões de agroquímicos. Os defensivos agrícolas, quando contrabandeados, causam efeitos nefastos para o meio ambiente, para a saúde pública e para a economia nacional, conforme apontado em estudo O contrabando de defensivos agrícolas no Brasil, publicado pelo IDESF em 2019.

O total de dinheiro em espécie apreendido, que tem correlação direta com os mais diversos tipos de crimes, como o contrabando, seriam recursos, potencialmente, empregados em ilícitos, totalizando R\$ 25 milhões e US\$ 2,6 mil, contra R\$ 17 milhões e US\$ 1,2 mil, interceptados no ano anterior.

Entre os fatores que justificam os números expressivos é destacado a qualificação dos profissionais, que, agora, contam com uma universidade corporativa. Também, elencou o investimento em tecnologia, a revisão nos mecanismos de governança e o ingresso de novos agentes. Por outro lado, o menor fluxo de veículos nas estradas, por causa da redução das atividades econômicas, facilitou a fiscalização.

As apreensões e as prisões de pessoas evidenciam que os problemas sociais, advindos com a pandemia, ocasionaram o aumento de pessoas dispostas a trabalhar para as organizações criminosas que atuam na região de fronteira. O aliciamento de pessoas decorre, diretamente, da paralisação de atividades econômicas legais, sendo que um dos setores mais afetados foram o turismo, em alguns setores teve queda de mais de 50% no faturamento.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante dos dados obtidos pela Polícia Rodoviária Federal, que foram expostos pelo seu Diretor Executivo José Lopes Hott Júnior, no Seminário Fronteiras do Brasil, promovido pelo IDESF (Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteira), no mês de novembro de 2020, fica evidente que o número de apreensões, no geral, aumentou, expressivamente, em relação ao ano de 2019.

Com o trancamento das fronteiras terrestres com os países vizinhos, assim como, aeroportos, os contrabandistas tiveram que se arriscar mais pelas rodovias

brasileiras, para escoar os seus ilícitos, que fazem girar essa economia informal, o que gera uma série de transtornos para a sociedade brasileira e para os órgãos de segurança pública, além de incalculáveis prejuízos para a economia, meio ambiente e população em geral.

O aumento de verba destinada às áreas de segurança pública começa a mostrar mais efetividade no combate à criminalidade transfronteiriça. O investimento em inteligência e a capacitação contínua dos profissionais que trabalham na linha de frente fazem com que as abordagens deixem de ser aleatórias, ficando muito mais precisas para interceptar a ilicitude.

Com a redução do fluxo de veículos nas rodovias, devido à crise do coronavírus (COVID-19), e a maior exposição e ousadia da criminalidade, que tenta transportar mais ilícitos diante de um momento atípico, acabam por se tornar alvos mais vulneráveis e, conseqüentemente, aumentando os números de apreensões por todo o território brasileiro.

Além da capacitação contínua dos servidores da área de segurança pública, o incremento do efetivo, através da abertura de editais para concurso público se torna cada vez mais frequente, o que ainda está longe do efetivo ideal para que se possa distribuir esse material humano nas fronteiras, que, muitas das vezes, são locais de difícil fixação, mas de suma importância estratégica para o combate da criminalidade transfronteiriça. É necessário investir na economia formal, para gerar riqueza e oportunidades, papel que cabe ao Estado como agente fomentador.

Nesses aspectos apontados, e segundo a criminologia, em sua Teoria da Escolha Racional, de Ronald Clarke e Derek Cornish, o agente, quando comete o ato criminoso, se baseia em decisões racionais, ao considerar os esforços, riscos e recompensas; logo, a eficiência dos órgãos de controle não demonstrou ser suficiente, para reduzir o contrabando nas fronteiras, já que a atividade econômica e as conseqüentes oportunidades advindas são primordiais para evitar que pessoas se tornem contrabandistas.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Fernando Cezar. Concurso PRF: autorizada a nomeação de 609 aprovados na última seleção. **JCCursos**, 29 de maio de 2020. Disponível em <https://jccursos.uol.com.br/noticia/concursos/concurso-prf-aprovados-79374>. Acesso em: 12 mai. 2021.

BARROS, Luciano Stremel.; LUDWIG, Fernando José. **(Re)definições das Fronteiras**. Visões Interdisciplinares. Curitiba: Editora Juruá, 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: DEL2848compilado (planalto.gov.br). Acesso em: 10 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.008**, de 26 de junho de 2014. Dá a nova redação ao art. 334 do Decreto-Lei, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penas e acrescenta-lhe o art. 334-A. Disponível em: L13008 (planalto.gov.br). Acesso em: 10 mai. 2021.

FONTES, Eduardo.; HOFFAMANN, Henrique. **Carreiras policiais: criminologia**. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

GALVÃO, Fernando. **Direito Penal: crimes contra a administração pública**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017.

IDESF. Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteira. O contrabando de defensivos agrícolas no Brasil. **Estudo**. IDESF, 2019. Disponível em: <https://www.idesf.org.br/2019/06/24/o-contrabando-de-defensivos-agricolas-no-brasil>. Acesso em: 15 mai. 2021.

IDESF. Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras. Seminário do IDESF: PRF registra recordes de apreensões nos dez primeiros meses do ano. **IDESF Notícias**, 19 de novembro de 2020. Disponível em: Seminário do IDESF: PRF registra recordes de apreensões nos dez primeiros meses do ano | IDESF. Acesso em: 20 mai. 2021.

IDESF. Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteira. A lógica econômica do contrabando. **Estudo**. Foz do Iguaçu: IDESF, 2017. Disponível em: Estudo A lógica econômica do contrabando | IDESF. Acesso em: 22 mai. 2021.

IDESF. Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteira. Diagnóstico do Desenvolvimento das Cidades Gêmeas do Brasil. **Estudo**. Foz do Iguaçu: IDESF, 2018. Disponível em: Diagnóstico do desenvolvimento das cidades gêmeas do Brasil | IDESF. Acesso em: 22 mai. 2021.

IDESF. Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteira. Rotas do Crime as encruzilhadas do contrabando. **Estudo**. Foz do Iguaçu: IDESF, 2016. Disponível em: Rotas do crime: as encruzilhadas do contrabando | IDESF. Acesso em: 22 mai. 2021.

PRF. POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. PRF realiza etapa do Curso de Formação de Docentes em Mato Grosso. **PRF Notícias**, 12 de novembro de 2020. Disponível em <https://www.gov.br/prf/pt-br/noticias/noticias-2020/noticias-novembro/prf-realiza-etapa-do-curso-de-formacao-de-docentes-em-mato-grosso>. Acesso em: 12 mai. 2021.

## **AMBIENTE FLUVIAL, VIOLÊNCIA E AS *COMMODITIES* ILÍCITAS NAS CIDADES BRASILEIRAS LINDEIRAS AO LAGO DE ITAIPU**

**Luciano Stremel Barros<sup>1</sup>**  
**Eloiza Dal Pozzo<sup>2</sup>**

### **Resumo**

Com base em fontes de dados primárias relacionadas aos indicadores: PIB per capita, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), taxa de mortes violentas e índices de abandono escolar no Ensino Médio, o presente capítulo estabelece um debate sobre a governança na fiscalização do Lago de Itaipu. São apresentados documentos e normativos brasileiros que mostram as atribuições de diversas organizações que atuam nos ambientes fluviais, mas, debate-se a necessidade de coordenação em termos de segurança e fiscalização em tal área, há tempos utilizada como rota de toda a natureza de ilícitos. A análise mostra a contradição entre alguns dados: as taxas de abandono escolar na educação básica e a de mortes violentas nos 16 municípios lindeiros ao Lago de Itaipu do lado brasileiro destoam do IDHM e do PIB de tais cidades. Por fim, destaca-se a importância da construção da Política Marítima Brasileira que abranja a segurança em ambientes fluviais de forma multidimensional.

**Palavras-chave:** Lago de Itaipu; commodities ilícitas; fronteira Brasil e Paraguai; mortes violentas; abandono escolar.

### **INTRODUÇÃO**

O Brasil tem uma extensa faixa de fronteira Oeste: são mais de 16 mil km de extensão, em cinco diferentes biomas e, em alguns casos, em áreas que apresentam vazios populacionais e de governança estatal e onde há a incidência de crimes transfronteiriços de diferentes gêneros. O foco do presente estudo é debater as violências na atualidade com um recorte relacionado aos ilícitos fluviais nas cidades brasileiras que são lindeiras ao Lago de Itaipu, fronteira entre Brasil e Paraguai, e dados sobre as mortes violentas e taxa de abandono escolar - além de índices de desenvolvimento - neste local. A zona fluvial é utilizada como meio para o transporte de mercadorias - “commodities ilícitas” - , drogas, armas, cigarros e

<sup>1</sup> Economista, Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) e Presidente do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras. [barros@idesf.org.br](mailto:barros@idesf.org.br).

<sup>2</sup> Jornalista, Mestre em Sociedade, Cultura e Fronteiras e Doutora em Desenvolvimento Regional (UNIOESTE). [eloiza@idesf.org.br](mailto:eloiza@idesf.org.br).



agroquímicos, dentre outros, do país vizinho para o Brasil. Neste capítulo, será realizado o debate sobre a responsabilização da fiscalização no Lago de Itaipu, bem como os índices de mortes violentas nas 16 cidades lindeiras, as preocupantes taxas de abandono escolar e as possíveis correlações com o aliciamento de jovens para atuar em atividades ilícitas, além de proposições de ações a partir de referencial teórico e dos dados apresentados.

Em relação à metodologia utilizada, é qualitativa e quantitativa, em que foram realizadas pesquisa bibliográfica e documental em documentos governamentais, como planos nacionais e anuários estatísticos. Para a análise de dados de mortes violentas a cada 100 mil habitantes, foi selecionada uma série temporal de 4 anos, considerando-se 2018, 2019, 2020 e 2021, que contempla períodos pré-pandemia e pós-pandemia de Covid-19. Os dados são da Secretaria de Segurança Pública do Paraná, por meio do Centro de Análise, Planejamento e Estatística (CAPE). Para os registros relacionados à cidade de Mundo Novo (MS), os dados são do Cartório Central da Delegacia de Polícia Civil da cidade.

A análise dos dados referentes às taxas de abandono escolar levou em conta a mesma série temporal, cujos dados foram extraídos do Censo da Educação Básica, divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Outras bases de dados como do IDHM e PIB também foram pesquisadas a partir de fontes primárias. Também foram utilizadas fontes secundárias, com recortes de jornais, revistas e artigos que resgatam fatos ocorridos no ambiente fluvial do Lago de Itaipu, foco do presente estudo.

O texto traz uma breve caracterização das cidades lindeiras ao Lago de Itaipu, bem como as informações sobre tal ambiente aquático, a atuação de redes criminosas e principais ilícitos presentes na região fronteira, além de um mapa georreferenciado com os portos clandestinos identificados em 2022. Na sequência, por meio de referencial teórico, de documentos governamentais e proposições legislativas, são apresentadas argumentações sobre a responsabilização, cooperação e ações públicas e privadas de fiscalização dos ilícitos fluviais na região do Lago de Itaipu. Em contraste com os indicadores de IDHM dos municípios, em

que 14 deles apresentam IDHM alto, o índice de mortes violentas nos municípios lindeiros ao Lago de Itaipu, em diferentes cidades e períodos da série temporal, destoa de tal caracterização positiva. Da mesma forma, verificaram-se altas taxas de abandono escolar na faixa-etária entre 15 e 17 anos, idade em que estudos apontam o potencial aliciamento para a inserção de jovens em atividades ilícitas.

## **OS MUNICÍPIOS LINDEIROS AO LAGO DE ITAIPU**

O Lago de Itaipu foi formado artificialmente no ano de 1982, no Rio Paraná, e fica na fronteira entre Brasil e Paraguai. Ele foi constituído para ser o reservatório da Usina Hidrelétrica de Itaipu e compreende uma área de 1.350 km<sup>2</sup>, 170 km de extensão, largura máxima de 12 km e largura média de 7 km (ITAIPU, 2022). No total, 16 cidades do Brasil são banhadas pelo Lago: 15 no estado do Paraná e uma em Mato Grosso do Sul. No Paraná, são: Diamante D'Oeste, Entre Rios do Oeste, Foz do Iguaçu, Guaíra, Itaipulândia, Marechal Cândido Rondon, Medianeira, Mercedes, Missal, Pato Bragado, Santa Helena, Santa Terezinha de Itaipu, São José das Palmeiras, São Miguel do Iguaçu e Terra Roxa. No Mato Grosso do Sul, a cidade de Mundo Novo. Foz do Iguaçu é a cidade mais populosa, aproximadamente 260 mil habitantes (IBGE, 2020). Os demais municípios são considerados de pequeno/médio porte, com populações médias de 5 mil até 50 mil habitantes. Das características socioeconômicas, são cidades que tiveram migração principalmente italiana e alemã nas décadas de 1950-1960, são voltadas para o agronegócio, com a produção de proteína animal - destaque para a produção de frangos e suínos para o mercado interno e externo.

A seguir, para a caracterização dos municípios, é apresentada uma tabela com dados do PIB per capita (IBGE, 2019) e do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM<sup>3</sup> (IBGE, 2010) dos municípios.

---

<sup>3</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O IDHM brasileiro é um ajuste metodológico do IDH Global e segue as mesmas três dimensões.

Cidades	IDHM	PIB per capita
Diamante D'Oeste	0,644	19.426,89
Entre Rios do Oeste	0,761	52.472,96
Foz do Iguaçu	0,751	61.023,61
Guaíra	0,724	29.169,51
Itaipulândia	0,738	33.176,20
Marechal Cândido Rondon	0,774	44.301,02
Medianeira	0,763	42.295,89
Mercedes	0,74	35.575,21
Missal	0,711	34.102,36
Mundo Novo	0,686	29.644,03
Pato Bragado	0,747	30.416,65
Santa Terezinha de Itaipu	0,738	24.855,93
Santa Helena	0,744	36.940,60
São José das Palmeiras	0,713	20.952,05
São Miguel do Iguaçu	0,704	39.875,96
Terra Roxa	0,714	35.701,23

Fonte: elaborado pelo autor.

Em relação ao Lago de Itaipu, a partir dos anos 1990, tornou-se uma das principais rotas usadas por traficantes e contrabandistas para ingressar produtos advindos do Paraguai ao mercado brasileiro. Além disso, também é utilizado para a fuga de criminosos que tentam cruzar a fronteira de forma ilegal.

### **CONTRABANDO, DESCAMINHO, TRÁFICO DE DROGAS E “COMMODITIES ILÍCITAS” NO LAGO DE ITAIPU**

Pelas características do Lago, bem como da região, que apresenta mata ciliar em toda a extensão do reservatório, as rotas e a logística das atividades ilícitas já é estabelecida e, com isso, há uma convergência criminosa, uma variedade de ilícitos que são transportados.

Ademais, vale ressaltar que tais ilícitos se imiscuem nos transportes de cargas legais, as commodities depositadas nas barcaças que singram a Hidrovia

Paraná – Paraguai, constituindo rotas de “commodities ilícitas”. Este termo vem sendo consolidado como uma proposição conceitual teórica a partir de pesquisa doutoral inédita, em curso (BARROS, 2022), que tem como objetivo principal a análise da utilização da infraestrutura pública, no caso a Hidrovia, pelo crime transfronteiriço, que se apropria das rotas mercantis lícitas e acessa as cadeias globais de valor, para exportar as “commodities ilícitas”.

Dentre os destaques, estão cigarros, drogas, armas, produtos contrabandeados e descaminhados e, mais recentemente, têm sido registradas apreensões de grandes quantidades de agroquímicos com uso restrito ou proibido no Brasil. No caso do cigarro, o contrabando acaba sendo estimulado como atividade por, basicamente, dois motivos: a diferença tributária, em que no Brasil a média é de 75% a 80% de impostos sobre o produto, e, no Paraguai, apenas 16%. Além disso, o cigarro paraguaio não é homologado em território nacional e não passa por nenhum crivo da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), e por isso, configura-se como contrabando.

Nessa esfera, outro ponto é que o Paraguai permite a utilização de agentes de sabor, diferente da legislação brasileira. Com relação aos agroquímicos, há uma diferença acentuada entre algumas gemas que são proibidas no Brasil e permitidas no país vizinho. Isso facilita a recepção desse material em concentrações muito maiores do que as permitidas no Brasil, o que facilita o transporte e também a aplicação desses produtos.

Forças de segurança e defesa estaduais e federais realizam, desde 2020, a "Operação Importunus", com o intuito de destruir os portos clandestinos às margens do Lago. Em 2021, na segunda edição da Operação, 41 portos clandestinos foram destruídos. Em setembro de 2022, na quinta fase da operação, mais 5 portos também foram inviabilizados. O estudo "O contrabando de defensivos agrícolas no Brasil" (IDESF, 2019, p. 18-19) cita a forma como a logística das "commodities ilícitas" - neste caso o contrabando de agroquímicos - é realizada.

De Ciudad del Este, cidade gêmea a Foz do Iguaçu, o contrabando passa pelo Lago de Itaipu em pequenas embarcações, por onde chega a municípios lindeiros como Santa Helena, Itaipulândia e Santa Terezinha. O destino são as zonas secundárias, mais afastadas da fronteira, em cidades como Cianorte, Cascavel, Ubatã e Marechal Cândido Rondon. (IDESF, 2019, p. 18-19).

O mapa a seguir mostra os locais onde foram identificados portos clandestinos no Lago de Itaipu. Segundo o Batalhão de Polícia de Fronteira (BPFron), foram mapeados 300 portos em 2022.



crimes emblemáticos como o assalto à empresa Prosegur, em Ciudad del Este (PY), em 2017. Conforme reportagem da Revista Exame (2017), “Os assaltantes chegaram ao Brasil pelo lago de Itaipu e foram localizados por agentes do Núcleo Especial de Polícia Marítima (Nepom), da PF, no município de Itaipulândia [...]”. Outro meio de comunicação, o site de notícias H2FOZ (2022), publicou a notícia “Agência antidrogas destrói 24 toneladas de maconha na região do Lago de Itaipu”, narra, com base em informações repassadas pela Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), “O provável destino da droga era o Brasil, com transporte ao território brasileiro em barcos que fazem a ligação entre portos clandestinos nas duas margens do lago”. Em outra matéria, divulgada no jornal Gazeta do Povo (2010), trecho da entrevista com um Delegado da Polícia Federal destaca que os ilícitos que saem do Paraguai e chegam a São Paulo e Rio de Janeiro, passaram pelo Paraná ou pelo Mato Grosso do Sul. “As estatísticas da Polícia Federal mostram que 90% das armas e drogas apreendidas no país saíram daquela região (usando o Lago de Itaipu). Vários integrantes do CV [Comando Vermelho] foram presos ali”.

### **ILÍCITOS FLUVIAIS: QUEM FISCALIZA?**

Quando o ambiente fluvial brasileiro em áreas de fronteira é colocado em questão, normalmente é mais analisado do ponto de vista de delimitação de território, uma visão relacionada à ocupação. Em geral, não são consideradas a dinâmica social e a relação do crime organizado no âmbito local. Isso estabelece inúmeras dinâmicas que muitas vezes passam despercebidas pelas forças de segurança e pelas forças armadas.

Nestas dinâmicas, há as políticas públicas de combate à circulação de “commodities ilícitas”, mecanismos de cooperação entre os países e a atuação do Estado para coibir o crime, mas ainda há uma lacuna em termos de competência legal e técnica para fazer a fiscalização dos ambientes fluviais brasileiros - quando se fala em rios, lagos, baías, penínsulas etc. Das organizações que atuam na regulação, planejamento, avaliações e legislação, podem-se citar a Marinha, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), criada em 2001, que abrange os setores portuários, de navegação marítima e de navegação interior - no

caso da ANTAQ, voltada para a regulação, supervisão e fiscalização de atividades relacionadas à prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura aquaviária e portuária. Na esfera institucional, também se cita a publicação do Plano Nacional de Segurança Pública Portuária (2002), que destaca a criação da Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (CONPORTOS) - composta por representantes do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Defesa, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Economia, Ministério da Infraestrutura, ANTAQ e as Comissões Estaduais (CESPORTOS).

Nas atividades de fiscalização, especificamente no Lago de Itaipu, há atuações da Polícia Federal, Batalhão de Polícia de Fronteira (BPFron), Departamento de Operações de Fronteira (DOF) - com atuação no Mato Grosso do Sul - Receita Federal, Exército, Marinha, além das forças de segurança estaduais, como Polícia Militar e Polícia Civil. O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021 - 2030 (2021, p.40), cita, no organograma de gestão da Política Integrada de Segurança Pública, a atribuição à Polícia Federal na realização de “atividades de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras”. Entretanto, é importante discorrer no debate em relação à fiscalização do Lago de Itaipu, em sua área de 1.350 km<sup>2</sup>, quais as competências técnicas, legais e as necessidades de investimentos em tal atuação, que é distinta das demais por envolver um ambiente aquático.

Como empresa binacional, do Brasil e do Paraguai, a Itaipu mantém convênios com diversas organizações de combate aos crimes transnacionais e ambientais para, segundo a empresa, propiciar apoio logístico e, assim, aumentar a segurança em toda a região do Oeste do Paraná.

O dispositivo de segurança empresarial da Itaipu funciona integrado com as Forças Armadas e Órgãos de Segurança Pública. Convênios assinados com o Exército Brasileiro, a Marinha do Brasil, a Polícia Federal e a Secretaria de Segurança Pública do Paraná possibilitam estender a segurança sobre o reservatório, a faixa de proteção ambiental do reservatório e os refúgios biológicos, além da própria área da hidrelétrica. (ITAIPU, 2022).



