

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM
REDE NACIONAL

**AÇÕES COORDENADAS(?) ENTRE OS ENTES FEDERADOS DA SEGURANÇA
PÚBLICA EM PONTA PORÃ (BR) E PEDRO JUAN CABALLERO (PY) NO
COMBATE À VIOLÊNCIA: ANÁLISE DAS AÇÕES (2019-2024)**

DIEGO JOSÉ SANTANA GORDILHO LEITE

DOURADOS - MS

2024

DIEGO JOSÉ SANTANA GORDILHO LEITE

**AÇÕES COORDENADAS(?) ENTRE OS ENTES FEDERADOS DA SEGURANÇA
PÚBLICA EM PONTA PORÃ (BR) E PEDRO JUAN CABALLERO (PY) NO
COMBATE À VIOLÊNCIA: ANÁLISE DAS AÇÕES (2019-2024)**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Administração Pública, da Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Renato Fabiano Cintra

DOURADOS - MS

2024

AGRADECIMENTOS

RESUMO

O tema central deste estudo é a abordagem das questões que envolvem a fronteira entre Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY), associados à segurança, crime transnacional e violência nessa área. A pesquisa destaca a importância de políticas públicas coordenadas e a necessidade de cooperação internacional e interinstitucional, para lidar com esses problemas, explorando a violência como ponto central. Busca-se com o trabalho analisar as ações coordenadas dos Entes Federados na fronteira entre Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY) no combate à violência de 2019 até 2024. O estudo emprega abordagem de pesquisa qualitativa, utilizando um método de pesquisa documental e consultas aos órgãos analisados. Inicialmente, devido à natureza interdisciplinar da investigação, foi realizado um levantamento de informações de diversas áreas do conhecimento, tais como, da geografia na qual aborda o conceito de fronteira entre outras, bem como a utilização de dados secundários obtidos em documentos oficiais, legislações e fontes governamentais, de ambos os países. Os procedimentos técnicos adotados envolveram a pesquisa bibliográfica-documental e a pesquisa de campo. Na etapa de pesquisa de campo, foram coletados dados primários no local, considerando as visões que deveriam ser recentemente envolvidas na administração de políticas públicas externas para a segurança, avaliadas nos dois municípios. Com esse propósito, as informações detalhadas sobre essas dinâmicas foram adquiridas por meio de entrevistas semiestruturadas e consultas oficiais aos órgãos pertinentes via Lei de Acesso à Informação, utilizando a plataforma Fala.BR. Em síntese, compreende-se que operações conjuntas ou em parceria realizadas nos últimos cinco anos entre as autoridades brasileiras e paraguaias na região de fronteira entre Pedro Juan Caballero e Ponta Porã evidenciam um compromisso contínuo e robusto no combate à criminalidade transnacional. No entanto, a ausência de menção à cooperação específica com órgãos de segurança pública do Paraguai ressalta a necessidade de fortalecer os laços de colaboração entre os dois países para enfrentar os desafios da segurança na região de fronteira. Um dos pontos evidenciados é que não existe um protocolo formal sobre o intercâmbio de informação entre os órgãos de segurança pública presentes na fronteira (BR/PY). Embora haja evidências de interações e trocas de inteligência entre diferentes órgãos de segurança, a ausência de protocolos formais é um obstáculo para uma cooperação mais eficaz. Essa conclusão ressalta a importância de promover uma colaboração estruturada e transparente entre as instituições envolvidas, visando fortalecer a segurança e proteger os cidadãos de ambas as nações.

Palavras-Chave: Administração Pública. Ações Coordenadas. Cooperação. Violência. Fronteira Brasil-Paraguai Análise Documental.

