



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL

JULIANA LEITE DE MEDEIROS

COOPERAÇÃO BILATERAL NO COMBATE À CRIMINALIDADE ORGANIZADA
TRANSNACIONAL: UMA ANÁLISE DAS AÇÕES BRASILEIRO-PARAGUAIAS NAS
REGIÕES DE FRONTEIRA

JOÃO PESSOA – PB

2018

JULIANA LEITE DE MEDEIROS

**COOPERAÇÃO BILATERAL NO COMBATE À CRIMINALIDADE ORGANIZADA
TRANSNACIONAL: UMA ANÁLISE DAS AÇÕES BRASILEIRO-PARAGUAIAS NAS
REGIÕES DE FRONTEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba, como exigência final para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira

JOÃO PESSOA – PB

2018

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

M488c Medeiros, Juliana Leite de.

Cooperação Bilateral no Combate à Criminalidade
Organizada Transnacional: uma análise das ações
brasileiro-paraguaias nas regiões de fronteira /
Juliana Leite de Medeiros. - João Pessoa, 2018.
124 f. : il.

Orientação: Marcos Alan Shaikzadeh Vahdat Ferreira.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCSA.

1. Cooperação Internacional. 2. Crime Organizado
Transnacional. 3. Fronteira Brasil-Paraguai. I.
Ferreira, Marcos Alan Shaikzadeh Vahdat. II. Título.

UFPB/BC

JULIANA LEITE DE MEDEIROS

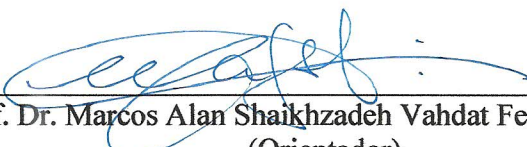
**COOPERAÇÃO BILATERAL NO COMBATE À CRIMINALIDADE ORGANIZADA
TRANSNACIONAL: UMA ANÁLISE DAS AÇÕES BRASILEIRO-PARAGUAIAS NAS
REGIÕES DE FRONTEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba, como exigência final para a obtenção do título de Mestre.

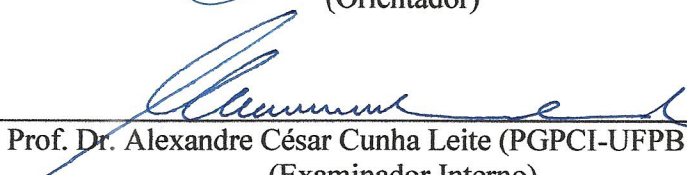
Orientador: Prof. Dr. Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira

Banca Examinadora:


Data de aprovação: 20 / 07 / 2018



Prof. Dr. Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira (UFPB)
(Orientador)



Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite (PGPCI-UFPB / UEPB)
(Examinador Interno)



Prof. Dr. Sven Peterke (PPGCJ/UFPB)
(Examinador Externo)

Prof.^a Dr.^a Aline Contti Castro (UFPB)
(Suplente – Examinador Interno)

Prof. Dr. Fábio Rodrigo F. Nobre (UEPB)
(Suplente - Examinador Externo)

JOÃO PESSOA – PB

2018

AGRADECIMENTOS

Toda jornada tem seu início e seu fim, etapas que ficam marcadas em nossa memória pelos ciclos que simbolicamente iniciam e encerram. Entre um e outro, porém, descansa a vida realmente vivida e, com ela, as experiências e os aprendizados. É o intervalo entre o começo e o final que faz a jornada inteira valer a pena.

No intervalo entre a seleção e o momento em que esta dissertação finalmente encontra seu ponto final, muito aconteceu e um oceano de novas possibilidades se mostrou diante de mim, convidando-me a mergulhar de cabeça nessa jornada inesperada. E assim o fiz.

Mas não mergulhei sozinha. A estas pessoas devo meus agradecimentos:

Primeiramente a Deus, pelo consolo das noites insones e de angústia. Foi na força silenciosa de Suas respostas, em meio a orações solitárias, que encontrei a paz que acalmou os dias de tormenta;

Aos meus pais, Gilvan e Maria José, expressão corpórea perfeita do amor divino, pelos anos de dedicação e amor incondicional e pela fé inabalável em minha capacidade. Já havia lhes dito anos antes e repito, porque nada mudou desde então: Vocês são o chão em que me firmo, a bússola que me orienta e o horizonte que desejo alcançar;

Ao meu irmão, Emmanuel, por pacientemente ouvir as lamúrias diárias de uma mestra em formação;

Ao meu noivo, Markus Vinícius, pelas ausências que impus, pelas palavras de carinhoso incentivo e por manter a esperança em dias de vitória quando nem mesmo eu acreditava ser possível;

Aos amigos da Linha de Cooperação Internacional do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional, da Universidade Federal da Paraíba, por serem meus guias e companheiros nesse admirável mundo novo das Relações Internacionais;

Ao meu orientador, o Professor Dr. Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira, por sua paciência, disponibilidade, comprometimento e gentileza. Foi uma honra ter meus passos acompanhados por sua experiência e conhecimento;

Aos membros da banca de qualificação, os professores Dr. Alexandre César Cunha Leite e Dr. Sven Peterke, por suas valiosas contribuições. Além disso, expresso minha gratidão ao Prof. Alexandre, professor da primeira disciplina de Relações Internacionais de minha vida acadêmica, pelas incursões iniciais num campo tão vasto quanto desconhecido e ao Prof. Sven, pelo gentil empréstimo de livros de seu acervo pessoal.

A estas pessoas, que se lançaram comigo nas águas turvas do desconhecido e ajudaram a jornada a valer a pena, meus mais sinceros e singelos agradecimentos.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDIF	Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira
Corep	Coordenação Geral de Combate ao Contrabando e ao Descaminho
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CV	Comando Vermelho
DICOR	Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado
DRCI	Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional
EMCFA	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
ENAFRON	Estratégia Nacional de Segurança das Fronteiras
FNCP	Fórum Nacional Contra a Pirataria e a Ilegalidade
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDESF	Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INECIP	<i>Instituto de Estudios Comparados em Ciencias Penales y Sociales de Paraguay</i>
MS	Mato Grosso do Sul
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMA	Organização Mundial das Aduanas
ONU	Organização das Nações Unidas
PA	Pará
PCC	Primeiro Comando da Capital
PDFF	Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PEF	Plano Estratégico de Fronteiras
PF	Polícia Federal
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPIF	Programa de Proteção Integrada de Fronteiras
PR	Paraná
PRF	Polícia Rodoviária Federal
PY	Paraguai
RS	Rio Grande do Sul
SENAD	Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas
SENAD/PY	Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai

SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SISFRON	Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras
SNJ	Secretaria Nacional de Justiça
Suari	Subsecretaria de Aduana e Relações Internacionais
UNODC	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>
TCU	Tribunal de Contas da União

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Taxa média de homicídios no Paraguai, por Departamento, de 2010 a 2015	55
Figura 2 - Conceitos de faixa e zona de fronteira.....	57
Figura 3 – Eixos do ENAFRON.....	86

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – As dez mercadorias mais contrabandeadas na fronteira entre Brasil e Paraguai .74

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Acordos de cooperação bilateral entre Brasil e Paraguai referentes ao crime transnacional entre 1988 e 2017	90
Quadro 2 – Acordos de cooperação classificados por área de atuação	92
Quadro 3 – Dados e resultados das Operações Ágata contra o crime organizado em área de fronteira entre Brasil e Paraguai	101

RESUMO

A ascensão do crime organizado transnacional ao patamar de ameaça à segurança internacional trouxe mudanças significativas às estratégias de combate ao problema pelos Estados. Seu caráter difuso e de atuação em rede, adaptado à nova realidade econômica do pós-Guerra Fria, exige a concatenação de esforços estatais para seu enfrentamento, sob pena de restar infrutífera qualquer política nesse sentido. A cooperação emerge como alternativa importante para garantir resultados mais efetivos. O Brasil e o Paraguai ocupam papel de destaque no desenvolvimento de atividades ilícitas transnacionais no continente sul-americano, existindo entre eles uma dinâmica de complementariedade entre oferta e demanda de produtos e serviços ilegais. A fronteira entre ambos os países corresponde à rota mais tradicional do narcotráfico, do tráfico de armas e do contrabando na América do Sul, razão pela qual Brasil e Paraguai têm reunido esforços para o enfrentamento da questão. A presente dissertação busca analisar como se desenvolve a cooperação entre o Brasil e o Paraguai para o combate ao crime organizado na fronteira entre ambos os países. Para tanto, faz-se um resgate conceitual do crime organizado transnacional, inserindo o fenômeno na perspectiva de mercados ilícitos transnacionais, e sua caracterização na fronteira Brasil-Paraguai. Em seguida, abordam-se as políticas institucionais e a gestão pública brasileira no tema. Por fim, observam-se as iniciativas empreendidas na região de fronteira, em termos de cooperação bilateral, no combate aos ilícitos transfronteiriços, desde 1988 até 2017.

Palavras-chave: Cooperação Internacional. Crime Organizado Transnacional. Fronteira Brasil-Paraguai.

ABSTRACT

The rise of transnational organized crime to the level of threat to international security has brought significant changes to States' strategies to combat the problem. Its diffuse and networked character, adapted to the new economic reality of the post-Cold War, requires the concatenation of state efforts to confront it, otherwise it will render fruitless any policy in this regard. Cooperation emerges as an important alternative to ensure more effective results. Brazil and Paraguay have a prominent role in the development of illegal transnational activities in the South American continent, and there is a dynamic of complementarity between supply and demand of illegal products and services. The border between both countries corresponds to the more traditional route of drug trafficking, arms trafficking and smuggling in South America, which is why Brazil and Paraguay have joined efforts to address the issue. This dissertation seeks to analyze how cooperation between Brazil and Paraguay develops to combat organized crime on the border between both countries. For this, a conceptual rescue of transnational organized crime is made, inserting the phenomenon in the perspective of transnational illicit markets, and its characterization in the Brazil-Paraguay border. Next, the institutional policies and the Brazilian public management in the theme are discussed. Finally, the initiatives undertaken in the border region, in terms of bilateral cooperation, in combating cross-border illicit activities, are observed from 1988 to 2017.

Keywords: International Cooperation. Transnational Organized Crime. Brazil-Paraguay border.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL E SUAS IMPLICAÇÕES: UMA REVISÃO TEÓRICO-CONCEITUAL	19
1.1. Evolução do conceito de segurança e as novas ameaças	19
1.2. O fenômeno do crime organizado e os mercados ilícitos transnacionais.....	27
1.3. Crime organizado como ameaça ao desenvolvimento e à paz	36
2. CRIMINALIDADE ORGANIZADA TRANSNACIONAL NA FRONTEIRA ENTRE BRASIL E PARAGUAI	45
2.1. O processo de formação da fronteira entre Brasil e Paraguai	45
2.2. Caracterização da fronteira entre Brasil e Paraguai: a realidade de fronteira refletida nas cidades-gêmeas	50
2.2.1. <i>Foz do Iguaçu e Ciudad del Este</i>	58
2.2.2. <i>Ponta Porã e Pedro Juan Caballero</i>	60
2.3. Mercados ilícitos transnacionais na zona de fronteira entre Brasil e Paraguai: narcotráfico, tráfico de armas e contrabando	64
2.3.1. <i>Narcotráfico</i>	66
2.3.2. <i>Tráfico de Armas</i>	69
2.3.3. <i>Contrabando</i>	71
2.4. Síntese do Capítulo	75
3. COOPERAÇÃO ENTRE BRASIL E PARAGUAI PARA O COMBATE AO CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL	76
3.1. A cooperação como instrumento de combate à criminalidade organizada.....	77
3.2. Agenda brasileira no combate ao crime organizado na fronteira: políticas institucionais e a gestão pública brasileira na questão.....	81
3.3. Os instrumentos de cooperação entre Brasil e Paraguai para o enfrentamento do crime organizado transfronteiriço	89
3.4. Análise dos instrumentos cooperativos entre Brasil e Paraguai: a opção pela securitização	98
CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
REFERÊNCIAS	110

INTRODUÇÃO

A intensificação do fenômeno da globalização impulsionou uma série de mudanças na ordem econômica internacional. Aliada ao colapso da União Soviética e à dissolução das barreiras nacionais ao redor do mundo, sejam estas políticas ou econômicas, guiou o mundo num movimento de liberalização econômica substancial (ZABYELINA, 2009), dando margem à emergência de uma nova realidade econômica.

A nova economia, consoante ao que propõe Manuel Castells (2005), impactou diretamente na lógica e na dinâmica de produção, serviço, comércio e investimento, reconfigurando as relações entre empresas e governos, num contexto de mercado de fronteiras estreitas, intenso fluxo de capital, acirramento da concorrência empresarial e elevação da produtividade. Esse novo cenário mundial transformou o modo como o comércio se desenvolvia e oportunizou um crescimento significativo de empresas privadas, que passaram a atuar transnacionalmente.

A emergência dessa nova realidade econômica veio acompanhada de uma série de mudanças revolucionárias no campo tecnológico, especialmente na área de transporte e telecomunicações, um estímulo poderoso à rápida expansão do comércio mundial (NAIM, 2006). Com um transporte mais rápido e barato, transações financeiras de grandes valores mais céleres e fáceis, assim como meios de comunicação cada vez mais eficientes, o desenvolvimento intenso dessas áreas possibilitou um aumento do fluxo de bens e pessoas ao redor do planeta. Essa conjuntura de fatores repercutiu na forma de enfraquecimento da atuação dos Estados, que viu seu poder de controle fronteiriço e financeiro evanescer (PEREIRA, 2011).

Como efeito colateral desse processo, as facilidades oportunizadas pela redução das barreiras políticas e econômicas e das novas tecnologias de transporte e telecomunicação, responsáveis pelo crescimento do comércio mundial, foram aproveitadas pelas redes de comércio ilícito (CASTELLS, 2010; COCKAYNE, 2010). Têm-se, assim, as bases de construção de um espaço propício ao nascimento de uma nova criminalidade organizada, de caráter transnacional e adaptada à corrente lógica econômica, que cresceu em força e poder na mesma velocidade de expansão dos mercados globais e do avanço tecnológico das comunicações. Esta criminalidade impacta diretamente o desenvolvimento econômico e social dos Estados e suas populações, mantendo-os reféns de uma violência que compromete a segurança de todos, indistintamente (UNODC, 2010).

Em paralelo, igualmente se propagava a percepção – e o reconhecimento por parte de organismos internacionais – do crime organizado transnacional como um problema de segurança internacional (UNODC, 2010; OEA, 2003). Diante dessa nova realidade, novas perspectivas emergem sobre o conceito de segurança e novas ameaças passam a ser mais debatidas na agenda de segurança internacional (DUQUE, 2009; TANNO, 2003; BOOTH, 1991). Dentro destas perspectivas, o crime organizado ascendeu a uma posição de destaque.

Considerando o caráter transnacional do problema, a cooperação internacional (multilateral e bilateral) tem sido vista como um imperativo para um sucesso mais duradouro das estratégias de enfrentamento desse desafio (CEPIK; BORBA, 2011; NAIM, 2006), uma importante ferramenta de fortalecimento da soberania dos Estados e de suas instituições destinadas à segurança nos planos interno e internacional (UNODC, 2010).

No caso do Brasil, este sofre diretamente com as consequências negativas ocasionadas pela ameaça do crime organizado, cuja gravidade é potencializada quando conjugada às violências estruturais tão presentes em nosso cotidiano, geradas pela pobreza, marginalização, e violações a direitos humanos básicos. A situação se torna mais flagrante na extensa faixa fronteira de que dispõe o país, que faz divisa com dez Estados da América do Sul ao longo de 16.887 km. A área é caracterizada, dentre outros aspectos, pelo controle estatal ainda deficitário e pela atuação mais livre e incisiva de grupos criminosos organizados.

A dificuldade do Estado brasileiro em conter o avanço da criminalidade organizada nessas áreas tem inspirado o país a promover inúmeras iniciativas de cooperação com os países vizinhos nos locais considerados mais preocupantes. O Brasil tem se destacado nesse aspecto na América do Sul, participando ativamente das iniciativas de cooperação sobre o tema dos ilícitos transnacionais tanto em âmbito multilateral, quanto em âmbito bilateral (OLIVEIRA JÚNIOR; SILVA FILHO, 2014; MUGGAH; DINIZ, 2013). Um dos pontos críticos, fonte de preocupação de toda a região e objeto dessa cooperação, é a fronteira com o Paraguai.

Nesse cenário, os Estados brasileiro e paraguaio têm se movimentado de forma mais ativa nos últimos anos em direção ao combate dessa criminalidade que assola sua fronteira compartilhada e que tem sido fonte de insegurança regional em todo o continente. A cooperação entre os dois países tem crescido como alternativa a conferir uma resposta mais eficaz ao problema, de modo que o Paraguai figura como um dos países que mais tem acordos bilaterais com o Brasil no que se refere a questões ligadas à criminalidade (DIAS, 2013; REZENDE, 2013). Por essa razão, compreender esta cooperação é de extrema relevância.

Assim sendo, para fins da pesquisa em questão, elege-se a fronteira entre Brasil e Paraguai como objeto de estudo. Na fronteira entre ambos os países, que se estende pelos estados de Mato Grosso do Sul (MS) e do Paraná (PR), se encontram as rotas mais tradicionais do tráfico de drogas, de armas e do contrabando no país (ALMEIDA *et al.*, 2017; COSTA, 2017; NUNES, 2017). É também nessa região que se situam duas das mais importantes zonas de fronteira brasileiras, que são aquelas estabelecidas entre as cidades gêmeas de Foz do Iguaçu (PR)/Ciudad del Este (PY) e Ponta Porã (MS)/Pedro Juan Caballero (PY).

Desse modo, a pesquisa desenvolvida centra-se no seguinte questionamento: **como se desenvolve a cooperação entre Brasil e Paraguai para o combate ao crime organizado transnacional atuante na fronteira entre os dois países?**

De modo geral, objetiva-se descrever como Brasil e Paraguai têm respondido ao problema da criminalidade organizada na região de fronteira compartilhada, em termos de cooperação internacional, no período compreendido entre 1988 e 2017. Parte-se da hipótese de que os dois países fizeram a opção de tratar o tema sob o enfoque da segurança pública, numa agenda que vem se aproximando de um viés de militarização. Ao primarem por essa abordagem de segurança pública e defesa, Brasil e Paraguai alicerçam sua ação contra o crime organizado considerando apenas uma das perspectivas possíveis sobre o tema, ignorando que a natureza multifacetada do problema exige uma atuação que também envolva aspectos de segurança cidadã, diminuição da violência estrutural e desenvolvimento social.

Em termos de objetivos específicos, o presente estudo busca: compreender o fenômeno do crime organizado transnacional a partir da perspectiva de mercados ilícitos transnacionais e dentro do contexto das novas ameaças; caracterizar a criminalidade organizada na fronteira entre Brasil e Paraguai, a partir da realidade fronteiriça refletida nas cidades gêmeas de Foz do Iguaçu (PR)/Ciudad del Este (PY) e Ponta Porã (MS)/Pedro Juan Caballero (PY); e, por fim, analisar os instrumentos de cooperação firmados entre Brasil e Paraguai que se destinem ao enfrentamento da criminalidade organizada na fronteira, desde 1988 até 2017.

A escolha do ano de 1988 como início do marco temporal da pesquisa dá-se em razão da assinatura, neste mesmo período, do Acordo sobre Prevenção, Controle, Fiscalização e Repressão ao Uso Indevido e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas, origem do comprometimento de ambos os países no empreendimento de esforços conjuntos para a realização de programas específicos de controle, fiscalização e

repressão ao tráfico ilícito de drogas, assim como de prevenção ao uso indevido, tratamento e recuperação de usuários (DIAS, 2013).

Ademais, diante da pluralidade de atividades perpetradas pelo crime organizado na região objeto de estudo, opta-se por abordar especificamente os mercados que envolvam as três grandes áreas ilícitas presentes mais incisivamente na região: o narcotráfico, o tráfico de armas e o contrabando. Assim, os instrumentos de cooperação analisados compreendem tanto aqueles que versam sobre combate ao crime organizado de fronteira e que tratam especificamente sobre drogas ilícitas, armas e produtos contrabandeados, como também aqueles que tratam sobre o tema de forma geral, mas que abarcam, pelo menos, uma das três áreas destacadas.

A fim de alcançar os objetivos propostos e obter respostas ao problema posto, a presente pesquisa adota o método analítico-descritivo, por meio de abordagem qualitativa. A coleta dos dados se deu por meio da pesquisa bibliográfica e documental. Os documentos analisados consistem nos instrumentos de cooperação firmados bilateralmente entre Brasil e Paraguai, assim compreendidos como os acordos formalmente estabelecidos, os memorandos de entendimento e as declarações conjuntas que orbitem ao redor do combate ao crime organizado no que diz respeito ao narcotráfico, o tráfico de armas e o contrabando. Tais documentos foram extraídos do sistema Concórdia, base de dados de atos internacionais do Brasil, mantida pelo Ministério das Relações Exteriores.

No transcorrer da pesquisa, identificou-se que, dos 96 acordos pactuados entre Brasil e Paraguai no período compreendido entre 1988 e 2017, registrados no Concórdia, 14 são referentes a crime transnacional. Desses, apenas 8 obedecem aos critérios estipulados e consistem o *corpus* de análise da pesquisa.

Quanto à análise dos dados coletados, foi feita uma análise do conteúdo que foi categorizada conforme os capítulos e seções que constituem os capítulos 2 e 3. A partir dessa análise foi possível traçar os tipos de cooperação desenvolvidos entre Brasil e Paraguai para combate à criminalidade organizada e a natureza das ações empreendidas em razão desta e, assim, compreender como se desenvolve a cooperação entre Brasil e Paraguai no tema do combate ao crime organizado atuante na fronteira compartilhada que, em tese, privilegia uma abordagem voltada à segurança pública e à defesa.

A dissertação está estruturada em três capítulos. O primeiro deles consiste em um estudo do fenômeno do crime organizado a partir da perspectiva de mercados ilícitos transnacionais, inserindo-o no contexto do novo conceito de segurança proposto pela Escola

de Copenhague e das novas ameaças. Além disso, propõe-se tratar o crime organizado como ameaça ao desenvolvimento e à paz, trazendo o tema sob a ótica dos Estudos de Paz.

O segundo capítulo trata, especificamente, da criminalidade organizada presente na fronteira entre Brasil e Paraguai. Para tanto, realiza-se uma caracterização da região de fronteira entre ambos os países, utilizando-se da realidade fronteira refletida nas cidades gêmeas de Foz do Iguaçu (PR)/Ciudad del Este (PY) e Ponta Porã (MS)/Pedro Juan Caballero (PY) como representativa das particularidades da região. Em seguida, se delinea a dinâmica dos mercados ilícitos transnacionais na zona de fronteira objeto de estudo para, posteriormente, apontar os obstáculos ao combate dessa criminalidade encontrados pelo Estado brasileiro nessa atuação.

O terceiro capítulo, cerne da pesquisa desenvolvida, aborda a cooperação entre Brasil e Paraguai para o combate ao crime organizado, tratando, primariamente, sobre a agenda brasileira nesse âmbito, as políticas institucionais e a gestão pública brasileira na questão da criminalidade organizada e da violência disseminada por estes atores. Em seguida, realiza-se a análise dos instrumentos de cooperação coletados, considerando-se como tais apenas aqueles formalmente estabelecidos entre os dois países. Nesse ponto, a pesquisa é primordialmente documental, centrando-se em apontar o tipo de cooperação desenvolvida, a natureza das ações que estão sob acordo, as ações e políticas concebidas e empreendidas para combate ao crime organizado situado na fronteira no âmbito desses acordos.

A presente dissertação busca assim trazer contribuições aos estudos relativos à problemática do crime organizado transnacional e dos mercados ilícitos transnacionais, assim como, particularmente, ao tema da cooperação internacional promovida pelo Brasil. A análise dos instrumentos de cooperação firmados entre Brasil e Paraguai intenta destacar a força latente da cooperação entre Estados como estratégia de prevenção e combate ao crime organizado tão presente na região, assim como pela promoção da paz em suas sociedades.

1. CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL E SUAS IMPLICAÇÕES: UMA REVISÃO TEÓRICO-CONCEITUAL

A nova realidade econômica – global, em rede e informacional – trouxe novos parâmetros de organização econômica, num movimento de liberalização de fronteiras e aumento da produtividade. A rápida adaptação do crime organizado transnacional a essa nova lógica de mercado proporcionou aos mercados ilícitos, controlados por essas organizações, igual salto em produtividade e acesso a novos mercados consumidores, que demandam cada vez mais produtos e serviços.

A alta velocidade de expansão do crime organizado transnacional veio acompanhada de uma explosão de problemas a ele inerentes, que tomaram uma dimensão tão nociva e preocupante ao ponto de fazer ascender o crime organizado ao patamar de ameaça ao sistema internacional, à segurança e à paz das sociedades, com força destrutiva equiparada às guerras e conflitos. Considerado pela ONU como ameaça à paz, o crime organizado transnacional mina o Estado de Direito dentro e através de suas fronteiras (ONU, 2004; 2000).

Assim sendo, o presente capítulo discute, inicialmente, sobre a evolução do conceito de segurança, que assumiu posição de destaque nos estudos sobre segurança internacional no período pós-Guerra Fria, em especial o que é introduzido pela Escola de Copenhague. Nessa perspectiva, apresenta-se a inserção do crime organizado no rol das novas ameaças à segurança internacional.

Em seguida, discorre-se acerca do fenômeno do crime organizado, que tendo passado por significativas transformações no início dos anos de 1990, não só ampliou suas atividades para o plano internacional como também se reorganizou estruturalmente, tornando-se mais eficiente e lucrativo. Por fim, debate-se sobre os efeitos negativos do crime organizado incidentes sobre o desenvolvimento e, sobretudo, sobre a paz, a partir de uma análise promovida sob a ótica dos Estudos de Paz.

1.1. Evolução do conceito de segurança e as novas ameaças

Tratar de questões relativas à segurança internacional é tema relativamente recente na história da humanidade. Segundo Buzan e Hansen (2009, p. 8), os estudos de segurança internacional, em sua perspectiva moderna, surgiram após a Segunda Guerra Mundial, a partir do crescimento de debates sobre como proteger o Estado contra ameaças externas e internas.

Em sua gênese, os estudos de segurança internacional encontravam-se adstritos às discussões referentes à segurança nacional e aos conflitos interestatais, um reflexo do papel a que se atribuía ao próprio Estado, então entendido como o único ator internacional, concebido com a finalidade precípua de manter a ordem externa e interna (AZAMBUJA, 2008). “A segurança era medida em função da capacidade do Estado de preservar os valores fundamentais de sua sociedade, sua integridade territorial e a segurança física de seus cidadãos” (CASTLE, 1997, p. 4).

Nessa perspectiva, importava discutir o alcance e os limites do uso legítimo da força militar por parte dos Estados; o conjunto normativo a regular a prevenção, a preparação e o desenrolar de uma guerra; assim como os meios pelos quais a violência de conflitos dessa natureza produzem efeitos diretos sobre as sociedades e os indivíduos (PEREIRA, 2011).

Se, como sugere Lawrence Freedman (1998), tratar de segurança era, necessariamente, lidar com questões fundamentais envolvendo guerra e paz, era natural que emergissem duas perspectivas de análise sobre segurança. De um lado encontrava-se a abordagem que percebia a segurança sob um prisma realista, e como tal, defendia que a busca pelo poder é o que move os atores internacionais numa estrutura anárquica de autoridade. Em um sistema construído em torno da ideia de balança de poder, a segurança seria sustentada e potencializada na medida em que mais poder se detivesse. A segunda abordagem, de maneira diversa, pensava que para alcançar uma posição de segurança internacional era necessário estabelecer-se um elo de paz entre os Estados e, portanto, encontrava-se centrada em identificar os meios de findar os conflitos (PEREIRA, 2011; BUZAN; HANSEN, 2009; BUZAN, 2008).

Segundo Buzan (2008, p. 26), essas duas abordagens dominaram o pensamento sobre a temática de segurança até os anos 1980 e posicionaram o debate sobre o conceito de segurança a uma posição subsidiária.

Within this universe of debate the concept of security played a subsidiary role. Realists tended to see security as a derivative of power: an actor with enough power to reach a dominating position would acquire security as a result. [...] Although security was rightly placed as a goal, the understanding that power was the route to it was inherently self-defeating. Idealists tended to see security as a consequence of peace: a lasting peace would provide security for all.

O fim da Segunda Guerra Mundial - e a polarização ideológica que a seguiu, característica da Guerra Fria - sedimentou a concepção realista de pensamento. Nesse sentido, Ken Booth (1991, p. 318) aponta que essa visão tradicional caracteriza-se pela ênfase em ameaças militares e na necessidade de um aparato militar forte; pela orientação voltada à

manutenção do *status quo*; e pela centralidade na figura do Estado. Tratar de segurança internacional, portanto, correspondia a tratar unicamente com o tripé formado pelo Estado, força militar e estudos estratégicos, compondo o que se entende como conceito tradicional de segurança.

Com o fim da Guerra Fria, todavia, o cenário internacional passa por mudanças significativas, a começar pela própria percepção coletiva de que os conflitos armados tradicionais já não eram mais o foco de preocupação. No próprio dizer de Barry Buzan (1997), as guerras estavam desaparecendo, quando já não haviam findado, o que justificava pensar a questão da segurança internacional inserida numa nova realidade pós-conflito, marcada por uma sensível diminuição dos conflitos interestatais¹. A inserção de novos atores internacionais e de novas dinâmicas regionais e globais fez emergir correntes teóricas que se filiavam a uma agenda de segurança mais ampla, que atuavam em direção a uma redefinição dos limites dos estudos de segurança.

As pressões no sentido de ampliar e atualizar o conceito de segurança então vigente, na visão de Booth (1991, p. 318), teriam raízes em duas fontes. A primeira delas seria a crescente evidência dos problemas advindos dessa percepção estreita de segurança com foco militar, expresso, dentre outros fatores, no reconhecimento generalizado de que a corrida armamentista produziu níveis mais altos de poder destrutivo que não se traduziram num crescimento da segurança, além de onerar sobremaneira as economias nacionais.

A segunda fonte de pressão residiria no fortalecimento e inclusão de questões de áreas diversas na agenda de segurança que, para Booth, estaria ligada à ideia de que, em grande parte, as maiores ameaças ao bem-estar dos indivíduos e aos interesses nacionais derivam “*not from neighbour’s army but from other challenges, such as economic collapse, political oppression, scarcity, overpopulation, ethnic rivalry, the destruction of nature, terrorism, crime and disease*”. E arremata, ainda, afirmando: “[...] *people are more threatened by the policies and inadequacies of their own government than by the Napoleonic ambitions of their neighbour’s. To countless millions of people in the world is their own state, and not ‘The Enemy’ that is the primary security threat*” (BOOTH, 1991, p. 318).

Dentre as novas vertentes teóricas que se propuseram a pensar segurança sob um ponto de vista mais amplo merece destaque a Escola de Copenhague, cuja abordagem sustenta a necessidade de ampliação da agenda de segurança internacional, levando-a além das

¹ A despeito de ainda existir um número significativo de conflitos “menores” e internos aos Estados.

questões meramente militares e passando a admitir que as ameaças à segurança também poderiam se originar das esferas política, econômica, ambiental e societal.

A ideia de que os assuntos de segurança não poderiam ficar restritos aos temas meramente militares não é exatamente uma novidade. O foco militar atribuído ao conceito tornou-se dominante justamente no auge da Guerra Fria, por volta dos anos de 1960, quando a corrida armamentista-nuclear tomou proporções mais acirradas. Todavia, a natureza do conflito em seus primeiros anos denotava que o problema da segurança internacional obedecia a um espectro mais amplo, abrangendo questões de caráter ideológico, social e econômico (BUZAN, 1997).

Nascida em 1985 sob o nome oficial de *Copenhagen Peace Research Institute* (COPRI) e com o intuito de promover estudos para a paz, a Escola de Copenhague representa, na verdade, um ressurgimento dessa agenda maximalista de segurança, influenciado por um paradigma construtivista (TANNO, 2003). Apesar de em seu início ainda estar muito vinculado a uma concepção estatocêntrica, uma vez que sustentava a manutenção do Estado como principal unidade de análise, Paulo Pereira (2011, p. 55) defende que o conceito de segurança proposto pela Escola de Copenhague, além da ampliação horizontal em direção à diversificação dos tipos de segurança, também foi estendido em sentido vertical. Assim, outras entidades, outrora ignoradas, também passam a fazer jus à garantia de sua segurança, a exemplo do sistema internacional, dos grupos subnacionais e dos próprios indivíduos.

Há que se destacar que a perspectiva abrangente da Escola de Copenhague não se constitui, necessariamente, numa agenda excludente à visão militar-tradicionalista. Em verdade, ambas podem ser concebidas como abordagens complementares, que buscam uma percepção mais acurada das novas dinâmicas internacionais instauradas no pós-Guerra Fria, numa visão mais holística (DUQUE, 2009).

A partir dessa nova perspectiva de segurança, a própria percepção do que viria a ser uma ameaça ganha novos e amplos contornos, afastando-se da noção de cunho meramente militar, que resumia segurança à ideia de sobrevivência (BUZAN *et al.*, 1998). Essa mudança pode ser percebida na maneira como as organizações internacionais passaram a lidar com o tema e a edificar uma nova concepção de ameaça imbuída de uma natureza muito mais abrangente e concatenada com esses novos pressupostos sobre segurança no plano internacional.

É possível perceber essa mudança quando se observa o teor da definição de ameaça constante no Relatório do Grupo de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças da Organização das Nações Unidas (2004, p. 2), intitulado *A more secure world: Our shared*

responsibility, que a conceitua como “*any event or process that leads to large-scale death or lessening of life chances and undermines States as the basic unit of the international system*”.

A construção de um conceito tão amplo do que se constitui como ameaça torna-se possível, dentro da Escola de Copenhague, em razão do alicerce construtivista em que se funda a vertente e que permite a compreensão de ameaça à segurança como uma construção social. Trata-se do processo de securitização, conceito-chave da Escola de Copenhague, por meio do qual a “construção de questões de segurança ocorrem, primordialmente, por meio de discursos proferidos pelos atores mais interessados em estabelecer agendas de segurança” (TANNO, 2003, p. 57). O plano do discurso, porém, por si só, não é suficiente para garantir que determinado objeto seja alçado ao patamar de ameaça, posto seja necessário seu reconhecimento social para tanto, o que legitima o processo como um todo. “*Successful securitization is not decided by the securitizer but by the audience of the security speech act*” (BUZAN *et al.*, 1998, p. 31).

Sob esse prisma, qualquer questão política pode sofrer um processo de securitização/dessecuritização² e, ao final, ser apontada como problema de segurança (TANNO, 2003), isto é, representar uma ameaça real (ou existencial) que requer medidas emergenciais e ações fora dos procedimentos normais (BUZAN *et al.*, 1998).

Assim, a segurança, que se assume como o movimento que leva a política para além das regras estabelecidas e trata a questão como um tipo especial de política ou até mesmo que a transcende (BUZAN *et al.*, 1998), precisa ser analisada não por via de uma acepção meramente objetiva, isto é, a partir da identificação de uma ameaça real. O mais adequado é avaliá-la sob uma ótica subjetiva, ou melhor, intersubjetiva, enquanto ameaça percebida/reconhecida socialmente como tal (PEREIRA, 2011).

O processo de securitização arquiteta-se ao redor de três elementos: os objetos referentes, os atores securitizadores e os atores funcionais. Os objetos referentes correspondem àqueles que são percebidos como em situação de ameaça real/existencial e que possuem o legítimo direito de reivindicar o uso dos meios necessários para contê-la e assegurar sua sobrevivência. Os atores securitizadores, por sua vez, são aqueles que proferem o discurso. Funcionam como declarantes da existência de que algo, no caso, o objeto referente, se encontra sob ameaça existencial. Tais atores não devem ser entendidos apenas na figura de um determinado indivíduo ou grupo específico de pessoas, mas sim reconhecidos

² Especialmente sobre a ideia de dessecuritização, Guilherme Werner (2009, p. 150) define-a como “o processo inverso que envolve mudar a classificação de determinado assunto, não mais o considerando como um tema emergencial, mas recolocando-o no processo normal de negociação inserindo-se na esfera política”.

dentro de uma noção de coletividade como aqueles que externam o pensamento daqueles que representa. Em geral, esse papel é exercido por líderes políticos, governos, grupos de pressão, dentre outros. Os atores funcionais, por fim, assumem o papel de agentes indiretos de securitização, isto é, que influenciam substancialmente decisões em determinado campo por possuírem o poder de afetar diretamente as dinâmicas de determinado setor (BUZAN *et al.*, 1998).

Ameaça, em suma, não é outra coisa senão um tema que, através do discurso, é apresentado e legitimado socialmente como um perigo à segurança de determinado objeto e, como tal, justifica a edição de medidas extraordinárias, necessárias para impedir seu desenvolvimento, inclusive por meio do uso da força (BUZAN *et al.*, 1998).