Entretanto, a partir dos dados que serão apresentados e analisados no próximo capítulo, verifica-se a necessidade de se pensar em uma perspectiva de segurança integrada: ter bases de vigilância e controle em que as forças de segurança federais e estaduais atuem em conjunto para controlar os fluxos de ilícitos na extensão do Lago de Itaipu. Em um breve resgate histórico, cita-se a geógrafa Bertha Becker sobre a origem dos vazios provocados pelo Estado nas regiões periféricas. A autora ressalta que entre 1950-70, "[...] a política de desenvolvimento regional através de investimentos em infraestrutura e incentivos ou desincentivos, foi básica para a expansão dos serviços e indústrias do centro na periferia". (BECKER, 2021, p. 55). Com isso, a centralização da atuação do Estado gera:

O descompasso entre o econômico e o social acumula problemas estruturais sem que os governos disponham de referenciais para a ação, gerando crise econômica e tensões sociais ao nível local, que também enfraquecem os governos. (BECKER, 2021, p. 56).

Por outro lado, Machado (2005) destaca que as zonas de fronteira apresentam fortes interações sociais, culturais e econômicas, apesar de serem espaços tidos como marginalizados por seus Estados e que normalmente apresentam fraco desenvolvimento econômico e social.

[...] estes adensamentos populacionais, cortados pela linha de fronteira, seja esta seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, apresentam grande potencial de integração econômica e cultural, assim como manifestações localizadas dos problemas característicos da fronteira (MACHADO, 2005, p. 260).

No Senado Federal tramita uma ideia legislativa que discorre sobre a criação de uma Polícia Marítima Federal (PMF). De acordo com a proposição:

A ideia tem como objetivo a criação de um órgão especializado para o policiamento ostensivo e a fiscalização documental e de segurança de embarcações nas fronteiras fluviais, águas interiores, portos e no mar territorial, com atribuição específica para reprimir crimes e infrações no meio aquaviário. (SENADO FEDERAL, 2022).

A partir do presente debate, em que se discorre, principalmente, a necessidade de investimentos e articulação para que as forças de segurança

possam fortalecer o trabalho integrado, nos próximos capítulos serão apresentados dados sobre a taxa de abandono escolar no Ensino Médio e de mortes violentas nos municípios lindeiros ao Lago de Itaipu. Algumas estatísticas destoam do IDHM de tais cidades, visto que 14 delas apresentam índice maior que 0,7, classificado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (Pnud) como alto, e 2 cidades têm IDH acima de 0,6, considerado médio.

### **TAXA DE ABANDONO ESCOLAR NO ENSINO MÉDIO NOS MUNICÍPIOS LINDEIROS AO LAGO DE ITAIPU**

No contexto das fronteiras, a educação torna-se ainda mais primordial não apenas na formação de pessoas, mas como eixo estruturante da cidadania, da diminuição da violência, do combate ao mercado informal e ao mercado de ilícitos. O desenvolvimento social e econômico tem relação direta com o cenário educacional do território, e, com isso, no presente estudo foram selecionados, também, dados pertinentes ao abandono escolar do Ensino Médio nas cidades lindeiras ao Lago de Itaipu e também o índice do Brasil. Importante englobar na análise a População Economicamente Ativa (PEA), que corresponde aos habitantes que estão inseridos no mercado de trabalho ou que, de certa forma, buscam tal inserção e cuja idade é de 15 a 65 anos.

O foco da presente análise envolve relacionar a PEA à idade escolar do Ensino Médio (15 a 17 anos), faixa etária que estudos como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad - Contínua Educação) e a Plataforma Juventude, Educação e Trabalho (Fundação Roberto Marinho, 2021), apontam como fase de grande risco de os jovens deixarem a educação formal. A publicação “Cenário da Exclusão Escolar no Brasil”, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, 2021), aborda os números da Pnad/IBGE e publica análises referentes aos dados.

Em números absolutos, adolescentes de 15 a 17 anos são a maioria dentre as(os) que estão fora da escola. Os motivos alegados com maior frequência, segundo dados da Pnad, são: desinteresse em estudar, trabalho ou procura por trabalho e gravidez. (UNICEF, 2021, p.37).

O abandono escolar pelo motivo de “trabalhar ou estar procurando trabalho”, segundo a publicação da UNICEF, é de 14,6% dos jovens entre 15 a 17 anos. No

contexto de três cidades lindeiras ao Lago de Itaipu e que foram selecionadas para compor pesquisa realizada por Shikida (2021), sobre o que leva menores de idade a atuarem na atividade de contrabando de cigarros nas cidades de Foz do Iguaçu/PR, Guaíra/PR e Ponta Porã/MS, o pesquisador destaca o perfil dos jovens que atuam na atividade.

[...] são em sua maioria jovens do sexo masculino, normalmente na faixa dos 13-14 anos ou até os 18 anos incompletos, devido a demanda de carregar caixas pesadas de cigarros (...) a resposta evidenciou a necessidade de sobrevivência conjugada com a ideia de ganho fácil/imediato e a necessidade econômica como motivadoras para o ato infracional no contrabando. (SHIKIDA, 2021, p. 25).

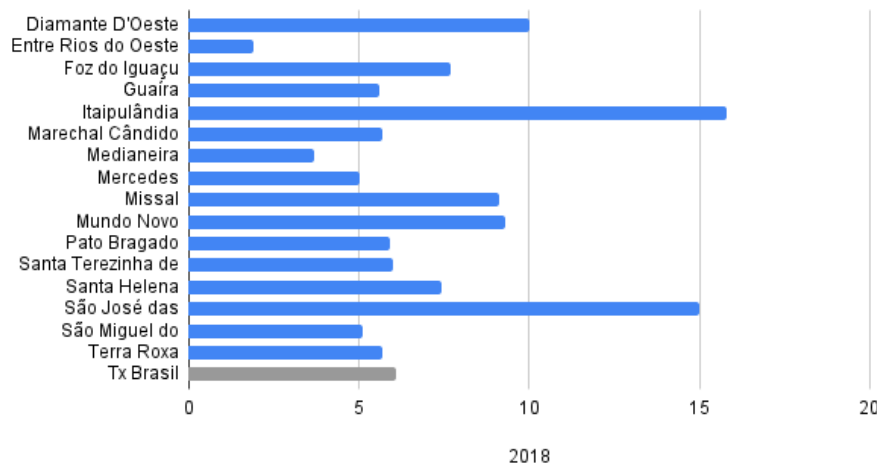
A pesquisa foi constituída com entrevistas a representantes de 33 organizações que atuam no contexto de fronteira das três cidades analisadas. Destes, 31 afirmaram que o contrabando de cigarros utiliza mão de obra de menores de idade. Shikida também aborda outros fatores relacionados à inserção desses jovens no mercado informal:

[...] a ideia de ganho fácil, conciliada com a obtenção de renda para atender o desejo de consumo por produtos que a sua família, mormente de baixa renda, não consegue prover (tênis, roupas de marca, eletroeletrônicos, principalmente celulares, notebooks etc.). (SHIKIDA, 2021, p. 26).

Para completar a análise e reflexões sobre a problemática apresentada no capítulo, os dados apresentados a seguir são da taxa de abandono escolar nos municípios lindeiros ao Lago de Itaipu em uma série temporal de 4 anos, considerando-se 2018, 2019, 2020 e 2021, do Censo da Educação Básica, divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2022.

Os dados de 2018, por exemplo, mostram um cenário bastante preocupante. Das 16 cidades lindeiras, 7 apresentam indicadores de evasão escolar muito superiores à taxa Brasil e outras 7 com números muito próximos ao índice brasileiro. Apenas as cidades de Entre Rios do Oeste e Medianeira registraram números abaixo de 5.

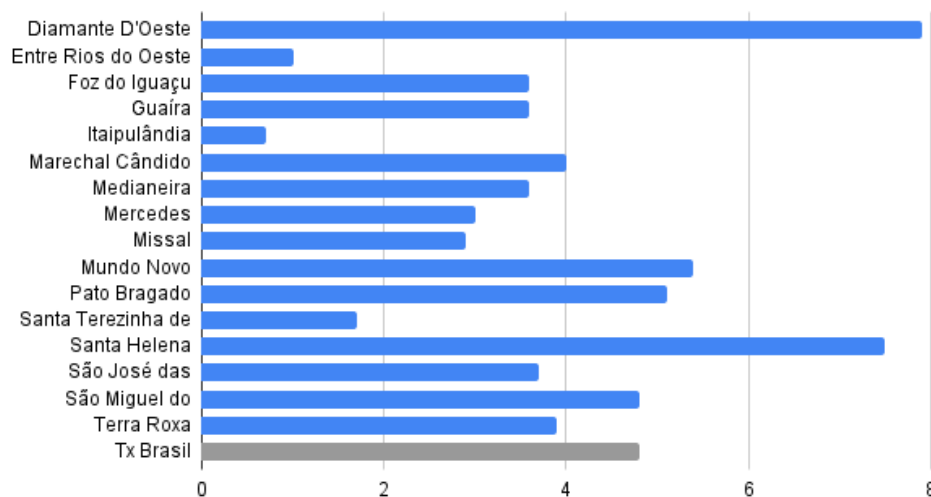
Taxa abandono escolar no Ensino Médio - 2018



Fonte: elaborado pelo autor.

A partir de 2019, assim como o que ocorreu com o índice de mortes violentas, que será apresentado nos próximos capítulos, houve uma tendência de queda nas taxas de abandono escolar. No ano, 4 cidades tiveram índices bastante superiores à média nacional e 7 cidades com índices próximos à taxa Brasil. Por outro lado, cinco cidades registraram taxas de abandono escolar menores do que a média brasileira.

Taxa abandono escolar no Ensino Médio - 2019

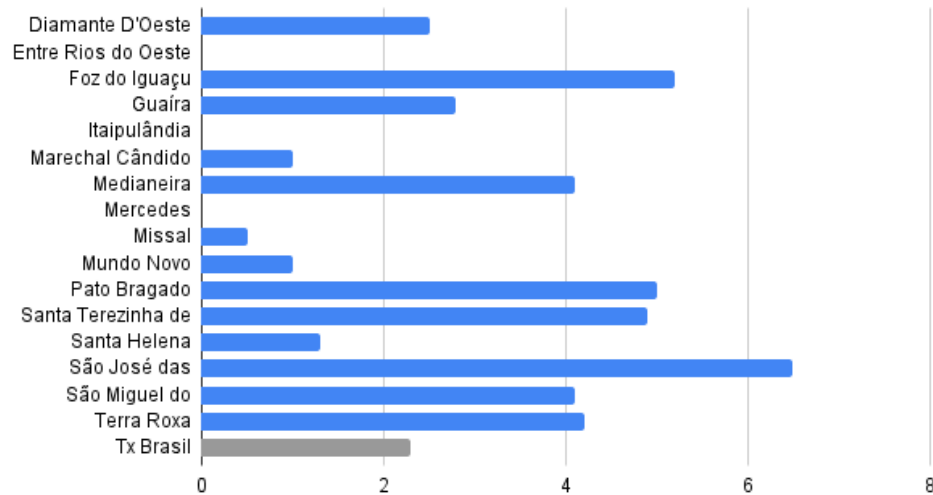


Fonte: elaborado pelo autor.

Em 2020, 9 municípios registraram índice de abandono escolar maior do que a taxa Brasil. Porém, é importante observar que, apesar de maiores, são mais

próximos à média nacional. Além disso, 7 cidades registraram índices bem menores do que a taxa Brasil.

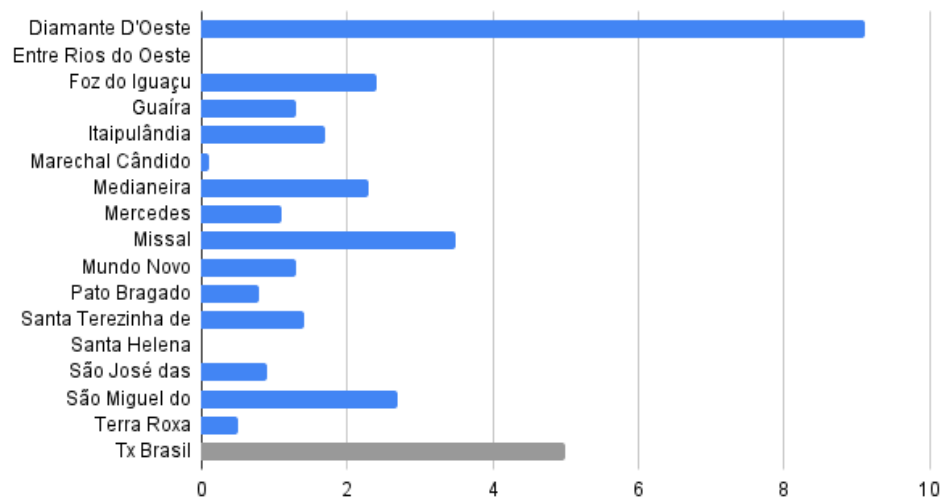
#### Taxa abandono escolar no Ensino Médio - 2020



Fonte: elaborado pelo autor.

Em 2021, as taxas de abandono escolar melhoraram significativamente. Entretanto, no caso da cidade de Diamante D'Oeste, verifica-se que a taxa vinha caindo no período pré-pandemia, mas em 2021 atingiu índice de 9,1, bastante superior aos números das demais cidades e à taxa Brasil, que foi de 5.

#### Taxa abandono escolar no Ensino Médio - 2021



Fonte: elaborado pelo autor.

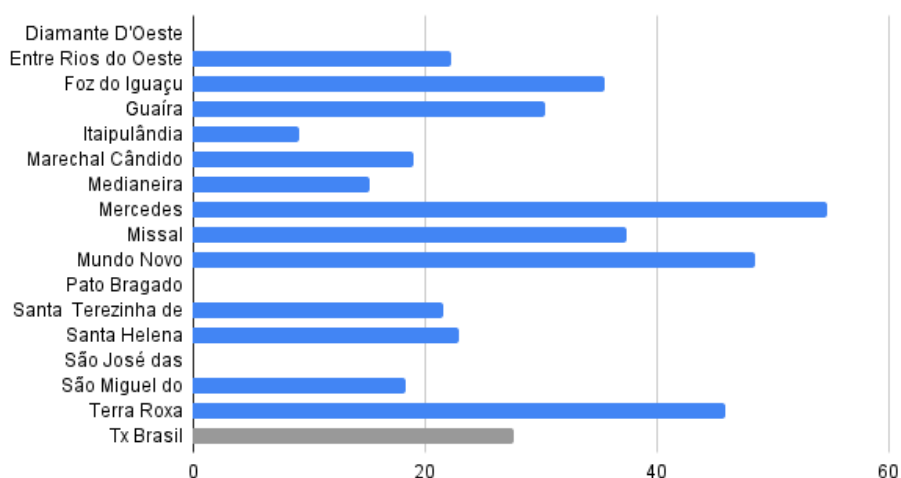
Ainda com relação ao ano de 2021, conforme será visto no próximo capítulo, foram registrados os menores índices de mortes violentas em relação à série temporal selecionada, o que pode indicar a importância da inserção e continuidade dos jovens no contexto escolar.

### **ÍNDICE DE MORTES VIOLENTAS NOS MUNICÍPIOS LINDEIROS AO LAGO DE ITAIPU**

A seguir serão apresentados dados relacionados ao índice de mortes violentas nos municípios lindeiros ao Lago de Itaipu em uma série temporal de 4 anos, considerando-se 2018, 2019, 2020 e 2021. Os números são referentes às vítimas de crimes violentos letais intencionais. Os dados relativos às cidades do Paraná são da Secretaria de Segurança Pública, por meio do Centro de Análise, Planejamento e Estatística (CAPE), e da cidade de Mundo Novo (MS), do Cartório Central da Delegacia de Polícia Civil. Por sua vez, o índice Brasil referente à taxa de mortalidade de cada ano é do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022.

Em 2018, observa-se que dos 16 municípios lindeiros, 6 deles têm taxa de mortes violentas bem acima da média brasileira, que era de 27,6 mortes a cada 100 mil habitantes. Na lista, estão: Foz do Iguaçu, Guaíra, Mercedes, Missal, Terra Roxa e Mundo Novo.

Tx. de mortes a cada 100.000 habitantes (2018)

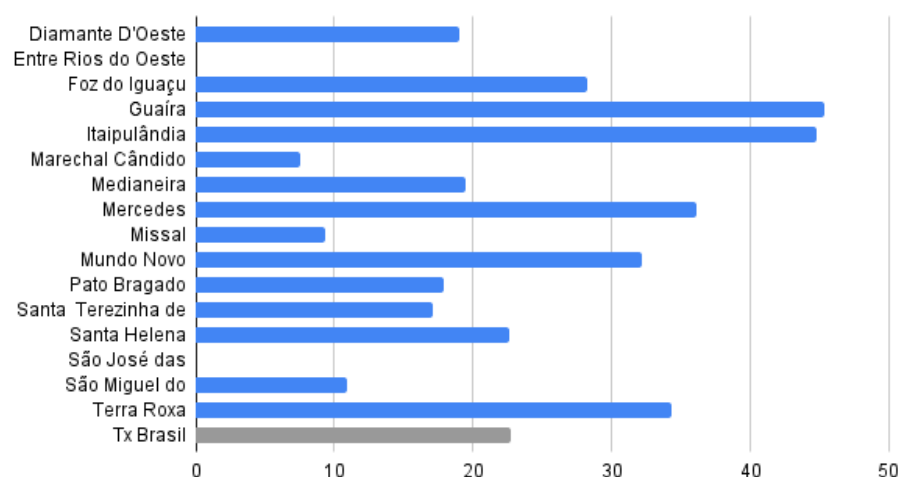


Fonte: elaborado pelo autor.

Considerando-se o cenário do Brasil, a partir de 2018 iniciou-se uma tendência de queda nos índices de mortes. Em 2021, o país registrou 22,3 mortes violentas intencionais para cada grupo de 100 mil habitantes, redução de 6,5% na taxa em relação a 2020. Em termos de bibliografia consultada na tentativa de esclarecer tal acontecimento, o próprio Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2022, p. 28), destaca que "[...] é preciso cautela na identificação dos fatores e causas para este fenômeno [...] ao contrário das tentativas de explicação simplista e/ou interessadas, muitas das quais feitas no afofado da proximidade das Eleições Gerais de 2022". Na sequência, o documento explica que as mortes violentas intencionais são uma associação de múltiplas causas e fatores. "Assim, podemos falar de fatores preponderantes, mas jamais de causa única. (ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022, p. 28).

Em 2019, a taxa de mortes violentas no Brasil foi de 22,7. Em relação aos municípios lindeiros ao Lago de Itaipu, 7 cidades tiveram índice igual ou bastante superior, com a inclusão das cidades de Itaipulândia e Santa Helena em relação aos municípios listados em 2018, e queda no índice registrado na cidade de Missal.

Tx. de mortes a cada 100.000 habitantes (2019)

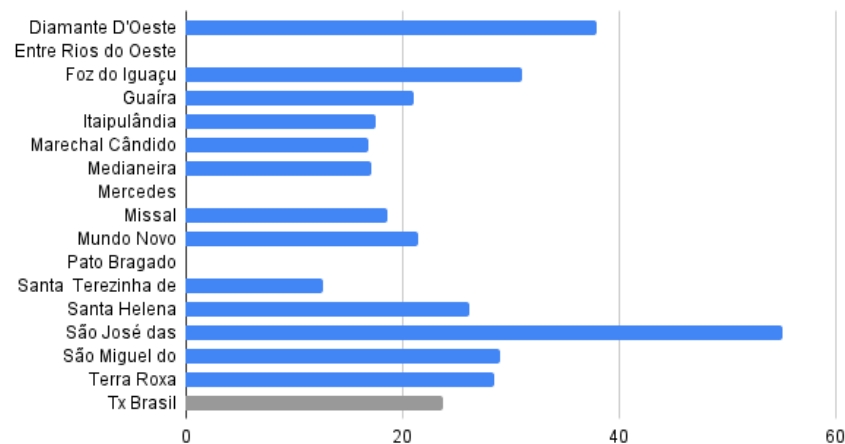


Fonte: elaborado pelo autor.

Em 2020, a taxa brasileira foi de 23,8. Novamente, 6 cidades ficaram acima desta média: Foz do Iguaçu, Santa Helena, Terra Roxa, São José das Palmeiras, São Miguel do Iguaçu e Diamante d'Oeste. Estas últimas três cidades não haviam

ainda tido médias acima da brasileira. Cabe destaque, também, à cidade de São José das Palmeiras, que nos anos de 2018 e 2019 não havia registrado nenhuma morte violenta.

Tx. de mortes a cada 100.000 habitantes (2020)

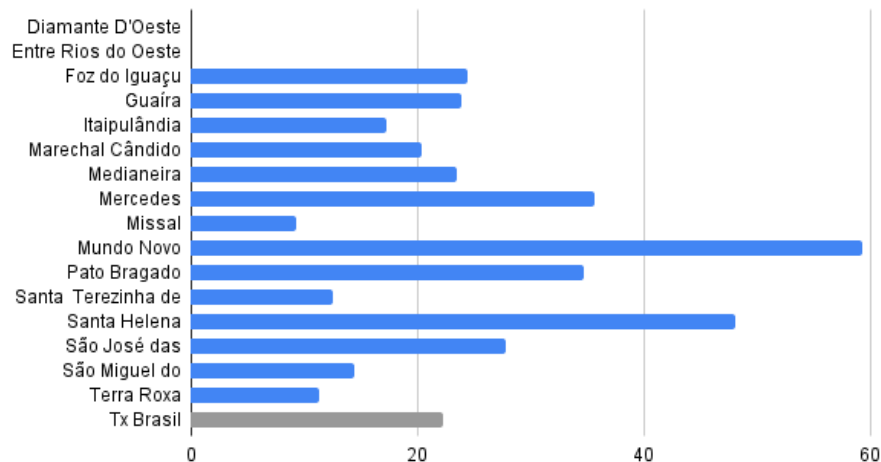


Fonte: elaborado pelo autor.

O ano de 2021 registrou a menor taxa brasileira de mortes violentas em relação à série temporal selecionada. Em contrapartida, foi o ano onde mais cidades lindeiras ao Lago de Itaipu ficaram com taxas acima da nacional: Foz do Iguaçu, Guaíra, Mercedes, Mundo Novo, Santa Helena, São José das Palmeiras, Pato Bragado e Medianeira. Também cabe destaque à cidade de Diamante D'Oeste, que, no mesmo ano, apesar de ter sido a única cidade lindeira com taxa de abandono escolar muito superior à média brasileira, não registrou mortes violentas.



