

GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NA FRONTEIRA BRASIL-BOLÍVIA EM CORUMBÁ-MS

*Mérces Dias Junior
Quelim Daiane Crivelatti
Edgar Aparecido da Costa*



RESUMO

Discute a relação entre soberania nacional e a interação da população fronteiriça, a partir de reflexões na fronteira Brasil-Bolívia, com maior enfoque para o município de Corumbá, no estado de Mato Grosso do Sul, localizado na porção ocidental do Brasil. Apresenta elementos importantes para se pensar a gestão do território, refletindo sobre a influência do conhecimento da geografia da fronteira para gestão da segurança pública. Reconhece que as fronteiras são locais em que os indivíduos se relacionam, trocam mercadorias e capitais na tentativa de atender suas próprias necessidades, muitas vezes distintas daquelas estabelecidas pela soberania de seu Estado. Aponta para o fato de que, frequentemente, são elaboradas territorialidades complexas para driblar a fiscalização das aduanas e das instituições de policiamento fronteiriço. Entende, ainda, que o processo de integração de ações entre Estados Nacionais, a despeito da soberania de cada um, é uma saída possível para resolução de assuntos cuja abrangência excede a jurisdição. Por fim, o artigo acentua que é fundamental a preparação dos funcionários/agentes para desempenho de atividades em regiões fronteiriças.

Palavras-chave: Fronteira, Estado Nacional, Segurança pública, Corumbá, Soberania nacional.

INTRODUÇÃO

Os Estados são instituições constituídas por três elementos fundamentais: a) povo, elemento humano e demográfico; b) uma área territorial definida, que delimita a atuação política e jurídica do Estado; e c) a soberania, um poder político independente que não está limitado por nenhum outro na ordem interna. Além disso, na ordem internacional, não tem de acatar regras que não seja voluntariamente, estando em pé de igualdade com os poderes supremos dos outros países (LOPES, 2010).



A atuação do Estado, portanto sua territorialidade normativa, não pode extrapolar seus limites territoriais ou obrigar outros Estados às suas vontades. Assim, o limite internacional separa os Estados Nacionais lineares e assinala o alcance de sua soberania, de sua jurisdição.

Em oposição ao limite afirmador da soberania, existe a fronteira com seu caráter imanente de contato. Para este trabalho, a fronteira internacional é compreendida como espaço possuidor de dinâmicas diferenciadas em relação a outras regiões do território nacional. São locais em que os indivíduos trocam relações, bens, produtos, na tentativa de atender suas próprias necessidades, que são muitas vezes distintas, e por vezes, contrárias, daquelas estabelecidas pela soberania de seu Estado (OLIVEIRA, 2009).

No intuito de combater práticas consideradas criminosas, os Estados criam instituições ligadas à segurança pública. No caso do Brasil, podem ser citadas a Polícia Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, além das Forças Armadas. No entanto, talvez pela característica de a fronteira permear a vida cotidiana, de coexistirem tensões muito particulares, apenas a atuação das instituições criadas por um dos Estados não conseguem dar conta dessa vigilância.

Diante disso, os Estados percebem que para alcançar a solução de tais entraves, uma via possível é a gestão dos territórios fronteiriços de forma compartilhada, resguardando as jurisdições, dando a impressão de uma forma de integração regional. Com isso, os países limítrofes buscam soluções para uma mesma situação que excede o limite internacional. Cabe, portanto, questionar sobre o antagonismo entre os objetivos da soberania estatal e do processo de integração regional na fronteira. Seriam contraditórios? Possíveis?

Assim, o objetivo deste artigo é discutir a relação entre soberania nacional e integração fronteiriça, sob a ótica da gestão do território, refletindo sobre a influência do conhecimento da geografia da fronteira para gestão da segurança pública. Como procedimento metodológico foi adotado a pesquisa bibliográfica para discutir as questões relativas à fron-

teira. Também se utilizou da pesquisa participante, já que um dos autores atua na área de estudo como funcionário de uma instituição de controle fronteiriço. As reflexões foram desenvolvidas na fronteira Brasil-Bolívia, com maior enfoque para o município de Corumbá, no estado de Mato Grosso do Sul, localizado na porção ocidental do Brasil.

O trabalho foi dividido em duas partes complementares para reflexão sobre a gestão da segurança pública na fronteira. Primeiramente é feita uma discussão teórica sobre a gestão do território fronteiriço, focando o aparente conflito de interesses entre a integração e a soberania nacional. Em seguida, procura-se demonstrar a importância do conhecimento do funcionamento do cotidiano dos territórios para gestão da fronteira.

GESTÃO DO TERRITÓRIO FRONTEIRIÇO: DUALIDADES ENTRE A INTEGRAÇÃO E A SOBERANIA NACIONAL

Falar em gestão territorial na fronteira implica, necessariamente, no entendimento de dois conceitos que possuem base no espaço geográfico, quais sejam: território e fronteira. Ambos passaram por modificações e apresentam vários sentidos na sua percepção: no olhar das Instituições, das firmas e na prática cotidiana das pessoas que vivem nas localidades. São categorias analíticas do espaço que, segundo Raffestin (1993), é anterior ao território. Consequentemente, também precede a fronteira, já que a mesma é composta por bandas de, no mínimo dois territórios nacionais, ou díades nos dizeres de Foucher (2009).

Juridicamente, o território é concebido como o espaço físico, como uma área geográfica delimitada sobre a qual o Estado exerce o seu poder, sem influência externa relativizada (CHIMENTI *et al.*, 2006). O território é, portanto, uma porção terrestre que admite a dominação de apenas um Estado soberano, para ocupação e organização do povo. Neste sentido, não é possível conceber um Estado sem um território, delimitado por seus limites internacionais. Diante disso, a percepção estatal do território é sempre nacional ou global.

No entanto, o território não pode ser entendido apenas como uma área geográfica passiva sobre o qual apenas o Estado exerce poder. Pelo contrário, é um espaço resultante de relações de poder, cuja maior fonte é representada pelo Estado. Neste sentido, Souza (2000, p. 86) entende o território como:

[...] um campo de forças, uma teia ou rede de relações sociais que, a par de sua complexidade interna, define, ao mesmo tempo um limite, uma alteridade: a diferença entre “nós” (o grupo, os membros da coletividade ou “comunidade”, os insiders) e os “outros” (os de fora, os estranhos, os outsiders).

