

# ENTENDENDO A SEGURANÇA FRONTEIRIÇA, UMA ABORDAGEM MULTIESCALAR: O CASO DA TRÍPLICE FRONTEIRA BRASIL-ARGENTINA-PARAGUAI

## UNDERSTANDING THE BORDER SECURITY, A MULTISCALE APPROACH: THE CASE OF THE TRIPLE BORDER BETWEEN BRAZIL-ARGENTINA-PARAGUAY

FLÁVIA CAROLINA DE RESENDE FAGUNDES<sup>i</sup> & ALDOMAR ARNALDO RÜCKERT<sup>ii</sup>

Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
<sup>i</sup>flaviac@gmail.com, <sup>ii</sup>aldomar.ruckert@gmail.com

**RESUMO.** Este ensaio visa analisar o cenário de segurança regional e como este se materializa localmente na Tríplice Fronteira Argentina-Brasil-Paraguai, assim como as políticas brasileiras para as áreas de fronteira, com o intuito de entender a coerência, bem como a necessidade de reformulação destas. Nesse sentido, percebemos que as ameaças que assolam a região, basicamente desterritorializadas, criam a necessidade de ações colaborativas.

**PALAVRAS-CHAVE.** FRONTEIRA, DEFESA, COOPERAÇÃO.

**ABSTRACT.** This paper aims to analyze the scenario of regional security and how these materialize locally in the Triple Border Argentina-Brazil-Paraguay as well as Brazilian political to the border areas, in order to understand the coherence and the need to redesign them. In this sense, we realize that the threats posed to the region are, basically, non-territorial, what creates the need for collaborative actions.

**KEYWORDS.** BORDER, DEFENSE, COOPERATION.

### INTRODUÇÃO

As áreas de fronteira sempre foram vistas pelas autoridades brasileiras como zonas periféricas. Dessa forma, as estruturas institucionais e políticas nacionais brasileiras vieram sendo reativas em relação às suas fronteiras, sendo que uma parcela de seus territórios, e posteriormente estados federativos, ainda tem a função de áreas-tampão com relação ao restante do continente. Entretanto, em razão do progresso econômico desde a década de 1970, uma lenta e difícil - mas razoável - integração infra-estrutural<sup>1</sup> entre suas várias regiões e a expansão demográfica para o interior do país afastaram definitivamente o risco de uma fragmentação política e tornam as fronteiras em ativos de seu desenvolvimento nacional e inserção internacional.

Por conta desse histórico, existem anacronismo e a necessidade de revisão das políticas brasileiras para fronteiras. De estruturas e políticas reativas, estáticas, centralizadas e excludentes; existe a necessidade que o país desenvolva uma perspectiva proativa para suas fronteiras, que as entendam como áreas de fluxos, onde se dão a interação entre diferentes escalas de poder e gestão.

Tendo em vista a natureza dual das zonas de fronteira, pois ao mesmo tempo em que são parte integrante do território nacional, estas também, transcendem este limite geográfico, gerando a necessidade de um enquadramento especial dentro de uma política de defesa. A presença de mais

<sup>1</sup> Além da integração em infra-estrutura do território brasileiro, devemos levar em conta que esta integração também tem se dado no nível regional por meio da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana - IIRSA

atores no espaço geográfico (agentes econômicos, comunidades locais, grupos transnacionais e os governos dos Estados e municípios, dentre outros) cria um ambiente particular, que demanda uma abordagem não necessariamente militar.

Dessa forma, buscando encontrar uma melhor maneira de compreender como atores e dinâmicas em diferentes escalas se articulam neste espaço, optou-se por utilizar como método de procedimento as escalas geográficas<sup>2</sup>. Pois considerando que não temos condições de realizar uma apreensão da realidade como um todo, a escala nos fornece uma ferramenta para realizar um esquecimento coerente que permita uma ação bem sucedida, nos aparecendo como um filtro que empobrece a realidade, mas que preserva aquilo que é pertinente em relação a uma dada intenção (RACINE; RAFFESTIN; RUFFY, 1983).

Não obstante, julgamos que uma análise em somente uma escala não nos daria os elementos necessários para compreender as relações de segurança e defesa em zonas fronteiriças, pois nenhum nível de análise é suficiente, Como argumenta Rückert citando Lacoste, o fato de considerar apenas um espaço determinado como campo de observação vai permitir apreender certos fenômenos e certas estruturas, mas acarretará a deformação ou o ocultamento de outros fenômenos e de outras estruturas cujo papel não podemos negligenciar. Por isso, é indispensável que nos situemos em outros níveis de análise.

Sendo assim, ao escolhermos uma abordagem por meio das escalas geográficas está intrínseco à análise espacial os recortes escolhidos e os fenômenos privilegiados por ela. Na geografia humana os recortes utilizados têm sido o lugar (e seus diversos desdobramentos - cidade, bairro, rua, aldeia etc), a região, a nação e o mundo (CASTRO, 2000). Ressalta-se que a tarefa nesta abordagem reside em descobrir as relações existentes entre as escalas, focando-se as ações dos múltiplos atores. Portanto, este ensaio pretende realizar um estudo acerca das políticas de segurança e defesa brasileiras para as zonas de fronteira, tendo como espaço geográfico de análise a Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai, julgamos que uma abordagem multiescalar seria apropriada para tal fim.