Tx. de mortes a cada 100.000 habitantes (2021)



Fonte: elaborado pelo autor.

O que chama a atenção é esse índice superior à média Brasil, visto que as cidades lindeiras ao Lago apresentam indicadores socioeconômicos médios e altos, de acordo com a classificação do Pnud detalhada acima. Além disso, é interessante, também, refletir sobre uma possível relação entre a quantidade de portos clandestinos, conforme mapa apresentado, e as médias de mortes violentas de cada cidade. Isso porque desde os locais onde funcionam os portos clandestinos até as rotas de escoamento dos produtos, há a presença de todo tipo de criminalidade e da atuação de organizações criminosas.

Tal análise mostra o seguinte: As taxas de mortes violentas no ano de 2021 são, na maioria dos casos, proporcionais à quantidade de portos clandestinos, com destaque para Guaíra, Mercedes, Pato Bragado, Santa Helena, Terra Roxa e, com taxas abaixo da média nacional, mas, mesmo assim, consideradas altas, Itaipulândia, Marechal Cândido Rondon e Santa Terezinha de Itaipu. As duas únicas cidades que não seguem tal possível correlação são Entre Rios do Oeste, que apresenta diversos pontos no mapa, mas nenhuma morte violenta registrada; Medianeira, onde não foi identificado nenhum porto clandestino, mas a taxa de mortes violentas é alta e acima da média nacional e São José das Palmeiras, onde não foi detectada a presença de portos clandestinos, mas apresenta índice de mortes violentas maior do que o do Brasil. Entretanto, vale ressaltar, mais uma vez, conforme já exposto no presente capítulo, que segundo o Anuário Brasileiro de

Segurança Pública, as mortes violentas intencionais são uma associação de múltiplos fatores e não de uma única causa.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conforme abordado no presente capítulo, a violência não tem uma única causa. Normalmente, sua origem está vinculada a diversas estruturas anteriores que falharam, seja nos aspectos relacionados à educação, renda e exposição às atividades ilícitas, dentre outras. Como resultados e reflexões apresentados, em relação aos dados, verifica-se que no ano de 2018, todas as cidades com taxa de mortes violentas acima da média brasileira apresentaram também índices de abandono escolar acima da média do país. Em 2019, 7 municípios lindeiros ao Lago de Itaipu tiveram índices de mortes violentas muito superiores à média nacional e, destas, apenas duas não acompanharam esta tendência com relação à taxa de abandono escolar, as cidades de Itaipulândia e Mercedes.

Em 2020, observou-se o mesmo fenômeno, e apenas Santa Helena não seguiu a tendência de as cidades que apresentam maiores índices de mortes violentas também têm maiores taxas de abandono escolar no Ensino Médio. Em 2021, as taxas de mortes violentas foram menores. Mas, registrou-se mais municípios lindeiros com índices acima do nacional. Tais índices, tanto de abandono escolar na educação básica quanto de mortes violentas, destoam do IDHM das cidades analisadas, visto que 14 municípios apresentam índice maior que 0,7, classificado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (Pnud) como alto, e 2 cidades têm IDH acima de 0,6, considerado médio. Ainda com relação ao ano de 2021, as taxas de abandono escolar melhoraram significativamente e, além disso, foram registrados os menores índices de mortes violentas, o que pode indicar a importância da inserção e continuidade dos jovens no contexto escolar.

Em relação à influência do Lago de Itaipu como rota de transporte dos ilícitos, é importante destacar uma possível relação entre a quantidade de portos clandestinos, conforme mapa apresentado, e as médias de mortes violentas de cada cidade. As taxas de mortes violentas no ano de 2021 são, na maioria dos casos,

proporcionais à quantidade de portos clandestinos (mesmo que o mapa de portos clandestinos seja de 2022, não há alteração substancial em relação a 2021). Com isso, nota-se a necessidade de promover um ambiente indutor da educação e da geração de empregos formais, com salários dignos, para que a inserção, principalmente dos jovens, na criminalidade, seja dificultada.

Além disso, cabe o papel de protagonismo do Estado em fortalecer frentes de fiscalização no Lago de Itaipu e institucionalizar uma articulação local e/ou projetos de gestão e securitização para o enfrentamento ao crime organizado. Ademais, cita-se também a importância de as forças de segurança que atuam nos municípios lindeiros terem as noções de cultura da região e demais aspectos do cotidiano dessas populações de fronteira e ainda a necessidade de ajustes de legislação e a cooperação em termos de segurança entre Brasil e Paraguai.

Dentre algumas propostas de ações, concluiu-se que a construção da Política Marítima Brasileira - que, por meio do Decreto nº 10.607, de 22 de setembro de 2021 instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial para reformular a Política Marítima Nacional - necessita contemplar e especificar competências técnicas, legais e de recursos orçamentários das forças de segurança que atuam em áreas de água doce, bem como penínsulas e baías, e que abranja a segurança de forma multidimensional.

Importante buscar o debate mais detalhado de como seriam contemplados os espaços aquáticos transfronteiriços em tal política, sistematizando o enfrentamento transfronteiriço quanto à circulação das “commodities ilícitas” no bojo dos produtos que compõem a cesta de exportações. Nesse sentido, é importante buscar as lacunas de competência legal para atuação nessas áreas, a análise das habilidades e da competência para atuação e um maior detalhamento relacionado aos recursos financeiros. Além desses critérios mais técnicos, há de se considerar, também, as dinâmicas hidrográficas, meteorológicas, de vida social e estruturas de atividades criminosas diferentes nestes locais.

Por fim, destaca-se que a concepção de uso sustentável dos ambientes aquáticos deve envolver atividades cujas consequências ambientais, sociais e

econômicas sejam levadas em conta e que as populações, tanto do Brasil quanto do Paraguai, possam ficar menos vulneráveis à falta de interlocução entre os dois países e a falta de articulação do estado em promover a segurança em toda a extensão da zona fluvial do Lago de Itaipu.

## REFERÊNCIAS

BARROS, Luciano S. **Hidrovia Paraguai-Paraná: conectografias lícitas e ilícitas dos “vazios” para as cadeias globais.** Em fase de elaboração.

BECKER, Bertha. Espaço, Estado e Poder. *In*: LIMONAD, Ester; MONTEIRO, João C.; MANSILLA, Pablo (orgs.). **Planejamento territorial: reflexões críticas e perspectivas.** São Paulo: Editora Max Limonad, 2021. vol. 1, p. 45-61.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022.** Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=5>. Acesso em: 15 set. 2022.

Fundação Roberto Marinho. **Plataforma Juventude, Educação e Trabalho.** Disponível em: <https://pjet.frm.org.br/>. Acesso em: 12 set. 2022.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **Cenário da Exclusão Escolar no Brasil.** Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>. Acesso em: 11 set. 2022.

Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF). **O contrabando de defensivos agrícolas no Brasil.** Disponível em: <https://www.idesf.org.br/wp-content/uploads/2019/06/webversion2.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo da Educação Básica.** Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/taxas-de-rendimento>. Acesso em: 9 set. 2022.

ITAIPU. **Reservatório.** Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/energia/reservatorio>. Acesso em: 15 set. 2022.

MACHADO, Lia Osório. Estado, territorialidade, redes: cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana. *In*: SILVEIRA, M. L. (Org.). **Continente em chamadas: globalização e territórios na América Latina.** Rio de Janeiro: civilização brasileira, 2005.

**PLANO Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021 - 2030.** Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/categorias-de>

publicacoes/planos/plano\_nac-\_de\_seguranca\_publica\_e\_def-\_soc-\_2021\_\_\_2030.pdf. Acesso em: 10 set. 2022.

**PLANO Nacional de Segurança Pública Portuária.** Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/seguranca-portuaria/planonacionalPNSPPjustiapontogov.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

**REVISTA EXAME** (2017). Três suspeitos de assaltar Prosegur são mortos no Paraná. Disponível em: <https://exame.com/brasil/tres-suspeitos-de-assaltar-prosegur-sao-mortos-no-parana>. Acesso em: 11 set. 2022.

RIBEIRO, Diego. O Lago de Itaipu é o maior ponto de entrada. **Gazeta do Povo** (2010). Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/o-lago-de-itaipu-e-o-maior-ponto-de-entrada-0mh98cy2mfoi97d5p8z4q87ri/>. Acesso em: 25 ago. 2022.

SENADO FEDERAL. **Criação da Polícia Marítima Federal - PMF.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoideia?id=163944>. Acesso em: 12 set. 2022.

SHIKIDA, Pery Francisco Assis. **Revista Práticas de Administração Pública.** Vol. 5, nº 2. mai/ago 2021, p. 20-49. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/pap/article/view/68478/46105>. Acesso em: 14 nov. 2022.

WOJCIECHOWSKI, Guilherme. Agência antidrogas destrói 24 toneladas de maconha na região do Lago de Itaipu. **H2FOZ.** Disponível em: <https://www.h2foz.com.br/fronteira/antidrogas-destroem-24-toneladas-de-maconha-na-regiao-do-lago-de-itaipu/>. Acesso em: 25 ago. 2022.

## **A CASA DO MIGRANTE DE FOZ DO IGUAÇU: HISTÓRICO E ATENDIMENTOS, SOB A PERSPECTIVA DO TRÁFICO DE PESSOAS NA TRÍPLICE FRONTEIRA**

*Rosane Amadori<sup>1</sup>*

### **Resumo**

O artigo aborda o tráfico de pessoas a partir dos atendimentos realizados pela Casa do Migrante de Foz do Iguaçu. O trabalho expõe o cenário do delito, no contexto das migrações e dos marcos regulatórios, com tipificação definida em âmbito internacional pelo Protocolo de Palermo, ratificado no Brasil pela Lei do Tráfico de Pessoas. O objetivo é analisar os atendimentos aos migrantes, sob o viés do enfrentamento ao tráfico de pessoas, e contribuir para a elaboração de políticas públicas para tal; este artigo traz o histórico da instituição, descreve a estrutura da Casa e relaciona os registros dos últimos cinco anos de atendimento ao fluxo fronteiriço, e sua condição de facilitador do tráfico humano, também, ao que prevê o III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas para as fronteiras brasileiras. Para compor o cenário de análise, o estudo utiliza informações obtidas em entrevista aberta, realizada com a coordenadora da Casa do Migrante de Foz do Iguaçu, Irmã Terezinha Mezzalira, e nos registros de atendimentos dos últimos cinco anos. Como constatação da análise, a ausência de dados e a fragilidade na tríplice fronteira, em relação ao tráfico de pessoas, um dos crimes que mais crescem em âmbito internacional.

**Palavras-chave:** Migração; tráfico de pessoas; tríplice fronteira.

### **INTRODUÇÃO**

A tríplice fronteira, formada pela Argentina, Brasil e Paraguai, é caracterizada por duas ligações via pontes<sup>2</sup>, entre o Brasil e os países vizinhos. Nesse cenário, a Ponte Internacional da Amizade (PIA)<sup>3</sup> apresentava, antes da pandemia de Covid-19,

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Sociedade, Cultura e Fronteiras pela Universidade do Oeste do Paraná – UNIOESTE. Mestre em Linguística e Semiótica pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Graduada em Comunicação Social – Habilitação em Jornalismo pela Universidade Federal de Santa Maria – UFMS/RS. Pesquisadora do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras – IDESF. [rosaneamadori1@gmail.com](mailto:rosaneamadori1@gmail.com).

<sup>2</sup> A Ponte Internacional da Amizade (PIA), sobre o rio Paraná, conecta Brasil e Paraguai, e a Ponte Tancredo Neves, também conhecida como Ponte Internacional da Fraternidade, sobre o Rio Iguaçu, conecta Argentina e Brasil.

<sup>3</sup> A Ponte Internacional da Amizade (PIA) liga as cidades de Foz do Iguaçu (BR) a *Ciudad del Este* (PY) e começou a ser construída na década de 1950. Foi inaugurada em 27 de março de 1965, pelos então presidentes do Brasil, General Castelo Branco, e do Paraguai, Alfredo Stroessner.

um fluxo médio mensal de entrada de migrantes de 20 mil pessoas ou 240,6 mil pessoas por ano<sup>4</sup>.

Os números demonstram os migrantes que, ao cruzar a ponte, se apresentaram ao Núcleo de Polícia de Imigração (NUMIG/PF), para obter a documentação e transitar legalmente pelo país; porém o livre fluxo de pessoas pela PIA tem um movimento bem mais expressivo. Dados de 2019, sobre o trânsito na Ponte da Amizade, mostraram que o fluxo diário médio registrado foi de 37.104 mil veículos. O movimento de pessoas chegou a 140.863 mil, em um único dia, um sábado, dia de maior movimento na ligação entre Brasil e Paraguai<sup>5</sup> (UDC, 2019).

É um fluxo intenso e livre nas possibilidades de ir e vir, uma vez que não há barreiras ou demanda por parte das autoridades de nenhum dos dois países para apresentação de documentos<sup>6</sup>. Ao mesmo tempo em que propicia a integração entre as populações dos dois territórios, o livre acesso ao território brasileiro facilita a entrada – legal e irregular – de estrangeiros e abre caminho para ilícitudes, tais como o tráfico de pessoas.

Entre as finalidades da travessia está a laboral, uma migração pendular caracterizada pelo deslocamento diário de pessoas, para estudar ou trabalhar, no país vizinho, nos dois sentidos, ou seja, brasileiros e paraguaios que fazem a travessia diária ou regular por motivos laborais ou educacionais.

O cenário de fragilidade expõe a necessidade de mecanismos de suporte para as populações mais vulneráveis, nesse constante e intenso fluxo humano, os

---

<sup>4</sup> Média sobre o fluxo de entrada de pessoas no Brasil registrado pelo Núcleo de Polícia de Imigração (NUMIG), da Delegacia de Polícia Federal de Foz do Iguaçu (PR), entre 2018-2019, período anterior à pandemia, ocorrência que modificou significativamente essa realidade. A ponte ficou fechada para tráfego de pessoas e de veículos – com exceção de veículos de cargas - por iniciativa do Governo do Paraguai no período de março a outubro de 2020.

<sup>5</sup> No fluxo geral foram contadas todas as pessoas que passaram a pé e as que estavam em automóveis, motos, vans, táxis e ônibus. Os números consideram o fluxo nos dois sentidos e foram medidos em uma sequência de dias de quarta a segunda-feira, sendo que a quantidade de transeuntes aumenta progressiva e significativamente de quinta até sábado, reduzindo-se nos demais dias. A média de circulação entre os 6 dias pesquisados ficou em 87.296 pessoas.

<sup>6</sup> O movimento migratório da tríplice fronteira também é alimentado pelo fluxo de pessoas circulantes pela Ponte da Fraternidade, ligando Argentina e Brasil, pelo Aeroporto Internacional de Foz do Iguaçu e, via rodoviária, e pelo vizinho município de Santa Helena. Para efeitos dos objetivos propostos neste trabalho, vamos desconsiderar estas portas de entrada.

migrantes suscetíveis a explorações, tais como as abrangidas pelo crime de tráfico de pessoas. Tipificado no artigo 149-A, do Código Penal Brasileiro, o tráfico de pessoas pode ser diagnosticado quanto à modalidade, por diversos tipos de exploração, entre elas, o trabalho escravo ou redução à condição análoga a de escravidão, de trabalho forçado, ou exploração laboral.

Muitas vezes, alijados dos direitos trabalhistas mais básicos, os trabalhadores que atravessam a PIA, diariamente, para buscar oportunidades no Brasil, em sua maioria paraguaios, fazem parte do público atendido pela Casa do Migrante de Foz do Iguaçu, órgão de atendimento migratório, situado nas proximidades da ponte. Esse fluxo de imigração é o objeto de investigação deste artigo.

Nesse contexto, a atuação de instituições, como a Casa do Migrante de Foz do Iguaçu, torna-se referência pelo trabalho continuado de acolhida, assistência e encaminhamento dos migrantes, trabalho que, ainda, demanda reforço em todas as suas instâncias, porém, pela amplitude e abrangência, pode ser replicado enquanto modelo, principalmente em outras regiões fronteiriças.

O artigo traz levantamento e análise dos atendimentos realizados na Casa do Migrante de Foz do Iguaçu de 2016 e 2020. O objetivo proposto para o trabalho é avaliar o perfil das demandas, analisando os atendimentos aos migrantes, sob o viés do enfrentamento ao tráfico de pessoas, ainda mais necessário nas regiões fronteiriças.

A partir do objetivo inicial, o presente trabalho foi estruturado em três partes. No primeiro capítulo, iremos abordar o contexto do tráfico de pessoas, sua incidência em âmbito global, o Protocolo de Palermo, enquanto marco regulatório internacional, e a Lei do Tráfico de Pessoas (Lei nº 13.344/2016), enquanto avanço sobre o tema na legislação brasileira.

Na segunda parte, trazemos o cenário internacional da migração, as motivações para os movimentos populacionais de caráter migratório e a movimentação financeira deles decorrentes. O capítulo enfoca, ainda, em aspectos gerais sobre a migração de brasileiros, e a registrada no país.



Na terceira, e última, seção, construímos, por meio de relato coletado em entrevista, o histórico da Casa do Migrante de Foz do Iguaçu. Trazemos, também, os dados dos atendimentos dos últimos cinco anos da instituição e fazemos análise do perfil desses registros, relacionando os dados com os principais aspectos levantados, nos capítulos anteriores, tais como os contextos migratórios e de tráfico de pessoas e suas especificidades na região da tríplice fronteira.

Por fim, concluímos o texto, com a crítica sobre a falta de estrutura da Casa, considerando-se a relevância da instituição e o seu papel no acolhimento aos migrantes, fazendo correlações com as políticas públicas no enfrentamento ao tráfico de pessoas, estabelecidas para a região fronteira brasileira.

### **TRÁFICO DE PESSOAS: CONTEXTUALIZAÇÃO E MARCOS LEGAIS**

A história da humanidade é edificada com base na exploração de um indivíduo sobre o outro, desde pequenos atos até a ‘posse’ total do explorador sobre a vida e a capacidade produtiva do explorado. O tráfico de escravos foi aceito, socialmente, por milênios, e sua abolição, há pouco mais de um século no Brasil, não significou o extermínio das práticas de opressão e monopólio de vidas humanas.

Na atualidade, as formas de exploração que afetam a dignidade do indivíduo estão classificadas como Tráfico de Pessoas, termo que para efeitos do nosso trabalho, também vamos abreviar como ‘TP’ ou ‘TSH’, quando nos referirmos ao ‘tráfico de seres humanos’. A complexidade da vida contemporânea também se reflete nas tramas e organizações criminosas, caracterizadas no comércio e na exploração de milhares de indivíduos.

Discriminado, gradualmente, enquanto delito entre diversos países nas últimas décadas, o TP se mantém como forma de dominação de seres humanos, roubando a dignidade da mesma forma ou de modo mais cruel do que já registrado na escravidão. Os apontamentos da Organização das Nações Unidas (ONU) demonstram que o tráfico de pessoas pontua como terceiro crime no ranking de volume de movimentação financeira ao redor do planeta, atrás apenas do tráfico de armas e de drogas. A estimativa da ONU é de que o ilícito movimente US\$ 31,6 bilhões em âmbito planetário (JUSTO, 2016).

O Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas, 2020, recente estudo, divulgado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), aponta cerca de 50 mil vítimas de tráfico humano identificadas e detectadas em 148 países, em 2018. Em termos globais, 50% das vítimas foram traficadas para exploração sexual, e 38% foram para trabalhos forçados, tendo os demais 12% outras motivações como a criminosa, para mendicância, matrimonial, extração de órgãos etc. (UNODC, 2020).

Segundo a agência, chama a atenção, nos últimos anos, o crescimento no número de pessoas traficadas para realizar trabalhos forçados, análogo à escravidão, numa ampla gama de setores, tais como agricultura, construção civil, pesca, mineração e trabalho doméstico.

Em âmbito internacional, o TSH passou a ser oficialmente refutado e combatido em 1910, com a Convenção Internacional para a Supressão do Tráfico de Escravas Brancas (PATRUNI, 2018). A denominação 'escravas brancas' referia-se à condição das mulheres europeias, sobretudo do leste europeu, submetidas à prostituição. O termo foi suprimido em 1921, quando aconteceu a Convenção Internacional para Supressão do Tráfico de Mulheres e Crianças, organizado pela Liga das Nações, passando-se a considerar tráfico de seres humanos, independentemente das questões étnicas e de gênero (RODRIGUES, 2019).

Nas décadas seguintes, vários acordos foram propostos e pactuados entre os países membros, motivados pelo objetivo de reprimir o comércio global do sexo. Entre eles, a Convenção das Nações Unidas sobre a Supressão do Tráfico de Pessoas e a Exploração da Prostituição dos Outros, em 1949, que considerava a prostituição incompatível com a dignidade do ser humano (RODRIGUES, 2019).

O tema ganhou força na década de 1980, no advento da globalização, e com ela o desenvolvimento das ramificações da criminalidade transnacional e da evolução do comércio sexual. Em 2000, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional firmou o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Reconhecido,

internacionalmente, como Protocolo de Palermo, o instrumento entrou em vigor em 2003, e no seu artigo 3º, apresenta a seguinte definição para o tráfico de pessoas:

Por “tráfico de pessoas” entende-se o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos (PROTOCOLO DE PALERMO, 2000).

A definição é ampla e compreende três elementos, que combinados permitem a identificação do crime (BRASIL, 2011):

1. O ato (ação): recrutamento, transporte, transferência, alojamento, acolhimento;
2. O meio (modo): ameaça, uso da força, outras formas de coação, rapto, fraude, engano, abuso de autoridade, entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração;
3. A finalidade (objetivo): exploração da prostituição de outrem, outras formas de exploração sexual, trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, servidão, remoção de órgãos.

Os três elementos aparecem, comumente, conjugados nos casos de TP, porém é necessário apenas um ato ou um meio executado, com a finalidade de exploração, para que o crime se configure.

Entre os avanços importantes, trazidos pelo documento, está a consideração sobre a irrelevância do consentimento da vítima. A anuência e o conhecimento antecipado eram alegação comum dos aliciadores na tentativa de desqualificar o ato criminoso.

