

‘Passagens de Fronteiras e Cidades Seguras’: Apresentação à edição especial

Este número especial constitui um dos resultados obtidos com a frutífera colaboração proporcionada pelo projeto Capes-Cofecub intitulado “Passagens de Fronteiras e Cidades Seguras: Questões históricas e contemporâneas”, entre o Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana (Necvu) do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), juntamente com o Laboratório de Estudos da Violência (LEV) da Universidade Federal do Ceará (UFC), e o Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales (Cesdip) da Université de Saint-Quentin-en-Yvelines (UVSQ), França.

O desenvolvimento desse projeto guarda-chuva insere-se em um contexto de crescimento de um número significativo de trabalhos em ciências humanas e sociais interessados na transformação contemporânea das fronteiras, compreendidas em seu sentido mais amplo. Com esses estudos, foi se tornando cada vez mais evidente, tanto na Europa como na América Latina, que os desafios clássicos de definição dos limites territoriais e políticos, separando os Estados-nação, foram suplantados por novas questões.

Destacam-se, entre elas, a globalização e a aceleração das trocas transnacionais, que, paradoxalmente, fomentam, de um lado, a integração política e econômica regional e, de outro, o controle e a repressão ao conjunto dos fluxos transfronteiriços (MACHADO, 1996, 2011; BIGO, 2001). Até mesmo dentro dos Estados, as transformações das fronteiras políticas e territoriais têm se dado juntamente com a reconfiguração geral das fronteiras sociais ou raciais que separam populações cada vez mais heterogêneas, principalmente em contexto urbano (FASSIN, 2009).

Foi nessa perspectiva voluntariamente ampla que os coordenadores do projeto buscaram aproximar pesquisadores e suas pesquisas realizadas na França e no Brasil. A iniciativa foi desenvolvida em torno de dois eixos principais: um deles centrado nos limites estatais e o outro nas fronteiras erguidas no interior dos grandes centros urbanos, a partir da segregação socioespacial e de suas conexões (CALDEIRA, 2000; TELLES, 2011; OBERTI e PRÉTECEILLE, 2016). Um terceiro desenvolvimento, de natureza transversal, buscou abordar evoluções comuns aos dois primeiros eixos, considerando as novas tecnologias da informação e seus usos na gestão securitizada de um espaço urbano cada vez mais militarizado (GRAHAM, 2016), bem como na criação do ciberespaço como local de conflito entre atores estatais (OCQUETEAU e VENTRE, 2011).

Esta coletânea agrega as contribuições de alguns dos pesquisadores envolvidos diretamente nessa cooperação, assim como de outros pesquisadores convidados que se reuniram no Seminário



Franco-Brasileiro Passagens de Fronteiras e Cidades Seguras, ocorrido no Rio de Janeiro nos dias 8 e 9 de novembro de 2017. O evento, realizado pelo Necvu, contou com o apoio do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos (NEPP-DH) da UFRJ e também do Instituto de Estudos Comparados em Administração de Conflitos (InEAC) da Universidade Federal Fluminense (UFF) e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da UFF, dos quais fazem parte alguns dos participantes do projeto.

De maneira geral, todos os artigos deste número especial se debruçam sobre as diferentes formas pelas quais fronteiras são constantemente (re)produzidas pela ação de atores estatais que controlam e operam a regulação dos mercados e das populações. E isso não apenas quando implementam políticas públicas e aplicam as leis, definindo ou baralhando o que está dentro e o que está fora, como também nos efeitos dessas ações sobre as populações locais.

Agrupamos inicialmente os trabalhos que tratam das fronteiras de e na cidade, seguidos daqueles sobre as novas tecnologias de informação e os dispositivos de segurança. Esse conjunto de contribuições aborda os mecanismos de controle social sobre a circulação de pessoas na cidade do Rio de Janeiro, a crise da política de Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) e a nova lógica gerencial-militarizada adotada nessa capital e testada por meio do Centro Integrado de Comando e Controle (CICC). Ao tema da tecnologia e da segurança agrega-se uma nova perspectiva que trata da construção, pelo Estado, de ciberfronteiras – ou fronteiras virtuais –, em resposta a questões securitárias específicas colocadas pelas redes.