ABSTRACT

The central theme of this study is the approach to issues involving the border between Ponta Porã (BR) and Pedro Juan Caballero (PY), associated with security, transnational crime and violence in this area. The research highlights the importance of coordinated public policies and the need for international and interinstitutional cooperation to deal with these problems, exploring violence as a central point. The aim of this work is to analyze the coordinated actions of Federated Entities on the border between Ponta Porã (BR) and Pedro Juan Caballero (PY) in the fight against violence from 2019 to 2024. The study employs a qualitative research approach, using a research method documentation and consultations with the analyzed bodies. Initially, due to the interdisciplinary nature of the investigation, a survey of information was carried out from different areas of knowledge, such as geography, which addresses the concept of border among others, as well as the use of secondary data obtained from official documents, legislation and government sources, from both countries. The technical procedures adopted involved bibliographic-documentary research and field research. In the field research stage, primary data were collected on site, considering the views that should be recently involved in the administration of external public policies for security, evaluated in the two municipalities. For this purpose, detailed information about these dynamics was acquired through semi-structured interviews and official consultations with the relevant bodies via the Access to Information Law, using the Fala.BR platform. In summary, it is understood that joint or partnership operations carried out over the last five years between Brazilian and Paraguayan authorities in the border region between Pedro Juan Caballero and Ponta Porã demonstrate a continuous and robust commitment to combating transnational crime. However, the absence of mention of specific cooperation with Paraguayan public security agencies highlights the need to strengthen collaborative ties between the two countries to face security challenges in the border region. One of the points highlighted is that there is no formal protocol on the exchange of information between public security bodies present at the border (BR/PY). Although there is evidence of interactions and exchanges of intelligence between different security agencies, the absence of formal protocols is an obstacle to more effective cooperation. This conclusion highlights the importance of promoting structured and transparent collaboration between the institutions involved, aiming to strengthen security and protect the citizens of both nations.

Keywords: Public administration. Coordinated Actions. Cooperation. Violence. Document Analysis.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Trabalhos acadêmicos sobre a fronteira de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY).....	25
Quadro 2. Incidência de crimes na Faixa de Fronteira e no Estado de MS -2019/2023.....	29
Quadro 3. Atores envolvidos no combate à violência na fronteira BR-PY.....	35
Quadro 4. Operações conjuntas ou em parceria desenvolvidas nos últimos cinco anos (2019-2023) entre Brasil e Paraguai.....	42

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Faixa e Zona de fronteira.....	17
Figura 2 - Fronteira entre Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY).....	20

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

DOF	Departamento de Operações de Fronteira
EB	Exército Brasileiro
ENAFRON	Estratégia Nacional de Segurança das Fronteiras
FF	Faixa de Fronteira
FNSP	Força Nacional de Segurança Pública
FTC	Força Tarefa Conjunta
MS	Mato Grosso do Sul
PCMS	Polícia Civil de Mato Grosso do Sul
PDFF	Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de
PF	Polícia Federal
PMMS	Polícia Militar de Mato Grosso do Sul
PNP	Polícia Nacional do Paraguai
PRF	Polícia Rodoviária Federal
SENAD	Secretaria Nacional Antidrogas
SISFRON	Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
1.1 Objeto e Problema de Pesquisa.....	13
1.2 Objetivos.....	14
1.2.1 Objetivo Geral.....	14
1.2.2 Objetivo Específicos.....	14
1.3 Justificativa.....	15
1.4 Estrutura do Trabalho.....	15
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	16
2.1 Características e Formação de Territórios de Fronteira.....	16
2.1.1 Ponta Porã/MS e Pedro Juan Caballero/PY.....	19
2.2 Segurança Pública em Territórios Fronteiriços.....	21
2.3 Ações Coordenadas no Combate à Violência em Fronteiras: Resgate da Literatura.....	24
2.4 Desafios de Segurança e Atuação dos Agentes no Combate à Violência na Fronteira entre Brasil e Paraguai.....	27
2.5 Cooperação no Combate à Violência: Iniciativas e Estratégias entre Brasil e Paraguai.....	31
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	35
3.1 Tipo de pesquisa.....	35
3.2 Seleção do objeto de pesquisa e atores envolvidos.....	35
3.3 Instrumento de coleta de dados.....	36
3.4 Análise de dados.....	36
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	38
4.1 – Ponderações do Roteiro I e II.....	38
4.2 – Síntese das operações conjuntas ou em parceria (2019/2023).....	41
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	47
REFERÊNCIAS.....	50
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DE PESQUISA.....	56

1 INTRODUÇÃO

A soberania representa o direito estatal de decisão e autonomia administrativa no aspecto intraestatal e interestatal e, portanto, representa o direito do Estado em tomar decisões, abrangendo questões internas e externas (VOIGT, 2013). Isso implica um conceito dual de soberania, que desempenha um papel tanto na organização dentro do Estado quanto nas relações entre Estados. Aquele que é soberano é a autoridade máxima que tem capacidade exclusiva e definitiva de tomar decisões que afetam seus cidadãos. Isso inclui a autoridade para decidir questões relacionadas com moeda, impostos, alianças, poder militar, presença de tropas estrangeiras no seu território e, por fim, questões de guerra e paz. Entretanto, existem faixas, que são as regiões de fronteiras, onde as ações ou omissões podem criar descompasso.

