

Políticas de Segurança e Defesa das Fronteiras Paraguaias e Uruguaias com o Brasil

Security and Defense Policies along the Paraguayan and Uruguayan Borders with Brazil

Maurício Kenyatta Barros da Costaⁱ

Universidade de Brasília

Brasília, Brasil

Resumo: A segurança nas fronteiras é realidade multifacetada em que questões locais se articulam com problemas nacionais, regionais e internacionais. O presente artigo analisa os desafios securitários paraguaios e uruguaios na fronteira com o Brasil. O questionamento deste artigo é: as políticas paraguaias e uruguaias corroboram com a segurança fronteiriça e incorporam vetores explícitos de cooperação e integração fronteiriça com o Brasil? Argumenta-se que há desafios securitários nas duas fronteiras e nos três países estudados, mas que a cooperação bilateral eleva a qualidade e os resultados da segurança e defesa fronteiriça entre países vizinhos. Este artigo utilizou-se de documentos oficiais e da literatura de estudos fronteiriços e relações internacionais.

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

Abstract: Border security is a multifaceted reality in which local issues are articulated with national, regional and international problems. This article analyzes the Paraguayan and Uruguayan security challenges along the border with Brazil. The central issue is: do Paraguayan and Uruguayan policies corroborate border security and incorporate explicit vectors of border cooperation and integration with Brazil? It is argued that security challenges exist on both borders and in the three countries studied but bilateral cooperation raises the quality and the results of border security and defense between the neighboring countries. This article used official documents and the literature on border studies and international relations.

Keywords: Brazil-Paraguay Border; Brazil-Uruguay Border; Borders; Public Security; International Security.

ⁱ Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação do Instituto de Relações Internacionais da UnB. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Segurança Internacional (GEPsi-UnB). Bolsista de Doutorado CNPq. mauriciodfgo@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0003-3524-3574>.

Introdução

As fronteiras não se resumem às suas linhas demarcatórias que dividem territórios, tempos e histórias. O processo de produção de fronteiras não começa ou para na demarcação de linhas no território. As fronteiras não são um ponto fixo no espaço e no tempo, elas simbolizam a prática social de diferenciação (HOUTUM; NAERSEN, 2002). As fronteiras não são naturais aos espaços, elas são construções sociais que impõem uma nova verdade sobre a anteriormente existente, a verdade da realidade nacional sobre o território (DIENER; HAGEN, 2012; HOUTUM, 2011).

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

O conceito de fronteiras utilizado é o de que são ocorrências políticas geradas a partir de relações sociais, as quais, externamente, visam separar as coletividades e, internamente, unir um grupo por meio de práticas de discurso e das relações políticas, sociais, econômicas e culturais (HOUTUM, 2005; PAASI, 1996). Essa delimitação territorial produzida ao longo do tempo é constituída e reconstituída em termos de percepção, de importância e de ação na fronteira segundo o pensamento político ou a abordagem analítica utilizada (HOUTUM, 2005; MORACZEWSKA, 2010).

Neste artigo, o escopo de nossa investigação está restrito às dinâmicas securitárias presentes na fronteira. A escolha de duas fronteiras com o Brasil será pertinente para a verificação de uma realidade mais problemática do ponto de vista da segurança pública, sendo analisada a fronteira entre Brasil e Paraguai, e, por outro lado, uma realidade com menos índices críticos na área de segurança pública e maior integração fronteiriça, como no caso da fronteira entre Brasil e Uruguai. Nessas duas fronteiras, poderemos verificar as transformações existentes na instituição de desagregação da fronteira para uma gradual instituição de integração, ainda que isso não seja um processo linear. O novo contexto internacional e regional de globalização e integração regional ressaltam os desafios securitários na vanguarda dessas transformações e as respostas dos Estados como tentativas de lidar com essa transnacionalidade.

A investigação realizada neste artigo tem o intuito de responder à seguinte questão: as políticas paraguaias e uruguaias e suas iniciativas para a fronteira com o Brasil, notadamente nos campos da Defesa e da Segurança Pública, se mostram adequadas e incorporam vetores explícitos de cooperação e integração com o Brasil? Essa questão guiará o debate que aqui estabeleceremos com a literatura da área.

O argumento central é que, mesmo no caso brasileiro, ainda falta maior articulação entre as burocracias que atuam na fronteira e, de maneira geral, ainda é restrita a cooperação transfronteiriça com os vizinhos. Verifica-se que quanto maior a cooperação e o desenvolvimento da integração fronteiriça entre os países, mais eficientes e adequadas serão as políticas de segurança e defesa fronteiriças. A comprovação de cenários semelhantes ou mais incipientes no caso paraguaio e uruguaio justificaria as limitações securitárias desses Estados frente aos ilícitos transnacionais.

Este artigo é dividido em duas seções, para além dessa introdução e de sua conclusão. Na primeira seção, discutiremos a fronteira Brasil-Paraguai, enfocando principalmente os desafios e respostas do governo paraguaio, ainda que relacionando com algumas iniciativas brasileiras. Na segunda seção, faremos um exercício similar na fronteira entre Brasil e Uruguai. O intuito dessas seções é destacar algumas similaridades e distinções entre as políticas de segurança e defesa fronteiriças desses dois países com o Brasil.