O fato de o Estado deter a exclusividade sobre o poder soberano não significa que outras instituições, ou indivíduos não exerçam relações de poder. O território pode ser concebido como fruto das relações de poder exercidos por indivíduos e instituições que podem ser estabelecidas em escala nacional, mas também nas escalas local e regional.

Se o território se forma a partir do espaço apropriado por um grupo, e de suas relações de poder, entendemos que diferentes poderes são exercidos sobre o mesmo território. Assim, por um lado, o Estado exerce seu poder soberano e por outro, as pessoas que vivem neste espaço determinado também definem o território na medida em que ocupam e estabelecem sua própria teia de relações, independente e concomitantemente ao Estado.

Como resultado de relações institucionais e pessoais de poder, o território é passível de mobilidade e flexibilidade, uma vez que as pessoas e suas relações são dinâmicas. Exemplo disso é a fronteira, uma região sobre a qual o Estado institui relações de controle, comerciantes estabelecem relações econômicas, indivíduos criam solidariedades e complementaridades, mas também podem instituir práticas ilícitas.

Portanto, o território não se resume a uma entidade jurídica estatal, mas é o espaço onde as práticas sociais e institucionais são levadas a cabo. O território se forma sobre um espaço, sempre em função de ações de alguém para exercer controle sobre outros e sobre esse espaço.

Sob inspiração de Saquet (2007), pode-se dizer que, independente da noção e da escala, todo território possui limites políticos, é (i)material, é formado e vivenciado por relações de poder (tem sempre alguém que manda em nome de um grupo social), é passível de mudanças (tanto a partir de forças internas, quanto externas ou pela combinação dessas) mesmo de suas dimensões. Esse entendimento é fundamental para que se possa discutir a complexidade que a fronteira encerra na sua base geográfica.

O conceito de fronteira é objeto de inúmeras discussões. Steiman e Machado (2002) demonstram como o entendimento sobre o tema evoluiu no decorrer do tempo, e sob a utilização que se deseja para a fronteira. As autoras demonstram como, ainda durante a 1ª Guerra Mundial, as fronteiras foram vistas como fator de defesa, ou de aproximação, utilizando-se como barreira física cadeias de montanhas ou rios, respectivamente.

Para os povos antigos, a utilização de uma barreira física que limitava a área do Império, também servia como separação entre o que era ou não desejável. Apenas com o aparecimento do Estado Moderno surgiu a necessidade de uma linha delimitada para separar as nações. Se a soberania é pressuposto da existência de um Estado, não é possível que dois poderes sejam exercidos sobre o mesmo espaço. É imprescindível que exista um marco que separe a jurisdição dos Estados limítrofes. A necessidade de separação é eminentemente política, uma vez que ela ocorre na tentativa de repelir o poder de outro Estado sobre seu território (STEIMAN; MACHADO, 2002).

Originalmente a palavra fronteira não foi utilizada para marcar uma linha, mas uma zona, um espaço entre os Estados cujo objetivo era de impedir que houvesse contato e onde, eventualmente, os mesmos eram possíveis (STEIMAN; MACHADO, 2002). Ainda que houvesse um administrador para essas áreas, há que se considerar a inexistência de um “subespaço da superfície da terra que escape a essa racionalização” (CATAIA, 2011, p. 21) de subordinação a um Estado.

Portanto, esses espaços também passaram a ser utilizados pelos Estados, ou tornaram-se novos Estados.

Por outro lado, originalmente a palavra limite referia-se à ligação interna de um Estado. O fim (ou o começo) do limite é precipuamente a separação, a distinção. Os limites foram inicialmente demarcados em função de paisagens naturais, e mais tarde passaram a ser estipulados em critérios políticos e bélicos (MACHADO, 1998).

Ainda que de origem e utilização diferentes, por muito tempo, as palavras limite e fronteira foram entendidas como sinônimos, como uma linha de separação. A existência do limite é uma imposição estatal, eminentemente fruto de uma política de separação. Já para a existência da fronteira, além da proximidade de dois Estados, instituída pelo limite, o elemento humano é essencial. As trocas e relações, sejam elas legais ou não, são características de aproximação, próprias das fronteiras porosas.

O limite internacional separa, delimita a área de atuação de dois Estados soberanos. Sua definição e defesa são, portanto, de domínio do Estado. Por outro lado, a fronteira subverte o sentido do limite e, por consequência, a vontade do Estado. Entretanto, conforme lembra Costa (2011), a fronteira contém o limite e só é possível por causa dele.

Por outro lado, ainda existe outra distinção a fazer: fronteira e faixa de fronteira. No Brasil até meados do século XX o conceito de fronteira era aplicado apenas à linha divisória entre países. Posteriormente esse conceito incorporou uma conotação econômica e o uso da linha de fronteira foi substituído por região de fronteira. Para Machado (2000) a fronteira deve ser vista “[...] como um lugar de interação, de comunicação, de encontro, de conflitos”.

Faixa de fronteira é diferente. Trata-se de uma institucionalização de uma área indispensável a segurança nacional, abrangendo uma área interna de 150 Km de largura, paralela a linha divisória terrestre do território nacional.

Tanto as regiões de fronteira como as faixas de fronteira são importantes áreas do ponto de vista da integração econômica, já funcionam como ponto de contato entre os estados nacionais. Em nossa área de estudo, a fronteira constitui a ligação entre o Departamento de Santa Cruz – BO (e, por ele, boa parte da produção do oriente boliviano) com o Brasil via Corumbá-MS.

Por outro lado, a fronteira é percebida pelo Estado, pelas pessoas e pelos próprios fronteiriços de formas bastante distintas. Sobre este assunto, Nogueira listou três maneiras de ver a fronteira:

a) fronteira controlada, vista pelo Estado e alimentada pelo controle de quem entra e quem sai, pela vigilância civil e militar do território; b) fronteira percebida, própria da sociedade do interior, bastante motivada pela ideologia do Estado-Nação, de como ele percebe a fronteira; e c) fronteira vivida, com significado para a sociedade que está na fronteira (NOGUEIRA, 2007 apud COSTA, 2008, p. 67-68. Grifo dos autores).

Neste momento, nos interessa particularmente a visão do Estado brasileiro em relação às suas fronteiras, colocando-a em confronto com a dos fronteiriços. Ou seja, o primeiro na intenção de proteção, de defesa; o segundo na perspectiva de aproveitamento de vantagens comparativas nos territórios fronteiriços.