Desta maneira, tendo em vista as dinâmicas das questões de segurança e de gestão dos territórios fronteiriços, decidiu-se delimitar o escopo deste ensaio à análise da escala macro-regional, considerando nesta as dinâmicas de segurança do Cone Sul; a escala nacional, observando as políticas do Estado brasileiro para a gestão dos territórios fronteiriços; e a escala local, a Tríplice Fronteira, buscando entender como as questões acima citadas se materializam localmente.

Contudo, é relevante fazer uma ressalva, ainda que neste trabalho não tenha sido feita uma seção sobre a escala global, essa está presente em todas as escalas analisadas, haja vista que não há como descolar os fenômenos de segurança, principalmente os relacionados ao crime transnacional, de suas conexões globais.

---

<sup>2</sup> As escalas podem ser utilizadas como método de procedimento. Contudo, devemos evidenciar que a Geografia carece de um conceito próprio de escala, sendo este apropriado da Cartografia. A escala cartográfica demonstra a representação do espaço como forma geométrica, enquanto a chamada escala geográfica exemplifica a representação da relação que as sociedades mantêm com esta forma geométrica (RACINE; RAFFESTIN; RUFFY, 1983).

## A ESCALA REGIONAL: SEGURANÇA NO CONE SUL

Destarte a influência da escala global nos assuntos de segurança, neste ensaio por razão das limitações do mesmo, optou-se por empregar a escala regional para a análise dos fenômenos de segurança. Pois como argumenta Pagliari (2009), com o fim da Guerra Fria, ganhou força a ideia de que as relações passariam a ser mais regionalizadas, haja vista o término da rigidez bipolar. Não obstante organizações regionais já existentes, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), ou a Organização da Unidade Africana (OUA), quanto novas organizações surgiram para indicar o fortalecimento dos mecanismos regionais.

Dessa maneira, a região passou a ser cada vez mais importante para os Estudos de Segurança, como destacado por Barry Buzan, Ole Waever e Jaap de Wilde, para os autores a territorialidade é crucial em questões de segurança, destacando que a maioria das ameaças políticas e militares viajam mais facilmente entre curtas distâncias do que longas, ou seja, insegurança está geralmente associada com proximidade. Da mesma forma, que a maioria dos Estados temem mais seus vizinhos do que potências distantes (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998). Nesse sentido, os atores enfatizam que a segurança é um fenômeno relacional, o que faz com que a escala regional se torne primordial para compreender a segurança dos Estados.

Assim, Barry Buzan em parceria com Ole Waever avançou nos estudos de segurança regional em *Regions and Power: the structure of International Security*, com a proposição da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança. Para os autores um Complexo Regional de Segurança se caracterizaria “por um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de maneira independente umas das outras” (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 44).

Buzan e Waever ao observarem o Complexo Regional de Segurança da América do Sul constataram, por conta de dinâmicas de segurança sub-regionais distintas, a existência de dois subcomplexos o Andino e o do Cone Sul, baseando-se nos padrões de relacionamento entre os países sul-americanos. Os autores classificaram o subcomplexo Andino como formação de conflito (a interdependência surge do medo, rivalidade, e da mútua percepção de ameaça) e o do Cone Sul como regime de segurança (os Estados ainda se tratam como potenciais ameaças, mas estabelecem arranjos para reduzir o dilema de segurança entre eles).

O Cone Sul começa a avançar no sentido de um regime de segurança a partir da redução das tensões entre Brasil e Argentina em decorrência da resolução do conflito Itaipu-Corpus<sup>3</sup>, bem como arrefecimento da disputa geopolítica entre os dois países pela preponderância regional. Isto permitiu, assim, medidas de fomento de confiança entre os aparatos militares dos dois países (PAGLIARI, 2009) que deixaram de ter o país vizinho como principal hipótese de conflito.

Este processo de distensionamento acontecia simultaneamente à redemocratização nos dois países. Esta conjuntura permitiu, já durante o governo civil, que os presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín tomassem medidas concretas para a cooperação entre Brasil e Argentina, com a assinatura em 1985 da Ata de Iguazu (MATHIAS; GUZZI; GIANINNI, 2008). Este acordo foi importante para declarar a vontade em coordenar esforços na busca por uma maior integração, seja em questão de infraestrutura física ou comerciais e econômicas. Este processo de aproximação entre Brasil e

<sup>3</sup> Desde o final da década de 1960, Brasil e Argentina tinham divergências em relação ao aproveitamento do potencial energético de Itaipu.

Argentina culminou no estabelecimento do Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1991, com a adesão do Uruguai e Paraguai, por meio do Tratado de Assunção.

A institucionalização do Mercosul foi importante na aproximação entre os países do Cone Sul, ainda que tal arranjo tenha como principal finalidade as relações comerciais, avanços importantes em outras arenas foram alcançados como: as negociações para o combate conjunto à pirataria, a aprovação de tabelas de equivalência no ensino fundamental e médio, a adoção de políticas científicas e industriais comuns. Os avanços políticos mais significativos foram a criação do Parlamento do Mercosul e o Fundo de Convergência Emergencial, voltado à redução das assimetrias econômicas dentro do bloco (MATHIAS; GUZZI; GIANNINI, 2008).