A ideia do que são objetos referentes e atores securitizadores, porém, sofre variações a depender do setor de segurança a que se refere, isto é, se militar, político, econômico, societal ou ambiental, uma vez que o que constitui ameaça real para um determinado setor não é o mesmo em setor diverso. Como bem pontua Paulo Pereira (2011, p. 67), esses setores em particular “indicam tipos específicos de interação para a construção do objeto referente”, o que justifica a feitura do que se denominou análise multisetorial da segurança.³

Tanto a concepção de securitização como a de análise multisetorial são inovações importantes aos estudos de segurança internacional propostas pela Escola de Copenhague. A construção desse processo, com base nos elementos elencados anteriormente, permite que outros atores, diferentes do Estado, assumam a posição de objetos referentes e atores securitizadores, especialmente quando se trata dos setores econômico, societal e ambiental⁴. Se na visão tradicional de segurança o Estado era visto como único objeto a ser protegido, a perspectiva abrangente amplia esse rol e estende a possibilidade a outros objetos, como o meio ambiente e a segurança individual, por exemplo. Nesse mesmo norte, igualmente permite que haja diferenciação entre o objeto referente e o ator securitizador, que já não coincidem na figura do Estado (DUQUE, 2009).

Importante mencionar que o Estado continua a ocupar um papel de grande importância dentro dessa vertente teórica. Em verdade, o Estado representa um ator privilegiado, o que detém a maior capacidade em termos de recursos, estrutura e mobilização política para definir

³ Para Paulo Pereira (2011, p. 67), o crime organizado pode ser analisado sob o ponto de vista do setor militar, “dado que há preocupação com capacidades defensivas do Estado – ainda que por uma concepção de força policial” e, também, sob a ótica do setor econômico, “dado que há preocupação, ainda que derivativa, com o acesso a recursos, finanças e mercados relacionados à sustentação de níveis aceitáveis de bem-estar da população”.

⁴ Os setores militar e político, por outro lado, segundo Buzan (1997), por terem seus objetos referentes ligados diretamente ao Estado, aproximam-se da agenda tradicional de segurança.

o que é segurança (PEREIRA, 2011). A intenção, portanto, não é negar a importância do Estado, mas admitir que seu poder não é absoluto e que outros atores também têm capacidade de atuação nesse quesito.

O teor abrangente desse conceito de segurança, obtido através da ideia de securitização, confere espaço ao surgimento, na agenda de segurança dos Estados, do que se convencionou denominar de “novas ameaças”. O Relatório do Grupo de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças da Organização das Nações Unidas (2004), citado anteriormente, elenca seis grupos de ameaças às quais recomenda que seja dada prioridade global em termos de prevenção e combate. São eles: as ameaças econômicas e sociais, incluindo a pobreza, as doenças infecciosas e a degradação ambiental; os conflitos interestatais; os conflitos internos, incluindo guerra civil, genocídio e outras atrocidades em larga escala; as armas nucleares, radiológicas, químicas e biológicas; o terrorismo; e, por fim, o crime organizado transnacional.

Diferentes organizações internacionais e Estados nacionais têm distintas percepções de ameaça, haja vista tratar-se de uma construção social intersubjetiva. A Organização dos Estados Americanos (OEA), por exemplo, reconhece as diferentes perspectivas de cada Estado do Hemisfério quanto às ameaças e às prioridades em sua segurança, uma vez que estas estão relacionadas às particularidades de cada sub-região e de cada ente estatal. Ainda assim, apresenta um rol similar àquele trazido pela ONU – e ao mesmo tempo mais abrangente - que abarca desde a pobreza extrema e a exclusão social, passando pela deterioração do meio ambiente, pela segurança cibernética, até o crime organizado transnacional e o terrorismo.⁵

De maneira geral, essas novas ameaças diferem-se das tradicionais por seu caráter complexo, interligado, que ultrapassam as fronteiras nacionais e impactam os Estados de maneira difusa, numa dinâmica e intensidade distintas em cada região do globo. Representam, assim, uma nova ordem de desafios de segurança aos Estados, posto exija uma lógica de combate que não pode ficar adstrita à força militar (COSSUL, 2015).

Essa ideia, inclusive, é reiterada pela Declaração sobre Segurança nas Américas, promulgada em outubro de 2003 pela OEA, ao asseverar que “as novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança hemisférica são problemas intersetoriais que

⁵ A União Europeia (UE), por sua vez, elenca a cibersegurança e a segurança energética no rol das ameaças e desafios que punham em xeque os interesses do organismo em matéria de segurança, além daqueles já enumerados pela ONU. Cf. Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança: Garantir a Segurança num Mundo em Mudança. Conselho da União Europeia, 2008. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf>.

requerem respostas de aspectos múltiplos por parte de diversas organizações nacionais e, em alguns casos, associações entre os governos, o setor privado e a sociedade civil [...]”, atingindo de forma diferente cada um dos Estados do hemisfério (OEA, 2003, p. 2).

Dentre essas novas percepções de ameaça ao sistema internacional, o crime organizado tem ganhado destaque nos últimos anos dentro da agenda internacional contemporânea no tema de segurança (FERREIRA, 2017; VON LAMPE, 2015; PEREIRA, 2013; CEPIK; BORBA, 2011). Isso se torna evidente quando se analisa que o crime organizado transnacional é elemento comum de várias concepções de ameaça à segurança internacional trazidas por diversos organismos internacionais. Tanto o é que já foi objeto de normatização própria, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, de 2000 (ONU, 2000).

Pensar o crime organizado sob essa categoria de nova ameaça faz-se possível em razão da inovação dos pressupostos conceituais delineados pela Escola de Copenhague que permitiram, primeiramente, sua qualificação enquanto ameaça contemporânea e, em segundo, avaliar o crime organizado – um ator não-estatal - como uma fonte legítima de insegurança aos Estados e à sociedade. A proposta analítica da Escola forneceu, portanto, as bases de uma investigação mais acurada dos conflitos internacionais e da violência a eles inerentes, o que torna possível discutir o crime organizado como agente promotor de conflitos com impactos relevantes no âmbito internacional e que requerem, como assevera Herz (2010, p. 605), novas formas de cooperação entre estados, governos subnacionais e atores não-estatais.

Inserir o crime organizado transnacional na nova agenda de segurança internacional é, portanto, reconhecer a potencialidade lesiva de sua atuação, capaz de subjugar e manipular estruturas de poder, com vistas a assegurar a prosperidade desse empreendimento detentor de lucros altíssimos. A perspectiva do novo conceito de segurança e das novas ameaças proporciona, assim, que o fenômeno do crime organizado transnacional seja percebido como uma ameaça real ao sistema internacional que merece um tratamento para além do modelo tradicionalmente posto; uma força desestabilizadora que exige um esforço de combate que considere o caráter multifacetado do problema e extrapole as questões meramente militares.

Compreender o fenômeno do crime organizado contemporâneo, assim considerado por se inserir no contexto das mudanças profundas deflagradas no fim da Guerra Fria, torna-se essencial no dimensionamento do problema e na compreensão dos efeitos violentos inerentes à atividade. Nesse aspecto, como será delineado posteriormente, os Estudos de Paz se apresentam como um referencial teórico importante na discussão, permitindo conceber a ameaça que representa o crime organizado não como um ímpeto destruidor, mas como uma

oportunidade de transformação de uma realidade violenta, sem se alicerçar num modelo que reproduz ainda mais violência.

1.2. O fenômeno do crime organizado e os mercados ilícitos transnacionais

Não é de hoje que o crime organizado aterroriza populações inteiras com sua violência e impõe significativos prejuízos sociais e econômicos aos Estados nacionais. Ainda que seu caráter transnacional tenha sido potencializado com a intensificação da interdependência entre os países a partir do fim dos anos de 1980, o desenvolvimento de atividades ilícitas que transpassavam as fronteiras estatais não é um fenômeno recente e esteve intrinsecamente ligado à construção do próprio Estado moderno e às grandes navegações no século XVI, em que a pirataria e o tráfico de escravos já eram práticas comuns (PEREIRA, 2011)⁶.

Apesar de seu caráter eminentemente internacional, o crime organizado costumava ser tratado meramente como um problema interno dos Estados, razão pela qual era posicionado à margem dos estudos de segurança em Relações Internacionais, dentro de uma abordagem tradicional de segurança, ainda que tenha inquestionáveis impactos sobre a segurança internacional, direitos humanos e sobre a política e o comércio mundial (ZABYELINA, 2009). A partir do momento que se ampliou a visão acerca dos objetos e atores securitizadores e o foco de análise deixa o Estado em segundo plano, o crime organizado transnacional ganhou espaço para influenciar questões relativas à segurança internacional, arvorando-se no papel de ator funcional.

O crime organizado transnacional, apesar de poder ser identificado como um ator transnacional, não pode ser classificado como um *ator securitizador*, uma vez que é sobre ele que recai a atuação do discurso, sendo ele um ator funcional, que afeta a dinâmica da análise de segurança, sendo a fonte geradora da ameaça a ser combatida (WERNER, 2009).

Assim, o crime organizado transnacional – com sua rede difusa de operação e potencializado pelo processo de globalização - figura no rol das novas ameaças por ser considerado um dos mais graves atentados à paz e à segurança internacional, contribuindo ao enfraquecimento do Estado e de sua soberania, impedindo o crescimento da economia e debilitando a própria democracia.

⁶ Especificamente quanto à pirataria, esta atividade não nasceu como essencialmente ilegal, uma vez que a prática era autorizada – e muitas vezes, contratada – pelos Estados como alternativa de defesa. A partir do século XVII, contudo, especialmente depois do desenvolvimento das marinhas nacionais, a pirataria começou a interferir na estabilidade comercial da região mediterrânea e atlântica, transformando-a em ameaça internacional que deveria ser contida e punida (PEREIRA, 2011).

These activities thus create a permissive environment for civil conflict. The prospect of organized criminal groups providing nuclear, radiological, chemical and biological weapon to terrorists is particularly worrying. Increasing drug trade partly accounts for rapidly increasing levels of HIV/AIDS infections [...] And organized criminal activities undermine peacebuilding efforts and fuel many civil wars through illicit trade in conflict commodities and small arms” (ONU, 2004, p. 15-16).

Apesar da crescente preocupação internacional com questões envolvendo o tema, não existe consenso quanto a uma definição de crime organizado, sendo certa a utilização de vários critérios na tentativa de alcançá-lo. A tarefa se torna difícil em razão da complexidade do problema, abrindo margem a noções vagas e indeterminadas. Delimitar o significado do termo, no entanto, é essencial na condução do enfrentamento ao crime organizado por parte das instituições públicas, tanto em termos de gestão pública como por parte das instituições de aplicação da lei (HAUCK; PETERKE, 2010).

Definir o crime organizado a partir de sua identificação como uma empresa multinacional ilícita é apenas uma das maneiras de enxergar o fenômeno. Os esforços de definição do termo centram-se, basicamente, de um lado, na tentativa de enumerar características comuns a todos aqueles que se pretendem crime organizado como, por exemplo, a questão da hierarquia ou o uso recorrente da violência; e, de outro, estipular as condições necessárias à existência de grupos/organizações dessa natureza, a exemplo da busca pelo lucro ou a organização baseada numa racionalidade formal (SAIN; GAMES, 2014; CEPIK; BORBA, 2011).

Hauck e Peterke (2010, p. 408-409) argumentam que o termo tem sido comumente entendido tanto como um conjunto de atividades criminosas, consideradas crimes graves e características dos mercados ilícitos, geralmente associados à violência; quanto como sinônimo de “crime profissional” ou de “organizações criminosas”.

Particularmente sobre o último caso, isto é, a identificação do crime organizado usado no sentido de organização criminosa, tais como os cartéis de droga colombianos e a máfia italiana, parece colocar sob a mesma alcunha grupos severamente distintos, que variam desde pequenas redes, ligeiramente conectadas a grandes organizações hierárquicas, que se comportam como verdadeiros empreendimentos comerciais, cercados de um aparato estrutural e pessoal qualificado (HAUCK; PETERKE, 2010). Banfield (2014, p. 20) posiciona-se no mesmo sentido e aponta a variedade de diferentes tipos de culturas e redes criminais como uma das responsáveis por tornar o termo ‘crime organizado’ carregado com dificuldade e imprecisão. O ponto em comum entre os autores é de que nenhuma das

abordagens oferecidas tem condições de abarcar a complexidade do tema e fornecer um consenso⁷ quanto ao uso apropriado do termo e seu significado.

A preocupação das Nações Unidas com a delimitação conceitual de crime organizado remonta a meados da década de 1990, ocasião da edição da Declaração Política de Nápoles e do Plano de Ação Global contra o Crime Organizado Transnacional. Em seu texto, embora sem a intenção de constituir uma definição legal ou abrangente do fenômeno, a ONU estabelece uma série de critérios que serviriam à identificação de estruturas entendidas como crime organizado: a) grupo organizado para o cometimento de crimes; b) vínculos hierárquicos ou relações pessoais que permitam o controle do grupo por seus chefes; c) violência, intimidação e corrupção⁸ usadas para obter lucros e controlar territórios ou mercados; d) lavagem de dinheiro de procedência ilícita tanto em prol de atividades criminosas quanto para infiltração na economia legítima; e) potencial de expansão para novas atividades ou de estender-se para além das fronteiras nacionais; f) cooperação com outros grupos criminosos transnacionais organizados (ONU, 1994).

Tais critérios acabaram incorporados à Convenção Contra o Crime Organizado, de 15 de novembro de 2000, cujo texto, na tentativa de resolver o impasse imperante, estipulou já em seu artigo 2º uma definição ampla de crime organizado, assim entendido como:

Grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material (ONU, 2000).

Através desta Convenção, a ONU tentou não só construir uma definição comum ao tema, como também buscou precisar as forças que deveriam assumir seu combate. Em ambos os casos, a proposta está longe de ser uma unanimidade e é alvo de críticas constantes devido a sua “subjacente moral universalista, a sua incapacidade de abarcar as especificidades locais e regionais da criminalidade, bem como à desconsideração das ambiguidades entre o lícito e o legítimo, além de sua pretensão apolítica incontestável” (PEREIRA, 2013, p. 3). Além disso, Paulo Pereira (2013) argumenta, ainda, que a noção oferecida pela Convenção carece de

⁷ Hauck e Peterke (2010) classificam a missão de alcançar um consenso quanto a uma definição de crime organizado como impossível, além de vantagem questionável à luz das dinâmicas complexas do fenômeno.

⁸ No que concerne ao papel da corrupção dentro do fenômeno do crime organizado, vale mencionar o exposto por Madsen (2009, p. 21). Para o autor, a maior parte (senão todas) das atividades vinculadas ao crime organizado não seriam possíveis sem a corrupção. “*To use an analogy from human anatomy, if monetary funds of licit and illicit origin are like bloodstream, the corruption would be the lymphatic system. Corruption is the lubricant, which allows the various mechanisms to operate smoothly*”.

clareza e objetividade quanto aos elementos conceituais, o que abre ensejo para que a interiorização dessas ideias seja feita de maneira distinta por cada Estado.

A despeito das críticas, os esforços empreendidos pela Convenção são bastante válidos, um marco na discussão sobre o tema e um avanço significativo. Primeiramente, a definição proposta pela Convenção reconhece que as associações criminosas nem sempre vão funcionar tais quais grandes empresas, com sua estrutura hierarquizada, mas que entre estas associações, em geral, prevalece o funcionamento em formato de redes, consistente apenas numa vaga conexão entre seus membros. Igualmente, atribui o propósito econômico (isto é, voltado à obtenção de lucros) como o norteador do crime organizado, que deve ser constituído, aliás, de maneira não aleatória. Em outras palavras, a Convenção exclui do conceito as organizações com objetivos meramente políticos assim como os grupos provisórios criados para o cometimento imediato e específico de crimes (HAUCK; PETERKE, 2010).

A motivação econômica do crime organizado é uma característica distintiva importante dentro do conceito do fenômeno. Quando se avalia o crime organizado do ponto de vista do comércio ilícito, isto é, orientado à obtenção de lucros, deixam-se de lado quaisquer julgamentos éticos ou morais que eventualmente possam incidir sobre a questão. Nessa visão, “ferramentas da ciência econômica são um instrumento melhor de compreensão que os esclarecimentos proporcionados pela ética e pela moral” (NAIM, 2006).

A ideia da Convenção pode ser resumida de forma bastante precisa na definição elaborada por Reginaldo Nasser (2014, p. 145), que conceitua o crime organizado transnacional como “associações de indivíduos que operam de maneira transnacional com o fim de obter ganhos monetários, comerciais ou poder de influência, por meios ilegais em um ou mais estados nos quais atuam”. A esta se acrescenta a visão de Marco Cepik e Pedro Borba (2011, p. 378) que entendem o crime organizado como os “coletivos que operam crimes regularmente – cuja modalidade se insere tendencialmente na interseção entre motivação econômica e prejuízo difuso – e que desenvolvem capacidades organizacionais, coercitivas, técnicas e políticas que são funcionais⁹ à execução desses crimes, sejam elas integral ou parcialmente ilícitas”, no intuito de prosperarem economicamente de forma ilícita¹⁰

⁹ O acúmulo de capacidades funcionais ao crime é taxado por Cepik e Borba (2011, p. 378) como critério da funcionalidade. Para os autores, tal critério permite considerar as redes de corrupção, a coação e cooptação como parte da ação desenvolvida pelas organizações criminosas e não meramente como um subproduto destas. Ademais, justificaria também a adaptação das organizações criminosas às contingências do mercado em que atuam e aos custos impostos pelas instituições públicas ou grupos concorrentes/rivais.

¹⁰ Interessante é o posicionamento esposado por James Cockayne (2011, p. 10) ao tratar de crime organizado dentro do contexto de *peacebuilding*. Para o autor, “*organised crime is not just an ‘actor’ or a ‘factor’, but a*

A atuação transnacional do crime organizado não é essencialmente uma novidade na história, estando este profundamente enraizado em várias culturas e em um contínuo processo de evolução de acordo com as mudanças políticas, sociais e econômicas (OBOKATA, 2010). Moisés Naim (2006, p. 9) aponta que o fenômeno do comércio ilícito – que é a atividade perpetrada pelo crime organizado - é um aspecto contínuo e efeito colateral das economias de mercado e que tem seu ancestral no contrabando praticado ainda na Antiguidade. Phil Williams (2001, p.107), por sua vez, pondera que organizações como a máfia siciliana, por exemplo, começaram suas atividades ainda durante o século XIX.

Entretanto, mudanças significativas tiveram lugar no mundo entre o fim dos anos de 1980 e o começo dos anos de 1990 e um fenômeno foi apontado como o gatilho para tantas transformações: a globalização. A intensificação do processo de globalização no pós-Guerra Fria foi passo importante na caminhada do mundo em direção a uma liberalização econômica expressiva, notadamente no âmbito dos mercados financeiros e do comércio de bens e serviços, em uma perspectiva defensora de que as intervenções estatais e o peso econômico do Estado deveriam ser os menores possíveis (ZABYELINA, 2009; NAIM, 2006).

Como resultado, tem-se a emergência de uma nova realidade econômica global, integrada e interdependente, caracterizada pela dispersão da produção e do consumo pelo globo (à conveniência do capital e do lucro), pela sofisticação do mercado financeiro – cada vez mais ágil, volátil e especulativo, e pelos avanços tecnológicos nas áreas relativas ao processo, difusão e transmissão de informações. É o que Manuel Castells (2005) define como a nova economia, caracterizada como global, informacional e de funcionamento em rede, tendo na globalização dos mercados financeiros a sua espinha dorsal.

É *informacional* porque a produtividade e a competitividade de unidades ou agentes nessa economia (sejam empresas, regiões ou nações) dependem basicamente de sua capacidade de gerar, processar e aplicar de forma eficiente a informação baseada em conhecimento. É *global* porque as principais atividades produtivas, o consumo e a circulação, assim como seus componentes (capital, trabalho, matéria-prima, administração, informação, tecnologia e mercados) estão organizados em escala global, diretamente ou mediante uma rede de conexões entre agentes econômicos. É *rede* porque, nas novas condições históricas, a produtividade é gerada, e a concorrência é feita em uma rede global de interação entre redes empresariais (CASTELLS, 2005).

Misha Glenny (2008, p. 12), em trabalho fruto de exaustivo processo de investigação jornalística, aponta que as acentuadas mudanças proporcionadas pelo fim do comunismo e da

strategy – a strategy used by business, military and political entrepreneurs to gain, hold and wield power within a violent political economy.”

Guerra Fria, seguido da intensificação da globalização, abriram espaço para que diversos grupos criminosos – organizados ou não – vislumbrassem na mistura entre a elevação dos padrões de vida ocidentais, o crescimento do comércio e dos fluxos migratórios e a capacidade de policiamento bastante reduzida uma grande oportunidade de negócios, nos moldes das maiores empresas cosmopolitas.¹¹

Deste modo, assim como ocorreu com as economias estatais e as empresas privadas, as organizações criminosas também compartilharam da oportunidade não só de expandir o alcance de suas atividades para o âmbito internacional, como também, de reorganizar-se estruturalmente, tendo assumido o formato de uma rede descentralizada, de caráter global e balizada em vínculos informais de transações, estas sempre em constante transformação, de acordo com as oportunidades (NAIM, 2006). O crime organizado adaptou-se à nova lógica de mercado, adotando um caráter empresarial similar a tantos outros empreendimentos, de sorte que *“organized crime is perhaps best understood as the continuation of commerce by illegal means, with transnational criminal organizations as the illicit counterparts of multinational corporations”* (WILLIAMS, 2001).

Essa rápida adaptação das organizações criminosas à nova lógica da economia global, aliada à diversificação dos produtos e serviços ilícitos ofertados e à ampliação da demanda em novos mercados, foi o que permitiu uma expansão vertiginosa das redes criminosas, inclusive quanto ao volume dos lucros obtidos. Nesse cenário, também teve papel decisivo nesse crescimento o surgimento de novas tecnologias em termos de transporte, comunicação, informação e até mesmo no sistema financeiro, que oportunizaram a expansão do crime organizado por novos territórios – tanto geográficos como virtuais – além de conferir novos instrumentos de ação das atividades criminosas (NAIM, 2006).

O desenvolvimento das atividades de comércio ilícito a partir de redes descentralizadas, ao invés da antiga estrutura hierárquica rígida e controladora de toda a cadeia produtiva, foi uma das mais importantes adaptações organizacionais do crime organizado. Para Morselli (2009, p. 11), uma rede pode ser definida como uma estrutura auto-organizada que se orienta pelo comportamento emergente de seus componentes, que incluem um leque amplo de atores, subgrupos, *clusters* e até grupos hierarquicamente organizados (que são absorvidos na estrutura da rede primária).

Dessa forma, as redes de organizações criminosas são comumente compreendidas a partir das atividades de indivíduos-chave, que se envolvem em atividades ilícitas em alianças

¹¹ Em seu livro, Misha Glenny (2008) compara as organizações criminosas às grandes cadeias mundiais de franquias, chamando-as de “mcmáfias”.

muitas vezes voláteis. Os indivíduos estão ativos na rede através das habilidades e do capital que podem oferecer à realização das atividades ilícitas, cada um tendo uma participação e um peso diferenciado. Não há, necessariamente, a filiação desses indivíduos ao grupo criminoso: na maioria das vezes, não trabalham juntos, mas estão conectados entre si através de um terceiro indivíduo (WERNER, 2009).

A organização do crime ao redor do conceito de redes, ao invés de configurar-se enquanto grupos isolados, fornece uma ferramenta de trabalho mais adequada ao funcionamento do comércio ilícito atual, que ao se amoldar às oportunidades que surgem, exige um maior nível de habilidades, sofisticação e colaboração complexa. “As redes representam coletividades mais adaptáveis do que grupos. As características adaptativas da rede estão em sua flexibilidade, o que é propício para o ambiente hostil e incerto geralmente associado ao crime” (MORSELLI, 2009, p. 10).

Consoante Phil Williams, em seu artigo *Transnational Criminal Networks* (2001b), as redes podem ser altamente estruturadas e duradouras, mas em geral, assumem-se como soltas, fluidas e amorfas, promovendo aos criminosos flexibilidade estrutural e baixa visibilidade, além da possibilidade de explorar diferenças nas leis e regulamentos nacionais para ampliar lucros e esquivar-se das investigações criminais.

Even when they are targeted by law enforcement, many criminal networks are inherently dispersed, with the result that they do not provide obvious centers of gravity or loci for law enforcement attacks. Lacking a physical infrastructure or a large investment of sunk costs that would add significantly to their vulnerability, networks can also migrate easily from areas where risks from law enforcement are high to areas where the risks are much lower (WILLIAMS, 2001b, p. 71).

Segundo Moisés Naim (2006), essa formação em redes descentralizadas aprimorou o comércio ilícito desenvolvido pelo crime organizado, tornando-o mais competitivo, produtivo e eficiente. Permitiu-se o desenvolvimento de uma rede de abastecimento, concepção e montagem de produtos dispersos ao redor do planeta; e a emergência de um mercado financeiro ilícito em pleno funcionamento, o que permite o transporte e o investimento dos lucros obtidos com o comércio ilícito de forma mais fácil e segura.

Ademais, a formação de redes descentralizadas diminui os custos das operações de comércio ilícito, uma vez que não só é mais difícil ser descoberta e desmantelada, como também tem uma alta flexibilidade para reorganizar-se rapidamente, caso seja necessário. As redes criminosas também conferem mais poder de controle ao comerciante, diminuindo a importância dos fornecedores e, assim, garantindo maiores lucros aos primeiros. As redes

garantem mais autonomia aos agentes do crime, ao mesmo tempo em que os deixa cada vez mais interligados (NAIM, 2006)¹².

Como empreendimentos que atuam à margem do Estado, o crime organizado opera, portanto, várias redes de comércio ilícito, verdadeiros mercados ilícitos transnacionais, que possuem uma dinâmica própria, ainda que compartilhem da mesma lei de oferta e demanda que orienta os mercados legais (BECKERT; WEHINGER, 2011). Estando inseridos no contexto da nova economia global, tais mercados notabilizam-se, além do aspecto transnacional, pela forte interdependência existente entre eles “decorrente do compartilhamento das cadeias de financiamento, de logística e do mercado ilícito de armas ilegais”, de sorte que, o sucesso ou fracasso de um mercado ilícito tem o condão de afetar os demais a ele correlacionados (FIESP, 2016, p. 42).

Segundo Phil Williams¹³ (2001, p. 107), a ideia de mercados ilícitos leva em consideração não apenas as organizações criminosas e os mercados ilegais que estes operam, mas também o lucro que é gerado a partir de um amplo leque de atividades ilegais, muitas das quais se destinam a negócios lícitos e ao sistema financeiro global. Para o autor, os mercados ilícitos envolveriam quatro categorias distintas de bens e serviços: produtos e serviços proibidos, tais como drogas ilegais e prostituição infantil; produtos legalmente regulados que sejam vendidos irregularmente, tais como antiguidades e artigos de fauna e flora, assim como bens inadequados em relação aos padrões locais ou que infrinjam direitos de propriedade intelectual; produtos vendidos fora de seu mercado de destino, sem pagar os impostos de consumo local exigidos, como é o caso do cigarro; e, por fim, mercadorias roubadas.

A principal consequência dessa articulação de fatores até então postos seria a formação de uma verdadeira economia criminal global, desenvolvida paralelamente à economia lícita e, ao mesmo tempo, intrinsecamente a ela entrelaçada. Segundo Oliveira e Martins (2014, p. 18), a economia criminal global é constituída pela integração dos diversos mercados ilícitos, que só foi possível pela conjunção de três elementos: o financiamento obtido através dos altos lucros alcançados pelo mercado ilícito de drogas; a conquista e manutenção de mercados através da força, possibilitada pelo mercado ilícito de armas; e, por

¹² Obokata (2010, p. 17) destaca, no entanto, que o modelo de atuação em rede do crime organizado também tem suas desvantagens. Para o autor, a ausência de um vínculo forte entre os vários atores da rede conduz a uma competição acirrada ao invés de promover a cooperação entre eles e que, portanto, a estratégia de atuação em rede não necessariamente fornece elementos fortes para manter os vários atores unidos ao redor de um mesmo fim.

¹³ O trabalho de Phil Williams - *Crime, Illicit Markets and Money Laundering* - foi utilizado como aporte teórico do Relatório da OECD (2016) *Illicit Trade: Converging Criminal Networks*.

fim, o acesso facilitado aos mercados domésticos em razão das reformas liberalizantes dos anos 1990, fruto do processo de globalização.

A participação da economia criminal global tem sido cada vez mais presente na economia lícita. Tamanha é a força desta economia paralela que, em muitos países, notadamente aqueles em desenvolvimento, as redes criminosas são tidas como o capital investido mais poderoso, rivalizando com o próprio governo, quando não superando-o. Como consequência, o comércio ilícito ganha em estabilidade e expansão, passando a investir cada vez mais na conquista de influência política e controle estatal (NAIM, 2006).

A natureza intrinsecamente econômica da atividade criminosa e sua capacidade de expansão para o meio político torna o crime organizado um agente parasitário dentro da estrutura do Estado. Dessa forma, assim como qualquer negócio lucrativo, atua no sentido de buscar suporte no *status quo* da administração estatal, conjuntura que o permitiu prosperar, ao invés de tentar constituir-se como uma força desestabilizadora em si (CASTLE, 1997). O crime organizado não opera para destruir ou mesmo dominar a estrutura, mas sim, para aproveitar-se dela (CEPIK; BORBA, 2011).

Las organizaciones criminales se aprovechan de las vulnerabilidades socio-político-económicas de los Estados. Los vacíos legales, la falta de capacidad estatal, la corrupción, la existencia de un gran sector económico informal (y subterráneo) y de amplios sectores de la sociedad sin acceso a la economía formal, son brechas en la cohesión social y política que son ocupadas y luego magnificadas por el crimen organizado (DREYFUS, 2009, p. 176).

Parasitar a estrutura estatal, isto é, depender menos do uso da violência aberta e viver mais na ameaça de violência (COCKAYNE, 2010) é apenas uma das estratégias de governança do crime organizado, que no caso, possui certo grau de anuência por parte do Estado, operando “na margem aceitável (por parte da elite governante) do uso paraestatal da violência” (CEPIK; BORBA, 2011, p. 388). As duas outras estratégias seriam o efeito predatório, consistente no uso direto/predatório da violência como estratégia de acumulação de capital e, por fim, o efeito simbiótico, caracterizado por uma união profunda entre Estado e crime organizado, traduzido numa simbiose econômica e política institucionalizada. (COCKAYNE, 2010).¹⁴

¹⁴ Cockayne (2010, p. 197) oferece exemplos históricos do uso pelo Estado das forças criminais e paramilitares em defesa do *status quo* político: Vietnam, nos anos de 1950; Sérvia e Iraque, durante os governos de Milosevic e Saddam Hussein, respectivamente; dentre outros. “[...] *state-ruling elites and security forces acquiesce in the operation of terrorist, extremist, paramilitary and violent organised criminal groups on their territory – in return for clandestine political, military and financial pay-offs from the illicit trades those groups conduct – in a kind of clandestine state sponsorship*”.

Interessante destacar que o fenômeno do comércio ilícito – e dos mercados que se formam ao redor dele – não se resume a mera tipificação penal. Em outras palavras, os crimes cometidos são apenas instrumentos de que se valem as redes criminosas para o desenvolvimento de sua atividade comercial, um componente da economia criminal global. O objetivo final é o lucro; a violência e a coerção são apenas elementos-chave de seu modo de operação (BANFIELD, 2014). Em verdade, “a atuação do crime organizado transnacional é apenas a ponta do *iceberg*, perante toda uma cadeia produtiva complexa e multifacetada” (FERREIRA, 2017).

Por essa razão, Moisés Naim (2006, p. 11) defende que o problema do comércio ilícito internacional não pode ser pensado apenas como mais uma manifestação do comportamento criminoso, uma vez que se trata de uma questão muito mais ampla: “os crimes globais estão *transformando o sistema internacional*, modificando suas regras, introduzindo novos atores e reconfigurando o poder na política e na economia mundiais”. Para o autor (2006, p. 225), o combate ao crime organizado perpassaria pela redução de incentivos ao comércio ilícito operado na forma de restrição da demanda e das margens de lucro e aumento dos riscos da atividade. De outra forma concebida, quaisquer medidas de enfrentamento estariam fadadas ao fracasso.

Do modo como vem se desenvolvendo e operando, o crime organizado transnacional cresce como uma séria ameaça à governança e à estabilidade dos Estados, na medida em que explora indivíduos, compromete economias nacionais e submete significativa parcela da população à violência direta e estrutural, enfraquecendo a democracia global; um efetivo atentado à paz e ao desenvolvimento.

Nesse norte, a abordagem conceitual oferecida pelos Estudos de Paz fornece um referencial teórico importante para compreender não só as raízes e a extensão dos impactos negativos do crime organizado sobre a sociedade, mas também conduzir em direção a alternativas mais inovadoras de enfrentamento.

1.3. Crime organizado como ameaça ao desenvolvimento e à paz

Numa realidade pós-Guerra Fria, marcada por uma sensível diminuição dos conflitos interestatais e balizada numa perspectiva de ampliação da agenda de segurança internacional para além de questões unicamente militares, a atuação cada vez mais presente do crime organizado transnacional passou a ser percebida como uma ação corrosiva à segurança internacional, à paz e ao desenvolvimento das nações.

Tomando como ponto de partida o conceito de segurança proposto por Buzan (1991, p. 432-433), em que a segurança é tida como a busca da liberdade diante de uma ameaça, as atividades do crime organizado operam como amarras que impedem o Estado e a sociedade de manter-se independente e funcionando plenamente e, conseqüentemente, representa um impeditivo à própria liberdade dos indivíduos¹⁵. Trata-se de um problema global que enfraquece os Estados nacionais, corrompe suas instituições e acarreta graves prejuízos na ordem econômica e social (FERREIRA, 2016).

A representação da força econômica em que se traduz o crime organizado transnacional pode ser encontrada na alta lucratividade que detém essa economia ilícita. Segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), o crime organizado transnacional apresentou ganhos estimados em 870 bilhões de dólares ao ano, receita esta equivalente a 1,5% do PIB mundial e a 7% das exportações mundiais de mercadorias¹⁶.

A dominação econômica criminoso e a sua imersão na economia global lícita tem sido fonte de preocupação aos Estados, sobretudo por sua capacidade de comprometer a saúde financeira dos países em termos de crescimento macro e microeconômico, assim como em produtividade e, conseqüentemente, afetar o desenvolvimento econômico destes (MOSER; MCILWAYNE, 2006). A infiltração cada vez mais profunda da economia criminal nos mercados financeiros legais e o avanço do crime organizado em direção ao controle dos setores lícitos das economias nacionais – instrumentalizado pela prática da lavagem de dinheiro¹⁷ – comprometem a estabilidade e a integridade do sistema financeiro, aumentam a volatilidade dos fluxos de capital, desencorajam o investimento estrangeiro direto e drenam recursos de atividades econômicas mais produtivas (FMI, 2017).

Essa capacidade de infiltração do crime na economia lícita se converteria, no dizer de Moisés Naim (2006, p. 13), em poder de influência política. Significa dizer que, na medida em que avança sobre o setor privado, vai igualmente se espraiando sobre o setor público e o sistema político, a ponto de assumir uma influência poderosa sobre questões de Estado. Nesse

¹⁵ Nesse mesmo sentido, Booth (1991, p. 319) pontua que segurança e emancipação são duas faces de uma mesma moeda, sendo esta última compreendida como a libertação das pessoas, seja enquanto indivíduos ou grupos, daquilo que as restringem, impedindo-as de realizar aquilo o que livremente escolheram fazer. Emancipação, para o autor, é o que produz a verdadeira segurança.

¹⁶ Cf. Crime organizado transnacional gera 870 bilhões de dólares por ano, alerta campanha do UNODC. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/crime-organizado-transnacional-gera-870-bilhoes-de-dolares-por-ano-alerta-campanha-do-unodc>>.

¹⁷ Consoante professora Glenny (2008, p. 409), “num mundo em que instituições legítimas são incapazes de prestar contas sobre seus negócios, a capacidade dos criminosos de lavar dinheiro no carrossel da especulação aumenta muito”.

sentido também é o entendimento esposado pela ONU, que atribui ao crime organizado o papel de contributo ao enfraquecimento do Estado e fator que obsta o crescimento da economia e debilita a própria democracia. “*Crime is fuelling corruption, infiltrating business and politics, and hindering development. And it is undermining governance by empowering those who operate outside the law*” (UNODC, 2010).

As atividades do comércio ilícito mantidas pelas organizações criminosas financiam, portanto, inúmeros problemas sentidos pelos Estados em si e, sobretudo, pelas sociedades que neles se encontram. Os altos índices de violência associados às atividades criminosas representam a face mais visível dos efeitos danosos do crime organizado transnacional. Áreas dominadas de forma mais incisiva por grupos dessa natureza, por exemplo, apresentam taxas mais elevadas de roubo e homicídio. Tome-se como exemplo o caso da América Latina. Segundo o Relatório sobre Segurança Cidadã nas Américas (PNUD, 2013), a escalada da violência na América Latina na última década tem relação estreita com o aumento da atuação do crime organizado transnacional na região, o que a transformou numa das mais violentas do planeta¹⁸.

Essa percepção de insegurança tem como pano de fundo uma região caracterizada por altos índices de crime e violência letal. Ainda que as taxas de homicídios tenham se estabilizado e até diminuído em alguns países, seguem sendo altas para a maioria dos países da região. Em 11 dos 18 países analisados neste relatório, registra-se uma taxa de homicídio superior a 10 para cada 100.000 habitantes, taxa considerada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como epidêmica. Já o roubo, triplicou nos últimos anos, convertendo-se no delito mais comum na América Latina (PNUD, 2013, p. 1).

Trata-se, portanto, de uma fonte constante de insegurança, tão enraizada na realidade das populações locais, que se tornou “rotineiro” e “normalizado” (MOSER; MCILWAYNE, 2006). Esse resultado alarmante quanto ao número de homicídios se deve, em parte, às disputas acirradas pelo controle do mercado entre os agentes que compõem a cadeia produtiva do crime, assim como em razão da luta contra o Estado para manutenção da estrutura do crime organizado (FERREIRA, 2017). A isso se acrescentam, ainda, as mortes decorrentes da própria lógica operacional da criminalidade, em que “execuções, ‘queimas de arquivo’ e competições internas por poder são alguns dos fatores relacionados à intensidade de homicídios” (FERNANDES, 2009, p. 40).

