

Título do capítulo	CAPÍTULO 4 A FRONTEIRA DO ARCO SUL E SUA REALIDADE ECONÔMICA E SOCIAL
Autores(as)	Adriana Dorfman Bolívar Pêgo (Moderador)
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/ISBN978-65-5635-007-3cap4

Título do livro	FRONTEIRAS DO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO DO ARCO SUL
Organizadores(as)	Bolívar Pêgo Rosa Moura Maria Nunes Caroline Krüger Paula Moreira Gustavo Ferreira
Volume	5
Série	Fronteiras do Brasil
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-007-3
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/ISBN978-65-5635-007-3

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CAPÍTULO 4

A FRONTEIRA DO ARCO SUL E SUA REALIDADE ECONÔMICA E SOCIAL¹

Adriana Dorfman²



Fonte: Equipe Fronteiras Ipea.

Bom dia a todos. Agradeço muitíssimo o convite. Fico sempre muito honrada e emocionada ao ser citada e chamada pelo Ipea, uma instituição de extrema relevância. O trabalho de vocês é muito consistente, com os dados e as nossas discussões, algo de fato muito importante. Também gostaria de dar bom-dia aos colegas pesquisadores, trabalhadores da fronteira, exploradores da fronteira, que estão aqui presentes, e, na pessoa deles, às instituições que os disponibilizaram. Fiquei bastante feliz por encontrar novamente várias pessoas com as quais já me reuni em outros momentos nessa nossa discussão sobre fronteiras. Às vezes, as pessoas dizem que isso é um trabalho sem sentido, que estamos aqui “de novo”, mas na prática é muito interessante, porque vamos ganhando a confiança e a seriedade das posturas que cada um traz consigo.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ISBN978-65-5635-007-3cap4>

2. Professora do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). A apresentação pode ser vista por meio do *link*: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/apresentacoes/03_oficina_arco_sul_livro_5_apresentacao_adriana_dorfman_v_22_nov_2017.pptx>.

Quando fui convidada para falar neste painel da manhã e recebi o título “Fronteira do arco Sul e sua realidade econômica e social”, fiquei muito intrigada. Realmente, a realidade é difícil de retratar, e o acesso aos dados econômicos demandaria muito mais trabalho. Assim, fui tratando os documentos que já tinha e tentei organizar a minha apresentação em quatro pontos, bastante sucintos.

Em primeiro lugar, vou fazer uma introdução ao arco Sul. Depois, vou falar um pouco dos aspectos demográficos e tentar, a partir de bibliografias, abordar como a população se distribui, mas isso farei muito brevemente. Vou mostrar os investimentos federais na fronteira do Brasil, especificamente no arco Sul, e trabalhar com algumas questões estruturantes e problemas sociais do nosso recorte espacial. Ao final, apresentarei algumas conclusões.

Enquanto estava assistindo às apresentações anteriores, pensei em como estamos passando por uma transformação muito forte do que é a fronteira. Lembrei do percurso desde que comecei a estudar a fronteira, e, quando comecei, a nossa pergunta era sobre integração internacional. Todos os esforços estavam voltados para tentar descrever e compreender esse processo de integração. Na sequência, houve um movimento muito claro quando começamos a nos perguntar sobre cultura – acho que em todos os campos, não só naqueles ligados aos estudos sobre fronteira. Na verdade, é uma preocupação da sociedade em geral, e da Academia como consequência.

A minha investigação, o meu investimento ali, foi sobre a cultura do contrabando. Contrabando como cultura, um pouco no sentido de que o nosso colega da Polícia Rodoviária Federal (PRF) acabou de relatar. Na sequência disso, a reflexão óbvia era de que o contrabando não é só uma cultura, ele também é comércio, também é rede de poder, também é política. E foi assim que o produto se direcionou.

Na última década, a questão da segurança se impôs muito fortemente e, portanto, comecei a trabalhar com segurança na fronteira. Meu projeto atual é o do banco de dados, pois tudo isso reflete muito bem a importância de ter informações sobre fronteira. Normalmente, trabalhamos com questões mais modestas – pelo menos o que está ao alcance, para construir esse campo dos estudos fronteiriços –, a organização de um portal sobre estudos fronteiriços que se chama Unbral Fronteiras. E aqui estou trazendo o terceiro anuário do Unbral, publicado há pouco mais de dois meses. Tenho alguns anuários para distribuir, e também estão disponíveis *on-line*.

Como estava falando para vocês, acho que esse percurso retrata o que tem sido um pouco das nossas questões sobre fronteiras nesses últimos tempos. A primeira coisa que fiz como aproximação dessa ideia de tentar entender o que é o arco Sul, e como se organiza, foi buscar lá no nosso banco de dados do Unbral Fronteiras os trabalhos referentes a esse assunto. Temos uma maneira de

pesquisar que é justamente de abrangência espacial, em que dá para visualizar o arco. Incorporamos essa regionalização proposta no Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), que divide o Brasil em três arcos, e também incorporamos a questão das cidades gêmeas e a discussão de seus conceitos operacionais. A intenção é entender a fronteira de diferentes maneiras e a interface da realidade de diferentes lugares, além das políticas federais para fronteira. O que apareceu no Unbral foram 273 trabalhos do total de 909 teses e dissertações que estão agora ali cadastradas.

Uma visão bem geral diz que esse conjunto que trata do arco Sul tem maior teor de trabalho sobre escolas, saúde, serviços à população ligados à infraestruturas e muitas questões ligadas à cultura, do que um comparativo com outras regiões (isso é uma ideia bastante geral). Quando se fala de arco Sul, o que mais transparece nas teses e dissertações é uma preocupação com os aspectos sociais e não apenas, mas também, do arco Sul. Como exemplo, temos trabalhos como *A Representação Discursiva da Irmandade na Fronteira Jaguarão/Rio Branco: um (des)encontro de vozes* e *Dinâmica Territorial na(s) Fronteira(s): um estudo sobre a expansão do agronegócio e exploração dos brasiguaios no norte do Departamento de Alto Paraná – Paraguai*. Depois posso trazer uma apresentação com uma visão geral dos resultados do banco de dados sobre essas questões.

Na semana passada, estivemos em um seminário em Buenos Aires, e eu trouxe uma das propostas como um exemplo. É o projeto, do arquiteto Diego Gimenez, do Parque Turístico Ambiental de la Integración, em Barracão/Bernardo de Irigoyen. Ele foi construído e houve uma transformação muito grande. O lugar, também, é uma espécie de tríplice fronteira – temos Barracão, no Paraná; Dionísio Cerqueira, em Santa Catarina; e Bernardo de Irigoyen, na Argentina. Nesse parque, é possível fazer caminhada, em um percurso que as pessoas ficam dando voltas, entrando e saindo do Brasil e da Argentina, certamente sem outro controle além do próprio fôlego. É nesse tipo de parque, como o nosso lindo e querido Parque Internacional, na fronteira do Brasil com o Uruguai, em Rivera/Livramento (figura 1), que acontecem eventos como o Encontro Binacional de Gastronomia, em agosto último. Houve um almoço sobre a linha de fronteira, e foram servidos cinco pratos da gastronomia do desenvolvimento da enorme cadeia produtiva de carnes. Enfim, a questão da produção de alimentos, e da agropecuária é uma comemoração mesmo. Todos comeram juntos sobre a linha de fronteira.

FIGURA 1
Sant'Ana do Livramento (Brasil) à esquerda e Rivera (Uruguai) à direita



Fonte: Google.

Então, isso é fronteira também, mas sabemos que há uma tendência de falar sobre fronteiras de outra maneira, como vemos na figura 2.

FIGURA 2
Fronteira entre Turquia e Síria

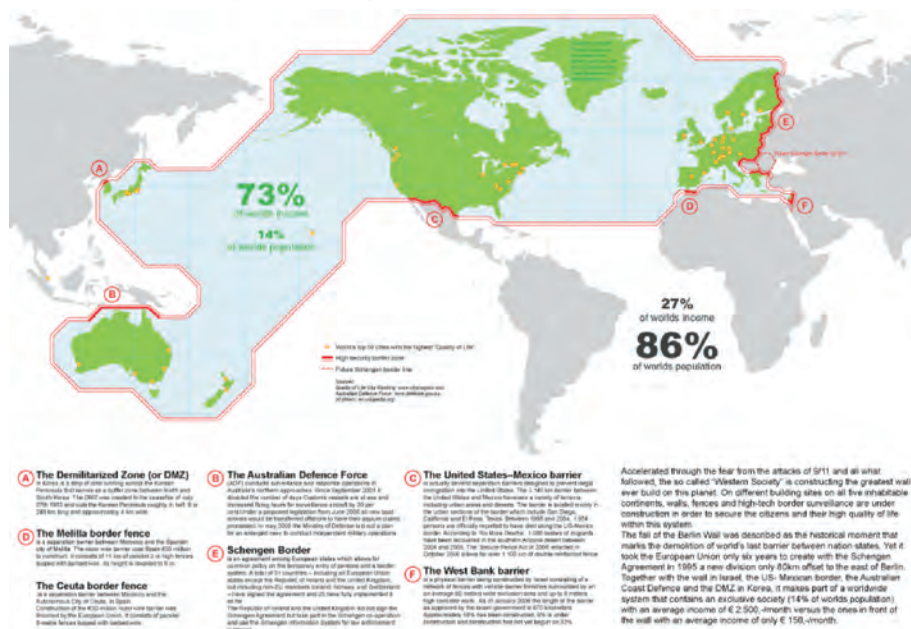


Fonte: TURQUIA fecha fronteira com Síria e cria faixa da morte. *Notíbras*, 12 dez. 2016. Disponível em: <<http://bit.do/fo5d2>>.

Essa é a fronteira da Turquia com a Síria. O que vemos aqui é algo com um controle permanente de fechamento da fronteira. Isso está virando uma premissa

internacional que tem a ver com a construção de muros. Não sei se vocês já viram essa figura 3 que está disponível na internet.