As fronteiras são compreendidas como decisões políticas ou militares, as quais têm sido concebidas – principalmente após a II Guerra Mundial – a partir de três perspectivas: soberania, jurisdição e preservação de territórios (PÊGO *et al.*, 2018). No Brasil, um dos desafios à formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas está associado à sua extensão territorial da faixa de fronteira (FF) (VOIGT, 2013). Como o 5º maior país do mundo em extensão territorial, e o equivalente a 47% do território da América do Sul, a sua área de fronteira corresponde a 17% do território nacional (PEGO *et al.*, 2018).

Ao todo são 588 municípios brasileiros que se estendem em aproximados 16.885 km de fronteira terrestre, fazendo divisa com 10 países: Argentina, Bolívia, Colômbia, Guiana Francesa, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela (ANDRADE; LIMA, 2018; FURQUIM JR., 2007; MOREIRA, 2018). Dessa extensão, 7.362 km correspondem a áreas terrestres, enquanto 9.523 km são divididas por rios, lagos e canais (NEVES *et al.*, 2016). Onze estados brasileiros têm divisas com países sul-americanos. Mato Grosso do Sul (MS) é um desses, com uma delimitação territorial superior a 1500 quilômetros de fronteira internacional com Paraguai e Bolívia, sendo que desta, aproximadamente 724 quilômetros são correspondentes à fronteira seca/terrestre (NFMS, 2012).

A fronteira do Paraguai com o Mato Grosso do Sul, possui em sua extensão, vários pontos que podem ser considerados como centros comerciais fronteiriços: Capitán Bado (gêmea com Coronel Sapucaia); Ype Yu (gêmea com Paranhos); Bella Vista Norte (conurbada com Bela Vista); Isla Margarida e Carmelo Peralta (conurbada com Porto Murtinho); todavia as mais representativas são as cidades de Salto del Guaira (semi conurbada com Mundo Novo-MS e Guáira-PR) e Pedro Juan Caballero (gêmea com Ponta Porã) (OLIVEIRA; ODDONE, 2012, p. 156).

As regiões de fronteira apresentam problemas econômicos e sociais, como a segurança pública e defesa, cujas vulnerabilidades possibilitam o surgimento de fatores ligados ao crime transnacional (PÊGO *et al.*, 2018). Tal realidade impõe aos países fronteiriços a necessidade

de mecanismos de cooperação institucional, além da necessidade de cooperação interagências numa simbiose de interesses republicanos em prol da coletividade (MOREIRA, 2018).

Logo, é preciso analisar o modelo de repartição de competências no país, além dos órgãos responsáveis pela aplicação da lei na FF (NEVES *et al.*, 2016). A falta de políticas públicas harmônicas e eficazes aptas a caracterizar uma soberania interna condizente com a necessidade garante interesse ao assunto. As escolhas político-criminais e o quanto estas condições determinam a geração de exclusão, violência, exploração e desigualdade social (DELMAS-MARTY, 2008; GARLAND, 2008; WACQUANT, 2003) complementam as relações entre os fatores geopolíticos. Nas regiões fronteiriças, vê uma convergência de desafios econômicos e sociais, que se tornam ainda mais complexos devido à questão da segurança pública e à presença do crime transnacional.

No caso brasileiro, existe uma grande dificuldade em conter o avanço da criminalidade organizada agressivamente atuante em seu território, notadamente nas regiões de fronteira. **O problema é potencializado pela incapacidade do Estado de se fazer presente na região**, seja em termos geográficos, seja em termos de desenvolvimento social. Um dos pontos considerados críticos, especialmente em razão das dinâmicas criminais que vêm se desenvolvendo na região nos últimos anos e que **tem sido fonte de preocupação e atenção em escala regional, é a fronteira com o Paraguai** (MEDEIROS, 2018, p. 43) (grifo nosso).

A vulnerabilidade dessas áreas propicia o surgimento de fatores ligados ao crime transnacional, aumentando a necessidade de políticas públicas que abordem essas questões de maneira abrangente (PÊGO *et al.*, 2018). A cooperação institucional se apresenta como uma solução-chave para enfrentar esses desafios (MOREIRA, 2018). Uma reavaliação crítica do modelo de repartição de competências no país é fundamental (NEVES *et al.*, 2016). Deve garantir que haja clareza nas responsabilidades das agências governamentais envolvidas na aplicação da lei e na manutenção da segurança na FF. A ausência de coordenação entre as entidades do poder público pode comprometer a eficácia das políticas públicas. Documentos oficiais sobre segurança na fronteira do Paraguai revelam uma dificuldade de acesso às ações realizadas por esse Estado (VAZ, 2023).