¹⁸ Interessante o comentário trazido por Moser e Mcilwaine (2006, p. 90) sobre a violência na América Latina: “*In Latin America, the shift from authoritarian regimes toward democratic governments has arguably led to the democratization of violence itself with the use of force no longer the primary preserve of armies, guerrilla, or paramilitary groups*”.

Banfield (2014, p. 30-31), por sua vez, também aponta alguns fatores como desencadeadores do aumento da violência relacionada ao crime organizado, quais sejam: os impactos dos esforços de aplicação da lei, os problemas no mercado (no caso, na oferta ou demanda, seja ela em escala nacional ou global) e perturbação no *status quo* em razão de mudanças políticas¹⁹.

Os reflexos negativos da criminalidade organizada transnacional não se restringem, todavia, apenas ao âmbito da violência letal, pois a insegurança gerada por tais grupos também tem impactos negativos diretos no desenvolvimento humano. Consoante o Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD de 1994, a segurança humana é parte fundamental do desenvolvimento humano e essa percepção parte da premissa de que para haver segurança e, portanto, desenvolvimento, é necessário que os indivíduos tenham a capacidade, a oportunidade e a liberdade de ser aquilo que desejam²⁰, numa perspectiva que extrapola uma ideia puramente econômica de desenvolvimento para abranger outras áreas, como a social, a cultural e a política (ALENCAR, 2015).

A ação do crime organizado, com toda a violência e sensação de medo e insegurança a ela inerentes, “limitam profundamente a capacidade e a liberdade das pessoas, na forma como organizam suas vidas em sociedade e na sua relação com o Estado e outras instituições” (PNUD, 2013, p. 4), razão pela qual se torna uma ameaça concreta ao desenvolvimento das sociedades²¹.

Além dos já reconhecidos problemas ocasionados à segurança internacional e ao desenvolvimento econômico e social dos Estados e populações, a atuação do crime organizado também representa uma ameaça difusa à paz da sociedade, independentemente desta se caracterizar como uma sociedade democrática e estabilizada ou estar (ou não) em situação tradicional de conflito (FERREIRA, 2017).

¹⁹ Quanto a esta última hipótese, Banfield (2014, p. 30-31) assevera que determinados processos de mudança/transição política podem ser capazes de desestabilizar organizações criminosas, notadamente aquelas que se encontram protegidas dentro do esquema político vigente. A instabilidade destas organizações abre espaço à competição por dominação entre grupos criminosos, aumentando a violência. O autor traz como exemplo a situação do tráfico de drogas no México: “*Democratisation as a process has been identified as having in part destabilised the state protection racket that yielded comparative stability in the earlier phase of Mexico’s drug trade, implying that political change or transition represents a further trigger factor*” (BANFIELD, 2014, p. 29).

²⁰ “*Human Security is the ability of ‘people to exercise these choices safely and freely and be relatively confident that the opportunities they have today are not totally lost tomorrow’*” (BLACKWELL; DUARTE, 2014, p. 112).

²¹ O crime organizado transnacional foi apontado, inclusive, como um dos grandes entraves à consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), motivo pelo qual as atividades contra tal ameaça foram incluídas na Agenda 2030 dos Objetivos Sustentáveis do Milênio (ODS), sendo objeto da 16ª Meta (Paz, Justiça e Instituições fortes). Cf. Crime transnacional ameaça Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, afirma UNODC. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/crime-transnacional-ameaca-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio-afirma-unodc/>>. Acesso em 01 jul. 2017.

Pensar a relação entre crime organizado transnacional e paz social não é plausível quando se tem em mente um conceito estrito de paz, concebida como o lado reverso da guerra. Essa possibilidade só se torna factível quando uma compreensão mais abrangente é levada em consideração. Nesse caso, os Estudos de Paz – que têm em Johan Galtung um de seus maiores expoentes - fornecem o aporte teórico necessário a uma análise do crime organizado e do contexto de violência em que este se insere.

Os Estudos de Paz tiveram sua gênese por volta dos anos de 1920, mas foi a partir de meados dos anos de 1950 que o campo tomou as feições de uma atividade organizada destinada à pesquisa sobre paz. Esse campo do conhecimento orbita ao redor da questão da violência, de sorte que seu objetivo é justamente entender as causas dessa violência e encontrar maneiras de reduzi-la ou elimina-la (WALLENSTEEN, 2001). Concebe-se a paz, assim, não como a face oposta à guerra, mas como ausência de violência (GALTUNG, 1969).

A ideia de violência nessa abordagem extrapola o senso tradicional, conferindo um caráter amplo à designação, que passa a ser compreendida como a causa da diferença entre o potencial e o real, entre o que poderia ter sido e o que é de fato. Violência é justamente o que reforça e amplia essa distância entre o potencial (isto é, aquilo que é possível dentro de um dado nível de conhecimento e de recursos) e o real e, no fim, impede que este distanciamento se torne menor (GALTUNG, 1969).

Galtung (1969), em trabalho denominado *Violence, peace and peace research*, propõe a análise da violência a partir de seis dimensões, em que compara ideias dicotômicas, isto é, se é manifesta ou latente; intencional ou não intencional; se há objeto a ser ofendido/violado ou não; se é física ou psicológica e, por fim, se é pessoal ou estrutural (também denominadas como direta e indireta, respectivamente). Especificamente quanto ao último caso, Galtung, em trabalho posterior²², acrescenta um terceiro elemento nessa dimensão, propugnando pela existência de uma violência de natureza cultural. A união entre esses três vértices – pessoal (ou direta), estrutural (ou indireta) e cultural – forma o que se denomina Triângulo da Violência.

Violência direta ou pessoal consubstancia-se naquela em que existe um ator que a executa diretamente, de sorte que “não só impeça um indivíduo ou sociedade de alcançar algo, mas também busque causar danos ou destruição aos mesmos” (FERREIRA, 2017; GALTUNG, 1969). Ausente a violência direta, tem-se caracterizada a paz em seu sentido negativo. A paz positiva, por outro lado, consiste na ausência ou redução de violência indireta

²² Trata-se do artigo *Cultural Violence*, publicado em 1990 no *Journal of peace research*.

ou estrutural. Esta corresponde àquela em que não existe um ator determinado a executar os atos de violência, cuja construção se dá silenciosamente dentro da estrutura²³, revelando-se na forma de desequilíbrio de poder e, conseqüentemente, como oportunidades desiguais de vida. (GALTUNG, 1969). Paz positiva, portanto, pode ser compreendida como sinônimo de justiça social, o que, nas palavras de Ferreira (2017, p. 34), significa dizer uma “busca constante por qualidade de vida, crescimento pessoal, liberdade, igualdade social, equidade econômica, solidariedade, autonomia e participação”.

A perspectiva ampla sobre paz e os estudos teóricos sobre o tema são fundamentais quando da análise do fenômeno do crime organizado transnacional. A vertente dos Estudos de Paz permite enxergar que a violência tem formas distintas de manifestação e que o conflito armado entre Estados é apenas uma dentre tantas possibilidades. Sob esse prisma, o Estado deixa de ocupar o centro das atenções sobre questões relativas à paz e à violência para abrir margem a que atores não-estatais também possam ser vistos como promotores de violência capazes de afetar a paz social de maneira significativa (FERREIRA, 2017).

Por essa razão, tratar a questão do crime organizado apenas do ponto de vista da segurança, isto é, com foco na violência direta, é insuficiente para lidar com o problema, uma vez que tal abordagem é “*skewed towards reacting to threats once they emerge, rather than preventing the emergence of opportunity structures that criminal entrepreneurs can exploit.*” (COCKAYNE, 2011, p. 5). Além disso, a canalização dos recursos disponíveis em instrumentos de aplicação da lei (*law enforcement*) – relacionados com a ideia de segurança – em detrimento do investimento em áreas como o desenvolvimento socioeconômico de populações ditas vulneráveis é apontado como um dos principais motores da violência relacionada ao crime organizado, uma vez que desencadeia um círculo vicioso de subinvestimento em medidas destinadas ao fortalecimento desses grupos populacionais²⁴ (BANFIELD, 2014).

Assim, quando se analisa a crescente atuação do crime organizado transnacional torna-se clarividente a necessidade de compreendê-lo, dentro dessa perspectiva ampla delineada por Galtung, como uma séria ameaça à paz dos indivíduos, tanto em seu sentido negativo quanto positivo. Primeiramente, porque é instrumento inegável de violência direta. Os altos índices de mortes violentas em regiões dominadas pelo crime organizado transnacional são

²³ “*The set of all such systems of interaction, for a given set of actors, can then be referred to as a structure.*” (GALTUNG, 1969, p. 175).

²⁴ Jessie Banfield (2014, p. 29) apresenta ainda como motores da violência relacionada ao crime organizado a crescente taxa de urbanização e a corrupção.

representativos desse cenário, com números que em alguns casos extrapolam níveis endêmicos e assumem taxas equivalentes a conflitos armados.

Em dados fornecidos pelo relatório *Global Burden of Armed Violence* (2015, p. 51-52), das 508.000 pessoas que morreram vítimas de violência letal no período entre 2007 e 2012, 377.000 foram resultado de homicídios intencionais, isto é, fruto de violência interpessoal, violência entre gangues e crimes economicamente motivados (crime organizado). No mesmo período, 70.000 pessoas foram vítimas de conflitos armados, uma diferença mais que substancial.

A realidade de violência fica ainda mais flagrante quando se analisa a questão na América Latina. Em dados fornecidos pelo Banco Mundial (CHIODA, 2017), por meio do relatório *Stop the Violence in Latin America: A Look at Prevention from Cradle to Adulthood*, entre 2009 e 2012, oito países da região possuíam taxa de homicídio considerada como em nível de conflito. Esse fator já é suficiente para se questionar a respeito de qualquer atribuição de que a região se encontra imersa numa conjuntura de paz.

Em segundo lugar, a pobreza e a exclusão social, obstáculos ao alcance da realização pessoal preconizada pelo conceito de segurança humana, também têm forte ligação com a criminalidade organizada e os altos índices de violência direta ao redor do globo²⁵. Destaque-se que a pobreza, apesar de notoriamente indicada como o motor da violência, não pode ser apontada como a única responsável nesse quesito. Em verdade, a desigualdade e a exclusão social, associadas à distribuição não-equitativa de recursos econômicos, políticos e sociais, ajudam a compor o quadro favorável à precipitação do crime e da violência (MOSER; MCILWAYNE, 2006). Nesse mesmo sentido, Banfield (2014) traz a exclusão social e o subemprego sistêmico, assim como a corrosão das instituições estatais e a erosão da confiança pública como raízes (ou fatores estruturais) da violência ligada ao crime organizado.

A violência perpetrada pelo crime conduz à depreciação do capital físico, humano e social da camada mais pobre e socialmente vulnerável, corroendo seus meios de subsistência e os recursos que poderiam conferir-lhes uma melhor qualidade de vida (HEINEMANN; VERNER, 2006). É que, como bem evidencia Moser e Mcilwayne (2006, p. 98), quanto mais recursos um indivíduo adquirir e melhor aprender a manejá-los, mais seguro e menos vulnerável estará e, portanto, menos suscetível à violência.

²⁵ Blackwell e Duarte (2014, p. 132) desenvolveram estudo que aponta a existência de relação positiva entre o coeficiente de Gini e a taxa de homicídio. Para os autores, nas Américas, o decréscimo de 1% no coeficiente (isto é, quando se diminui a desigualdade) resulta na redução da taxa de homicídio em 35%.

Pobreza e exclusão social são, portanto, fontes de violência estrutural que alimentam o crime organizado e são por ele fomentados na mesma medida²⁶, afetando com mais intensidade os grupos mais socialmente vulneráveis, tais como mulheres, jovens e minorias étnicas (FERREIRA, 2017; BLACKWELL; DUARTE, 2014)²⁷. Nesse sentido, preciso é o entendimento de Ferreira (2017, p. 41) ao destacar que “o crime organizado usa a estrutura de desigualdade que se manifesta como violência estrutural para parte da população, e simultaneamente reproduz essa estrutura violenta”.

Considerando a realidade da América do Sul, sub-região em que se situam os países objetos do presente estudo e que vivencia, de um lado, altos índices de violência que a classificam como uma das áreas mais violentas do planeta; e, de outro, profundos índices de pobreza e desigualdade social, ambos associados à ampla incidência do crime organizado na região, torna-se um paradoxo trata-la como uma zona de paz (FERREIRA, 2017b).

Especificamente no caso brasileiro, existe uma grande dificuldade em conter o avanço da criminalidade organizada agressivamente atuante em seu território, notadamente nas regiões de fronteira. O problema é potencializado pela incapacidade do Estado de se fazer presente na região, seja em termos geográficos, seja em termos de desenvolvimento social. Um dos pontos considerados críticos, especialmente em razão das dinâmicas criminais que vêm se desenvolvendo na região nos últimos anos e que tem sido fonte de preocupação e atenção em escala regional, é a fronteira com o Paraguai.

A análise do crime organizado – ente promotor de conflitos e perpetrador de violência em diversos níveis – a partir da perspectiva dos Estudos de Paz fornece instrumentos que ajudam a entender melhor como essas dinâmicas criminais que tanto têm afetado a fronteira entre Brasil e Paraguai representam um problema muito mais complexo do que deixam transparecer as políticas repressivas de segurança pública implementadas nacionalmente.

Ao partir desse horizonte teórico, a violência se torna o foco principal de análise e o crime organizado passa a ser um problema a ser combatido não só porque promove violência direta e fragiliza o Estado, ou porque contrário à lei, mas também porque compromete o desenvolvimento pleno e livre dos indivíduos que vivem na região, independentemente da nacionalidade a que pertençam.

²⁶ Nesse sentido, o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2013 (PNUD, 2013b, p. 40) é muito pertinente ao asseverar que “[...] quando não têm acesso a serviços, os indivíduos podem ser mais tentados pela criminalidade. Por exemplo, um estudo britânico sobre a reincidência na criminalidade revelou que muitos dos detidos são vítimas de toda uma vida de exclusão social, estando efetivamente excluídos do acesso a serviços de base”.

²⁷ A parcela mais pobre da população é que acaba por experimentar a face mais cruel de violência. Heinemann e Verner (2006, p. 4) denotam que os bairros de baixa renda vivenciam taxas mais elevadas de homicídios e lesões corporais, diferentemente do que acontece nas áreas consideradas de renda média e alta, que são mais afetadas por crimes patrimoniais.

Dessa forma, o arcabouço teórico dos Estudos de Paz amplia as opções de tratativa do problema, direcionando a discussão para questões que não caberiam numa perspectiva tradicional de segurança, tais como aquelas envolvendo justiça social e desenvolvimento, mas que são essenciais numa compreensão mais precisa do fenômeno, fornecendo bases mais sólidas à construção de políticas públicas que apostem numa abordagem que leve em consideração a natureza multifacetada e transnacional do crime organizado e extrapolem os muros da segurança pública em âmbito doméstico. A cooperação, nesse viés, pode se tornar um instrumento importante de promoção de paz na região.

2. CRIMINALIDADE ORGANIZADA TRANSNACIONAL NA FRONTEIRA ENTRE BRASIL E PARAGUAI

A fronteira entre Brasil e Paraguai tem papel importante na discussão sobre crime organizado e violência na América do Sul. A região é vista como um problema tanto pela sociedade como pelo governo brasileiro, atribuindo-se a ela uma série de efeitos negativos que abrangeriam desde a alta incidência de crimes até o enfraquecimento do comércio local e a sobrecarga dos serviços públicos (BRASIL, 2016).

Especificamente quanto à questão do crime organizado, é na fronteira entre Brasil e Paraguai que se situam as principais rotas do tráfico de drogas, de armas e de contrabando de todo o continente (ALMEIDA *et al.*, 2017; COSTA, 2017; NUNES, 2017). A região, especialmente na fronteira do estado do Mato Grosso do Sul, também ostenta a posição de fronteira mais violenta do país em razão das altas taxas de homicídios registradas (BRASIL, 2016).

Assim sendo, o presente capítulo trata, especificamente, da criminalidade organizada transnacional presente na região de fronteira entre Brasil e Paraguai. Inicialmente, busca-se caracterizar a zona de fronteira em questão apresentando-se um panorama geral sobre a região. Para tanto, são trazidos os elementos históricos de seu processo de formação, bem como as características mais marcantes a definir essa zona de fronteira. Nesse ponto, considera-se que a realidade presente nas cidades gêmeas de Foz do Iguaçu/Cidade do Leste e Ponta Porã/Pedro Juan Caballero é representativa das relações transfronteiriças, lícitas e ilícitas, que se desenvolvem na fronteira brasileiro-paraguaia como um todo.

Por fim, apresenta-se a dinâmica dos mercados ilícitos transnacionais majoritariamente operantes na região, isto é, os mercados de drogas ilícitas, de armas ilegais e de produtos contrabandeados.

2.1. O processo de formação da fronteira entre Brasil e Paraguai

Tradicionalmente tidas como amistosas, as relações diplomáticas estabelecidas entre Brasil e Paraguai são, em verdade, marcadas por tensões e conflitos pontuais, evidenciando um relacionamento caracterizado por uma dinâmica pendular de aproximação e distanciamento entre ambos os países (CÉSAR *et al.*, 2015).

Os primeiros passos efetivos de aproximação deram-se no período de pós-independência²⁸, ainda na primeira metade do século XIX. Num momento inicial, os dois novos Estados mantiveram certo distanciamento oficial, situação esta que perdurou até o começo da década de 1840: o Brasil, porque lutava para manter a ordem interna e sua consolidação enquanto império independente; e o Paraguai, porque adotara uma política isolacionista como meio de resistência ao expansionismo dos países vizinhos, em especial Argentina e Brasil (DORATIOTO, 2015).

Apesar do distanciamento oficial entre ambos, a questão dos limites territoriais sempre foi um assunto delicado e fonte de tensões. Até então a situação referente às fronteiras estava precariamente regulada pelo Tratado de Santo Ildefonso, assinado entre as Coroas espanhola e portuguesa em 1777, cujo teor impreciso de seus termos foi incapaz de estabelecer definitivamente os limites territoriais de suas respectivas colônias (OLIVEIRA, 2008).

O anseio das metrópoles portuguesa e espanhola de separar com precisão seus domínios na América esbarrava numa realidade social de fronteira marcada, no dizer de Oliveira (2008, p. 27), por práticas e relações sociais que não necessariamente estavam abalizadas em normas e determinações advindas do Poder Central, o que tornava ainda mais inexpressiva a regulação pretendida pelo Tratado de Santo Ildefonso.

As linhas demarcatórias eram estabelecidas no “além-mar” e, no “aquém”, era difícil delimitá-las. Não eram precisas, não havia interesse em obedecê-las. Pelas raias fronteiriças, bandeavam-se pessoas, animais, mercadorias e, dentre estas, escravos. Enquanto os governos coloniais estipulavam domínios, a população transitava sobre marcos e linhas imaginárias (REICHEL, 2003 *apud* OLIVEIRA, 2008, p. 27).

A disputa territorial entre Brasil e Paraguai não encontrou desfecho com o fim do período colonial e acompanhou os dois países em sua nova era independente. O objeto da divergência era o território existente entre os rios Branco e Apa, cujo domínio era reivindicado pelo Império brasileiro, o que não era reconhecido pela República paraguaia.

Entretanto, a resolução dessa divergência foi suspensa inúmeras vezes no correr nos anos que se seguiram. Inicialmente, pela união temporária entre Brasil e Paraguai na contenção de um inimigo em comum: a Confederação Argentina, sob o governo de Juan Manuel José Domingo Ortiz de Rosas, cujos planos expansionistas ameaçavam os interesses

²⁸ Dos dois países, o Paraguai viu-se independente primeiro, em 15 de maio de 1811, ao passo que o Brasil somente teve sua independência decretada 11 anos depois, em 07 de setembro de 1822. Ainda assim, o reconhecimento oficial por parte do Império Brasileiro quanto à independência paraguaia deu-se apenas em 1844, ocasião em que as representações diplomáticas brasileiras passaram a atuar no convencimento dos países europeus para que fizessem o mesmo (DORATIOTO, 2015).

brasileiros e paraguaios na região. Essa convergência de interesses entre o Rio de Janeiro e Assunção perdurou até a derrubada de Rosas, em 1852 (DORATIOTO, 2015). Dali em diante, a questão da definição das fronteiras brasileiro-paraguaias voltou à pauta, acirrando as tensões regionais.

Mesmo com as relações diplomáticas bem desgastadas entre ambos, a assinatura do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação em 1856 garantiu, mais uma vez, a postergação da definição dos limites territoriais entre ambos os países ao permitir a livre navegação de embarcações de bandeira brasileira no Rio Paraguai pelos seis anos seguintes (DORATIOTO, 2015)²⁹.

A livre navegação no rio Paraguai, objeto do Tratado de 1856, tinha razões estratégicas para o Brasil: uma forma de assegurar a soberania da fronteira oeste do país, tida como muito isolada das demais províncias e do Poder Central e, ao mesmo tempo, muito próxima de uma república de língua espanhola que já não se utilizava de trabalho escravo. O acesso fluvial permitiria o trânsito mais fácil àquela região, integrando-a ao restante do país. Isso também contribuiria nas ações de vigilância e defesa do território, como também permitiria estimular a produção local (GARCIA, 2009).

Esse cenário de aparente bom relacionamento entre Brasil e Paraguai começou a ruir em 1862, com a ascensão ao poder de Francisco Solano López ao governo paraguaio. Segundo Furquim Jr. (2007, p. 121), Solano López almejava uma maior participação nas questões que envolviam a região do Rio da Prata e pretendia a formação do Paraguai-Maior, uma “potência atlântica” que englobaria o território de Corrientes, Entre Rios – pertencentes à Argentina - e todo o Uruguai. “Desse modo, o Paraguai entrou em rota de colisão com seus dois maiores vizinhos e Solano López acabou por ordenar a invasão de Mato Grosso e Corrientes e iniciou uma guerra que se estenderia por cinco anos” (DORATIOTO, 2002, p. 23). Trata-se da Guerra do Paraguai, que colocou em lados opostos o Paraguai e a Tríplice Aliança, esta formada pelo Brasil, Argentina e Uruguai.

Considerada o maior conflito armado da história da América do Sul, a Guerra do Paraguai (1864 – 1870) foi decisiva na construção e consolidação dos Estados nacionais no

²⁹ Francisco Doratioto, em sua obra *Maldita Guerra* (sobre a Guerra do Paraguai), argumenta que a moratória conferida por via do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação, em 1856, tinha como intento servir para a articulação dos preparativos militares – de ambas as partes - de um conflito que parecia iminente. “O governo imperial, por sua vez, no final da década de 1850, não descartava a possibilidade de um conflito com o país guarani. Paulino de Souza afirmou, em 1857, que ‘no caso presente, tem toda a aplicação o princípio de que na paz cumpre preparar a guerra.’ [...] O governo do Rio de Janeiro agia com prudência e articulava os preparativos militares com movimento diplomático.” [...] “Cedendo quanto ao livre trânsito fluvial, o governo paraguaio ganhava tempo para tentar colocar o país em condições de lutar contra seus vizinhos” (DORATIOTO, 2002, p. 33).

Rio da Prata e um marco no relacionamento entre Brasil e Paraguai (CÉSAR *et al.*, 2015; DORATIOTO, 2002)³⁰. Ao final dos embates, demonstrou ter causado impactos muito mais significativos que meramente o estremecimento das relações diplomáticas entre os países vizinhos, especialmente para o Paraguai.

Muito embora as inúmeras vidas perdidas e os imensos prejuízos materiais tenham sido suportados, em alguma medida, por todos os envolvidos no conflito, coube ao Paraguai amargar também a perda de parte de seu território para o Brasil e a Argentina. Especificamente no caso brasileiro, a assinatura do Tratado de Limites de 1872 transformou o Paraguai numa espécie de protetorado do Império Brasileiro, que conquistou o território pretendido entre os rios Branco e Apa, ficando estabelecido que este último assumiria o papel de fronteira entre ambos os países, tal qual pleiteava a diplomacia brasileira desde 1840 (DORATIOTO, 2015). O Império obteve, ainda, a garantia de livre navegação nos rios internacionais da República paraguaia, o que já tinha sido objeto de acordo entre as partes em 1856, mas que agora ganhava contornos mais definitivos; além de grande poder de interferência sobre a política interna do país vizinho.

O resultado foi desastroso para o Paraguai, que teve seu desenvolvimento pelos próximos anos comprometido pela destruição e pobreza ocasionadas pelo conflito, tendo permanecido como uma economia eminentemente agrária e baseada no latifúndio, enquanto seus vizinhos maiores puderam tomar a via desenvolvimentista em direção a uma economia industrializada.

A despeito das consequências do conflito, nem a garantia de livre navegação pelo rio Paraguai, tampouco a delimitação da fronteira no pós-guerra foram capazes de dirimir os problemas característicos daquela região fronteiriça, caracterizada desde o período colonial “pela emergência de relações econômicas e sociais que subvertiam o exclusivismo metropolitano” e que denotavam que a “interpenetração de pessoas e mercadorias fazia muitas vezes com que os limites fossem apenas abstrações distantes da realidade colonial” (OLIVEIRA, 2008, p. 43).

Apesar dos latentes problemas existentes na fronteira entre Brasil e Paraguai, a região permaneceu no esquecimento até meados do século XX: resolvido o processo de demarcação dos limites territoriais, as fronteiras – assim como seus processos de conflito e cooperação – foram relegados a um plano secundário, de invisibilidade (COSTA, 2017). Foi apenas com o movimento de imigração de brasileiros para o país vizinho, iniciado no fim da década de 1950

³⁰ “A Guerra do Paraguai foi, na verdade, resultado do processo de construção dos Estados nacionais no Rio da Prata e, ao mesmo tempo, marco nas suas consolidações” (DORATIOTO, 2002, p. 23).

e intensificado nas duas décadas seguintes, que a região de fronteira ascendeu novamente ao patamar de objeto merecedor de maior atenção por parte de seus governos centrais.

Tal fluxo migratório deu-se, inicialmente, em razão das políticas governamentais de povoamento de fronteira promovidas durante a década de 1950 pelos governos de Juscelino Kubitschek e Alfredo Stroessner. Mas foi a assinatura do Tratado de Itaipu³¹, em 1973, seguido da construção da usina hidroelétrica homônima, que deu margem a uma marcha em direção à fronteira brasileiro-paraguaia, ditando os rumos de grandes mudanças à sociedade de fronteira que ali estava sendo edificada (COSTA, 2017).

A construção do empreendimento (1975-1982) representou, por um lado, uma injeção de recursos estrangeiros na economia paraguaia, que viu seu PIB aumentar quatro vezes em apenas sete anos³², um feito expressivo para um país baseado na produção agrícola (DORATIOTO, 2012). Por outro, consistiu num grande estímulo à fixação de paraguaios e brasileiros em seu entorno, estes últimos, especialmente atraídos pelos incentivos conferidos pelo governo paraguaio à compra de terras e obtenção de crédito agrícola por estrangeiros, uma alternativa viável para o pequeno agricultor expulso do campo pela latente modernização da agricultura brasileira (GEMELLI, 2013; ALBUQUERQUE, 2008). A presença brasileira (nem sempre de forma legalizada) em terras paraguaias - os chamados brasiguaios³³ - é fonte constante de tensões entre os grupos dispersos pela fronteira desde então.

A frágil situação econômica paraguaia em conjunção com a concentração de parte da renda e das terras produtivas nas mãos de brasileiros, conhecidos como brasiguaios, gera uma pressão fundiária sobre o campesinato paraguaio, que acusa os brasileiros de roubarem suas terras (COSTA, 2017).

A grande concentração de terras na região de fronteira, dedicadas em sua grande maioria à monocultura de soja, produziu efeitos diretos nos municípios e populações residentes na localidade. Em verdade, a ocupação dos colonos brasileiros sobre o território de fronteira, pelo lado estrangeiro, ocasionou um êxodo rural de paraguaios em direção às zonas urbanas, especialmente de jovens, em busca de novas oportunidades de emprego e

³¹ O Tratado de Itaipu veio a disciplinar o aproveitamento energético das Sete Quedas, no rio Paraná. Simultaneamente, resolveu o litígio envolvendo ambos os países quanto ao domínio de um território de 20 quilômetros situado na fronteira, então ocupado pelo Brasil, e que acirrava as tensões na região. O projeto da hidroelétrica de Itaipu inundou a área, resolvendo o litígio (COSTA, 2017).

³² Em 1975, ano do início da construção da Hidroelétrica de Itaipu, o PIB do Paraguai era de US\$ 1,3 bilhão. Em 1982, ao término da obra, o Paraguai ostentava PIB de US\$ 5,2 bilhões.

³³ Segundo José Lindomar Albuquerque (2011, p. 2), inicialmente o termo “brasiguai” foi concebido para denominar o imigrante brasileiro anteriormente fixado no Paraguai, mas que decidiu regressar ao seu país de origem. Na atualidade, no entanto, tem sido empregado em outros sentidos, sendo utilizado para designar: todos os imigrantes brasileiros que vivem no Paraguai; os grandes e médios produtores de soja brasileiros que residem no Paraguai; os filhos de imigrantes brasileiros que detêm a cidadania paraguaia; e os imigrantes e seus descendentes que misturam elementos das culturas brasileira e paraguaia.

sobrevivência. Nesse movimento, cidades como Ciudad del Este – que também se encontra na fronteira com o Brasil - experimentaram um crescimento notável a partir da década de 1980 (FOGEL, 2008), o que exerceu – e ainda exerce - influência direta sobre a fronteira brasileira por meio do intenso fluxo lícito e ilícito de pessoas, produtos e serviços tão característico da região.

É nesse contexto de tensões e disputas, marcado, por um lado, pela assimetria em termos de desenvolvimento entre Brasil e Paraguai e, por outro, pela ativa movimentação econômica, social, política e cultural entre os dois países, que nascem muitas das zonas de fronteira que compartilham ambos os Estados e que revelam, simultaneamente, a complexidade sistêmica das fronteiras e a vulnerabilidade das sociedades que nelas se desenvolvem.

2.2. Caracterização da fronteira entre Brasil e Paraguai: a realidade de fronteira refletida nas cidades-gêmeas

As regiões de fronteira são objeto de constantes transformações, seja em razão dos movimentos históricos a que estão submetidas, seja em decorrência das dinâmicas internas e externas inerentes a cada Estado, e que atribuem às fronteiras uma natureza complexa e diversa. Antes vista como área periférica do Estado, passou a ser entendida como um espaço privilegiado de observação das relações desenvolvidas e mantidas por populações de diferentes Estados; um universo singular em que se tornam mais evidentes as semelhanças e diferenças entre as normas legais e os hábitos culturais dos países por ela conectados (OLIVEIRA, 2008). Por essa razão, tratar sobre fronteiras - e sua dinâmica própria - pressupõe a necessidade de caracterizá-la, de modo a compreender o contexto em que esta se insere (GEMELLI, 2013).

Caracterizar essa realidade fronteiriça exige, porém, a prévia delimitação do termo fronteira diante da multiplicidade de significados que podem estar contidos neste conceito. Num primeiro momento, é fundamental distinguir as concepções de limite e fronteira, que embora sejam comumente usadas como sinônimos, não se confundem entre si.

Os limites de um território correspondem às linhas abstratas fixadas, política e burocraticamente, com a função de resguardar internamente um determinado território, demarcando o espaço em que o Estado exerce sua soberania (SILVA, 2011). Trata-se do limite jurídico estatal, criado e mantido pelo governo central, que, ao dividir unidades políticas soberanas, constitui-se como um obstáculo fixo, um fator de separação,

independentemente dos fatores comuns que possam eventualmente conectar os territórios divididos (MACHADO, 1998).

Nesses termos, o Estado brasileiro é um dos maiores do planeta, quanto à dimensão territorial, sendo o maior da América Latina³⁴. Com uma área territorial de 8.516.000 km², o Brasil faz limite com 10 países da América do Sul ao longo de uma fronteira terrestre de 16.886 km³⁵. O Paraguai, por sua vez, limita-se com três países – Argentina, Bolívia e Brasil, tendo uma extensão de fronteira equivalente a 3.425 km. Desses, 1.339 km correspondem especificamente à fronteira com o Brasil, o que representa 5,8% da faixa fronteira brasileira, alcançando os estados do Paraná e do Mato Grosso do Sul (FURQUIM JÚNIOR, 2007).

O conceito de limite, com sua perspectiva legal e territorial, tem estreita aproximação com a concepção de faixa de fronteira, que por sua vez diz respeito à região adjacente aos limites. A extensão dessa faixa, em geral, é determinada legalmente. No Brasil, por exemplo, corresponde a uma largura de 150 km a partir da linha de limite internacional³⁶, segundo determinação da Lei nº 6.634/1979³⁷, o que corresponde a 27% do território nacional, envolvendo 11 estados da federação e 588 municípios, com população estimada em 10 milhões de habitantes (BRASIL, 2009). Já no lado paraguaio, a faixa de fronteira corresponde ao território que se estende por 50 km a partir do limite territorial do Estado, conforme previsto na Lei nº 2.532/2005³⁸.

Nem sempre normatizada pelos Estados³⁹, a fixação de uma faixa de fronteira pode se mostrar um elemento importante à elaboração de políticas públicas direcionadas à região visando a garantir, de um lado, a soberania e ocupação territorial, e de outro, a execução de atividades voltadas ao desenvolvimento local e integração regional (SILVA; RUCKERT, 2016). Historicamente tratada pelo viés da segurança nacional e defesa, no entanto, “a atuação governamental nessa área é permeada pela presença de forças militares, pela colonização nacional ou por estrangeiros e por atividades relativas a concessões públicas”, o que

³⁴ Na América do Sul, apenas Chile e Equador não se limitam com o Brasil.

³⁵ Dados fornecidos pelo Ministério das Relações Exteriores através das Comissões Brasileiras Demarcatórias de Limites e constante do documento emitido pelo Ministério da Justiça, em 2016, denominado Segurança Pública nas Fronteiras – Sumário Executivo, fruto de pesquisa realizada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

³⁶ A extensão da faixa de fronteira brasileira também tem previsão na Constituição Federal de 1988, cujo artigo 20, parágrafo 2º, assevera: “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”.

³⁷ A Lei nº 6.634/1979 também prevê uma regulação específica das atividades permitidas e proibidas na faixa de fronteira.

³⁸ Dentre outras medidas, a Lei nº 2.532/2005 veda aos estrangeiros – inclusive empresas - advindos dos países limítrofes o direito de serem proprietários, condôminos ou usufrutuários de imóveis na zona de fronteira paraguaia (PARAGUAY, 2005).

³⁹ Segundo Furtado (2011, p. 377), na América do Sul, apenas Brasil, Bolívia, Paraguai e Peru têm previsão legal quanto à extensão de sua faixa de fronteira.

desfavoreceu os eventuais planos de integração e desenvolvimento para essa região (SILVA, 2011, p. 32).

A fronteira, por seu turno, traduz uma noção mais profunda e ampla, haja vista não se resume a meros limites naturais ou artificiais, mas consista, sobretudo, em espaços social e historicamente construídos (SILVA; RUCKERT, 2016), produto de um conjunto de interações e processos de natureza política, econômica e cultural no espaço (SANGUIN, 2015). Nesse espaço, segundo Porta e Álvarez (2017, p. 221), com características próprias e únicas, reside uma população que produz e reproduz uma cultura, inspirada em valores compartilhados e experiências comuns.

Assim, a fronteira distingue-se por ser um fator de integração, na medida em que representa uma “zona de interpenetração mútua, de constante manipulação de estruturas sociais, políticas e culturais distintas”, enquanto limite, em sentido oposto, atua como fator de separação (MACHADO, 1998, p. 42).

A ideia de fronteira se materializa, em termos práticos, dentro da concepção de zona de fronteira, assim concebido o espaço territorial de interação e integração econômica e política, construção “composta pelas ‘faixas’ territoriais de cada lado do limite internacional, caracterizadas por interações que, embora internacionais, criam um meio geográfico próprio de fronteira, apenas perceptível na escala local/regional das interações transfronteiriças” (BRASIL, 2010, p. 155).

A zona de fronteira é representada pela união entre as fronteiras de dois ou mais países e caracteriza-se fundamentalmente pelas relações e interações internacionais de ordem econômica, social e cultural, e também, pelas diferenças decorrentes das limitações legais que se dão entre essas escalas, sobretudo local e regional. A representação dessas relações e interações é dada pelo encontro entre sistemas político-administrativos diferentes, outras vezes, pela convergência de serviços públicos, no caso, internacionais, instituídos coletivamente entre os governos de países diferentes, ou, surgida de forma espontânea sem que haja intervenção estatal (SILVA, 2011, p. 32).

Nas zonas de fronteira, segundo Souza e Gemelli (2011, p. 105), espaço onde o local e o internacional se articulam, estabelecendo vínculos e dinâmicas próprias, o desenrolar das interações transfronteiriças das comunidades ali residentes desafia os pressupostos da lógica territorial padrão, abalizada em limites estanques, e demonstra uma realidade cotidiana complexa, contraditória e de complementariedade, seja em razão do fluxo ininterrupto de serviços, de informações e de mercadorias, seja por conta das relações culturais estabelecidas, estimulando movimentações fronteiriças formais e informais.