FIGURA 3
Mundo murado (walled world)



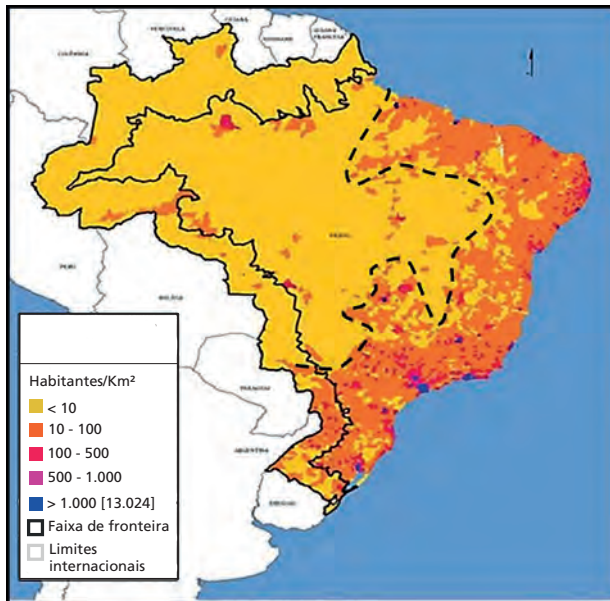
Fonte: Imgur. Disponível em: <<https://imgur.com/gallery/0E6a5PK/comment/468235092>>. Acesso em: 8 maio 2019.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas do original (nota do Editorial).

A figura mostra onde estão localizados os principais muros construídos no mundo, que são esses trechos em vermelho. O que essa figura busca mostrar é o muro como se fosse uma ideia de condomínio fechado, separando os ricos e os pobres, a população da riqueza. Temos 73% da riqueza e 14% da população no interior do muro, como se fosse o condomínio, e fora dele, 27% da riqueza e 86% da população.

Evidentemente, depois de ter passado vários anos estudando segurança, não posso dizer que a segurança das fronteiras é dispensável ou que não tem sentido. Claro que existem, sim, muitas ameaças. A questão aqui é: como representar, como conviver, como implementar políticas para essa fronteira? Tal questão se coloca frente ao entendimento geral de que a integração, como centro da nossa questão, era praticamente uma substituição da ideia de integração como uma ideia apenas de integração das forças de segurança, e não tanto, certamente, entre os estados. Outro entendimento de integração, que não aquele anterior, deixa sempre uma pergunta no ar: é possível construir a nossa irmandade, a nossa amizade?

A figura 4 traz uma cartografia bastante conhecida. Há uma intervenção que mostra a faixa de fronteira do Brasil sobre o mapa de densidade demográfica. Só acrescentei uma espécie de demarcação das áreas mais densamente povoadas, que quase representam o reverso da faixa de fronteira. Temos, assim, a faixa de fronteira como vazia relevante, e o povoamento justamente na outra faixa, na outra face do Brasil – exceção, evidentemente, feita ao arco Sul.

FIGURA 4
Brasil: densidade demográfica (2010)



Fonte: Grupo Retis/UFRJ, 2011.
Elaboração da autora.

É possível notar que claramente o arco Sul não acompanha essa exclusão; é um lugar de interseção entre essas duas manchas. Por isso, o arco Sul tem certa relevância em si, e por isso, como fica evidente na figura, não é possível resumir a geografia do arco em quatro linhas, em dois minutos, falando apenas daqueles critérios mais básicos da geografia, que não teriam a ver com a área, como já vimos tantas vezes.

Porém, com essa quantidade de municípios – 418 entre os 586 da faixa de fronteira brasileira –, o arco Sul é muito relevante, o que significa uma densidade institucional muito grande. Eu me lembro que o fato de Barra do Quaraí se constituir um município, por exemplo, trouxe mais desenvolvimento, e transformou a economia desse lugar – que, anteriormente, quando era vinculado à Uruguaiana, se encontrava menos desenvolvido. A densidade institucional representa oportunidade, atenção, capacidade de organização.

Esse arco também tem 60% da população fronteiriça, o que coloca muito claramente que, nele, a questão das políticas sociais é muito relevante, e não podemos descuidar de saúde, educação, assistência social e outros temas que têm sido objeto de políticas públicas, algumas com continuidade, mas quase todas sem.

Outra coisa que é bem relevante, e que também já foi pontuada aqui, é a importância do alcance da conectividade (mapa 1). Em estudo que estávamos preparando sobre o Rio Grande do Sul, em 2005, vimos que, nesse estado, 30% das rodovias federais cruzavam a fronteira, bem como 70% dos fluxos comerciais. Talvez a PRF tenha algum dado melhor que o meu. Há muito esse sentido de conectividade com estados, com outros países, com os países vizinhos.

MAPA 1

Rio Grande do Sul: conectividade com terceiros espaços

Fonte: Secretaria da Coordenação e Planejamento (SCP). Disponível em: <<https://governanca.rs.gov.br/upload/arquivos/201601/12102911-rumosvol1-1-001-298-red.pdf>>.

Elaboração da autora.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas do original (nota do Editorial).

Depois vamos ter, então, um destaque muito grande para o norte do arco Sul, para esse ponto mais ao norte que atualmente se chama Tríplice Fronteira (com maiúsculas, porque não é qualquer tríplice fronteira). Em outras palavras, Foz do Iguaçu – algo bem importante, pois vimos em estudos bem específicos que falam de Tríplice Fronteira, não Foz do Iguaçu. Esses têm claramente um viés de segurança. A expressão é sucinta: Tríplice Fronteira. Há uma dinâmica financeira muito importante, às vezes esquecida, e uma dinâmica comercial, claro, muito relevante, do turismo internacional, também ligada aos problemas de infraestrutura,

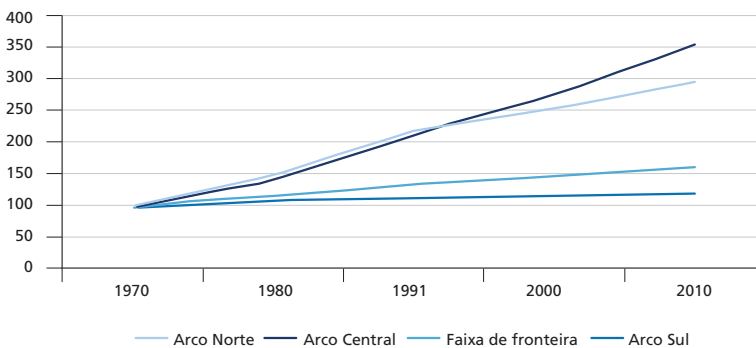
que impulsionaram os estados. Nesse caso, essas dinâmicas foram executadas por companhias interessadas na construção de infraestrutura de energia.

Mais recentemente, temos visto os projetos de infraestrutura econômica (integração física) ligados à Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), instância técnica do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan). Esses são projetos que têm outras características.³ Além disso, existe a grande urbanização da fronteira dessa região, e a população fronteiriça quase sempre está na sede dos municípios. Também há muita concentração fundiária.

Os dados que vou apresentar a seguir são frutos da pesquisa Segurança Pública das Fronteiras – na verdade, do relatório socioeconômico.⁴ Trabalhei em outro relatório, no levantamento das instituições de segurança, dos órgãos de segurança pública. Os dados são, ainda, de 2010 a 2012.

Então, vamos ver o que acontecia nesse período. Primeiro, uma questão muito importante, que tem um grande peso na dinâmica geral demográfica da faixa de fronteira: a maior parte da população da fronteira está no arco Sul, 60%. A tendência da evolução da população no arco Sul é muito preocupante, levando em consideração que há uma diminuição desse contingente, que é muito relevante. Relativamente, o arco Sul perde população (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Evolução da população da faixa de fronteira
(1970 = 100)



Fonte: IBGE, 1970; 1980; 1991; 2000; 2010.
Elaboração da autora.

3. Elevados investimentos; longo prazo de maturação desses investimentos; necessidade de mão de obra mais qualificada; alto grau tecnológico; necessidade de segurança jurídica; marco regulatório objetivo, claro e transparente; e riscos inerentes a essas características.

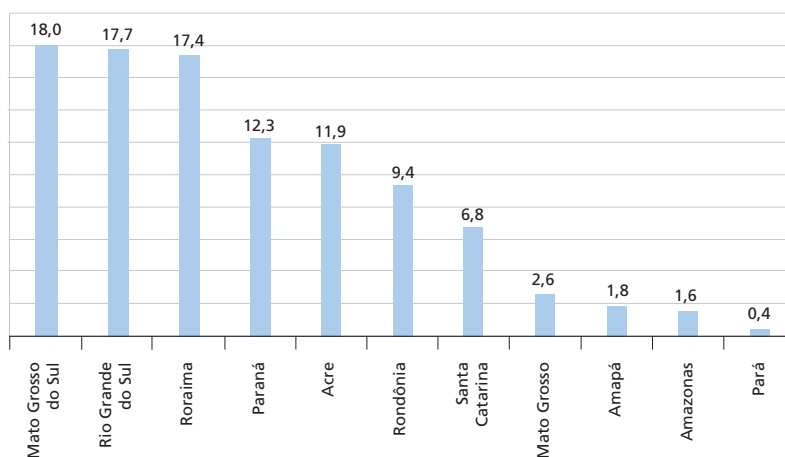
4. O diagnóstico socioeconômico e demográfico da faixa de fronteira, relacionado à criminalidade e violência, é parte da pesquisa desenvolvida para o Ministério da Justiça – Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp)/Programa Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron), pelo Grupo Retis/Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/producao/diagnostico-socioeconomico-e-demografico-da-faixa-de-fronteira/#.WrkFTjGWybw#ixzz5ArjvPFXD>>.

No geral, perdeu-se 17% da população rural, um crescimento de 10% da população urbana, e, de maneira bem abrangente, temos uma diminuição de apenas 2% do crescimento da população no arco Sul, em dez anos. No caso do Rio Grande do Sul, ainda é mais gritante, pois o decréscimo da população rural foi da ordem de 16%, enquanto a urbana cresceu apenas 3% no período. É interessante comparar esses dados com os lugares que receberam investimento. O gráfico 2 tem os principais estados que celebraram investimentos de convênios federais.

GRÁFICO 2

Brasil: participação dos recursos dos convênios federais segundo Unidades da Federação (UFs) (2000-2012)

(Em %)



Fonte: IBGE.

Elaboração da autora.