Em tempos mais recentes, ainda é possível verificar que o Estado brasileiro se utiliza de intensa presença militar para controle em áreas de fronteira. Machado (2000) cita como exemplo o Projeto Calha Norte executado pelo Exército na região amazônica. Segundo a autora, por esse projeto, a militarização da fronteira é combinada com povoação da região e construção de estradas. Existe ainda o Sistema de Vigilância da Amazônia, com a utilização de recursos tecnológicos pelas Forças Armadas, para vigilância permanente do tráfego aéreo. Ambos os exemplos demonstram uma forte simbologia de controle estatal do território.

Diante disso, constatamos que a visão estatal sobre as fronteiras era eminentemente política e de controle. Existia a preocupação simbólica e estratégica de demarcar território, de marcar a presença do Estado. De separar os “de cá” dos “de lá”.

A preocupação estatal de controle e ocupação do território foi preponderantemente exercida pelas Forças Armadas, em especial Exército e Marinha. Atualmente, no entanto, os exemplos já citados do Projeto Calha Norte e SIVAM demonstram que a atual política de fronteiras, é diferenciada, uma vez que está sob a responsabilidade de setores governamentais não militares, ainda que tenha sua participação.

Essa “desmilitarização” da fronteira foi possível graças à utilização das tecnologias de informação para o controle e à reestruturação do aparato estatal nas fronteiras. Neste sentido,

A reestruturação do Estado implica em mudanças no modo de operação, que se expressam na desagregação dos componentes institucionais e no deslocamento do poder da esfera da alta política para o setor de ‘intendência’. Assim, a atual política de fronteira inclui grandes projetos sociais (Comunidade Solidária), recursos financeiros especificamente destinados à faixa de fronteira [...], e acordos negociados com os governos locais (SARDENBERG, 1999 apud MACHADO, 1998, p. 8).

A região de fronteira passa a ser vista também pelo seu potencial econômico, uma vez que, atualmente, o foco se deslocou do campo estritamente político para o campo econômico.

No contexto dessas transformações, é reinstaurada a ideia de integração sul americana, retomando diálogos em várias escalas, especialmente regional, mas também continental. No caso brasileiro, o exemplo mais emblemático de integração foi a constituição do MERCOSUL. O próprio documento que regulamenta essa integração explicita-a como um instrumento eminentemente econômico, quando afirma que:

[...] ao firmar o Tratado de Assunção, os quatro presidentes partem da percepção comum de que o aprofundamento do processo de integração pode ser a chave para uma inserção mais competitiva de seus países num mundo em que se consolidam grandes espaços econômicos e onde o avanço tecnológico-industrial se torna cada vez mais crucial para as economias nacionais (Ministério das Relações Exteriores, 1991 apud VIGEVANI, 2008, p. 9-10).

Cabe ressaltar que o processo de integração entre Estados não é exclusivo na área econômica. Outras áreas apresentam necessidades de integração, ainda que não seja uma integração nacional, mas regional

ou local. Neste sentido, citamos a saúde e a segurança pública, apenas dois exemplos de possível integração (a qual ainda não está efetivada por completo – longe disso), especialmente nas áreas de fronteiras. Esse trabalho se aterá com a discussão da segurança pública.

Vale dizer que a soberania nacional reafirma o caráter de uma vontade do Estado, muitas vezes antagônica em relação aos demais que buscam a integração regional. Ou seja, as nações vivenciam tempos diferentes. Este (aparente) antagonismo entre as necessidades de integração regional e a soberania dos diversos países envolvidos ganha uma solução com o chamado “entrelaçamento de vontades”. Conforme Vigevani (2008, p. 6) observa:

No caso brasileiro, prevaleceu a ideia que o interesse nacional seria mais bem atendido num processo de integração abrangente. [...] O valor autonomia permaneceu enraizado nas esferas da administração e dos empresários, agora sob a égide de um conceito importante, elaborado, a autonomia pela integração. O valor autonomia, portanto, com o Mercosul, não foi anulado. Ele se reapresenta sob outras formas. Há preocupação pela reafirmação de papel próprio, soberano, no mundo.

Percebemos assim, que o processo de integração não tem o objetivo de ferir a soberania nacional, pelo contrário. Busca-se maior integração, sem abrir mão da soberania e dos interesses nacionais, uma vez que estes se vinculam aos interesses do bloco de países participantes.

O conceito de soberania nacional pode ser analisado sob diversos ângulos. Mas, uma característica sempre permanece: a do poder intrínseco e necessário para a existência de um Estado. Juridicamente, entende-se que a soberania nacional “[...] é o caráter supremo de um poder, que não admite outro que lhe seja superior ou mesmo concorrente dentro de um mesmo território” (CHIMENTI *et al.*, 2006, p. 34). É pela soberania que um Estado não se sujeita a outros e que o poder estatal se sobrepõe a outros poderes sociais. Assim, traz em si a afirmação de sua preponderância sobre os demais ordenamentos sociais.

No entanto, cabe aqui o questionamento: se a soberania nacional é um poder que não admite concorrência, como explicar a realidade tão

distinta da fronteira? Como já afirmado acima, fronteiras são locais em que as relações são estabelecidas com o intuito de atender necessidades pessoais, independente da nacionalidade das pessoas ou do Estado em que essas relações são estabelecidas (OLIVEIRA, 2009).

O limite internacional é o ponto de encontro de dois Estados, com suas respectivas legislações, que atribuem significados diferentes à mesma ação. Não fossem apenas isso, as instituições estatais que atuam em segurança pública e o modo de combater as práticas criminosas são diferentes. Ora, determinada ação delituosa praticada em um país, por uma pessoa que “atravessa o limite” para outro país que não considera esta prática como ilegal, dificilmente terá uma sanção estatal.

Devemos considerar ainda que a integração depende do entrelaçamento das vontades nacionais desde que não haja ofensa à soberania de cada uma delas. Por outro lado, essas vontades devem estar em sintonia e não em relação de antagonismo.

A soberania impede que Estados obriguem os outros a criminalizar (ou descriminalizar) determinadas práticas, tampouco que atue no combate à estas práticas em território alheio. No entanto, as práticas ilegais não obedecem esta lógica. Isso pode gerar uma percepção negativa da fronteira e, de certa maneira, incentivar uma visão preconceituosa, na medida em que passa a ser “[...] um lugar privilegiado para as práticas de contravenções, de contrabando, para a fuga de um lado para o outro pelos crimes praticados numa localidade” (COSTA, 2010, p. 67).