Em contraste, os esforços brasileiros na mesma área destacam uma clara assimetria em relação aos esforços paraguaios, abrangendo áreas como condições socioeconômicas, violência, atores não estatais violentos, tráfico, forças de segurança, Forças Armadas, sistema judicial e prisões. Esta assimetria influencia diretamente nas ações desenvolvidas, tornando-se um fator crucial ao analisar o impacto dessas medidas na fronteira. No curto prazo, essa disparidade dificulta a cooperação regional, criando espaço para atividades criminosas como tráfico de armas, drogas e contrabando. As atividades ilícitas causam perturbações em níveis local, nacional, regional e internacional (VAZ, 2023).

Nesse sentido é essencial conduzir avaliações de impacto regulares para medir o sucesso das políticas implementadas. A partir disso, as políticas podem ser ajustadas com base em evidências e que atendam às necessidades em constante evolução das regiões de fronteira. No contexto específico das regiões fronteiriças, os processos de elaboração, implementação, gestão e avaliação de políticas de segurança pública adquirem uma notável complexidade (COSTA; OLIVEIRA, 2014). Isso se deve aos chamados "diferenciais fronteiriços", que consistem na coexistência de cenários cambiais e legislativos distintos em áreas urbanas que são artificialmente divididas. Esses diferenciais fronteiriços, pelo menos em potencial, oferecem um contexto mais abrangente que pode propiciar o surgimento e a persistência de atividades criminosas, muitas vezes com dimensões internacionais.

É oportuno discutir se carece em certas regiões brasileiras, notadamente em regiões¹ de fronteira, de coordenação de esforços das agências estatais, dentro das respectivas funções legais para vencer obstáculos e efetivar a presença do Estado com legitimidade democrática. Coloca-se o desafio de articular o trabalho de agências brasileiras subordinadas às esferas federais, bem como de promover diálogo com instituições internacionais, também vinculadas a diferentes esferas administrativas (MISSE *et al.*, 2020).

Quanto às fragilidades dos Estados da federação brasileira, a crítica feita pelo Tribunal de Contas da União (TCU) com base no Relatório de Políticas e Programas de Governo de 2019, revela que não apenas os investimentos são insuficientes, mas há escassez de recursos humanos, materiais e financeiros nos órgãos encarregados de prevenir, controlar, fiscalizar e reprimir os crimes transfronteiriços (RODRIGUES, 2023). Essas circunstâncias destacam a fragilidade e exacerbam a propensão a tornar-se ambiente favorável às atividades criminosas.

O cenário político nas fronteiras entre duas nações pode ser instável devido ao fato de que nesta região, os interesses históricos e políticos são divergentes, além de disparidades estruturais que podem se agravar devido à hesitação das autoridades públicas e à falta de cooperação internacional. Embora situa-se numa época propícia para promover a cooperação entre nações sul-americanas, a busca pela integração entre esses países é um desafio complexo devido às divergências e interesses (SANCHEZ, 2007).

Portanto, a lacuna de pesquisa diz respeito à necessidade de analisar de maneira mais detalhada como esses Entes Federativos podem desenvolver ações conjuntas, considerando a preservação da soberania Estatal, para enfrentar questões relacionadas ao crime, medo e

¹ Regiões são subdivisões do espaço: do espaço total, do espaço nacional e do espaço local, porque as cidades maiores também são passíveis de regionalização. As regiões são um espaço de conveniência, meros lugares funcionais do todo, pois, além dos lugares, não há outra forma à existência do todo social que não seja a forma regional (SANTOS, 1994).

violência na região de fronteira entre Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY). Nesse contexto, “a carência de apoio do Governo Federal na solução de problemas advindos da relação fronteira tem comprometido a efetividade das políticas públicas na faixa de fronteira e, por consequência, dificulta o desenvolvimento local integrado” (PDFF, 2010, p. 3).