No primeiro artigo, intitulado “Transporte público, cidadania e política: Grandes eventos e ‘globalização’ no Rio de Janeiro”, Lenin Pires propõe uma reflexão sobre as possíveis relações entre transportes públicos e cidadania. A análise dessas relações é enriquecida, em um primeiro momento, com um olhar contrastivo sobre a cidade de Buenos Aires e, posteriormente, centrado no contexto de transformação urbana, motivada pela promoção de grandes eventos no Rio de Janeiro. Desigualdade e segregação espacial se revelam na natureza da oferta dos transportes públicos e equipamentos sociais e delimitam fronteiras na interação entre pessoas e no acesso a bens culturais, conformando um espaço público muito diferente daquele observado na capital argentina. O autor argumenta ainda que as políticas públicas induzidas pelo governo do estado entre 2008 e 2014, com apoio do governo federal, reformularam o Rio como uma *city marketing*, com implicações importantes na vida das camadas médias e empobrecidas da sociedade, que passaram a sofrer os efeitos negativos dessas transformações sem participar plenamente dos seus resultados positivos.

Em “A pacificação das favelas cariocas e o movimento pendular na segurança pública”, Daniel Ganem Misse explora a ideia de oscilação baseada nos discursos e nas práticas ora repressivas, ora preventivas para explicar as tentativas de associação entre políticas sociais e de segurança, que traz

o “social” para garantir a política de pacificação das favelas cariocas. Ao examinar hipóteses sobre como se deu o enfraquecimento e a crise das UPPs, política pública que visava modificar a relação entre “morro” e “asfalto”, o autor propõe quatro momentos importantes do processo: a morte de Fabiana Aparecida de Souza, em 23 de julho de 2012, primeira soldado de uma UPP morta em serviço; o caso Amarildo, que se tornou emblemático por ter ocorrido próximo das manifestações populares conhecidas como Jornadas de Junho de 2013; o decreto estadual nº 45.186/2015, que classificou as UPPs conforme os níveis de risco operacional, com as cores vermelha, amarela e verde; e a lei nº 7799/2017, que autorizou o Poder Executivo a subordinar as UPPs aos Batalhões de Polícia Militar nas regiões onde aquelas se localizam. Para o autor, a política de pacificação não rompeu com o discurso anterior de guerra, mas, antes, o aprofundou: adicionou a ele o elemento da conquista territorial, que acabou se tornando o principal indicador dessa política, mobilizando para isso um número elevado de efetivo policial.

Já Bruno Cardoso, em “A lógica gerencial-militarizada e a segurança pública no Rio de Janeiro: O CICC-RJ e as tecnologias de (re)construção do Estado”, analisa a conformação do sistema integrado de comando e controle e a mudança de paradigma na segurança pública, apontadas como os principais legados dos megaeventos no campo da segurança. Para o autor, a construção de um prédio para abrigar o CICC-RJ é o principal elemento do sistema material, sociotécnico, gerido localmente pela Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro (Seseg/RJ). Sua constituição introduziu uma lógica de *benchmarking* que busca o aumento da eficiência, baseada em indicadores quantificáveis, com elementos do novo urbanismo militar. O autor destaca o que chama de “modelo gerencial-militarizado”, que combina a tradição autoritária, hierárquica e intervencionista das políticas e instituições de segurança e militares com um padrão de organização inspirado na literatura e em cursos de administração de empresas. Por fim, Cardoso apresenta alguns aspectos centrais da intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro comandada pelo Exército entre fevereiro e dezembro de 2018, como a aposta na ampliação e na consolidação tanto do papel do CICC-RJ quanto do modelo gerencial-militar.

No artigo “O dilema da fronteira virtual: Quando os Estados se tornam construtores de ciberfronteiras”, Daniel Ventre introduz um novo conceito, o de “dilema da fronteira virtual”. Trata-se de uma reflexão sobre o conceito de fronteira e da sua transposição para o ciberespaço. Para o autor, os Estados estão presos entre duas lógicas contrárias: por um lado, vige a obrigação de manter as redes conectadas ao resto do mundo para garantir a continuidade dos fluxos e preservar a integração com o sistema internacional; por outro, há uma tentação de impor o reconhecimento de suas fronteiras nacionais no ciberespaço, desenhando uma separação entre o que seria o território nacional e o exterior. Depois de propor algumas definições de ciberespaço e de ciberfronteira, o autor aborda os motivos e os detalhes da construção das fronteiras virtuais e

seus efeitos sobre a segurança nacional e internacional. Um dos motivos elencados é a sensibilidade da rede às violências que ocorrem no ciberespaço. Estudando as ciberameaças no Brasil, identifica o sistema de controle, filtragem e vigilância dos fluxos de dados como forma de delimitação do ciberespaço em Estados como territórios soberanos. Para Ventre, a prevalência dessa segunda lógica exigiria mais controle e mais militarização, para construir o território nos limites de suas fronteiras e para as consolidar.