A partir da Convenção de Palermo, o fato de a vítima ter ciência da finalidade do ato não tira do autor a responsabilidade sobre o crime. Nas circunstâncias envolvendo menores de dezoito anos, a comprovação de ato com finalidade

exploratória já é suficiente para configurar o delito, sendo desnecessária a demonstração do meio utilizado para tal.

O Brasil aderiu, oficialmente, ao Protocolo de Palermo, em 2004, assumindo o comprometimento de instituir políticas públicas para seu enfrentamento, e é um dos 175 países que, hoje, são signatários do documento. Desde então, um conjunto de ações delineou o tema TP em esfera nacional.

A mais significativa foi a criação de um grupo de trabalho, para elaborar as diretrizes da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, aprovada em 2006. A partir desse conjunto de princípios, foram elaborados três planejamentos, os quais entraram em vigor em períodos sucessivos: I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2008 a 2012); II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2013 a 2016) e III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2018 a 2022).

Elaborado em processo participativo, o III Plano Nacional de ETP está distribuído em seis eixos temáticos: gestão da política, gestão da informação, capacitação, responsabilização, assistência à vítima e prevenção e conscientização pública. No âmbito do eixo da gestão pública, a meta de nº5 prevê: “fortalecer e expandir a Rede de Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante, com atenção às zonas de fronteira” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018). Uma atenção que as regiões fronteiriças ainda não receberam, tendo em vista que nenhum posto avançado está em funcionamento nessas áreas atualmente no país.

Ainda, no final da vigência do II Plano, ocorreu um dos passos mais importantes no enfrentamento do tráfico de seres humanos no Brasil, a aprovação da Lei nº 13.344/2016, reconhecida como Lei do Tráfico de Pessoas, trazendo avanços significativos ao apontar como inerentes ao enfrentamento tanto ações de prevenção quanto de repressão do delito e de atenção às vítimas.

A edição da referida Lei alinhou a legislação brasileira às definições do Protocolo de Palermo, e teve entre seus efeitos mais expressivos a inclusão do artigo

149-A no Código Penal, discriminando as diferentes modalidades do tráfico de pessoas classificadas pelas Nações Unidas.

Art. 149-A. Agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de:

I - remover-lhe órgãos, tecidos ou partes do corpo;

II - submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo;

III - submetê-la a qualquer tipo de servidão;

IV - adoção ilegal; ou

V - exploração sexual. (BRASIL, 1940).

A nova lei ratifica o documento da ONU e amplia as condutas que configuram o tráfico de pessoas, incluindo, como elemento, ato ou ação que constitui o crime as práticas de ‘agenciar’, ‘aliciar’ e ‘comprar’ a vítima. Com menos de cinco anos (data-base janeiro de 2021) da publicação da nova lei no país, a tipificação ainda é desconhecida, tanto por parte da sociedade quanto pelos agentes dos órgãos de segurança.

Ocorrência de caráter social, o TP envolve mecanismos de coerção relacionados à expectativa de melhorias da condição de vida, sendo o aspecto econômico fator central para a vulnerabilidade das vítimas, tanto pela necessidade de subsistência que as leva a migrar quando pelas barreiras impostas em relação à orientação e ajuda. Teresi (2019) aponta a interconexão dos fatores envolvidos no tráfico de seres humanos nos âmbitos social, econômico, cultural e político, relacionados aos diversos âmbitos da vida cidadã.

Nesse sentido o tráfico é uma violação grave aos direitos humanos, envolvendo em muitos casos, a privação de liberdade, a exploração, a violência física e psicológica, a retenção de documentos de identidade. Essas violações causam, na maioria dos casos, traumas, rejeição social e familiar, marginalização, estigmatização e, principalmente, culpabilização do ocorrido pela própria vítima. (TERESI, 2019, p. 18).

O tráfico de seres humanos está associado ao fenômeno global da migração. A migração é questão complexa e gera desafios ainda mais intensos provocados pela pandemia de Covid-19. A proliferação do vírus alterou políticas de fronteiras e estremeceu os paradigmas migratórios, elevando a importância do tema na agenda internacional.

## **MIGRAÇÃO: CENÁRIO GLOBAL E MARCOS REGULATÓRIOS**

Migrante é o indivíduo que se desloca de um local para o outro, realizando uma movimentação geográfica; porém, diferentemente do ‘visitante’, o migrante tem intenção de se estabelecer no local de destino, temporária ou definitivamente.

Segundo dados da Organização das Nações Unidas, a estimativa é de que 3,5% da população mundial está na condição de migrante internacional (ONU, 2019). Cálculos do Relatório de Migração Global, divulgados em novembro de 2019, pela Organização Internacional para Migrações (OIM), apontam que o mundo tem cerca de 272 milhões de migrantes internacionais. O número estimado supera as projeções feitas, anteriormente, para 2050, quando seria esperado ter 230 milhões de pessoas nessa condição (OIM, 2019).

Os deslocamentos migratórios são motivados, em sua maioria, pela busca de melhores condições de vida. É na finalidade de obter trabalho e remuneração que milhares de pessoas migram entre países, regularmente, fluxo crescente favorecido pelas facilidades de deslocamento da vida moderna.

A ONU avalia as remessas frequentes dos migrantes às famílias pelo seu “poder transformador”, considerando que os valores enviados são contribuições para “o desenvolvimento sustentável em todo o mundo” (UNITED NATIONS, 2019). Segundo a Organização, a cada sete seres humanos, um está envolvido com remessas financeiras, enviando ou recebendo recursos, o que significa cerca de um bilhão de pessoas, atualmente (ano-base 2021). Nesse universo, cerca de 800 milhões, ou uma em cada nove pessoas, são beneficiárias do fluxo de dinheiro enviado por membros da família que migraram em busca de trabalho.

Os cálculos publicados pela ONU, em 2019, indicam que a média de envio é de U\$ 200 a U\$ 300 mensais ou bimensais, o que corresponde a, aproximadamente, 15% dos ganhos desses migrantes. Os trabalhadores migrantes enviaram para casa US\$ 689 bilhões, em 2018, dos quais US\$ 529 bilhões foram para países em desenvolvimento.

O principal país remetente de recursos é os EUA, com US\$ 68 bilhões, seguidos pelos Emirados Árabes Unidos, com US\$ 44,4 bilhões, e pela Arábia Saudita, com US\$ 36,1 bilhões. O maior destinatário dos recursos é a Índia, tendo recebido US\$ 78,6 bilhões, naquele período (UNITED NATIONS, 2019).

Em âmbito global, o marco jurídico significativo na proteção aos direitos dos migrantes foi ratificado pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em 1990, com a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias. O tratado prevê como compromisso dos Estados membros a não discriminação e a garantia de direitos, tais como acesso à educação e aos cuidados médicos urgentes (ONU, 1990).

Apesar de ser um avanço nas garantias aos migrantes, a Convenção teve baixa adesão, sendo que, até 2019, apenas 55 países integrantes da ONU ratificaram o documento. A adoção da Convenção ainda está em trâmite no Congresso Nacional brasileiro.

No país, as tratativas dos migrantes foram regidas por quase quatro décadas pelo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), instrumento, severamente, contestado pelos defensores dos direitos humanos, por priorizar a segurança nacional em detrimento do atendimento aos emigrados. Um dos argumentos para a contestação era de que o Estatuto confrontava a Constituição Federal, aprovada em 1988.

A mudança efetiva da condição dos migrantes, no país, é recente, com a aprovação, em novembro de 2017, da Lei nº 13.445, conhecida como Lei da Migração. O marco da lei foi a inversão do foco da centralidade na segurança nacional para a acolhida humanitária, passando a ser princípio norteador da política migratória brasileira. A ênfase da nova lei está na garantia de direitos, tanto daqueles que chegam ao país quanto dos brasileiros que emigram para o exterior. Em seu artigo terceiro, o texto apresenta as novas diretrizes da política nacional para o tema:

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

- I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;
- II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;
- III - não criminalização da migração;
- IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;
- V - promoção de entrada regular e de regularização documental;
- VI - acolhida humanitária;
- VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil;
- VIII - garantia do direito à reunião familiar;
- IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares;
- X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;
- XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social;
- XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante;
- XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante;
- XIV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas;
- XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante;
- XVI - integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço;
- XVII - proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante;
- XVIII - observância ao disposto em tratado;
- XIX - proteção ao brasileiro no exterior;
- XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas;
- XXI - promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e
- XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas (BRASIL, 2017).

No âmbito do Mercosul, em 2002, foram criados os Acordos sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul, Bolívia, Chile. A normativa tem objetivo de conceder aos cidadãos o direito de residir no território dos países integrantes, e atende aos projetos integracionistas do bloco. Lunardi (2015) conceitua o Acordo para Residência como necessário instrumento de cooperação internacional, quando o alargamento dos eixos migratórios reverte a condição de



países, tradicionalmente, configurados pelo êxodo de seus nacionais para país receptor de migrantes.

Segundo dados da OIM, os migrantes estrangeiros representam cerca de 0,5% da população brasileira. Porcentagem baixíssima se comparada com países, como o Canadá, onde o percentual chega a 21,3% (OIM, 2019). Menor, também, do percentual de brasileiros residentes do exterior, que fica na faixa de 0,7% da população (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2016).

A maioria dos migrantes, em território nacional, é originária de países da América Latina, Caribe e Ásia, em maior escala, da Venezuela, do Haiti, da Bolívia e da China (OLIVEIRA, 2017).

Temas, estreitamente, relacionados à mobilidade humana, a migração e o tráfico de pessoas requerem especial atenção nas regiões fronteiriças. A facilidade no transpasse das fronteiras terrestres faz do Brasil um destino frequente do movimento migratório na América Latina (UNICAMP, 2020). Os efeitos econômicos da pandemia, causados pelo Covid-19, geram intensificação do movimento de estrangeiros, em território brasileiro, seja de modo declarado ou clandestino.

O fluxo migratório de entrada e saída de pessoas demanda atenção, tanto pelo fato dessas populações serem carentes de estruturas mínimas que lhes garantam os direitos humanos quanto pelo fato de estarem, ainda mais, suscetíveis às situações de exploração. O que as tornam vítimas, em potencial, do tráfico de pessoas.

Em Foz do Iguaçu, a estrutura atuante, na recepção dos migrantes que atravessam a fronteira, seja na chegada para se estabelecerem no país, seja na migração sazonal, é a Casa do Migrante. Por esse motivo, o presente artigo toma como objeto de análise, para a questão do tráfico de pessoas, o trabalho realizado pela Casa do Migrante de Foz do Iguaçu.

### **CASA DO MIGRANTE DE FOZ DO IGUAÇU: HISTÓRICO E ATENDIMENTOS**

A Casa do Migrante de Foz do Iguaçu fica localizada, atualmente, (ano-base 2021) na Rua Osvaldo Cruz, 756, Vila Portes, nas proximidades da Ponte Internacional da Amizade (PIA), local estratégico, se considerada a finalidade de

atender migrantes, para a qual foi criada. A estrutura da casa é simples e escassa. Uma área aberta, logo na entrada, de frente para a rua, duas salas à direita e uma à esquerda, sendo uma maior, onde ficam duas escrivaninhas com cadeiras, para atendimento ao público, as outras duas, onde ficam alguns móveis funcionais (mesa, cadeiras, dois armários e um sofá) e equipamentos (computador e impressora), utilizados nos registros do trabalho.

**Figura 1** – Casa do Migrante de Foz do Iguaçu



Fonte: Arquivo pessoal Irmã Terezinha Mezzalira

Desde a fundação, a Casa do Migrante de Foz do Iguaçu fez parte de diferentes órgãos federais, mas sempre esteve sob a responsabilidade da Irmã Terezinha Maria Mezzalira. Para compor este trabalho, elaboramos um histórico, por meio de entrevista aberta, realizada com a responsável, a partir da pergunta: qual o histórico da Casa do Migrante de Foz do Iguaçu, desde sua fundação? O relato da resposta, estimulado por perguntas complementares, está descrito abaixo. Também, compõem este capítulo uma planilha e análise de atendimentos, realizados pela equipe da instituição nos últimos cinco anos.

### **Histórico**

A Casa do Migrante de Foz do Iguaçu foi, oficialmente, aberta ao público em 20 de junho de 2008, como parte integrante da política do então Ministério do Trabalho

e Emprego, pasta dirigida, então, pelo ministro Carlos Lupi, de abrir casas para atendimento das populações em migração nas fronteiras brasileiras. Além do ministro, assinaram o Termo de Cooperação Técnica, que permitiu o funcionamento da instituição, o prefeito Paulo Mac Donald Ghisi e, como interveniente, o superintendente do Trabalho e Emprego do Paraná João Alberto Graça.

No Acordo de Colaboração Técnica, celebrado pelo Ministério do Trabalho e Emprego e a Prefeitura de Foz do Iguaçu, na data da inauguração, na Cláusula Primeira, parágrafo único, lê-se: “A Casa do Migrante integra o projeto desenvolvido pelo MTE denominado ‘Casa do Trabalhador Brasileiro’, que visa prestar apoio, de cunho laboral, aos trabalhadores que vivem o exterior”.

As credenciais demandadas, para admissão do responsável pela instituição, eram, além da experiência de atendimento à população migrante, a fluência em espanhol, uma vez que o público atendido derivava de países com domínio do idioma. O então presidente do Conselho Nacional de Imigração e do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), órgão do Ministério da Justiça, Paulo Sergio de Almeida, recebeu a indicação do nome da Irmã Terezinha Maria Mezzalira.

Em seu currículo, a religiosa residente, à época, em Porto Alegre, contava com vasta experiência no atendimento migratório, obtida em atuação na África do Sul e no Paraguai, a serviço das Irmãs Scalabrinianas. A congregação das Irmãs Scalabrinianas segue princípios estabelecidos pelo fundador, o italiano João Batista Scalabrini, com o propósito de atender aos migrantes e refugiados em diversas partes do mundo.

Admitida para estar à frente da Casa do Migrante, Irmã Terezinha mudou-se para Foz do Iguaçu e fez parte da equipe, já a partir da fundação, mantendo-se até a atualidade, como responsável pelas atividades da instituição.

**Figura 2** – Atendimento na Casa do Migrante de Foz do Iguaçu



Fonte: Arquivo pessoal Irmã Terezinha Mezzalira

Depois da inauguração, com ‘pompas e circunstâncias’ - como conta a Irmã Terezinha - o trabalho passou a ser desenvolvido em equipe, formada pela religiosa, dois funcionários cedidos pelo Ministério do Trabalho e cargos comissionados, cedidos pela Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, sendo uma assistente social, uma recepcionista, um segurança e um prestador de serviços gerais.

O objetivo inicial da Casa do Migrante, de proporcionar a regulamentação migratória para o trabalho dos migrantes, logo, precisou ser ampliado para atender as demandas generalizadas que chegavam ao local, relacionadas a outros aspectos da vida dos ingressos ao país, tais como saúde, moradia, educação e assistência social. A demanda dos recém-chegados, também, era por informações sobre a região de fronteira.

Ainda, em 2009, os funcionários do Ministério do Trabalho foram chamados de volta aos seus locais de trabalho de origem, na Gerência Regional do Ministério do Trabalho, em Foz do Iguaçu. Restaram na equipe, além da religiosa, os colaboradores para manutenção da estrutura da casa, cedidos pela esfera municipal.

Posteriormente, no período de janeiro 2012 a janeiro 2013, Irmã Terezinha teve seu vínculo trabalhista com o Ministério do Trabalho cancelado. Com a troca de gestão

na Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, em 2013, também, foi suspensa a cedência dos comissionados municipais, o que fez com que a religiosa permanecesse no atendimento, de forma solitária e solidária.

**Figura 3** – Atendimento na Casa do Migrante de Foz do Iguaçu



Fonte: Arquivo pessoal Irmã Terezinha Mezzalira

Reestabelecido o vínculo trabalhista com o Ministério, posteriormente, ainda assim, a religiosa permaneceu sozinha, cumprindo todas as atividades de atendimento até 2015, quando a Casa do Migrante voltou a contar com um segundo funcionário, cedido por órgão federal. Com a extinção do Ministério do Trabalho, os vínculos trabalhistas dos dois passaram a ser mantidos, por meio de uma empresa terceirizada pela Secretaria Especial da Previdência e Trabalho, órgão do Ministério da Economia.

O funcionário cedido é advogado e assume a função de orientação dos migrantes, pois, devido ao vínculo empregatício, não pôde atuar, juridicamente, pela Casa. Quando necessária intervenção de advogados, as demandas são encaminhadas para os cursos de Direito das universidades de Foz do Iguaçu, para a defensoria pública ou para os núcleos de prática jurídica das faculdades.

A Irmã Terezinha e o funcionário formam a equipe que se mantém no atendimento aos migrantes na atualidade. O trabalho tem colaboração de estagiários

das universidades Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) e União Dinâmica de Faculdades Cataratas (UDC). Depois de décadas dedicadas ao trabalho assistencial, a religiosa está aposentada há 6 anos, mas, ainda assim, se mantém à frente das atividades.

A base física da instituição fica em prédio da Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, que também paga as contas de água, luz e telefone. Aportes extras de recursos são intermediados pela Caritas, que subsidia, em situações pontuais, gêneros, como alimentação. A distribuição de cestas básicas é feita, seguindo critério de necessidade constatado por assistente social dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), em visita à residência do migrante. Nos últimos três meses de 2020, a média de cestas distribuídas foi de 30 por mês.

Atualmente, a Casa do Migrante de Foz do Iguaçu é vinculada ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg), integrante do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Apesar do vínculo legal, os dados coletados são remetidos, mensalmente, na forma de relatórios de atendimentos, também, para o Ministério do Trabalho e Emprego (Anexo I).

**Figura 3** – Atendimento na Casa do Migrante de Foz do Iguaçu



Fonte: Arquivo pessoal Irmã Terezinha Mezzalira

Em 12 anos de atuação no local, a religiosa aponta mudança no perfil dos migrantes, na atualidade, mais conscientes sobre seus direitos. Entre os milhares de trabalhadores migrantes atendidos, muitos foram os casos presenciados de demissões, sem o pagamento de direitos trabalhistas. Houve situações, conforme relato da Irmã Terezinha, nas quais os trabalhadores ficaram retidos pelos empregadores, em condições que podem ser configuradas até como cárcere privado.

Os exemplos de graves violações de dignidade e direitos trabalhistas testemunhados por Irmã Terezinha, inclusive na Justiça de Foz do Iguaçu, em alguns casos, estão registrados somente na memória da religiosa. Isso porque, devido à escassez de recursos, principalmente humanos, a orientação seguida, a partir do momento em que ficou sozinha nos atendimentos, foi, preferencialmente, atender as demandas emergenciais dos migrantes em relação à documentação.

Até esse momento, os atendimentos eram registrados em dados detalhados, como nacionalidade, gênero, profissão e grau de escolaridade. Quando a religiosa ficou sozinha, para receber e encaminhar as demandas relacionadas à regularização migratória, os registros ficaram limitados à quantificação discriminada pela modalidade de atendimento (Tabela Anexo I).

**Figura 4 – Banner da Casa do Migrante de Foz do Iguaçu**



Fonte: Arquivo pessoal Irmã Terezinha Mezzalira

## Atendimentos

O trabalho da Casa do Migrante de Foz do Iguaçu é registrado em planilhas elaboradas pela equipe, de modo a contemplar as demandas recebidas. Os dados quantitativos são registrados, mensalmente, em itens definidos, a partir das categorias de demanda, e somados no fechamento anual.

Para cumprir o objetivo proposto neste trabalho, de análise dos atendimentos aos migrantes, sob o viés do enfrentamento ao tráfico de pessoas, optamos por considerar o recorte de período a partir de 2016, ano de criação da Lei do Tráfico de Pessoas, contemplando, assim, os últimos cinco anos de atividades da instituição.

Para tanto, elaboramos um quadro simplificado de dados, a partir da planilha padrão, utilizada pela equipe para os registros mensais, conforme exemplo no Anexo I. No lugar de considerar, separadamente, os dados mensais, consideramos o fechamento de cada ano e fizemos a soma do período em análise, dos últimos cinco anos de atendimentos, como pode ser observado na planilha abaixo.

Quadro 1 - Atendimentos da Casa do Migrante de Foz do Iguaçu

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
<b>Atendimentos para solicitação de residência</b>						
Acordo Mercosul	767	842	1030	1070	855	4564
Carnê fronteiriço	215	139	261	301	160	1076
Reunião familiar	200	189	160	233	159	941
Transf. Mercosul\Perm.	216	166	158	271	184	995
Opção de nacionalidade	197	159	172	97	33	658
Registro consular	240	208	165	144	27	784
2ª via nascimento	370	285	305	176	318	1454
Legalizar/apostilar	364	394	342	198	508	1806
Antecedente criminal	219	172	117	125	264	897
Tradução	158	150	93	95	41	537
Refugiados	143	68	89	304	373	977
Encaminhamentos (SUS, Cons. Tutelar, Casa de Acolhida, CRAM, CREA)	555	485	217	175	465	1897
Agendamentos	158	240	163	609	596	1766
Isenção de taxas - Consulado	-	164	166	279	445	1054
Isenção de taxas - PF	-	-	173	409	581	1163
Informações	243	271	177	265	462	1418
<b>TOTAL PRESENCIAL</b>	<b>4045</b>	<b>3932</b>	<b>3798</b>	<b>4701</b>	<b>5471</b>	<b>21947</b>



<b>Atendimento e orientação</b>						
Casa do Migrante - presencial	4045	3932	3798	4701	5471	21947
Telefone/e-mail/WhatsApp	1402	1116	1046	2102	2193	7859
Internet	1025	950	968	-	-	2943
Mutirão	398	207	162	210	0	977
<b>TOTAL</b>	<b>6870</b>	<b>6205</b>	<b>5974</b>	<b>7013</b>	<b>7664</b>	<b>33726</b>

Fonte: Dados de planilhas anuais elaboradas pela Casa do Migrante, somados pela autora.

Uma planilha original, tal como é enviada para a prestação de contas da Casa do Migrante ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, consta como anexo, no final deste capítulo (Anexo I).