Diante disso, a região de fronteira de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY) possui uma ampla articulação do crime transnacional² e, portanto, aprofundar esse debate é de relevância à região. A análise se concentra principalmente na violência, tornando-a o ponto central de estudo, enquanto o crime organizado assume um papel crítico a ser abordado (MEDEIROS, 2018). Isso ocorre não apenas devido à sua conexão com a promoção de violência direta e à desestabilização do Estado, ou à sua natureza ilegal, mas também devido ao seu impacto prejudicial no desenvolvimento pleno e na liberdade dos residentes da região, independentemente de sua nacionalidade. Preencher as lacunas e explorar de forma mais abrangente essa problemática, a fim de compreender os mecanismos complexos envolvidos nas atividades criminosas que atravessam fronteiras e suas implicações torna-se importante.

1.1 OBJETO E PROBLEMA DE PESQUISA

As políticas e as estratégias sobre fronteiras na América do Sul, por seu turno, subordinam a responsabilidade administrativa em detrimento a proteção e gestão territorial estabelecidas na invocação à soberania. Entretanto, a escassez de investimento estatal, de cooperação regional ou bilateral nas regiões de fronteira demonstram que essas regiões não são o foco principal nas instâncias políticas (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998). Nesse sentido, diante das dificuldades decorrentes de uma extensa área de fronteira entre Brasil e Paraguai frente a necessidade de uma administração pública harmônica, eficiente e eficaz, questiona-se: quais fatores corroboram com este cenário?

Essas fronteiras apresentam desafios únicos de administração e governança, devido à extensão territorial e à diversidade de questões que surgem ao longo dessa área. Pode haver desafios na implementação e coordenação de políticas, aplicação da Lei, prestação de serviços públicos, entre outros. A referência aqui é a busca por uma gestão governamental que seja harmoniosa, ou seja, que haja boa coordenação entre os diferentes atores envolvidos, tanto no âmbito do governo quanto entre os países vizinhos (TORRECILHA, 2013).

² Embora o foco deste trabalho não seja uma análise direta do crime transnacional, é essencial considerar que esse aspecto está intrinsecamente relacionado com a violência em muitos contextos. O crime transnacional refere-se a atividades criminosas que transcendem as fronteiras nacionais e muitas vezes envolvem redes criminosas complexas que operam globalmente. Embora sua investigação e compreensão fechem abordagens específicas, não podemos ignorar sua conexão com a violência.

Logo, exclusão, violência, exploração e desigualdade social são resultados negativos que podem ocorrer quando os fatores geopolíticos locais não são abordados adequadamente. A falta de coordenação e governança efetiva na fronteira pode levar à exclusão de determinadas comunidades, à violência relacionada a atividades criminosas, à exploração de recursos naturais de forma ilegal e insustentável, e acentuar as desigualdades sociais já existentes na região. Em suma, o contexto envolve a análise das dificuldades enfrentadas na administração da extensa fronteira entre Brasil e Paraguai, levando em consideração os fatores geopolíticos locais e os impactos negativos que podem surgir, como exclusão, violência, exploração e desigualdade social. Para além da problemática real, existem inúmeros desafios com os quais tratam a segurança pública na fronteira, a saber:

verificar a vulnerabilidade socioeconômica e alta taxa de homicídios como resultado em certos casos e agravante em outros da violência na fronteira ocasionada por padrões locais e específicos de cada região, mas que tendem a se agravar nos casos em que se envolve intensa disputa pelo comércio e pontos estratégicos do tráfico. A rentabilidade desses ilícitos conjugada com a falta de oportunidades são fatores que atraem os jovens para a delinquência. Locais com estrutura precária na área de segurança pública e de gestão da mesma repetem os padrões de precariedade de outros serviços públicos, demonstrando a dificuldade em lidar com os problemas sociais daquela localidade, ao mesmo tempo, que se vê as limitações impostas àqueles cidadãos que ali residem (COSTA, 2017, p. 74).

Dessa forma, é essencial explorar de que forma a integração coordenada entre os Entes Federativos, tanto no âmbito socioeconômico quanto nas agências estatais dentro dos limites legais, pode contribuir para a implementação de ações no combate à violência?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 OBJETIVO GERAL

- Analisar as ações coordenadas entre os entes federados da segurança pública na fronteira entre Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY) no combate à violência.

1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Apresentar e refletir sobre as características da formação dos territórios de fronteira;
- Mapear os atores envolvidos no combate à violência na fronteira BR-PY;
- Identificar as ações conjuntas de combate à violência na fronteira BR-PY;
- Descrever as ações realizadas em termos de promoção da cooperação;
- Apresentar proposta de protocolo de cooperação entre BR-PY no combate à violência.