O limite internacional não impede que práticas legais e ilegais ocorram nesta região, e as fronteiras até facilitam essas práticas pela possibilidade de permutar imediatamente de escala. As relações e as práticas podem desafiar a lei territorial de cada Estado limítrofe.

Diante destes fatores, a dificuldade da gestão em segurança pública em áreas de fronteira é aumentada. Sobre essas dificuldades de ordenamento territorial Costa (2008, p. 76) apresenta as seguintes reflexões:

Como articular o ordenamento territorial dos municípios localizados em zona fronteira? Não se pode desconsiderar “o outro lado” ao planejar o desenvolvimento de um município na faixa de fronteira. O limite internacional não é um impedimento para os fluxos legais e ilegais e no caso de fronteira seca são ainda mais intensos.

Uma possível resposta a este questionamento é a gestão territorial que busque soluções regionais, as quais serão praticadas localmente, pelos atores sociais fronteiriços. O processo de governança para a gestão territorial não é algo fácil de ser posto em prática, uma vez que passa necessariamente pelo Estado. Este precisa possibilitar que os atores sociais não governamentais usufruam de capacidade de decisão, sem perder de todo o controle, ou os rumos dessa capacidade.

Em uma realidade onde o global parece ganhar força, as questões regionais reafirmam a sua importância. A participação de atores locais nas decisões que lhe são de interesse fomenta a democracia participativa, pela qual as ações não são relegadas apenas a um líder eleito. Fleury, citado por Dallabrida (2007), afirma que políticas públicas distributivas apenas não são possíveis de alcançar um modelo que alie a democracia participativa e a representativa. Ora, a democracia não é feita apenas de eleições, mas também de efetiva participação. Para que isso ocorra, é necessária uma relação diferenciada entre o Estado e a sociedade.

Os mecanismos de gestão territorial, especialmente aqueles exercidos em ações de governança, possuem o intuito de atender às necessidades e resolver questões locais. Esses são processos que necessitam da participação efetiva dos atores locais. Não poderia ser diferente em região de fronteira. As decisões não podem ser tomadas sem que se levem em consideração as ações e as consequências decorrentes do/no outro lado.

Portanto, a gestão territorial em área de fronteira deve ser levada a cabo com a representatividade local dos Estados limítrofes, para que as ações em ambos os lados do limite possam convergir em benefício da região. Nesse sentido, a gestão territorial de fronteira será válida na medida em que ocorrer concomitantemente a integração local fronteira.

Essa integração apenas parece opor-se à soberania estatal, uma vez que o processo de gestão, bem como de integração não é executado completamente à parte de instituições governamentais. Assim, o já citado “entrelaçamento de vontades” exposto pela participação de agentes do governo, impede que efetivamente ocorra um descompasso entre as vontades local (sociedade) e estatal (soberania).

Apesar das dificuldades apontadas, entendemos que a gestão territorial praticada com mecanismos de governança, com participação e controle social, podem tornar as decisões e ações verdadeiramente legítimas. Para que a gestão territorial ocorra nestes moldes é preciso que a sociedade esteja suficientemente organizada territorialmente para ser capaz de gerir os assuntos de interesse público. Neste sentido, atores sociais locais seriam capazes de desenvolver formas de organização estratégicas, os quais possibilitam sua inclusão em processos de negociação e de gestão (DALLABRIDA, 2007).

Diante disso, é necessário que a sociedade e, especialmente, os atores envolvidos na área em discussão, estejam preparados para a discussão de assuntos de interesse de todos (população, entidades governamentais ou não) em região de fronteira. A partir de então, as deliberações serão possíveis com troca de informações e com tomada de decisões consensuais, e não por imposição de um poder soberano.

CONHECIMENTO TERRITORIAL PARA GESTÃO DA FRONTEIRA

Um dos pilares da gestão é o conhecimento do território. Isso não significa saber apenas qual é o tamanho de sua produção econômica, de sua população, arrecadação, da infraestrutura disponível, mas também do seu funcionamento. Isso implica em conhecer o cotidiano das pessoas, das empresas e das instituições locais, nos relacionamentos entre si e com o ambiente.

A fronteira que abrange Corumbá e Ladário no Brasil e, Puerto Quijarro e Puerto Suárez na Bolívia tem um grande diferencial das demais

fronteiras do Brasil com os demais vizinhos na América do Sul. Além do costumeiro comércio regular/legal (e o irregular/ilegal) via rodovia e estradas vicinais (conhecidas como cabriteiras) e transporte legal/ilegal via Rio Paraguai, deve-se levar a dinâmica do Pantanal que, com suas cheias e secas sazonais, modifica drasticamente a geografia da região, tornando ainda mais difícil os planejamentos na área de segurança pública.

Para compreender essa fronteira precisamos percebê-la como um lugar bastante complexo, não cabendo em hipótese alguma um olhar preconceituoso ou estigmatizado. Tão importante esse novo olhar sobre a fronteira, que o ex-ministro de Estado da Integração Nacional, *Ciro Ferreira Gomes*, ao apresentar o livro “Território sem limites: estudos sobre fronteiras”, organizado pelo Professor *Tito Carlos Machado de Oliveira*, oferece importantes observações, discorrendo sobre a localização estratégica da fronteira para segurança nacional e sobre a evolução do conceito de segurança, que modernamente foi incorporado ao referencial geopolítico.

Também comenta que ao relançar o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF, a nação objetivava valorizar o caráter estratégico da região fronteiriça, buscando o fortalecimento da cidadania e o estímulo às potencialidades locais e aos empreendimentos de pequenos e médios portes. Contudo, como podemos perceber o PDFF não alcançou o objetivo almejado.

O ex-ministro *Ciro Gomes* (2005) entende que é essencial o conhecimento da história e da realidade da faixa de fronteira, bem como da necessidade do fortalecimento da cultura local, reconhecendo, porém, a existência dos entraves diplomáticos que dificultam o pleno e racional revigoramento da economia. Apontou para a necessidade do planejamento e o provisionamento de bens e serviços básicos para essa população fronteiriça. Igualmente, tais intenções ainda não se concretizaram.