A Fronteira Brasil-Paraguai: Desafios, Políticas e Integração

O Paraguai tem uma fronteira de 3.425 km com três países, Argentina, Bolívia e Brasil. A fronteira com o Brasil é composta de trechos terrestres e fluviais. Os limites fluviais estão conformados pelos rios Paraná, Paraguai e Apa, enquanto os limites terrestres são conformados pela cordilheira de Mbaracay, de Amambay e pelo Salto do Guairá. As fronteiras paraguaias foram estabelecidas por meio de conflitos, alguns que envolveram perda territorial, como a Guerra do Paraguai (1864-1870), e outros que envolveram ganhos, ainda que possam ser relativizados, como a Guerra do Chaco (1932-1935). Esses conflitos foram seguidos de tratados que dariam o traçado original das fronteiras paraguaias, as quais ao longo do tempo seriam ajustadas ou acordadas em alguns pontos em que persistisse o litígio, como foi o caso da área que seria alagada pelo lago de Itaipu, quando da construção da hidroelétrica.

A fronteira entre Brasil e Paraguai é caracterizada pela diversidade cultural e pela grande presença de brasileiros no lado paraguaio da fronteira à frente de empreendimentos agrícolas. O avanço dos latifúndios nessas regiões, ainda que possa trazer benefícios econmicos, se não for sustentável socialmente e ambientalmente, pode ter custos elevadíssimos, ainda mais se conjugado a outras práticas econmicas não sustentáveis. A poluição do ar e do Aquífero Guarani e as tensões fundiárias são questões centrais na temática de segurança fronteiriça paraguaia. Tanto que a questão é tratada militarmente pela Comissão Interinstitucional da Zona de Segurança Fronteiriça (CIZOSEF), subordinada ao Ministério da Defesa paraguaio, que tem como função delimitar os 50 km de segurança fronteiriça, mapear a fronteira e controlar a legalidade das posseses fundiárias na faixa de fronteira paraguaia (PARAGUAY. MINISTERIO DA DEFENSA NACIONAL, 2016).

A questão do Aquífero Guarani é de extrema sensibilidade por ser um recurso valioso de água doce. Esse contexto faz com que essa região seja geopoliticamente central, já que a água, assim como o petróleo, é um dos recursos mais valiosos do

mundo. Nesse sentido, a sua poluição e o interesse de potências extrarregionais sobre o tema torna esse um desafio às soberanias dos Estados responsáveis pelo Aquífero (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai). Inclusive a alegada presença de grupos terroristas nessa região pelos EUA, assim como o treinamento de militares norte-americanos em parceria com os paraguaios em 2005, trouxe à tona a preocupação de uma potência extrarregional sobre esse espaço (FOGEL, 2008; OLIVEIRA, 2008; TALAVERA, 2008).

Pela perspectiva paraguaia, verifica-se que o contrabando (de droga, de armas, de outros bens), a expansão da produção de soja por produtores brasileiros, o controle da biodiversidade por atores extrarregionais e o controle e assédio da comunidade islâmica por atores extrarregionais são fatores que dificultam a integração fronteiriça e geram desconfiças em relação ao vizinho brasileiro. Além disso, cabe destacar as diferenças aduaneiras que geram tensões no plano diplomático, mas que também alimentam a rentabilidade dos ilícitos transfronteiriços que assolam o Brasil. Esses são os principais desafios paraguaios em suas fronteiras com o Brasil (FOGEL, 2008).

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

Em relação à cocaína, os estados brasileiros que mais relatam apreensões são Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e São Paulo, perfazendo a rota de entrada da cocaína no país, a qual advém, principalmente, da Colômbia, mas também da Bolívia e do Peru e adentra o país pelo Paraguai e Bolívia em direção aos grandes centros, principalmente São Paulo, mas também Rio de Janeiro e o Sul do Brasil. São Paulo é o principal destino, por conta dos portos e aeroportos que costumam ser as principais rotas de saída para seus destinos finais na Europa e na África (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016b; UNODC, 2016; UNODC, 2019).

Na América do Sul, em relação à maconha, o Paraguai é o país com mais áreas plantadas. Verifica-se, segundo relatório da ONU, que o Brasil também possui áreas plantadas de maconha e produção de cocaína em menor escala (UNODC, 2019). O Brasil se notabiliza mais como mercado consumidor e rota de saída, principalmente, para a Europa (Figura 1).

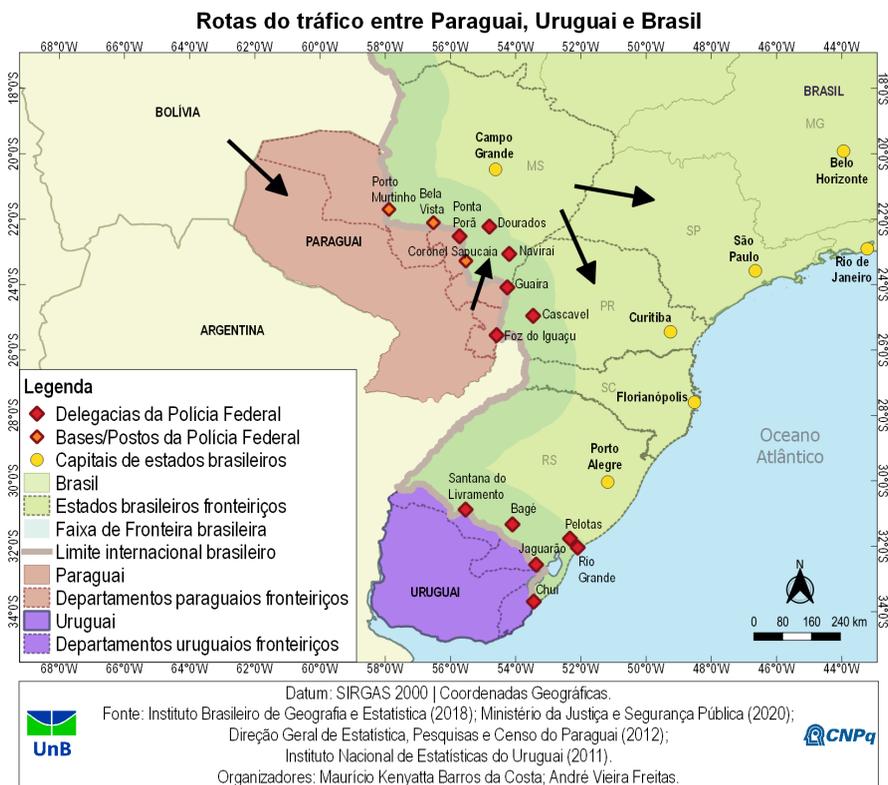


Figura 1 – Rotas do tráfico internacional de cocaína e maconha entre Brasil e Paraguai e Brasil e Uruguai