Um segundo conjunto de estudos foi articulado de modo a dar conta das questões em torno dos desafios contemporâneos do controle social exercido pelos representantes do Estado. Esse grupo centra-se na exposição do modo como esses agentes criam e/ou reforçam fronteiras sociais com suas representações estereotipadas sobre minorias, criminalizando-as ou gerenciando a sua mobilidade. Nele estão reunidos os trabalhos que buscam compreender os mecanismos judiciais socioeducativos e policiais de controle das pessoas sob a custódia do Estado. São analisadas as audiências de custódia no Rio de Janeiro, as diferentes configurações organizacionais direcionadas ao adolescente em conflito com a lei no Brasil e na França e a atuação da Polícia Federal no que concerne ao tráfico internacional de pessoas. Em diálogo com este último tema, o trabalho que fecha o bloco aborda o léxico referente à governança migratória adotado no Brasil com a vinda de haitianos entre 2010 e 2014.

Abrindo esse bloco, em “A custódia nas audiências: Uma análise da política de transferência das audiências de custódia para a cadeia pública na cidade do Rio de Janeiro”, Pedro Heitor Geraldo e João Vítor Abreu descrevem as audiências de custódia e as audiências criminais de instrução e julgamento segundo os pontos de vista dos seus membros institucionais. Para isso, observam audiências e acompanham um juiz em suas atividades ordinárias. Considerando a transferência da Central de Audiência de Custódia do prédio do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro para a Cadeia José Frederico Marques, em Benfica, justificada pelos operadores como forma de otimização dos recursos, os autores identificam que a nova organização da audiência torna o ritual menos acessível ao público externo. Observam também que esse arranjo organizacional favorece a decisão do magistrado em manter os custodiados presos, produzindo como resultado um aperfeiçoamento do dispositivo de encarceramento.

Em “O duplo objetivo sancionatório-educativo no Brasil e na França: As diferentes configurações organizacionais direcionadas ao adolescente em conflito com a lei”, Juliana Vinuto e Dominique Duprez têm como objetivo discutir como a Doutrina da Proteção Integral das Nações Unidas para a infância é implementada em duas instituições francesas e uma brasileira direcionadas para a internação do adolescente em conflito com a lei. Para tanto, os autores estudam os contextos nacionais de implementação desses dispositivos no Brasil e na França para, em seguida, analisar como os profissionais de um dos centres éducatifs fermés (CEF) e de um dos

établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), na França, bem como aqueles oriundos dos centros de internação vinculados ao Departamento Geral de Ações Socioeducativas (Degase), no Rio de Janeiro, interagem cotidianamente com os adolescentes privados de liberdade. Argumentam que há, para ambos os países, uma tendência geral de privilegiar o aspecto sancionatório em detrimento do projeto de educação, que passa a figurar muito mais como uma bandeira de luta do que como uma política estruturante de fato.

Laura Lowenkron, em “Gênero, violência e agência: (Des)Construção do tráfico de pessoas a partir do olhar policial no Brasil”, analisa a gestão do crime de tráfico de pessoas na Polícia Federal brasileira. Para compreender como os policiais definem o tipo penal mas negam o discurso de vitimização, propõe traçar uma distinção entre condutas típicas – ou crimes – e as noções de violência e violação de direitos humanos. Por meio da etnografia das investigações e dos inquéritos policiais, a autora procura entender a diversidade interna da administração estatal em relação ao processo de constituição e gestão do problema do tráfico de pessoas. Observa como, de maneira paradoxal, aqueles reconhecidos pelos policiais como as “verdadeiras vítimas” do tráfico de pessoas podem acabar tratados por eles próprios como imigrantes irregulares a serem deportados ou até criminalizados.