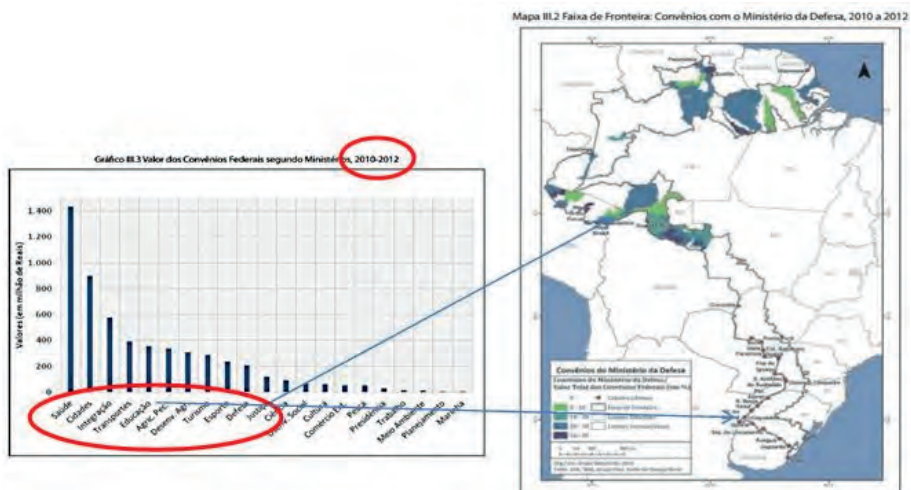
O Mato Grosso do Sul está em primeiro lugar, e o Rio Grande do Sul em segundo. Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina receberam uma grande parte, e pode-se dizer que o Rio Grande do Sul é um dos estados que receberam bastante repasse federal, principalmente os ligados à saúde, cultura, integração. Esses convênios são oriundos dos ministérios da Saúde, da Integração Nacional, das Cidades e dos Transportes (figura 5).

A análise indica que esses primeiros ministérios investiram mais no arco Sul, enquanto o Ministério da Defesa (MD) investiu mais no arco Norte. Sabemos que esse quadro mudou, porque tem o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron) em atuação, sendo implantado. Portanto, nós temos investimentos mais recentes com valores maiores no arco Central.

As escolas binacionais de fronteira são mais um exemplo dessas políticas. A maior parte está nas fronteiras Brasil-Paraguai e Brasil-Uruguai, ou seja, no arco

Sul. Há apenas uma representação de poucas escolas na fronteira do Brasil com a Venezuela e a Bolívia.

FIGURA 5
Brasil: convênios federais segundo ministérios (2010-2012)



Fonte: IBGE.

Elaboração da autora.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas do original (nota do Editorial).

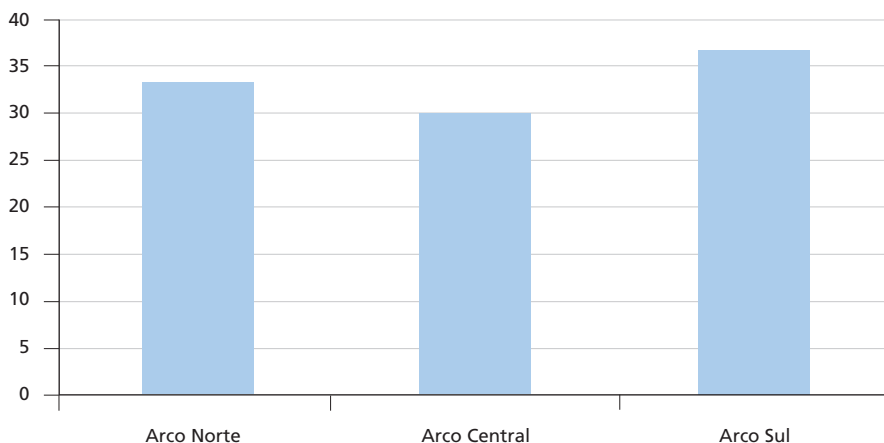
A maior parte dessas políticas sociais foi relevante, muito relevante para o arco Sul. Uma dissertação sobre o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteira) também mostra um marco importante no arco Central, porém mais importante no arco Sul. E aí eu posso dizer o que existe nessas questões das políticas federais. Se formos avaliar só pela extensão do território (embora como geógrafa considere que o espaço não é só extenso, eu posso dizer que 16 mil quilômetros de fronteira ou que 150 km ao longo do limite são uma área extensa), não basta, mas é muito importante levar em consideração as pessoas, a população que está nesses lugares.

Então, deve-se considerar que nesse período de convênios foram contemplados, praticamente da mesma maneira, os três arcos (gráfico 3). Mas isso representa um dilema bastante grande quando se pensa em população, área e institucionalidades dos arcos. Se a população está concentrada no arco Sul e tem repasses mais ou menos iguais aos demais arcos, parece que tais repasses não foram tão grandes assim para aquela população do arco Sul.

Na figura 6, o anamorfismo, ao mesmo tempo que valoriza o arco Sul, desvaloriza a fronteira de maneira geral. Se formos pensar que é preciso investir

nos estados, na população, a fronteira não se mostra como um objetivo de detalhes. Mesmo assim, lembro que no arco Sul temos uma sobreposição destas duas características: ser fronteira e ter bastante gente.

GRÁFICO 3
Convênios federais (2010-2012)
 (Em %)

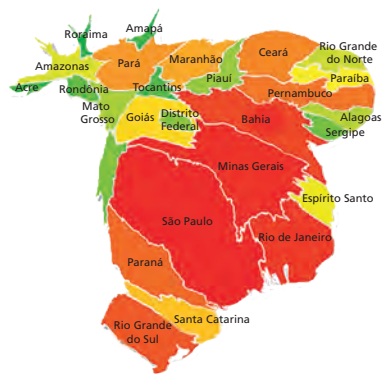


Elaboração da autora.

FIGURA 6
Brasil: mapa da população brasileira (2014)
 6A - Mercator



6B - Anamórfico

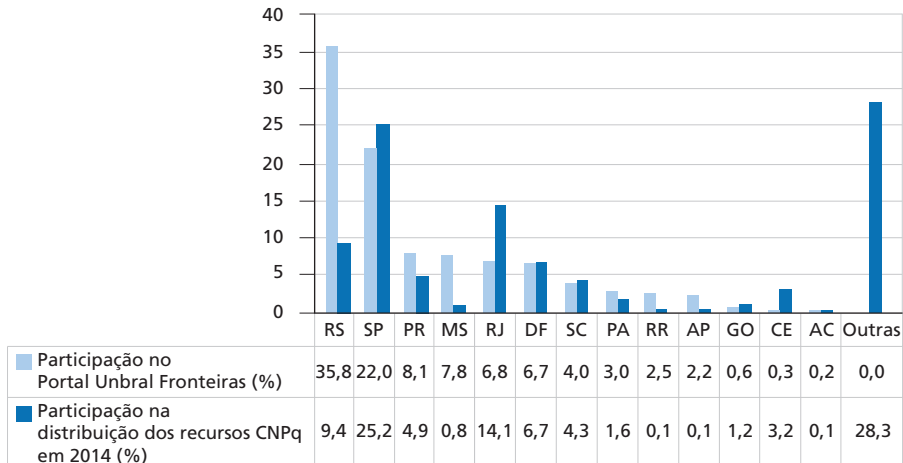


Fonte: Maps4Office. Disponível em: <www.maps4office.com>.
 Elaboração da autora.

A seguir, temos dados produzidos a partir do nosso estudo que faz uma comparação entre os repasses para pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) por estado (gráfico 4).

GRÁFICO 4

Comparação entre a participação do portal Unbral Fronteiras (2000-2014) e a distribuição dos recursos do CNPq (2014)
(Em %)



Elaboração da autora.

Com base no gráfico, vemos que apenas os estados da fronteira têm uma relevância maior no volume de pesquisa do que nos recursos repassados. Em outras palavras, o dinheiro investido em pesquisa no Rio Grande do Sul, por exemplo, vai ser muitas vezes dedicado à pesquisa na fronteira; enquanto o dinheiro investido na pesquisa em São Paulo vai gerar menos pesquisa sobre o tema. Evidentemente, a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a Universidade de Brasília (UnB) e outras instituições de pesquisa têm produção muito relevante sobre fronteira, não posso dizer o contrário. Uma verdade é que a proporção do que se investe em relação ao que se produz é muito maior nesses estados. Isso ocorre, evidentemente, por conta do que chamamos, de uma maneira meio pomposa (até para valorizá-la), de proximidade, ou seja, o interesse que se tem pelo que está próximo. O que está próximo vai estimular muitas pesquisas. É uma maneira bem clara, penso, de mostrar como as políticas e os investimentos para a fronteira certamente vão motivar mais e melhores resultados. Isso se forem pensados não só a partir das preocupações próximas do local, mas do que está na gestão mais próxima. Isso não é para dizer que não queremos investimentos federais, mas que sejam consideradas as questões levantadas nas próprias localidades.

Dessa forma, a questão da segurança se coloca muito fortemente. Vou tentar mostrar de maneira um pouco menos longa o que foi o Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), revogado pelo Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) em 2016. Na verdade, não há muita diferença – temos o Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira (GGI-Fron) do

estado do Rio Grande do Sul, as diversas ações, a própria faixa, a gestão, a receita. O que aparece como uma diferença relevante não está tanto no texto, mas na inclusão do papel muito maior das Forças Armadas. A partir desse decreto, que substitui o anterior, e foi lançado um ano atrás, há um pouco do recalque, da diminuição do papel do Ministério da Justiça, e o aumento do MD nesse papel de gestão das fronteiras. Em se tratando da segurança das fronteiras, não é o único decreto; veremos mais adiante que há outras questões sendo negociadas.

Trouxe algumas questões que, confesso, foram pensadas mais a partir do Rio Grande do Sul do que do arco Sul de maneira geral. Como síntese, há uma perda demográfica relevante, e um irrelevante crescimento demográfico. Aqueles dados são gerais para o arco Sul, para os estados, para as faixas de fronteira em cada estado, mas se formos olhar os municípios de fronteira em detalhe, como Sant'Ana do Livramento, Uruguaiana, os grandes municípios da fronteira perdem, efetivamente, população. Mas falta detalhar esse outro nível, a faixa como um todo.