A proximidade com outro país, seu povo e sua identidade cultural, incorpora uma dimensão internacional à questão, o que torna essa realidade mais delicada e complexa, além de diminuir o efeito das políticas estatais elaboradas unilateralmente (COSTA, 2017).

A fronteira entre Brasil e Paraguai se encaixa perfeitamente nesse contexto, carregando em si toda essa diversidade inerente às zonas fronteiriças, numa realidade marcada por características contrastantes, apesar da proximidade e das similaridades latino-americanas existentes entre os dois países (SOUZA, 2013; FOGEL, 2008). A assimetria existente entre os dois países, que se reflete na zona de fronteira compartilhada, dita a tônica do relacionamento entre ambos: o Brasil, de um lado, é um país grande, populoso e com dinamismo econômico, ao passo que o Paraguai, por outro, é um país relativamente pequeno, pouco populoso e com modesto desenvolvimento econômico (OLIVEIRA, 2008).

O Brasil é um dos maiores exportadores de *commodities* agrícolas do mundo (CÉSAR *et al.*, 2015), tendo o agronegócio grande participação na manutenção de seu Produto Interno Bruto (PIB). O setor de serviços, porém, representa a maior parcela na composição do PIB brasileiro⁴⁰. O Paraguai, por sua vez, é um país eminentemente agrário, com 40% de sua população ainda vivendo nas zonas rurais, e tem uma economia dependente do cultivo da soja, que representa 50% das exportações do país⁴¹ (CÉSAR, *et al.*, 2015; GEMELLI, 2013).

A despeito de compartilharem um perfil agroexportador semelhante, os indicadores econômicos denotam diferenças substanciais entre os dois países quanto aos níveis de desenvolvimento econômico: enquanto o PIB⁴² paraguaio gira em torno de \$27.714 bilhões de dólares, o brasileiro é de \$1,7 trilhão de dólares, valor que o posiciona entre as 15 maiores economias do mundo (IPRI, 2017). Indicadores sociais, por outro lado, mostram que as assimetrias entre Brasil e Paraguai podem não ser tão díspares quanto os níveis econômicos demonstram. Em termos do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Brasil tem IDH de 0.754 e o Paraguai, 0.693; quanto ao Índice de Gini, os dois países possuem níveis praticamente idênticos: Brasil com 51.7 e Paraguai com 51.5 (PNUD, 2016).

Além do setor agropecuário, o Paraguai também se destaca pelo comércio de triangulação pela reexportação, no qual importa produtos de diversas localidades, como Brasil, Argentina, Estados Unidos e até mesmo dos mercados asiáticos, a fim de que estes

⁴⁰ “Os dados de composição setorial da renda mostram que no acumulado deste ano, a participação da agropecuária no PIB é de 5,7%, indústria, 21,2% e serviços, 73,2%. O PIB do agronegócio compreende, além das atividades primárias realizadas no estabelecimento, as atividades de transformação e de distribuição, e por essa razão o agronegócio participa com 23% a 24% do PIB.” Cf. Agropecuária puxa o PIB de 2017. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/noticias/agropecuaria-puxa-o-pib-de-2017>>.

⁴¹ Segundo César *et al.* (2015, p. 9), o Paraguai é o quarto maior exportador de soja do mundo.

⁴² Os valores referentes ao PIB de cada país pode ser conferido em banco de dados mantido pelo Banco Mundial, atualizado até o ano de 2017, disponível no *site* <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>.

sejam revendidos em outros países, principalmente na Argentina e no Brasil (GEMELLI, 2013). Esse comércio, no entanto, dá-se tanto pelas vias ordinárias de exportação, como através do comércio informal e do contrabando: nestes últimos casos, a fronteira – local onde reside 70% da população paraguaia - ocupa papel de destaque.

Esse intenso comércio que se desenvolve na fronteira entre Brasil e Paraguai, seja este lícito ou não, é uma das características da zona de fronteira brasileiro-paraguaia. Aliás, levando em conta toda a faixa de fronteira brasileira, “é na fronteira Brasil/Paraguai que se verifica o maior número de fluxos transnacionais e onde há uma dinamicidade maior, ou seja, onde as interações fronteiriças são mais acentuadas” (BRASIL, 2005, p. 147). Isso decorre não só em razão dos motivos comerciais em si, mas também, em parte, por conta do intenso fluxo de pessoas que constantemente atravessa os limites territoriais e, em alguns pontos, pelo grande contingente populacional ali fixado (GEMELLI, 2013), como é o caso da zona de fronteira situada entre as cidades de Foz do Iguaçu e Ciudad del Este.

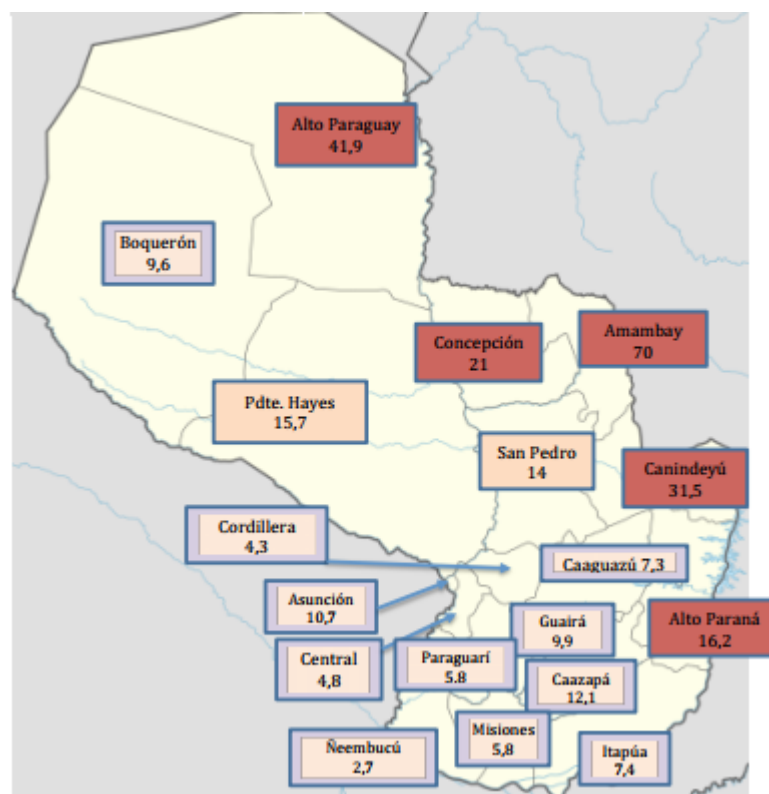
A diversidade étnica e cultural é outra característica da zona de fronteira Brasil/Paraguai, fruto da comunhão da expansão vivida durante as décadas de 1970 e 1980 e do intenso fluxo de pessoas através dos limites internacionais, o que confere maior dinamicidade ao território. A região conta com habitantes provenientes do Extremo Oriente (China, Taiwan e Coréia) e da Índia, descendentes europeus, comunidades árabes (de origem libanesa e síria, em sua maioria), além de indígenas e nativos (FOGEL, 2008; DREYFUS, 2007).

Uma particularidade marcante atribuída à zona de fronteira brasileiro-paraguaia, importante ao objeto do presente estudo, é a forte presença da criminalidade organizada na região (COSTA, 2017; INECIP, 2016; GEMELLI, 2013), um dos elementos responsáveis por sua alta criticidade em termos de segurança pública (BRASIL, 2016).

A ambiguidade entre as práticas legais e ilegais, por sua vez, apresenta-se como uma característica marcante da área fronteiriça entre os atuais Brasil e Paraguai. Hoje essa questão remete a práticas como contrabando de mercadorias, tráfico de drogas e armas, lavagem de dinheiro e outras atividades ilícitas. Mas as raízes dessa realidade já se encontravam presentes desde a época colonial, quando se verifica a emergência de relações econômicas e sociais que subvertiam o exclusivismo metropolitano (OLIVEIRA, 2008, p. 27).

Os índices de violência também têm sido marcantes na região. Segundo dados do relatório *Segurança Pública nas Fronteiras: Diagnóstico Socioeconômico e Demográfico*⁴³ (BRASIL, 2016), das 25 cidades da faixa de fronteira brasileira com maior número de homicídios, sete encontram-se na fronteira entre Brasil e Paraguai. São elas: Foz do Iguaçu, Cascavel, Umuarama, Toledo e Guaíra, no estado do Paraná; e Dourados e Ponta Porã, no estado do Mato Grosso do Sul. Tais números se repetem do lado paraguaio: os cinco departamentos fronteiriços com o Brasil são os que têm as mais altas taxas de mortes violentas por cem mil habitantes em todo o país, índices similares aos países mais inseguros do continente e mais que o dobro da média nacional paraguaia (INECIP, 2016). A Figura 1 a seguir apresenta a taxa média de homicídios por Departamento, no Paraguai, entre os anos de 2010 e 2015, evidenciando as disparidades existentes entre os departamentos fronteiriços em questão e o restante do país.

Figura 1 - Taxa média de homicídios no Paraguai, por Departamento, de 2010 a 2015



Fonte: INECIP (2016, p. 29).

⁴³ Contando com a parceria do Ministério da Justiça, a pesquisa foi conduzida pelo Grupo Retis e pelo Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana (NECVU), ambos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Em princípio, conforme o relatório *Segurança Pública nas Fronteiras: Sumário Executivo* (BRASIL, 2016b, p. 27), a crescente presença do crime organizado e da violência na fronteira não pode ser tratada como exclusividade da região, uma vez que o cenário reproduz-se em diversas localidades do país⁴⁴. Da mesma forma, não se poderia afirmar a correlação direta entre os problemas de violência e criminalidade no âmbito local das fronteiras – com seus números alarmantes de homicídios - e a existência dos mercados ilegais transfronteiriços.

Entretanto, o relatório reconhece que em determinados municípios⁴⁵ da fronteira brasileira, a exemplo de Coronel Sapucaia e Ponta Porã, no Mato Grosso do Sul; e Foz do Iguaçu e Guaíra, no Paraná - todas estas na fronteira com o Paraguai - o crime organizado transnacional aparece mais enraizado e vinculado aos problemas de segurança pública local. Nessas localidades, as dinâmicas violentas entre grupos nacionais, internacionais e transnacionais relacionadas às disputas e negociações inerentes à composição do mercado atacadista de drogas na região e que transitam entre a cooperação comercial e a competição militarizada, provocam impactos substancialmente negativos nas questões de segurança pública na região, gerando altos índices de violência (BRASIL, 2016).

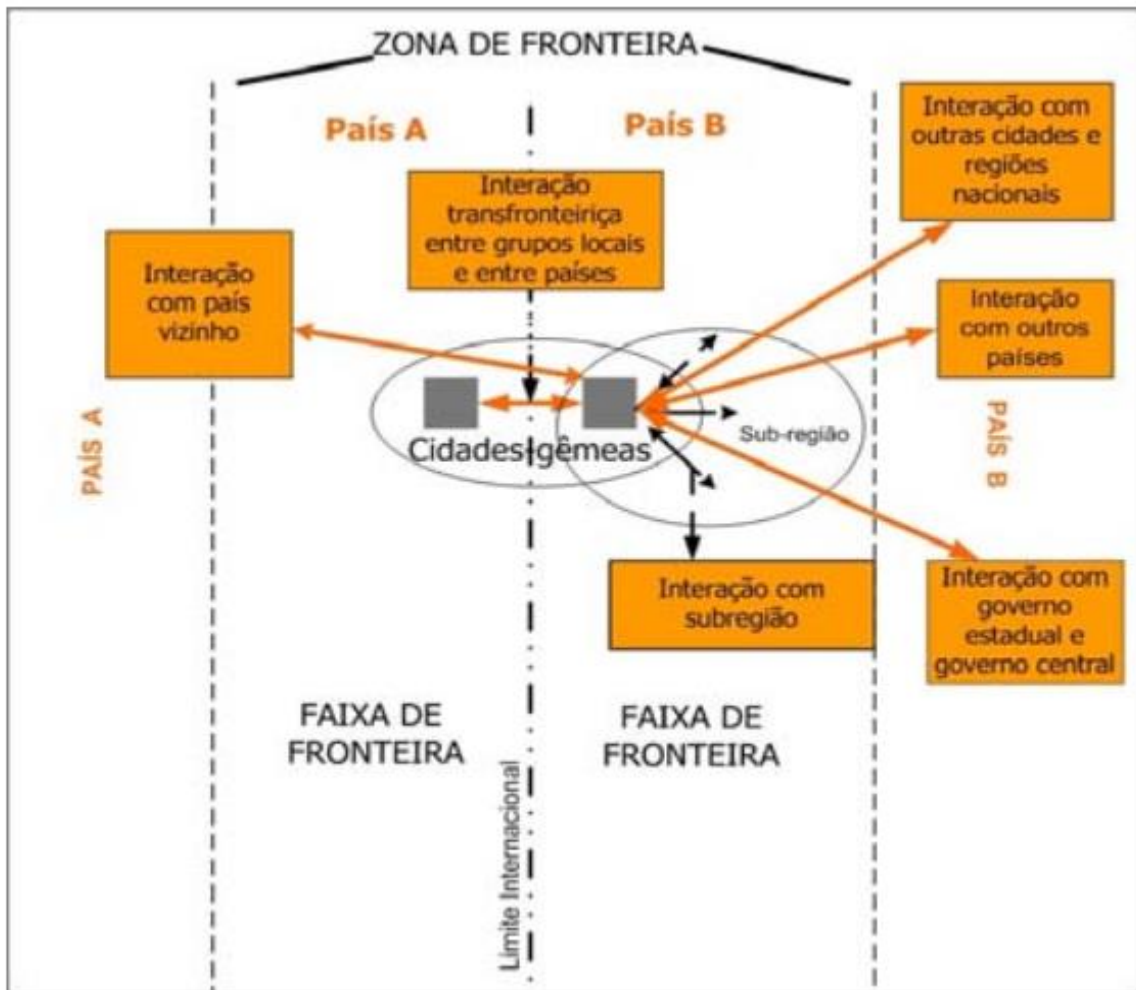
A percepção desse conjunto de características apresentadas até então pode ser mais facilmente observável quando da análise das dinâmicas estabelecidas entre as cidades-gêmeas existentes na zona fronteira em questão e que conferem uma noção mais precisa dessa realidade tão integrada quanto ambígua, característica da fronteira Brasil/Paraguai.

Consideradas como a melhor representação de uma zona de fronteira, as cidades-gêmeas correspondem aos adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira, com grande fluxo de pessoas e interação entre as cidades e elevado potencial de integração econômica, social e cultural, a despeito dos limites políticos estabelecidos. A conexão entre esses municípios pode se dar por meio terrestre ou fluvial, ligadas ou não por obra de infraestrutura (BRASIL, 2016b; 2005). Sob essa ótica, correspondem aos espaços onde as simetrias e assimetrias entre sistemas estatais distintos se tornam mais visíveis, o que as torna alicerces à cooperação e integração com os países do entorno (BRASIL, 2005). A Figura 2 ilustra bem a posição das cidades-gêmeas dentro dos conceitos de limite e fronteira.

⁴⁴ “O que observamos, sim, é a difusão dos problemas característicos das grandes metrópoles brasileiras para cidades médias e pequenas – consumo e varejo de drogas, furtos e roubos associados a isso, violência contra a mulher (não é uma violência característica apenas de centros urbanos), associação de jovens à criminalidade convencional decorrente da exclusão social da juventude pobre e da criminalização da pobreza –, dinâmicas presentes em grande parte das cidades brasileiras independentemente do fato de estarem localizadas na fronteira” (BRASIL, 2016, p. 27).

⁴⁵ Além desses municípios, o relatório aponta, ainda, as cidades de Tabatinga (AM), Abaetetuba (PA) e Cruzeiro do Sul (AC).

Figura 2 - Conceitos de faixa e zona de fronteira



Fonte: BRASIL (2005, p. 22).

Se, por um lado, as cidades-gêmeas são espaços de grande integração econômica, também são regiões representativas dos “problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania” (BRASIL, 2005, p. 152). Segundo o Ministério da Integração, a exploração não-regulamentada do trabalho e o fluxo ilícito de capitais econômicos e financeiros, além do enfraquecimento do comércio legal e sobrecarga dos serviços públicos são alguns dos problemas recorrentes nessa região de fronteira em específico (BRASIL, 2005).

Segundo estudo realizado pelo IDESF (2016), as cidades-gêmeas apresentam, na média, números mais elevados de evasão escolar e mortalidade infantil, além de taxas de emprego formal muito aquém da média nacional.

No caso da fronteira entre Brasil e Paraguai, destacam-se dois pares de cidades-gêmeas, referenciais de análise no presente estudo, vistas como pontos especiais de circulação

entre os territórios nacionais (MARQUEZINI, 2011): Foz do Iguaçu (PR) e Ciudad del Este (PY) e Ponta Porã (MS) e Pedro Juan Caballero (PY)⁴⁶. Essas cidades são importantes pelo papel de centralidade que exercem dentro das redes criminosas atuantes na região de fronteira em questão, ainda que detenham características bastante diversas entre si. Por essa razão, faz-se importante contextualizá-las, considerando que a realidade presente em tais cidades-gêmeas pode ser representativa das relações transfronteiriças, lícitas e ilícitas, que se desenvolvem na fronteira brasileiro-paraguaia como um todo.

2.2.1. Foz do Iguaçu e Ciudad del Este

Separadas pelo Rio Paraná, mas conectadas fisicamente pela Ponte Internacional da Amizade, inaugurada em março de 1965, as cidades de Foz do Iguaçu e Ciudad del Este formam uma conurbação de quase 600 mil habitantes marcada por uma vida comercial intensa e internacionalmente conhecida pelos fluxos decorrentes de atividades ilícitas, que desafiam os controles governamentais (CARNEIRO FILHO, 2012). As duas cidades fazem, ainda, fronteira com a argentina Puerto Iguazu, formando a Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai.

Foz do Iguaçu é município pertencente ao estado do Paraná, um dos mais prósperos do Brasil e que ocupa a posição de segundo maior produtor de grãos⁴⁷ e o quinto maior PIB industrial do país (FIEP, 2015). A despeito de seu entorno agropecuário e industrial, Foz do Iguaçu possui uma dinâmica própria essencialmente urbana⁴⁸ e comercial (DREYFUS, 2007). A cidade se apresenta como um importante polo turístico da região, tanto por conta de seus atrativos naturais, como pelo turismo de compras, esta última, uma característica partilhada com sua “gêmea” paraguaia (MARQUEZINI, 2011). O setor turístico, aliás, é um dos pilares econômicos da cidade, intimamente relacionado às visitas ao Parque Nacional do Iguaçu e à Usina Hidroelétrica de Itaipu (CARDIN, 2013).

⁴⁶ Recentemente, a Portaria nº 213, do Ministério da Integração Nacional, de 19.07.2016, listou as cidades gêmeas nacionais. Dos 32 municípios designados como tal, 8 pertencem à zona de fronteira entre Brasil e Paraguai. A Portaria também estabelece o conceito de “cidades-gêmeas”. Destaque para o município de Mundo Novo (MS) que forma fronteira tríplice com Guaíra (PR) e Salto del Guaíra (PY). A lista completa pode ser conferida no Diário Oficial da União (DOU) de 20 de julho de 2016, disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=12&data=20/07/2016>>.

⁴⁷ “O estado do Mato Grosso lidera a produção, com 58 milhões de toneladas. Em seguida, o Paraná aparece com 41,5 milhões e, em terceiro lugar, vem o Rio Grande do Sul, com 35,3 milhões. Goiás conta com 22 milhões de toneladas, o quarto maior produtor do Brasil”. Cf. Mais da metade da safra nacional de grãos é produzida em quatro estados. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2017/05/mais-da-metade-da-safra-nacional-de-graos-e-produzida-em-quatro-estados>>. Acesso em 02 maio 2018.

⁴⁸ Segundo o IBGE (2015), 99,1% da população de Foz de Iguaçu reside na zona urbana.

O comércio bem desenvolvido é também destaque na dinâmica socioeconômica de Foz do Iguaçu, o que faz da cidade centro comercial independente, mesmo diante da proximidade com o comércio de Ciudad del Este (MARQUEZINI, 2011).

A vizinha Ciudad del Este, município pertencente ao Departamento do Alto Paraná, maior produtor de soja do país, é a segunda cidade mais importante do Paraguai, em termos demográficos e econômicos, atrás apenas da capital do país, Assunção (RABOSSI, 2004); um enclave urbano e comercial inserido em meio à zona rural (DREYFUS, 2007). Desde sua fundação em 1957, experimentou um crescimento vertiginoso, parcialmente em razão do dinamismo de seu movimento comercial transfronteiriço, que a transformou num dos maiores centros comerciais latino-americanos (MARQUEZINI, 2011). O comércio, sobretudo de produtos importados vindos do sudeste asiático destinados à reexportação legal ou ilegal, é a principal atividade econômica da cidade. Trata-se de um “mercado transnacional para o qual afluem circuitos comerciais que articulam uma multiplicidade de espaços localizados em vários continentes através de comerciantes e mercadorias” (RABOSSI, 2004, p. 5).

Essa efervescência comercial tem forte ligação com a expansão da produção agrícola de soja nos dois lados da fronteira. Dreyfus (2007, p. 109-110) assevera que, na medida em que se expande o processo de mecanização da produção de soja, os trabalhadores migram em direção à Ciudad del Este, ampliando a massa de trabalhadores informais que transportam ilegalmente mercadorias entre Brasil e Paraguai pela Ponte da Amizade e, assim, alimentando a economia lícita e ilícita da região.

Nesse aspecto, ao tratar do comércio ilícito que se desenvolve na região, Naim (2006, p. 135-136) aponta a localização privilegiada da cidade, entre dois gigantes da América do Sul – isto é, Brasil e Argentina - como fator importante na transformação de Ciudad del Este num grande ponto de encontro para vários tipos de contrabandistas, que comercializam desde softwares e produtos eletrônicos falsificados a produtos contrabandeados e até armas de fogo⁴⁹.

Observando-se os níveis de desenvolvimento econômico das duas cidades, nota-se certa simetria entre elas, ainda que ambas detenham papéis distintos dentro do respectivo cenário nacional: enquanto Ciudad del Este representa metade do PIB paraguaio, Foz do Iguaçu tem papel secundário, sem grande destaque, na economia brasileira (CARDIN, 2010).

⁴⁹ “Mas o que verdadeiramente torna o lugar um centro importante é o dinheiro das drogas: as receitas da cocaína, vindas dos países andinos, das quais todos os outros comércios – assistidos pelos 55 bancos existentes na cidade – lançam mão para reciclar. [...] O que faz cidades como Ciudad del Este atrativas para os negócios é sua legislação frágil, seus governos passivos e suas forças policiais irrelevantes ou sob controle” (NAIM, 2006, p. 136).

A diferença entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este se materializa, principalmente, na infraestrutura oferecida às suas respectivas populações. Segundo Dreyfus (2007, p. 111), o município paranaense é mais bem ordenado e apresenta uma melhor rede de serviços públicos, tais como sistemas de educação e transporte e, principalmente, serviços de saúde. Isso acarreta uma grande movimentação diária de cidadãos paraguaios em direção à Foz do Iguaçu em busca destes serviços (CARNEIRO FILHO; LEMOS, 2014), sobrecarregando o sistema público do lado brasileiro da fronteira.

A simbiose entre práticas legais e ilegais, tão presente na realidade de fronteira de Foz do Iguaçu/Ciudad del Este, é um fator importante no entendimento das relações sociais que se desenvolvem na região, que não devem ser analisadas apenas sob o viés dos processos e índices oficiais e regulamentados. A importância dessa zona de fronteira encontra-se intimamente ligada a processos e circuitos não oficiais, que garantem não só a circulação de vultosas somas de dinheiro, mas também proporcionam a ocupação de milhares de trabalhadores (CARDIN, 2010).

A forte presença de redes de tráfico de drogas na região, que transformou as cidades-gêmeas de Foz do Iguaçu e Ciudad del Este em um corredor importante do narcotráfico durante a década de 1990, também é fator característico da região a exercer grande impacto sobre a realidade dessa zona de fronteira, que associada a contextos de desigualdade social, são agravantes dos índices de violência que assolam tais cidades (CARDIN, 2013). Nesse aspecto, Cardin (2013, p. 19) afirma que a maior atenção quanto a questões de segurança pública e desenvolvimento social na cidade de Foz do Iguaçu e Ciudad del Este tem deslocado grupos criminosos para outros pontos da fronteira, especialmente cidades menores e de características rurais, que têm vivenciado aumento significativo nas taxas de violência e criminalidade.⁵⁰

2.2.2. *Ponta Porã e Pedro Juan Caballero*

Diferentemente do que acontece em Foz do Iguaçu/Ciudad del Este, as cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero estão ligadas por uma extensa fronteira seca, o que torna mais fácil o relacionamento entre ambas, ao mesmo tempo em que as ações de um lado impactam mais fortemente sobre outro. Juntas, formam uma conurbação de

⁵⁰ Nesse sentido, cf. Taxa de homicídio na fronteira com Paraguai beira o absurdo. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/taxa-de-homicidio-na-fronteira-com-paraguai-beira-o-absurdo>>. Acesso em 20 maio 2018.

aproximadamente 220 mil habitantes, sendo o município brasileiro quase duas vezes menor em termos populacionais que o vizinho paraguaio⁵¹.

A origem e desenvolvimento das duas cidades estão intrinsecamente ligados à fundação e ao funcionamento da *Companhia Matte Laranjeira*, empresa que extraía erva-mate no Brasil, exportando-a pelos rios Paraná e Paraguai para processamento, venda e revenda na Argentina. Durante seus anos de funcionamento, que vão desde o fim do século XIX até meados dos anos 1940, a Companhia incorporava terras dos dois lados da divisa Brasil-Paraguai, territórios estes por onde se estendiam os ervais, tornando-se um pequeno império extrativista responsável por definir, durante anos, a identidade regional dessa fronteira (BRASIL, 2005). Entretanto, o processo que transformou as cidades-gêmeas em questão (assim como os outros dois pares de cidades-gêmeas do cone sul-mato-grossense) em sua configuração atual está relacionado a “interações conjunturais mais recentes, vinculadas ao comércio (sacoleiros, turismo de compras), ao tráfico de *cannabis sativa* e à ‘fronteira móvel’⁵² dos brasiguaios” (BRASIL, 2005, p. 238-239).

Situada no sudoeste do estado brasileiro do Mato Grosso do Sul, Ponta Porã “[...] *comenzó a formarse frente a lo que se llamaba picada de Chirigüelo, lugar donde se depositaba y se almacenaba la yerba mate para ser transportada al puerto de Concepción*” (GOIRIS *apud* QUEIROZ, 2010). Por muitos anos dependente da produção de erva-mate, a cidade hoje possui cerca de 70% de suas terras cultiváveis destinadas ao cultivo da soja (SEBRAE, 2010), sendo o 3º maior produtor do estado do Mato Grosso do Sul (IBGE, 2015), que, por sua vez, deve 30% de seu PIB ao agronegócio.

Apesar de seus números expressivos de produção agropecuária, o setor de serviços é o que tem maior participação no PIB do município, cerca de 38% (IBGE, 2015). O setor público também tem participação expressiva na economia de Ponta Porã, compondo 20% do PIB municipal. Nesse último caso, segundo o SEBRAE (2010, p. 80), a Administração Pública é o maior gerador de empregos formais do município.

O comércio de Ponta Porã é bastante diversificado e atende bem as demandas locais e das cidades limítrofes, ainda que consideravelmente afetado pelo comércio do vizinho

⁵¹ Segundo o IBGE, pelo Censo de 2010, a cidade de Ponta Porã possui 77.872 habitantes. Já Pedro Juan Caballero, consoante informações do *site* do Governo do Departamento de Amambay, tem 140.866 habitantes.

⁵² A ideia de “fronteira móvel” nasceu com o historiador americano Frederik Jackson Turner no final do século XIX, quando este tratava da expansão americana para o Oeste. Nesse conceito, o povo é o “organismo vivo” que dá mobilidade à fronteira, esta compreendida como espaço de interação e comunicação fluído e mutável (CAMILO, 2017). Assim, a fronteira pode ser entendida como zona de interação cultural entre os dois grupos, em que um não existe sem outro (ÁVILA, 2015). A noção pode ser traduzida na expressão “identidade de fronteira” (MACHADO, 2002).

paraguaio, que apresenta um número maior de empreendimentos comerciais⁵³ (PRADO, 2016; MARQUEZINI, 2011). O comércio movimentado de produtos importados em Pedro Juan Caballero, aliás, é a principal atração turística da cidade brasileira, que conta com uma melhor rede hoteleira e de serviços ao turista (PRADO, 2016). O perfil desse turista de compras que frequenta Ponta Porã é algo interessante de observar: diferentemente de Foz do Iguaçu/Ciudad del Este, que atraem “sacoleiros” e ambulantes, Ponta Porã recebe em maior quantidade de visitantes de classe média e alta, para compras de uso pessoal (SEBRAE, 2010).

Do lado paraguaio, Pedro Juan Caballero - num movimento que teve início em meados do século XX, tal qual a sua gêmea brasileira – tem sua vida econômica girando em torno do comércio, principalmente de produtos importados de origem asiática. Essa atividade comercial é essencialmente caracterizada pela informalidade, estimando-se que cerca de 70% de seu comércio local esteja em situação não formal (PRADO, 2016). Ademais, a agropecuária, centrada na produção de soja e criação de gado, também tem relativa participação na economia da cidade (SEBRAE, 2010).

Pedro Juan Caballero é, ainda, a capital do Departamento de Amambay, o mais violento do Paraguai, que conta com taxa média de homicídios equivalente a 70 mortes violentas a cada cem mil habitantes⁵⁴ (INECIP, 2016). O Departamento é reconhecido como o maior produtor de maconha do Paraguai (OLIVEIRA, 2010; BRASIL, 2005). Por sua vez, Pedro Juan Caballero, por onde passam as principais rotas do tráfico de drogas, armas e do contrabando da região, vindas de países como Colômbia e Bolívia, é tida como a base do crime organizado na conexão Brasil-Paraguai. As disputas das organizações criminosas, incluindo as principais facções criminosas brasileiras – o Comando Vermelho (CV) e o Primeiro Comando da Capital (PCC) – tanto pelo território como pela manutenção das rotas ilícitas na fronteira têm interferido diretamente na quantidade de mortes violentas, elevando os níveis de violência nessa região (NUNES, 2017; OLIVEIRA, 2008).

Ponta Porã e Pedro Juan Caballero guardam certa simetria quando se trata de níveis socioeconômicos, especialmente quando comparadas a outras cidades-gêmeas da região. Ainda assim, a cidade brasileira apresenta vantagem em relação à cidade paraguaia, como

⁵³ Segundo Marquezini (2011, p. 60), em Ponta Porã, “certos estabelecimentos comerciais, como supermercados, por exemplo, são razoavelmente pequenos e mal desenvolvidos se comparados aos similares paraguaios situados bem na linha de fronteira”. Para a autora, esse subdesenvolvimento de alguns empreendimentos da cidade brasileira deve-se ao fato de que o consumo é realizado em grande parte nos estabelecimentos paraguaios, que atraem pelos preços mais baixos.

⁵⁴ Dados do *Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales de Paraguay* – INECIP (2016, p. 28) apontam que cerca de 50% das mortes violentas ocorridas no departamento de Amambay estão associadas a assassinatos de aluguel.

nível de escolaridade maior, por exemplo. Além disso, Ponta Porã possui serviços de educação e saúde mais desenvolvidos, o que atrai grande número de paraguaios. Os jovens paraguaios são ainda atraídos pelo maior número de oportunidades, em geral melhor remuneradas (SCHERMA, 2016; SEBRAE, 2010).

Observa-se pelo conjunto de elementos apontados na caracterização das cidades gêmeas de Foz do Iguaçu/Ciudad del Este e Ponta Porã/Pedro Juan Caballero que estas, apesar de possuírem atributos notadamente distintos, possuem similaridades bastante significativas que ajudam a traçar um perfil basilar de características inerentes a zona de fronteira Brasil/Paraguai e a compreender a realidade fronteiriça ali refletida.

Primeiramente, a forte presença da atividade comercial, tanto em sua modalidade formal quanto informal. Nesse aspecto, o Paraguai se destaca – tanto em Ciudad del Este quanto em Pedro Juan Caballero – pelo número de empreendimentos e pelo volume de vendas, revelando-se um polo comercial importante. As vizinhas brasileiras, por sua vez, ainda que consigam manter a independência de seus respectivos comércios, destacam-se pela oferta de serviços àqueles que buscam os produtos do lado paraguaio da fronteira, numa clara relação de complementariedade.

Um segundo ponto de convergência entre as realidades das zonas de fronteira sob análise diz respeito à demanda da população paraguaia pelos serviços públicos brasileiros. Em geral, os paraguaios consideram os serviços de saúde e educação oferecidos no Brasil como de qualidade superior ao que lhes é ofertado em seu próprio país. Assim, buscam estratégias para utilizar os hospitais e postos de saúde e matricular suas crianças e jovens no sistema de ensino brasileiro (BRASIL, 2016b), sobrecarregando a Administração Pública brasileira, que não consegue atender à demanda⁵⁵.

Por fim, o terceiro ponto de simetria entre os dois pares de cidades-gêmeas em questão corresponde à forte presença do crime organizado transnacional e da violência decorrente de sua atuação. A presença desses elementos não é novidade nessa zona de fronteira. No entanto, a relativamente recente presença de grandes facções brasileiras na área, como o PCC e o CV, que têm disputado o controle dos mercados ilícitos e das rotas do crime na região, tem sido apontada como fator essencial na escalada da violência na área (NUNES, 2017; OLIVEIRA,

⁵⁵ A título de exemplo, especificamente no campo da saúde, Carneiro Filho e Lemos (2014) asseveram que, no Hospital Regional de Ponta Porã, os partos de mulheres paraguaias correspondem a 20% do total de atendimentos. Essa grande procura pelo sistema de saúde pública brasileiro tem raízes nos problemas estruturais no sistema paraguaio, que só garante atendimento aos cidadãos com carteira de trabalho assinada (CÉSAR *et al.*, 2015). Assim, em cidades como Ciudad del Este e Pedro Juan Caballero, em que boa parte da população ocupa-se com o trabalho informal, tem-se uma boa parcela da população desassistida em termos de saúde, o que justifica a grande procura por consultas e atendimento médico na fronteira brasileira.

2008). Entender a dinâmica de funcionamento desses mercados ilícitos estabelecidos na fronteira Brasil/Paraguai mostra-se essencial à compreensão da atuação do crime organizado na região e, conseqüentemente, à composição de estratégias destinadas ao seu enfrentamento.

2.3. Mercados ilícitos transnacionais na zona de fronteira entre Brasil e Paraguai: narcotráfico, tráfico de armas e contrabando

A longa extensão da fronteira brasileira e suas características naturais são comumente apontadas como fatores a justificar os desafios do governo brasileiro em manter o controle sobre a região (ALMEIDA, *et al.*, 2017; COSTA, 2017; OLIVEIRA; MARTINS, 2014). A baixa densidade demográfica da região de fronteira, numa média de 10 habitantes por km², também é apontada como um fator de vulnerabilidade a ameaças externas (ALMEIDA *et al.*, 2017).

A natural vulnerabilidade das fronteiras, em comparação com outras partes do território nacional, aprimora as dinâmicas ilícitas e confere às zonas de fronteira posição privilegiada dentro dos mercados ilícitos transnacionais (NUNES, 2017). Tem-se, assim, o espaço propício à fixação e desenvolvimento de empreendimentos criminosos, que se valem justamente do controle estatal precário diante de uma fronteira aberta e livre para o fomento de suas atividades ilícitas, como é o caso da fronteira entre Brasil e Paraguai.

Paulo Pereira (2013, p. 8) assevera que Brasil e Paraguai ocupam papel de destaque no desenvolvimento de atividades ilícitas transnacionais no continente e que existe entre eles uma dinâmica de complementariedade entre oferta e demanda de produtos e serviços ilegais: enquanto o Paraguai corresponde a um país de oferta, o Brasil assume o papel de um país de demanda.

Nesse ponto, a fim de compreender melhor a dinâmica dos mercados ilícitos transnacionais atuantes na zona de fronteira brasileiro-paraguaia, interessante destacar a classificação elaborada por Dreyfus (2009, p. 180), que categoriza as atividades ilícitas como “indústrias criminais”. A primeira delas seria a indústria agroexportadora ilegal, responsável por cultivar, colher e distribuir produtos que ainda não foram processados. A atividade também incorpora mão-de-obra para a produção das matérias primas e redes de coleta, transporte e distribuição ao consumidor em pequena e larga escala (DREYFUS, 2009). O

Paraguai se sobressai nesse aspecto, sendo o maior produtor de *cannabis* da América do Sul segundo a *International Narcotics Control Board* (2012)⁵⁶.

A segunda categoria seria a indústria ilegal de transformação, que pode envolver tanto um processo de produção e transformação da matéria prima, como a atividade de agregar valor a um produto já industrializado. É o que acontece com a produção da folha da coca e sua transformação em cocaína, por exemplo. Dreyfus (2009, p. 180) aponta que o funcionamento dessas indústrias pressupõe a contratação de mão-de-obra nas diferentes etapas de transformação do produto e redes de coleta, transporte e distribuição no atacado e varejo. Nessa categoria, além da cocaína, enquadram-se produção de metanfetamina e a falsificação de cigarros e roupas.

Nesse caso, o Paraguai funciona como uma das mais tradicionais rotas de entrada da cocaína vinda dos países produtores de coca, como Bolívia, Colômbia e Peru, em direção à região do Cone Sul, notadamente o Brasil – o maior mercado consumidor do continente. O Brasil, nesse contexto, torna-se também “ponte” entre o produtor da droga e o mercado consumidor de cocaína norte-americano e europeu⁵⁷ (UNODC, 2013).