Na Figura 2, produzida para o Relatório Mundial sobre Drogas de 2019 do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes, verifica-se a rota internacional do tráfico em perspectiva global. As rotas do tráfico internacional são estabelecidas a partir dos números de apreensões informadas pelos Estados membros por meio de questionário da ONU, onde há rotas com o traçado mais espesso significa que o número de apreensões foi maior. A ponta da seta indica o local de chegada da rota, enquanto o traçado indica um país de trânsito e no começo da seta está o país de onde ela sai. Rotas e outros dados que não estejam nos relatórios oficiais dos Estados membros não são identificados na figura. A metodologia utilizada pelo relatório pode ser verificada no mesmo (UNODC, 2019)

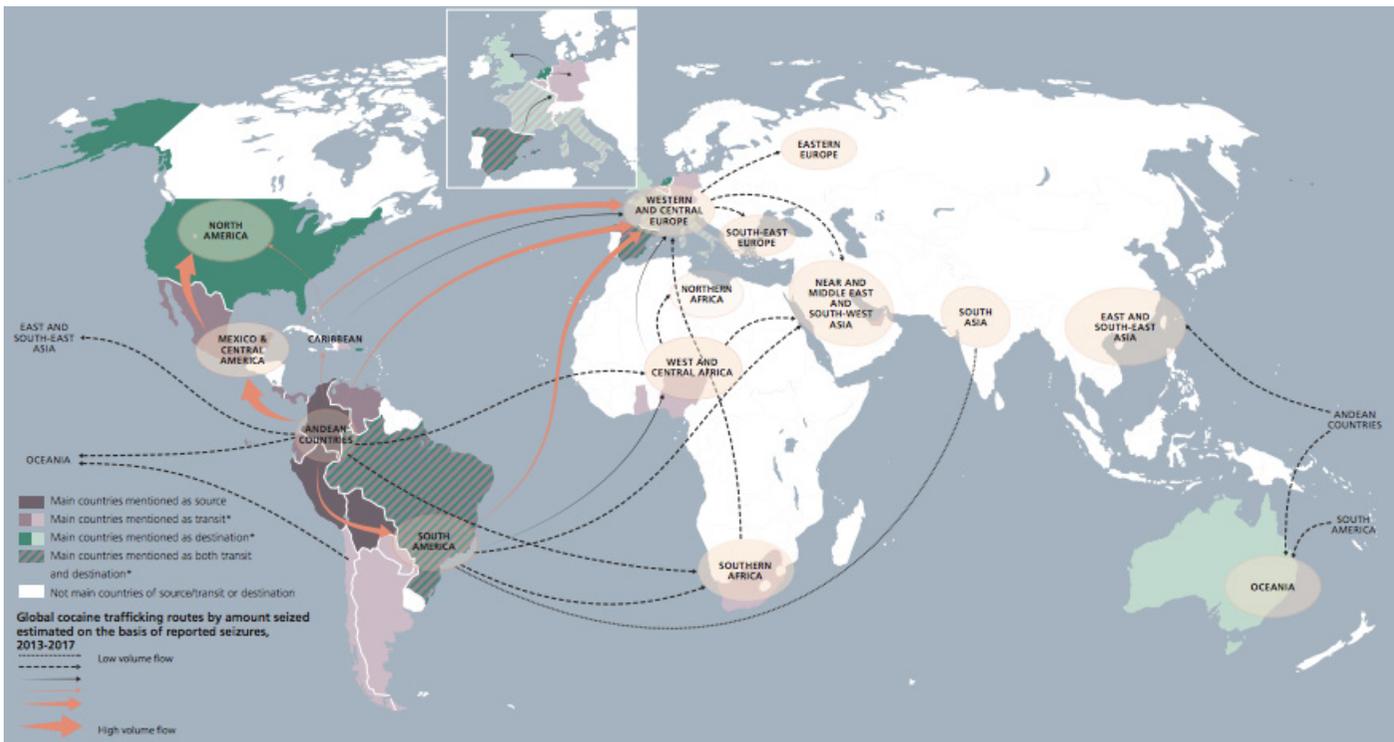


Figura 2 – Principais rotas do tráfico internacional de cocaína a partir do número de apreensões de 2013-2017
 Fonte: UNODC, 2019.

Dois desafios emergem da lógica do tráfico: a corrupção e a dificuldade de cooperação nas operações de repressão ao tráfico na fronteira. Os casos de corrupção afetam tanto servidores brasileiros quanto paraguaios, incluindo autoridades políticas. O dinheiro movimentado pelo tráfico é muito grande e incide sobre a economia, a política e as leis fronteiriças (FOGEL, 2008; JORNAL NACIONAL, 2011; GAÚCHA, 2015). A dificuldade em se cooperar em operações de repressão ao tráfico na fronteira tem gerado alguns incidentes, como a acusação formal do governo Paraguai de soldados brasileiros cruzarem a fronteira paraguaia e trocarem tiros com contrabandistas em solo paraguaio e, inclusive, com soldados paraguaios; assim como também há queixas brasileiras de a Marinha Paraguai cruzar a fronteira e trocar tiros com policiais federais Brasileiros em território do Brasil (DINIZ, 2015; CUCOLO, 2015; TRINDADE, 2013 apud PODER NAVAL, 2013).