Pode-se dizer, sim, que são regiões deprimidas, com uma dinâmica econômica que não é muito relevante em relação a sua capacidade de articulação interna, não desprezando, evidentemente, as iniciativas que existem em diferentes lugares. O que ativou essas regiões de fronteira durante esse período mais recente foram ações federais, como a construção da plataforma de petróleo em Rio Grande e a descentralização universitária, a expectativa de construção de pontes e o aparecimento de *free shops*, o que também mobilizou muito as autoridades locais. Achei interessante acompanhar esse processo, apesar de modestamente achar que os *free shops* são uma ilusão; mas posso estar enganada. Só que não me pareceu válida a forma como se deu a mobilização – as pessoas se colocaram para formular políticas para as cidades gêmeas, uma condição para criar os *free shop*.

A preocupação com o crime transfronteiriço é externo, e vem de outras escalas, desde aquela mundial, cuja ideia de controle da fronteira representa o mercado de armas, de tecnologias, que é algo muito importante, e não se pode negligenciar essa ingerência ligada ao comércio de armamento. A transformação da fronteira no lugar da guerra é algo visto como um negócio, mas isso não causa muita preocupação também nos diferentes comércios de fronteira.

Não notei, contudo, nos tempos de pesquisa, algum município dispensando políticas securitárias. Pelo contrário; como tais políticas representam aportes de recursos, de infraestrutura, de pessoal, e crescimento dos esforços dos órgãos de segurança nos locais, de maneira geral isso tem sido bem recebido, pelo menos entre as pessoas com quem eu conversei aqui na fronteira Brasil-Uruguai e Brasil-Argentina. Atualmente, não sei se há alguma política que substituiu a Estratégia de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafon).

Na prática, não há altos índices de homicídios – apenas alguns lugares são considerados pontos focais de criminalidade, presentes no estudo da Enafron. O que existe mesmo são questões de segurança pública, muito disseminadas, em níveis até maiores do que em outros municípios, e proporcionalmente questões ligadas mais à violência contra a mulher e menores, o consumo de drogas, preocupações nas cidades maiores.

Sim, existe uma questão dos transfronteiriços – como os furtos de motos e veículos como moeda de troca em operações de drogas. Há a necessidade de colocar uma parte daquela droga em espécie em circulação, o que também aumenta o consumo de drogas. E nos lugares de conectividade, veremos perfeitamente a estratégia apresentada pela PRF. Nesses lugares de conectividade, ao se pensar uma política de segurança para a fronteira nas rodovias, é que veremos os melhores resultados, porque todos vão passar aquelas quantidades, até as maiores, via terrestre, via fluvial ou via aérea, mas, eventualmente, isso vai acabar no caminhão, indo em direção aos mercados consumidores. A seguir, vamos ver alguns pontos importantes nesse sentido.

- As dinâmicas espaciais da integração regional têm como ponto relevante a articulação com países vizinhos, que atualmente estão em segundo plano. Aparentemente, tais dinâmicas não estão sendo tão motivadoras assim, pelo menos nos estudos. Não sei se na prática estamos estudando as coisas erradas, ou se talvez tenhamos perdido um pouco o foco na construção de infraestrutura, que é importante.
- As dinâmicas espaciais da securitização na escala internacional vão na direção da digitalização e do cercamento eletrônico da fronteira brasileira.
- As dinâmicas espaciais da securitização na escala nacional se expressam como criminalização da fronteira.⁵
- Na região de fronteira essas dinâmicas representam equipamento e qualificação das forças de segurança, tendendo ao aumento da presença das Forças Armadas. Há crimes de fronteira e crimes que não são das fronteiras.
- As dinâmicas espaciais da securitização na escala local aparecem como possibilidade de modernização do equipamento, como eu já disse,

5. Estamos em Uruguaiana, e é impossível dizer que a fronteira é o lugar do crime, mas, em outros lugares, em outros fóruns, podemos ver nitidamente essa interseção entre fronteira e crime, a criminalização, o preconceito contra a fronteira. Não há revolta com a construção das políticas de segurança para a fronteira, há até acolhida; temos que entender e colocar muito claramente em pauta essa discussão de uma discriminação que vem sendo construída em relação à fronteira.

mas também por meio de estruturas políticas. É algo interessante; tais estruturas, em lugares diferentes, fazem parte do GGI-Fron.⁶

Por fim, a expectativa de controle dos fluxos transfronteiriços ilícitos não se materializa nem se materializará, nem acredito que possa ser construída. Não quer dizer que não haverá uma tentativa, mas a porosidade da fronteira não é dada pela geografia, mas sim pelo fato de que são fronteiras secas e molhadas, e por isso porosas. Nem pelas estruturas de transporte, pelas conectividades – se há pontes, há estradas, e pode ser de qualquer fluxo, vai ser dos fluxos legais, necessários, e também dos fluxos ilegais. É dada, sim, pelas políticas do Estado em seu encontro com as redes de poder locais.

Todos têm a experiência de cruzar a fronteira brasileira, a fronteira da Argentina, de cruzar a fronteira do Uruguai. Mas é diferente cruzar cada uma dessas fronteiras porque de alguma maneira esse controle fronteiriço reflete as políticas de Estado. O Brasil não tem medo de que entrem; de maneira geral, não tem tido medo, o país tem fama de expansionista. Contudo, do lado da Argentina, há uma narrativa, uma imagem, uma política que se expressa ali mesmo, em cada policial, de se sentir prejudicado por ter tido perdas territoriais e, portanto, lá a fronteira se fecha. E o Uruguai já nasceu para ser passagem, no melhor dos sentidos. Essa postura em relação à fronteira mostra em particular cada Estado. Mas não apenas isso. Não são apenas as políticas federais que definem o que vai acontecer na fronteira. Os poderes locais, evidentemente, também têm seu papel. Em todas essas políticas vão ser negociadas as dificuldades de cruzar a fronteira da Argentina, a facilidade de cruzar a fronteira brasileira. Vão ser renegociadas com cada um dos agentes responsáveis, por conhecimento de causa, das redes de poder. Não estou dizendo que é algo ruim, pelo contrário; acho, simplesmente, que se trata de uma dinâmica social.

Também é muito importante se inteirar a respeito. Diz-se que é impossível e indesejável fechar a fronteira. A intenção não é fechar a fronteira, mas sim buscar uma integração. O objetivo é construir uma fronteira com capacidade de controle seletivo, algo muito bom, mas nunca fechar, controlar, cauterizar a fronteira. Nada de cercamento efetivo. O que se quer é ir à Argentina passear, conversar, enfim, comercializar, trocar. E outras coisas, como se abastecer de serviços públicos que são muito relevantes, que estão presentes, muitas vezes logo ao lado e são a solução mais fácil, mais barata. Seria bom que isso fosse reconhecido. Não queremos que seja impossível.

6. São estruturas importantes de coordenação, mas que não foram levadas até o seu potencial, muito porque são só estruturas de conversas, de alguma coordenação, mas mais conversa. Na prática, falta *accountability*. Não adianta muito impor uma meta, programas, uma série de diretrizes se no fim disso tudo não nos perguntarmos sobre o que foi feito e por quê. Qual foi o resultado? Claro que existe uma série de números que vão aparecendo, mas sabemos que as estatísticas sérias não são muito comuns, elas são claras. Isso é um momento no qual a universidade, os estudos e as pesquisas têm um papel importantíssimo. Não que estejamos sempre isentos, absolutamente não; mas temos interesse na produção desses dados, até para colocá-los em circulação. Assim, é muito importante que essas questões das estruturas políticas sejam levadas a sério.

Apenas finalizando, o portal Unbral Fronteiras⁷ está, no momento, sem qualquer financiamento de alguma agência, a não ser de nossos salários da universidade, de professores universitários. Não temos bolsistas no momento. O apoio do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) terminou este ano. Temos projetos maravilhosos, temos projetos prontos, mas nenhum recurso. Só para contar, temos três anuários publicados. É um resumo do que se fez tanto em termos de metodologia como em termos de análise, mesmo a base de dados. Tenho alguns exemplares do terceiro anuário para distribuir para vocês, para bibliotecas, e os demais interessados também podem consultar esse material *on-line*.

Então, muito obrigada! Agujje! Muchas gracias! Fico à disposição para as perguntas.

DEBATE

Bolívar Pêgo (Ipea – moderador)

Agradeço a apresentação da professora Adriana Dorfman e abro a palavra aos demais participantes para iniciarmos os debates deste painel.

Fernando Alonso (vereador por Barra do Quaraí)

Gostaria de fazer um comentário para a professora Adriana Dorfman. A questão do material e do conhecimento produzido pelas universidades fica disponível apenas internamente e não cumpre suas funções, que mais essencialmente seriam desenvolver os territórios em que estão presentes. Barra do Quaraí, por exemplo, está em uma tríplice fronteira, em que os estudos deveriam ser realizados além do território brasileiro, integrados entre as universidades do Brasil, do Uruguai e da Argentina. A universidade deveria contribuir definitivamente para desenvolver a fronteira, e não deixar acontecer o êxodo que acontece. Evitar que a população tenha que sair daqui, não para ir atrás de um sonho, mas por necessidade, e, às vezes, por uma condição de sobrevivência. Como já dissemos, o Brasil está fiscalmente quebrado, em uma situação ruim, mas, nesse contexto, comparativamente, a fronteira está melhor. Sabemos que o país vai se recuperar, mas se pensássemos apenas na realidade fronteiriça estaríamos torcendo para que isso demorasse. Daí a importância de estudos integrados entre os países. Eu gostaria que fosse levada essa demanda não só para as universidades no Rio Grande do Sul, no nosso caso, mas também para as instituições de ensino da Argentina e do Uruguai – que elas elaborem um plano de desenvolvimento integrado da tríplice fronteira.