Em nosso lócus de estudo, *Corumbá* é a maior cidade, apresentando 103.772 habitantes, segundo o Censo de 2010 do IBGE. A cidade

possui mais de dois séculos de existência, constituída juntamente com Ladário e anterior a todas as demais cidades dessa fronteira com a Bolívia, Puerto Suárez e Puerto Quijarro (Figura 1), que formam, segundo Oliveira (2009) uma “semi-conurbação e um exemplo de integração com fortes assimetrias e porosidades”. É conhecida como “Capital do Pantanal” por estar localizada no Pantanal Sul-mato-grossense, às margens do Rio Paraguai. Historicamente, a cidade mantém relações com diversas partes do mundo, mas com os territórios bolivianos foram intensificadas a partir do final dos anos 1930 com o início da construção da ferrovia até Santa Cruz de la Sierra.

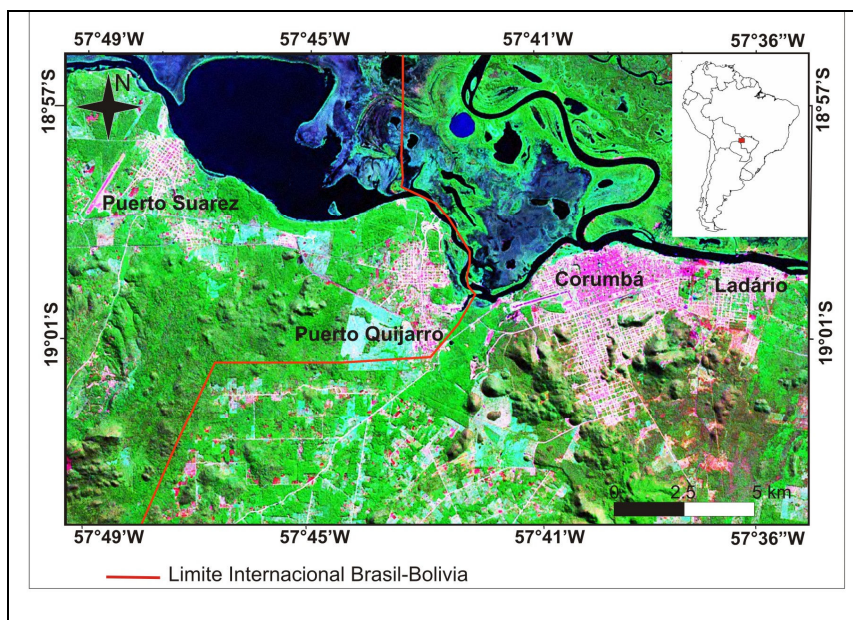


Figura 1 - Localização geográfica da Fronteira Brasil-Bolívia.
Autor: Paula, B.L., 2012.

Segundo Oliveira (2009), o crescimento econômico de Santa Cruz de la Sierra nos três decênios finais do século XX, fez com que a Bolívia necessitasse de uma quantidade de mercadorias sem precedente e também gerando necessidade de exportação, criando um corredor até São Paulo, onde Corumbá e Puerto Suárez, passaram a desempenhar importante papel no desembaraço aduaneiro. Com isso, houve um aumento

no processo de integração econômica formal e informal, como também o aumento do ilícito, representado principalmente pelo contrabando, descaminho e o tráfico de drogas.

A fronteira Brasil-Bolívia, via Corumbá, passa a ser nacionalmente conhecida como um “corredor” do tráfico de drogas e do contrabando e descaminho, criando uma imagem negativa para a região, sendo associada a uma terra sem lei e perigosa. Evidentemente que por se tratar de uma cidade estratégica sob variados aspectos, o volume de apreensão de drogas e contrabando/descaminho é alto, mas também é imperioso que o trabalho policial cause o mínimo de constrangimento possível para a população local que não compartilha com a criminalidade.

No artigo “Mexe com quê? Vai pra onde? Constrangimentos de ser fronteiriço”, Costa (2011, p. 139), enfatiza que essa fronteira foi constituída, primeiramente de trabalhadores, pessoas que buscavam alternativas para melhorar suas vidas trabalhando honestamente, de maneira lícita e que a contravenção e outras práticas ilícitas vieram depois, com uma força considerável e amplificada ao longo dos tempos.

Pondera ainda, que a fronteira não é local de moradia ou de passagem apenas de criminosos. É composta, em sua grande maioria, por pessoas honestas, trabalhadoras, que contribuem para a economia nacional. O fronteiriço não pode ser sinônimo de criminoso, de adepto das contravenções. Esse entendimento leva o autor a enfatizar que não é a fronteira e, portanto os fronteiriços, que se apropriam das ilicitudes, mas essas, a partir das organizações criminosas, que se apropriam da localização favorável dos espaços fronteiriços.

Para combater essa “imagem negativa” da fronteira, o governo se organiza criando operações como: Sentinela, Fronteira, Cadeado, BraBo – todas de caráter meramente repressivo, que não resolveram, nem minimizaram suficientemente os problemas já apontados.

Objetivando avançar nos cuidados com essas áreas geográficas foi instituído o Plano Estratégico de Fronteiras pelo Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, alterado parcialmente pelo Decreto nº 7.638, de 8 de dezembro de 2011. O Plano tem como meta o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira. Prevê a atuação integrada dos órgãos de segurança pública, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e das Forças Armadas e também com os países vizinhos.

Dentre os objetivos do Plano estão:

- I - a integração das ações de segurança pública, de controle aduaneiro e das Forças Armadas da União com a ação dos Estados e Municípios situados na faixa de fronteira;
- II - a execução de ações conjuntas entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas;
- III - a troca de informações entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas;
- IV - a realização de parcerias com países vizinhos para atuação nas ações previstas no art. 1º; e
- V - a ampliação do quadro de pessoal e da estrutura destinada à prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos na faixa de fronteira.

Não restam dúvidas de que, teoricamente, se trata de um plano bem elaborado. Contudo, não consegue superar os ranços discriminatórios contra os fronteiriços. Apesar da boa vontade demonstrada pelo Governo e pelos executores, algumas ações já realizadas pelo Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira em muito se assemelham as operações retro mencionadas onde se juntam diversas forças: Exército, Receita, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal, Polícias Militar e Civil, dentre outras que durante determinado período (dez dias em geral) fazem barreiras nas estradas “em conjunto”. Ou seja, repetem-se as mesmas práticas já conhecidas, provocando excelente efeito midiático, mas resultados práticos pouco satisfatórios.