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

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

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

No âmbito do Mercosul foram criadas as Áreas de Controle Integrado. Na fronteira entre Brasil e Paraguai podemos destacar 4 Áreas assim na fronteira entre Foz do Iguaçu

(Brasil) e Ciudad del Este (Paraguai), Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai), Mundo Novo, Guaíra (Brasil) e Salto del Guairá (Paraguai) e Santa Helena (Brasil) e Puerto Indio (Paraguai). Entretanto, apenas na área de Santa Helena e Puerto Indio há integração na parte de trânsito vicinal e turismo e na de modal rodoviário. As demais não apresentam nenhuma integração (BRASIL. RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2015).

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

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

No âmbito do Mercosul, destaca-se o Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça (GAHIF) criado em 2002, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) criado em 2004, e o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (GTIF), em 2007. O objetivo do GAHIF é dar fluidez e harmonia nos relacionamentos entre as comunidades fronteiriças dos Estados do Mercosul em suas várias dimensões de integração. O FCCR a partir de seus comitês tem o intuito de propiciar a criação de uma visão comum sobre o desenvolvimento territorial sob o marco da integração, esta visão deve caracterizar-se por um desenvolvimento equilibrado, com sustentabilidade ambiental e coesão social, além de contemplar as particularidades das áreas fronteiriças. O intuito do GTIF é construir uma agenda comum sobre as fronteiras mercosulinas (RHI-SAUSI; ODDONE, 2009).

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

Verifica-se, no caso paraguaio, um desenvolvimento ainda inicial das políticas de segurança e defesa de suas fronteiras. Essas políticas são mais voltadas para o conflito de terras existente nessas áreas. Desse modo, percebe-se momentos de alusão ao imperialismo brasileiro tanto pela questão do avanço de brasiguaios, quanto das plantações de soja de brasileiros em regiões de fronteira paraguaia, assim como os questionamentos paraguaios em relação ao acordo da binacional Itaipu. Por outro lado, há a própria di-

nâmica da política paraguaia, a qual busca beneficiar-se de tal conflito social, política e economicamente. Em meio a isso, o crime organizado brasileiro, Primeiro Comando da Capital (PCC) e Comando Vermelho (CV) buscam atuar e aumentar sua influência na região. Destaca-se que os conflitos sociais paraguaios, assim como os brasileiros, transbordam para suas bordas, fazendo com que questões mais diretamente ligadas à segurança pública e defesa nacional dos dois países fiquem por vezes em segundo plano, não tendo o devido esforço conjunto de ambas as partes, ainda que iniciativas positivas como o Comando Tripartite na tríplice fronteira desses países com a Argentina possam ser mencionadas.

Políticas de segurança fronteiriça em estágio inicial somadas a uma fraca rede de proteção aprofundam os desafios securitários. A fronteira Brasil-Paraguai possui uma infraestrutura de segurança pública aquém da demanda securitária desse espaço. Ainda que a segurança não venha apenas do fortalecimento da infraestrutura de segurança, mas também do desenvolvimento socioeconômico, é preciso ter uma rede de proteção ao nível da dinâmica securitária do local.

O forte assédio pelo tráfico para controlar tal rota pode diminuir a eficiência da segurança, dando a impressão de um constante “enxugar gelo”, e elevar a vulnerabilidade do Estado, inclusive por meio de práticas de corrupção em distintas esferas do Estado.

A Fronteira Brasil-Uruguaí: Desafios, Políticas e Integração

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

Diferentemente do Brasil, o Uruguai não tem o instituto da faixa de fronteira, sendo o mais próximo a isso para delimitar as porções fronteiriças uruguaias com o Brasil o Acordo de Permissão de Residência, Estudo e Trabalho na Fronteira Brasil-Uruguaí que estabelece uma faixa de 20 km para o interior de cada um dos Estados a partir da linha divisora (ALMEIDA, 2015; RÓTULO; DAMIANI, 2010). Nos 20 km uruguaios, em 2010, havia cerca de 150 mil habitantes, enquanto no lado brasileiro, no mesmo período, havia cerca de 180 mil habitantes (RÓTULO; DAMIANI, 2010). Em 2017, Brasil promulga o acordo de 2013 com o Uruguai que facilita a residência permanente de nacionais no país vizinho, o que também afeta diretamente as populações fronteiriças (BRASIL. Decreto n.9.089, 2017).

Em relação a essa fronteira, ela é percebida pelos tomadores de decisão brasileiros como um exemplo a ser replicado para as demais áreas fronteiriças do país, dado que o contexto geográfico que melhor caracteriza uma zona de fronteira é aquele integrado ou

formado por cidades gêmeas, como é o caso da fronteira uruguaio-brasileira (RÓTULO; DAMIANI, 2010). Nesse sentido, as fronteiras caracterizadas por cidades gêmeas, elevado fluxo fronteiriço e de maiores índices sociais potencializam a possibilidade de cooperação transfronteiriça e de arranjos binacionais para os desafios transnacionais.

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

Cabe destacar o abigeato como um dos principais ilícitos transfronteiriços nessa região. Os dados da Polícia Federal, destacados por Spaniol (2014, p. 45), ressaltam, do lado brasileiro, principalmente, os crimes ambientais, os crimes que se encaixam na lei contra entorpecentes e no estatuto do desarmamento, o contrabando, o descaminho, o estelionato e a falsidade ideológica.