Como exposto, podemos observar que as relações no Cone Sul que eram marcadas pela rivalidade entre Brasil e Argentina passaram por um processo de distensionamento chegando a uma relação de parceria entre os vizinhos. Tal processo, ainda que o Mercosul não envolva questões de segurança e defesa permitiu, também, a aproximação entre as casernas dos países do Cone Sul, especialmente entre brasileiros e argentinos.

Nesse sentido, na década de 1990, as Forças Armadas brasileiras e argentinas começaram a realizar exercícios militares conjuntos e também aprofundaram o intercâmbio na área de educação militar, com o aumento no número de alunos e professores nos países vizinhos. Em 1997, foi assinado entre Buenos Aires e Brasília, o memorando “Mecanismo de Entendimento sobre Consulta e Coordenação em matéria de Defesa e Segurança”, confirmando a confiança mútua entre os militares de ambos os países e que indicava que qualquer iniciativa em matéria de Defesa e Segurança seria previamente acordada entre os dois governos (SAINT-PIERRE; WINARD, 2005 *apud* MATHIAS; GUZZI; GIANNINI, 2008).

Estes processos de distensionamento e aproximação consolidaram o Cone Sul como uma zona de paz. Porém, se olharmos para a região considerando outros fatores que não apenas as guerras interestatais, veremos que a região não pode ser considerada tão pacífica. Embora, seja caracterizada pela ausência de guerras interestatais, a região não pode ser considerada uma zona de paz, mas, ao contrário, uma região de insegurança e violência regular (CEPIK; ARTURI, 2011). Dentro deste contexto, as chamadas novas ameaças passaram a ser o principal problema de segurança na região com destaque para o narcotráfico, imigração, tráfico de armas e pessoas, lavagem de dinheiro, terrorismo, comércio de carros e contrabando. Com efeito, haja vista a fragilidade institucional do Paraguai, no país a ilegalidade se instalou mais profundamente naquele país, passando a ser uma parcela significativa de sua economia, além de ameaçar as próprias estruturas estatais paraguaias.

Nesse sentido, a fragilidade paraguaia intensificou seu intercâmbio em termos de segurança com os Estados Unidos, sendo estas atividades norte-americanas rotuladas como “humanitárias” por Washington, principalmente após a deposição do ex-presidente Fernando Lugo. A presença norte-americana no país levantou suspeitas em relação a possível instalação de uma base militar estadunidense no Paraguai.

Tal suposição causou desconfianças em Brasília. No entanto, os ministros das Relações Exteriores dos dois países resolveram o mal-entendido e o Brasil reconheceu a necessidade de um maior envolvimento nos problemas de segurança do país vizinho, propondo um acordo de defesa no Mercosul.

Dentro desta lógica, os dois países firmaram estratégias para combater o tráfico ilícito de drogas, bem como outros grupos organizados que atuam na fronteira. Além disso, o governo paraguaio solicitou ao presidente brasileiro linhas de financiamento para compensar as perdas pela diminuição da economia informal no país, diretamente vinculadas aos acordos regionais (MATHIAS; GUZZI; GIANNINI, 2008).

No âmbito do Mercosul, a Decisão nº 16, voltada à segurança regional, reconhece a transnacionalidade do crime como uma ameaça à segurança regional e propondo a coadunação dos esforços para o seu combate, materializado no Sistema de Intercâmbio de Informações de Segurança do Mercosul (SISME) (MERCOSUL, 2006 *apud* DORFMAN, 2013).

Tais avanços são importantes para a criação de confiança, porém em termos substantivos, podemos observar que poucos passos foram dados no sentido de realmente criar uma visão cooperativa comum em defesa. Não obstante, a Argentina demonstra maior disposição que o Brasil em estreitar as relações de defesa na região. O Brasil, a despeito do discurso diplomático, ainda alimenta desconfianças e procura postergar qualquer decisão nessa matéria.

Ademais, estratégias conjuntas para o combate às ameaças irregulares que afetam a região têm sido tratadas secundariamente, principalmente por parte das autoridades brasileiras que têm apontado no sentido de estratégias que visam à introspecção e o fechamento das fronteiras como será visto na próxima seção.

### **A escala nacional: políticas de gestão dos espaços fronteiriços**

O distensionamento nas relações entre Brasil e Argentina, bem como a redemocratização levaram a reformulação das ênfases em defesa no governo brasileiro. Abandonado o cenário de um conflito com o país vizinho, a política de defesa brasileira deslocou sua ênfase para o Norte do país, bem como cresceu a preocupação em relação à porosidade das fronteiras e ilícitos que penetram no país por meio destas.