A terceira e quarta categorias dizem respeito à indústria predatória ou extrativista ilegal e à indústria de fraude e extorsão. A indústria predatória ou extrativista relaciona-se à atuação do crime organizado no saque e depredação do patrimônio histórico, cultural e ecológico de um país. Envolve, assim, o tráfico de animais silvestres, madeira, pedras preciosas, obras de arte e objetos arqueológicos. A indústria de fraude e extorsão, por sua vez, seria aquela voltada a “*la práctica sistemática y organizada del robo de datos informáticos, el fraude financiero y el robo de identidad. También son consideradas en este grupo las actividades de secuestro de personas o la destrucción, bajo amenaza, de instalaciones de infraestructura industrial*” (DREYFUS, 2009, p. 180). Tem-se ainda a categoria denominada novas formas de escravidão, exploração e comércio de seres humanos, que abrangeria ações do crime organizado no tráfico de imigrantes, tráfico de pessoas para fins sexuais, tráfico de órgãos e trabalho escravo.

A última categoria apresentada é a da indústria de proteção ilegal, voltada à proteção armada das demais categorias de “produção industrial”, com o uso ilegal da força.

⁵⁶ Segundo *International Narcotics Control Board* (2015, p. 63), “enquanto a *cannabis* apreendida na Colômbia em 2014 foi cultivada domesticamente, as apreensões reportadas pelo Brasil foram de *cannabis* que entraram no país vinda do Paraguai”.

⁵⁷ “Brazil, with its extensive land borders with all three major source countries for cocaine, a large population, significant levels of use of both cocaine salt and crack cocaine and a long coastline affording easy access to the Atlantic ocean for onward trafficking to Africa and Europe, plays an important role in the global cocaine market as both a destination and a transit country” (UNODC, 2013, p. 42).

Enquadram-se nessa classificação, dentre outros, os grupos de extermínio e as redes de distribuição de armas de fogo e munição. Destaque-se, nesse cenário, o papel do Brasil, seja como rota para outros países, seja como destino final das armas ilegais (BRASIL, 2006). Ademais, essa “indústria” é a grande responsável pelos altos índices de violência que incidem sobre a região, que vivencia números alarmantes de homicídios (PEREIRA, 2013).

Pensando a partir dessa perspectiva proposta por Dreyfus, a dinâmica do crime organizado na fronteira entre Brasil e Paraguai é balizada no predomínio de três indústrias ilegais: a agroexportadora, a de transformação e de proteção (PEREIRA, 2013). Pelas características relatadas de cada uma delas, tem-se que a zona de fronteira brasileiro-paraguaia é permeada pela incidência de três grandes mercados ilícitos: o de drogas ilícitas, de armas ilegais e de produtos contrabandeados. Assim sendo, para compreender o crime organizado atuante na região, faz-se necessário tratar das dinâmicas – interdependentes – destes três mercados ilícitos transnacionais nela presentes.

2.3.1. *Narcotráfico*

De todas as atividades do crime organizado, o tráfico de drogas é essencial à compreensão das dinâmicas dos mercados ilícitos transnacionais que atuam na região da América Latina como um todo (DREYFUS, 2009), cenário em que Brasil e Paraguai ocupam posições importantes. É pelo território de ambos os países que se estabelecem as principais rotas do narcotráfico da região latino-americana, especialmente de maconha e cocaína (BRASIL, 2016b).

O Paraguai⁵⁸ é o maior produtor de maconha da América do Sul e, ao mesmo tempo, rota alternativa importante para o transporte da cocaína, crack e pasta base produzidas na Bolívia, Peru e Colômbia em direção ao mercado consumidor interno brasileiro (BRASIL, 2016b). Além de ser país com vasto mercado consumidor, o Brasil funciona ainda como país de trânsito para a droga que vem dos países vizinhos em direção à Europa e aos Estados Unidos⁵⁹ (UNODC, 2013).

A posição do Brasil como entreposto entre o produtor da droga e os mercados europeu e norte-americano é estratégia para despistar a fiscalização: parte-se da ideia de que a

⁵⁸ Segundo o *World Drug Report* de 2016 (UNODC), o Paraguai é um dos cinco maiores fornecedores de maconha do mercado internacional, juntamente com Albânia, Colômbia, Jamaica e Holanda.

⁵⁹ Segundo o Relatório Final da CPI do Narcotráfico, cerca de 80% da maconha consumida no Brasil é produzida no Paraguai, ao passo que 60% da cocaína que abastece o mercado consumidor brasileiro transita pelo território paraguaio (BRASIL, 2000).

fiscalização nos portos e aeroportos brasileiros – por onde é escoada a droga em direção ao exterior – é menor que aquela realizada nos países produtores e, por conseguinte, aumentam-se as possibilidades do produto alcançar seu destino final sem intercorrências (GEMELLI, 2013).

O estabelecimento dessas rotas do tráfico de drogas na zona de fronteira brasileiro-paraguaia deu-se principalmente a partir da década de 1980, quando as ações do Estado contra organizações criminosas na Colômbia e México impulsionaram a diáspora de criminosos pela região, que se fixaram em outras localidades na busca por lugares mais seguros e autoridades estatais mais fracas (BAGLEY, 2012). A vulnerabilidade da fronteira entre Brasil e Paraguai, marcada pela movimentação diária e intensa de pessoas através dela e da impossibilidade de fiscalização minuciosa, foi fundamental a sua inclusão como rota de trânsito do narcotráfico transnacional (GEMELLI, 2013).

O grau de organização dos grupos do tráfico de drogas atuantes na região é variável e abrange desde empreendedores autônomos até grandes grupos organizados. Estes últimos são os condutores do que se denominou tráfico de drogas atacadista (BRASIL, 2016b). São os “verdadeiros grandes traficantes (importadores, atacadistas), assim como seus sócios ou parceiros (agentes envolvidos com a lavagem de dinheiro, com o financiamento de negócios escusos, com o transporte da droga, etc.)”, responsáveis pela importação e reexportação da droga e, em grande parte, pelo abastecimento dos traficantes que operam no varejo (SOUZA, 2005, p. 430).

Nesse cenário, destaque-se a instalação de organizações criminosas oriundas de estados da região sudeste, como o Comando Vermelho (CV), ainda durante a década de 1990, e o Primeiro Comando da Capital (PCC), a principal organização criminosa presente na região na atualidade, que passaram a atuar em diversos nós das redes de tráfico internacional de drogas, como a produção de cocaína e maconha nos países fronteiriços, o transporte de grandes carregamentos e, em alguns casos, até mesmo nas redes locais de varejo situadas nas cidades de fronteira (BRASIL, 2016b). A inserção desses grupos criminosos na fronteira com o Paraguai desestruturou “os controles sociais outrora exercidos por grupos de traficantes e contrabandistas ligados às elites locais, favorecendo a uma fragmentação das redes e, conseqüentemente, maior violência entre os atores dos mercados ilegais” (BRASIL, 2016b, p. 64). Em entrevista concedida à Revista Época, publicada em julho de 2017, o delegado da Polícia Federal e ex-adido policial no Paraguai, Antônio Celso dos Santos, afirma que:

O PCC tomou o Paraguai para negociar diretamente com o produtor de maconha e se aproximar do produtor de cocaína na Bolívia, eliminando aos poucos o atravessador [...] A intenção era baratear o custo do produto, monopolizar a distribuição e controlar o transporte (ÉPOCA, 2017)⁶⁰.

O *modus operandi* de distribuição da droga não tem um modelo único engessado, modificando-se de acordo com a necessidade do mercado ilícito. O aumento da repressão estatal, por exemplo, estimula mudanças nas rotas e meios utilizados para o transporte da droga (MACHADO, 2010). O método mais comum para transporte da droga nessa zona de fronteira em específico são os esconderijos em carrocerias, assoalhos, portas, tanques de gasolina de automóveis, ou ainda, em meio às cargas de caminhões. Outros métodos também empregados consistem no transporte por meio de “mulas”, pessoas que atravessam a fronteira carregando a droga em mochilas; e pela via aérea, com grandes carregamentos sendo transportados em aviões privados (BRASIL, 2016b).

Método que tem se tornado comum nos últimos anos é o chamado “cavalo-louco” ou “cachorro-louco”: caminhonetes e caminhões que atravessam as estradas carregadas com maconha ou cocaína e cujos motoristas são orientados pelos criminosos a jogar o veículo contra os policiais e fugir em alta velocidade, diante de uma barreira de fiscalização. Os veículos utilizados nessa estratégia de transporte são precedidos por carros “batedores”, que andam 20 quilômetros a frente dos carregamentos e comunicam por rádio a presença de barreiras policiais (ÉPOCA, 2017; BRASIL, 2016b).

As vias de acesso mais tradicionais usadas pelo crime organizado para distribuição da droga ao seu mercado consumidor interno final são as rodovias federais e estaduais. No caso da fronteira Paraná/Paraguai, além do transporte terrestre realizado, principalmente, pelas BR-277 e BR-163, a droga também é transportada pelo Lago de Itaipu em pequenos barcos a remo ou a motor, que ficam atracados em portos clandestinos mantidos pelo crime organizado no entorno do Lago. As rotas paranaenses são a porta de entrada e de distribuição para os estados do Centro-Oeste e Sul do Brasil (IDESF, 2016b; GEMELLI, 2013).

No caso da fronteira Mato Grosso do Sul/Paraguai, as rotas do tráfico nela estabelecidas são responsáveis pela entrada e distribuição da droga para os estados de São

⁶⁰ “Com mais de 26 mil integrantes, presente nos 27 estados, o PCC é a maior organização criminosa do Brasil. Movimenta cerca de R\$ 240 milhões por ano, de acordo com estimativa de promotores do Ministério Público do Estado de São Paulo, e mantém negócios ilegais em oito países da América do Sul. Com mais de 20 anos de existência, controla os presídios de São Paulo e de vários outros estados. Há algum tempo isso passou a ser pouco, e a facção hoje comanda boa parte do tráfico de drogas no Brasil e para o exterior.” (ÉPOCA, 2017). Cf. O violento plano de expansão no Paraguai da maior facção brasileira. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/brasil/noticia/2017/06/o-violento-plano-de-expansao-no-paraguai-da-maior-facao-brasileira.html>>.

Paulo⁶¹ (onde encontram acesso à distribuição internacional, principalmente pelo Porto de Santos e pelo Aeroporto Internacional de Guarulhos), Minas Gerais, Goiás e Distrito Federal. Suas principais rotas de distribuição passam pelas BR-267, BR-060, BR-163 e BR-463 (IDESF, 2016b). O Mato Grosso do Sul possui como particularidade de sua extensa fronteira seca a quantidade expressiva de estradas vicinais, as chamadas “cabriteiras”, que cortam várias propriedades rurais e cujo controle por parte do Estado se torna particularmente difícil (BRASIL, 2016b).

O número de apreensões vem crescendo nos últimos anos, principalmente na fronteira com o Mato Grosso do Sul, que tem os maiores níveis de maconha e cocaína apreendidas da fronteira brasileira, seguido do Paraná (BRASIL, 2016b). Ademais, apesar do volume crescente de apreensões, existe grande dificuldade de controle estatal das rotas de distribuição do tráfico em razão da flexibilidade e capacidade de adaptação destas pelas organizações criminosas diante da repressão (GEMELLI, 2013). Tal número de apreensões, assim como de prisões e encarceramento é apontado, de um lado, como contributo ao aumento do preço da droga que chega ao consumidor final, mas que, por outro, não possui efeito dissuasivo sobre os transportadores de drogas (BRASIL, 2016b).

2.3.2. *Tráfico de Armas*

O narcotráfico e o tráfico de armas compartilham de uma estreita relação; uma relação simbiótica em que o tráfico de drogas tem sido responsável, desde os anos de 1980, por parte substancial no financiamento do mercado de armas ilegais que, por sua vez, funciona como braço de proteção do mercado ilícito de drogas (TRONCOSO; GARAY, 2017; DREYFUS, 2009; WILLIAMS, 1999). Conforme aponta Dreyfus (2009, p. 183), a produção e distribuição de drogas ilegais, sobretudo em mercados que não existe monopólio, exige certo grau de controle territorial e capacidade ofensiva/defensiva, não só frente à concorrência de outras organizações criminosas como também contra a repressão estatal.

El tráfico de armas esta tan ligado al narcotráfico que los caminos de la distribución de la droga se utilizan en sentido inverso para exportación ilegal de las armas. La mayoría de las veces los narcotraficantes pagan con droga y así los traficantes de armas entran también en este circuito del mundo de las drogas (CASANY, 2010).

⁶¹ Segundo dados da Polícia Federal, em 2016, dos 14.032 kg de cocaína apreendidos em portos brasileiros, 8.872 kg encontravam-se Porto de Santos. Quanto às apreensões em aeroportos do país, no mesmo ano, dos cerca de 1.590 kg de cocaína apreendidos, 1.456 kg deu-se no Aeroporto Internacional de Guarulhos.

O Brasil possui uma próspera e competitiva indústria de armas de pequeno porte, sendo a quarta maior do mundo⁶². Os Estados Unidos são o principal importador dessas armas, chegando a comprar mais de 60% da produção nacional, em alguns períodos. A América Latina vem logo em seguida, ainda que sua importância como importadora venha diminuindo no correr dos anos (SMALL ARMS SURVEY, 2015; DREYUS *et al.*, 2010).

Durante a década de 1990, o Paraguai foi um dos dez maiores importadores de armas de pequeno porte e munição brasileiros, um volume incompatível com a necessidade do país. Segundo o relatório *Small Arms in Brazil: Production, Trade, and Holdings*, esse volume de importações oferecia evidências de vazamento de armas pequenas do mercado legal para o mercado ilícito no Paraguai, sendo que grande parte desse armamento acabava voltando – ilegalmente – para o Brasil (DREYUS *et al.*, 2010).

Essa também foi a conclusão apontada, anos antes, pelo Relatório Final da CPI das Armas, conduzida pela Câmara dos Deputados, em 2006. Segundo as investigações, muitas das armas contrabandeadas para o Brasil são de fabricação nacional, exportadas para países vizinhos e que reingressam em território brasileiro pelas mãos dos agentes do crime organizado. Nesse cenário, o relatório destaca a relevante vulnerabilidade da fronteira com o Paraguai, apontada como a principal rota do tráfico que abastece o mercado ilegal de armas e que militariza o crime organizado atuante no Brasil (BRASIL, 2006). O Paraguai se tornou, assim, o maior fornecedor de armas para o crime organizado no Brasil (DERGHOUGASSIAN; VARONE, 2009).

Além desse efeito bumerangue, isto é, a venda legal de armas brasileiras e seu posterior retorno ilegal para o Brasil através do contrabando na fronteira, Dreyfus (2009b, p. 301) identificou o uso da fronteira Paraguaia para ingresso em território brasileiro de armas compradas ilegalmente no Oriente Médio, Europa Oriental, América do Norte e China. Segundo o autor, as redes transnacionais de tráfico ilícito transportam ilegalmente o armamento, com documentação falsa, em direção ao Paraguai – país com frágeis controles aduaneiros e policiais – para que então o carregamento chegue ao Brasil. O carregamento também pode vir diretamente para o Brasil, geralmente entrando no país por seus principais portos.

As armas ingressam no Brasil sobretudo pelas cidades fronteiriças de Pedro Juan Caballero/Ponta Porã e Ciudad del Este/Foz do Iguaçu através da Ponte da Amizade, do Lago

⁶² Consoante informa o relatório *Small Arms Survey 2015: Weapons and the World* (SMALL ARMS SURVEY, 2015), o Brasil teve um crescimento de 295% nas vendas entre 2001 e 2012. O país é o único, dentre os quatro maiores exportadores, cujas transferências de armamentos não são transparentes.

de Itaipu e do rio Paraná. Em sua maioria, segundo a Polícia Federal (2018)⁶³, correspondem a armas de pequeno porte, como pistolas e revólveres. As armas longas, como rifles e fuzis, por exemplo, têm origem nos Estados Unidos, mas boa parte delas é vendida no Paraguai e chega ao Brasil ilegalmente (ESTADÃO, 2018; REUTERS, 2018).

O arsenal que atravessa a fronteira paraguaia em direção ao Brasil entra de forma fracionada, geralmente em pequenas quantidades em meio a um grande carregamento ou em carros de passeio. Ele também é feito por ônibus, barcos, balsas e pequenos aviões. O carregamento pesado é feito por balsas e barcos, boa parte no período da noite, pelo Lago de Itaipu; enquanto pelos ônibus – os mesmos utilizados pelos “sacoleiros” – acontece o tráfico de “formiguinha”, em que os traficantes camuflam as armas em meio a outros objetos como aparelhos eletrônicos e roupas para burlar a fiscalização (BRASIL, 2000). Essas rotas destinam-se, em sua maioria, aos mercados do Rio de Janeiro e de São Paulo e alimentam as grandes facções lá atuantes, isto é, o PCC e o CV (ALMEIDA *et al.*, 2017).

A rota aérea, por sua vez, realizada por meio de aviões de pequeno porte, é utilizada principalmente na fronteira com o Mato Grosso do Sul, em voos clandestinos com entrega específica para o interior de São Paulo e Minas Gerais.

Vale destacar que, segundo a Polícia Federal (2018), das oito principais portas de entrada de armas no Brasil, três se localizam na fronteira com o Paraguai: Tríplice Fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina, nas cidades de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú; Fronteira Guaíra (PR) e Salto del Guaíra (PY)⁶⁴ e Fronteira Ponta Porã e Pedro Juan Caballero (ESTADÃO, 2018). Saindo dessas cidades, para alcançar o estado de São Paulo, os traficantes utilizam as rodovias BR-277, BR-369 e BR-374; para chegar ao Rio de Janeiro, a BR-116 também é utilizada.

2.3.3. *Contrabando*

Na definição da Organização Mundial das Aduanas (OMA), consoante a Convenção de Nairóbi⁶⁵ (1977), contrabando corresponde a toda e qualquer fraude aduaneira⁶⁶

⁶³ A Divisão de Repressão a Crimes contra o Patrimônio e ao Tráfico de Armas da Polícia Federal (PF) realizou diagnóstico sobre a entrada de armas contrabandeadas no Brasil. O relatório final, assinado pelo Delegado da Polícia Federal Luiz Flávio Zampronha, foi divulgado em janeiro de 2018 a algumas entidades da imprensa nacional, mas ainda não se encontra disponível para consulta pública. Assim, as informações apresentadas nesse tópico a respeito do tema são referentes àquelas coletadas nos órgãos de imprensa.

⁶⁴ Os traficantes têm dado preferência à rota de Guaíra em detrimento da rota de Foz do Iguaçu, em razão da maior atividade de fiscalização existente nesta última (COSSUL, 2015).

⁶⁵ Convenção de Nairóbi é o nome pelo qual ficou conhecida a *International Convention on mutual administrative assistance for the prevention, investigation and repression of customs offenses*.

consistente na circulação de mercadorias através de uma fronteira aduaneira, por qualquer meio clandestino. Incluem-se neste rol as mercadorias importadas/exportadas clandestinamente cuja venda é proibida; aquelas que dependem de registro, análise ou autorização do órgão público competente; e as que não pagaram os devidos impostos de importação/exportação⁶⁷.

Trata-se de uma prática delitativa altamente nociva às economias locais, consistindo numa modalidade ilícita extremamente lucrativa, sobretudo aos chefes das redes criminosas. Por essa razão, serve como braço importante da criminalidade organizada, estando geralmente associada a outras condutas criminosas, como o tráfico de drogas e de armas, por exemplo, a quem serve como importante fonte de receita (UNODC, 2014; WORLD ECONOMIC FORUM, 2012). Assim, é no contrabando que o tráfico de drogas e de armas encontra facilidades para ampliar suas ações, utilizando-se das mesmas rotas para transportar dinheiro e mercadorias ilícitas (TRONCOSO; GARAY, 2017).

Considerando a realidade brasileira, o contrabando tem presença intensa na fronteira com o Paraguai, a principal porta de entrada dos produtos contrabandeados consumidos no Brasil (BRASIL, 2016b). Além dos “sacoleiros”, que se utilizam das zonas de fronteira para adquirir mercadorias para revenda, também grandes contrabandistas, como de cigarro, por exemplo, atuam na região (BRASIL, 2016). Quanto a estes últimos, diferentemente do que ocorre com os narcotraficantes, nota-se certa condescendência por parte dos moradores locais e mesmo das autoridades da região, que tendem a não trata-los como criminosos, percebendo-se suas práticas como legítimas (BRASIL, 2016b). A combinação de tolerância social, altos lucros e penalidades baixas torna o contrabando um meio atraente de fazer dinheiro para grupos criminosos organizados (UNODC, 2014).

Ao contrário do senso comum, que tende a ver a fronteira entre Foz do Iguaçu (PR) e Ciudad del Este (PY) como a mais importante em termos de contrabando, a principal porta de entrada em território brasileiro de produtos contrabandeados e falsificados está entre as cidades de Ponta Porã (PR) e Pedro Juan Caballero (PY). Entre essas cidades, além das condições geográficas de uma fronteira seca de 600 km de extensão serem mais favoráveis à prática, quase não existe nenhum tipo de fiscalização do Estado. O comércio ilícito

⁶⁶ Fraude aduaneira, para fins da Convenção, ocorre quando um indivíduo engana a alfândega e evade assim, total ou parcialmente, o pagamento de direitos e taxas de importação ou de exportação ou a aplicação de proibições ou restrições previstas pela legislação aduaneira ou obtenha qualquer vantagem contrária à legislação aduaneira.

⁶⁷ Nesse aspecto, a legislação brasileira entende de maneira diversa. Para o Código Penal, iludir o pagamento de impostos de importação/exportação configura no crime de descaminho (art. 334) e não de contrabando (art. 334-A). Para fins do presente trabalho, considerando o posicionamento internacional sobre a matéria, os dois tipos serão postos sob a mesma denominação, no caso, como contrabando.

transfronteiriço da zona Foz do Iguaçu/Ciudad del Este, por outro lado, é a principal rota de “contrabando formiga”⁶⁸ (RODER, 2005).

Segundo estudo realizado em 2015 pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF), o contrabando no Brasil, vindo do Paraguai, obedece a duas etapas, sendo que, em cada uma delas, existe um esquema subdividido, controlado e eficaz de atribuição de funções.

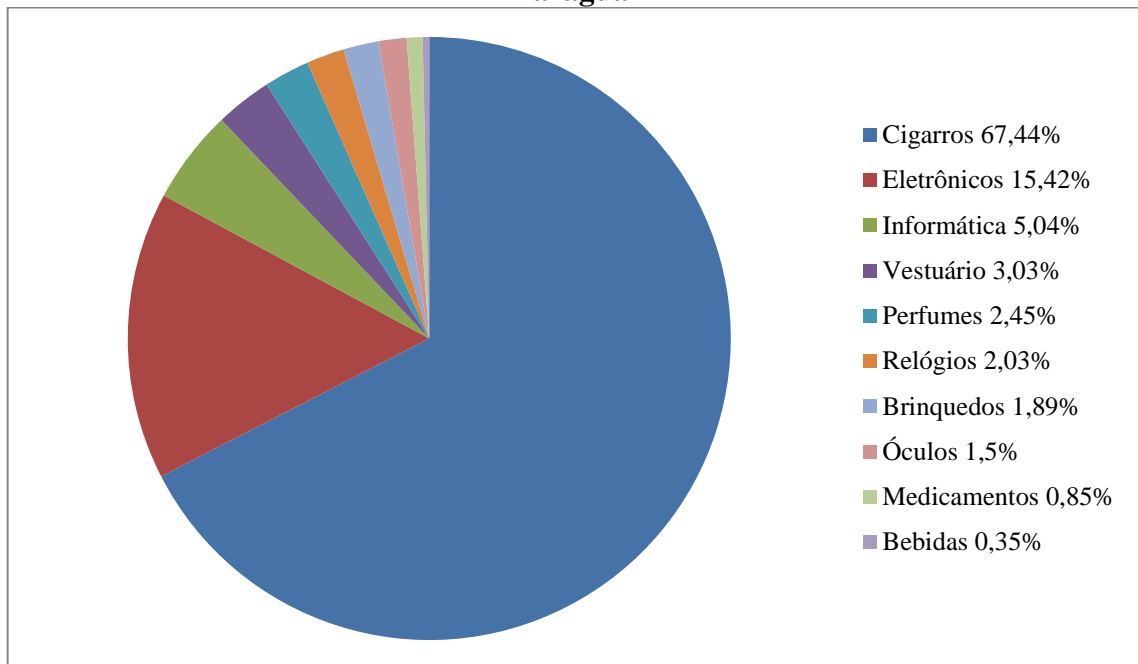
Na primeira etapa, que acontece ainda na região de fronteira, tem-se uma cadeia produtiva organizada que envolve “donos dos portos clandestinos, passadores ou *paseros*, barqueiros, capivaras, olheiros, motoristas, batedores, donos de depósitos, agentes encarregados dos pagamentos de toda a cadeia e, por fim, o Patrão (mais alto escalão do contrabando)” (IDESF, 2015, p. 7). A segunda etapa dá-se já no destino da mercadoria, que na extensa maioria das vezes é a cidade de São Paulo. A mercadoria é adquirida por grandes distribuidores, que se responsabilizam pelo abastecimento de pequenos depósitos e que iniciam o processo de distribuição para o varejo ou feiras até chegar ao consumidor final. Nessa etapa, o estudo ainda identificou uma terceira função: o especialista de mercado, a quem caberia supervisionar, dar suporte e ficar atento às tendências e gostos do consumidor, fazendo com que a mercadoria que chega às mãos do cliente seja de seu agrado.

O IDESF (2015, p. 8) estima que, apenas na região Foz do Iguaçu, o mercado ilícito do contrabando empregue aproximadamente 15.000 pessoas, que recebem, em média, R\$ 985,00 por mês, em condições de trabalho precárias e exploratórias. Os altos vencimentos desse sistema, evidentemente, concentram-se nas mãos de apenas 2% desses “empregados”, o mais alto escalão do contrabando.

O produto mais contrabandeado é o cigarro, que corresponde a 67,44% das mercadorias contrabandeadas que entram no país pelas fronteiras com o Paraguai, seguido de eletrônicos (15,42%) e equipamentos de informática (5,04%). Em termos de rentabilidade, no entanto, os medicamentos tomam a dianteira e chegam a ter 900% de lucratividade, enquanto os produtos de informática e eletrônicos (13,34% e 19,66%, respectivamente) apresentam o menor grau de lucratividade. O cigarro chega a trazer lucros de 231,15% aos contrabandistas (IDESF, 2015).

⁶⁸ Na definição de Ariane Roder (2005, p. 12), contrabando-formiga diz respeito ao “comércio ilícito de pequena escala, geralmente feita por pessoas (nomeadas de mulas) contratadas pela rede organizada do crime para transportar pela fronteira mercadorias de pequeno porte”.

Gráfico 1 – As dez mercadorias mais contrabandeadas na fronteira entre Brasil e Paraguai



Fonte: IDESF (2015, p. 8).

Segundo o Fórum Nacional Contra a Pirataria e a Ilegalidade (FNCP)⁶⁹, o ingresso no Brasil de produtos via contrabando e outras formas ilícitas provocou um prejuízo, em 2015, de R\$115 bilhões, dentre os quais R\$80 bilhões referem-se às perdas das empresas e R\$35 bilhões concerne ao que o governo (nas três esferas) deixou de arrecadar em impostos.

As duas grandes rotas desse contrabando são a BR-277 e a BR-163. A BR-277, que liga a cidade de Foz do Iguaçu ao Porto de Paranaguá (PR), é via de distribuição para os estados do Centro-Oeste e Sul do Brasil. Já a BR-163, que liga a cidade de Tenente Portela (RS) a Santarém (PA), passando pelos estados do Paraná e Mato Grosso do Sul, viabiliza a distribuição do contrabando que entra pela fronteira seca do país. Por fazer intersecção com outras 10 rodovias federais, a BR-163 é rota detentora de alta capilaridade (IDESF, 2015).

Além das rodovias federais, os grupos criminosos também se utilizam de rodovias estaduais, como a MS-165 e a MS-385, por exemplo, além das estradas rurais municipais, que sem nenhuma infraestrutura e policiamento, permitem que o contrabando atravessasse livremente (IDESF, 2016b). As vias fluviais também são amplamente utilizadas, no caso da fronteira do Paraná, estando estabelecidas ao redor do Lago de Itaipu (BRASIL, 2016b).

A despeito disso, dados apurados pelo relatório *Segurança Pública nas Fronteiras: Diagnóstico Socioeconômico e Demográfico* (BRASIL, 2016) apontam que o maior número

⁶⁹ Cf. Contrabando custa R\$ 115 bilhões ao país. Disponível em: <<http://www.fnpc.org.br/download/contrabando-6.7.16.pdf>>. Acesso em 16 jul. 2017.

de ocorrências de apreensões de contrabando na faixa de fronteira brasileira deu-se na região de Ponta Porã, com Foz do Iguaçu ocupando a quarta colocação.

2.4. Síntese do Capítulo

A partir da descrição feita acerca dos mercados ilícitos transnacionais inseridos no contexto da zona de fronteira entre Brasil e Paraguai nota-se certa centralidade do mercado de drogas ilícitas, como um elo a conectar os demais mercados ilícitos apresentados. A relação se torna ainda mais próxima e evidente quando se trata da combinação entre drogas e armas: a tendência da região é que os mesmos atores envolvidos no tráfico de drogas organizem o tráfico e o comércio ilegal de armas e munições, eliminando assim a necessidade de recorrer a organizações intermediárias para tanto (DREYFUS, 2009).

Não menos importante é a relação destes dois mercados ilícitos com o contrabando de produtos, normalmente encarado como inofensivo pela sociedade - e até mesmo como legítimo - e com certa condescendência pelas autoridades. O mercado ilícito de produtos contrabandeados é importante braço de financiamento das ações do crime organizado e um instrumento para lavagem de dinheiro (UNODC, 2014).

As dinâmicas apontadas de referidos mercados evidenciam a importância da zona de fronteira brasileiro-paraguaia para o crime organizado atuante na América Latina e mostram como as cidades-gêmeas de Foz do Iguaçu/Ciudad del Este e Ponta Porã/Pedro Juan Caballero ocupam posição de destaque nas rotas criminais que se estabelecem na região. Destaque-se, nessas cidades-gêmeas, o ingresso das comunidades mais pobres nos circuitos de contrabando e do tráfico, principalmente de jovens, cooptados para trabalhar nas pontas desses mercados ilegais (BRASIL, 2016b; COSSUL, 2015). A condição de pobreza, desigualdade social e baixas oportunidades de inserção no mercado de trabalho são fatores determinantes a tornar indivíduos suscetíveis à adesão à rede das organizações criminosas (COSSUL, 2015; FRAGA, 2003). A violência da região está intrinsecamente relacionada à criminalidade organizada ali estabelecida, que por sua vez, tem suas raízes em uma situação de profunda desigualdade social (DREYFUS, 2009).

Assim sendo, os Estados brasileiro e paraguaio têm se movimentado, nos últimos anos, em direção ao combate dessa criminalidade que assola sua fronteira compartilhada e que tem sido fonte de insegurança regional. Nesse cenário, a cooperação entre os dois países tem crescido como alternativa viável e de mais efetividade no combate ao crime organizado transnacional.

3. COOPERAÇÃO ENTRE BRASIL E PARAGUAI PARA O COMBATE AO CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL

Em razão de sua atuação simultânea em mais de um país, através de uma rede difusa de operação, o crime organizado ganhou status de transnacional e passou a ser objeto de preocupação da comunidade internacional, não só por ser uma ameaça à paz e à segurança (ONU, 2000), mas também por constituir-se em fator que leva à violação de direitos humanos e ao comprometimento do desenvolvimento socioeconômico, cultural, político e civil de comunidades inteiras ao redor do mundo.

Num contexto de expansão do crime organizado, a atuação estatal não poderia ficar adstrita às fronteiras nacionais, sob pena de restar infrutífera qualquer política nesse sentido. Como aponta o Relatório *The Globalization of Crime* da UNODC (2010, p. 2) “*since crime has gone global, purely national responses are inadequate: they displace the problem from one country to another*”. Emerge, então, a necessidade de internacionalizar o enfrentamento a essa prática delitativa, como forma de tentar conter o avanço do crime transnacional e suas consequências à segurança dos cidadãos e ao desenvolvimento sustentável de economias locais e regionais.

A cooperação internacional torna-se, assim, uma importante ferramenta de fortalecimento dos Estados e de suas instituições destinadas à prevenção e ao combate ao crime organizado, bem como da segurança nos planos interno e internacional; o instrumento com maior aptidão a conferir uma resposta mais adequada e eficaz ao problema (CEPIK; BORBA, 2011; NAIM, 2006).

A promoção da cooperação é, inclusive, o objetivo da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, que em seu artigo 1º esclarece que o objetivo da Convenção consiste na promoção da cooperação para prevenir e combater mais eficazmente a criminalidade organizada transnacional, cooperação esta que pode ser desenvolvida em diferentes níveis e em setores distintos.

O presente capítulo discute, inicialmente, o papel e a importância da cooperação como instrumento de combate à criminalidade organizada. Em seguida, trata dos aspectos da agenda brasileira no combate ao crime organizado na fronteira, isto é, as políticas institucionais e a gestão pública brasileira relativas ao tema de crime transnacional, bem como a inserção da cooperação dentre essas políticas. Por fim, apresenta a análise dos instrumentos de cooperação entre Brasil e Paraguai voltados ao combate ao crime organizado na fronteira,

especificamente, aqueles que versam sobre os três maiores mercados ilícitos na região: o de drogas ilícitas, o de armas ilegais e o de contrabando.

3.1. A cooperação como instrumento de combate à criminalidade organizada

Como já abordado anteriormente, a onda de mudanças que atingiu a sociedade global no pós-Guerra Fria trouxe consigo alterações significativas à agenda de segurança internacional, até então dominada pela preocupação com os conflitos interestatais. Nesse novo contexto de ampliação da agenda de segurança internacional, o crime organizado transnacional passou a ocupar papel de destaque no plano internacional (SAADI, 2015), sendo considerado uma das novas ameaças à paz e à segurança internacional, um fenômeno multifacetado que se manifesta em diferentes tipos de crime (CAIXETA; SUYAMA; MACEDO, 2016).

Antes tratado como problema exclusivamente doméstico, o recrudescimento das ações do crime organizado transnacional evidenciaram cada vez mais “a insuficiência das iniciativas individuais dos Estados na área de segurança, tornando a cooperação um instrumento essencial para o provimento deste bem público em nível regional” (OLIVEIRA JÚNIOR; SILVA FILHO, 2014, p. 172). Esse também é o posicionamento da ONU ao defender como inadequadas as respostas ao crime global e aos mercados ilícitos transnacionais que permanecem adstritas ao âmbito interno dos Estados, porquanto o tema exija ações de enfrentamento igualmente globais (UNODC, 2010).

No mesmo sentido, Naim (2006, p. 227) afirma que as estratégias de combate ao comércio ilícito que se alicerçam unicamente em ações governamentais domésticas estão fadadas ao fracasso porque esbarram nas limitações inerentes aos próprios governos, isto é, “entraves burocráticos, fronteiras nacionais, jurisdições legais, objetivos diplomáticos conflitantes e preocupações políticas delicadas”, das quais o crime organizado habilmente tira vantagem. Para o autor, as ações unilaterais produzem resultados meramente ocasionais e imediatos.

Assim, se a contenção dos mercados ilícitos transnacionais está além da capacidade autônoma dos Estados, a concatenação de esforços entre Estados se faz uma necessidade e a cooperação internacional se torna um imperativo (NAIM, 2006)⁷⁰. Cooperação esta que deve

⁷⁰ “Tirar o peso dos ombros do governo é essencial. Mas, obviamente, os benefícios até mesmo da estratégia mais bem elaborada correm o risco de terminar nas fronteiras do país – e com isso se esvai qualquer perspectiva de um sucesso mais duradouro. Ora, o comércio ilícito é um problema que cruza fronteiras. E a única solução

estar voltada ao desmantelamento dos mercados ilícitos e não apenas dos grupos criminosos que os exploram. Caso contrário, novos grupos criminosos simplesmente preencherão as lacunas e novas rotas serão encontradas (UNODC, 2010).

A cooperação para combate ao crime organizado tornou-se, inclusive, parte dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), agenda mundial adotada pelas Nações Unidas em 2015 e composta por 17 objetivos e 169 metas a serem cumpridas até 2030. O combate a todas as formas de crime organizado é objeto da meta número 4, do Objetivo 16 dos ODS (Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis). Nessa agenda, a cooperação é apontada como uma dos meios de fortalecimento das instituições nacionais destinadas à construção de capacidades para prevenção da violência, combate ao terrorismo e ao crime⁷¹ (ONU, 2015).

Ao tratar sobre a definição da cooperação internacional, Keohane (1984, p. 51) afirma que esta:

[...] requires that the actions of separate individuals or organizations — which are not in pre-existent harmony — be brought into conformity with one another through a process of negotiation, which is often referred to as "policy coordination".

A cooperação internacional ocorre, portanto, quando diferentes atores ajustam mutuamente seu comportamento às preferências reais ou esperadas de outros, por meio de um processo de articulação política. Para o autor, a cooperação entre Estados acontece quando as políticas realmente seguidas por um governo são consideradas por seus parceiros como facilitadoras da realização de seus próprios objetivos, como resultado de um processo de coordenação de políticas⁷² (KEOHANE, 1984, p. 51).