No intuito de lidar com esses desafios, Brasil e Uruguai assinaram o Acordo de Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos, que estabelece a possibilidade de cooperação policial para investigação e diligências sobre situações e pessoas que possam estar vinculadas a algum delito. Apesar de importante, esse acordo não compreende em si a realidade fronteiriça, esbarrando nos limites dos Estados, pois no caso hipotético de perseguição policial em que o perseguido cruze a fronteira, os policias deveriam cessar a perseguição e entrar em contato com a polícia do outro lado para auxiliar na captura do fugitivo, o que dificulta as ações policiais nessas regiões, já que não há canais diretos e eficientes de comunicação entre as autoridades policiais dos dois países (ALMEIDA, 2015). A partir de 2019, a perseguição por policiais dos países membros do Mercosul em até 1 km dentro do país vizinho fica estabelecida, mas ainda será necessário avançar ainda mais na cooperação bilateral e regional para lidar com a complexidade do crime transnacional atual.

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

Nesse sentido, é preciso identificar os principais fatores de violência na fronteira, que nem sempre são causados pelos ilícitos transfronteiriços, mas também ter uma compreensão abrangente de que os ilícitos transfronteiriços podem gerar impactos em outras localidades que não as fronteiriças. Por essa razão citaremos os principais desafios de segurança na fronteira e pela fronteira (transfronteiriço) para se ter uma ampla visão dessa dupla dimensão que demanda resposta sem incorrer no risco de sobrepor

certas inseguranças ou certas realidades (a do centro sobre a fronteira ou a da fronteira sobre a do centro). Em relação aos desafios mais comuns na fronteira sul do país podemos destacar:

violência doméstica, principalmente a violência contra a mulher; a expansão do consumo de drogas, especialmente em segmentos juvenis, e sua vinculação com crimes conexos tais como furtos e roubos; o consumo de álcool e sua vinculação com episódios de violência interpessoal, muitas vezes impactando diretamente na violência doméstica e; a posse de armas e sua utilização em episódios de violência (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016a, p. 88).

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

Em pesquisa realizada pelo Grupo Retis da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), no qual foi criado o índice de áreas críticas em segurança, o qual congrega as altas taxas de homicídios nos municípios, a fraca rede de proteção e as vulnerabilidades socioeconômicas, para verificar-se as localidades fronteiriças mais afetadas pela violência, percebe-se áreas mais críticas na fronteira Brasil-Paraguai do que na fronteira Brasil-Uruguai (Figura 3).

Verifica-se que entre os motivos de menor vulnerabilidade na fronteira uruguia estão a localização não tão estratégica em relação à Colômbia, à Bolívia e ao Peru, o que torna o Paraguai um ponto estratégico para a entrada no Brasil, ainda mais porque com a avanço do monitoramento por satélite (SIVAM/SIPAM) na região amazônica e a instituição da Lei do Abate, a rota pelo Paraguai teria se tornado mais atraente. Além disso, há maior densidade institucional da rede de proteção e menores vulnerabilidades socioeconômicas que contribuem para uma maior segurança no Arco Sul da fronteira brasileira.

Políticas de segurança fronteiriça em estágio inicial somadas a uma fraca rede de proteção aprofundam os desafios securitários. A fronteira Brasil-Paraguai possui uma infraestrutura de segurança pública aquém da demanda securitária desse espaço. Ainda que a segurança não venha apenas do fortalecimento da infraestrutura de segurança, mas também do desenvolvimento socioeconômico, é preciso ter uma rede de proteção ao nível da dinâmica securitária do local. Os dados da pesquisa do Ministério da Justiça (BRASIL, 2016b) indicam maior segurança, em termos gerais, na fronteira Brasil-Uruguai, ainda que haja rotas mais localizadas do tráfico que adentram o Rio Grande do Sul pela Argentina e Uruguai, o seu impacto e a capacidade de resposta do Estado nessa região é maior. Verifica-se também que nessa fronteira há maior cooperação binacional.

As instituições uruguaias responsáveis por responder aos desafios securitários que estamos discutindo são o Ministério da Defesa Uruguaio, com as Forças Armadas (Exército Nacional, Armada Nacional e Força Aérea Nacional) e as Polícias Naval e Aeronáutica, e o Ministério do Interior, com a Polícia Nacional (ALMEIDA, 2015). No intuito de agilizar os procedimentos burocráticos de entrada e saída do território, o Uruguai possui em suas fronteiras os *Pasos de Frontera*, no qual estão presentes o Ministério do Interior, Ministério da Defesa, Ministério da Economia e Ministério da *Ganaderia* (ALMEIDA, 2015).