Dessa maneira, ao longo dos anos 2000 é perceptível o aumento com a segurança das fronteiras no Brasil, bem como em outros países do mundo, diferentemente do otimismo durante a década de 1990, com a globalização e processos de integração, advogando o desaparecimento das fronteiras. Doravante, parece apontar para movimentos de fechamento das fronteiras com o aumento dos aparatos de vigilância, como expõem Rückert:

A utopia das fronteiras abertas no Mercosul, por exemplo, encontra-se em fase crítica tendo em vista a crise imposta às regiões fronteiriças, por exemplo, pelas redes de narcotráfico e do crime organizado. Além disto, as relações entre parceiros sul-americanos têm sofrido estremecimentos que podem colocar em risco os projetos de integração (RÜCKERT, 2013, p. 23).

Como essas ameaças irregulares se confundem com questões de segurança pública, e estas têm se colocado como um imperativo para os países da região, tendo em vista os altos níveis de violência e criminalidade, o governo brasileiro tem securitizado as políticas em relação às fronteiras do país.

Segundo Dorfman (2013), as fronteiras brasileiras não aparecem hoje como uma questão de segurança nacional, mas de segurança pública. Tal percepção advém do fato que a fronteira é



percebida como uma zona periférica problemática por onde adentram ilícitos que trazem problemas de segurança pública para as zonas próximas ao litoral, dado que a maior parte da população brasileira habita nas zonas urbanas próximas ao litoral.

Segundo Adriana Dorfman (2013), implícito nesse discurso está a criminalização da fronteira, uma reconfiguração das regiões fronteiriças como lugares do crime. Não obstante tal movimentação teria a ver com o enfraquecimento da soberania estatal – por cima e por baixo por agentes transnacionais.

A crescente preocupação com as zonas de fronteira fez emergir uma agenda de segurança e defesa no Brasil concernente a este tema, com políticas que visam à gestão territorial destes espaços. Para Becker, “implícito na proposta de gestão do território está o reconhecimento da necessidade de identificar um nível de ação territorial”. Nesse sentido, o planejamento é um instrumento técnico para e centralizado de intervenção do Estado para ordenar o território segundo a política e a estratégia estabelecidas (BECKER, 1991).

Nesse sentido, buscando estabelecer uma estratégia para gerir os territórios fronteiriços, em junho de 2011 foi lançado o Plano Estratégico de Fronteiras, tendo como objetivo geral a prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira (BRASIL, 2011). O Plano institui como seus objetivos:

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 (BRASIL, 2011).

Este plano prioriza investimentos em segurança e equipamento, criando órgãos articuladores e levando à contratação de efetivos policiais específicos para a fronteira, o estabelecimento de polícias fronteiriças etc. Pode-se considerar o plano como o marco da securitização das políticas para a fronteira brasileira (DORFMAN, 2013).

Assim, o crime é situado na fronteira e um discurso em que a segurança pública é o argumento central nas relações entre sociedade e Estado é instituído (GRUZCZAC, 2010 *apud* DORFMAN, 2013).

Dentro do escopo do Plano Estratégico de Fronteiras, foi lançada a Operação Ágata sob a coordenação do Ministério da Defesa e Comando do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). A execução cabe à Marinha, ao Exército e a Força Aérea Brasileira (FORÇA AÉREA BRASILEIRA, 2013). Além das Forças Armadas, participam da operação cerca de 30 agências nos

níveis federal, estadual e municipal, entre Ministérios, agências reguladoras e órgãos de fiscalização e segurança.

Ademais, as ações da Operação Ágata abrangem desde a vigilância do espaço aéreo até operações de patrulha e inspeção nos principais rios e estradas que dão acesso ao país. Mas também inclui assistência médica e odontológica junto às comunidades, povoadas e cidades isoladas (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013).

No ano de 2011, foram realizadas as Operações Ágata-1, no estado do Amazonas, Ágata-2, nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina e Ágata-3 nos estados do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia, Acre e Amazonas. Em prosseguimento, no ano de 2012, as Operações Ágata-4 que ocorreu nos estados do Amapá, Pará, Roraima e Amazonas, Ágata-5 nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul, e Ágata-6 atuando em Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Acre. No ano de 2013, teve lugar a Ágata 7, a mais ambiciosa, pois esta compreendeu toda a faixa de fronteira do Oiapoque (Amapá) até o Chuí (Rio Grande do Sul).

**Tabela – Operações Ágata 2011 e 2012**

	2011			2012	TOTAL
	ÁGATA 1	ÁGATA 2	ÁGATA 3	ÁGATA 4	
Efetivo de Militares	3.044	8.705	7.146	8.494	27.389
Navios	5	6	10	7	28
Embarcações	50	60	123	57	290
Viaturas	43	64	203	65	375
Aeronaves	23	29	47	24	123
Horas de voo	587	1.324	1.499	785	4.123
Recursos (em R\$ milhões)	21,4	21,4	21,4	15,1	79,30

**Fonte:** LIVRO BRANCO, 2012.

A tabela acima exemplifica a magnitude das operações, com dados entre 2011 e primeiro semestre de 2012, expondo os recursos, pessoal envolvido, bem como o número de embarcações, veículos e aviões envolvidos nas operações. Dessa forma, podemos perceber com esses dados e a magnitude da Operação Ágata 7 que as zonas fronteiriças são uma prioridade para as autoridades brasileiras.