Cooperação, no entanto, não pode ser considerada como sinônimo de harmonia. Cooperar é ajustar preferências ou condutas, num ambiente marcado pelo conflito, com o objetivo de alcançar um interesse comum. Harmonia, por outro lado, pressupõe um ambiente sem discordância, não havendo, portanto, qualquer necessidade de ajuste. A cooperação só

para um problema como esse é uma que cruze fronteiras. O que significa que a cooperação internacional é um imperativo.” (NAIM, 2006, p. 240).

⁷¹ Esse é o teor da meta 16a: “Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime” (ONU, 2015).

⁷² No original: “Cooperation occurs when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others, through a process of policy co-ordination. To summarize more formally, intergovernmental cooperation takes place when the policies actually followed by one government are regarded by its partners as facilitating realization of their own objectives, as the result of a process of policy coordination.” (KEOHANE, 1984, p. 51).

ocorre justamente onde não há harmonia. A cooperação não deve ser vista como ausência de conflito, mas sim como uma reação a conflitos ou conflitos em potencial: sem o conflito, não há necessidade de cooperar (KEOHANE, 1988; 1984).

No contexto atual de integração global e de crescente interdependência entre os Estados nacionais, os objetivos da política interna estão cada vez mais sujeitos às forças internacionais. Assim, a cooperação internacional é ferramenta fortalecedora da capacidade dos governos nacionais de alcançarem os objetivos de suas políticas nacionais, na medida em que permite que os Estados conquistem algum controle sobre as forças que atravessam suas fronteiras e afetam suas populações (KAUL; GRUNBERG; STERN, 2012). É por meio da cooperação internacional que se torna possível assegurar um provimento efetivo de determinados bens públicos que, por sua natureza, transcendem os limites geográficos e políticos dos países, a exemplo dos direitos humanos, da estabilidade econômica e da segurança internacional (OLIVEIRA JÚNIOR; SILVA FILHO, 2014).

Evidentemente, a missão de estabelecer vínculos de cooperação não é tarefa fácil⁷³. As incertezas sobre a natureza exata do problema e a exequibilidade das possíveis opções políticas são apontadas como exemplos de entraves a essa cooperação (KAUL; GRUNBERG; STERN, 2012).

Quando se trata do tema de combate às redes internacionais do crime organizado e aos mercados ilícitos transnacionais por elas explorados, assumem posição de destaque a cooperação em segurança e a cooperação em defesa que, em geral, gravitam ao redor de ações voltadas ao fornecimento da infraestrutura necessária ao combate ao crime organizado “por meio da integração das estratégias de ação policial e militar, do financiamento à aquisição de equipamentos e do treinamento e capacitação de pessoal, ampliando assim o capital físico e humano das instituições de segurança” (OLIVEIRA JÚNIOR; SILVA FILHO, 2014, p. 177).

Nesse contexto de aproximação dos Estados em prol do desenvolvimento de ações conjuntas em temas de segurança e defesa contra o crime organizado transnacional, as fronteiras também assumem papel de relevância dentro do cenário internacional, uma vez que é por meio delas que podem ser executados programas e projetos de cooperação bilateral e multilateral tendo em vista esse interesse em comum. (SANTOS; BARROS, 2016).

Na relação cooperativa entre Brasil e Paraguai, a agenda fronteiriça ainda é muito incipiente e se encontra basicamente focada em temas de segurança e defesa. Para Costa

⁷³ Sobre as dificuldades de cooperação internacional, Axelrod e Keohane (1985, p. 226): “*Achieving cooperation is difficult in world politics. There is no common government to enforce rules, and by standards of domestic society, international institutions are weak. Cheating and deception are endemic*”.

(2017), a relação entre Brasil e Paraguai ainda é alicerçada na desconfiança e carregada por tensões mal resolvidas que dificultam boas práticas de cooperação e efetiva integração fronteiriça. Nesse sentido:

[...] as megaoperações realizadas pelo Brasil em suas fronteiras e a constante presença das Forças Armadas geram uma assimetria de poder que dificulta a ruptura da desconfiança, pois, durante boa parte da história do Brasil, o país atuou de modo soberanista nas fronteiras sem preocupar-se em desenvolver canais de diálogo e envolvimento do país vizinho em suas ações na fronteira (COSTA, 2017, p. 148).

Também as assimetrias de interesses entre os dois países incidem como obstáculos à cooperação: enquanto o interesse do Brasil na fronteira direciona-se ao enfrentamento do narcotráfico e de seus crimes conexos, o Paraguai está muito mais preocupado com questões de segurança fundiária e a tensão social ocasionada pelos “brasiguaios”, estes últimos vistos como uma presença imperialista do Brasil em seu território (COSTA, 2017).

A relação bilateral de cooperação internacional em segurança e defesa brasileiro-paraguaia reflete um contexto perceptível em toda a América do Sul, em que as visíveis rivalidades e desconfianças entre os Estados causam sérios entraves à formação de mecanismos de cooperação estáveis, cooperação esta que também esbarra em limitações de ordem orçamentária, política e institucional de cada país (CEPIK; ARTURI, 2011). Ademais, as grandes assimetrias entre as economias nacionais e as divergências quanto a muitas propostas políticas também são vistas como obstáculos para acordos de cooperação efetivos (CAMARGO, 2010).

Os primeiros passos em direção ao estabelecimento de ações cooperativas entre os dois países relacionam-se ao desenvolvimento de instituições nacionais de articulação interna, capazes de congregiar os atores de segurança e defesa para a proteção de fronteiras, cuja dificuldade de diálogo, enquanto instâncias envolvidas na questão, é um dos grandes obstáculos em termos de cooperação transfronteiriça (SILVA, 2008).

Considerando-se a natureza dos interesses envolvidos, o Brasil caminha no sentido do reconhecimento da necessidade e importância da promoção de ações de cooperação por meio de suas políticas públicas como medida de enfrentamento ao crime organizado transnacional, notadamente aquele que se encontra enraizado em suas regiões de fronteira. Assim sendo, o país vem ampliando sua estrutura institucional de modo a viabilizar suas ações externas e de cooperação.

3.2. Agenda brasileira no combate ao crime organizado na fronteira: políticas institucionais e a gestão pública brasileira na questão

Acompanhando a movimentação global em torno do tema do crime organizado, o Brasil começou a engajar-se mais ativamente no enfrentamento do crime organizado transnacional a partir dos anos de 1990. Inicialmente, o país optou por uma abordagem multilateral para promoção da segurança, tendo ratificado a maioria dos instrumentos internacionais e regionais destinados à questão. Mais recentemente, especificamente durante período do governo Lula da Silva (2003-2010), o país dedicou-se ainda mais fortemente a essa abordagem internacional de questões de segurança e passou a focar na composição de arranjos regionais e sub-regionais (MUGGAH; DINIZ, 2013).

Nesse contexto de intensificação do combate internacional ao crime organizado na agenda externa brasileira durante o primeiro governo Lula da Silva, o Brasil deu os primeiros passos em direção à criação de uma estrutura institucional interna responsável por tratar especificamente da temática. Na época, coube ao Ministério da Justiça o papel de lidar com o crime organizado transnacional, tarefa operacionalizada pela Polícia Federal (PF) e, em alguma medida, pela Polícia Rodoviária Federal (PRF)⁷⁴: enquanto a PRF possui uma Divisão de Combate ao Crime, a Polícia Federal conta com a Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado (DICOR), esta última, mais específica quanto ao tema do crime organizado.

Vale salientar que a DICOR organiza-se ao redor de cinco grandes áreas temáticas: crimes contra o patrimônio, tráfico de armas, crimes financeiros, tráfico de drogas e crimes contra a Fazenda Pública (BRASIL, 2016), cada uma compondo uma divisão burocrática dentro do órgão, o que denota o foco das ações promovidas pela Instituição.

Além da PF, o Ministério da Justiça possui Secretarias Especiais que também possuem ações voltadas à tratativa do crime organizado transnacional, tais como a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD) e a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), sendo esta última a responsável pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), a quem compete a articulação dos órgãos governamentais para o combate à lavagem de dinheiro, ao crime

⁷⁴ A DPRF é órgão auxiliar no combate ao crime organizado transnacional. “Com o objetivo de prevenir e conter ações de tráfico de armas, drogas e humanos, contrabando, pirataria e roubo de veículos, o DPRF exerce um papel fundamental nas estradas e entornos das áreas de fronteira terrestre” (MUGGAH; DINIZ, 2013, p. 13).

organizado transnacional, à recuperação de ativos e à cooperação jurídica internacional (BRASIL, 2018).

Mudanças recentes na organização institucional do país alteraram as competências atribuídas ao Ministério da Justiça: atualmente, o comando das atividades de combate ao crime organizado transnacional encontra-se em poder do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, criado pela Medida Provisória nº 821, de 26 de fevereiro de 2018, uma vez que a este novo Ministério foram incorporadas as estruturas das Polícias Federal e Rodoviária Federal.

Mas o Ministério da Justiça não era, assim como Ministério Extraordinário da Segurança Pública também não o é, a única entidade pública a ter ações voltadas ao combate do crime organizado transnacional. Ainda que sem a devida coordenação entre suas respectivas ações, outros órgãos e departamentos dos diversos Poderes também atuam nesse quesito, a exemplo do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Fazenda, do Conselho de Defesa Nacional, do Ministério Público Federal, do Ministério da Defesa, dentre outros (MUGGAH; DINIZ, 2013). Fica claro, assim, que a tratativa da questão encontra-se pulverizada entre diversos órgãos da estrutura burocrática, não havendo a devida articulação entre estes que permita chegar a uma medida unificada efetiva face ao problema (BRASIL, 2015).

Nesse cenário, considerando os objetivos do presente estudo, vale destacar a atuação do Ministério da Fazenda, através da Secretaria da Receita Federal do Brasil, quanto à repressão ao mercado ilícito do contrabando. A Polícia Federal, ainda que seja o órgão primariamente responsável pelo combate ao crime organizado no país, não possui em sua organização interna uma divisão destinada ao combate ao contrabando, tal como acontece com os entorpecentes, por exemplo. Coube, então, à Receita Federal a responsabilidade de cuidar do planejamento, coordenação e realização de atividades de repressão ao contrabando, descaminho, contrafação e pirataria. O órgão dedica a Coordenação-Geral de Combate ao Contrabando e Descaminho (Corep) e a Subsecretaria de Aduana e Relações Internacionais (Suari) a essa finalidade (BRASIL, 2017).

Destaque-se, igualmente, a atuação mais assertiva das Forças Armadas no combate ao crime organizado, especialmente em área de fronteira, promovendo ações constantes de repressão ao longo das fronteiras terrestre e marítima do país (MUGGAH; DINIZ, 2013). A Operação Ágata, levada a efeito desde 2011 e que se encontra em sua 13ª edição, é exemplo desse engajamento ativo das Forças Armadas no tema.

Observa-se pela composição administrativo-burocrática até então delineada que não existe, dentro da Administração Pública brasileira, órgão especialmente destinado a tratar do crime organizado transnacional dentro da perspectiva de fronteiras. Em outras palavras, a organização institucional brasileira enfrenta o problema de modo geral, sem destacar um órgão dentro da estrutura já existente para atuar no combate ao crime organizado especificamente na região de fronteira. Ademais, ao entregar a responsabilidade de lidar com o tema a diversos órgãos governamentais, a estrutura institucional de combate ao crime organizado sofre com dificuldades quanto à coordenação institucional e ao delineamento das atribuições de cada um na temática (FERREIRA, 2012).

Além do estabelecimento da organização estatal interna dedicada ao combate ao crime organizado transnacional, o início dos anos 2000 também foi importante na fixação do caráter estratégico das fronteiras em âmbito nacional, a ser pensada não apenas dentro da agenda de segurança e defesa nacional, mas também abrindo-se espaço à discussão da temática de desenvolvimento regional das fronteiras, dentre as quais se destacam questões relativas ao desenvolvimento econômico, infraestrutura, vigilância sanitária e exercício da cidadania (MARIÉ, 2017).

O Governo Lula da Silva, notadamente, foi marcado por uma produção crescente de políticas de desenvolvimento, com viés cooperativo. As ações referentes à defesa e à segurança, de modo similar, também galgaram espaço significativo nessa agenda (SCHERMA, 2016b).

Nessa perspectiva, a Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional criou, em 2000, o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), que visava a retomar o crescimento da faixa de fronteira brasileira (BRASIL, 2010). Avaliado negativamente em razão da “alocação de recursos sem diretrizes claras, desconsiderando as diferenças sub-regionais” (KRÜGER *et al.*, 2017, p. 42), o Programa foi reestruturado para dar prioridade tanto ao desenvolvimento regional⁷⁵ quanto à integração da América do Sul. Ademais, do modo como havia sido concebido inicialmente, no início da década, o Programa “colocava toda a ênfase na ideia da fronteira como peça fundamental da defesa nacional e da imposição de barreiras às ameaças externas, implicando, de fato, a imposição de limites nas relações com os países vizinhos” (BRASIL, 2005, p. 5),

⁷⁵ Com a promulgação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), por meio do Decreto nº 6.047/2007, que tem como objetivo a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, orientando os programas e ações federais no território nacional, a faixa de fronteira foi definida com uma das áreas de tratamento prioritário (BRASIL, 2007).

dificultando ações de cooperação com os territórios limítrofes. Segundo Costa (2017, p. 134), os processos de cooperação no contexto de fronteira ocupavam papel secundário, estando estes voltados aos grandes centros políticos, não considerando a fronteira como espaço relevante.

Nesse movimento de mudança do posicionamento quanto à importância das fronteiras no cenário nacional, é importante destacar a criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) pelo Decreto nº 8/2010. A Comissão, coordenada pelo Ministério da Integração Nacional e articulada a outros dezoito ministérios e demais entidades federais, estaduais e municipais, tinha como objetivo minimizar os efeitos negativos que a fragmentação e a desarticulação das políticas públicas em execução causavam à região de fronteira (BRASIL, 2015). A ideia era propor medidas e ações que dessem ensejo ao desenvolvimento de iniciativas necessárias à atuação do Governo na fronteira, contribuindo no aperfeiçoamento da gestão de políticas públicas para o desenvolvimento da faixa fronteira (BRASIL, 2011).

Assim, a reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, seguida da criação da Comissão Permanente, denotava um

[...] momento de passagem de uma concepção de fronteira exclusivamente de defesa e limites territoriais, rígida e isolante, para uma concepção de aproximação, união e abertura num espaço integrador sobre o qual se devem orientar as estratégias de desenvolvimento através de ações conjuntas entre países vizinhos (BRASIL, 2005, p. 174).

Nesse período de destaque alcançado pela região de fronteira, a temática do crime organizado transnacional, especialmente aquele envolvido com o tráfico ilícito de entorpecentes, é alçada ao patamar das principais questões da agenda internacional brasileira (BRASIL, 2010b). Como resultado dessa perspectiva e reconhecendo não só a vulnerabilidade de suas fronteiras nesse aspecto, mas também reafirmando o entendimento quanto à necessidade e importância de estabelecer vínculos de cooperação internacional com os Estados vizinhos como condição essencial ao adequado e eficiente enfrentamento do crime organizado transnacional (BRASIL, 2010b), o Governo Federal editou o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) (Decreto nº 7.496/2011).

Pelo Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) pretendia-se, em primeiro lugar, o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão do crime organizado transnacional atuante na faixa de fronteira brasileira, a partir da efetiva integração das forças de segurança pública e Forças Armadas da União, além da ação dos Estados e Municípios

situados na faixa de fronteira (BRASIL, 2011b). De maneira inovadora, conferiu prioridade de integração à América do Sul ao estipular a cooperação com os países vizinhos como estratégia de ação. Visava, assim, a “consolidar a presença do Estado brasileiro em áreas remotas, reforçar a cooperação entre as forças de segurança internas do Brasil e expandir parcerias bilaterais no entorno estratégico brasileiro” (MUGGAH; DINIZ, 2013, p. 19).

O PEF foi substituído pelo Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), instituído pelo Decreto nº 8.903, de novembro de 2016, no começo do governo Temer, e que vigora até o momento. Pelo teor do Decreto que o instituiu, ambos os programas comungam, em essência, das mesmas diretrizes: atuação integrada e coordenada dos órgãos de segurança e de inteligência, da Receita Federal, do Ministério da Justiça e das Forças Armadas, em concomitância com a cooperação e integração com países vizinhos. A diferença entre eles reside, basicamente, na maneira de organizar as estruturas responsáveis por conduzir cada programa.

O PPIF (e, anteriormente, o PEF) é instrumentalizado por um conjunto diverso de políticas promovidas por diferentes entidades do Poder Executivo. Dentre elas, para fins do presente estudo, destaca-se a Estratégia Nacional de Segurança Pública das Fronteiras (ENAFRON), conduzida pelo Ministério da Justiça e idealizada para promover a articulação dos atores governamentais, de modo a incentivar e fomentar políticas públicas de segurança, no intuito de enfrentar os ilícitos penais típicos das regiões de fronteira e “promover um bloqueio e a desarticulação das atividades de financiamento, planejamento, distribuição e logística do crime organizado e dos crimes transnacionais, cujos efeitos atingem os grandes centros urbanos e a sociedade brasileira como um todo” (BRASIL, 2011c). Corresponde, assim, ao

[...] conjunto de políticas e projetos do governo federal, que tem por finalidade melhorar a percepção de segurança pública junto à sociedade e garantir a presença permanente das instituições policiais e de fiscalização na região de fronteira do Brasil, otimizando a prevenção e a repressão aos crimes transfronteiriços, por meio de ações integradas de diversos órgãos federais, estaduais e municipais (BRASIL, 2011c).

A atuação do ENAFRON centra-se em ações de controle e fiscalização nas fronteiras, com vistas a fortalecer a prevenção, o controle e a repressão dos delitos transfronteiriços, em parceria com os atores cujas ações interfiram na segurança pública nas regiões de fronteira, o que abrange Estados e Municípios, assim como países vizinhos (BRASIL, 2016b). A Figura 3 a seguir mostra os seis eixos de desenvolvimento em que se pauta a organização do ENAFRON:

Figura 3 – Eixos do ENAFRON



Fonte: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016.

No leque de ações propostas no âmbito PEF/PPIF e do ENAFRON, destaca-se a condução de duas grandes operações de segurança: Sentinela e Ágata⁷⁶. De caráter permanente, a Operação Sentinela foi lançada em 2010 e encontra-se sob a coordenação do Ministério da Justiça. Suas ações centram-se no trabalho de investigação e inteligência e desenvolvem-se a partir da atuação conjunta de órgãos federais de segurança pública, tais como Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Força Nacional de Segurança.

A Operação Ágata, por sua vez, é liderada pelo Ministério da Defesa, por intermédio do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), e tem caráter temporário e atuação episódica. Corresponde a operações combinadas entre Exército, Marinha e Aeronáutica, sob um mesmo comando, tendo como finalidade o fortalecimento da presença estatal na faixa de fronteira do país, assim como a neutralização do crime organizado, redução dos índices de criminalidade e cooperação com os países fronteiriços⁷⁷. Para tanto, abrange ações que envolvem a vigilância e a fiscalização do espaço aéreo, bloqueios em rodovias localizadas em

⁷⁶ As informações referentes às Operações Sentinela e Ágata constam da página oficial do Ministério da Defesa. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/protecao-das-fronteiras>>. Acesso em 29 abr. 2018.

⁷⁷ A Operação Ágata também tem como um de seus objetivos conferir apoio à população de fronteira através de ações de cunho social, que envolvem, em geral, oferta de serviços médicos e odontológicos às populações que vivem em áreas remotas da fronteira.

pontos estratégicos e operações de patrulha e inspeção nos principais rios e estradas que dão acesso ao país. A cada Operação os países fronteiriços são convidados a participar, na maioria das vezes, num esquema de cooperação ativa (REZENDE, 2013).

Ainda como desdobramento do PEF/PPIF e do ENAFRON, outro projeto estratégico para o Governo Federal no campo de proteção das fronteiras é o Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras (SISFRON), criado em 2012⁷⁸. Trata-se de um sistema de comando e controle, comunicações, computação, inteligência, vigilância e reconhecimento com vistas a conferir uma presença mais efetiva do Exército na faixa de fronteira brasileira. Consiste, portanto, em um “projeto que prevê ampliar a vigilância nas áreas de fronteira por meio do uso de tecnologias de monitoramento e sensoriamento remoto” (SCHERMA, 2016b, p. 75) e que, em tese, viria a auxiliar as forças de segurança que atuam na linha de frente no combate ao crime organizado no controle do narcotráfico e do contrabando na fronteira.

Nesse sentido, comentou o então ministro da Defesa, Aldo Rebelo, em visita ao projeto piloto do SISFRON, em Dourados-MS, que “o sistema oferece imensas possibilidades de uso militar e civil. E cumpre a missão dual das nossas Forças Armadas, de defesa e de construção do País” (BRASIL, 2015b), o que reforça sua utilização para fins de segurança pública e combate ao crime organizado. Vale destacar que o projeto piloto do SISFRON foi implantado na fronteira do Mato Grosso do Sul (no município de Dourados) e do Paraguai, atualmente operando entre o município de Mundo Novo (na fronteira com o Paraná) e o de Porto Murtinho (MS) (BRASIL, 2015b).

A edição do PEF/PPIF e a abertura de programas como o ENAFRON e o SISFRON evidenciam que, a partir do Governo Dilma Rousseff (2011 – 2016), as ações de cunho securitário e militar voltaram a ocupar uma posição de destaque nas políticas brasileiras de fronteira, em detrimento das ações de fomento ao desenvolvimento (SCHERMA, 2016b).

Seja qual for a organização pretendida ou o instrumento utilizado para operacionalizar a política pública, nenhum dos programas elencados possui políticas especialmente formuladas para tratar especificamente da fronteira Brasil-Paraguai. Tanto o PEF, como o PPIF e o ENAFRON, correspondem a políticas de segurança pública e defesa elaboradas para abranger toda a faixa de fronteira brasileira. Assim, a atuação do Estado brasileiro quanto ao combate da criminalidade organizada transnacional na fronteira compartilhada com o Paraguai não apresenta distinção com relação às demais. Nesse aspecto, a recomendação da

⁷⁸ Apesar de sua instituição datar de 2008 e, portanto, anterior ao PEF/PPIF, suas ações se alinham com as diretrizes aventadas por tais programas, que sustentam a integração dos órgãos de segurança e das Forças Armadas no controle e repressão do crime organizado atuante na faixa de fronteira.

ONU caminha em sentido oposto. Para a organização, as políticas públicas dessa natureza deveriam considerar a realidade local e o tipo de crime característico da área, bem como sua dinâmica própria.

A presença de grupos criminosos organizados demanda respostas altamente específicas. A crescente presença de redes de narcotráfico ou de grupos criminosos dedicados à extorsão ou ao sequestro, por exemplo, requer maior investimento em pesquisa, trabalho de inteligência e colaboração entre as distintas agências de segurança. Quando a delinquência organizada chega a permear profundamente a dinâmica das comunidades, é necessário que os Estados restabeleçam o controle territorial e fortaleçam a institucionalidade local, incluindo o aparato de segurança pública (PNUD, 2013, p. 14).

Um dos pontos passíveis de crítica com relação ao PEF/PPIF diz respeito à maneira pela qual o Estado Brasileiro institui tais programas e políticas. O que se observa, tanto no PEF como no PPIF, é que nenhum deles corresponde a uma política pública devidamente institucionalizada. Como bem assevera o Acórdão nº 2.252/2015 do TCU⁷⁹, o disciplinamento de citadas políticas é feito mediante decreto do Poder Executivo, muito embora o instrumento adequado a sua institucionalização fosse por via da elaboração de lei específica, pelo Congresso Nacional, capaz de formalizar e adequadamente instituir uma política pública de combate ao crime organizado transnacional na fronteira. O Acórdão aponta ainda que, em consequência disso, essas políticas públicas fronteiriças de enfrentamento ficam sujeitas às mudanças do jogo político e não conseguem estabelecer resultados em longo prazo.

Diante desse cenário, sem a existência de lei específica e com o disciplinamento por meio de decretos do Poder Executivo, as ações governamentais direcionadas à faixa de fronteira ficam adstritas às prioridades estabelecidas em cada governo, com foco no Poder Executivo Federal, não se constituindo em uma política de Estado integradora de todos os entes, com a identificação de responsabilidades e redução de sobreposições e lacunas de competências, que permita uma visão geral da atuação coordenada dos diversos órgãos e instituições com atribuições naquela área (BRASIL, 2015).

Ainda na esteira do que foi apresentado pela Auditoria do TCU, os decretos que instituem as políticas públicas de enfrentamento ao crime organizado na fronteira falham por não disporem quanto a questões basilares a toda e qualquer política pública, como o estabelecimento de metas, objetivos, mecanismos de monitoramento e avaliação, bem como questões orçamentárias. “O sucesso da implementação decorre da clareza dos objetivos, pois é

⁷⁹ O Acórdão nº 2.252/2015 é resultado de auditoria realizada pelo TCU para avaliar aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira. Apesar de o Acórdão datar de período anterior ao PPIF, estende-se a este último os problemas apontados pelo TCU no documento.

imprescindível que os implementadores compreendam perfeitamente a política e saibam exatamente o que se espera deles” (LIMA; D’ASCENZI, 2013, p. 103), logo, a construção de uma política pública nos termos apontados é vazia em termos de efetividade.

Outro aspecto relevante dessas políticas públicas é que elas focam sobremaneira na questão da segurança pública, deixando para segundo plano temas e ações direcionadas ao desenvolvimento da região. As ações estatais, ao se concentrarem apenas em seu caráter repressivo e, muitas vezes, militarizado, em detrimento de ações orientadas para o desenvolvimento socioeconômico, enfraquecem qualquer pretensão de transformar as dinâmicas criminais transfronteiriças, sendo insuficientes à solução da situação de conflito dos problemas relacionados ao crime e à violência na região.

Ponto positivo e inovador do PEF e que teve seguimento no PPIF, é o viés de cooperação internacional adotado por ambos os programas para lidar com problemas relacionados à violência e ao crime organizado. Nesse sentido, Brasil e Paraguai têm firmado ao longo dos anos algumas iniciativas bilaterais de cooperação voltadas ao combate ao crime organizado transnacional que assola a área de fronteira entre ambos, uma iniciativa importante e necessária diante do problema a ser enfrentado.

3.3. Os instrumentos de cooperação entre Brasil e Paraguai para o enfrentamento do crime organizado transfronteiriço

Em âmbito regional, o Brasil ocupa posição estratégica dentro da temática de combate ao crime organizado transnacional. Seu lugar de destaque dá-se, em grande parte, em razão de seu papel dentro da organização dos mercados ilícitos de drogas da região. Primeiramente, por ser um país de “ciclo completo”, isto é, que produz, processa, vende e consome drogas ilegais dentro de seu próprio território; e, em segundo, por ser reconhecido como um país de trânsito entre a região andina e a Europa e os Estados Unidos (VERGARA, 2013; DREYFUS, 2009). Ademais, por suas fronteiras se estabelecem as principais rotas criminais do continente, disputadas entre facções criminosas que se organizam ao redor do comércio de entorpecentes e de armas de fogo, fomentadas pelo mercado ilícito internacional (OLIVEIRA JÚNIOR; SILVA FILHO, 2014).

Para Oliveira Júnior e Silva Filho (2014, p. 172), a intensificação da atuação do crime organizado nas últimas décadas evidencia a insuficiência das iniciativas de combate ao problema tomadas meramente no âmbito interno dos Estados e a necessidade de trazer a cooperação internacional a serviço das forças estatais.

Nesse sentido, no que se refere ao tema dos ilícitos transnacionais e do crime organizado, o Brasil tem participado ativamente das iniciativas de cooperação tanto em âmbito multilateral, quanto em âmbito bilateral (MUGGAH; DINIZ, 2013), em consonância com os ditames de seus programas e políticas públicas, bem como as diretrizes de sua Política Externa.

O governo Lula da Silva foi bastante profícuo no tocante à quantidade de acordos internacionais firmados com diversos países, em relação ao governo anterior e posterior, o que denota a importância do tema na agenda externa brasileira no período (REZENDE, 2013). No âmbito da Política Externa Brasileira, buscou-se a autonomia pela diversificação, pautada na busca por uma inserção nacional autônoma por meio da diversificação de parcerias e a criação de novos foros multilaterais de negociação (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Isto conferiu maior prioridade às relações com os países da América do Sul, o que transbordou para as áreas de defesa e segurança.

A relação com o Paraguai também se pautou nessa exata perspectiva. No que diz respeito à cooperação firmada por ambos os países, tem-se que dos 96 acordos pactuados entre Brasil e Paraguai no período compreendido entre os anos de 1988 e 2017, registrados no Concórdia⁸⁰, 14 são referentes ao crime transnacional. O Quadro 1 a seguir traz a relação de tais acordos, seguido do ano de sua respectiva celebração.

Quadro 1 - Acordos de cooperação bilateral entre Brasil e Paraguai referentes ao crime transnacional entre 1988 e 2017

Acordos	Ano de celebração
Acordo sobre Prevenção, Controle, Fiscalização e Repressão ao Uso Indevido e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas⁸¹	1988
Acordo, por Troca de Notas Reversais, sobre Tráfico Ilícito de Veículos	1988
Acordo sobre Cooperação para o Combate ao Tráfico Ilícito de Madeira	1994

⁸⁰ O Concórdia é a base de dados de atos internacionais do Brasil. Mantido pelo Ministério das Relações Exteriores, pode ser encontrado no *site*: <https://concordia.itamaraty.gov.br/>.

⁸¹ A este acordo foram anexados dois termos de ajuste, um no ano de 2002 e outro em 2011. Apesar de constarem na base de dados do Concórdia como documentos separados, para fins do presente estudo serão tratados como instrumento único.

Acordo para Restituição de Veículos Automotores Roubados ou Furtados	1994
Acordo relativo à Cooperação Militar	1995
Acordo, por Troca de Notas, sobre Contrabando de Armas	1996
Tratado sobre Transferência de Pessoas Condenadas e de Menores sob Tratamento Especial	2000
Acordo de Cooperação Mútua para Combater o Tráfego de Aeronaves Envolvidas em Atividades Ilícitas Transnacionais	2000
Memorando de Entendimento sobre Combate a Ilícitos Aduaneiros e Tributários de Contrafação e Pirataria	2002
Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de Grupo Bilateral de Inteligência entre Brasil e Paraguai na Esfera da Pirataria, da Falsificação e do Contrabando de Produtos Pirateados e Falsificados	2005
Memorando de Entendimento para a Cooperação em Matéria de Combate à Fabricação e ao Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Acessórios, Explosivos e Outros Materiais Correlatos	2006
Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Defesa	2007
Mecanismo 2+2 de Consulta e Avaliação Estratégica	2007
Termo de Cooperação Interinstitucional entre a Polícia Federal do Brasil e a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Paraguai	2017

Fonte: Base de dados Concórdia. Elaboração própria.

Considerando que o presente estudo propõe-se à análise dos instrumentos de cooperação coletados que estejam voltados, em primeiro lugar, ao combate do crime organizado e, em segundo, refiram-se aos mercados ilícitos de drogas, armas e produtos contrabandeados, apenas oito dentre os acordos apontados acima obedecem aos critérios estipulados.

Assim, excluem-se os acordos: sobre tráfico ilícito de veículos (1988), para restituição de veículos automotores roubados ou furtados (1994) e o Tratado sobre transferência de pessoas condenadas e de menores sob tratamento especial (2000). Estes instrumentos têm natureza mais procedimental, com abordagem que se distancia de medidas de combate ao crime propriamente dito e, portanto, não se encaixam aos objetivos propostos.

Além destes, também não serão objeto de análise o Acordo sobre Cooperação para o Combate ao Tráfico Ilícito de Madeira (1994) e Memorando de Entendimento sobre Combate a Ilícitos Aduaneiros e Tributários de Contrafação e Pirataria (2002). Tais documentos são referentes a mercados ilícitos distintos daqueles propostos para a presente pesquisa e, portanto, não se adequam aos critérios estabelecidos.

Por fim, também fica excluído do âmbito de análise o Acordo, por Troca de Notas, sobre Contrabando de Armas (1996), por não se encontrar mais vigente, uma vez que foi denunciado em setembro de 2005.

Os instrumentos cooperativos que se enquadram no perfil estipulado podem ser divididos em duas grandes categorias, de acordo com a área de atuação: segurança pública e defesa.

Quadro 2 – Acordos de cooperação classificados por área de atuação

Segurança Pública

- **Acordo sobre Prevenção, Controle, Fiscalização e Repressão ao Uso Indevido e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas (1988)**
- **Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de um Grupo Bilateral de Inteligência na Esfera da Pirataria, da Falsificação e do Contrabando de Produtos Pirateados e Falsificados (2005)**
- **Memorando de Entendimento para a Cooperação em Matéria de Combate à Fabricação e ao Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos (2006)**
- **Termo de Cooperação Interinstitucional entre a Polícia Federal do Brasil e a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Paraguai (2017)**

Defesa

- **Acordo relativo à Cooperação Militar (1995)**
- **Acordo de Cooperação Mútua para Combater o Tráfego de Aeronaves envolvidas em Atividades Ilícitas Transnacionais (2000)**
- **Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Defesa (2007)**
- **Mecanismo 2+2 de Consulta e Avaliação Estratégica (2007)**

Fonte: Elaborado pela autora.

a) Segurança Pública

O marco inaugural em matéria de cooperação para combate a ilícitos no âmbito da segurança pública, firmada entre Brasil e Paraguai, foi a assinatura do **Acordo sobre Prevenção, Controle, Fiscalização e Repressão ao Uso Indevido e ao Tráfico Ilícito De Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas**, em 1988. O principal objetivo deste acordo, uma inovação importante dentro da cooperação brasileiro-paraguaia, é a harmonização de políticas e o empreendimento de esforços conjuntos não só quanto à repressão ao tráfico ilícito de entorpecentes, como também quanto à prevenção de seu uso indevido e ao tratamento e recuperação de fármaco-dependentes. O instrumento abre espaço para que Brasil e Paraguai mantenham comunicação direta sobre meios de transporte suspeitos de transportarem drogas, confirmem assistência mútua para pesquisas e investigações e troquem informações, dentre vários temas, sobre as dinâmicas internas do tráfico de drogas e os dados de identificação dos traficantes – individuais ou associados – e seus métodos de ação.

A esse acordo estão vinculados dois ajustes complementares, realizados nos anos de 2002 e 2011. O primeiro desses ajustes, o **Ajuste Complementar, por Troca de Notas, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai, de Cooperação no Campo da Redução da Demanda de Entorpecentes entre Municípios Fronteiriços**, como o próprio título já antecipa, tem como foco os municípios localizados em território de fronteira. Pelos termos do ajuste, a intenção era de que os governos desenvolvessem atividades de coordenação de estratégias para prevenção do uso indevido de entorpecentes e para reabilitação de dependentes, implementando ações voltadas à integração de citados municípios em programas de redução de demanda de drogas.

Enquanto o primeiro ajuste trata do tema sob uma perspectiva de saúde pública, o segundo ajuste complementar ao Acordo de 1988 corresponde à cooperação em segurança pública propriamente dita. Trata-se do **Ajuste Complementar ao Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai de 29 de Março de 1988, para a Cooperação em Segurança Pública e Enfrentamento ao Tráfico de Drogas e Substâncias Psicotrópicas e Crimes Conexos**, celebrado em 2011.

Dentre os três instrumentos apresentados até então, é o primeiro a fazer menção expressa ao tema da criminalidade organizada transnacional, trazendo-a como elemento a ser combatido no âmbito deste acordo entre governos para enfrentamento ao tráfico de drogas. A intenção do ajuste, conforme expressa seu texto, é estreitar o diálogo sobre as respectivas políticas de prevenção e enfrentamento aos ilícitos transnacionais e promover o intercâmbio

de informações, tecnologia, pesquisa e desenvolvimento científico e boas práticas, a fim de obter os resultados mais eficientes da cooperação bilateral na promoção da segurança pública.

O Ajuste Complementar de 2011 ampliou o número de ações de cooperação possíveis entre os dois países, passando a incluir a previsão de troca de informações de inteligência policial, apoio técnico e tecnológico recíproco e cooperação para formação de recursos humanos na área de inteligência.

Em um movimento de inovação em relação aos instrumentos cooperativos antecedentes, as fronteiras aqui aparecem como objeto merecedor de ações específicas dentro do tema de repressão ao narcotráfico e, desse modo, o acordo passa a prever cooperação nas áreas de controle e segurança nas fronteiras, incluindo vigilância do espaço aéreo e fluvial e operações conjuntas e coordenadas e “fortalecimento das instituições nacionais e dos mecanismos de enfrentamento ao tráfico ilícito, com vistas a aperfeiçoar a aplicação da lei contra o crime organizado, particularmente em zonas fronteiriças” (BRASIL; PARAGUAI, 2011).

Outro acordo para tratar de crime transnacional só veio a ser celebrado quase dez anos depois, em 1996. Trata-se do Acordo, por Troca de Notas⁸², sobre Contrabando de Armas, que não se encontra mais vigente desde 2005. Em seu lugar, novo instrumento cooperativo foi firmado entre Brasil e Paraguai no tocante à temática do mercado de armas ilegais no ano de 2006: o **Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai para a Cooperação em Matéria de Combate à Fabricação e ao Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Acessórios, Explosivos e Outros Materiais Correlatos**.

Pelo teor do memorando, tem-se que seu objetivo igualmente orbita ao redor da intenção de homogeneizar políticas e empreender esforços conjuntos e ações específicas para controle, fiscalização e repressão a um mercado ilícito, no caso, o tráfico ilícito de armas de fogo. Além do comprometimento de assistência mútua para investigações e operações coordenadas e troca de informações sobre dados de identificação de criminosos e redes criminais envolvidos no tráfico ilícito de armas, o memorando prevê ações de cooperação para oferecer treinamento e capacitação de pessoal, especialmente àqueles atuantes em zonas fronteiriças, a fim de aprimorar os mecanismos de fiscalização, controle e investigação.