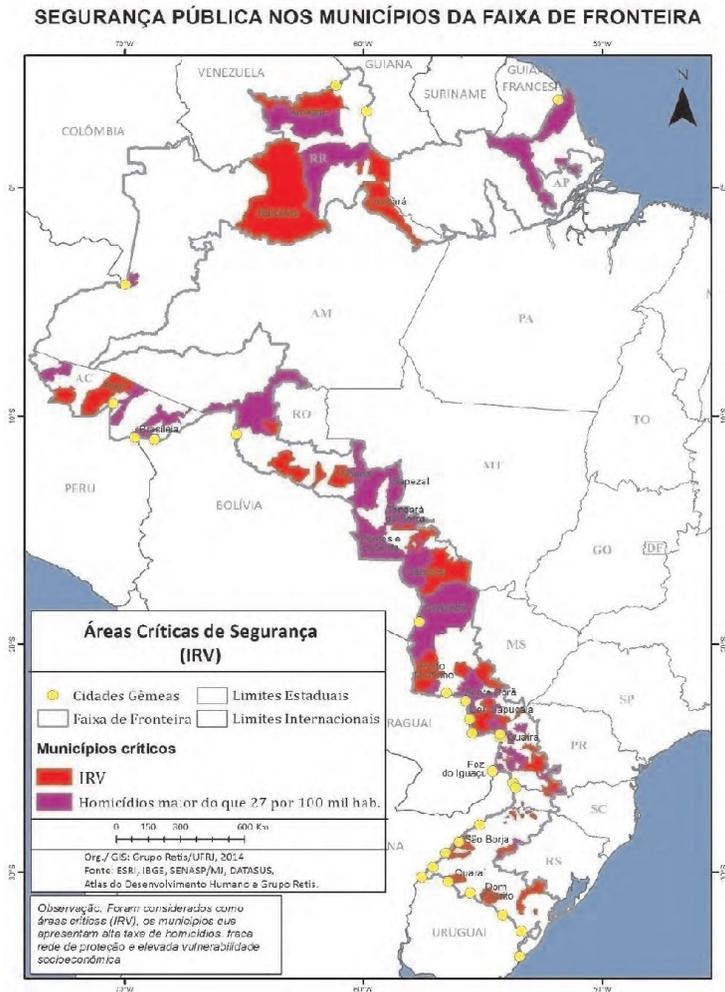


Figura 3 – Faixa de Fronteira: Áreas Críticas em Segurança Pública
Fonte: Grupo Retis/UFRJ, 2014 apud BRASIL.
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016b.

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

A criação do Ministério do Desenvolvimento Social (MIDES) em 2005 traz para a agenda política o tema do desenvolvimento social nas fronteiras com base no argumento de que a transnacionalidade dos ilícitos atua na criação de riqueza, mas não na diminuição da pobreza, o que aumenta a desigualdade social nas fronteiras e perpetua a lógica de cooptação dos mais vulneráveis e do próprio ilícito transnacional (ALMEIDA, 2015). Considerando esse contexto complexo, o MIDES criou o Programa de Fronteira com o intuito de coordenar ações entre organizações sociais e instituições estatais dos países fronteiriços. Desse Programa, emerge seu principal mecanismo que é o Grupo de Fronteiras para o debate e a participação política de membros do Uruguai, Argentina e Brasil para o trato deste tema (ALMEIDA, 2015).

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

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

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

local de encontro e aproximação, o qual era o objetivo dos países. A terceira geração vai de 2000 até os dias atuais, passando por dois momentos. O primeiro é de um pós-crise do fim dos anos 1990, com gradual reaproximação em 2002 nos governos de Jorge Batlle e Lula da Silva. O segundo momento transcorre a partir dos governos Tabaré Vázquez e Lula da Silva em 2005 com maior aproximação no campo bilateral e seus efeitos nas políticas fronteiriças (RÓTULO; DAMIANI, 2010).

No âmbito do Mercosul, cabe destacar duas iniciativas: o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e as Áreas de Controle Integrado (ACIs). O Focem, a partir de 2005, possibilitou a canalização de fundos para investimentos em iniciativas de integração na região. Muitas iniciativas fronteiriças entre Brasil e Uruguai receberam aportes do Focem, o que torna esse Fundo um importante mecanismo de integração fronteiriça na região (CLEMENTE, 2010). Já as ACIs com o Uruguai têm enfrentado dificuldades. Em 2004, a Polícia Federal Brasileira decidiu remover seus agentes alegando falta de recursos. Em 2008, eles criaram um grupo de trabalho com seus agentes para estudar as condições relacionadas à instalação e ao funcionamento das ACIs, Centros de Inteligência e Centros Regionais de Inteligência. Ao fim do trabalho, eles elaboraram um relatório com 27 sugestões de aprimoramento para o exercício da função dos policiais federais em solo estrangeiro e dos policiais estrangeiros em solo brasileiro (PUCCI, 2010).

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

A principal semelhança, tanto no caso uruguaio quanto no brasileiro, é que decisões políticas e operacionais têm sido tomadas para que as barreiras (as fronteiras) institucionais também sejam rompidas no intuito de melhor responder aos desafios com os quais os dois países têm de lidar. Ainda que isso não seja um processo fácil e de rápido incorporação às práticas institucionais, essas decisões políticas pela articulação e cooperação e seus desdobramentos operacionais não podem se perder, sendo necessário que sejam aprofundados para que se alcance um ponto ótimo na política fronteiriça que permita ajustar as políticas de segurança e defesa para as fronteiras em consonância com os interesses locais e centrais, o que pode contribuir para uma visão de nação mais integral, não apenas enfocada nos grandes centros.

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

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

Conclusão

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

Apesar das distinções entre os casos da fronteira Brasil-Uruguai e Brasil-Paraguai, algumas semelhanças são relevantes. Tanto Paraguai quanto Uruguai não possuem uma política nacional para as suas fronteiras, sendo que as políticas voltadas para a segurança e proteção fronteiriça são pontuais e buscam lidar com problemas específicos em cada realidade. No caso paraguaio, busca-se lidar com o problema fundiário ocasionado pela grande migração de brasileiros para as fronteiras paraguaias. O crescimento e adensamento populacional nessas fronteiras aliados às condições socioeconômicas locais não só possibilitam, como também incentivam o descaminho e o contrabando na vida cotidiana, o que tem atraído grupos criminosos de fora da região e fortalecido também os grupos locais e alimentado elevados índices de violência nessa fronteira. No caso uruguaio, a principal preocupação são as questões fitossanitárias, principalmente, por conta dos rebanhos de gado que cruzam as fronteiras e que, em caso de doenças, podem prejudicar as exportações do país. O gado é um problema também do lado brasileiro, pois um dos principais crimes do lado brasileiro conexo com a fronteira é o abigeato, um dos crimes transfronteiriços de maior incidência no Uruguai também por conta da facilidade dos criminosos em cruzar as fronteiras. O que demonstra que não só as questões fitossanitárias são um problema, mas também o próprio furto de animais.