Assemelham-se também no sentido de que acabam enviando pessoas despreparadas para o entendimento da dinâmica cotidiana local e sem o mínimo conhecimento da região fronteiriça, criando constrangimentos desnecessários com a população local.

Costa (2011, p. 144), questiona o despreparo da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) para lidar com o fronteiriço, descrevendo como é feita a abordagem na localidade conhecida como Lampião Aceso:

Com a presença da FNSP, qualquer pessoa dentro do ônibus que sai de Corumbá é um suspeito. Todos são retirados do ônibus com seus pertences (bagagens de mão), colocados em fila e revistados. Em seguida, um cão farejador é introduzido no ônibus fazendo a inspeção completa do mesmo e das bagagens dos passageiros. Perde-se mais de uma hora durante essa etapa.

Evidentemente que essa fronteira se trata de um espaço sensível, local de contato entre povos de dois países, mas nem por isso precisa ser apreendida com os olhos de fora. Entendendo que nem todo fronteiriço é suspeito, portanto a forma de abordagem não pode ser generalista. É evidente que deve ser usado um sistema de inteligência mais eficiente e de modo a aumentar o respeito com a pessoa humana.

Costa (2011, p. 142) questiona sobre o porquê da “revista” não ser feita na rodoviária de Corumbá, argumentando que isso evitaria um atraso considerável na viagem cansativa (a maioria dos destinos é Campo Grande, capital do Estado a aproximadamente 430 Km).

Entendemos que uma vistoria na rodoviária, nos mesmos moldes de um aeroporto (escâner, raio x, etc.), ou a utilização do aparelho de Raio-X móvel (scanner capaz de fazer o raio-X com o veículo em movimento) que a Polícia Rodoviária Federal tem usado com muito êxito na fronteira onde está Foz do Iguaçu-PR (Brasil) com Ciudad del Este (Paraguai). Isso colaboraria para a celeridade nos procedimentos, respeito ao passageiro e controle de ilícitos. Contudo, também seria necessária a adoção de outros procedimentos, pois numa viagem de 430 km, descem e sobem passageiros no meio do caminho,

tornando somente essa fiscalização insuficiente. Assim, outros mecanismos de controle devem ser pensados e implementados para inibir possíveis ações criminosas.

A troca de informações entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, e as Forças Armadas é um importante mecanismo de controle fronteiriço, estando previsto no artigo terceiro do Plano Estratégico de Fronteiras. Do ponto de vista institucional já foi criado o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), tendo a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) como responsável pela “troca de informações”. Contudo, a experiência vivida tem demonstrado a necessidade de regulamentação mais clara nesta condição. É preciso explicitar quem será o responsável pela coleta/recebimento das informações e seu repasse ao órgão competente. Acreditamos que tal regulamentação ajudaria muito os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF) na sua tarefa de articular as forças de operação e a evitar o constrangimento dos “cidadãos de bem”.

Articular as ações e trocar informações entre as forças de segurança nacional é, seguramente, um grande desafio. Porém, muito mais complicado é articular as informações com a dos países vizinhos, mas que deve ser encarado como o mais importante esforço de controle efetivo da fronteira. Não se pode agir num território fronteiriço quando as territorialidades locais frequentemente extrapolam os limites nacionais.

Vale dizer que existe a possibilidade de cooperação, conforme verificado com o termo acordado entre Brasil e Bolívia, em andamento desde 2011, para devolução de carros roubados que se encontravam em solo boliviano. Tal acordo sinaliza para uma sensação de maior segurança para os brasileiros e principalmente para o fronteiriço.

Outro ponto positivo do referido Plano é a previsão de incremento do quadro de pessoal para atuar na “prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos na faixa de fronteira”. Acreditamos que este seja um dos pontos fundamentais na estratégia de defesa das

fronteiras. É preciso ainda preparar o agente para atuar em áreas de fronteira e remunerar dignamente para que atue motivado e capacitado, ao mesmo tempo, nesses territórios.

São, ainda, gargalos a serem superados. Em Corumbá, por exemplo, ainda não se percebe aumento do efetivo. As vagas que estão sendo preenchidas na fronteira são dos agentes que estão voltando para suas cidades de origem. Isso demonstra a necessidade de se criar um incentivo que garanta a permanência do agente na fronteira. O policial na fronteira ganha igual ao que está nos grandes centros e nem ao menos seu tempo de trabalho é contado de maneira mais benéfica.

Como o Plano Estratégico de Fronteiras é muito recente (2011), acreditamos que suas experimentações podem induzir algumas correções significativas na direção da preparação e incentivo para a manutenção do Policial Federal nas fronteiras e, conseqüentemente, do respeito para com as pessoas que vivem honestamente nas fronteiras.

O conhecimento do território de ação é fundamental na preparação de manobras, de táticas e estratégias de abordagem. Além do conhecimento do cotidiano fronteiriço, das práticas territoriais, é fundamental ao policial entender a geografia deste ambiente. Como exemplo, podemos afirmar (pela experiência vivida) que nesta região não basta se utilizar de aplicativos como o *Google Maps*, *Google Earth* ou outros do mesmo gênero, pois o fenômeno do ciclo das águas (cheia e vazante) provoca mudança nos cursos de rios, estradas são alagadas e desaparecem. Em suma, sem conhecimento profundo desta geografia não se pode fazer um trabalho de fiscalização eficiente.

A criação recente (legalmente em 2012) na Polícia Federal em Corumbá do Gepom (Grupo Especial de Polícia Marítima) pode em muito colaborar para o patrulhamento e fiscalização do Rio Paraguai e afluentes, mas evidentemente, os policiais necessitam de treino e aparelhamento. Atualmente conta com três embarcações (barcos de alumínio conhecidos na região como voadeiras) que é insuficiente para dar conta

da dinâmica sazonal pantaneira. Carece de estrutura mínima, como embarcadouro próprio, mecânica e barco adequado.

Nesse sentido, cabe especial atenção com o canal do Tamengo (Figura 2), que liga a Baía de Cáceres, na Bolívia com o Rio Paraguai, em Corumbá (BR), constituindo-se no maior ponto de entrada e saída de mercadorias via fluvial, possuindo uma precária fiscalização.



Figura 2 - Canal Tamengo, tendo à esquerda Arroyo Concepción (BO) e à direita Corumbá (BR).

Autor: Dias Jr, M., 2012.