⁸² Acordo por Troca de Notas é a denominação dada ao ato internacional firmado por meio da troca de notas diplomáticas, sendo empregado para assuntos de natureza administrativa, bem como para alterar ou interpretar cláusulas de atos já concluídos. Seu conteúdo está sujeito à aprovação do Congresso Nacional sempre que, a teor do artigo 49 da Constituição Federal, acarrete encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (BRASIL, 2012b).

Também foi firmado memorando de entendimento entre Brasil e Paraguai para tratar da questão do contrabando: o **Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de um Grupo Bilateral de Inteligência Brasil-Paraguai na esfera da Pirataria, da Falsificação e do Contrabando de Produtos Pirateados e Falsificados**, de 2005. De conteúdo mais simples que os demais acordos firmados pelo Brasil no campo da criminalidade transnacional, o memorando em questão prevê a criação de grupo bilateral de coordenação de inteligência entre Brasil e Paraguai com a atribuição de intercambiar e processar informações para articular operações de prevenção, investigação e repressão à pirataria, falsificação e contrabando.

Por fim, já em 2017, foi firmado o **Termo de Cooperação Interinstitucional entre a Polícia Federal do Brasil e a Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai**. Por citado acordo intenta-se o combate ao narcotráfico e seus crimes conexos. Além da previsão de treinamento comum e promoção de operações coordenadas, similar a tantos outros acordos firmados entre Brasil e Paraguai sobre o tema, o acordo se destaca pela congregação, num só instrumento, de medidas direcionadas a diversos tipos de ilícitos. Em nota divulgada à imprensa pelo Ministério das Relações Exteriores, o acordo, assinado durante a VI Reunião da Comissão Mista Brasil-Paraguai sobre Drogas e Temas Conexos, reafirma:

[...] o compromisso compartilhado de combater organizações criminosas, o contrabando, a lavagem de dinheiro e o tráfico de drogas, armas e pessoas, bem como aperfeiçoar o controle de precursores químicos, a cooperação jurídica e a colaboração na redução da demanda e a atenção aos usuários, sobretudo em áreas de fronteira (BRASIL, 2017b).

O acordo prevê, ainda, o estabelecimento de “comandos bipartites”, mecanismo de cooperação operacional entre forças de segurança e inteligência, com participação de forças estaduais, bem como a coordenação de ações para monitorar plantios de maconha e erradicar a produção e intensificar os esforços para captura de foragidos envolvidos com tráfico internacional de drogas.

b) Defesa

O intercâmbio militar entre Brasil e Paraguai remonta à década de 1940, quando os primeiros contatos entre os governos paraguaio e brasileiro (comandados, respectivamente, por Higino Morinigo e Getúlio Vargas) deram ensejo à criação, já em 1942, de uma Missão Militar de Ensino (BONDE, 2003). Essa aproximação entre Brasil e Paraguai para fins

militares teve seguimento nas décadas seguintes: ambos os países firmaram acordos para funcionamento de estações de rádio para serviço de assistência a aeronaves militares (1974) e para criação de uma missão técnica aeronáutica brasileira em Assunção (1982).

O estreitamento dos laços entre os dois países nesse quesito culminou no estabelecimento, em 1995, do **Acordo de Cooperação Militar**, que substituiu a Missão Militar de Ensino de 1942 (atualmente denominada de Cooperação Militar Brasileira no Paraguai - CMBP) e buscou consolidar, nos termos do acordo, a cooperação dos dois países “com fins científicos, culturais, tecnológicos e de aperfeiçoamento na área militar” (BRASIL; PARAGUAI, 1995). O Paraguai é o único país com quem o Brasil já firmou um acordo dessa natureza. O país, aliás, é o que mais tem acordos bilaterais em defesa e assuntos militares com o Brasil, o que expõe a importância do tema para ambos os Estados (REZENDE, 2013).

Anos mais tarde, na mesma linha dessa cooperação militar, Brasil e Paraguai celebraram o **Acordo de Cooperação Mútua para Combater o Tráfego de Aeronaves Envolvidas em Atividades Ilícitas Transnacionais**, em fevereiro de 2000, que compreende intercâmbio de informações, treinamento técnico ou operacional especializado, fornecimento de equipamentos e recursos humanos, além da assistência técnica mútua. As ações propostas no âmbito deste acordo representam medidas de enfrentamento ao crime organizado tão presente na região, conduzidas diretamente pelas Forças Armadas (no caso, a Aeronáutica) com vistas a coibir, especialmente, o tráfico de armas, o contrabando e o narcotráfico.

Dentre os acordos mais importantes, destaca-se a assinatura, em 2007, do **Acordo Quadro Sobre Cooperação em Matéria de Defesa**, um passo importante em termos de cooperação em defesa entre Brasil e Paraguai. O Acordo Quadro mostrou uma incidência muito mais abrangente que a cooperação militar firmada em 1995 e, dentre outros objetivos, visa a desenvolver uma visão compartilhada de defesa e seus parâmetros comuns com convergência para as doutrinas militares entre ambos os Estados.

Em abril de 2016, o Acordo de Cooperação Militar entre Brasil e Paraguai foi renovado por mais cinco anos, crescendo em importância na agenda bilateral de ambos os países e reafirmando o interesse destes em fomentar exercícios e operações combinadas ou simultâneas na fronteira, capacitação e treinamento, compartilhamento de informações, desenvolvimento de iniciativas para melhor controle do espaço aéreo, dentre outras. A renovação desse acordo veio logo em seguida à definição do compromisso de ampliação da cooperação militar contínua entre os Ministérios de Defesa e Forças Armadas do Brasil e do Paraguai, em janeiro de 2016, para combater grupos do narcotráfico e prevenir o crime na fronteira compartilhada, com o objetivo de salvaguardá-la. Nesse aspecto, o

compartilhamento de informações – sempre presente em acordos dessa natureza firmados entre ambos os países – foi eleito como um elemento essencial nessa missão conjunta.

A ampliação concertada pelos governos do Brasil e Paraguai intentava, assim, dar mais visibilidade às novas possibilidades de atuação das Forças Armadas, especialmente no tocante à prevenção e combate à criminalidade organizada transfronteiriça. Em entrevista à Revista Diálogo (2016), o porta-voz das Forças Armadas do Paraguai, Coronel Jorge Mieres, assevera que os ministros da Defesa do Brasil e do Paraguai:

Concordaram em manter e melhorar os mecanismos de comunicação usados para realizar operações militares na fronteira contra o tráfico de drogas e armas e de todas as atividades criminosas que geram insegurança e preocupação tanto para os dois países quanto para a população civil [...]. Os acordos entre os Ministérios da Defesa são importantes e vitais para continuar o trabalho de cooperação em defesa, que visa a um futuro melhor para os dois países⁸³.

Na ocasião da renovação do Acordo de Cooperação Militar, foi inaugurado o **Mecanismo 2+2 de Consulta Política e Avaliação Estratégica**, instrumento pensado para o aprofundamento das relações em matéria de política exterior, defesa e segurança entre os dois países sul-americanos. O Mecanismo 2+2, celebrado em 2007, firma-se como foro diplomático militar dedicado à cooperação bilateral no âmbito de defesa e segurança internacional.

“O Mecanismo 2+2 tem como finalidades essenciais o debate, a análise e o intercâmbio de experiências sobre temas estabelecidos a partir do consenso”, explicou o Brigadeiro Jair Gomes da Costa Santos, subchefe de Política e Estratégia do Ministério da Defesa do Brasil. “O acordo objetiva compreender os posicionamentos político-estratégicos da outra parte, estabelecer entendimentos comuns, abrir possibilidades de cooperação e, por conseguinte, estreitar laços de amizade” (DIÁLOGO, 2016).

A I Reunião do Mecanismo 2+2 de Consulta e Avaliação Estratégica entre Brasil e Paraguai, realizada em abril de 2016, resultou em uma Declaração Conjunta, que identificou a questão da criminalidade transnacional organizada como um dos grandes problemas a serem enfrentados pelos países nos setores de segurança e defesa, a qual se atribui o *status* de ameaça à segurança nacional e um problema comum de ambos os países (BRASIL, 2016c).

⁸³ Na versão em espanhol da reportagem, o Coronel Jorge Mieres deixa clara a importância da intensificação da cooperação em defesa no enfrentamento ao crime organizado, especialmente do narcotráfico: “*Todos los países están tratando de erradicar las actividades ilegales, principalmente el narcotráfico, un problema a nivel mundial [...] Las Fuerzas Armadas no se van a doblegar ante las organizaciones delictivas. Los controles estrictos y el reforzamiento de la frontera con Brasil continuará mientras exista el combate contra los grupos del crimen organizado*”. (DIÁLOGO, 2016b).

Na oportunidade, os Ministros das Relações Exteriores e da Defesa de Brasil e Paraguai abordaram temas de cooperação em treinamento, capacitação, compartilhamento de informações, desenvolvimento de iniciativas conjuntas para melhorar o controle do espaço aéreo, dentre outras questões e iniciativas de reforço das relações bilaterais nos setores de defesa e segurança (BRASIL, 2016c).

3.4. Análise dos instrumentos cooperativos entre Brasil e Paraguai: a opção pela securitização

O conjunto de instrumentos de cooperação apresentados até então, firmados entre Brasil e Paraguai no período compreendido entre os anos de 1988 e 2017, é o que permite a coordenação formal de ações entre os órgãos responsáveis pelo combate ao crime organizado no contexto de fronteiras. Importante destacar que, dos 96 acordos firmados entre Brasil e Paraguai no período ora analisado, nenhum deles versa sobre desenvolvimento social ou econômico da zona de fronteira brasileiro-paraguaia, tampouco o tema é abordado dentro dos instrumentos cooperativos destinados ao enfrentamento do crime organizado.

Com relação aos instrumentos de cooperação no tema de segurança pública, tem-se que, excetuando-se o acordo celebrado em 1988, os demais foram sendo firmados a partir dos anos 2000, uma expressão do espírito cooperativo que vinha sendo delineado na Política Externa Brasileira do período e que veio a fazer parte das políticas públicas sobre a temática nos anos seguintes.

Importante observar que, dentre os instrumentos de cooperação em segurança pública, dois deles estão na condição de memorandos de entendimento, isto é, possuem como característica uma forma mais simplificada, com menor formalidade, destinando-se a registrar princípios gerais e diretrizes de orientação para relações entre os países a celebrá-los e, portanto, não geram obrigações perante o Direito Internacional (BRASIL, 2012b).

A partir da análise de todos os acordos apresentados, nota-se que, apesar de cada um deles prever um leque de diferentes iniciativas, existe uma ênfase em quatro tipos de ações: inteligência, compartilhamento de informações entre instituições de segurança, execução de operações conjuntas e treinamento de pessoal.

No âmbito dessa cooperação em segurança pública, especialmente conduzida pela Polícia Federal em parceria com a Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai (SENAD/PY), são realizadas frequentes operações conjuntas – a exemplo da Operação Nova Aliança, voltada à erradicação de cultivos de maconha existente na região de fronteira entre ambos os

países visando à redução da oferta da droga. Segundo o Relatório de Gestão Consolidado da Polícia Federal, a parceria conseguiu retirar do mercado, no ano de 2016, aproximadamente 2.781 toneladas de maconha, sendo 2.598 toneladas somente no Paraguai.

Operações dessa natureza também são conduzidas pelas autoridades paraguaias, contando com o apoio logístico e financeiro da Polícia Federal brasileira. A mais recente delas foi a Operação Alianza I, também destinada a erradicar os cultivos de maconha que abastecem a região. Deflagrada em 2018, apreendeu e incinerou 856 toneladas de maconha na região do Departamento de Amambay, no Paraguai (ESTADÃO, 2018b).

O que essas grandes operações realizadas no âmbito dessa cooperação evidenciam é a centralidade do combate ao narcotráfico na região, em detrimento de outros mercados ilícitos – como o de armas e de produtos contrabandeados - e o foco no caráter repressor, principalmente de ataque ao fornecimento. Esse ponto é sempre o destaque das relações cooperativas entre Brasil e Paraguai, perceptível tanto no teor dos Relatórios de Gestão Consolidados da Polícia Federal⁸⁴, como no discurso daqueles responsáveis pela linha de frente do combate ao crime organizado na região de fronteira. Nesse sentido, ao ser perguntado se existia cooperação entre Brasil e Paraguai no tema, em entrevista à Revista Época (2017b), o ex-adido da Polícia Federal no Paraguai, o delegado Antônio Celso dos Santos, afirma:

ÉPOCA – Existe algum tipo de cooperação entre as polícias hoje?

Santos – Atualmente, a Polícia Federal e a Secretaria Nacional Antidrogas paraguaia [Senad] têm atuado com *grande sucesso em ações conjuntas de erradicação de plantio de maconha em território paraguaio*. Nessas ações, a PF fornece os insumos e os policiais paraguaios se incumbem de realizar os levantamentos e a *erradicação das plantações*, assim como a *destruição de acampamentos e prisão dos traficantes*. Esse é um grande exemplo de otimização e economia de recursos, pois é sabido que mais de 80% da droga produzida em território paraguaio tem como destinatário o mercado consumidor do Brasil. A quantidade de droga destruída em cada uma das cerca de dez operações que ocorrem todo ano tem um custo infinitamente menor do que os gastos que seriam despendidos no Brasil para a apreensão de uma parcela ínfima do total internado em território nacional. (Grifo nosso).

Segundo Naim (2006, p. 218), essa estratégia de perseguição dos produtores, transportadores e fornecedores, que se apoia no uso da força, da coerção e da imposição da lei, é a mais empregada pelos governos. Para o autor, esse tipo de estratégia sugere que o

⁸⁴ “As ações de erradicação da maconha no Brasil e no Paraguai, *merecem destaque* na atuação para contribuir para o alcance do objetivo de incrementar acordos e parcerias, que retiraram do mercado pelo menos 2.781 toneladas de maconha, sendo 2.598 toneladas de erradicação de maconha somente no Paraguai” (BRASIL, 2017, p. 47-48). (Grifo nosso).

comércio ilícito estaria confinado geograficamente, quando as evidências mostram que as organizações criminosas optaram pelo modelo de atuação em rede, numa organização difusa/descentralizada pelos territórios, o que lhes confere notável flexibilidade estrutural, permitindo rápida capacidade de reação, adaptação e recomposição diante da repressão estatal (MORSELLI, 2009; NAIM, 2006)⁸⁵.

Um elemento importante dessa cooperação brasileiro-paraguaia é o envolvimento das Forças Armadas no combate ao crime organizado transfronteiriço como força policial. Embora nenhum dos acordos relacionados à Defesa faça menção expressa e específica ao uso da força militar na repressão do narcotráfico e crimes conexos, usualmente estes também incluem temas relacionados à segurança pública, o que possibilita a atuação das Forças Armadas nesse sentido.

Tradicionalmente, as Forças Armadas têm como destinação precípua a defesa externa do território perante ameaças infligidas por outros países. No Brasil, essa normatização vem expressa na Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 142, estabelece que as Forças Armadas, constituídas pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Todavia, o próprio direito brasileiro abre espaço para que as Forças Armadas possam ter atribuições que ultrapassem seu escopo inicial. É o que se vislumbra no artigo 16-A, incluído em 2010 à Lei Complementar nº 97/1999, que confere poder de polícia às Forças Armadas na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, permitindo sua atuação contra delitos transfronteiriços e ambientais, seja por meio de ações preventivas ou repressivas. Caberia às Forças Armadas, portanto, ainda que em caráter subsidiário, nas faixas de fronteira, a execução de ações de patrulhamento; revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e aeronaves; bem como realização de prisões em flagrante delito.

A edição do Plano Estratégico de Fronteiras, durante o governo Dilma Rousseff, foi um marco importante na integração das Forças Armadas na estratégia do governo de combate ao crime organizado transnacional, uma vez que prevê a integração das forças nacionais de segurança pública e das Forças Armadas para essa finalidade (SILVA, 2013). Amparados pelo PEF e, posteriormente, pelo PPIF, as Forças Armadas e o Ministério da Defesa vêm assumindo papel mais assertivo no combate ao crime organizado nas áreas de fronteira (MUGGAH; DINIZ, 2013).

⁸⁵ Nesse sentido, Von Lampe (2012, p. 411): “Os indivíduos, as estruturas e os eventos associados ao crime organizado não existem em um vácuo social. Ao invés disso, eles estão ligados a seu entorno de uma maneira ou de outra”.

No âmbito da cooperação em Defesa entre Brasil e Paraguai, a ação mais destacada de combate ao crime organizado encontra-se na Operação Ágata (REZENDE, 2013; MUGGAH, DINIZ, 2013). A cada Operação os países fronteiriços são convidados a participar, na maioria das vezes, num esquema de cooperação ativa (REZENDE, 2013). Até o presente momento, onze operações Ágata foram realizadas⁸⁶. Dentre elas, sete envolveram trabalhos empreendidos na fronteira entre Brasil e Paraguai - as edições I, III, V, VI, VIII, IX e XI – todas também com alguma participação das Forças Armadas paraguaias, resultado não só da intenção cooperativa do PEF/PPIF, mas também dos acordos de cooperação firmados entre ambos os países com esse fim. Tais operações foram responsáveis por grandes apreensões de drogas e outros produtos ilícitos.

Quadro 3 – Dados e resultados das Operações Ágata contra o crime organizado em área de fronteira entre Brasil e Paraguai

Operação	Área de Fronteira coberta	Efetivo	Resultados
Ágata I (2011)	Argentina, Paraguai e Uruguai	3.500 militares	Apreensão de 2t de produtos irregulares; destruição de pistas de pouso clandestinas e de sítios extrativistas ilegais
Ágata III (2011)	Bolívia, Paraguai e Peru	7.000 militares	50 armas de pequeno porte e 1t de drogas apreendidas
Ágata V (2012)	3.900 km de fronteiras entre o Rio Grande do Sul e o Mato Grosso do Sul	19.000 militares	31 pessoas presas; 6t de drogas apreendidas, totalizando um valor em apreensões de mais de R\$5 milhões
Ágata VI (2013)	4.200 km de fronteiras entre o Mato Grosso do Sul e o Acre	7.000 militares	Apreensão de 3,7t de drogas e de 67 veículos e 201 embarcações
Ágata VIII (2014)	Suriname, Guiana Francesa, Guiana, Venezuela, Peru, Colômbia, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai	30.000 militares	Apreensão de 40t de drogas, 126 automóveis e 28 armas. 58 m ³ de madeira ilegal foram recuperados
Ágata IX (2015)	De Roraima ao Paraná	5.000 militares	Apreensão de 4t de drogas, 65t de gêneros alimentícios sem procedência e R\$ 700 mil em materiais proibidos e de descaminho de mercadoria
Ágata XI (2016)	De Roraima ao Rio Grande do Sul	11.000 militares	Apreensão de 3t de explosivos, 204kg de maconha, 15 veículos furtados, R\$253 mil em espécie não declarada e R\$ 420 mil em descaminho e contrabando. Foram efetuadas 9 prisões em flagrante

Fonte: Adaptado de MUGGAH; DINIZ (2013, p. 18).

⁸⁶ Em março de 2018 teve início a 12ª edição da Operação Ágata, ainda sem prazo determinado para o seu encerramento e, conseqüentemente, sem balanços oficiais das apreensões.

As Forças Armadas de ambos os países têm colaborado em tais ações, seja com o envio de observadores militares ou reforçando suas fronteiras nos períodos correspondentes às operações, muitas vezes, assumindo o papel de forças policiais, realizando patrulhamento da área e auxiliando nas apreensões e prisões.

Nesse sentido, o país vizinho tem buscado realizar ações semelhantes e simultâneas em seu próprio território, como afirma o ex-ministro da Defesa, Celso Amorim, em entrevista ao *Jornal do Brasil* (2012). Foi o que ocorreu durante as Operações Ágata 7 e 9, por exemplo, nas quais, nas ações ocorridas nos rios de água compartilhada, o Paraguai realizou a fiscalização nas áreas sob seu domínio, em complemento à fiscalização do lado brasileiro (DIÁRIO CORUMBAENSE, 2015).

Essa nova função atribuída às Forças Armadas, isto é, de força de segurança pública necessária ao enfrentamento do crime na região de fronteira, denota a securitização do narcotráfico e dos crimes conexos, ligados ao crime organizado transnacional, dentro da agenda de segurança brasileira (SILVA, 2013). A cooperação em Defesa orientada a esse propósito apenas corrobora essa perspectiva ao deixar claro que o país fez a opção de tratar o enfrentamento ao crime organizado sob uma visão tradicional de segurança, que se alicerça no uso da força de repressão e de medidas de exceção para conter determinada ameaça, no caso, o crime organizado.

Ao tratar do tema de securitização e narcotráfico, Silva (2013) defende que o processo de securitização do narcotráfico na agenda brasileira teve início com a promulgação, em 2004, do Decreto nº 5.144/2004, conhecida como Lei do Abate. Por esse decreto, estabeleceram-se os procedimentos a serem seguidos com relação a aeronaves hostis ou suspeitas do tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins, uma vez considerando que tais aeronaves poderiam apresentar ameaça à segurança pública. Para a autora, o processo de securitização teria se completado com a edição do Plano Estratégico de Fronteiras em 2011, quando o narcotráfico se torna uma questão de segurança para o Brasil, deixando de ser responsabilidade apenas da Polícia Judiciária e passando a integrar também a esfera de atribuições das forças militares. Raciocínio similar também é cabível no presente estudo.

A teoria da securitização, produto da Escola de Copenhague, surge para explicar a emergência do estado de exceção e urgência diante de uma ameaça à segurança de determinado objeto referente. Em outras palavras, diante de uma ameaça, legitimada socialmente como um perigo à existência/sobrevivência de um objeto referente (que pode ser o Estado, a democracia ou o meio ambiente, por exemplo), passa a ser legítimo o uso de

medidas extraordinárias de exceção – que estão acima das regras normais do jogo político e da ordem jurídica existente – para contê-la (BUZAN *et al.*, 1998).

Securitization classically legitimates the use of force, but more broadly it raises the issue above normal politics and into the realm of “panic politics” where departures from the rules of normal politics justify secrecy, additional executive powers, and activities that would otherwise be illegal (BUZAN, 1997, p. 14).

A movimentação das políticas públicas brasileiras de segurança para as fronteiras e de combate ao crime organizado na região parece seguir nesse fluxo, fincando suas bases na securitização do crime organizado, alçando-o ao patamar de ameaça existencial ao Estado e à paz social e, portanto, merecedor de medidas extraordinárias para sua contenção. A intensificação da cooperação militar já existente entre Brasil e Paraguai e das ações nela balizadas com o fim prioritário de enfrentamento ao crime organizado transnacional são indicativos de que a cooperação que vem se desenvolvendo entre os dois países na temática também assume a preponderância da visão securitizadora/militarizada da atuação estatal nas fronteiras.

Além do viés de securitização que assume a cooperação brasileiro-paraguaia na temática de crime organizado, esta ainda pode ser considerada pouco diversificada, porquanto esteja focada em ações clássicas de controle do crime, que acabam reduzidas à promoção de ações pontuais de apreensão e destruição de cultivos de drogas, por exemplo. Essa estratégia ignora a complexidade de uma rede que envolve setores públicos e privados aos mercados ilícitos transnacionais de tráfico de drogas, de armas, de contrabando e tantos outros, cujas cadeias produtiva, logística e financeira existirão enquanto houver oportunidades de mercado para tanto (ALMEIDA *et al.*, 2017; OLIVEIRA; MARTINS, 2014). As ações de cooperação, nesse aspecto, deveriam dedicar-se à construção de estratégias destinadas a abalar as estruturas dos mercados ilícitos transnacionais, explorados pelo crime organizado, criando controles voltados ao caráter econômico de tais mercados, com foco na demanda e no consumo (ALMEIDA *et al.*, 2017).

Essa complexidade do crime organizado transnacional, que o torna um fenômeno multifacetado, exige medidas de reação igualmente diversificadas, capazes de atingi-lo em diversas frentes. Quando o Brasil faz a opção de securitizar sua agenda no tema, o país limita a análise do fenômeno às abordagens de segurança pública e defesa – e a cooperação com o Paraguai é reflexo disso – o que não é suficiente para dar conta do problema. Assim sendo, faz-se necessário olhar o crime organizado e seu enfrentamento sob um novo ângulo,

considerando as suas diversas implicações à vida dos indivíduos. Os Estudos de Paz podem oferecer novos caminhos a essa discussão.

Considerado como uma ameaça à paz dos indivíduos e da sociedade, o crime organizado transnacional é agente promotor de conflitos, violência e insegurança. Nesse aspecto, securitizar o crime organizado, isto é, tratá-lo sob o viés da repressão e das medidas extraordinárias, não consegue conferir a segurança almejada àqueles a quem deveria proteger e, por consequência, a paz também fica comprometida. Em verdade, quando há um aumento na securitização, aumenta-se a insegurança, uma vez que o conflito persiste e se intensifica (SANTOS, 2014).

Como agente promotor de conflitos, o crime organizado transnacional tem papel central nos altos níveis de violência que atingem o Brasil, especialmente em sua fronteira compartilhada com o Paraguai, território onde se situam as principais rotas e nós estratégicos dos circuitos dos mercados ilícitos transnacionais de drogas, armas e contrabando (ALMEIDA *et al.*, 2017).

A escolha da região de fronteira entre Brasil e Paraguai para estabelecer tais rotas e nós estratégicos para os mercados ilícitos não é baseada meramente em sua localização estratégica, e sim nas condições sociopolíticas e jurídicas da região. Condições essas que levam em conta a “vulnerabilidade da população, que vive das assimetrias e negócios da fronteira, e fornece mão de obra barata para o transporte e armazenamento de mercadorias até as facilidades jurídicas e fragilidade institucional envolvendo os setores ‘legais’ da sociedade” (ALMEIDA *et al.*, 2017, p. 315-316).

A violência do crime, portanto, atinge mais profundamente a sociedade e os indivíduos, manifestando-se para além do conflito armado. Pobreza e exclusão social – instrumentos de violência estrutural – são, simultaneamente, causa e consequência da atuação do crime organizado. Logo, pensar apenas em termos de repressão ao crime quando se discute estratégias de enfrentamento à questão é ignorar as raízes de sustentação do fenômeno. É insuficiente para garantir segurança e paz porque produz medidas que agem diante das ameaças visíveis ao invés de prevenir a emergência de estruturas vulneráveis que os grupos criminosos podem explorar (COCKAYNE, 2011).

Nesse cenário, faz-se necessário que as políticas públicas sejam formuladas levando em consideração o impacto multilateral das ações do crime organizado sobre as comunidades e os indivíduos. Manter as ações estatais encapsuladas em modelos estanques, isto é, atuações pontuais centradas apenas na esfera de segurança pública, é um erro estratégico. Tais mecanismos não visam a enfrentar os problemas estruturais presentes na sociedade e que tanto

contribuem para aumentar os níveis de violência, tais como a ausência de estratégias de desenvolvimento sustentável, os altos níveis de desemprego, a pobreza extrema e a desigualdade (SAMPÓ; TRONCOSO, 2017). *“Por el contrario, generan una falsa sensación de mejora en los problemas de seguridad pública cotidianos que termina por convertirse en un espejismo, cuando en el mediano plazo las organizaciones supuestamente abatidas se reconvierten y reestructuran”* (SAMPÓ; TRONCOSO, 2017, p. 163).

Assim sendo, as políticas públicas precisam ser pensadas de maneira integrada, de modo a abranger além das medidas tradicionais de segurança pública, também políticas sociais voltadas às áreas mais suscetíveis à criminalidade. A inclusão de políticas sociais na estrutura das ações estatais de segurança, visando à promoção da igualdade de direitos e da justiça social e orientadas ao desenvolvimento social pautado na ampliação das oportunidades sociais dos mais pobres, tem o potencial de retirar as pessoas da condição de vulnerabilidade social e, dessa forma, reduzir as oportunidades de desenvolvimento do crime organizado (ARAÚJO, 2017).

A realidade de fronteira torna a integração de políticas de segurança e de desenvolvimento social um desafio ainda maior. No caso da fronteira Brasil-Paraguai, os estudos realizados sobre a região – trazidos no capítulo anterior - apontam uma crescente inserção da população jovem mais pobre nas bases dos grandes empreendimentos criminosos presentes na localidade; justamente uma das parcelas da população mais vulneradas pela violência estrutural. Uma realidade compartilhada por ambos os lados da fronteira.

Em contrapartida, as respectivas políticas públicas domésticas brasileiras e paraguaias ainda são muito escassas quando se trata de desenvolvimento socioeconômico na região de fronteira⁸⁷. Quando a questão é trazida para o âmbito da cooperação entre os dois países, o tema recebe ainda menos atenção. Tanto o é que, dentre os 96 acordos de cooperação firmados entre Brasil e Paraguai, em um período de quase trinta anos, nenhum deles tratava sobre questões de desenvolvimento social para a zona de fronteira.

Ora, se a cooperação em Segurança Pública e, até mesmo, em Defesa é reconhecida como estratégia fundamental ao enfrentamento de grupos criminosos que se aproveitam da porosidade das fronteiras para estabelecer as bases de seus empreendimentos; a cooperação destinada ao desenvolvimento social das zonas de fronteira também deve ser reconhecida como medida essencial ao enfrentamento do crime organizado transnacional estabelecido na região.

⁸⁷ No caso brasileiro, o tema chegou a assumir certa importância na primeira década dos anos 2000, mas encontra-se estagnado no momento (MARIÉ, 2017).

Assim, ao pensar o crime organizado a partir da perspectiva ampla de paz e violência, os instrumentos de cooperação seriam capazes de abrigar um número mais abrangente de ações, estas voltadas para questões muito mais amplas, como desenvolvimento socioeconômico das regiões de zona de fronteira, por exemplo, e assim, serem capazes de diminuir a força das organizações criminosas sobre a vida e a liberdade dos indivíduos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A nova realidade econômica – global, em rede e informacional – trouxe novos parâmetros de organização econômica, num movimento de liberalização de fronteiras e aumento da produtividade. A rápida adaptação do crime organizado transnacional a essa nova lógica de mercado proporcionou aos mercados ilícitos, controlados por essas organizações, igual salto em produtividade e acesso a novos mercados consumidores, que demandam cada vez mais produtos e serviços.

A alta velocidade de expansão do crime organizado veio acompanhada de uma explosão dos problemas a ele inerentes, que tomaram uma dimensão tão nociva e preocupante ao ponto de fazer ascender o crime organizado ao patamar de ameaça a todo o sistema internacional, à segurança e à paz das sociedades, com força destrutiva equiparada às guerras e aos conflitos armados.

A ascensão do fenômeno do crime organizado transnacional ao patamar de nova ameaça à segurança internacional trouxe mudanças à maneira com a qual os atores internacionais se posicionam diante do problema e como se comportam para combatê-lo. O combate à tamanha ameaça exige uma concatenação de esforços por parte dos governos e organismos internacionais. Reconhece-se, enfim, que não há espaço para desenvolvimento sustentável, exercício de direitos de cidadania e promoção da paz num contexto em que o crime organizado, muitas vezes, se sobrepõe ao próprio Estado e impõe à sociedade seu modo de governança para consecução de suas condutas delituosas.

A cooperação internacional aparece, assim, como a alternativa mais viável para conter o avanço desse empreendimento criminoso, cuja rede difusa de atuação, marcada por uma lógica empresarial, desafia o Estado e os organismos internacionais a criar novas estratégias de enfrentamento.

Assim sendo, o presente estudo dedicou-se a análise da cooperação firmada entre o Brasil e o Paraguai para fins de enfrentamento do crime organizado na fronteira entre ambos os países. Buscou-se, assim, descrever como Brasil e Paraguai têm respondido ao problema da criminalidade organizada na região de fronteira compartilhada, em termos de cooperação internacional, num marco temporal que vai desde 1988 até 2017.

Nessa zona de fronteira em questão se encontram as rotas mais tradicionais do tráfico de drogas, de armas e de contrabando da América do Sul, assim como duas das mais importantes zonas de fronteira brasileiras, estabelecidas entre as cidades de Foz do

Iguaçu/Ciudad del Este e Ponta Porã/Pedro Juan Caballero, e que ocupam papel de destaque nas rotas criminais que se estabelecem na região. A região também é conhecida pelos altos índices de mortes violentas, comumente associadas à atuação do crime organizado.

O reconhecimento de ambos os países da necessidade de cooperar para enfrentar o problema comum que os aflige, no caso, o crime organizado que opera grandes mercados ilícitos e que tem em suas fronteiras um ponto estratégico, já pode ser considerado um avanço interessante no tema do combate ao crime, que ainda se encontra muito atrelado às ações estatais meramente centradas no âmbito doméstico. Esse peso estratégico atribuído à cooperação fica claro com a intensificação dos processos em torno da estipulação de novos acordos e da renovação de outros já existentes, especialmente a partir de meados dos anos 2000.

A estratégia brasileira de prevenção e combate ao crime organizado que assola suas fronteiras encontra-se presente no Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), antigo Plano Estratégico de Fronteiras (PEF). Trata-se de políticas públicas voltadas às questões de segurança pública e defesa que, embora careçam de institucionalização e melhor detalhamento de elementos primordiais a qualquer política pública que tencione promover mudanças efetivas em longo prazo, trazem em sua essência um espírito integrativo e cooperativo inovador e importante. O PEF é também responsável pela integração das forças nacionais de segurança e das Forças Armadas com vistas ao combate ao crime organizado transfronteiriço, medida que teve seguimento no PPIF.

A pesquisa identificou que o Brasil orienta sua política pública para o crime organizado transnacional apenas para questões relacionadas à segurança e defesa. Ao fazê-lo, o país denota que ainda trata do tema tão-somente no âmbito criminal, sem considerar que a nova realidade econômica em que as organizações criminosas se inserem exigem ações que levem em conta o raciocínio puramente mercadológico por elas adotado e intervenha não apenas nas organizações, mas também no mercado ilícito mantido.

Da mesma forma, esse enfoque na segurança pública deixa de lado outro importante aspecto da segurança, que é a segurança humana: o país precisa empenhar-se mais no desenvolvimento da faixa de fronteira, não apenas no aspecto econômico, mas principalmente no âmbito social, de modo a permitir que a pobreza e a exclusão social não sejam fomentadoras da criminalidade.

Nesse contexto, a cooperação firmada pelo Brasil com o vizinho Paraguai é reflexo dessa lógica de atuação. A pesquisa identificou que, ao longo de quase 30 anos de relações cooperativas ininterruptas, 96 acordos foram celebrados entre Brasil e Paraguai, dentre os

quais 14 dizem respeito à criminalidade na fronteira. Destes, apenas 8 destinam-se ao enfrentamento do crime organizado na fronteira, sendo que metade deles encontra-se no âmbito da segurança pública, e a outra metade, no âmbito da defesa. Nenhum dos acordos, no entanto, tinha como objetivo a promoção do desenvolvimento social da região compartilhada entre ambos os países.

A ampliação do escopo dos acordos militares, que tradicionalmente versam sobre defesa externa de território, para abarcar ações de combate ao crime organizado e ao tráfico de drogas pode ser considerada um ponto marcante nessa cooperação entre Brasil e Paraguai. Ambos os países demonstram ser partidários da ideia de que a força militar representa não apenas um complemento à atuação policial, mas um elemento essencial na manutenção da segurança interna e na contenção do crime organizado, especialmente, do tráfico de drogas.

A cooperação, no entanto, não se mostra tão simples: as assimetrias de interesses existentes entre o Brasil e Paraguai, aliada a uma histórica e persistente desconfiança mútua, ainda representam grandes entraves à efetivação de políticas públicas unívocas, capazes de dar resposta efetiva ao problema da criminalidade organizada na fronteira.

Essa dificuldade em cooperar se reflete quando na execução de operações militares conjuntas na região de fronteira. O que se percebe é que a tradução do teor dos vários acordos em ações concretas ainda é pontual e incipiente, estando o Brasil ainda muito voltado à promoção de intervenções e operações internas, dispensando as oportunidades de construção de medidas verdadeiramente conjuntas para o enfrentamento do problema do crime organizado na fronteira. Ao mesmo tempo, para o Paraguai, as megaoperações brasileiras são vistas como ações intimidadoras e fonte de ainda mais desconfiança. São obstáculos que precisam ser superados caso realmente se pretenda levar adiante estratégias de combate à criminalidade incidente na fronteira.

Dessa forma, tem-se que Brasil e Paraguai ainda têm muito a caminhar quando se trata de cooperação internacional. O incentivo às ações de cooperação com a finalidade de combate ao crime transnacional é uma iniciativa importante e que tem se mostrado uma medida acertada. A cooperação ainda é tímida nesse aspecto, mas representa um passo significativo na relação entre ambos os países, com potencial para ir além dos temas de segurança pública e defesa nacional.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, José Lindomar. Nacionalismo na Fronteira: “Brasiguaios” e Paraguaiois na Fronteira do Paraguai com o Brasil. **Sociedade Brasileira de Sociologia**, 2011. Disponível em: <http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=66&Itemid=171>. Acesso em: 30 mar. 2018.

_____. Imigração em territórios fronteiriços. In: **Congresso Português de Sociologia**, 6., 2008, Lisboa. Revista Mundos sociais. Lisboa: Dialnet, 2008. p. 255 - 268. Disponível em: <<http://historico.aps.pt/vicongresso/pdfs/302.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

ALENCAR, Mirela Nogueira de. Debates dos Estudos de Segurança Internacional e Segurança Humana: uma breve análise sobre a evolução dos Estudos de Segurança. **Conjuntura Global**, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 185-195, maio/ago. 2015.