Nós temos trabalhado nesse sentido. Está aqui o professor Mariano Pauluk, da Universidade Nacional de Quilmes, na Argentina, que tem uma boa relação com a Universidade Federal do Pampa (Unipampa) e com o Instituto Federal

7. Mais detalhes disponíveis em: <<http://unbral.nuem.ufrgs.br/portal/>>.

Farroupilha (IFFAR). A Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) está sempre fazendo pesquisas no nosso território, no Parque Estadual do Espinilho, mas não se vê esse material convertido em melhorias para o desenvolvimento da cidade. Então, o questionamento que eu faço é: por que as universidades dizem ter um papel tão importante, mas, na verdade – e me perdoem por dizer –, muitas vezes esse papel é insignificante no desenvolvimento da sociedade e da região? Ela deveria ter outro papel, que seria contribuir não só com a produção daquele material, daquele conhecimento, mas também de colocá-lo em prática. Nosso município tem 4.500 habitantes, nosso corpo técnico de gestores é limitado, tem gestores que estão à frente de pastas importantes, mas não têm conhecimento técnico e condições, muitas vezes, de desenvolver um trabalho que realmente ajude na melhoria da vida social e no desenvolvimento da cidade. Então, que as universidades olhem com mais atenção para a região, e não se limitem a ir até lá apenas fazer estudos e simplesmente tomar o conhecimento para dentro da universidade, fazendo uma publicação. Temos o portal Unbral Fronteiras, mas quem vai pesquisar? Por favor, me digam: qual secretário que, tendo uma pasta de Saúde, de Integração Fronteiriça, de Educação, vai pesquisar? Qual secretário vai pesquisar esse material, vai atrás desse conhecimento? Nenhum. Só quem vai atrás é quem é acadêmico, ou está em trabalho de doutorado, de mestrado, e o resultado desse trabalho fica só internamente. As universidades têm um papel fundamental, por isso precisam realmente ajudar a desenvolver a região.

Esta é uma provocação que faço: que as universidades realmente tragam mais contribuições para dentro das cidades. E que a nossa região seja mais estudada, porque há tempos ela servia para demarcar o território brasileiro, mas não vivemos mais em tempos de guerra, agora a fronteira vive para integrar a região.

Gostaria de fazer um adendo ao Comandante do Exército. Nós temos uma fronteira importante, do Uruguai com Barra do Quaraí, totalmente à deriva, abandonada. Não vemos a Marinha, nem o Exército, a não ser naquelas operações que chegam à beira da ponte e botam um tanque com o canhão virado para o Uruguai, como se eles fossem os inimigos e estivessem para invadir o Brasil. Se for mesmo preciso que façam essas operações, que façam, mas creio que a finalidade não seja essa, e sim guarnecer a fronteira. Seria interessante, se possível, que o Exército pense na possibilidade de colocar um destacamento ou algo do tipo na região da Barra do Quaraí. Tem muito abigeato e pouca presença das Forças Armadas do Brasil. Na verdade, pouca ou nada. Que o Exército estude essa possibilidade. Gostaria de fazer uma proposta aqui em conjunto com a câmara e a prefeitura de Barra do Quaraí. Essa proposta já foi feita em outro momento pelo prefeito anterior, mas não foi passada adiante. Essas são as duas contribuições que eu queria apresentar.

Alexandre Cunha (Ipea)

Bom dia. Sou Alexandre Cunha, coordenador de estudos sobre Justiça, Cidadania e Segurança Pública no Ipea. Professora Adriana Dorfman, tenho alguns comentários sobre a questão da segurança de fronteiras. Um dos projetos que estou analisando é o Plano de Monitoramento dos Efeitos da Política de Drogas do Brasil e Uruguai, sobre a faixa de fronteira do Brasil com Uruguai, um projeto conjunto com a Universidade da República, em Montevidéu.

Nós temos trabalhado e produzido muita informação sobre esses pontos na fronteira. E um dos fenômenos que acho interessantes é a questão da criminalização da fronteira. A senhora ressaltou que há um aumento da presença de equipamentos de segurança. Porém, no caso da fronteira do Rio Grande do Sul, isso não é verdadeiro. Os efetivos da Polícia Federal (PF), mais especialmente os da Polícia Civil e da Brigada Militar na região da fronteira, vêm diminuindo. São significativamente inferiores, inclusive, aos efetivos que nossos países vizinhos têm do outro lado da fronteira dessas mesmas regiões. Indica que esse processo de criminalização serve a um propósito importante, que é o de tentar federalizar o problema.

Então, se constrói de certa forma uma caricatura de um problema de criminalidade da fronteira, que se joga para o vizinho, e dessa forma se federaliza o problema, colocando sob a responsabilidade da União o problema de segurança, e que talvez não fosse um problema de fronteira, nem de criminalidade transfronteiriça, mas de segurança pública local. Vendo a fronteira como uma unidade, é um problema local, simultâneo, de segurança, dos dois lados da fronteira. Porém, é preciso torná-lo transfronteiriço para federalizá-lo, e solicitar equipamentos federais, de certa forma desobrigando o estado.

Uma das nossas pesquisas é sobre a vitimização de fronteira. Tive a sorte de colocar Santa Catarina como grupo de controle porque isso me permite pegar todo o impacto da crise de segurança pública do Rio Grande do Sul, especificamente. Os índices de vitimização do estado na região de fronteira surpreendentemente não pioraram. Assim, o aumento dos índices de criminalidade no Rio Grande do Sul, que é evidente, nos últimos anos teve um efeito proporcionalmente muito menor na fronteira do que no centro do estado. Porém, a percepção de segurança na fronteira piora muito mais do que a percepção de segurança no centro do estado, talvez por efeito justamente desse esforço de criminalização da fronteira, com o propósito de terceirização do problema, de jogar o problema para a União.

A mesma coisa tem a ver com questões envolvendo política de drogas. Não contamos com quem tem dados específicos sobre consumo de drogas na fronteira porque a pesquisa nacional não é feita com amostras que permitam o tratamento de dados da fronteira separados dos que não são da fronteira. Basicamente, eles não nos permitem. Entretanto, temos tentado trabalhar outros dados – as taxas

de permanência de consumo são menores aqui na região de fronteira. Existe todo esse esforço de criminalização, que na realidade não separa os dados, mas cria uma percepção de que, a longo prazo, pode ser muito prejudicial para a fronteira. Se conseguirmos criminalizar a fronteira de vez, aí é que não vai ter investimento algum, as possibilidades de desenvolvimento vão ser muito prejudicadas.

Irani Fernandes (vereador por Uruguaiiana)

Sou Irani Fernandes, ex-secretário de Segurança no Trânsito do município de Uruguaiiana e atualmente exerço a função de vereador. Quero contrapor o posicionamento do Alexandre Cunha. Desculpe, mas essa questão de criminalização da fronteira tem tudo a ver com problema federal, porque nós, de Uruguaiiana, criamos um grande porto seco (talvez não seja o maior porto seco, pois está perdendo muito para outros locais). Há uma situação que não foi criada pelo município, pois é uma política do Mercado Comum do Sul (Mercosul), na qual a passagem desses veículos se dá por Uruguaiiana. Grande parte da insegurança ao longo das rodovias, que dá trabalho para a PRF, ocorre porque há muita movimentação desses quase mil caminhões que passam por dia aqui, sobre os quais a Receita Federal do Brasil (RFB) apenas arrecada tudo aquilo que tem de arrecadar da fronteira e leva os recursos para Brasília. Não volta com um centavo para aplicar na segurança dos próprios caminhoneiros, do próprio trânsito, do comércio que se estabeleceu com o Mercosul aqui em Uruguaiiana, e deixa a conta para o município ou para o estado.

Segundo aspecto: quando se fala em política de segurança, aonde o Estado quer chegar? Está preocupado com o quê na fronteira? Que tipo de criminalização o Estado está esperando? Qual o tipo de criminalização o Estado quer combater? Aquele que vai depender do próprio Estado em acordo com outro Estado que está do outro lado? É o narcotráfico, é a droga, é o quê? O que os ministérios do Desenvolvimento Regional, da Economia e da Defesa pretendem com toda essa instrução de arco Norte, arco Sul e Central? O que se quer defender? Ele quer mudar a política que existe atualmente? Ou está pensando que para se combater o narcotráfico tem que combater na fronteira? Encher Barra do Quaraí com a unidade militar não vai resolver o problema. Tem que resolver lá na origem, que, às vezes, não é no Brasil. Nós estamos preocupados com o que vai entrar de ruim no país. Mas onde se produz a droga? Na Colômbia, no Peru. Tem que fazer um acordo com esses países, por meio do governo federal, para se combater na base, para depois não ser obrigado a aumentar o efetivo aqui e dizer, no entanto, que não há recursos. A maior parte das arrecadações no Brasil vai para o governo central. Antes, já contávamos muito pouco com essa arrecadação, mas com essa crise agora o município conta muito menos, não tem condição.

Elegem a saúde como prioridade, e então a educação, e em terceiro lugar vem a segurança pública – mas aí falta gasolina para a PRF, faltam viaturas para rondas

ostensivas, para a Guarda Municipal. Ainda mais agora, que as guardas municipais também têm o papel de auxiliar na segurança pública. Aqui em Uruguaiana – e sou suspeito para falar –, acho que 50% do combate a qualquer tipo de ação fica por conta da Guarda Municipal, e os outros 50%, da Brigada Militar, cujo efetivo está no máximo 30% ou 40% do ideal. Enfim, com tantos problemas, e com esse problema da falta de recursos, será mesmo que queremos saber para onde vai o valor arrecadado? Se o governo federal acha que a solução tem que ser encontrada aqui, no estado, no município, não tem problema, mas que disponibilize então mais recursos para a contratação de pessoal, para melhorarmos a logística.

Enfim, não concordo com a posição do Alexandre Cunha quando diz que nós que temos que achar a solução. Primeiro, nós temos que saber: qual o inimigo a ser combatido? Qual o problema da fronteira? Quem nós não queremos? Qual é o tipo de criminalidade que estamos enfrentando? Há crimes que se dão essencialmente na fronteira, apresentados nas estatísticas como fronteiriços. Sabemos que nossa maior ocupação territorial é no litoral; mas, por exemplo, o estado de São Paulo, que não tem limite com outro país, não precisa dar atenção à fronteira, e vai aplicar os recursos das suas universidades em outras coisas, não na pesquisa sobre a fronteira.

Além disso, os acordos firmados entre os países do Mercosul ocorrem em Brasília, com Buenos Aires e Montevidéu, e os municípios que se virem, que arranjam soluções para os seus problemas. Essa política está invertida; temos que rediscutir o papel da responsabilidade de cada ente na formulação/reformulação dessas políticas que envolvem a fronteira. A região Sul tem a área mais povoada comparativamente ao restante da fronteira oeste brasileira. Ainda que a população na região Norte seja menor, o MD coloca todas as fichas no arco Norte, e ficamos à míngua; aqui também ocorrem problemas, mas com uma população bem maior, e com mais cidades. Só que nos 150 km de largura da fronteira não podem ser instaladas indústrias, não pode uma série de coisas. Isso tudo precisa ser repensado de forma geral. Eu trabalho neste território – que bom que vocês estão aqui para esta conversa –, e recebemos imposições de cima para baixo. Vocês falam de segurança na fronteira, mas os recursos não vêm. Bem, esse é meu posicionamento. Obrigado.