Outra ação empreendida no sentido de garantir a inviolabilidade das fronteiras foi a Operação Sentinela. Como exposto no relatório da Polícia Federal, “no eixo das ações emergenciais, foi criada a Operação Sentinela, coordenada pela Polícia Federal e formada pela Polícia Rodoviária Federal, Força Nacional de Segurança e Brigada Militar do Rio Grande do Sul” (POLÍCIA FEDERAL, 2012). Esta é uma operação permanente, ocorrendo o ano inteiro na faixa de fronteira, sendo esta a principal diferença da Operação Sentinela da Operação Ágata, pois ambas se valem de informações obtidas pelos respectivos setores de Inteligência, que compartilham seus dados entre si de modo a garantir o sucesso das operações (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013).

A maior inovação em termos de gestão dos territórios fronteiriços foi o lançamento do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), lançado pelo governo brasileiro dentro da lógica de modernização das Forças Armadas Brasileiras, projeto destinado a Força Terrestre, visa dotar esta de meios para a presença efetiva na faixa de fronteira brasileira. Apesar de ser um projeto do Exército, envolverá uma complexa interação entre as diferentes forças (Exército, Marinha e Aeronáutica).

O SISFRON é um sistema de Comando e Controle, Comunicações, Computação, Inteligência, Vigilância e Reconhecimento (C4IVR) que abrangerá toda a faixa de fronteira terrestre brasileira, 16.886 km, sendo esta composta por fronteiras com dez países (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2010).

Ainda de acordo com o Exército Brasileiro, o SISFRON permitirá o monitoramento, controle e atuação nas fronteiras terrestres, contribuindo para a inviolabilidade do território nacional, para a redução dos problemas advindos da região fronteira e para fortalecer a interoperabilidade, as operações interagências e a cooperação regional.

O SISFRON mostra claramente a tendência de fechamento e maior vigilância das fronteiras brasileiras, pois pela primeira vez o governo brasileiro investiu em um sistema de vigilância que visa cobrir toda a faixa de fronteira terrestre brasileira, bem como a importância da questão fronteira na agenda de defesa do país.

A política brasileira para as fronteiras nos últimos anos foi destacadamente a política de defesa mais importante no Brasil (VAZ; CORTINHAS, 2013).

### **A escala local: o caso da Tríplice Fronteira**

Mudando a escala podemos perceber com maior clareza como os problemas de segurança se manifestam. Assim, ao olharmos para Tríplice Fronteira Argentina-Brasil- Paraguai, constituída pelas cidades gêmeas de Ciudad del Este (PAR), Foz do Iguazu (BRA) e Puerto Iguazú (ARG), enxergamos quão graves e intrincados na vida cotidiana das populações locais estes fenômenos estão.

A Tríplice Fronteira é, basicamente, uma terra de imigrantes, tendo este processo se iniciado após a Guerra do Paraguai, pois boa parte da população paraguaia exigiu do governo daquele país incentivo para que imigrantes povoassem algumas regiões, em especial as fronteiras (FERREIRA, 2009).

Após essa primeira onda de imigrantes, uma nova chegou na década de 1960, com o aumento do investimento em infraestrutura, preponderantemente por parte do Brasil, e a consequente maior movimentação de bens e mão de obra para a região (FERREIRA, 2009).

Dessa forma, a população deste espaço é preponderantemente formada por imigrantes: sírio-libaneses e chineses. Esta formação demográfica faz com que esta localidade tenha laços com outras regiões do mundo, principalmente ligados ao crime transnacional, tais fluxos escapam ao controle governamental, ultrapassando o limite das três cidades, uma vez que a Tríplice Fronteira polariza o núcleo logístico que integra o Nordeste Argentino, o Leste do Paraguai e o Oeste Paranaense e possui fortes conexões com a China, Taiwan e o Oriente Médio (ROSEIRA, 2011).

Tais conexões têm gerado preocupação nos governos dos três países, bem como por Washington dentro de uma lógica de Guerra às Drogas, como mostra o trecho abaixo de um documento do



Departamento de Estado norte-americano, citado por Ferreira (2009, p. 177):

Os governos da Tríplice, Argentina, Brasil e Paraguai há tempo vêm se preocupando com o tráfico de armas e drogas, fraudes de documentos, lavagem de dinheiro e manufatura, e movimento de bens contrabandeados dentro da região. No início dos anos 90, eles estabeleceram um mecanismo para lidar com essas atividades ilícitas. Em 2002, sob convite deles, os Estados Unidos entraram no que se tornou o “Grupo 3+1 de Segurança da Tríplice Fronteira” para melhorar a capacidade dos três de lidar com o crime que cruza a fronteira e frustrar a lavagem de dinheiro e potenciais atividades de financiamento ao terrorismo.

O crime nestes locais passou a fazer parte da vida cotidiana dessas populações, bem como o controle nas fronteiras, criando assim maneiras de burlá-los, gerando assim um mercado para pessoas que trabalham passando mercadorias para o outro lado, evitando os controles aduaneiros<sup>4</sup> (CARNEIRO FILHO, 2012).