Fecha esse bloco o artigo “Apropriações e limites de um léxico da governança migratória no Brasil”, em que Rosa Vieira e Guilherme Dias analisam uma situação concreta decorrente das reações à chegada de haitianos ao Brasil entre 2010 e 2014. Abordando mais especificamente o léxico migratório internacional mobilizado a partir desse evento, os autores buscam mostrar como os conceitos e as figuras abstratas de imigrante, refugiado e vítima de tráfico de pessoas ganharam sentido em tal contexto, dando origem a discursos e formas específicas de intervenção governamental. Seguindo nesse mesmo diapasão, salientam ainda a influência das noções de refúgio humanitário e tráfico de pessoas sobre as intervenções que, paradoxalmente, passaram a ensejar ações de controle de fronteiras e de cooperação policial. Argumentam que, ao mobilizarem esse novo léxico internacional relacionado ao tráfico de pessoas para gerir o ingresso dos haitianos, as autoridades brasileiras acabaram novamente reféns das práticas criminalizantes e das ações punitivistas. Apontam, finalmente, as consequências da adoção desse conjunto de noções, produzidas também pelo seu uso acrítico nos debates acadêmicos, e as dificuldades em propor novas linguagens e práticas no campo da mobilidade e de sua governança.

O último agrupamento de artigos é voltado para o estudo da circulação de mercadorias ilegais e das condições práticas do controle das fronteiras estatais. O que os agrega é o objetivo de explorar, nos espaços fronteiriços brasileiros, a existência de uma relação de interdependência dinâmica entre mercados legais e ilegais e destes últimos com os agentes de controle e repressão do Estado. Três espaços foram privilegiados nas análises: o da tríplice fronteira amazônica,

concentrado na cidade de Tabatinga; a região transfronteiriça das cidades de Guajará-mirim, em Rondônia, e Guayaramerín, na Bolívia; e o da fronteira comum entre o Brasil e a França, demarcada pelo rio Oiapoque, na divisa entre o Amapá e a Guiana Francesa.

Abre esse conjunto final da coletânea o texto “Letalidade e ilegalismos de negócios em uma tríplice fronteira sul-americana: Primeira aproximação”. Nele, Daniel Hirata propõe explorar uma das principais conclusões da pesquisa “Segurança Pública nas Fronteiras” (MJ/NECVU/RETIS, 2016), qual seja, a de que não há uma correlação significativa entre uma maior circulação de mercadorias ilícitas nos municípios de fronteira e os problemas de segurança pública locais. Para seguir nessa direção, o autor utiliza como estratégia o aprofundamento do estudo em Tabatinga, no Amazonas, situada na tríplice fronteira entre Brasil, Colômbia e Peru. A cidade se constituiria em uma das exceções a esse diagnóstico. Após a exposição dos três aspectos que recorrentemente aparecem associados para caracterizar Tabatinga como um lugar problemático – homicídios, mercados da cocaína e densidade institucional –, o autor formula hipóteses que possibilitem ressituar a questão sob parâmetros empíricos e analíticos alternativos. Segundo Hirata, a análise precisa levar em consideração as redes legais, ilegais e de proteção envolvidas na regulação do mercado de cocaína, que atualizam as conexões transnacionais do passado e se expandem, tendo em vista o aumento dos agentes responsáveis não só pelo controle como também pela proteção do mercado de cocaína.

Seguindo em direção análoga, Fernando Rabossi, em “De Cachuela Esperanza a Guajará-Mirim: Recursos, escalas e transformações”, aposta na contextualização histórica da ocupação da terra e do estabelecimento dos circuitos dos mercados legais e ilegais para compreender a dinâmica do tráfico de drogas em Guajará-Mirim, em Rondônia. Esse enquadramento é enriquecido com a descrição dos fluxos atuais de exploração e comercialização de recursos naturais da região e com as histórias vividas nesses espaços fronteiriços, que desvendam como se conectam as pessoas e os grupos de um e de outro lado, além da relação com outros grupos bem distantes da fronteira. Tal abordagem permite ao autor descrever, sob diferentes ângulos, a forma e o funcionamento dos mercados ilegais na fronteira com a Bolívia, sejam aqueles que configuram os circuitos do rio Mamoré, sejam os de escala de atacado, em escritórios ou sítios. Há, ainda, os mercados que se desenvolvem a partir dos circuitos estabelecidos no passado, atualizados e reestruturados na fronteira, com base principalmente na cocaína.