Por necessidade de se conhecer a região foi realizada pela Marinha do Brasil, um mapeamento do Rio Paraguai. Nele foram listados mais de 170 (cento e setenta pontos) entre fazendas e portos ao longo do Rio Paraguai, desde Cáceres-MT (Km 2184 – latitude $16^{\circ} 35' 42''$ S e longitude $057^{\circ} 34' 11''$ W) até a foz do rio Apa, em Porto Murtinho-MS (Km 932,4 – latitude $22^{\circ} 05' 04''$ S e longitude $057^{\circ} 59' 39''$ W). Vale destacar que muitos desses pontos são fiscalizados pela Polícia Federal.

Na Figura 3, é possível observar a existência de inúmeras pistas de pouso legais. Pelo conhecimento profissional empírico, acreditamos que exista um grande número de pistas ilegais na região, tanto do lado

boliviano quanto do brasileiro. Vale destacar que, devido ao ciclo das águas no Pantanal, pistas aparecem e desaparecem constantemente. Por isso, acreditamos que a região carece de estrutura para melhor fiscalização, como por exemplo, um grupamento aéreo da Polícia Federal para um pronto emprego.

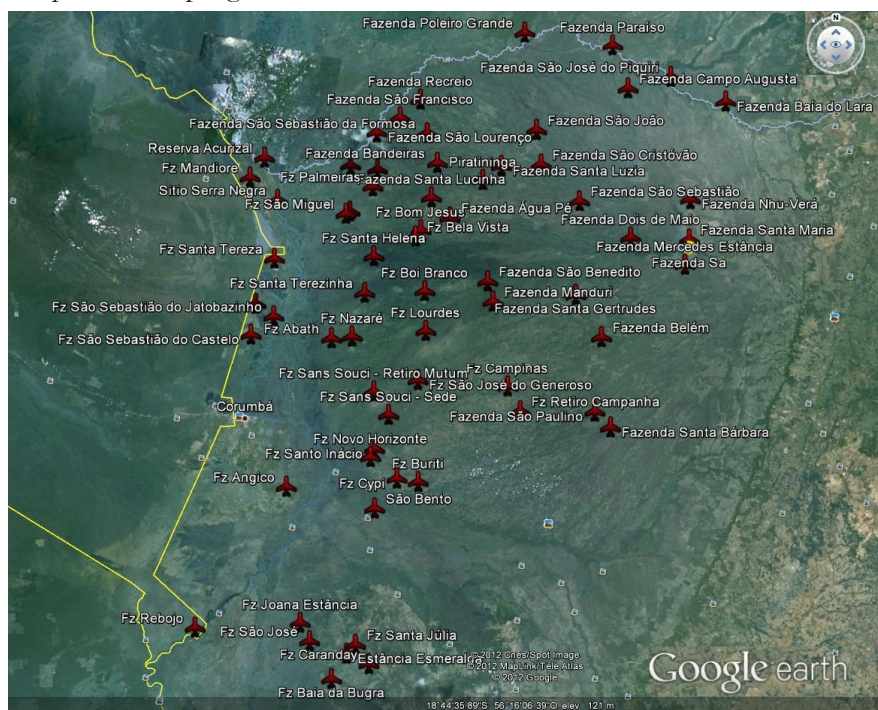


Figura 3 - Aeródromos legalizados do município de Corumbá-MS.

Autor: Dias Jr, M, 2012.

Considerando o espaço terrestre, foi realizado por agentes da Polícia Federal, um mapeamento na fronteira entre o Brasil e a Bolívia, no município de Corumbá, buscando identificar as estradas vicinais que dão acesso aos assentamentos, sítios e fazendas da região, além de outras, secundárias, que estariam sendo usadas como “cabriteiras” por traficantes e contrabandistas que atuam na região.

Foram detectados e mapeados através de imagens e levantamento de coordenadas geográficas (*Datum* WGS 1984) mais de cento e cinquenta pontos “críticos”. São locais cuja passagem é facilitada de um lado

para outro do limite internacional (Figura 4). Algumas vezes se observa a presença de cercas de arame farpado com cancela (porteira), outras nem mesmo isso está presente. Portanto, são inúmeras possibilidades de entradas de difícil fiscalização. Várias dessas passagens contornam o Lampião Aceso, que é o principal ponto de fiscalização adotado, na saída da cidade de Corumbá-MS. Isso nos levou a procurar um ponto de convergência dessas “cabriteiras”. Um local que pudesse concentrar a fiscalização das mesmas, sem a necessidade de vigiar tenazmente aquelas passagens, impossibilitadas pelo efetivo policial.



Figura 4 - Marco Zero da TBC - Transportadora Brasileira de Gasoduto -
Coordenadas: 19°6'35.59"S e 57°49'8.48"W.
Autor: Equipe Levantamento, 2012.

Desta análise, verificamos que o ponto de “estrangulamento”, onde as principais vias de acesso aos centros mais populosos podem ser fiscalizadas com maior eficiência seria o local chamado “Buraco das Piranhas”, distante 130 km da cidade de Corumbá, ainda dentro dos limites do município (Figura 5). No local se verifica a convergência das duas principais saídas via terrestre, que são a Estrada Parque e a BR 262, que liga Corumbá a capital do Estado, Campo Grande. Nesse sentido, seria fundamental a colocação de um escâner gigante, com capacidade para passar um caminhão.

A colocação do escâner reduziria a abordagem pessoal e o constrangimento causado por policiais despreparados para agir na fronteira, que constantemente tratam o fronteiroço como suspeito, causando mal estar entre a polícia e o cidadão.



Figura 5 - Buraco das Piranhas: encontro da estrada parque com a BR 262.
Autor: Dias Jr, M., 2012.

Afirmamos a necessidade e urgência de um programa de treinamento específico para os policiais que irão trabalhar na zona de fronteira, pois se trata de um local com características específicas, diferente de todos os outros lugares. A visão do Estado para a fronteira trabalhada por Nogueira (2007) implica num descompasso com o cotidiano fronteiroço. Dessa forma, fica evidente a necessidade de se ter um profissional preparado, com conhecimentos da geografia local e da população fronteiroça para aperfeiçoar o controle.