Salvador Raza (2014), evidencia que esta é uma fronteira altamente regulada, com pontos de passagem de produtos ilícitos e contrabando, relativamente eficazes em áreas povoadas. A eficiência dos fluxos ilegais se deve em grande parte aos altos níveis de corrupção nestes locais, sendo este mais grave no lado paraguaio, o que gera insegurança nas autoridades brasileiras em compartilhar informações com o país vizinho, como demonstrado em um documento confidencial da Embaixada dos Estados Unidos em Assunção publicado pelo site Wikileaks. Apesar de trabalharem em conjunto, brasileiros não confiam as autoridades paraguaias na hora de repassar dados sigilosos sobre o combate à criminalidade, pois informações compartilhadas já foram comprometidas (CARNEIRO FILHO, 2012).

Outro fator nesta equação é que a economia ilegal no Paraguai representa uma grande parcela da atividade econômica do país. A Tríplice Fronteira se caracteriza por ser uma área de forte dinamismo econômico, por conta do fluxo turístico e a presença de duas zonas francas – Puerto Iguazú e Ciudad del Este – esta última a terceira maior zona franca comercial do mundo, sendo assim uma receita importante para o Paraguai. Ademais, esta área conta com uma boa infraestrutura com redes aeroportuária, portuária e viária que são utilizadas por organizações criminosas para realizar toda sorte de tráfico e contrabando, utilizando-se, geralmente, pequenas aeronaves, furtadas em propriedades particulares brasileiras para o transporte dos entorpecentes. O dinheiro gerado por esses fluxos ilegais é “lavado” pelas redes criminosas no comércio de Ciudad del Este.

Ademais, a Tríplice Fronteira é um dos principais corredores para o tráfico internacional de drogas e abastecimento do mercado brasileiro. Após a entrada, principalmente pela fronteira com Paraguai (importante produtor de maconha), esta se interioriza dentro do Brasil. E mais recentemente, este espaço, também passou a integrar a rota do tráfico internacional de cocaína. O contrabando, também é intenso nesta área, facilitado pela porosidade das fronteiras, na contra mão dos esforços das autoridades, principalmente brasileiras que vêm aumentando a vigilância nas fronteiras, a porosidade ainda é grande.

---

<sup>4</sup> Tal prática também se dá em função do limite de compras de 300 dólares a cada 30 dias por pessoa. Para burlar tal controle é comum a falsificação de documentos, utilizados por atravessadores de mercadorias “laranjas” que chegam a ter 10 carteiras de identidade para mostrar na Receita Federal (CARNEIRO FILHO, 2012).

A porosidade da fronteira ao contrabando de bens (carros equipamentos) e de *commodities* (café e soja), principalmente contrabandeadas para o Paraguai. O total de entrada de contrabando “*made in China*” de equipamentos eletrônicos (*gadgets*) falsificados é muito grande, mas ainda é menor em relação ao fluxo (invisível) de saída ilegal de produtos agrícolas para o Paraguai, evitando tributos, retornando como produtos legalizados (uma lavagem de mercadoria na base da lavagem de dinheiro) para serem exportados pelos portos brasileiros, sob relações bilaterais Brasil-Paraguai endossadas por acordos comerciais internacionais (RAZA, 2014: 71).

Outra forma de contrabando comum nesta zona é o chamado “contrabando formiga”, onde habitantes locais tiram seu sustento atuando como “sacoleiros” e “laranjas”. Estas pessoas são tratadas como contraventores pela polícia brasileira e constantemente são alvos da fiscalização da prefeitura de Foz do Iguaçu, sendo ainda impedidos de exercer o comércio ambulante e muitas vezes têm suas mercadorias apreendidas pela Receita Federal e pela Polícia Federal (PONTES, 2009 *apud* CARNEIRO FILHO, 2012).

O contrabando de cigarros é uma das principais atividades das redes criminosas locais. O Paraguai produz 65 bilhões de cigarros por ano. Deste total, é destinado ao mercado irregular brasileiro cerca de 90%, o que representa uma perda de bilhões de reais aos cofres públicos brasileiros com impostos (CARNEIRO FILHO, 2012).

Outro problema de segurança referido a esta zona, ainda que não haja comprovações substantivas é a atividade de grupos terroristas, devido à forte presença de sírio-libaneses nestes locais, por parte das autoridades norte-americanas.

Os Estados Unidos mantêm a preocupação de que simpatizantes do Hezbollah e do Hamas estejam levantando fundos na Tríplice Fronteira, participando de atividades ilícitas e solicitando doações de simpatizantes dentro da numerosa comunidade muçulmana na região. Não há informação concreta, porém, de que estes ou outros grupos extremistas islâmicos tenham uma presença operacional na Tríplice Fronteira (U.S.D.S, 2008).

Entretanto, apesar da pressão de Washington em relação à suposta ligação da população muçulmana com o terrorismo este tema não entrou na agenda de segurança dos três países para esta zona fronteiriça. Argentina, Brasil e Paraguai têm como enfoque na região o combate à criminalidade transnacional.

Nesse sentido os três países têm realizado operações individuais e conjuntas na Tríplice Fronteira dentre as quais podemos citar: a Operação Advento em 2009, que contou com o apoio dos órgãos de segurança pública que atuam da divisa entre Paraná e Paraguai; a Operação Ágata 5 e Ágata 7. Em maio deste ano a Polícia Federal, a Polícia Nacional do Paraguai e a Gendarmeria Nacional da Argentina desenvolveram o Comando Tripartite de fiscalização concomitante.