ALMEIDA, Letícia Núñez *et al.* **Subsistema fronteiriços do Brasil: mercados ilegais e violência**. Rio de Janeiro: Gramma, 2017.

ARAÚJO, Jailton Macena de. Cooperação penal e combate à criminalidade internacional no contexto do desenvolvimento social da América Latina. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 37, n. 1, p. 51-74 jan./jun. 2017.

ÁVILA, Arthur Lima de. Da História da Fronteira à História do Oeste: fragmentação e crise na Western History norte-americana no século XX. In: SILVA, Sandro Dutra e; SÁ, Dominichi Miranda de; SÁ, Magali Romero (Orgs.). **Vastos sertões: história e natureza na ciência e na literatura**. 1. ed. Rio de Janeiro: MAUAD, 2015. p. 41-62.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert. Achieving Cooperation under anarchy: strategies and institutions. **World Politics**, v. 38, n. 1, p. 226-254, 1985.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 2. ed. São Paulo: Globo, 2008.

BAGLEY, Bruce. **Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty-First Century**. Washington D.C: Woodrow Wilson Center, 2012. Disponível em: <<https://www.wilsoncenter.org/publication/drug-trafficking-and-organized-crime-the-americas-major-trends-the-twenty-first-century>>. Acesso em: 12 mai. 2018.

BANFIELD, Jessie. **Crime and conflict: the new challenge for peacebuilding**. Londres: International Alert, 2014.

BECKERT, Jens; WEHINGER, Frank. **In the Shadow: illegal markets and economic sociology**. Max Planck Institute for the Study of Societies: Colônia, 2011. Disponível em: <http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp11-9.pdf>. Acesso em 10 out. 2017.

BONDE, Aldo. Experiências no exterior: o intercâmbio militar brasileiro com o Paraguai. **PADECEME**, Rio de Janeiro, n. 6, p. 76-79, 2003. Disponível em: <<http://portal.eceme.ensino.eb.br/meiramattos/index.php/RMM/article/viewFile/480/426>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

BOOTH, Ken. Security and Emancipation. **Review of International Studies**, v. 17, n. 4, p. 313-326, 1991.

BLACKWELL, Adam; DUARTE, Paulina. Violence, crime and social exclusion. In: **Inequality and Social Inclusion in the Americas: 14 essays**. 2. ed. 2014. p. 111-132. Disponível em <<http://www.oas.org/docs/desigualdad/libro-desigualdad-ingles.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito. **Relatório da comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar o avanço e a impunidade do narcotráfico**. 2000. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpinarco/relatoriofinal.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito. **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: 11 abr. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. **Apresentação da Enafron**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011c. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/audiencias-publicas/2011/acompanhar-e-esclarecer-as-acoes-e-dificuldades-encontradas-para-prover-a-devida-protecao-as-fronteiras-brasileiras-1/apresentacao-enafron>>. Acesso em: 02 mai. 2018.

_____. Congresso Nacional. **Atos Internacionais**. Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2012/05/atos-internacionais>>. Acesso 07 jun. 2018.

_____. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 23 de jun. 2007.

_____. Decreto nº 7.496, de 08 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. **Diário Oficial da União**. Brasília, 09 de jun. 2011. 2011b.

_____. Decreto nº 9.360, de 07 de maio de 2018. Aprova as Estruturas Regimentais e os Quadros Demonstrativos dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e altera o Decreto nº 6.018, de 22 de janeiro de 2007, para reduzir a alocação de cargos em comissão na inventariança na Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA. **Diário Oficial da União**. Brasília, 07 maio 2018. 2018.

_____. Ministério da Defesa. Assessoria de Comunicação. **SISFRON atua na defesa e no desenvolvimento da fronteira terrestre do Brasil**. Brasília, 07 dez. 2015. 2015b. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/17674-sisfron-atua-na-defesa-e-no-desenvolvimento-da-fronteira-terrestre-do-brasil>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Portaria MF nº 430, de 09 de outubro de 2017. Aprova o Regimento Interno da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). **Diário Oficial da União**. Brasília, 09 de out. 2017. Acesso em: 08 mai. 2018.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: 2005. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/web/guest/comissao-permanente-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-da-faixa-de-fronteira>>. Acesso em: 09 fev. 2017.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. **Faixa de Fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF**. Brasília: 2009.

_____. Ministério da Integração Nacional. Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça. **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da Faixa de Fronteira**. Brasília: 2010.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/comissao-permanente-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-da-faixa-de-fronteira>>. Acesso em: 23 fev. 2018.

_____. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Segurança Pública nas Fronteiras: Diagnóstico Socioeconômico e Demográfico**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/producao/diagnostico-socioeconomico-e-demografico-da-faixa-de-fronteira/#.WzMCw9VKjIU>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

_____. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Segurança Pública nas Fronteiras: Sumário Executivo**. Brasília, 2016b. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-3/sumario-executivo_final.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2018.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa nº 269. **VI Comissão Mista Brasil-Paraguai sobre Drogas e Temas Conexos**. Brasília: 2017b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/17194-vi-comissao-mista-brasil-paraguai-sobre-drogas-e-temas-conexos-brasilia-10-e-11-de-agosto-de-2017>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa nº 134. **Declaração Conjunta adotada por ocasião da I Reunião do Mecanismo 2+2 de Consulta e Avaliação Estratégica entre os Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores do Brasil e do Paraguai**. Assunção, 2016c. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/13727-declaracao-conjunta-adotada-por-ocasio-da-i-reuniao-do-mecanismo-2-2-de-consulta-e-avaliacao-estrategica-entre-os-ministerios-da-defesa-e-das-relacoes-exteriores-do-brasil-e-do-paraguai>>. Acesso em: 01 mar. 2018.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. **Balanco de Política Externa: 2003-2010**. Brasília, 2010b.

_____. Senado Federal. Subcomissão Permanente da Amazônia e da Faixa de Fronteira. **Fronteiras e Segurança Nacional**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/comissoes/cre/ap/AP20110524_Oslain_Santana.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.252/2015**. Plenário. Diário Oficial da União, Brasília, 22 set. 2015. 2015. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-governanca-em-aco-es-de-faixa-de-fronteira.htm>>.

_____. **Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai relativo à Cooperação Militar**. Assunção, 24 de julho de 1995. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/4153>>.

_____. **Acordo de Cooperação Mútua entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai para Combater o Tráfego de Aeronaves Envolvidas em Atividades Ilícitas Transnacionais**. Brasília, 10 de fevereiro de 2000. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/4606>>.

_____. **Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Defesa entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai**. Assunção, 21 de maio de 2007. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/5825>>.

_____. **Declaração que Estabelece o Mecanismo 2+2 de Consulta e Avaliação Estratégica entre o Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil e o Ministério de Defesa Nacional e o Ministério das Relações Exteriores da República do Paraguai**. Assunção, 21 de maio de 2007. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/5826>>.

_____. **Ajuste Complementar ao Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai de 29 de Março de 1988, Para a Cooperação em Segurança Pública e Enfrentamento ao Tráfico de Drogas e Substâncias Psicotrópicas e Crimes Conexos**. Assunção, 28 de junho de 2011. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/7141>>.

_____. **Declaração Conjunta adotada por ocasião da I Reunião do Mecanismo 2+2 de Consulta e Avaliação Estratégica entre os Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores do Brasil e do Paraguai**. Assunção, 04 de abril de 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/13727-declaracao-conjunta-adotada-por-ocasio-da-i-reuniao-do-mecanismo-2-2-de-consulta-e-avaliacao-estrategica-entre-os-ministerios-da-defesa-e-das-relacoes-exteriores-do-brasil-e-do-paraguai>>.

BUZAN, Barry. New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. **International Affairs**, v. 67, n. 3, p. 431 - 451, 1991.

_____. Rethinking security after the Cold War. **Cooperation and Conflict**. v. 32, p. 5-28, 1997.

_____. **People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era**. 2 ed. ECPR Press, 2008.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The evolution of international security studies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Londres: Rienner, 1998.

CAMARGO, Sonia de. O processo de integração regional: fronteiras abertas para os trabalhadores do Mercosul. **Contexto Internacional**, v. 32, n. 2, p. 489-517, 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292010000200007>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

CAIXETA, Marina Bolfarine; SUYAMA, Bianca; MACEDO, Gustavo. A cooperação sul-sul na agenda dos ministérios: defesa e segurança. **Observatório Brasil e o Sul**. Informativo Setorial, n. 2, fev. 2016. Disponível em: <<http://www.obs.org.br/cooperacao/853-a-cooperacao-sul-sul-na-agenda-dos-ministerios-defesa-e-seguranca>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

CAMILO, Janaína. A medida da floresta as viagens demarcatórias do tratado de Madri pela Amazônia (1750-1761). **Revista Territórios & Fronteiras**, v. 10, n. 2, p. 319-341, ago./dez. 2017.

CARDIN, Eric Gustavo. **A expansão do capital e as dinâmicas da fronteira**. 2010. 195f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Araraquara, 2010.

_____. As dinâmicas das fronteiras e os jovens vítimas de homicídios no município de Foz do Iguaçu/PR (2001-2010). **Século XXI – Revista de Ciências Sociais**, Santa Maria, v. 3, n. 2, p. 155-181, jul./dez. 2013.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. Tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai: transfronteirização através do crime. **Revista Relações Internacionais no Mundo Atual**, v. 2, n. 16, p. 84-101, 2012.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira; LEMOS, Bruno de Oliveira. Brasil e MERCOSUL: iniciativas de cooperação fronteiriça. **Revista Acta Geográfica**, Boa Vista, Edição Esp. Geografia Política e Geopolítica, p. 203-219, 2014.

CASANY, Joan Manuel Riera. **Economía del narcotráfico**. Instituto de Investigación de Drogodependencias: Universidad Miguel Hernández, 2010. Disponível em: <<http://inid.umh.es/?mod=opinion&ct=opinion.asp&id=110>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. v.1. 8 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

_____. **End of Millennium**. v. 3. 2 ed. Wiley-Blackwell, 2010.

CASTLE, Allan. **Transnational organized crime and international security**. Institute of International Relations. The University of British Columbia, 1997.

CEPIK, Marco; BORBA, Pedro. Crime Organizado, Estado e Segurança Internacional.

Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 375-405, dez. 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292011000200005>>. Acesso em: 11 out. 2017.

CEPIK, Marco; ARTURI, Carlos Schmidt. Tecnologias de informação e integração regional: desafios institucionais para a cooperação Sul-Americana na área de segurança. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 651-692, 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582011000400005>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

CÉSAR, Gustavo Rojas de Cerqueira; ESPÓSITO NETO; Tomaz; MACEDO, Gustavo; BOULOS, Renata. Brasil e Paraguai: questões das relações bilaterais. **Observatório Brasil e o Sul**, n. 3, 2015. Disponível em: <<http://www.obs.org.br/integracao/851-brasil-e-paraguai-questoes-das-relacoes-bilaterais>>. Acesso em 26 fev. 2018.

CHIODA, Laura. **Stop the violence in Latin America: a look at prevention from cradle to adulthood**. International Bank for Reconstruction and Development, 2017.

COCKAYNE, James. Crime, corruption and violent economies. In BERDAL, Mats; WENNMANN, Achim (eds.). **Ending Wars, Consolidating Peace: Economic Perspectives**. Londres: Routledge/IISS, p. 189-218, 2010.

_____. **State fragility, organised crime and peacebuilding: towards a more strategic approach**. Noewegian Peacebuilding Resource Centre, 2011.

COSSUL, Naiane Inez. **Tráfico Internacional de Armas na Fronteira Brasil/Bolívia: Dinâmicas de Insegurança Regional e o Posicionamento Brasileiro**. 2015. 156f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Centro Sócio-Econômico. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

COSTA, Maurício Kenyatta Barros da Costa. **Políticas de Segurança e Defesa da Fronteira Brasileira no Contexto de Integração Regional: os casos das fronteiras Brasil-Paraguai e Brasil-Uruguaí**. 2017. 211 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

DERGHOUGASSIAN, Khatchik; VARONE, Paula. El crimen organizado em el Cono Sur. Um mapeo de la transacciones ilícitas em Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile. In: MATHIEU, Hans; ARREDONDO, Paula Rodríguez (Eds.). **Anuario 2009 de la Seguridad Regional em América Latina y el Caribe**. Bogotá, 2009.

DIÁLOGO. **Brasil e Paraguai reforçam a cooperação militar na fronteira entre os dois países**. 16 fev. 2016. Disponível em: <<https://dialogo-americas.com/pt/articles/brasil-e-paraguai-reforcam-cooperacao-militar-na-fronteira-entre-os-dois-paises>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

DIÁLOGO. **Paraguay y Brasil impulsan la cooperación militar en la frontera compartida**. 16 fev. 2016b. Disponível em: <<https://dialogo-americas.com/es/articles/paraguay-y-brasil-impulsan-la-cooperacion-militar-en-la-frontera-compartida>>. Acesso em 20 jan. 2017.

DIÁRIO CORUMBAENSE. **Operação Ágata 9 é deflagrada na fronteira com Bolívia e Paraguai**. Corumbá, 22 jul. 2015. Disponível em: <<http://diarionline.com.br/?s=noticia&id=78004>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

DIAS, Michelle Gallera. **Cooperação Sul-Americana no combate ao tráfico de drogas**. 2013. 92 f. Monografia (Curso de Relações Internacionais) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

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

_____. **Relações Brasil-Paraguai**: afastamento, tensões e reaproximação (1889-1954). Brasília: FUNAG, 2012.

_____. **Evolução das relações Brasil-Paraguai**: síntese histórica. Série Relatório dos Países. Fundação Konrad Adenauer, 2015. Disponível em: <<http://www.kas.de/brasilien/pt/publications/42306/>>. Acesso em: 19 jan. 2018.

DREYFUS, Pablo. La Triple Frontera: zona de encuentros y desencuentros. In HOFMEISTER, Wilhelm; ROJAS, Francisco; SOLIS, Luis Guillermo (Orgs.). **La percepción de Brasil en el contexto internacional**: perspectivas y desafíos, tomo 1: América Latina. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007. p. 105 – 133.

_____. **Vino Viejo em odres todavía más viejos: Tendencias regionales del Crimen Organizado em Latinoamérica em la primeira década del siglo XXI y más allá**. In: MATHIEU, Hans; ARREDONDO, Paula Rodríguez (Eds.). **Anuario 2009 de la Seguridad Regional em América Latina y el Caribe**. Bogotá, 2009.

_____. **Mapeo del crimen organizado de Brasil**. In: MATHIEU, Hans; ARREDONDO, Paula Rodríguez (Eds.). **Anuario 2009 de la Seguridad Regional em América Latina y el Caribe**. Bogotá, 2009b.

DREYFUS, Pablo; LESSING, Benjamin; SOUSA NASCIMENTO, Marcelo de; PURCENA, Júlio Cesar. **Small Arms in Brazil**: Production, Trade, and Holdings. Small Arms Survey, Viva Rio e ISER: 2010. Disponível em: <<http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/C-Special-reports/SAS-SR11-SmallArms-in-Brazil.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2018.

DUQUE, Marina Guedes. O papel de síntese da escola de Copenhague nos estudos de segurança internacional. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, p. 459-501, dez. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292009000300003>>. Acesso em: 27 out. 2017.

ÉPOCA. **A guerra perdida contra o tráfico na fronteira com o Paraguai**. Rio de Janeiro, 12 jul. 2017. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/brasil/noticia/2017/07/guerra-perdida-contra-o-trafico-na-fronteira-com-o-paraguai.html>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

ÉPOCA. **“É pouco eficaz deslocar policiais para fiscalizar fronteira”, diz ex-adido do Paraguai**. Rio de Janeiro, 12 jul. 2017b. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/brasil/noticia/2017/07/e-pouco-eficaz-deslocar-policiais-para-fiscalizar-fronteiras-diz-ex-adido-do-paraguai.html>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME – UNODC. **The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment**. Viena, 2010. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf>.

_____. **World Drug Report 2013**. Viena, 2013. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2013/World_Drug_Report_2013.pdf>.

_____. **Tráfico Ilícito de Produtos Falsificados e Crime Organizado Transnacional**. Viena, 2014. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_crime/Campanhas/Counterfeit_focussheet_PT_HIRES.pdf>.

_____. **World Drug Report 2016**. Viena, 2016. Disponível em: <<http://www.unodc.org/wdr2016/>>.

ESTADÃO. **Armas do crime vêm do Paraguai e EUA e rota é pela Tríplice Fronteira, diz PF**. Brasília, 09 jan. 2018. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,armas-do-crime-vem-de-paraguai-e-eua-e-rota-e-pela-triplice-fronteira-diz-pf,70002143559>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

ESTADÃO. **Com apoio da PF, Paraguai apreende 865 toneladas de maconha**. Brasília, 21 abr. 2018b. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/com-apoio-da-pf-paraguai-apreende-865-toneladas-de-maconha/>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - FIESP. **Mercados ilícitos transnacionais em São Paulo: a economia transnacional criminal**. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.bibliotecadeseguranca.com.br/wp-content/uploads/2016/09/deseg-anuario-2016-mercados-ilicitos-transnacionais-sp.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO PARANÁ – FIEP. **Panorama Industrial do Paraná**. Curitiba, 2015. Disponível em: <http://www.fiepr.org.br/observatorios/uploadAddress/Panorama_Industrial_2015%5b63113%5d.pdf>. Acesso em 22 abr. 2018.

FERNANDES, Pedro Vargas. **São Paulo 2000 – Crescimento, pobreza e violência: uma investigação sobre as causas da mortalidade por homicídio na conjuntura de ascensão da criminalidade organizada**. 2009. 69f. Monografia (Curso de Ciências Sociais) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

FERREIRA, Marcos Alan S.V. Os órgãos governamentais brasileiros e a questão do terrorismo na Tríplice Fronteira: divergências de percepções nas ações. **Carta Internacional**, v. 7, n. 1, p. 102-117, 2012.

_____. **Transnational organized crime and structural violence in Brazil**. Paper apresentado na 26th International Peace Research Association, 28 de novembro a 01 de Dezembro de 2016, Freetown, Serra Leoa.

_____. Marcos Alan S. V. Estudos Críticos da Paz e Crime Organizado Transnacional. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Lisboa, p. 29-50, set. 2017.

_____. Marcos Alan S. V. Criminality and Violence in South America: The Challenges for Peace and UNASUR's Response. **International Studies Perspective**, Oxford, v. 18, n. 1, p. 64-80, 2017b.

FOGEL, Ramón. La región de la triple frontera: territorios de integración y desintegración. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 10, n. 20, pp. 270-290, 2008.

FRAGA, Paulo César Pontes. Da favela ao sertão: juventude, narcotráfico e institucionalidade. In: IULIANELLI, Jorge Atílio Silva; FRAGA, Paulo César Pontes. (Orgs.). **Jovens em tempo real**. Lamparina: Rio de Janeiro, 2003.

FREEDMAN, Lawrence. International Security: changing targets. **Foreign Policy**, n. 110, p. 48-63, 1998.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL - FMI. **The IMF and the fight against Money laundering and the financing of terrorism**. Washington, 2017. Disponível em <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/aml.htm>>. Acesso em: 02 jul. 2017.

FURQUIM JÚNIOR, Laércio. **Fronteiras terrestres e marítimas do Brasil: um contorno dinâmico**. 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

FURTADO, Renata de S. As fronteiras no âmbito do Mercosul: apontamentos sobre a formação da agenda política de integração fronteiriça. **Univ. Rel. Int.**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 371-381, 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5102/uri.v9i1.1368>>. Acesso em 27 jan. 2018.

GALTUNG, Johan. Violence, peace, and peace research. **Journal of peace research**, Oslo, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969.

GARCIA, Domingos Sávio da Cunha. Uma fronteira aberta: a fronteira oeste do Brasil na era dos impérios. In: Simpósio Nacional De História, 2009, Fortaleza. **Anais do XXV Simpósio Nacional de História – História e Ética**. Fortaleza: ANPUH, 2009. Disponível em: <<https://anais.anpuh.org/?p=13735>>. Acesso em: 09 jun. 2018.

GEMELLI, Vanderléia. **As redes do tráfico: drogas ilícitas na fronteira Brasil e Paraguai**. 2013. 177f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Campus de Francisco Beltrão, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Francisco Beltrão, 2013.

GENEVA DECLARATION SECRETARIAT. **Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts**. Cambridge University Press: Cambridge, 2015.

GLENNY, Misha. **McMáfia: crime sem fronteiras**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

HAUCK, Pierre; PETERKE, Sven. Organized Crime and Violence in National and International Law. **International Review of Red Cross**, 92(878), jun. 2010.

HEINEMANN, Alessandra; VERNER, Dorte. **Crime and Violence in Development: a Literature Review of Latin America and the Caribbean**. Washington DC: World Bank Policy Research Working Paper 4041, 2006.

HERZ, Monica. Concepts of Security in South America. **International Peacekeeping**, v. 17, n. 5, p. 598-612, 2010.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DE FRONTEIRAS - IDESF. **O custo do contrabando**. 2015. Disponível em: <<http://www.idesf.org.br/publicacoes/72-o-custo-do-contrabando.html>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

_____. **Características das Sociedades de Fronteira**. 2016. Disponível em: <<http://www.idesf.org.br/2014/10/16/estudo-caracteristicas-das-sociedades-de-fronteiras/>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

_____. **Rotas do Crime: As encruzilhadas do contrabando**. 2016b. Disponível em: <<http://www.idesf.org.br/publicacoes/97-idesf-divulga-o-estudo-rotas-do-crime-as-encruzilhadas-do-contrabando.html>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EM CIENCIAS PENALES Y SOCIALES DE PARAGUAY – INECIP. **Crimen, prisión e inseguridad**. Elementos para el abordaje de la crisis. Assunção, 2016. Disponível em: <<http://inecip.org.py/wp-content/uploads/2016/12/Crimen-prisio%C3%ACn-e-inseguridad.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS – IPRI. **As 15 maiores economias do mundo**. Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG, 2017. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/ipri/index.php/o-ipri/47-estatisticas/94-as-15-maiores-economias-do-mundo-em-pib-e-pib-ppp>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

INTERNATIONAL NARCOTICS CONTROL BOARD. **Report of the International Narcotics Control Board for 2012**. Nova York, 2013. Disponível em: <https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2012/AR_2012_E.pdf>. Acesso em 29 maio 2017.

_____. **Report of the International Narcotics Control Board for 2015**. Nova York, 2016. Disponível em: <https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2015/English/AR_2015_E.pdf>. 29 maio 2017.

JORNAL DO BRASIL. **O Brasil prepara sua defesa**. 18 de novembro de 2012. Disponível em: <http://www.jb.com.br/pais/noticias/2012/11/18/o-brasil-prepara-a-sua-defesa/?from_rss=rio>. Acesso em: 10 mar. 2018.

KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; STERN, Marc. **Bens Públicos Globais: Cooperação Internacional no Século XXI**. Record: 2012.

KEOHANE, Robert. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

_____. International Institutions: Two Approaches. **International Studies Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 379-396, 1988.

KRÜGER, CAROLINE *et al.* Análise das Políticas Públicas para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira Brasileira. **Ambient. soc.**, São Paulo, v. 20, n. 4, p. 39-60, dez. 2017. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc0005r1v2042017>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. **Rev. Sociol. e Polít.**, Curitiba, v. 21, n. 48, dez. 2013.

MACHADO, Lia Osório. Limites, Fronteiras, Redes. In: STROHAECKER, Tânia Marques *et al.* (Orgs.). **Fronteiras e Espaço Global**. AGB – Porto Alegre: Porto Alegre, 1998.

_____. **Sistemas, Fronteiras e Território**. Rio de Janeiro: Grupo Retis/UFRJ, 2002. Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2002-Sistemas-fronteiras-e-territorio-LOM.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

_____. A Estratégia Nacional de Defesa, a Geografia do tráfico de drogas ilícitas e a Bacia Amazônica Sul-Americana. In: **Seminário de Defesa e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia**. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, p. 99-113, 2010. Acesso em 02 fev. 2018.

MADSEN, Frank G. **Transnational Organized Crime**. Routledge, 2009.

MARIÉ, Solène. Fronteiras Brasileiras: evolução da agenda e redes de atores no Congresso Nacional (1990-2016). **Monções**, Dourados, v. 6, n. 12, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.30612/rmufgd.v6i12.6734>>. Acesso em 02 jun. 2018.

MARQUEZINI, Ana Carolina Torelli. **Circulação de mercadorias na fronteira entre Brasil e Paraguai**: as cidades de Foz do Iguaçu (PR) e Ponta Porã (MS). 2011. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

MORSELLI, Carlo. **Inside Criminal Networks**. New York: Springer, 2009.

MOSER, Caroline; MCILWAINE, Cathy. Latin American urban violence as a development concern: towards a framework for violence reduction. **World Development**, Amsterdã, v. 34, n. 1, p. 89-112, 2006.

MUGGAH, Robert; DINIZ, Gustavo. **Protegendo as Fronteiras**: o Brasil e sua estratégia “América do Sul como prioridade” contra o crime organizado transnacional. Instituto Igarapé. 2013. Disponível em: <<https://publicacoes.igarape.org.br/protegendo-as-fronteiras-o-brasil-e-sua-estrategia-america-do-sul-como-prioridade-contr-o-crime-organizado-transnacional/>>. Acesso em 23 jan. 2017.

NAIM, Moisés. **Ilícito**: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

NASSER, Reginaldo. Os Estados Unidos e o Crime Transnacional na América do Sul: aspectos históricos e contemporâneos. In: NASSER, Reginaldo; MORAES, Rodrigo (orgs.). **Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e o Atlântico Sul**. Brasília: IPEA, 2014. p. 145 -168.

NUNES, Maria. Dinâmicas Transfronteiriças e o Avanço da Violência na Fronteira Sul-Mato-Grossense. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, IPEA, n. 16, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30215&Itemid=7>. Acesso em 25 maio 2018.

OBOOKATA, Tom. **Transnational Organised Crime in International Law**. Hart Publishing: Portland, 2010.

OLIVEIRA, Emmanuel Nunes de; MARTINS, João Henrique. Globalização e mercados transnacionais ilícitos na América Latina. **Conexão Política**, Teresina, v. 3, n. 2, p. 11-26, ago./dez. 2014.

OLIVEIRA, Márcio Gimene de. **A Fronteira Brasil-Paraguai: principais fatores de tensão do período colonial até a atualidade**. 2008. 110 p. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Geografia. Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

_____. O ilícito na fronteira Brasil-Paraguai: aprendizados para a integração sul-americana. In: **III Seminário Internacional América Platina**, Campo Grande, 2010. Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/producao/artigos/o-il%C3%ADcito-na-fronteira-brasil-paraguai-aprendizados-para-a-integra%C3%A7%C3%A3o-sul-americana/#.WzYmcdVKjIU>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir de; SILVA FILHO, Edison Benedito da. Cooperação internacional no combate à criminalidade: o caso brasileiro. In: NASSER, Reginaldo; MORAES, Rodrigo (orgs.). **Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e o Atlântico Sul**. Brasília: IPEA, p. 169-195, 2014.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. **Declaração sobre Segurança nas Américas**. Cidade do México, 2003. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OEA-Organiza%C3%A7%C3%A3o-dos-Estados-Americanos/declaracao-sobre-seguranca-nas-americas.html>>. Acesso em 13 jan. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Report of the World Ministerial Conference on Organized Transnational Crime**. Nápoles, 1994. Disponível em: <<https://www.imolin.org/imolin/naples.html>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

_____. **United Nations Convention against Transnational Crime and the Protocols Thereto**. Viena: UNODC, 2000.

_____. **A more secure world: our shared responsibility**. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. 2004. Disponível em: <http://www.un.org/en/events/pastevents/a_more_secure_world.shtml>. Acesso em: 23 jan. 2017.

_____. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Nova York, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>.

PARAGUAY. **Ley 2532.** Que establece la zona de seguridad fronteriza de la Republica del Paraguay. Assunção 9 dez. 2005. Disponível em: <<http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4025/ley-n-2532-establece-la-zona-de-seguridad-fronteriza-de-la-republica-del-paraguay>>. Acesso em 08 mar. 2018.

PEREIRA, Paulo José dos Reis. **Securitização do crime organizado transnacional nos Estados Unidos na década de 1990.** 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

_____. Crime Transnacional na América do Sul: identificação e combate. In: **4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais.** Belo Horizonte: 2013. Disponível em: <http://www.encontronacional2013.abri.org.br/arquivo/download?ID_ARQUIVO=2739>. Acesso em 12 jan. 2017.

PORTA, Mariana; Yandira Álvarez. Acerca de la vulnerabilidad en las sociedades fronterizas. In: MAZZEI, Enrique. (Comp.). **Las sociedades fronterizas: visiones y reflexiones.** Universidad de la República Uruguay. Comisión Coordinadora del Interior y Centro de estudios de la Frontera, p. 221-240, 2017.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. **A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil: o caso das cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero.** 2016. 318f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2013.** 2013b. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_portuguese.pdf>.

_____. Segurança cidadã com rosto humano: Diagnósticos e Propostas para a América Latina. **Relatório Regional de Desenvolvimento Humano 2013-2014.** 2013. Disponível em: <http://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/IDH/Resum en%20IDH%20portugues_completo_.pdf>.

_____. Human Development for Everyone. **Human Development Report 2016.** Income inequality, Gini coefficient. 2016. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/indicators/67106>>.

QUEIROZ, Paulo R. Cimó. **Caminhos da erva mate: a montagem da rede de transportes associada à economia ervateira sul-mato-grossense (1882-1902).** In: Segundo Congreso Latinoamericano de Historia Económica, 2010, Ciudad de México. Ciudad de México: Asociación Mexicana de Historia Económica, 2010. Disponível em: <<http://www.economia.unam.mx/cladhe/simposiosyponencias.php>>. Acesso em 01 jun. 2018.

RABOSSI, Fernando. **Nas ruas de Ciudad del Este: Vidas e vendas num mercado de fronteira.** 2004. 318f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

REUTERS. **PF pede cooperação até da ONU para combater tráfico de armas.** Brasília, 10 jan. 2018. Disponível em: < <https://br.reuters.com/article/topNews/idBRKBN1EZ2MO-OBRTTP>>.

REZENDE, Lucas Pereira. **Sobe e desce! Explicando a cooperação em defesa na América do Sul: uma teoria realista-ofensiva.** 258 f. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

RODER, Ariane. **A agenda externa brasileira em face aos ilícitos internacionais: o contrabando na fronteira entre Brasil e Paraguai.** 2005. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

SAADI, Ricardo Andrade. O crime organizado e a cooperação internacional. In: BRASIL. Ministério Público Federal. Secretaria de Cooperação Internacional. **Temas de cooperação internacional.** Brasília: MPF, 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/handle/11549/80015>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

SAIN, Marcelo; GAMES, Nicolas. Tendências e desafios do crime organizado na América Latina. In: NASSER, Reginaldo; MORAES, Rodrigo (Orgs.), **Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e o Atlântico Sul.** Brasília: IPEA, p. 119 -144, 2014.

SAMPÓ, Carolina; TRONCOSO, Valeska. Las respuestas de los Estados frente al avance del crimen organizado em América Latina: el uso de la violencia (2005-2015). In: SAMPÓ, Carolina; TRONCOSO, Valeska. (Eds.). **El Crimen Organizado en América Latina: Manifestaciones, facilitadores y reacciones.** Madri: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2017. p. 155-181.

SANGUIN, André-Louis. Paisagens de fronteira: variações em um importante tema da geografia política. **Boletim Gaúcho de Geografia**, Associação Brasileira de Geógrafos, Seção Porto Alegre, Porto Alegre (RS), v. 42, n. 2, pp. 389-411, mai., 2015. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/bgg/article/view/56328>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

SANTOS; Bruno Ricardo V. S.; BARROS, Pedro Silva. A Política Externa Brasileira e as Fronteiras no Processo de Integração da América do Sul. In: **Boletim de Economia e Política Internacional** (BEPI), n. 22, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28049&Itemid=4>. Acesso em: 01 jun. 2018.

SANTOS, Leandro Fernandes Sampaio. Política de Droga nos Andes: Entre a cooperação e a (in)securitização. **Revista LEVS/UNESP**, Marília, n. 13, maio 2014.

SCHERMA, Márcio Augusto. Cidades-gêmeas e integração: o caso de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. In: **II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina**, 2016, São Paulo. Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina, 2016.

Disponível em: <http://sites.usp.br/prolam/ii-simposio-internacional-pensar-e-repensar-america-latina_anais/>. Acesso em: 01 abr. 2018.

_____. Políticas de Defesa e Segurança para as Fronteiras nos Governos Lula e Dilma. In: **Boletim de Economia e Política Internacional** (BEPI), n. 22, p. 65-77. Jan./Abr., 2016b.

Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/160628_boletim_internacional_22_art05.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2018.

SEBRAE/MS. **Mato Grosso do Sul sem fronteiras:** características e interações territoriais Brasil, Bolívia, Paraguai. Editora Visão: Campo Grande, 2010.

SILVA, Ana Regina Ferreira da. **Perspectivas das políticas territoriais na faixa de fronteira internacional da Amazônia oriental brasileira:** estados do Pará e do Amapá. 2011. 190 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

SILVA, Ana Regina Ferreira da; RUCKERT, Aldomar Arnaldo. Políticas Públicas Face à Realidade da Faixa de Fronteira Brasileira: O Caso de uma Sub-região do Arco Norte. **Perspectiva Geográfica**, Marechal Cândido Rondon, v. 11, n. 15, p. 46-54, jul./dez., 2016.

SILVA, Caroline Cordeiro Viana e. **Segurança internacional e novas ameaças:** a securitização do narcotráfico na fronteira brasileira. 2013. 126f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humana, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

SILVA, Gutemberg de Vilhena. **Usos contemporâneos da fronteira franco-brasileira:** entre os ditames globais e a articulação local. 2008. 175f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

SMALL ARMS SURVEY. **Small Arms Survey 2015:** Weapons and the World. Genebra, 2015. Disponível em: <<http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2015.html>>.

SOUZA, Edson Belo Clemente de. Por uma cooperação transfronteiriça: algumas contribuições para as dinâmicas territoriais da fronteira Brasil-Paraguai. **Revista GeoPantanal**, Corumbá, v. 8, n. 15, p. 63-78, 2013.

SOUZA, Edson Belo Clemente de; GEMELLI, Vanderléia. Território, Região e Fronteira: Análise Geográfica Integrada da Fronteira Brasil/Paraguai. **Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg.**, v. 13, n. 2, 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2011v13n2p101>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

SOUZA, Marcelo Lopes de. As drogas e a 'questão urbana' no Brasil. A dinâmica sócio-espacial nas cidades brasileiras sob a influência do tráfico de tóxicos. In: CASTRO, Iná de; GOMES, Paulo; CORRÊA, Roberto (Orgs.). **Brasil:** questões atuais da reorganização do território. Rio de Janeiro, Bertrand do Brasil, p. 419-468, 2005.

TANNO, Grace. A contribuição da escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 47-80, jun. 2003. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292003000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 04 out. 2017.

TRONCOSO, Valeska; GARAY, Cristian. Crimen Organizado em Latinoamérica: Historia y Transformaciones. In: SAMPÓ, Carolina; TRONCOSO, Valeska. (Eds.). **El Crimen Organizado en América Latina: Manifestaciones, facilitadores y reacciones**. Madri: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2017.

VERGARA, Juan Carlos Garzón. **Diáspora Criminal: O alastramento transnacional do crime organizado e as medidas para conter sua expansão**. Instituto Igarapé. Nota Estratégica 11, nov. 2013.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto int.** 2007, v. 29, n.2, pp.273-335. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002>>. Acesso em 25 fev. 2018.

VON LAMPE, Klaus; SEGATTO, Antonio Ianni (tradutor). As dimensões interdisciplinares do estudo do crime organizado. **Estud. sociol.**, Araraquara, v.17, n.33, p.401-427, 2012.

_____. **Organized Crime: Analyzing Illegal Activities, Criminal Structures, and Extra-legal Governance**. Sage: 2015.

WALLENSTEEN, Peter. **The Growing Peace Research Agenda**, Kroc Institute Occasional Paper #21, Op.4. South Bend: Univ. of Notre Dame, 2001.

WERNER, Guilherme Cunha. **O crime organizado transnacional e as redes criminosas: presença e influência nas relações internacionais contemporâneas**. 2009. 241 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

WILLIAMS, Phil. Drugs and guns. **The Bulletin of the Atomic Scientists**, v. 55, n. 1, p.46-48, jan./fev., 1999.

_____. Crime, Illicit Markets, and Money Laundering. In SIMMONS, P.J.; OUDRAAT, Chantal de Jonge (Eds.). **Managing Global Issues: Lessons Learned** (p. 106-150). Carnegie Endowment for International Peace: Washington, 2001. Disponível em: <<http://carnegieendowment.org/pdf/files/mgi-ch3.pdf>>.

_____. Transnational Criminal Networks. in John Arquilla and David Ronfeldt (eds.) **Networks and Netwars**. Santa Monica: RAND, p. 61-97, 2001b.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Global Agenda on Illicit Trade**. Davos, 2012. Disponível em: <www3.weforum.org/docs/AM12/WEF_AM12_GAC_IllicitTrade.pdf>.

ZABYELINA, Yuliva. Transnational Organized Crime in International Relations. **Central European Journal of International and Security Studies**: Praga, v. 3, n. 1, 2009. Disponível em: <<http://www.cejiss.org/issue-detail/transnational-organized-crime-in-international-relations>>.