Para evitar duplicidade, nos atendimentos presenciais, quando a demanda compreende mais de uma necessidade do migrante, a equipe observa o critério de efetuar o registro apenas no item da demanda considerada a principal.

A solicitação de residência, no Brasil, atende aos requisitos exigidos pelo Departamento de Migração, do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ao serem atendidos, os migrantes recebem uma lista impressa, com os requisitos necessários para a realização dos procedimentos demandados.

Na classificação da planilha de demandas da Casa do Migrante de Foz do Iguaçu, estão os seguintes itens, definidos a partir dos conceitos fornecidos pela coordenadora, Irmã Terezinha:

**Acordo Mercosul:** os Acordos de Residência, firmados, inicialmente, entre os quatro países integrantes do bloco, agregam, atualmente, todos os países da América do Sul, com exceção da Venezuela, a qual tem requisitos próprios para solicitação de residência. O texto prevê que ao requisitar residência, acionando o acordo, o migrante obtém todos os direitos dos brasileiros, com exceção do voto, concurso público e cargo político. A permissão de residência temporária é por um período de 2 anos.

**Carnê fronteiriço:** este documento é fornecido pela Polícia Federal aos moradores fronteiriços, de municípios, na linha de fronteira, como comprovação da condição de residência, ainda que na condição pendular, de entrada e saída diária ou frequente no país, para formalização do vínculo em carteira de trabalho. Não pode residir no Brasil.

**Reunião familiar:** a reunião familiar é um dos motivos de pedido de residência no Brasil. Pode estar fundamentada na união estável, com cônjuge brasileiro ou filho nascido no Brasil, mesmo que os dois pais sejam estrangeiros, esta lhe garante a residência permanente no país.

**Transformação do Acordo Mercosul em Permanente:** a residência temporária poderá ser transformada em permanente, a partir de 90 dias antes do vencimento desta. Entre as exigências para a mudança, há a certidão negativa de antecedente criminal e, se o peticionante não tiver filho, tem que ter um meio lícito e comprovado de sobrevivência.

**Opção de nacionalidade:** este atendimento refere-se à condição de filhos de brasileiros que nasceram no exterior, e, hoje, são maiores de idade, os quais não têm toda a documentação exigida para fazer o registro de nascimento consular ou averbação do registro de nascimento em cartório, no Brasil. Esses cidadãos obtêm a Certidão de Opção de Nacionalidade, equivalente à Certidão de Nascimento brasileira, para que possam solicitar a emissão de outros documentos, tais como a Carteira de Identidade.

**Registro consular:** os filhos de brasileiros nascidos no exterior são registrados nos consulados. Quando retornam para o Brasil, é necessário fazer o traslado e obter a nacionalidade brasileira, efetuada em cartórios, orientação oferecida pela Casa do Migrante.

**2ª via nascimento:** solicitação da segunda via da Certidão de Nascimento brasileira, normalmente, devido à perda ou atualização pela mudança de estado civil. A emissão do documento é realizada nos cartórios de Foz do Iguaçu.

**Legalizar/apostilar:** o termo apostilar tem relação com a aplicação da Convenção da Apostila da Haia no Brasil. Em vigor desde agosto de 2016, o tratado tem objetivo de agilizar e simplificar a legalização de documentos, entre os 112 países signatários, permitindo o reconhecimento mútuo de documentos brasileiros no exterior e de documentos estrangeiros no Brasil. O brasileiro que mora no exterior, bem como os imigrantes que moram no Brasil, precisam apostilar no país

de origem. A Casa do Migrante faz encaminhamentos para a efetivação do processo, realizado em cartório de registro civil e tabelionatos.

**Antecedente criminal:** a comprovação de antecedente criminal é obtida, diretamente, na *internet* nos *sites* da Polícia Federal (PF), Justiça Federal e Fórum. O documento é exigência da PF para a liberação de outros documentos.

**Tradução:** muitos migrantes precisam da tradução de documentos, tais como certidão de casamento e óbito, para traslados no Brasil. A instituição orienta e os encaminham para tradutor privado, que cobra pelos serviços.

**Refugiados:** auxílio no preenchimento de formulários, obtidos no *site* da PF, às pessoas que solicitam refúgio no Brasil. Os motivos mais frequentes de pedido de refúgio são por questões humanitárias, sendo os venezuelanos, haitianos e sírios os mais numerosos.

**Encaminhamentos:** várias demandas precisam ser encaminhadas para outros órgãos, tais como o Conselho Tutelar, no caso de envolvimento de crianças e adolescentes; Centro de Referência de Atendimento à Mulher (CRAM) para violência doméstica; Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), em demandas, como cadastro único; Casa de Passagem, para acolhimento de famílias e de migrantes e Sistema Único de Saúde (SUS), para problemas de saúde.

**Agendamentos:** realizado para a entrega de documentos na PF para solicitação de residência.

**Isenção de taxas – Consulado e PF:** em meados de 2017, a Casa do Migrante conseguiu acordo informal com o Consulado do Paraguai, para obter isenção de taxas nos serviços encaminhados pela instituição. O mesmo benefício foi obtido, em 2018, com a PF, a partir da aprovação da Lei de Migração.

A isenção de taxas é uma das demandas constantes dos atendidos na Casa de assistência. Para regularizar-se, no Brasil, um migrante precisa desembolsar, aproximadamente, R\$ 800,00, com taxas de serviços, em valores de Foz do Iguaçu. São duas taxas pagas para a PF (140066 e 140120), que somam cerca de R\$ 372,90 e uma para o Consulado do Paraguai, em Foz do Iguaçu, de US\$ 73,00, sendo

considerado o valor do dia de conversão da moeda americana pelo câmbio daquele país, sempre mais alto que no Brasil.

Para os atendidos da Casa do Migrante, é feita a solicitação de isenção dessas taxas. Desde o início da pandemia, em março, até o final de 2020, Irmã Terezinha calcula que foram obtidos mais de R\$ 50 mil em isenções de taxas, em benefício dos migrantes que passam pelo local.

**Informações:** demandas de outras informações gerais, relacionadas aos vários aspectos, sendo que muitos não são de responsabilidade da Casa do Migrante, tais como passagem de ônibus, título de eleitor, emissão de CPF, cadastros etc.

Os atendimentos descritos acima são realizados de modo presencial, mas a instituição, também, executa atendimentos via telefone, *e-mail* e *whatsapp*, somados a esses na planilha. No item *Internet*, estão listados os atendimentos realizados via *e-mail* até 2019, pois, a partir deste ano, foram incorporados ao item Telefone/*e-mail/Whatsapp*, que passaram a concentrar todos os atendimentos não presenciais realizados.

A Casa do Migrante faz, ainda, mutirões de atendimentos itinerantes em locais, como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), em situações específicas, ocasiões em que a equipe tem apoio de outros agentes para o atendimento, orientação e encaminhamentos.

## **ANÁLISE DOS DADOS**

Nos últimos 5 anos, a Casa do Migrante de Foz do Iguaçu registrou 33.726 atendimentos, uma média de 6,7 mil por ano, ou 562 por mês. Considerando-se uma média de 22 dias úteis a cada mês, o número de atendimentos diários fica em 25,5 pessoas, somados os presenciais e via telefone e *internet*. Considerados somente os atendimentos presenciais, foram 21.947 migrantes, no período de cinco anos analisados, uma média de 4,3 mil atendidos por ano, 265,7 por mês e 16,6 por dia, também, a partir da média de 22 dias úteis por mês.

Dos atendimentos presenciais, a maior demanda, em termos quantitativos, no período foi em relação aos procedimentos que requereram encaminhamentos para

outros órgãos, somando 1.897 do total. O segundo item com maior registro de atendimentos foi a legalização via apostilamento (item descrito anteriormente), com 1.806 demandas registradas nos últimos cinco anos. Em seguida, na sequência de registros quantitativos de atendimentos presenciais da Casa do Migrante, aparecem os agendamentos para a entrega de documentos na PF, com 1.766 atendimentos, e a solicitação de 2ª via de Certidão de Nascimento, com 1.454 demandas.

Feitas as estatísticas, a partir dos registros obtidos na casa de assistência, elencamos os seguintes pontos abordados, durante o artigo, para fazer a análise proposta inicialmente:

- 1) O elevado trânsito e o livre fluxo de pessoas sobre a Ponte Internacional da Amizade (PIA).
- 2) Os contextos migratórios e as modalidades qualificadas, como o tráfico de pessoas destacadas, inicialmente, entre elas a exploração laboral.
- 3) A estrutura para atendimento no combate ao tráfico de pessoas, nas fronteiras brasileiras, prevista no III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.
- 4) Os registros dos últimos cinco anos de atendimentos na Casa do Migrante de Foz do Iguaçu.
- 5) O relato da coordenadora, Terezinha Mezzalira, sobre as constatações de exploração laboral, testemunhadas durante mais de uma década à frente da instituição.

Partindo-se das diretrizes apresentadas, é possível fazer algumas inferências, a partir do serviço prestado pela Casa do Migrante de Foz do Iguaçu no âmbito do combate e orientação a possíveis vítimas do tráfico de seres humanos, mais especificamente, sob o enfoque da exploração laboral, na tríplice fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai.

A constatação mais evidente é a da insuficiência da Casa do Migrante de Foz do Iguaçu para atendimento da demanda que recai sobre ela, considerando-se,

também, que a busca pelos serviços prestados se eleva devido à Covid-19, uma vez que a crise sanitária deixa rastros econômicos e sociais intensificadores das condições que impulsionam as migrações e favorecem ao tráfico de pessoas.

Com limitada estrutura física e de pessoal, é possível compreender a inviabilidade de atendimentos, nos quais possam ser dispensados maior atenção, como nos casos de exploração, definidos por tráfico de seres humanos. Ainda que, mesmo com um fluxo diário intenso, o registro de exploração tenha sido efetuado; porém faltam condições básicas para um diagnóstico mais elaborado, o qual possa servir tanto de constatação de eventuais casos quanto de medidas preventivas para que eles não ocorram.

As condições faltantes não são, necessariamente, as relacionadas aos aspectos físicos da instituição, mas, principalmente, à disponibilidade de tempo para a identificação e o encaminhamento de possíveis casos no universo de pessoas atendidas.

Considerando-se os objetivos propostos para a Casa, de atender o fluxo geral de migrantes da tríplice fronteira, os registros mostram que a parcela mais, amplamente, abrangida pela instituição está na proporção de pessoas vulneráveis à exploração laboral, ainda que informações mais detalhadas dos migrantes atendidos não tenham sido registradas no período analisado neste artigo.

Com a média diária de 25,5 atendimentos para a atual disponibilidade de dois funcionários, é compreensível que a coleta de dados tenha sido posta de lado, na medida em que o fluxo de pessoas que buscam ajuda na instituição se mostra crescente. A evolução no número de atendimentos, nos últimos cinco anos, quando os registros passaram de 6.877, em 2016, para 7.664, em 2020, representa um crescimento de 10,2%, somente no período analisado.

Em 2010, quando ainda era possível fazer registros mais detalhados, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) divulgava o trabalho realizado pela equipe da Irmã Terezinha (JUSBRASIL, 2011). Naquele ano, os atendimentos somaram 2.582 pessoas e foram solicitados por 1.155 brasileiros, 1.146 paraguaios e 281

cidadãos de outros países. Em relação à profissão, 823 dos demandantes eram domésticas ou do lar e 787 agricultores (IDEM).

O Relatório Global da UNODC chama a atenção para o crescimento no número de pessoas traficadas, por motivação exploratória laboral, entre as mais comuns, a agricultura e o trabalho doméstico. As duas categorias de trabalho mais atendidas pela Casa do Migrante de Foz do Iguaçu, segundo dados de 2010, são as que têm maiores registros de exploração laboral no mundo, o que reflete a vulnerabilidade do público atendido pela instituição.

Ainda fazendo uso dos dados divulgados pelo CNlg, é possível perceber que o público atendido pela instituição pulou de 2.582, em 2010, para 7.664, em 2020, um crescimento de aproximadamente 200% em uma década. Nesse período, a equipe de colaboradores foi reduzida e, atualmente, está fixada em apenas duas pessoas.

A deficiência de estrutura para atendimento da Casa do Migrante de Foz do Iguaçu demonstra o descompasso em relação ao aparelhamento previsto no III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas para as regiões fronteiriças. Em vigor até 2022, o planejamento prevê expansão e fortalecimento da rede de atendimento humanizado ao migrante, com atenção para as zonas de fronteiras (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018).

A proposta de ação para as áreas fronteiriças mostra-se alinhada ao que vem sendo realizado na Casa do Migrante. Considerando-se essa proposição, a instituição poderia ser, oficialmente, incorporada às estruturas destinadas ao cumprimento do que propõe a política nacional de enfrentamento ao tráfico humano. A partir do trabalho já realizado, poderiam ganhar reforço na estrutura física e de pessoal, e passar a funcionar como posto avançado de atendimento aos migrantes. A região da tríplice fronteira, com suas portas abertas para a entrada e saída de pessoas, requer atenção em relação ao crime contra a dignidade humana.

Como análise, podemos acrescentar que o relato testemunhal de exploração laboral em contraponto à falta de registros dessas ocorrências, por parte da instituição, “reforça a tese de estarmos diante de um ‘segredo público’, ou seja, socialmente

tenhamos algum conhecimento acerca do crime em comento, mas sobre ele pouco ou nada poderia se falar na região” (PATRUNI ET AL., 2020, p. 306).

A circunstância robustece a demanda por levantamentos de dados confiáveis, acerca da ocorrência do crime, frequência das diferentes modalidades e perfil dos criminosos, na região fronteira da tríplice fronteira Argentina-Brasil-Paraguai. Essa necessidade tem apelo maior, quando as potenciais vítimas buscam amparo do poder público, transitam pelos canais, que deveriam ser aparatos de proteção, mas acabam se perdendo na incapacidade da rede de suporte de reter, pelo menos, a informação das ocorrências.

Delitos que são de conhecimento público, mas que escapam ao registro e acompanhamento das autoridades, compõem as ‘cifras ocultas’. São delinquências, muitas vezes, socialmente aceitas, como é o caso do emprego de trabalhadores paraguaios, sem a observância dos direitos trabalhistas, os quais não aparecem nas estatísticas e compõem o cenário virtual da ‘inexistência’ do tráfico de pessoas na região da tríplice fronteira.

Outro fator, que não pode deixar de ser analisado, é o fato de a Irmã Terezinha ser a ‘memória viva’ da Casa do Migrante de Foz do Iguaçu, não só dos fatos que compõem a história da instituição - os quais só foram possíveis de recompor, neste artigo, pelo relato oral da religiosa - como a operacionalidade do trabalho de acolhimento e atendimento aos migrantes. O *know how* de procedimentos obtido, em mais de uma década de atuação, está concentrado na coordenadora da casa, que há 6 anos aposentada, detém o direito de se afastar das atividades, quando julgar conveniente, e, se, assim, o exercer, leva consigo o patrimônio do histórico e do *modus operandi* da instituição no atendimento aos migrantes que circulam pela tríplice fronteira Argentina-Brasil-Paraguai.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A realidade fronteira de Foz do Iguaçu é caracterizada por uma linha de fronteira aberta, em especial com o Paraguai, alimentada por livre e expressivo fluxo de pessoas, que cruzam, diariamente, a Ponte da Amizade. A migração, já característica na região, é alimentada pela necessidade de milhares de trabalhadores,



legião formada por brasileiros e estrangeiros que precisam buscar uma fonte de renda, atravessando a linha demarcatória dos países, e daqueles que, assim, fazem continuamente, no ir e vir diário ou constante da migração pendular.

A Casa do Migrante de Foz do Iguaçu tem histórico consolidado de recepção à população migratória vulnerável, somando 33.726 atendimentos, somente nos últimos cinco anos de atividades, testemunhando em 12 anos de atuação (ano-base 2021) situações de desrespeito, nas relações trabalhistas intermediadas.

O trabalho é mantido pela dedicação da coordenadora, Irmã Terezinha Mezzalira, em estrutura física e de pessoal mínimas, deficitárias, até mesmo para o registro detalhado do crescente número de demandantes. À frente da condução dos atendimentos, desde a inauguração, e aposentada há sete anos, Irmã Terezinha é a depositária de dados e do histórico da casa, além de guardar a *expertise* do atendimento.

Com reforço na estrutura, a Casa do Migrante de Foz do Iguaçu poderia tornar-se um posto avançado de atendimento ao migrante, conforme prevê o III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Aparelhada e equipada, a instituição assumiria papel mais expressivo, no enfrentamento às situações que expõem migrantes às vulnerabilidades, constituindo-se, desse modo, em elo mais expressivo na rede de proteção às vítimas de tráfico de pessoas instalada na tríplice fronteira.

Na análise dos últimos cinco anos de atendimentos, realizada neste trabalho, não foi possível detectar ocorrência de tráfico humano, uma vez que o registro dos atendimentos se restringe à demanda específica oferecida pela Casa, e, nesse leque de possibilidades, oficialmente, não constam itens de identificação de tráfico de pessoas ou circunstâncias relacionadas ao delito.

Ao instrumentalizar a instituição, o poder público poderia passar apontamentos que permitissem dimensionar o delito, uma vez que não há registros oficiais de ocorrências na região. O incremento estrutural poderia funcionar com uma maior interação com órgãos de segurança e assistência, permitindo identificação nos

registros e intervenções, especificadamente, nas situações de tráfico humano, as quais já foram testemunhadas no local.

No momento em que se lamenta a falta de dados do tráfico de pessoas, no Brasil, principalmente, nas regiões fronteiriças, a instrumentalização da Casa do Migrante permitiria mapear ocorrências, no âmbito laboral, as quais poderiam embasar ações preventivas e combativas em relação ao delito. Com um fluxo constante e crescente de atendimentos, o trabalho realizado na Casa do Migrante de Foz do Iguaçu deixa de oferecer, de melhor maneira, o atendimento que poderia ser dirigido à população migrante, com resultados práticos, na prevenção e combate ao tráfico de pessoas na tríplice fronteira Argentina-Brasil-Paraguai.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm). Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Relatório Nacional sobre tráfico de pessoas:** consolidação dos dados de 2005 a 2011. Secretaria Nacional de Justiça, UNODC, 2011. Acesso em 17 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940.** Código Penal Brasileiro. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/91614/codigo-penal-decreto-lei-2848-40#art-149A>. Acesso em: 15 mar. 2021.

JUSBRASIL. **Casa do Migrante é referência para trabalhadores de fronteira.** 2011. Disponível em: <https://pndt.jusbrasil.com.br/noticias/2549520/casa-do-migrante-e-referencia-para-trabalhadores-de-fronteira>. Acesso em: 10 abr. 2021

JUSTO, Marcelo. **As cinco atividades do crime organizado que rendem mais dinheiro no mundo.** BBC, 2016. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160331\\_atividades\\_crime\\_organizado\\_fn#:~:text=Em%20seu%20%C3%BAltimo%20relat%C3%B3rio%20publicado,segundo%20as%20estimativas%20da%20GFI](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160331_atividades_crime_organizado_fn#:~:text=Em%20seu%20%C3%BAltimo%20relat%C3%B3rio%20publicado,segundo%20as%20estimativas%20da%20GFI). Acesso em: 01 mai. 2021

LUNARDI, Thamirys Mendes. **O Acordo para Residência de Nacionais de Estados Partes do Mercado Comum do Sul, Bolívia e Chile de 2009:** política migratória e integração regional. 1º Seminário Internacional de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 9, 10 e 11 de 2015. Disponível em: <http://https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/LUNARDI-2015-O-Acordo-para-Resid%C3%A2ncia-de-Nacionais-de-Estados-Partes-do-Mercado-Comum-do-Sul-Bol%C3%ADvia-e-Chile-de-2009.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**. 2018. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/coletanea-de-instrumentos-de-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas>. Acesso em 15.04.2021

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Estimativas populacionais das comunidades**. 2016. Disponível em: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades>. Acesso em: 01 nov. 2020.

OIM. Organización Internacional para las Migraciones. **Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020**. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020>. Acesso em: 20 dez. 2020

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Características da imigração regular no Brasil: um olhar através dos registros administrativos. P. In: CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; ARAUJO, D., TONHATI, T. **A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro**. Relatório Anual 2017. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias. Coleção de tratados**. 1990. Disponível em: [http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=IV-13&chapter=4&lang=en&clang=\\_en](http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en&clang=_en). Acesso em: 30 dez. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Divisão de População do Departamento de Economia e Assuntos Sociais. **Inventário de Migração Internacional**. 2019. Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>. Acesso em: 01 dez. 2020.

PATRUNI, Anna Paula Cardoso de Paula *et al.* O tráfico de pessoas em Foz do Iguaçu: uma chave de leitura a partir do sistema penitenciário. In: Ludwig, Fernando José e Barros, Luciano Stremel (Orgs.). **(Re)Definições de Fronteiras: desenvolvimento, segurança e integração**. Foz do Iguaçu, PR: Editora IDESF, 2020.

PATRUNI, Anna Paula Cardoso de Paula. Pesquisas Científicas Temáticas na Tríplice Fronteira. In: Volpato, Elaine Cristina Francisco (Org). **VIDAS EXPLORADAS: Contexto neocolonial do tráfico de pessoas entre fronteiras**. Foz do Iguaçu. Editora IDESF, 2018.

RODRIGUES, Bruno Porangaba. **Tráfico internacional de pessoas: reflexões históricas dos documentos internacionais e das conferências**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/75270/trafico-internacional-de-pessoas-reflexoes-historicas-dos-documentos-internacionais-e-das-conferencias>. Acesso em 30 dez. 2020

TERESI, Verônica Maria et al. O enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil: do Protocolo de Palermo ao III Plano Nacional. In: Barros, Luciano Stremel e Teresi, Verônica Maria (Orgs.); **Tráfico de pessoas: reflexões em áreas de fronteira**. Foz do Iguaçu: Editora IDESF, 2019.

UDC. **Pesquisa sobre o tráfico de veículos e pessoas que atravessam a Ponte Internacional da Amizade**. Foz do Iguaçu: Centro Universitário Dinâmicas das Cataratas, 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/HP/Downloads/2019%20-%20Relat%C3%B3rio%20do%20Fluxo%20de%20Veiculos%20e%20Pedestres%20-%20Paraguai.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2021.