Na esteira dos preparativos para a Copa do Mundo, também, foi realizada uma operação na Tríplice Fronteira, a Operação Copa, na qual foi reforçado o efetivo da Polícia Rodoviária Federal para incrementar a fiscalização nesta zona.

Tendo em vista a intensa relação entre os países que formam a Tríplice Fronteira, esta é uma área de densa rede de diplomacia, forças policiais e instalações militares, bem como de bases povoadas com profissionais de carreira em defesa e segurança (RAZA, 2014).

Esta rede tende aumentar com a implementação do SISFRON, com o reforço dos batalhões de fronteira, bem como de uma ampla rede de radares. Ainda temos que considerar que esta zona com uma grande e sofisticada rede de comunicações ligada a robustos satélites e torres de transição e extensa rede de fibra óptica (chegando ao ponto de retorno mínimo, por conta da crescente deterioração dos cabos e do desempenho óptico de transição – eles estão ficando velhos) que apóiam uma Internet intensa e o tráfego de telecomunicações (RAZA, 2014).

Para uma maior vigilância deste espaço a Polícia Federal Brasileira foi equipada com um Veículo Aéreo Não Tripulado (Vant), fabricado em Israel. Contudo, o equipamento necessita de autorizações periódicas da Força Aérea Brasileira para ser utilizado, causando uma subutilização do potencial de vigilância deste.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pudemos observar a medida que aproximamos a escala os problemas de segurança se tornam mais evidentes e mais dramáticos, pois conseguimos enxergar como estes afetam o dia-a-dia das populações locais. Por outro lado a escala regional nos permite compreender as relações entre os países, tendo em vista que uma possível política colaborativa em uma área de fronteira envolve a relação bilateral entre os vizinhos e no caso de uma Tríplice Fronteira, a relação entre os três países.

Dessa forma, podemos perceber que as relações no Cone Sul que já foram marcadas pela rivalidade, passaram por um processo de distensionamento chegando a arranjos de integração e confiança entre os aparatos militares da região, permitindo assim, a cooperação em defesa na região.

Contudo, esta cooperação ainda se mostra mais no nível político-diplomático do que operacional e não envolve ameaças irregulares, o que leva a inefetividade desta em termos substantivos, haja vista que os principais problemas de segurança na região estão ligados as chamadas novas ameaças, preponderantemente de caráter transnacional, com redes que se estendem pelas fronteiras dos países, gerando assim, a necessidade de saídas colaborativas.

Dessa maneira, ao observarmos o processo de integração na região, constatamos que uma agenda de cooperação transfronteiriça em matéria de defesa não entrou na pauta, apesar da clara necessidade. Assim, a cooperação transfronteiriça em defesa na região tem acontecido de maneira pontual e sem um arcabouço institucional para a sua gestão. Tem-se que pontuar a existência de vários sistemas jurídicos no espaço fronteiriço também, sendo um entrave para o combate à criminalidade neste local.

A despeito do imperativo de articulação entre autoridades argentinas, brasileiras e paraguaias, as políticas brasileiras para as franjas fronteiriças apontam na direção contrária, sendo estas securitizadas com o crescente fechamento destas, principalmente por meio do crescimento dos aparatos de vigilância. Contudo, políticas introspectivas baseadas em visões tradicionais de defesa do território têm se mostrado pouco efetivas, tendo em vista que estas são desterritorializadas.

Neste sentido, cabe ressaltar que o compartilhamento dos dados que serão gerados pelo SISFRON não entrou ainda na pauta de conversação entre o Brasil e seus vizinhos, o que poderia ser uma importante ferramenta para a cooperação. Em primeiro lugar porque ondas eletromagnéticas invariavelmente podem violar o território desses, tendo em vista que elas se estendem por todo

o ambiente até serem refletidas de volta, além do fato de que um radar eficiente deve detectar ameaças para além da fronteira (RAZA, 2014).

Dessa forma, o aumento da preocupação com as fronteiras no Brasil também abre novas possibilidades de cooperação que necessitam seriamente ser consideradas por Brasília para um combate efetivo aos problemas fronteiriços.

Não obstante, na construção de um regime multilateral de fronteira, é importante reconhecer, como destacado por Salvador Raza (2014), que uma política de fronteira deve levar em consideração especificidades que definem as relações entre os Estados envolvidos, dessa forma não é possível que a formulação de estratégias *one-size-fits-all*, uma vez que não existem zonas de fronteira iguais. Entretanto, ainda que cada contexto fronteiriço guarde particularidades, existem princípios gerais que orientam a segurança das fronteiras.