Um aspecto importante que ressalta do presente estudo e dos casos considerados é o funcionamento da fronteira como uma instituição, como discutido anteriormente. A fronteira, como instituição territorial, cria uma ordem e cumpre a função de separar e distinguir, sendo assim uma ordem de diferenciação. Entretanto, o contexto

de integração regional e de redemocratização dos Estados no Cone Sul ensejou uma ressignificação das fronteiras e a busca por uma nova ordem regional (fim de disputas hegemônicas e rivalidades) que, por sua vez, incide sobre uma nova compreensão dos Estados sobre seus próprios territórios. Uma ressignificação histórica, pois as fronteiras da região sempre tiveram para os Estados a função de barreira, função esta que passa a ser questionada e alterada lenta e gradualmente, com avanços e retrocessos nesse processo.

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

Como visto, os desafios de segurança nas fronteiras possuem natureza e escalas distintas, em um amplo espectro que comporta três ordens de consideração: aqueles relacionados às práticas sociais e econômicas de origem e alcance local e que fazem parte da vida cotidiana das populações e que não se definem precipuamente desde a condição fronteiriça; aqueles de natureza transnacional, mas de origem nacional e alcance regional cujas dinâmicas e impactos incidem em espaços distanciados das fronteiras, notadamente os grandes centros urbanos dos respectivos Estados, e, por fim, aqueles de maior alcance relacionados aos tráficos atacadistas diretamente vinculados às redes globais de ilícitos. Essas três ordens de fenômenos têm em comum a ruptura da função de barreira da fronteira, mas representam desafios às instituições de segurança e fiscalização nela presentes, mas as proporções, as motivações e a maneira de a eles responder são distintas, requerendo mecanismos institucionais complexos, dinâmicos, articulados e que ensejem formas de coordenação e de cooperação entre os vizinhos. Os casos estudados exemplificam como a conjugação dessas três ordens de fenômenos dá origem a condições de insegurança diferenciadas, muitas vezes não reconhecidas nas próprias políticas nacionais e nos esforços de cooperação bilaterais e regionais.

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

Ao mesmo tempo permanecem limitados as iniciativas e os mecanismos de cooperação e, mais ainda, de integração entre o Brasil e os países vizinhos em geral. Os casos apresentados acima corroboram essa afirmativa e a aprofundam. Neles percebe-se que

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

Desse modo, confirma-se o argumento que norteou esta pesquisa de que as distintas percepções (ou a falta destas) de cada país sobre suas fronteiras (comprovada pela falta de políticas claras sobre suas fronteiras), as diferenças de legislação e de regimes de tributação e a falta de mecanismos institucionais que permitam superar esses problemas inibem a implementação de vetores de cooperação e integração com os vizinhos de modo geral. Entretanto, o caso da fronteira entre Brasil e Uruguai demonstra que iniciativas bilaterais podem compensar, mesmo que parcialmente, as limitações das políticas nacionais, permitindo que os níveis de cooperação e, eventualmente, de integração se aprofundem.

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

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, L. N. *O Estado e os ilegalismos nas margens do Brasil e do Uruguai: um estudo de caso sobre a fronteira de Sant'ana do Livramento (BR) e Rivera (UY)*. Tese (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de São Paulo, 2015.

BRASIL. DECRETO N. 9.089. Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre Residência Permanente de 6 de julho de 2017. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília: Poder Executivo, 7 de julho de 2017.

_____. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. *Segurança pública nas fronteiras, sumário executivo: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras* (ENAFRON). Org.: NEVES, A.J. et al. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016a.

_____. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. *Segurança pública nas fronteiras, diagnóstico socioeconômico e demográfico: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas*

Fronteiras (ENAFRON). NEVES, A. J. et al (Org.). Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016b.

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

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Acórdão n° 2252/2015-TCU-Plenário*. Relator: NARDES, Ministro Augusto. TC n° 014.387/2014-0. Publicado pela Secom do TCU, 2015.

CLEMENTE, I. La región de frontera Uruguay-Brasil y la relación binacional: pasado y perspectivas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 19, n. 1, p. 165-184, 2010.

CUCOLO, E. Brasil nega ter invadido espaço paraguaio em ação do Exército. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 01/08/2015. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/mundo/2015/08/1663456-brasil-nega-invasao-de-territorio-paraguaio-em-acao-do-exercito.shtml?mobile>. Acesso em: 08 mar. 2020.

DEARO, G. Mundo tem 189 regiões de disputa territorial. *Revista Exame* [eletrônica]. São Paulo: Editora Abril, 21/03/2014, Seção Mundo, 2014. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/mundo/mundo-tem-189-regioes-de-disputa-territorial/>. Acesso em: 15/14/2020.

DIENER, A. C.; HAGEN, J. *Borders: a very short introduction*. Great Britain: Oxford University Press, 2012.

DINIZ, M. Governo paraguaio acusa Brasil de invasão de território em operação militar. Ed. CARDOSO, A. *EBC Agência Brasil*. Brasília, 2015.

FOGEL, R. La región de la triple frontera: territorios de integración y desintegración. *Sociologías*. Ano 10, n. 20, p. 270-290, 2008.

GAÚCHA. Contrabando de cigarros movimentou R\$ 500 mi em corrupção por ano. *Gaúcha*. Brasília, 17/08/2015. Disponível em: <http://gaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia-aberta/contrabando-de-cigarro-movimentou-r-500-mi-em-corrupcao-por-ano-145287.html>. Acesso em: 08 mar. 2017.

GEMELLI, V. *As redes do tráfico: drogas ilícitas na fronteira Brasil e Paraguai*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2013.