UNITED NATIONS. **As remessas são importantes: 8 fatos que você não sabe sobre o dinheiro que os migrantes enviam de volta para casa**. New York: UN, 2019. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/remittances-matter.html>. Acesso em: 09 ago. 2020.

UNODC. **Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas de 2020**. 2020 Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTiP\\_2020\\_15jan\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTiP_2020_15jan_web.pdf). Acesso em: 03 fev. 2021.

## **A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER E O ATENDIMENTO ESPECIALIZADO EM FOZ DO IGUAÇU**

*Iraci Pereira Conceição Segundo<sup>1</sup>*

### **Resumo**

O trabalho a seguir busca explicitar as diversas formas de violência contra a mulher, no âmbito doméstico, e demonstrar a atuação do serviço especializado no atendimento à mulher, em situação de violência, em Foz do Iguaçu, usando, como meio de pesquisa, artigos científicos e matérias jornalísticas, além de apresentar dados da violência no município supracitado. Com foco no atendimento da Patrulha Maria da Penha, de 2017 ao ano de 2020, o presente trabalho especifica a função da Patrulha e apresenta, por meio dos dados de atendimento da Divisão de Gestão de Informações de Segurança, a eficácia da medida protetiva no município. Além disso, busca detalhar os meios de atendimento às mulheres vítimas da violência e os mecanismos para sua proteção na esfera legislativa, judiciária e executiva.

**Palavras-chave:** Violência doméstica; gênero; Lei Maria da Penha; Patrulha Maria da Penha; medida protetiva.

### **INTRODUÇÃO**

Durante a maior parte da história da sociedade, a mulher foi colocada em uma posição de inferioridade perante a figura masculina, tendo sofrido, dentro de relacionamentos intrafamiliares, diversas formas de violência, que ocorriam em ambientes fechados. Tais violências, ainda que frequentes e cruéis, foram normalizadas, pois, para a sociedade, a mulher não passava de uma propriedade do marido, tendo conquistado o direito ao trabalho e a sua independência financeira, somente após muitos anos de luta.

Ainda que, após toda a luta, tenha sido alcançada uma nova perspectiva em relação aos direitos da mulher, a violência de gênero continua sendo um grave problema no Brasil, considerando a cultura patriarcal e machista que permeia a sociedade. As manifestações feministas tiveram um importante papel na conquista dos direitos fundamentais e sociais da mulher brasileira, que acabaram, por fim, influenciando a criação da Lei Maria da Penha, um mecanismo fundamental no

---

<sup>1</sup> Guarda Municipal de Foz do Iguaçu/PR; iracisegundo@gmail.com.

combate à violência contra a mulher. Apesar de ser considerada uma das 3 melhores leis do mundo, a Lei Maria da Penha não trouxe uma efetiva queda nos números da violência contra a mulher, sendo o Brasil o 5º país no mundo quando se trata de feminicídio.

Políticas públicas têm sido criadas, para combater essas formas de violência, e, a cada dia, são criadas novas maneiras de fazer com que a rede de atendimento chegue a todas as mulheres em situação de violência, para que todas possam ser contempladas pela Lei Maria da Penha, garantindo, assim, sua plena efetividade.

Dessa maneira, o presente trabalho desenvolve de maneira a abordar os tipos de violência contra a mulher, a criação da Lei nº 11.340/2006 e a Patrulha Maria da Penha, tendo como enfoque final a atuação e a eficácia desse órgão no município de Foz do Iguaçu.

## **VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER**

Ainda que haja medidas que buscam combater a violência de gênero, esta segue sendo um problema significativo no Brasil, considerando que, segundo o Mapa da Violência de 2015, organizado pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), o país ocupa o 5º lugar no *ranking* dos países que mais matam mulheres no mundo, no contexto de violência doméstica.

Por muito tempo, mulheres lutaram para ter seus direitos assegurados, de modo que, atualmente, é possível que se fale da violação contínua da dignidade da mulher, por meio da violência, principalmente, no âmbito familiar. A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, também conhecida como Convenção de Belém do Pará (OEA, 1994), define a violência contra a mulher como qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público quanto no privado. Segundo Victoria Barreda (2012, p. 101):

O gênero pode ser definido como uma construção social e histórica de caráter relacional, configurada a partir das significações e da simbolização cultural de diferenças anatômicas entre homens e mulheres. [...] Implica o estabelecimento de relações, papéis e identidades ativamente construídas por sujeitos ao longo de suas vidas, em nossas sociedades, historicamente

produzindo e reproduzindo relações de desigualdade social e de dominação/subordinação.

Qualquer violência que tenha como base a construção histórica e social do papel designado à mulher na sociedade é tida como violência de gênero. Conforme a definição de Carmen de Campos (2008), “gênero” é tido como um conceito sociológico que vê as diferenças entre mulheres e homens como construções sociais que tem relações de poder como base, atribuindo, assim, papéis diferentes para o feminino e para o masculino, com uma supervalorização do sexo masculino, de modo a criar uma hierarquia na relação entre os gêneros. Embora o sistema patriarcal continue a perpetuar a dominação masculina e a ideia de inferiorização das mulheres, é necessário evidenciar o progresso na esfera legislativa brasileira em relação à defesa da mulher.

Não obstante os números da violência de gênero ainda serem, significativamente, altos, vem sendo feito esforços consideráveis no combate à violência contra a mulher, no Brasil, mediante a criação de leis específicas, tais quais a Lei Maria da Penha nº 11.340, de 2006, e a Lei do Feminicídio, nº 13.104, de 2015. Importa ressaltar a criação de órgãos destinados, unicamente, ao atendimento das vítimas, como os Juizados de *Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher* e a Patrulha Maria da Penha.

Existem, atualmente, cinco tipos de violência contra a mulher, elencados na Lei nº 11.340/2006, que serão explicitados a seguir.

### **Violência Psicológica**

Uma das mais frequentes, a violência psicológica refere-se à conduta que cause danos emocionais, quando o agente causador da violência busca inferiorizar, amedrontar ou aterrorizar a mulher, minucando sua autoestima, de modo a manter o controle sobre a vítima. Está tipificada no artigo 7º, inciso II, da Lei nº 11.340/06:

Art. 7º. São formas de violência doméstica e familiar contra, entre outras:  
[...]

II - a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da autoestima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento,

humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, violação de sua intimidade, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação.

Tais agressões afetam a saúde mental da mulher, sendo comum que sofram sequelas, como depressão, pânico ou ansiedade. Os maus-tratos sofridos pela vítima geram perdas significativas em sua saúde física e mental (MONTEIRO E SOUZA, 2007). Apesar de ser uma das violências mais praticadas, seguem sendo pouco denunciadas, pois “a vítima muitas vezes nem se dá conta que agressões verbais, silêncios prolongados, tensões, manipulações de atos e desejos, são violência e devem ser denunciados” (DIAS, 2007, p. 48).

### **Violência física**

Considera-se violência física qualquer ato que possa ofender a integridade corporal da mulher, qualquer contato que possa causar dor, ainda que não cause lesões ou marcas no corpo, como, por exemplo, tapas, arranhões, chutes, atirar objetos, entre diversos outros tipos. De acordo com Dias (2007, p. 47), “não só a lesão dolosa, também a lesão culposa constitui violência física, pois nenhuma distinção é feita pela lei sobre a intenção do agressor”. Tal conduta é tipificada na Lei nº 11.340/06:

Art. 7º. São formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, entre outras:

I - a violência física, entendida como qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal.

Embora seja um tipo de violência no corpo, está, profundamente, ligada à violência psicológica, considerando que pode causar diversos traumas; assim, não é possível se referir à violência física sem relacioná-la ao dano emocional. Para muitas mulheres, a agressão física não é um ato isolado, mas parte de um padrão contínuo de comportamento abusivo, ou seja, muitas vezes, a violência deixa de ser algo incomum e passa a ser parte da rotina da vítima (KRUG *et al*, 2002).



### **Violência moral**

Conforme a Lei Maria da Penha traz em seu artigo 7º, inciso V, pode ser considerada violência moral qualquer conduta direcionada à mulher que possa configurar calúnia, difamação ou injúria.

Dias (2007, p. 54) traz a seguinte ideia sobre o assunto:

A violência moral encontra proteção penal nos delitos contra honra: calúnia, difamação e injúria. São denominados delitos que protegem a honra, mas, cometidos em decorrência de vínculo de natureza familiar ou afetiva, configuram violência moral. Na calúnia, fato atribuído pelo ofensor à vítima é definido como crime; na injúria não há atribuição de fato determinado. A calúnia e a difamação atingem a honra objetiva; a injúria atinge a honra subjetiva. A calúnia e a difamação consumam-se quando terceiros tomam conhecimento da imputação; a injúria consuma-se quando o próprio ofendido toma conhecimento da imputação.

A injúria trata-se da ofensa à moral subjetiva da mulher, como quando o agressor a chama de burra ou idiota. A difamação, por sua vez, ocorre quando o agressor atribui ações à mulher, com o intuito de macular sua reputação, como dizer que a vítima é adúltera. Por fim, a calúnia ocorre quando o agressor afirma que a mulher praticou um crime que ela, de fato, não cometeu, tal como dizer que a vítima furtou seu carro. É importante salientar que a violência moral não ocorre apenas pessoalmente, podendo vir a acontecer por outros meios, através da *internet* ou de contatos telefônicos.

### **Violência patrimonial**

É evidenciada quando o homem, com o intuito de obter controle sobre a mulher, usa o dinheiro e a propriedade desta, apropriando-se ou destruindo seu patrimônio. O artigo 7º, inciso IV, da Lei nº 11.340/06 dispõe que:

Art. 7º. São formas de violência doméstica e familiar contra, entre outras:  
[...]

IV - A violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades.

Os atos, portanto, como vender certo bem, sem a anuência da mulher, destruir ou apoderar-se de carros, roupas ou outros pertences da vítima se enquadram no crime de violência patrimonial.

Uma peculiaridade pouco conhecida, em relação a essa forma de violência, é que a subtração de recursos econômicos, como deixar o alimentante de atender essa obrigação, quando possui condições financeiras de o fazer, também se enquadra em violência patrimonial, podendo, até mesmo, ser enquadrada como delito de abandono material (DIAS, 2007).

### **Violência sexual**

Também reconhecida pela Convenção de Belém do Pará, a violência sexual pode ser conceituada como uma violação dos direitos sexuais e reprodutivos da mulher. Segundo o artigo 7º, inciso III, da Lei Maria da Penha:

Art. 7º. São formas de violência doméstica e familiar contra, entre outras:  
[...]

III - a violência sexual, entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos.

Conforme a lei, a violência sexual não se refere, apenas, ao ato sexual, mas abrange diversas formas que se enquadram nesse tipo de violência, tais como obrigar a mulher a assistir vídeos pornográficos, impedir que a vítima use métodos contraceptivos ou forçá-la a praticar um aborto, ou seja, qualquer tipo de ato que impeça o livre exercício dos direitos sexuais e reprodutivos da mulher.

Embora seja tipificada como crime, é difícil reconhecer a violência sexual entre cônjuges, pois, em muitas culturas, persiste a ideia de que praticar relação sexual com o marido, ainda que de maneira não consensual, é um dever da esposa. De acordo com Dias (2007, p. 49), “a tendência sempre foi identificar o exercício da sexualidade como um dos deveres do casamento, a legitimar a insistência do homem, como se estivesse ele a exercer um direito”.

No que tange ao Direito Penal, se os delitos sexuais forem cometidos, no âmbito doméstico, familiar ou de afeto, o agente deve responder pela Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006). Vale ressaltar que esses delitos são definidos pela lei como de ação pública condicionada, dependem de representação da vítima; no entanto, quando o crime for cometido com abuso do poder familiar, ou se a vítima for menor de 18 anos ou pessoa vulnerável, a ação passa a ser pública incondicionada.

### **PATRULHA MARIA DA PENHA**

Antes de adentrar, especificamente, no tocante à Patrulha Maria da Penha, é importante introduzir a lei, que foi fundamental para a existência desse instituto.

#### **A Lei Maria da Penha**

No Brasil, os movimentos feministas buscavam, desde 1970, justiça para as mulheres vítimas de violência, denunciando os diversos casos de violência de gênero no país, tais quais violência doméstica, violência contra mulheres negras e contra prisioneiras políticas. Como fruto dessas manifestações, foi criada, em 07 de agosto de 2006, a Lei nº 11.340, nomeada de Lei Maria da Penha, em homenagem à Maria da Penha Maia Fernandes, biofarmacêutica, que, após sofrer diversas tentativas de assassinato de seu marido, e vê-lo sair impune, conseguiu ajuda do Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e do Comitê Latino Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), buscou justiça na Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Finalmente, em 2002, a Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou o Estado brasileiro por omissão e negligência, fazendo diversas recomendações que, após serem seguidas, culminaram na criação da Lei Maria da Penha, que tinha como objetivo “coibir a violência doméstica e familiar contra as mulheres”, e, em 2008, fez a reparação material, pagando o valor de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) para Maria da Penha Maia Fernandes, que afirmou que “*dinheiro nenhum pode pagar a dor e a humilhação das últimas duas décadas de luta por justiça*”.

Após a criação da Lei Maria da Penha, a forma de combate à violência contra a mulher mudou, de maneira incisiva, colocando-se em prática o artigo 8º, inciso VI, da Lei nº 11.340/06:

Art. 8º A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, tendo por diretrizes:

[...]

VI - A celebração de convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais ou entre estes e entidades não-governamentais, tendo por objetivo a implementação de programas de erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher.

Não obstante o Estado do Rio Grande do Sul tenha sido o último a aderir ao Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher, foi, também, o pioneiro na implantação da Patrulha Maria da Penha, responsável por fiscalizar as medidas protetivas das mulheres em situação de violência. A atuação desse órgão é regulamentada pela Brigada Militar, através da Nota de Instrução nº 2.23/EMBM/2020, que conceitua o objetivo da Patrulha de tal maneira:

A ação da Patrulha Maria da Penha destina-se a atender especificamente os casos que a Lei Maria da Penha considera violência contra a mulher, em razão da vulnerabilidade e hipossuficiência de gênero ocorrido em âmbito doméstico ou familiar. A Patrulha Maria da Penha atuará a partir do deferimento da Medida Protetiva de Urgência pelo Poder Judiciário, com despacho de necessidade de acompanhamento da força policial até decisão de extinção ou término do prazo de concessão da Medida.

Dessa maneira, o atendimento da Patrulha Maria da Penha ocorre de maneira a fiscalizar se as medidas protetivas de urgência, deferidas pelo Poder Judiciário, estão sendo cumpridas pelo agressor e verificar a situação familiar da mulher vítima da violência; no entanto, a Patrulha não faz somente o trabalho de fiscalização após o delito, atua, também, na prevenção, atuando de modo a contribuir para a quebra do ciclo da violência.

## **A PATRULHA MARIA DA PENHA EM FOZ DO IGUAÇU**

Tendo como exemplo os bons resultados do Rio Grande do Sul, foi instituído em Foz do Iguaçu, através da Lei Ordinária nº 4.452 de 2016, a Patrulha Maria da

Penha; no entanto, a coordenação do órgão ficou sob a responsabilidade da Guarda Municipal, através de um termo de cooperação técnica com o Poder Judiciário, representado pelo Juizado de Violência Doméstica e Familiar do município.

A Patrulha Maria da Penha começou, efetivamente, sua atuação em 18 de janeiro de 2016, na cidade de Foz do Iguaçu. Iniciou, a princípio, como um Termo de Cooperação Técnica entre o Município e o Juizado de Violência Doméstica e Familiar, e se tornou Lei Municipal, em 26 de abril do mesmo ano (Lei Municipal nº 4452/2016). Com a criação da Lei, deu-se a legalidade necessária ao trabalho realizado pela Guarda Municipal de Foz do Iguaçu.

A Patrulha Maria da Penha foi instituída para ajudar a reduzir a reincidência dos crimes de agressão contra a mulher, uma vez que é, por meio deste projeto, agora Lei, que se fiscaliza o cumprimento ou não das medidas protetivas de mulheres que já efetuaram os devidos processos contra os agressores. Desse modo, iniciaram-se as operações, com o encaminhamento de uma equipe de Guardas Municipais treinados que se desloca até o endereço das vítimas, procedendo na oitiva e formalização dos seus relatos, procurando saber se o denunciado está mantendo-se distante, como determinado pela Justiça, e averiguando se não houve algum caso de reincidência de violência.

A Equipe recebe os dados das vítimas e dos representados, através do Cartório do Juizado de Violência Doméstica e Familiar, e, após a intimação do representado, passa a fazer o acompanhamento das vítimas, para acompanhar e relatar qualquer descumprimento das medidas protetivas, caso venha a ocorrer qualquer alteração, de imediato, se encaminha, através de relatório para conhecimento e providências do juizado específico. Caso contrário, é enviado um relatório semanal.

As visitas de fiscalização das medidas protetivas tiveram como objetivo acompanhar e monitorar os casos de violência contra a mulher, de modo a reduzir a incidência desse tipo de ocorrência, garantindo um atendimento humanizado à mulher, em situação de violência, e que possua a medida protetiva de urgência. Com o devido respeito aos princípios da dignidade humana, sem discriminação e sem a revitimização, é oferecida à vítima a integração dos serviços destinados a elas, num

ato contínuo de corresponsabilidade entre os entes federados, conforme as diretrizes da Política Nacional do Plano e Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Governo Federal.

O trabalho da Patrulha Maria da Penha tem tido reconhecimento por toda sociedade, como um marco na luta contra a violência doméstica, por ser um trabalho pioneiro, na cidade, e que busca contato direto com a vítima e leva seus relatos aos órgãos competentes, trazendo segurança e apoio a quem, há muito tempo, tem clamado por justiça e mudanças no tratamento de igualdade em seus direitos, praticando, assim, o verdadeiro policiamento comunitário.

A aceitação das visitas por parte das vítimas comprova a importância de uma fiscalização mais efetiva por parte da Justiça, pois as medidas protetivas de urgência visam a proteger as vítimas em seu direito humano mais básico, que são os direitos a sua integridade física e psicológica.

## **A EVOLUÇÃO DOS TRABALHOS DA PATRULHA MARIA DA PENHA EM FOZ DO IGUAÇU**

Apesar da Lei Municipal ter sido criada em 2016, somente em 2018, os trabalhos da equipe começaram a aparecer. Justamente, por ser um trabalho pioneiro, havia muitas dúvidas em relação à eficácia do trabalho, também, sobre a dificuldade para compor as equipes, que necessitavam, sempre, de um componente feminino, e esse efetivo na Guarda Municipal ser bem reduzido. No ano de 2018, a Patrulha Maria da Penha contava com uma equipe de trabalho de oito guardas municipais, distribuídos em três turnos de serviço, e uma viatura.

Em 2019, passou a contar com dez componentes e duas viaturas, que foram recebidas, após emenda parlamentar conjunta de todos os vereadores do município, em reconhecimento aos serviços prestados pela equipe. Em junho do mesmo ano, passou a receber os dados via Processo Judiciário (Projudi), tendo sido inseridos, nesse sistema, como um apoio especializado do judiciário, o que facilitou o recebimento da demanda, assim como a troca de informações pertinentes aos processos de medidas protetivas.

Atualmente, a Patrulha conta com onze componentes, em três turnos, que se iniciam às 07 horas, e se encerram meia noite. A Patrulha Maria da Penha disponibiliza três telefones para contato das vítimas com a equipe, sendo um destes com *WhatsApp*, adaptando-se, assim, a forma mais acessível de comunicação das mulheres. Também, um número de telefone fica à disposição do Departamento Penitenciário (Depen) para que receba as notificações (SMS de alerta de proximidade) de descumprimento de medida protetiva dos autores de violência, que estão monitorados com tornozeleira eletrônica. Dessa forma, caso este se aproxime da área de exclusão, onde a vítima more ou trabalhe, imediatamente, uma equipe pode ser enviada ao local, e, também, é feito contato com esta, para saber se o autor está próximo, para passar todas as orientações necessárias.

Em 2019, foi criado o Protocolo nº 005354, entre o Juizado de Violência Doméstica, Polícia Civil, Polícia Militar e Patrulha Maria da Penha, em que foi definido o acompanhamento dos flagrados por violência doméstica pela Patrulha, para retirada de pertences pessoais, visando à integridade física e psicológica da vítima, serviço que não existia, sendo causa de revitimização das mulheres, após a denúncia, pois o autor da violência, ao buscar seus pertences pessoais, descumpria a medida protetiva e praticava, muitas vezes, outras violências. Com esse protocolo, foi possível o contato mais rápido com a vítima, bem como mostrar ao autor da agressão que estaria sendo fiscalizado, no tocante às medidas protetivas; portanto ficou definido que, caso a Patrulha não pudesse fazer o acompanhamento flagrado, o serviço seria realizado pelas polícias civil ou militar, respectivamente.

Em 2020, foi implantado, no município, o “Botão do Pânico”, numa iniciativa da Secretaria Municipal de Assistência Social em parceria com a Patrulha Maria da Penha. Esse mecanismo veio para complementar as medidas protetivas de mulheres que não se sentiam seguras, somente com o papel da medida, e temiam uma nova agressão por parte de seus ex-companheiros.