Encerrando este número especial, Joana Vargas e Jânia de Aquino, em “Garimpos de ouro na fronteira franco-brasileira: Conexões entre o legal e o ilegal”, analisam a mineração de ouro clandestina que atrai brasileiros a centenas de garimpos espalhados pelas florestas da Guiana Francesa. As autoras descrevem o funcionamento dessa atividade ilegal e o que gira em torno dela, com destaque para as conexões que o contrabando de ouro estabelece com as atividades

comerciais legais do município de Oiapoque. Desde o abastecimento de mantimentos para a retirada do metal até a venda de parte do ouro contrabandeado, tudo se realiza nos estabelecimentos da cidade, tornando-a refém da atividade. Elas revelam que parte significativa do ouro prospectado sequer é registrada nos postos de compra local, indo diretamente para as joalherias da capital do Amapá ou até para cidades mais distantes. Desse modo, interpretam a corrida do ouro que atravessa a fronteira em direção à Guiana Francesa como rede social que abrange humanos e não humanos e conecta a Amazônia guianense com os mercados nacionais e internacionais.

Joana Domingues Vargas, Daniel Ganem Misse e René Lévy, organizadores da edição especial.

Referências

- BIGO, Didier. The Möbius Ribbon of Internal and External Security(ies). *In*: ALBERT, Mathias; JACOBSON, David; LAPID, Yosef (orgs.). **Identity, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2001, p. 91-116.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: Crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Edusp, 2000.
- FASSIN, Didier. **Les nouvelles frontières de la société française**. Paris: La Découverte, 2009.
- GRAHAM, Stephen. **Cities Under Siege: The New Military Urbanism**. Verso: Londres; Nova York, 2011.
- MACHADO, Lia. O comércio ilícito de drogas e a geografia da integração financeira: Uma simbiose? *In*: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORREA, Roberto Lobato (orgs.). **Brasil: Questões atuais sobre e reorganização do território**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996, p. 15-64.
- MACHADO, Lia. Espaços transversos: Tráfico de drogas ilícitas e a geopolítica da segurança. *In*: FUNAG. **Geopolíticas das drogas**. Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), 2011, p. 1-20.
- NEVES, Alex Jorge das; BAPTISTA, Gustavo Camilo; ENGEL, Cíntia Liara; MISSE, Michel. **Segurança Pública nas Fronteiras - Sumário executivo: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2016.
- OBERTI, Marco; PRÉTECEILLE, Edmond. **La ségrégation urbaine**. Paris: La Découverte, 2016.
- OCQUETEAU, Frédéric; VENTRE, Daniel. Avant-propos: Contrôles et surveillance dans le cyberspace. **Problèmes politiques et sociaux**, n. 988, p. 4-10, 2011.
- TELLES, Vera da Silva. **A cidade entre as fronteiras do legal e ilegal**. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2011.

JOANA DOMINGUES VARGAS (jovargas@uol.com.br) é professora associada do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos (NEPP-DH), do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Direitos Humanos (PPDH) e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA), todos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, Brasil). É coordenadora de pesquisas do Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana (Necvu) da UFRJ, pesquisadora de produtividade do CNPq e atualmente coordenadora brasileira do Capes/Cofecub "Passagens de Fronteiras e Cidades Seguras: Questões históricas e contemporâneas". Possui doutorado em sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ, Brasil), mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social (PPGAS) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp, Brasil) e graduação em história pela Universidade de Brasília (UnB, Brasil).

DANIEL GANEM MISSE (danielmisse@yahoo.com) é professor do Departamento de Segurança Pública (DSP) e do Programa de Pós-Graduação em Justiça e Segurança (PPGJS) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordena o Núcleo de Estudos em

Conflito e Sociedade (NECSO) e é vice-coordenador do bacharelado em segurança pública e social da mesma universidade. Integra como professor e pesquisador (em estágio pós-doutoral no Centre de recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales - Cездip/UVSQ) o projeto Capes/Cofecub "Passagens de Fronteiras e Cidades Seguras: Questões históricas e contemporâneas". É doutor e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da UFF, graduado em ciências sociais pela UFF e em direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

RENÉ LÉVY (rlevy@cesdip.fr) é diretor de pesquisas do Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), pesquisador do Centre de Recherche Sociologique sur le Droit et les Institutions Pénales (Cездip) e do Groupe Européen de Recherche sur les Normativités (Gern). Integra, como coordenador francês, o projeto Capes/Cofecub "Passagens de Fronteiras e Cidades Seguras: Questões históricas e contemporâneas". É doutor em direito pela Universidade de Bordeaux I, França.