Bolívar Pêgo (Ipea – moderador)

Obrigado aos três pelas perguntas. A palavra está com a mesa.

Coronel Eduardo de Araújo (Exército Brasileiro)

Agradeço pelas perguntas.

Precisamos ter a noção de falar dentro do próprio nível. Não falo aqui pelo comando do Exército, mas sabemos da capacidade da Força dentro da realidade do país. Temos um efetivo de aproximadamente 820 mil homens, um contingente

que precisa ser distribuído pelo país. Claro que aqui, na região Sul, no século XX, houve uma prioridade maior, pois se julgava uma presença de conflitos do império argentino, do uruguaio. Nós herdamos esse legado. Quanto ao planejamento de unidades, temos o Planejamento Estratégico do Exército, que chega ao Estado-Maior.

Eis um exemplo claro. Havia uma bateria antiaérea que foi para o Centro-Oeste porque estava dentro desse planejamento. Várias ações desse tipo precisam ser conduzidas no seu devido tempo, de acordo com sua prioridade e urgência. Assim, criar uma unidade é uma situação, digamos, até utópica, porque não podemos extrapolar nosso limite, que normalmente é o deslocamento, que tem um custo. E para colocar uma unidade em determinada cidade, normalmente isso implica tirar de outra. Enfim, entendemos esse anseio, mas o fato é que não temos fôlego para atender todas as frentes plenamente. É uma decisão da esfera política, e nós apenas cumprimos o que foi determinado.

João Francisco (superintendente da PRF/Rio Grande do Sul)

Sobre essa questão que o vereador Fernando Alonso falou sobre os estudos universitários, por exemplo, é que, ao final, os diagnósticos que as universidades desenvolvem carecem de decisões políticas para ser implementadas. E, pontualmente, para subsidiar suas decisões, os políticos podem ou não se alimentar dos diagnósticos disponíveis, das análises de áreas técnicas de qualquer instituição.

Do ponto de vista institucional, temos uma integração razoável com as universidades para fundamentar decisões operacionais, mesmo que isso não seja, do ponto de vista normativo, algo que condicione determinada decisão. Mas certamente é referência institucional para nós os estudos que são feitos nas universidades. No campo macro do país, de fato a decisão é política. Isso vai depender de o político envolvido no processo receber e de fato implementar os estudos que são realizados não só pelas universidades, mas também pelas próprias polícias. Do ponto de vista técnico, as polícias têm diagnósticos de necessidades operacionais, de investimentos, de reforço de efetivo etc.

A respeito dessa responsabilidade, se é municipal ou federal no que se refere à política de segurança de fronteira, penso que, no fim das contas, todos concordamos com o que está escrito na Constituição Federal – que é responsabilidade de todos.

O senhor comentou, inclusive, no cenário mais atual do próprio município, que as guardas municipais estão recebendo treinamento para ser mais polícia do que guarda municipal. Pois bem, quem recebe mais responsabilidade necessariamente teria de receber também mais investimento, para poder de fato desempenhar suas novas atribuições. De fato há criminalidade, e isso vale para Uruguaiana e São Borja, estando ou não na fronteira.

Estive, aliás, conversando com o prefeito de São Borja na semana passada, e ele comentou que a maior dificuldade no município é o crescimento do número de adeptos de facções criminosas. Tais facções normalmente eram de Porto Alegre – os Bala na Cara, os Manos –, mas agora estão indo para São Borja porque o município, por ter menos policiamento, apresenta um quadro mais favorável. É um fenômeno que envolve ações do crime organizado em operações como explosões de carros-fortes e agências bancárias, por exemplo.

Talvez pela falta de segurança, a dinâmica no Rio Grande do Sul, especialmente em cidades pequenas que têm menos policiais, como militares civis, PRF, PF, faz com que os criminosos direcionem suas atividades mais organizadas para essas localidades, com o uso de explosivos, por exemplo, que passam pela fiscalização. Esse controle, por atribuição institucional, em alguma medida é responsabilidade do Exército, em outra medida era da Polícia Civil, e em alguma medida também é da PF –, mas, no final das contas, é cobrado da segurança pública.

Na região Nordeste, como se sabe, há um problema econômico e social gravíssimo que envolve agências bancárias, as quais estão sendo fechadas nas pequenas cidades por falta de segurança. Isso faz com que as pessoas migrem de uma cidade para outra apenas para utilizar os serviços bancários. No Rio Grande do Sul, no campo da organização das forças de segurança, pela escassez de recursos humanos, os policiais acabam sendo direcionados para onde a demanda é mais alta. E, como disse o Coronel Eduardo de Araújo, deslocar destacamentos para uma localidade significa efetivamente desguarnecer outra; então, as escolhas precisam ser feitas.

Com relação aos crimes fronteiriços, nas atribuições da PRF – e a professora Adriana Dorfman destacou muito bem isso –, contrabando, tráfico de drogas e de armas, independentemente de qualquer coisa, não são crimes naturais na sua essência, mas são tipificados no Código Penal como crimes, motivo pelo qual são combatidos. Esses crimes implicam poder político e econômico, e isso está no dia a dia de todos nós, independentemente de concordarmos ou não com a legalização das drogas, por exemplo. O cigarro é legalizado, e contrabando de cigarro é uma modalidade ilegal extremamente rentável para os criminosos, com uma penalidade menor que o tráfico de armas e de drogas.

Receptação de carga roubada é outra modalidade criminosa crescente; talvez não seja uma questão do dia a dia das cidades fronteiriças, mas nas grandes cidades é um problema recorrente, e grandes redes se utilizam da revenda de mercadorias roubadas. E, no final das contas, sejam esses crimes transfronteiriços, sejam eminentemente nacionais, o número de policiais destinados à atividade de combate é inferior à demanda.

Na Constituição Federal, consta que o policiamento de fronteiras é atribuição da PF. Contudo, no campo das escolhas, a PF está trabalhando na operação Lava Jato e em diversas operações, pois o foco está no crime de colarinho branco, que também precisa ser combatido. Quem faz o policiamento de fronteira atualmente? Cada uma das instituições, com as suas atribuições. Mas a segurança dos municípios que estão na fronteira também é responsabilidade do governo do estado, e foi isso que o Alexandre Cunha quis dizer, que não é a segurança no campo da defesa, da soberania do Estado, enfim, que seria uma responsabilidade federal. Mas no campo da segurança interna dos municípios, estando ou não na fronteira, a segurança é um assunto da prefeitura, do governo do estado, de todos nós. E é por isso que, no fim, todo mundo concordou, penso eu, cada um destacou o investimento federal para a proteção da soberania – e isso é federal, não é possível retirar –, apesar da necessidade de outros ajustes. A RFB, por exemplo, tem uma unidade que combate à sonegação que é, também, praticamente uma polícia alfandegária, mas não temos polícia alfandegária; isso não existe no Brasil.

No campo da criminalidade, a responsabilidade é de todo mundo, e os governos federal e estaduais estão sendo responsáveis, sem dúvida alguma. A outra disfunção, que é econômica, tem a ver com as receitas: onde estão? Concordo com o vereador Irani Fernandes: a questão das receitas, de conhecimento de todos, é que estão concentradas na União. Então, dizer que os municípios vão protagonizar a segurança pública sem repartir a receita é meio que teorizar, e isso também implica distribuição de recursos. Volto a dizer, as decisões são políticas.

Estamos em um ambiente que também é acadêmico – mesmo que tenhamos aqui presentes instituições de segurança –, mas os diagnósticos traçados, por mais consistência que apresentem, carecem de decisões políticas para ser implementados, e isso é no mundo real. O diagnóstico da universidade serve para nós como segurança pública, mas a implementação é o problema. Como exemplo, para a auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), a PRF deveria ter 18 mil policiais para fazer o mínimo. Mas nós temos 10 mil, então não vamos conseguir fazer e teremos que fazer escolhas, tendo em vista que os recursos são escassos. É necessário fortalecer e investir em políticas de permanência de policiais na região de fronteira; então, é preciso instituir um adicional de fronteira, por exemplo.

Uma das questões de Uruguaiana para a PRF é a rotatividade de policiais – efetivos vêm para a fronteira e na primeira oportunidade se evadem. É preciso que outro oficial chegue para substituir o que foi embora; deve passar pelo treinamento, procurar entender a região, saber onde fica a cabriteira,⁸ reconhecer por onde o crime passa, por onde o crime vem... Enfim, quando houver concurso novamente os policiais de Uruguaiana que tiverem a oportunidade vão embora, e chegarão

8. Estradas clandestinas por onde circulam ilícitos.

outros novos que precisarão entender a cultura e tudo mais. Não há investimento concreto, além da teoria, para fixar o policial na região em que ele vai aprender a trabalhar, que é a região de fronteira. Falo isso em relação ao campo do diagnóstico, seja técnico ou acadêmico, mas a decisão é política, no final das contas.

Adriana Dorfman (UFRGS)

Vereador Fernando Alonso, em primeiro lugar fico muito feliz por o senhor ter a liberdade de apresentar essas demandas e questões, porque a universidade de fato é um lugar de liberdade, na qual as pessoas podem se dirigir com suas reivindicações. Não temos o poder político de resolver essas questões, mas podemos sim pautá-las. O fato de o senhor se sentir à vontade para falar sobre a demanda de determinados estudos, propostas e planos muito me envaidece e me faz ter a esperança de que a universidade seguirá tendo pelo menos uma demanda social, em primeiro lugar.

Nem todas as instituições são alvo; são, na verdade, objeto de semelhante expectativa. De fato, creio que o ensino é nossa última utopia. Esperamos que a escola seja ética, que dê conta de educar todas as pessoas, que a universidade seja ética, que proponha soluções, que tenha uma série de atitudes, e isso tudo me envaidece – acho que é uma coisa muito boa, e espero que possamos continuar tendo pelo menos essa expectativa. Contudo, entre a expectativa e os recursos, há uma enorme diferença. Além disso, após obter os recursos, para passar à execução ainda há um longo caminho, e aí, de fato, entra essa vontade política. Acho muito importante nos dar conta do nosso protagonismo, mas alguns de nós têm papéis de decisão mais privilegiados. Ao mesmo tempo que não me coloco fora do campo político, o que estamos tendo aqui hoje é uma discussão política, e também uma discussão técnico-acadêmica, mas isso não é tudo.