Assim, é importante notar que o desenvolvimento de políticas para territórios fronteiriços deve ser um vetor para ampliar as oportunidades de iniciativas de cooperação regional. Dessa forma a formulação de políticas de fronteiras efetiva demanda que as ameaças nas franjas fronteiriças sejam claramente identificadas e delimitadas, bem como a melhor maneira de lidar com estas, pois de outra forma observamos o dispêndio desnecessário de recursos, principalmente tendo em vista à realidade brasileira, onde o gasto em defesa deve ser claramente planejado, uma vez que os recursos são escassos em um país com necessidades de bem-estar urgentes. Não obstante, é necessária uma compreensão dos atributos necessários para uma política fronteiriça, pois de outra forma se incorre no risco de gastar mais dinheiro para continuar fazendo a mesma coisa, esperando resultados melhores.

## AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem o apoio da CAPES através do Edital Pró-Defesa para realização das pesquisas que deram origem ao presente texto.

## REFERÊNCIAS

- BECKER, Bertha. Geografia Política e Gestão do Território no limiar do Século XXI. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 169-182, jul/set, 1991.
- BRASIL. *Decreto n. 7496*. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Brasília, DF, 2011. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20112014/2011/Decreto/D7496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2011/Decreto/D7496.htm). Acesso em 14 novembro 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília, 2012.
- \_\_\_\_\_. SENADO FEDERAL. *Sisfron: Sistema Integrado de Fronteiras*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/defesa-nacional/estrategia-nacional-para-reorganizacao-e-reaparelhamento-da-defesa/sisfron-sistema-integrado-de-monitoramento-de-fronteiras.aspx>. Acesso em 16 de novembro de 2013.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

- CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. Tríplice Fronteira Brazil-Argentina-Paraguai: Transfronteirização através do Crime. *Relações Internacionais no Mundo Atual*, Curitiba, v. 2, n. 16, 2012.
- CASTRO, Iná Elias de. O problema da escala. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. *Geografia: conceitos e temas*. 2º Ed. Rio de Janeiro: Beltrand Brasil, 2000.
- CEPIK, Marco; ARTURI, Carlos Schimidt. Tecnologias de informação e integração regional: desafios para a cooperação sul-americana na área de segurança. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, 2011, p.651-691.
- DORFMAN, Adriana. A condição fronteiriça diante da securitização das fronteiras do Brasil: In: NASCIMENTO, Durbens Martins; PORTO, Jadson Rebelo. *Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa da Amazônia*. Belém: UFPA, 2013.
- DORFMAN, Adriana; FRANÇA, Arthur Borba Colen. Espaço e Segurança Pública na Fronteira Gaúcha. *Revista Geonorte*, Edição Especial 3, v. 7, n. 1, p. 1095-1115, 2013.
- EXÉRCITO BRASILEIRO. *SISFRON*. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.epex.eb.mil.br/index/sisfron/cont\\_03.php](http://www.epex.eb.mil.br/index/sisfron/cont_03.php)>. Acesso em 21 de novembro de 2013.
- FERREIRA, Marcos Alan Fagner dos Santos. A guerra global contra o terrorismo na América Latina: a Tríplice Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai como uma ameaça à segurança dos Estados Unidos. In: AYERBE, Luis Fernando (org). *De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina*. São Paulo: Editora Unesp, 2009.
- FORÇA AÉREA BRASILEIRA. *Operação Ágata: Plano Estratégico de Fronteira*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/portal/capa/index.php?page=agata7>>. Acessado em 02 de dezembro de 2013.
- MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller; GIANNINI, Renata Avelar. Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília*, v. 51, n. 1, p. 70-86, 2008.
- OLIVEIRA, Amâncio Jorge; ONUKI, Janina. Brasil, Mercosul e a segurança regional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 43, n. 2, 2000.
- PAGLIARI, Graciela Conti. *O Brasil e a Segurança na América do Sul*. Curitiba: Juruá, 2009.
- POLÍCIA FEDERAL. *PF apresenta balanço de um ano da Operação Sentinela*. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/agencia/noticias/2012/junho/pf-apresenta-balanco-de-um-ano-da-operacao-sentinela>>. Acesso em 14 de novembro de 2013.
- RACINE, Jean Baptiste; RAFFESTIN, Claude; RUFFY, V. Escala e ação, contribuições para uma interpretação do mecanismo de escala na prática da Geografia. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 123-135, jan/mar, 1983.
- RAZA, S. Proposição de um Sistema de Segurança de Fronteiras Brasileiras: um Esforço para Transformar o Desenho da Força. In: *O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico*. Brasília: IPEA, 2014.
- RÜCKERT, Aldomar. Políticas Territoriais, Crise Européia e Fronteiras: Perspectivas Comparadas entre a União Européia e o Brasil. In: NASCIMENTO, Durbens Martins; PORTO, Jadson Rebelo. *Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa da Amazônia*. Belém: UFPA, 2013.
- \_\_\_\_\_. *As Escalas Geográficas como Método de Procedimento*. Não Publicado.
- U.S.D.S. (U.S. Department of State). *Country Reports on Terrorism 2006 (released by the Office of the Coordinator for Counterterrorism)*. Washington D.C., 30 abril 2008.
- VAZ, Alcides Costa; CORTINHAS, Juliano. Las políticas brasileñas de defensa y seguridad en 2012-2013: una trayectoria tortuosa y paradójica. In: MATHIEU, Hans; GUARNIZO, Catalina Niño (ed). *Anuario 2013 de la seguridad regional en la América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, 2013.