Não há mais espaços para uma polícia despreparada. É tempo de se trocar práticas antigas de abordagem por novas técnicas de inteligência. O investimento pesado em inteligência e o treinamento policial são necessários e urgentes, pois somente assim se prestará um serviço eficiente e ao mesmo tempo de respeito ao contribuinte/cidadão fronteiroço.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebemos que existe uma aparente dualidade entre os objetivos do Estado com a soberania nacional (de impedir que outros poderes, além de si tenham influência, em seu território) e a integração regional em área de fronteira (com necessidade de integração para resolução de problemas locais). Entendemos, no entanto, que o processo de gestão territorial, especialmente através da governança e da participação de atores sociais de ambos os países componentes da fronteira, pode auxiliar na diminuição desta posição conflitante entre soberania e integração, na medida em que as ações poderão ser decididas por consenso, contando com a participação dos atores sociais de ambos os países limítrofes.

É possível que forças nacionais trabalhem em conjunto sem ferir a soberania de uma e outra nação. Alguns exemplos já começam a eclodir como os vários comitês de fronteira espalhados na América do Sul, inclusive no Brasil, especialmente nas divisas com o Uruguai e com a Argentina. O importante é que se acordem ações para ser desencadeadas num e noutro lado da fronteira, simultaneamente.

Reafirmamos a importância da preparação de policiais para atuarem nas áreas fronteiriças. Os GGIFs podem ser os canais regionais de diálogo com as instituições civis. É preciso conhecer o cotidiano de cada localidade e as especificidades geográficas de cada uma delas. Entendemos que o ser humano de bem precisa ser respeitado e protegido pelo Estado, sem que pague com seu constrangimento por isso. Assim, as forças policiais precisarão empregar, cada vez mais, inteligência para combater a criminalidade e cuidar da segurança do cidadão.

MÉRCES DIAS JUNIOR

Agente de Polícia Federal, lotado em Corumbá - MS, Bacharel em Direito e Ciências Contábeis. Mestrando em Estudos Fronteiriços pela UFMS, Campus do Pantanal.

E-mail: mercesmdj@gmail.com

QUELIM DAIANE CRIVELATTI

*Advogada, Mestranda em Estudos Fronteiriços pela UFMS,
Campus do Pantanal.*

E-mail: quelimsmo@yahoo.com.br

EDGAR APARECIDO DA COSTA

*Geógrafo, Doutor em Geografia pela UNESP de Presidente
Prudente - SP, Professor dos cursos de Geografia e Mestrado
em Estudos Fronteiriços da UFMS, Campus do Pantanal.*

E-mail: edgarac10@gmail.com

ABSTRACT

The text discuss the relationship between national sovereignty and the interaction of border population, starting from reflections in Brasil-Bolívia border, with more emphasis in Corumbá city, in the state of Mato Grosso do Sul, located on the western portion of Brazil. It shows important elements to think about territory management, reflecting about the influence of geographic knowledge of the border to the public security management. It recognizes that the borders are places where people interact, change products and pecuniary resources in attempt to attend their own necessity, many times distinct from those established by the sovereignty of their states. It points to the fact that, frequently, complex territorialities are elaborated to evade the fiscalization in the aduanas and in policing border institutions. It still understands that the process of integration between National States, in spite of each one own sovereignty, is a possible way to solve questions that exceeds their jurisdiction. Concluding, the article emphasizes that is fundamental the preparation of employees/agents to develop the activities in border regions.

KEYWORDS: Border, National State, Public Security, Corumbá, National Sovereignty.

REFERÊNCIAS

BENEDETTI, Alejandro. Lugares de frontera y movilidades comerciales en el sur sudamericano: una aproximación multiescalar. In. COSTA, E.A.; COSTA, G.V.L.; OLIVEIRA, M.M.M. (Orgs.). *Fronteiras em foco*. Campo Grande: Ed. UFMS, 2011, p.33-55. (Série Fronteiras).

CHIMENTI, Ricardo Cunha et al. *Curso de direito constitucional*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

- COSTA, Edgar Aparecido da. Mexe com o que? Vai pra onde? Constrangimentos de ser fronteiriço. In: COSTA, E.A.; COSTA, G.V.L.; OLIVEIRA, M.M.M. (Orgs.). *Fronteiras em foco*. Campo Grande: Ed. UFMS, 2011, p.131-170. (Série Fronteiras).
- COSTA, Edgar Aparecido da. Ordenamento territorial em áreas de fronteira. In: COSTA, E.A.; OLIVEIRA, M.A.M. *Seminário de estudos fronteiriços*. Campo Grande: Editora UFMS, 2009, p. 61-78.
- DALLABRIDA, Valdir Roque. “A gestão territorial através do diálogo e da participação”. *Scripta Nuova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2007.
- FAORO, Raymundo Faoro. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.
- FOUCHER, Michel. *Obsessão por fronteiras*. Tradução de Cecília Lopes. São Paulo: Radical Livros, 2009.
- GOMES, Ciro Ferreira. Apresentação. In: Tito C.M. (org). *Território sem limite*. Campo Grande, MS: Ed UFMS, 2005, p. 07-08.
- LOPES, André Luiz. *Noções de teoria geral do estado: roteiro de estudos*. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara, 2010.
- MACHADO, Lia Osório. Limites e fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade. *Revista Território*, 8: 9-29, 2000.
- MACHADO, Lia Osório. Limites, fronteiras e redes. In: STROHAECKER, T.M. et al (orgs.). *Fronteiras e espaço global*. Porto Alegre: AGB-Porto Alegre, 1998, p.41-49.
- NOGUEIRA, Ricardo José Batista. Fronteira: espaço de referência identitária? *Ateliê Geográfico, Goiânia-GO v. 1, n. 2, dez/2007*, p.27-41.
- OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. Os elos da integração: o exemplo da fronteira Brasil-Bolívia. In: OLIVEIRA, M.A.M.; COSTA, E.A. (Org.). *Seminário de estudos fronteiriços*. 1.ed. Campo Grande: Editora da UFMS, 2009, p. 25-44.
- OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-práticos. In OLIVEIRA, Tito C.M. (org). *Território sem limite*. Campo Grande, MS: Ed UFMS, 2005.
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Editora Ática, 1993.
- SAQUET, Marcos Aurélio. *Abordagens e concepções de território*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

- SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In CASTRO, I.E.; GOMES, P.C.C.; CORRÊA, R.L. (orgs.). Geografia: conceitos e temas. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000, p. 77-116.
- STEIMAN, Rebeca; MACHADO, Lia Osório. Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002, pp. 1-16.
- VIGEVANI, Tullo et al. "O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites." Revista Brasileira de Política Internacional. Volume 51, p. 5-27, 2008.