Dessa forma, espero que as pessoas tenham outros dados, além dos que eu trouxe, para dizer por que a fronteira é importante, e quais são as questões aqui colocadas. Nosso papel é o de fornecer dados; o poder de decisão, de fato, não é nosso. Temos, além disso, obrigações institucionais de tentar pautar as políticas – e é isso que estamos tentando fazer aqui hoje. Sim, existem demandas em Barra do Quaraí, em Uruguaiana, em diversos lugares. Excelente. Tais demandas têm de ser acolhidas pela universidade a fim de se buscar soluções, para recolher soluções já propostas.

Além disso, não é preciso me chamar duas vezes para vir à fronteira, pois estou sempre disposta, sempre aberta; entendo que é um lugar de extrema invenção, de grande criatividade, de muitos recursos, muito por conta de questões complexas que não vão se resolver da mesma maneira em diferentes lugares. Aqui na fronteira há muitos recursos de gestão, de entendimentos culturais, que têm de ser colocados à vista, valorizados e postos em circulação. Porém, a ideia aqui é pensar no que é

necessário. Além disso, é preciso entender, também, que a universidade brasileira passa por um profundo e injusto processo crítico de “desfinanciamento”. E apesar de todo o nosso comprometimento, nossos recursos ainda são extremamente escassos.

Por tudo isso, eu, então, agradeço ao senhor por sua pergunta, porque é exatamente por aí, é preciso falar sobre isso. Evidentemente, todas as iniciativas de difusão da ciência, de envolvimento prático com os territórios, são bem-vindas, inclusive as de construção de universidades. Vimos no Rio Grande do Sul, por exemplo, o efeito causado pela chegada de universidades federais a diferentes lugares na dinâmica política e econômica de cidades como Livramento e Jaguarão. Esses lugares se transformaram por conta da chegada de uma universidade, que traz muita gente e uma mudança na cultura local, além de estar aberta para a discussão – outras instituições talvez não estejam. Além disso, a presença dessas instituições, como indústria, muitas vezes representa a criação de empregos. Não estou dizendo que a solução para o desenvolvimento é espalhar universidades por aí, mas cada uma dessas instituições vem e contribui para alguma mudança.

Enfim, outra coisa que acho bem interessante e importante nesse nosso momento é a composição de uma mesa; ela é só um momento, e até um pouco injusta. Evidentemente, levei determinada pergunta para casa e montei uma resposta possível sobre a realidade do arco Sul para compartilhar com os demais, da mesma forma que outras pessoas, também, têm outras respostas. Se colocarmos as perguntas e depois conseguirmos discuti-las, vamos perceber que todos aqui temos respostas muito boas e muito bem construídas. Dessa forma, esse momento da mesa é de destaque, mas também é vulnerável, no sentido de que se está tirando um pouco da autoridade dos outros, e os outros certamente têm muita autoridade para colocar em cena.

Alexandre Cunha, temos muito a dizer aqui sobre elementos que são de análise bem abrangente e outros de análises locais. Sobre o que o governo quer, não sei se o governo, na prática, ao menos sabe o que quer, até porque há muitos projetos em disputa permanentemente. Quem atualmente está pautando uma política em um lugar certamente não está conversando com outro. No caso da fronteira, é evidente: nela não existe uma política articulada.

Ao mesmo tempo, temos que pensar que várias ideias apresentadas em momentos anteriores estão fazendo parte do nosso cotidiano. A ideia de cidades gêmeas, por exemplo, que nasceu na Academia, só ganhou força quando se tornou um elemento importante na política federal e acabou entrando em uso corrente. Então, existe um movimento aí que é muito importante. A ideia de arcos veio de um estudo feito tempos atrás, que descreveu a fronteira assim porque não era algo evidente; antes se falava de fronteira sem mencionar a diferença entre três “pedaços” da fronteira. Claro, existem outras tantas diferenças além desses três “pedaços”. Enfim, há um

movimento que vai construir uma política, estabelecer uma diretriz, mas certamente não existe algo claro, como se fosse um campo de forças. Bem, não preciso explicar que isso é profissão política, e eu sou uma professora.

Participante não identificado

Professora, a senhora apresentou um quadro sobre as escolas bilíngues e disse que são programas do governo federal que no momento não estão funcionando. Na estatística, nós temos a informação de que há escolas bilíngues nas cidades gêmeas A, B, C, D, mas na prática isso não está acontecendo. Faz três anos que não se consegue passar alunos de uma escola para o lado da Argentina, para levar ou trazer as crianças de lá para cá. Então, na estatística está muito bonito, mas na prática essas coisas não estão acontecendo.

Flávio Berté (Núcleo da Região da Faixa de Fronteira/Santa Catarina)

Bom dia. Sou Flávio Berté, e vivo na fronteira, em Dionísio Cerqueira (Santa Catarina). Minha pergunta se destina mais ao Coronel Eduardo de Araújo e ao superintendente Rodrigues, pelo papel que tem a segurança pública na história do Brasil e por tudo que tem sido feito. Qual é a ação prática para poder migrar, nessa relação que hoje se vive nas tecnologias, a capacidade de produzir uma segurança mais rápida e mais eficiente, de integrar os dados da PF e da RFB para garantir uma efetividade na segurança? Que tipo de política está sendo elaborada em relação à questão da segurança? Porque no contexto da vontade política ela já é definida pelo acordo internacional do Mercosul, pois há toda uma disposição que garante alguns mecanismos e algumas legalidades. Gostaria de saber quais são as dificuldades da força de segurança e qual mecanismo poderia efetivar essa ação, que é muito importante e necessária nesse controle.

Adriana Dorfman (UFRGS)

Eu queria fazer uma pergunta também. Vocês acham que deveria ter uma polícia, uma guarda de fronteira?

José Oliveira (Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira/Rio Grande do Sul)

Eu estava observando os questionamentos que foram colocados e concordo em parte com o Alexandre Cunha. Na verdade, entendo que está faltando integração interna, ou seja, nós não estamos integrados, os municípios do estado e a Nação. Nossos órgãos que trabalham a questão do desenvolvimento e a integração na faixa de fronteira não dialogam, cada um tem uma forma de trabalhar, e talvez uma política diferente, com os mesmos interesses, com as mesmas vontades, mas não estão integrados para fazer esse trabalho.

Por exemplo, eu vim para este encontro e nenhum de nós sabia quem era quem e o que fazia. Só no encontro na Argentina é que fiquei sabendo que a universidade federal tem estudos de fronteira. Já tinha vindo a Uruguaiana, sei do trabalho que é feito aqui, e conheço as questões, como a das multas, um problema do estado, que perde recursos. É o primeiro ponto negativo. Nós acabamos, por meio do trabalho político, criando as fronteiras, que muitas vezes são pontos de integração, mas aqui vemos que há uma diferença; a integração em Sant’Ana do Livramento e Rivera não é a mesma que ocorre em Uruguaiana, não é a mesma que a de São Borja. A diferença da integração das fronteiras secas para as fronteiras com água é muito grande. Vamos trabalhar isso de acordo com a realidade de cada local. A questão da demanda social em relação aos estudos da universidade é muito antiga, infelizmente é a realidade. Por exemplo, as universidades vão aos nossos municípios e estudam a geologia. O estudo geológico é muito abrangente, mas o termo posteriormente empregado não é o que alguém vá pesquisar. No Unbral, é muito importante ver a questão da falta de integração. Sei que tenho de me integrar mais com as universidades para, por meio do Núcleo Regional de Integração do Estado, saber o que está sendo feito e repassar para as autoridades municipais. É importante conhecer esses estudos para podermos trabalhar melhor.

Outra questão é que os municípios não têm condição de investimento porque há uma centralização dos recursos. E outra coisa que nós vamos ter que trabalhar: estamos discutindo o que aqui? Os problemas, as dificuldades, os pontos fracos. Mas será que nós só temos problemas, dificuldades e pontos fracos? Se nós falamos apenas dos problemas, quem vai querer investir aqui, em um lugar que, afinal, só tem problemas? Ninguém. Quais são as nossas potencialidades? O que nós temos de bom?

É por isso tudo que temos de juntar estes dois pontos: as dificuldades e as possibilidades. O saldo do trabalho que vamos fazer juntos tem que ser a definição de nossas potencialidades a partir de nossas dificuldades. Temos divergências mas também convergências, e, em cima disso, então, precisamos engendrar um trabalho coletivo, integrado, e fazer das divergências uma força para convergir e trazer um resultado positivo. Obrigado.

Luiz Alberto Fernandes Gomes (Empresa Brasileira de Infraestrutura
Aeroportuária – Infraero)

O que me traz a falar para a mesa aqui representada é a segurança. Infelizmente, tive o desprazer de ouvir, em uma audiência da Câmara de Vereadores de Uruguaiana, um vereador dizer que a cidade é a cidade do “lá tinha”: “lá tinha isso”, “lá tinha aquilo” e “lá tinha aquilo outro”. E realmente a cidade “tinha”, porque nós, uruguaianenses, não tomamos as iniciativas que deveríamos tomar – só fazemos isso depois que perdemos a causa. Essas ações deveriam ser tomadas sempre com antecedência. Tínhamos uma Brigada Aérea montada aqui, com dinheiro da comunidade de

Uruguaiana, com bens doados pelas instituições federais e municipais, e de uma hora para outra, por questões políticas, a brigada foi retirada. Diziam que o custo para mantê-la era alto, mas qual era, afinal, o custo? Não pagavam pelo hangar, por exemplo, porque toda a comunidade o financiava – o custo era só o do salário dos militares que atuavam na brigada. Além disso, os pilotos de helicóptero que se formavam ficavam em uma posição privilegiada, que é respeitada, digna, com bom salário, mas não queriam vir para Uruguaiana. É impossível permitirmos isso. Nós temos a disposição da brigada, que eu respeito, e da PRF, que é minha parceira – sempre que precisamos nos atenderam. Podemos colocar o hangar à disposição da PRF, que poderá fazer um acordo emergencial, possibilitado pela legislação e pelos acordos federais, e nos atender na segurança. Precisamos desse atendimento porque a criminalidade cresceu, e agora temos turistas argentinos vindo passar as férias aqui. Fico com receio de que pessoas sejam mortas ou assaltadas na estrada, e tudo porque não temos uma Brigada Aérea atuante. À disposição dos senhores nós temos: escritório montado (só falta computador), beliche, cama, armário... É só conversar. Costumo dizer que quando as pessoas se unem com um objetivo comum até a própria natureza conspira a favor. E creio que aqui estamos com homens inteligentes, que poderiam estar em casa, sentados, mas estão aqui discutindo interesses de pessoas que não fazem parte, mas fazem parte do contexto. Então, vamos conversar. Gostaria de frisar o compromisso que nós temos de ajudar, de facilitar a permanência do helicóptero aqui em Uruguaiana. Obrigado.