**Figura 1 – Fiscalização de medidas protetivas**

	2017	2018	2019	2020
FAOC'S (FICHA DE ATENDIMENTO DE OCORRÊNCIA)	534	543	1218	1548
VISITAS DE FISCALIZAÇÃO DE MEDIDAS PROTETIVA	5696	4905	10550	16203
CERTIDÃO TÉRMINO DE ATENDIMENTO	118	83	188	345
CERTIDÃO DE VULNERABILIDADE	16	15	59	81
CERTIDÃO DE RETORNO DO COMPANHEIRO AO LAR	100	72	102	166
CERTIDÃO DESCUMPRIMENTO DE MEDIDA PROTETIVA	24	27	37	52
CERTIDÃO NEGATIVA DE ENDEREÇO	13	35	139	200
CERTIDÃO DE RECUSA DE ATENDIMENTO	8	11	60	133
RETIRADA DE PERTENCES PESSOAIS (DA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA)	5	45	65	92
PRISÃO POR DESCUMPRIMENTO DE MEDIDA PROTETIVA E AMEAÇA.	5	11	68	46

**Figura 2 – Relatório de pedidos de medidas protetivas de urgência em Foz do Iguaçu**

**Juizado de Violência Doméstica e Familiar e Anexos de Foz do Iguaçu  
Relatório de pedidos de medidas protetivas de urgência**

ANO	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	MEDIA	TOTAL
2017	106	76	86	71	68	81	53	56	83	77	97	78	78	932
2018	89	69	78	78	71	68	61	85	69	79	84	81	76	912
2019	108	114	99	114	104	75	117	116	107	135	100	108	108	1297
2020	143	127	103	75	93	87	108	100	132	149	106	115	112	1338
<b>TOTAL</b>													<b>4.479</b>	

Ainda em 2020, todas as equipes da Patrulha passaram a trabalhar com *notebooks*, facilitando, assim, o trabalho, pois são em torno de mil e cem (1.100) mulheres monitoradas, o que gerava um elevado número de relatórios. Todas as certidões preenchidas pela Patrulha agregam informações ao processo das medidas protetivas, facilitando, assim, o Ministério Público e o juizado a tomarem decisões.



O relatório da Patrulha Maria da Penha está baseado em toda a atividade de acompanhamento e fiscalização do cumprimento de medidas protetivas, instituídas pelo Poder Judiciário às vítimas de violência doméstica, conforme Lei Municipal nº 4.452/2016. O foco da fiscalização tem por objetivo proporcionar maior segurança às vítimas de violência doméstica, bem como conscientizar o agressor de que o não cumprimento das normas estabelecidas nos autos pode resultar em outras sanções judiciais. Na figura 1, é possível visualizar a evolução do serviço da Patrulha do ano de 2017 ao ano de 2020.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A violência de gênero está enraizada, profundamente, na sociedade brasileira, violando, constantemente, os direitos e garantias fundamentais da mulher. É necessário que haja uma conscientização da violência, muitas vezes, estrutural, a que a mulher vem sendo submetida ao longo do tempo.

É imprescindível que a sociedade, como um todo, consiga abordar o tema da violência contra a mulher, de maneira pragmática, participando de ações que visem ao combate à violência de gênero. Ainda, mais importante, é que a segurança pública entenda o seu papel no atendimento primário e no acolhimento à mulher vítima de violência. União, estados e municípios têm obrigação de preparar e capacitar todos os seus agentes, para fazer atendimento das mulheres, sob uma perspectiva de gênero, humanizado, e sem juízo de valor.

Não basta que uma mulher vítima de violência doméstica conheça a rede de enfrentamento. Ela precisa ter confiança nela. É preciso que esses fluxos sejam articulados, que trabalhem em conjunto, que conheçam suas limitações e seus pontos fortes, e cada elo dessa rede conheça essas características, também, de outros setores. A Patrulha Maria da Penha trabalha nas duas frentes, de enfrentamento e de atendimento, por isso, é imprescindível que conheça ambas, pois acaba tornando-se um articulador de ações, ligando, muitas vezes, as duas. Os componentes da Patrulha recebem capacitações periódicas, informações sobre toda a rede, bem como palestras motivacionais, para que se empenhem no atendimento e se vejam como um fator determinante para as mudanças que poderão trazer às mulheres vítimas de

violência. Também, é necessário que os componentes saibam direcionar vítimas para receber o atendimento correto, tendo em vista que a falta de informações, muitas vezes, desestimula a procura por ajuda.

Não obstante o número de pedidos de medidas protetivas tenha aumentado, a Patrulha trabalha, sempre, com a perspectiva positiva, de que o aumento foi causado pela confiança das mulheres no sistema, pois a maioria dos relatos informa que a violência sofrida não foi a primeira. Por isso, a importância do apoio após a denúncia. Em 2019, foram mais de dez mil visitas de fiscalização, e, em 2020, mais de dezesseis mil, no entanto, o número de prisões em flagrante por descumprimento de medida protetiva caiu, o que reforça a tese de que com mais fiscalização ocorrem menos crimes.

Apesar de toda a evolução nos trabalhos da Patrulha Maria da Penha, em Foz do Iguaçu, de ter se tornado uma política pública, trazendo conforto para as mulheres vítimas de violência doméstica, dos altos números de atendimento apresentados, a maior dificuldade, ainda, é formar equipes, pois as instituições policiais, além de formadas, majoritariamente, por homens, ainda perpetuam o machismo e o preconceito. Apesar dessa dificuldade, a Patrulha tem feito um excelente trabalho no município, servindo como modelo para a criação do mesmo tipo de atendimento, em cidades vizinhas, como Toledo e Cascavel, atendimento este criado com a orientação da Patrulha Maria da Penha de Foz do Iguaçu.

Por fim, é necessário compreender que acabar com a violência contra as mulheres é uma questão de direitos humanos, sendo responsabilidade de todos, independentemente de gênero. Por isso, o serviço especializado de atendimento às mulheres é de extrema importância, pois estas precisam de atendimento e de uma rede capacitada para fazer seu acolhimento, juntamente, com os seus familiares, pois a violência perpassa por toda família, sendo necessário quebrar o ciclo da violência, que desestrutura as famílias, e traz, muitas vezes, danos irreversíveis para futuras gerações, pois a violência vivida, que não é tratada, pode ser replicada.

## REFERÊNCIAS

- BASTOS, Tatiana Barreira. **Violência doméstica e familiar contra a mulher: análise da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006): um diálogo entre a teoria e a prática.** 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013.
- BRASIL. **Constituição de 05 de outubro de 1988.** Constituição da República Federativa do Brasil. Acesso em: 30 nov. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 11.340**, de 07 de agosto de 2006. Lei Maria da Penha. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm). Acesso em: 30 nov. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 11.340**, de 7 de agosto de 2006. Vade Mecum Saraiva: Penal. São Paulo, Editora Saraiva, 2018.
- CAMPOS, Carmen Hein. Lei Maria da Penha: mínima intervenção punitiva, máxima intervenção social. *In: Revista Brasileira de Ciências Criminais.* 73 – 2008.
- DIAS, Maria Berenice. A lei Maria da Penha na justiça: a efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. *In: Revista dos Tribunais.* São Paulo: 2007.
- D'OLIVEIRA, A.F.P.L., SCHRAIBER, L. B. Violência de gênero, Saúde Reprodutiva e Serviços. **Questões de Saúde Reprodutiva.** Rio de Janeiro, ENSPFIOCRUZ, 1999, p. 332-55.
- GERHARD, Nádia. **Patrulha Maria da Penha: O impacto da ação da Polícia Militar no enfrentamento da violência doméstica.** EdUPUCRS, Porto Alegre/RS. 2014.
- GIFFIN, K. Violência de gênero, sexualidade e saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, 10 (supl. 1):146-55, Rio de Janeiro, ENSP, 1994.
- HAYECK, C. M. Refletindo sobre a violência. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais - RBHCS**, São Leopoldo, ano 1, n. 1, jul. 2009.
- JESUS, Damásio de. **Violência Contra à Mulher.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- KRUG, E. G. *et al.* (eds.) **World report on violence and health.** Geneva: World Health Organization, 2002.
- KRUG, E. G. *et al.* Lozano R. **Relatório mundial sobre violência e saúde.** Geneva: World Health Organization, 2002.
- LAVIGNE, R. R.; PERLINGEIRO, C. Das medidas protetivas de urgência – artigos 18 a 21. *In: CAMPOS, C. H. Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico--feminista.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 289-305.

MEDEIROS; Carolina Salazar de.; MELLO, Marília Montenegro Pessoa de. **O simbolismo da Lei “Maria da Pena” no enfretamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.** Disponível em: <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/cienciascriminais/IV/41.pdf>. Acesso em: nov. 2020.

MINAYO, M. C. S. **Violência e saúde.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006.

MINAYO, M. C. S.; SOUZA, E. R. Violência e saúde como um campo interdisciplinar e de ação coletiva. **Hist. Cienc. Saúde-Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 4, n.3, p. 513-531, nov. 1997.

MONTEIRO, C. F. S.; SOUZA, I. E. O. Vivência da violência conjugal: fatos do cotidiano. **Psicologia & Sociedade**, 16(1), 26-31, 2007.

OMS. Organização Mundial da Saúde. **Relatórios diversos, 1998. Organização dos Estados Americanos - OEA. (1994).** Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-61.htm>. Acesso em: 30 nov. 2013.

OPIELA, Carolina Von. **Gênero y travestismo em el debate.** Derecho a la identidad de género: Ley 26.743. Buenos Aires: La Ley, 2012. P. 101.

PASINATO, Wânia. **Questões Atuais Sobre Gênero, Mulheres e Violência no Brasil.** Praia Vermelha. Ed. 14 e 15. primeiro e segundo semestre de 2006.

PORTO, Pedro Rui da Fontoura. **Direitos fundamentais sociais:** considerações acerca da legitimidade política e processual do Ministério Público e do sistema de justiça para sua tutela. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2006.

SAFFIOTI, H; ALMEIDA, S. A. **Violência de Gênero.** Rio de Janeiro: Revinter, 1995.

SOUZA, Cecília de Mello.; ADESSE, Leila. **Violência Sexual no Brasil: Perspectivas e Desafios.** Rio de Janeiro. 2005. Sindicato Nacional dos Editores de Livro.

TELES, Maria Amélia de Almeida.; MELO, Mônica de. **O que é violência contra a mulher.** São Paulo: Brasiliense, 2003.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2015: Homicídio de Mulheres no Brasil.** Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Brasília, 2015.

## **TRAVESSIAS GLOBAIS II: O REDESENHO DAS FRONTEIRAS A PARTIR DA PERSPECTIVA ECOLÓGICA DOS DIREITOS HUMANOS**

*Claudia Loureiro*<sup>1</sup>

### **Resumo**

As mudanças climáticas acarretam externalidades que alteram consideravelmente a conformação do mundo como o redesenho das fronteiras entre países ricos e pobres, com uma dinâmica que suprime as fronteiras do perigo e com a desapropriação ecológica. Esta realidade se conecta com a lógica da produção social da riqueza, que é acompanhada pela produção social dos riscos, com a distribuição destes, o que faz com que surjam conflitos sociais de alcance global, como os decorrentes das mudanças climáticas. O objetivo geral do artigo é analisar como a relação entre mudanças climáticas e sociedade de risco acarreta o redesenho das fronteiras do mundo globalizado. Por sua vez, o objetivo específico do artigo é analisar como o redesenho das fronteiras decorre da tese da metamorfose do mundo, de Ulrich Beck, de acordo com a perspectiva ecológica dos direitos humanos. A relevância do trabalho se justifica pelas graves consequências das mudanças climáticas experimentadas pela comunidade internacional, destacando-se o risco como elemento conector entre os países ricos e pobres, entre Norte e Sul Global, entre centro e periferia. Optou-se pelo método dedutivo, com a técnica da documentação indireta e com o procedimento de análise da lei, da doutrina e da jurisprudência, partindo-se das premissas de que as mudanças climáticas têm origem na globalização dos riscos para se concluir com a tese da metamorfose do mundo. O trabalho tem a finalidade de responder ao seguinte problema: a sociedade catastrófica ambiental enseja a metamorfose do mundo embasada na perspectiva ecológica dos direitos humanos?

**Palavras-chave:** Meio ambiente; Direitos Humanos; redesenho das fronteiras; globalização dos riscos.

### **INTRODUÇÃO**

As mudanças climáticas acarretam externalidades que alteram consideravelmente a conformação do mundo como o redesenho das fronteiras entre

---

<sup>1</sup> Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Uberlândia; Estágio Pós-Doutoral em Direito concluído em 2021(NOVA/Lisboa), 2019 (FADUSP) e 2016 (FDUC/Coimbra); Doutora e Mestre pela PUC/SP; Pesquisadora Líder do Grupo Biodireito, Bioética e Direitos Humanos/UFU e do Observatório Interamericano e Europeu dos ODS/UFU.

países ricos e pobres, com uma dinâmica que suprime as fronteiras do perigo e com a desapropriação ecológica.

Esta realidade se conecta com a lógica da produção social da riqueza, que é acompanhada pela produção social dos riscos, com a distribuição destes, o que faz com que surjam conflitos sociais de alcance global, como os decorrentes das mudanças climáticas.

As mudanças climáticas flexibilizam a concretização dos direitos humanos, uma vez que a falta do acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado impede que o cidadão exerça outros direitos humanos, revelando-se, assim, a perspectiva do direito humano ao meio ambiente.

A partir destas ideias, o objetivo geral do artigo é analisar como a relação entre mudanças climáticas e sociedade de risco acarreta o redesenho das fronteiras do mundo globalizado. Por sua vez, o objetivo específico do artigo é analisar como o redesenho das fronteiras decorre da tese da metamorfose do mundo, de Ulrich Beck, de acordo com a perspectiva ecológica dos direitos humanos.

A relevância do trabalho se justifica pelas graves consequências das mudanças climáticas experimentadas pela comunidade internacional, destacando-se o risco como elemento conector entre os países ricos e pobres, entre Norte e Sul Global, entre centro e periferia.

Optou-se pelo método dedutivo, com a técnica da documentação indireta e com o procedimento de análise da lei, da doutrina e da jurisprudência, partindo-se das premissas de que as mudanças climáticas têm origem na globalização dos riscos para se concluir com a tese da metamorfose do mundo.

O trabalho tem a finalidade de responder ao seguinte problema: a sociedade catastrófica ambiental enseja a metamorfose do mundo embasada na perspectiva ecológica dos direitos humanos?

Para alcançar os objetivos delineados para o trabalho, inicialmente, o artigo abordará a sociedade de risco e a sociedade catastrófica. Na sequência, o trabalho

analisará a tese da metamorfose do mundo e sua relação com a sociedade catastrófica, bem como a sua influência para fomentar o redesenho das fronteiras. Por fim, o trabalho analisará como a perspectiva ecológica dos direitos humanos pode contribuir para o redesenho das fronteiras.

## **DA SOCIEDADE DE RISCO À SOCIEDADE CATASTRÓFICA: A METAMORFOSE DO MUNDO**

As mudanças climáticas, com origem na sociedade dos riscos, na globalização dos riscos e na sociedade catastrófica são uma ameaça à humanidade.

A relação do ser humano com a natureza, influenciada pelo viés antropocentrismo, provocou a degradação dos direitos humanos e, com isso, intensificou-se a ideia da necessidade de se criar leis, instituições e mecanismos para a justiciabilidade autônoma do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Com isso, a comunidade internacional presenciou a degradação dos direitos humanos e a degradação do meio ambiente como consequência da sociedade de risco e da perspectiva do antropoceno (DELANTY, 2018) que inseriu o homem em posição hierárquica em relação às demais formas de vida existentes no Planeta Terra, bem como em relação aos recursos naturais da Terra.

Referida perspectiva provocou a degradação do meio ambiente, da biodiversidade, das relações sociais e culturais travadas no cenário internacional, também em decorrência da sociedade de risco. Para a compreensão desta perspectiva, propõe-se o estudo da teoria do antropoceno e da sociedade de risco, conforme será feito a seguir.

Recentemente, os cientistas estimaram que a Terra estava passando da era do holoceno para a época do antropoceno, período em que os seres humanos são considerados como forças dominantes da natureza (KOTZÉ, 2014).

Nesse sentido, antropoceno pode ser definido como a época em que os seres humanos provocaram uma grande transformação na estrutura física da Terra e na

natureza geofísica do sistema Terra, período que coincidiu com a transformação mundial causada pelo capitalismo e pela ocidentalização. Além disso, o antropoceno está ligado a questões sociológicas que dizem respeito ao capitalismo, à guerra, ao poder e à desigualdade em escala global (DELANTY, 2018).

Assim, o antropoceno pode ser considerado sob as perspectivas temporal, política e cultural. Primeiramente, é um conceito temporal, no sentido geológico, no que diz respeito à idade humana, representando a época em que os seres humanos provocaram uma grande transformação na estrutura física da Terra. Sob a perspectiva política, o antropoceno também pode implicar em uma visão crítica a respeito da relação mundo-Terra. E, sob a perspectiva cultural, o antropoceno implica na interpretação do sistema da Terra no contexto atual e na forma como as sociedades contemporâneas podem ser interpretadas. (DELANTY, 2018).

Nesse contexto, o antropoceno pode ser percebido como a atitude que apresenta a espécie humana como centro do mundo, gozando de hegemonia sobre outros seres, com a consideração de que a natureza existe para suprir as necessidades do homem. É a época da dominação humana e representa um novo período da história da Terra em que o ser humano se tornou a causa da escalado global da mudança ambiental.

O período em estudo também tem relação com a tese da globalização dos riscos, delineada por Ulrich Beck (2009) como a consolidação da sociedade de risco que preconiza o viés acumulativo ocidental da riqueza nas mãos dos países ricos, com a assunção dos riscos e prejuízos pelos países pobres, o que também contribuiu para o desequilíbrio do sistema-Terra, com consequências negativas como as mudanças climáticas, os deslocamentos forçados e conflitos armados, dentre outros eventos.

Nesse contexto, a utilização dos recursos naturais existentes na Terra de maneira irresponsável pelos seres humanos vem colocando muita pressão sobre o planeta Terra, de modo que a humanidade está provocando a redução da biodiversidade da Terra, uma vez que o progresso humano tem causado o



retrocesso ambiental com a utilização dos recursos naturais para o consumo e para as necessidades humanas.

Assim, a humanidade precisa agir de acordo com a perspectiva da humanização do antropoceno, ou seja, no contexto do “ecoceno”, proporcionando uma relação harmônica entre todas as espécies vivas da Terra, com a eliminação da exploração e da dominação de uma espécie sobre as demais.

Uma visão antropocêntrica promoveria a resiliência ecológica, mas o ideal seria uma atitude holística, com uma visão integral e interseccional entre todas as formas de vida existentes na Terra com as formas de atuação do ser humano para refutar os perigos do antropocentrismo decorrentes da ênfase excessiva aos seres humanos.

A humanização do antropoceno demandaria, assim, o resgate da humanidade como um todo, ou seja, como sujeito politizado dentro de uma ordem global que necessita encontrar soluções globais para problemas globais. Assim, soluções nacionais ou regionais para a pandemia seriam inefetivas, pois não dariam a resposta necessária aos problemas globais no contexto do cosmopolitismo, que propõe ideias como a diversidade biológica, a necessidade de um diálogo global entre o mundo desenvolvido e o mundo em desenvolvimento, dentre outras perspectivas (DELANTY, 2018).

Logo, a humanização da era do antropoceno pressupõe: conjugar os fenômenos geológicos com as ciências sociais, refletir sobre a influência das ações humanas no meio ambiente, a criação de instituições que promovam a mediação entre humanidade e meio ambiente; a harmonização entre antropocentrismo e ecocentrismo para o desenvolvimento sustentável (KOTZÉ, 2014).

A teoria do antropoceno tem relação intrínseca com a tese da sociedade de risco, conforme será analisado a seguir.

Beck (2000, p. 6-7) assinala que globalização denota o processo através do qual a soberania nacional dos Estados é influenciada por atores internacionais, com

uma variedade de perspectivas de poder, identidades e redes para o enfrentamento dos riscos provocados pela globalização hegemônica.

A sociedade de risco pressupõe a divisão do mundo entre países centrais e periféricos, ricos e pobres, do Norte e do Sul Global (SANTOS, 2009). Referida conformação promove a desigualdade e a discriminação em escala global, ao proporcionar a concentração dos lucros e da riqueza nas regiões centrais do mundo delegando, ao mesmo tempo, os prejuízos à porção periférica do globo. Como consequência desta conformação, há aqueles que tomam as decisões e aqueles que assumem os riscos das decisões adotadas pelo lado rico do mundo, o que consagra a linha abissal entre ricos e pobres, centro e periferia, com assimetrias que proporcionam a degradação dos direitos humanos no mundo todo.

A dicotomia entre a *realpolitik* nacional e a *realpolitik* cosmopolita é uma realidade na globalização dos riscos, sendo que a primeira ainda é dominante em relação à segunda, que é a vertente que, efetivamente tem o poder de efetivar a justiça global e os direitos humanos no mundo. Beck (2018, p. 18) se refere a esta dicotomia como a passagem do nacionalismo metodológico para o cosmopolitismo metodológico que se concretiza com as nações orbitando em torno do mundo e da humanidade em risco e não com o mundo girando em torno das nações.

Ao mesmo tempo em que os riscos causam a degradação dos direitos humanos nos países do Sul Global, empoderam os Estados a realizar movimentos sociais, a agirem em cooperação internacional para buscar soluções para os problemas globais, uma vez que a atuação dos Estados sob a perspectiva nacional ou local não atende aos interesses da comunidade internacional.

Ao estudar a sociedade de risco, Giddens (2000) aponta que os riscos estão intrinsecamente ligados ao direito intergeracional, ou seja, são produzidos para o futuro em decorrência das ações adotadas no presente, percebendo o futuro como um território a ser colonizado, a ser dominado e a ser regulado, consolidando-se a realidade do ecolonialismo. O mesmo autor também afirma que os riscos podem decorrer da própria natureza ou da atuação do ser humano na natureza, sendo,

neste caso, antropogênicos e, portanto, passíveis de serem evitados com a atuação humana em consonância com o princípio da precaução, que não se percebe apenas no contexto ecológico, mas também no contexto social e econômico.

Os riscos antropogênicos se disseminaram no contexto da era do antropoceno, que proporcionou a superioridade do homem em relação às demais formas de vida existentes no Planeta Terra, bem como em relação à natureza. Neste sentido, o ser humano se comportou como o único detentor dos recursos naturais existentes na Terra destinados à manutenção de suas necessidades e de sua felicidade, posição condizente com o ideal utilitarista.

Nesse contexto, é possível destacar o risco ecológico produzido na sociedade da globalização pela disseminação do saber com o viés antropocêntrico que deu ensejo às mudanças climáticas que vão moldando a reconfiguração a ordem global, com a transnacionalidade das ações dos Estados-nação que ainda insistem em se comportar como se o mundo girasse em torno da soberania estatal.