GRUPO RETIS. Faixa de fronteira: áreas críticas em segurança pública [formato JPG]. Escala 1.5000e+7cm. In: BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. *Segurança pública nas fronteiras, diagnóstico socioeconômico e demográfico: Estratégia Nacional de Segu-*

rança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). NEVES, A. J. et al (Org.). Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016b.

HOUTUM, H. V. *The Geopolitics of Borders and Boundaries. Geopolitics*. Routledge: Taylor & Francis, Inc. v. 10, p. 672-679, 2005.

_____.; NAERSSSEN, T. V. Bordering, ordering and othering. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, v. 93, n. 2, p. 125-136, 2002.

JORNAL NACIONAL. Corrupção facilita ação de criminosos nas fronteiras brasileiras. *Jornal Nacional*. Brasil, 31/05/2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2011/05/corruptao-facilita-acao-de-criminosos-nas-fronteiras-brasileiras.html>. Acesso em: 08 mar. 2017.

MORACZEWSKA, A. The changing interpretation of border functions in international relations. *Revista Română de Geografie Politică*, Year XII, n. 2, p. 329-340, 2010.

NEWMAN, D. On borders and power: a theoretical framework. *Journal of Borderlands Studies*, v. 18, n. 1, p. 13-25, 2003.

OLIVEIRA, M. G. *A fronteira Brasil-Paraguai: principais fatores de tensão do período colonial até a atualidade*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de Brasília, Brasília, DF. 2008.

PAASI, A. A border theory: na unattainable dream or a realistic aim for border scholars? In: DORIS WASTL-WALTER (Org.). *The Ashgate Research Companion to Border Studies*. London-New York: Routledge, 2011.

_____. *Territories, boundaries and consciousness: the changing geographies of the finnish-russian border*. Chichester: John Wiley, 1996.

PARAGUAY. MINISTERIO DA DEFENSA NACIONAL. *CIZOSEF*. Paraguay: Ministerio da Defensa Nacional, 2016. Disponível em: <<http://www.mdn.gov.py/index.php/cizosef>> Acesso em: 15 abr. 2020.

PODER NAVAL. Marinha paraguaia estaria invadindo o Brasil e atirando contra PFs em apoio a contrabandistas. *Poder Naval*. Brasil, 2013. Disponível em: <http://www.naval.com.br/blog/2013/05/10/marinha-paraguaia-estaria-invadindo-o-brasil-e-atirando-contr-pfs-em-apoio-a-contrabandistas/>. Acesso em: 08 mar. 2017.

PUCCI, A. S. *O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguaí*. Brasília: Funag, 2010.

RHI-SAUSI, José Luís; ODDONE, Nahuel. Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: introducción al Proyecto Fronteras Abiertas. In: RHI-SAUSI, José Luís;

CONATO, Dario (Org.). *Cooperación transfronteriza e Integración en América Latina: la experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas*. Roma, pp. 11-32, 2009.

RÓTULO, D.; DAMIANI, O. El caso de la integración fronteriza Uruguay Brasil: dimensiones analíticas e hipótesis de trabajo preliminares. *Documento de Investigación*. Montevideo: Universidad ORT Uruguay: Facultad de Administración y Ciencias Sociales, n.61, 2010. Disponível em: <https://dspace.ort.edu.uy/bitstream/item/2775/documento-deinvestigacion61.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

SPANIOL, M. I. Fronteiras “Brasil-Uruguaí”: criminalidade mais incidente, prevenção e aspectos de segurança pública. *Século XXI*. v. 5, n. 2, p. 33-51, 2014.

TALAVERA, J. Terrorismo na Tríplice Fronteira: a intencionalidade nas acusações dos Estados Unidos sobre um suposto terrorismo na fronteira. *História na Fronteira*. v. 1, n. 1, p. 111-142, 2008.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). *World Drug Report 2016*. United Nations Publication, Sales n. E.16.XI.7, 2016.

_____. *World Drug Report 2019*. United Nations Publication, Sales No. E.19.XI.8, 2019.

URUGUAY. MINISTERIO DA DEFENSA NACIONAL. Dirección Nacional de Pasos de Frontera (DNPPF). Uruguay: Ministerio da Defensa Nacional, 2017. Disponível em: http://www.mdn.gub.uy/?page_id=79. Acesso em: 08 mar. 2017.

_____. MINISTERIO DE INTERIOR. *Informe Anual sobre Violencia y Criminalidad en todo el país – año 2013*. Ministerio de Interior: División de estadísticas y análisis estratégico: Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad de Uruguay, 2013. Disponível em: https://www.minterior.gub.uy/images/stories/anual_2013.pdf. Acesso em: 08 mar. 2017.

Recebido em: 15/03/2020 Aceito em: 05/05/2020

¹Em marrom, como a Colômbia, verificam-se os principais países mencionados como produtores. No tom entre lilás e rosa salmão, verificam-se os países mencionados como de trânsito no relatório. Os países com a cor verde escura e clara são mencionados como países de destino. Já aqueles que aparecem com as colorações em tiras (lilás/rosa com verde escuro/claro) são ambos de trânsito e destino. Os países que estão de coloração branca não estão entre os principais produtores, trânsito e destino. A seta fina pontilhada com pontos mais próximos uns dos outros representa o menor fluxo, como a que sai do Brasil para o Sul da Ásia, já a seta pontilhada, com pontos mais espessos, representa uma rota maior. A rota em linha preta é a quarta maior. A rota em linha laranja fina é a terceira maior, conforme a seta laranja torna-se mais espessa maior é o volume traficado pela rota.

² Para maiores detalhes ver a obra de PUCCI, 2010 nas páginas 51, 52 e 53.