João Francisco (superintendente da PRF/Rio Grande do Sul)

Sobre o hangar, temos um helicóptero no estado, e onze no país. O que nós temos por planejamento estratégico está sediado em Porto Alegre, e por demanda ele é direcionado para o interior do Rio Grande do Sul. A respeito da possibilidade de poder utilizar o hangar, que o senhor ofereceu, durante o veraneio o efetivo será reforçado. Talvez seja possível redirecionar a aeronave, o que também já é útil. Para se ter uma ideia da parte operacional, como o abastecimento do helicóptero, em Uruguaiana, é fácil de operar aqui, mas nós vamos por demanda, porque o custo da atividade aérea, como você bem sabe, é elevado. Além do impacto que provoca visualmente, o resultado operacional é avaliado segundo o que efetivamente se pode oferecer. A atividade aérea na PRF, por contar com apenas um helicóptero, é direcionada para o policiamento tático do dia a dia. Em outros lugares, há até resgate aeromédico. Contudo, a aeronave que utilizamos aqui não serve para esse tipo de resgate.

Agradeço, e muito, por termos um hangar em condições de uso e à disposição. Certamente, no próximo verão, haverá uma programação a fim de desenvolver essa operação de reforço, em função do aumento de fluxo decorrente do turismo, que tem início agora, em dezembro, e vai até o início de março, de forma mais intensa.

O nosso olhar atual, de fato, não está sobre quanto vamos arrecadar com a operação de entrada e saída de argentinos. Nossa preocupação, na verdade, é aumentar a fiscalização, basicamente, não só aqui em Uruguaiana, mas até Santa Catarina. Não encaramos os turistas argentinos como problema, porém o fato é que, às vezes, o desrespeito às normas de circulação no trânsito e os riscos de eles se envolverem em acidentes é muito grande. Nosso viés não é o de controle da entrada. A metade dos que saem da Argentina pelo controle de saída reflete na metade dos que entram Brasil, muito por conta da dificuldade de ter que parar na Argentina e depois em Uruguaiana. Não é uma dificuldade em São Borja, por exemplo, pois lá o controle migratório se dá apenas no lado argentino. Em Uruguaiana, o turista precisa parar dos dois lados da ponte, o que faz com que muitos não queiram passar por esse ponto da fronteira; e não sabemos quem está errado. O que vamos fazer, então, é evitar o maior número possível de acidentes e impedir a entrada de ilícitos no país.

A questão pontual foi a pergunta preliminar: qual é a dificuldade real que se tem atualmente? Independentemente de questões políticas, o desafio é fazer o melhor possível com menos efetivo – precisamos nos organizar com o que temos, pois os recursos são escassos. Apesar da dedicação diária, a maior dificuldade institucional é a integração dos sistemas. Por maiores que sejam as eventuais dificuldades do Rio Grande do Sul, estamos acima da média nacional.

O sistema de segurança do estado já é relativamente muito bem integrado. Por exemplo, um cidadão abordado pelas autoridades se identifica. Se ele é gaúcho, vou encontrar seu registro no sistema; mas, se ele estiver em algum outro lugar do país, os sistemas não “conversam” entre si. Muitas vezes só vou conseguir seu registro no banco nacional de mandados – caso essa pessoa tenha um mandado emitido contra ela, claro. Entretanto, se o indivíduo está sem documentos e omitiu seu nome, já vai ser uma dificuldade. E isso é a vida real, ainda que o Rio Grande do Sul já esteja muito avançado nesse sentido.

Em relação a foragidos da Justiça, o Rio Grande do Sul está muito bem. O estado tem um sistema acima da média nacional. No campo prático, temos análises policiais, e o policial rodoviário federal tem à sua disposição sistemas muito bons, compatíveis em nível mundial, eu diria. Nas Olimpíadas, a delegação do Japão veio avaliar o sistema usado em *smartphones* para analisar placas e pessoas. Há uma reunião de informações mundiais para a PRE, porque houve o investimento no sistema.

Dessa forma, a importância de um posto nosso é uma questão de acreditar nas possibilidades da tecnologia; antes, basicamente era utilizada apenas no apoio administrativo ao policial – no caso de uma consulta, para saber se a pessoa está com documento falso. Não sou um perito para verificar se um documento é falso.

Atualmente, está tudo no *smartphone*. Para o policial, a vantagem é que foi a forma de se organizar que potencializou o serviço para nós. As pessoas que paravam no posto para perguntar para que lado fica Uruguaiana atualmente utilizam aplicativos de localização no celular. Nessas situações, a importância do posto diminuiu fortemente. Quem está suspeitando do comportamento de alguém transitando em uma rodovia liga e, então, a PRF vai receber a denúncia e tentar atuar, porque a gente tem um número pequeno de policiais.

O campo da integração é o que todo mundo fala; no Brasil, tudo é integração. Nos grandes eventos sediados no país nos últimos anos – Copa do Mundo e Olimpíadas –, pela primeira vez os órgãos de segurança, de defesa e de inteligência tiveram que se reunir institucionalmente e compartilhar espaços. Foi um legado desses eventos, assim como os centros integrados de comando e controle. Atualmente, há diversos centros instalados pelo país. O que acontece, na prática, é um processo ainda incipiente. Temos, por exemplo, delegacias especializadas que em determinadas instituições não conversam. O primeiro passo, portanto, é estar em um espaço integrado. Isso, por si só, não é integração total, é uma integração física.

O problema da integração é do ser humano, de querer reservar informações para si e não compartilhar. A questão circunstancial do Rio Grande do Sul é que a necessidade de segurança pública do cidadão é tão grande que quem está em qualquer instituição no Brasil precisa conversar por necessidade institucional. Estou falando do Rio Grande do Sul, mas vale para outros lugares do Brasil também. A questão é que ainda hoje isso é muito pessoal; quase sempre a troca de um gestor é o gatilho para reiniciar os trabalhos, porque o processo institucional ainda é incipiente. Nós, por exemplo, recebemos do Comando Militar do Sul alguns fuzis para fortalecer nossa capacidade de enfrentamento ao crime organizado, nossa capacidade de resposta. Isso só foi possível porque houve uma conversa. Daqui a pouco há uma troca de gestor de um lado ou de outro e teremos que começar uma nova conversa. O fato é que, por melhor que sejam os arranjos, e eventualmente, qualquer que seja o político de plantão que esteja no comando, as forças de segurança em geral terão um espaço relativo e razoável para operar. Seguimos diretrizes governamentais, mas a operação é decidida por quem está na instituição, e eu não consigo responder pelos outros.

Imagino que em todas as outras instituições ocorra algo semelhante, e há um espaço discricionário de atuação, que vale para qualquer força de segurança. No processo de amadurecimento institucional de todas as forças, isso também faz com que algumas melhorem mais do que outras – é a batalha de cada instituição para amadurecer.

Entretanto, a dificuldade de integração se dá pela questão institucional. Se um procedimento foi resultado de uma operação integrada de diversas forças,

comemorar juntos faz diferença, e isso ainda é um processo incipiente, também, para nós. Para a população, não importa se quem obteve sucesso foi a PRF ou a brigada, ou quem quer que seja. Em nível mundial, a cooperação internacional é consenso; ter cooperação internacional não é uma questão de o Brasil achar que tem que ser dessa ou daquela forma. É preciso dialogar com os outros países envolvidos no processo. Contudo, uma cooperação internacional só é possível se todos os interessados se envolverem, porque não basta apenas querer. Do ponto de vista do tráfico de drogas e de armas, ofertas e demandas também são uma questão mundial. Tentamos controlar a oferta, mas enquanto houver demanda, por mais que as autoridades combatam o tráfico, ainda haverá a entrada dos ilícitos. É assim que funciona.

Coronel Eduardo de Araújo (Exército Brasileiro)

Sabemos que a atuação muitas vezes é episódica e temporal, mas nas operações é costume focar na parte de integração, de cooperação, justamente para obter maiores resultados, e de fato é possível. Mas é algo que não é constante. Falou-se de grandes eventos, que impulsionaram essa parte de integração; alguns equipamentos foram adquiridos, e esse legado deixou a defesa em melhores condições de operar.

Essa integração deve, portanto, prosseguir, bem como a utilização dos equipamentos que vão ser disponibilizados no programa do SIS-Fronteiras. Acredito, assim, que em médio prazo poderemos colher alguns frutos dessas novas aquisições.

Concordo com tudo que foi falado aqui, lembrando que ainda temos muito a aprender com os órgãos de segurança pública, e sempre haverá a vontade de poder colaborar. Obrigado.

Adriana Dorfman (UFRGS)

Eu só gostaria de apresentar uma ideia final: costumamos dizer que existe uma pequena presença do Estado na fronteira, mas acho que o que existe é uma grande expectativa em relação a isso. Em outros lugares, não se espera que exista segurança, controle, serviço público etc. Nas cidades de fronteira é algo esperado. Isso nos leva a pensar que a necessidade de integração é extremamente grande. Nós ainda vamos ter bastante tempo para discutir, abordando diferentes questões. Obrigada.

Bolívar Pêgo (Ipea – moderador)

Agradeço à professora, ao Coronel e ao superintendente. Somos muito gratos pela presença de vocês e pela excelente contribuição nas falas, e gratos, também, pela participação de todos, muito enriquecedora nos debates. Gostaria de reiterar que à tarde teremos um trabalho de grupo relevante e contamos com a presença de todos. Obrigado.