Nesse cenário, os países centrais acumularam muita riqueza do lado rico do mundo e muita pobreza e prejuízos do lado pobre do mundo, o que gerou um desequilíbrio no Sistema Terra, que responde com os desastres e com as catástrofes, bem como com desequilíbrios sociais, políticos e econômicos (DELANTY, 2018)., o que levou a comunidade internacional a vivenciar a crise humanitária ocasionada pela pandemia do Covid-19.

Isto provoca o efeito bumerangue, analisado por Beck (2011, p. 27) como os riscos produzidos pelos países ricos que voltam a atingir aqueles que os deflagraram. Assim, a realidade contemporânea já não é mais condizente com a divisão entre lucros e prejuízos entre ricos e pobres, na medida em que os ricos, produtores dos riscos delegados aos pobres, acabam arcando com as consequências dos prejuízos que retornam para atingi-los. Esta realidade reflete a reação da globalização contra hegemônica, provocando o redesenho das fronteiras entre Norte e Sul Global, como decorrência da globalização dos riscos.

Diante desta realidade, desencadeada pelas lutas por reconhecimento (HONNETH, 2003) nos países do Sul Global, o Norte Global também passa a ter de assumir os prejuízos que eles mesmos criaram, recebendo os imigrantes, os deslocados ambientais, contribuindo para que a vacinação contra o Covid-19 seja uma realidade no Sul Global e, acima de tudo, considerando a realidade dos vulneráveis na tomada de decisão.

Nesse contexto, é possível falar em holismo, ou seja, na relação interseccional entre antropocentrismo e ecocentrismo, considerando-se a realidade dos vulneráveis e a noção de que o ser humano é mais uma forma de vida existente no Planeta Terra, que necessita viver em harmonia com as demais formas de vida e com a natureza, para a promoção do desenvolvimento sustentável em sua tríplice vertente: a ecológica, a econômica e a social, a fim de que ninguém seja deixado para trás e que o desenvolvimento possa ocorrer em consonância com o respeito ao meio ambiente, ao multiculturalismo (KYMLICKA, 2011; 2014) e não com a mentalidade do crescimento desordenado.

As externalidades decorrentes das mudanças climáticas criam desigualdades sociais que provocam o redesenho das fronteiras estabelecidas com base na perspectiva do Estado-nação, produzindo um sentido básico de violação ética e existencial que cria normas, mercados e tecnologias, de modo que o Estado-nação não pode enfrentar sozinho o risco global das mudanças climáticas.

Nesse sentido, afirma-se que a sociedade catastrófica das mudanças climáticas está delineando o colonialismo acentuando o *apartheid* climático que se verifica no mundo contemporâneo. Referido processo de modernização gera conflitos sociais em uma sociedade que distribui riscos globalmente, como o desmatamento, as queimadas, a poluição, ou seja, os danos ao meio ambiente.

Assim, os riscos já não estão mais ligados ao local onde foram gerados, mas ameaçam o Planeta.

## **A PERSPECTIVA ECOLÓGICA DOS DIREITOS HUMANOS**

O redesenho das fronteiras proporcionado pela sociedade catastrófica pode ser compreendido a partir da perspectiva ecológica dos direitos humanos com a análise das Resoluções emitidas pelo Conselho de Segurança e pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, além de outros documentos emitidos por sistemas regionais, como será explanado a seguir.

Outro aspecto que também corrobora a tese do redesenho das fronteiras a partir da perspectiva ecológica dos direitos humanos é a elaboração do draft do Pacto Global para o Meio ambiente <sup>2</sup> que propõe um documento com força vinculante para o delineamento de uma ação coordenada em escala global para a proteção do planeta a longo prazo.

No âmbito global, a Organização das Nações Unidas, pelo Conselho de Direitos Humanos, em 8 de outubro de 2021, adotou a Resolução A/HRC/48/13 (ONU, 2021) reconhecendo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano e o dever de devida diligência dos Estados para adotarem as medidas necessárias à proteção do meio ambiente.

Um dos aspectos mais relevantes da Resolução em apreço é a possibilidade de proteção autônoma do direito ao meio ambiente, o que pode reforçar a litigância deste direito no âmbito nacional e internacional.

Por sua vez, em 28 de julho de 2022, a Assembleia Geral das Nações Unidas emitiu a Resolução A/RES/76/300 (ONU, 2022), também sobre o direito humano ao meio ambiente limpo, sadio e sustentável, no mesmo sentido da mencionada Resolução do Conselho de Direitos Humanos.

Apesar de não serem vinculantes, as Resoluções desencadeiam um movimento para que os Estados reconheçam o direito ao meio ambiente como

---

<sup>2</sup> Cf. documento disponível em <https://globalpactenvironment.org/uploads/PT.pdf>. Acesso: 29 out. 2022.

direito humano em suas Constituições nacionais e para que as Organizações Internacionais também o façam em Tratados Internacionais regionais.

O reconhecimento do direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é consequência dos diversos movimentos sociais desencadeados na comunidade internacional para a proteção ao meio ambiente e vem num momento crucial para a proteção ao meio ambiente de perda considerável da biodiversidade do Planeta Terra e após COP 26, Conferência que ressaltou a necessidade de ações imediatas no sentido de conter o aquecimento global.

As Resoluções em análise ainda refletem a emergência de se adotar medidas para conter a escalada da sociedade catastrófica que se instalou na comunidade internacional como decorrência da era do antropoceno, com o super desenvolvimento e com a acumulação de riqueza na porção rica do mundo.

Os documentos ainda refletem a necessidade de se adotar medidas para conter os efeitos negativos da sociedade de risco, proporcionando o compartilhamento dos riscos globais gerados pelas mudanças climáticas por toda a comunidade internacional.

A postura do Organização das Nações Unidas também é uma resposta aos movimentos sociais desencadeados com a finalidade de se construir um documento internacional com força vinculante a todos os Estados para a proteção ao meio ambiente em escala global, a exemplo do Pacto Global para o Meio Ambiente acima noticiado.

Referidas medidas também refletem a emergência das medidas que devem ser adotadas para conter os efeitos transnacionais das mudanças climáticas, através da união dos Estados em cooperação internacional, como consequência do princípio da solidariedade, refletindo o redesenho das fronteiras entre Norte e Sul Global e ressaltando a responsabilidade dos países ricos em reverter os riscos que criaram para a humanidade com a sua atuação inadequada em relação ao meio ambiente.

No âmbito regional, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 2017, emitiu o Parecer Consultivo nº 23/2017 (CTIDH, 2017) sobre a intrínseca relação entre meio ambiente e direitos humanos, que teve grande influência dos movimentos sociais transnacionais no sentido da promoção do direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Referido Parecer Consultivo pontuou que o acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é condição para o exercício de outros direitos humanos, postura que também abre os caminhos para a judicialização autônoma do direito ao meio ambiente no Sistema Interamericano a partir do artigo 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969.

Além disso, o Parecer em análise também ressaltou que vários direitos fundamentais requerem uma pré-condição necessária para o seu exercício, uma qualidade mínima de meio ambiente. Desse modo, a relação entre a proteção ao meio ambiente, o desenvolvimento sustentável e os direitos humanos constam da Declaração de Estocolmo que prevê que o desenvolvimento econômico e social é indispensável para o meio ambiente. Referida ideia também reflete a Agenda 2030 que prevê que o alcance dos direitos humanos depende do desenvolvimento econômico, social e ambiental (CTIDH, 2017, parágrafos 56-70).

Logo, há uma relação de interdependência entre direitos humanos, desenvolvimento sustentável e meio ambiente e, nesse aspecto, o direito ao meio ambiente sadio, previsto no artigo 11 do Protocolo da San Salvador, enfatiza que toda pessoa tem o direito ao meio ambiente sadio e a contar com serviços básicos, devendo os Estados promoverem a proteção, a preservação e o melhoramento do meio ambiente.

Referido direito também está inserido no contexto dos direitos econômicos, sociais e culturais protegidos pelo artigo 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos e essas normas também se encontram protegidas pelos direitos que derivam das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura contidas na Carta da OEA, na Declaração Americana sobre Direitos e Deveres do

Homem de 1948 e pelos direitos que derivam de uma interpretação da Convenção de acordo com seu artigo 29.

Ademais, o direito ao meio ambiente também pode ser entendido como um direito que tem conotação individual e coletiva. No âmbito individual, o desrespeito ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado gera consequências para a vida das pessoas de forma direta ou indireta, no direito à saúde, no direito à vida e em outros aspectos. Em sua conotação coletiva, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental para a existência da humanidade, de interesse universal e direito das gerações presentes e futuras.

A obrigação de prevenir danos ao meio ambiente está relacionada a obrigação de devida diligência internacional de não causar ou permitir que causem danos ao meio ambiente, uma vez que o princípio da prevenção forma parte do Direito Internacional consuetudinário. Assim, a obrigação de prevenção surge quando há o risco de dano significativo ao meio ambiente e, para a Corte, este reflete o dano à vida ou à integridade pessoal, e os Estados devem tomar todas as medidas para prevenir referido danos ao meio ambiente dentro e fora de seu território.

Nesse sentido, o princípio da precaução também representa uma ferramenta importante para a proteção ao meio ambiente, uma vez que visa a adoção de medidas eficazes para evitar o dano irreversível quando não se tem certeza científica dos impactos negativos que uma atividade ou empreendimento possa causar ao meio ambiente.

Como decorrência do dever de diligência, os Estados devem realizar todas as medidas necessárias para adaptar o seu ordenamento jurídico à interpretação da Convenção Americana de Direitos Humanos consignada pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Outro aspecto relevante que ficou ressaltado no Parecer Consultivo em estudo foi a amplitude e o significado do termo jurisdição, artigo 1.1 da Convenção



Americana de Direitos Humanos, e sua relação com a proteção ao meio ambiente, o que tem intrínseca relação com a tese do redesenho das fronteiras apresentada neste trabalho.

Nesse sentido, o artigo 1.1. da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 estabelece que os Estados devem respeitar os direitos e liberdades reconhecidos na Convenção e garantir o livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sob sua jurisdição, o que, tradicionalmente, ocorre quando a pessoa está sob o território de um Estado, mas há desdobramentos a respeito do conceito de jurisdição, que precisam ser analisados (CTIDH, 2017).

Assim, as violações de direitos humanos podem acarretar a responsabilidade de um Estado sempre que a pessoa se encontrar sob sua jurisdição e a submissão de uma pessoa a jurisdição de um Estado não significa que deva estar exatamente no território de determinado Estado, pois este poderá exercer a sua jurisdição sobre pessoas que não estejam sob seu território, uma vez que o exercício da jurisdição de um Estado pode ultrapassar suas fronteiras.

E em conformidade com as normas de interpretação dos tratados, assim como as específicas da CADH, o sentido do termo jurisdição, interpretado de boa-fé e tendo em conta o contexto, fim e propósito da Convenção, não está limitado ao conceito de território nacional, mas abarca um conceito mais amplo que inclui certas formas de exercício da jurisdição fora do território do Estado, o que se coaduna com a tese do redesenho das fronteiras.

O mesmo dispositivo legal também prevê que os direitos humanos são inerentes a todo ser humano e não se baseiam na cidadania e, assim, os Estados são obrigados a respeitar os direitos de todas as pessoas, dentro e fora de seu território, bem como daquelas pessoas que estão no território de outro Estado, mas sujeitas ao controle dos agentes de seu Estado.

Da mesma forma, o artigo 31 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969 é claro ao estabelecer que o termo jurisdição deve ser interpretado de boa-fé, tendo em conta o contexto, objeto e fim da CADH.

Assim, o termo jurisdição abrange toda pessoa que está no território de um Estado e que também se encontra sob sua jurisdição, o que confere ampla margem de proteção dos direitos reconhecidos na CADH, pois a jurisdição do artigo 1.1. da Convenção não está sujeita de um Estado, mas também abarca condutas extraterritoriais dos Estados que constituam exercício de sua jurisdição, o que se pode caracterizar quando, por exemplo, um Estado exerce efetivo controle sobre as pessoas.

No mesmo sentido, o cumprimento de obrigações extraterritoriais pelos Estados, no marco de regimes especiais de proteção ambiente, pode constituir exercício de jurisdição sob o crivo da CADH, uma vez que as obrigações dos Estados frente aos danos fronteiriços de um Estado com base na CADH, não depende da conduta estatal de uma zona geográfica delimitada.

No sentido da interpretação atual do conceito de jurisdição, as obrigações ambientais oriundas de regimes especiais de direitos humanos consideram que as condutas praticadas pelos Estados consideradas exercício de sua jurisdição.

A discussão a respeito da amplitude do conceito de jurisdição conduz a outra importante reflexão que o Parecer não deixou de abordar, e que se refere às obrigações dos Estados frente aos danos (CTIDH, 2017, parágrafos. 95-105).

Conforme já foi ressaltado, a jurisdição de um Estado não está limitada ao seu espaço territorial e o termo jurisdição de um Estado, de acordo com as obrigações decorrentes da CADH e das condutas extraterritoriais, também pode abarcar as atividades de um Estado que causem efeitos fora de seu território como as violações ao meio ambiente que causam danos transfronteiriços, como a contaminação do ar, da água que cruzam facilmente as fronteiras.

Nesse sentido, a prevenção e a regulação da contaminação ambiental transfronteiriça tem sido objeto de acordos bilaterais, regionais e multilaterais para abordar problemas globais de caráter ambiental, tais como camada de ozônio e mudanças climáticas (JESSUP, 1965).

A esse respeito, a Corte Internacional de Justiça, no precedente da Fábrica de Chorzov, estabeleceu que os Estados devem zelar para que as atividades realizadas dentro de sua jurisdição, não causem danos ao meio ambiente de outros Estados, o que também está previsto na Declaração de Estocolmo e do Rio e na Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar. Assim, as atividades desenvolvidas dentro de um Estado não devem privar o outro Estado da capacidade de oferecer às pessoas sob sua jurisdição o gozo e o desfrute de seus direitos previstos na CADH e, dessa forma, os Estados têm a obrigação de evitar danos ambientais transfronteiriços.

O exercício da jurisdição por parte do Estado onde se originaram os danos fronteiriços faz com que este detenha o controle jurídico sobre as atividades danosas e, dessa forma, surge a obrigação de impedir que a sua atitude cause um dano transfronteiriço. Logo, se as vítimas estiverem sob a jurisdição do Estado onde se originou o dano, este será responsabilizado.

A obrigação de prevenir danos ambientais transfronteiriços é uma obrigação reconhecida pelo direito internacional ambiental, pelos quais os Estados podem ser responsabilizados por danos significativos causados às pessoas fora de suas fronteiras por atividades originadas em seu território ou sob sua autoridade ou controle efetivo.

Todo esse contexto corrobora a tese de que existe a necessidade de se instituir um Tratado Internacional com força vinculante para o meio ambiente, bem como de que o efeito bumerangue provocou o redesenho das fronteiras entre Norte e Sul Global.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade que distribuiu riscos fomentou a sociedade catastrófica das mudanças climáticas com consequências que, a princípio, deveriam ter ficado concentradas no Sul Global.

No entanto, o efeito bumerangue da sociedade de risco fez com que estes retornassem ao local onde foram produzidos, ao Norte Global, provocando o redesenho das fronteiras e dos riscos, que passam a ser globalizados, atingindo tanto os países ricos como países pobres.

A revisão da era do antropoceno para a realidade do ecocentrismo e do holismo entre as duas perspectivas é uma emergência para a contenção dos efeitos das mudanças climáticas e para a revisitação da relação do homem com a natureza.

A metamorfose do mundo provocada pela sociedade catastrófica provoca a revisão do contexto do estado como centro do mundo para ceder espaço para a humanidade, o que faz com que os Estados tenham de se reposicionar diante da nova ordem global.

Referida perspectiva é corroborada pelo viés ecológico dos direitos humanos, o *greening*, que ficou ressaltado nas Resoluções emitidas pela Organização das Nações Unidas sobre a consideração do meio ambiente sadio e equilibrado como direito humano.

O redesenho das fronteiras a partir da perspectiva ecológica dos direitos humanos culmina com o draft do Pacto Global para o Meio Ambiente que reflete o movimento para a elaboração de um tratado internacional com força vinculante para a promoção do meio ambiente em âmbito global.

## REFERÊNCIAS

BECK, Ulrich. **A metamorfose do mundo**: novos conceitos para uma nova realidade. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

BECK, Ulrich. Critical theory of world risk society: a cosmopolitan vision. **Constellations**, vol. 16, n. 1, p. 3-22, 2009. Disponível em

[https://www.researchgate.net/publication/228042862\\_Critical\\_Theory\\_of\\_World\\_Risk\\_Society\\_A\\_Cosmopolitan\\_Vision](https://www.researchgate.net/publication/228042862_Critical_Theory_of_World_Risk_Society_A_Cosmopolitan_Vision). Acesso: 27 fev. 2021.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**. Rumo a uma outra modernidade. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

BECK, Ulrich. **What tis globalizations?** Trad. Patrick Camiller. New York: Polity, 2000.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Parecer Consultivo 23/2017**. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/infografia-por.pdf>. Acesso: 29 out. 2022.

DELANTY, Gerard. Os desafios da globalização e a imaginação cosmopolita: as implicações do Antropoceno. **Revista Sociedade e Estado**, vol. 3, nº 2, Maio/Agosto 2018, p. 373-388, 2018. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/se/v33n2/0102-6992-se-33-02-00373.pdf>. Acesso: 22 fev. 2021.

DELANTY, Gerard. The prospects of cosmopolitanism and the possibility of global justice. **Journal of Sociology**, vol. 50, n. 2, p. 213-228, 2014. Disponível em [https://www.sciencespo.fr/ceri/plurispace/wp-content/uploads/2020/01/DELANTY\\_Prospects-Cosmopolitanism.pdf](https://www.sciencespo.fr/ceri/plurispace/wp-content/uploads/2020/01/DELANTY_Prospects-Cosmopolitanism.pdf). Acesso: 28 out. 2022.

FERRAJOLI, Luigi. Más allá de la soberanía y ciudadanía: um constitucionalismo global. Isonomia. **Revista de Teoria y Filosofía del Derecho**, n. 9, p. 173-184, 1998. Disponível em <http://www.cervantesvirtual.com/obra/ms-all-de-la-soberana-y-la-ciudadana-un-constitucionalismo-global-0/> Acesso: 20 abr. 2020.

GIDDENS, Anthony. **Runaway world**: How is reshaping our lives? New York: Routledge, 2000.

HERRERA FLORES, Joaquim. Direitos humanos, interculturalidade e racionalidade de resistência. Trad. Carol Proner. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, vol. 23, nº 44, p. 10-29, dec./2009. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/47427041\\_Direitos\\_humanos\\_interculturalidade\\_e\\_racionalidade\\_de\\_resistencia](https://www.researchgate.net/publication/47427041_Direitos_humanos_interculturalidade_e_racionalidade_de_resistencia). Acesso: 27 fev. 2021.

HERRERA FLORES, Joaquim. **A reinvenção dos direitos humanos**. Trad. Carlos Roberto Diogo, Antonio Henrique Graciano Suxberger, Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux. 2009.

HONNETH, Axel. **Luta pelo reconhecimento**. A gramática moral dos conflitos sociais. Trad. Luiz Repa. Editora 34. 2003.

JESSUP, Philip C. **Direito transnacional**. Brasil/Portugal: Editora Fundo de Cultura. 1965.

KOTZÉ, L. J. Human rights and the environment in the Anthropocene. **The Anthropocene Review**, vol. 1, n. 3, p. 252-275, 2014, doi:10.1177/2053019614547741. Disponível em <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2053019614547741>. Acesso: 09 maio 2021.

KYMLICKA, Will. Multiculturalismo: o sucesso, o fracasso e o futuro. Interfaces Brasil/Canadá. **Revista Brasileira de Estudos Canadenses**, vol. 14, n. 1, p. 123-174, 2014. Disponível em <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/interfaces/article/view/6788>. Acesso: 08 jul. 2021.

KYMLICKA, Will. Multicultural Citizenship within multination states. **Ethnicities**, vol. 11, n. 3, p. 281-302. 2011. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/254091347\\_Multicultural\\_Citizenship\\_within\\_multination\\_states](https://www.researchgate.net/publication/254091347_Multicultural_Citizenship_within_multination_states). Acesso: 02 set. 2021.

LOUREIRO, Claudia M. O Princípio da Fraternidade Universal como Fundamento do Constitucionalismo Planetário. In: MENEZES, Wagner (org.). **Direito Internacional em Expansão**. Belo Horizonte: Arraes, v. 18, p. 35-50, 2020.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Editora Almedina. 2020.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. Direitos Humanos: o desafio da interculturalidade. **Revista de Direitos Humanos**, vol. 2, p. 10-18, 2009. Disponível em [http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Direitos%20Humanos\\_Revista%20Direitos%20Humanos2009.pdf](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Direitos%20Humanos_Revista%20Direitos%20Humanos2009.pdf). Acesso: 12 jul.2021.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. Por uma concepção multicultural de Direitos Humanos. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, vol. 48, nº 39, p. 105-201, 1996. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451997000100007&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451997000100007&lng=pt&tlng=pt). Acesso: 2 fev. 2021.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Reconhecer para libertar**. Os caminhos do cosmopolitismo cultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SOUSA SANTOS, Boaventura. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: **Epistemologias do Sul**. Boaventura de Souza Santos e Maria Paula Meneses (Org.). Coimbra: Almedina, p. 23-72, 2009. Disponível em [http://professor.ufop.br/sites/default/files/tatiana/files/epistemologias\\_do\\_sul\\_boaventura.pdf](http://professor.ufop.br/sites/default/files/tatiana/files/epistemologias_do_sul_boaventura.pdf). Acesso: 16 de fev. de 2021.

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. **Resolution 76/300**. The human right to a clean, healthy, and sustainable environment, 28 July, 2022. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/442/77/PDF/N2244277.pdf?OpenElement>. Acesso: 29 out. 2022.

UNITED NATIONS. Human Rights Council. **Resolution 48/13**. The human right to a clean, healthy, and sustainable environment, 8. October 2021. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/289/50/PDF/G2128950.pdf?OpenElement>. Acesso: 29 out. 2022.