1.3 JUSTIFICATIVA

A pesquisa se baseia na necessidade de preencher a lacuna de estudos empíricos sobre a eficácia das ações coordenadas destinadas a melhorar a segurança nas áreas de fronteira, com foco especial na região de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, e na preservação da soberania Estatal, e, de outro, na identificação e análise de problemas reais que implicam no planejamento territorial das fronteiras demonstrando assim os impasses na segurança pública em territórios fronteiriços. A pesquisa apresenta relevância uma vez que observa o arranjo e o modelo de cooperação dos Entes Federativos e das agências estatais.

Além da necessidade de coordenação de esforços, são etapas do estudo as nuances dos delitos de característica transnacional e a potencial relação da ausência estatal harmônica, eficiente e eficaz nessas regiões (ANDRADE, 2018). Ademais, parte integrante da pesquisa é o desenho das estruturas governamentais na fronteira (LUZ, 2020; NUNES, 2018), especialmente considerando eventuais falhas de articulação (FREITAS; OLIVEIRA, 2020). Diante de seu caráter interdisciplinar, compreende-se a literatura de Administração Pública, Estado e Fronteiras como uma vertente a ser explorada, distinguindo-se de abordagens clássicas, uma vez que observa o papel das agências estatais, das organizações sociais e das políticas públicas no âmbito local, nacional e internacional.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Essa dissertação foi organizada em 5 capítulos. O primeiro contém a introdução, problema de pesquisa, objetivos gerais e específicos, além da justificativa e relevância do trabalho. O referencial teórico é apresentado no capítulo dois, o qual aborda as características e formação dos territórios de fronteira; os aspectos históricos das cidades de Ponta Porã/BR e Pedro Juan Caballero/PY; o modelo de segurança pública aplicado às regiões de fronteira; e um resgate da literatura quanto ações coordenadas no combate à violência em fronteiras. O capítulo três apresenta os procedimentos metodológicos a serem utilizados. O Capítulo 4 apresenta a análise empírica, detalhando como se estabelece na prática as ações realizadas em termos de promoção da cooperação entre os Entes Federativos no combate a violência nas cidades de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY). Neste capítulo são apresentadas e analisadas as informações coletadas pela pesquisa de campo, e por fim o último capítulo apresenta as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O propósito deste capítulo é esclarecer os elementos que conferem complexidade aos territórios fronteiriços. Para tal, é feita uma abordagem conceitual sobre fronteiras, seguida da análise de suas características e das dinâmicas territoriais da conurbação internacional.

2.1 CARACTERÍSTICAS E FORMAÇÃO DE TERRITÓRIOS DE FRONTEIRA

Analisar a base conceitual e etimológica da palavra "fronteira" exige uma pesquisa específica sobre os desenvolvimentos territoriais, as competições ligadas à demarcação de áreas e outros componentes inerentes ao conceito. A análise referente da base conceitual e da etimologia proporciona um entendimento abrangente das dinâmicas envolvidas nos conflitos territoriais e nas questões de demarcação de territórios, pois epistemologicamente “fronteira” origina-se do latim derivada das palavras *frontis* ou *froin* e significa “frente, frontaria, em face de alguma coisa” (TORRINHA, 1942 *apud* TORRECILHA, 2013, p. 16). Essa abordagem foi utilizada no ambiente militar das guerras, evidenciando uma forte relação com o termo “frente de combate”, que poderia até ser usada na atualidade, mas de forma pacífica (TORRECILHA, 2013). A fronteira também pode ser vista mais como um lugar de comunicação do que fragmentação, onde os limites impostos podem se referir ao do conhecimento e as fronteiras do pensamento, percebido como algo simbólico (MORIN, 1997 *apud* TORRECILHA, 2013).

Os territórios fronteiriços são como pontos de encontro das diferenças, que se mesclam e criam um ambiente único (TORRECILHA, 2013). Em relação às distinções estruturais e sociais existentes nas fronteiras, há “a dificuldade crescente dos estados nacionais lidarem com a real fluidez dos agrupamentos humanos e, mais ainda, com a formação de redes políticas, econômicas, identitárias e sociais transnacionais superpostas aos limites dos estados territoriais” (MACHADO, 2010, p. 71). O conceito de território abrange uma perspectiva mais ampla, pois envolve as diversas interpretações que podem ser atribuídas a ele e são influenciadas não apenas por diferenças políticas e econômicas, mas também pelas questões sociais que surgem ao estabelecer-se em uma região de fronteira, a saber:

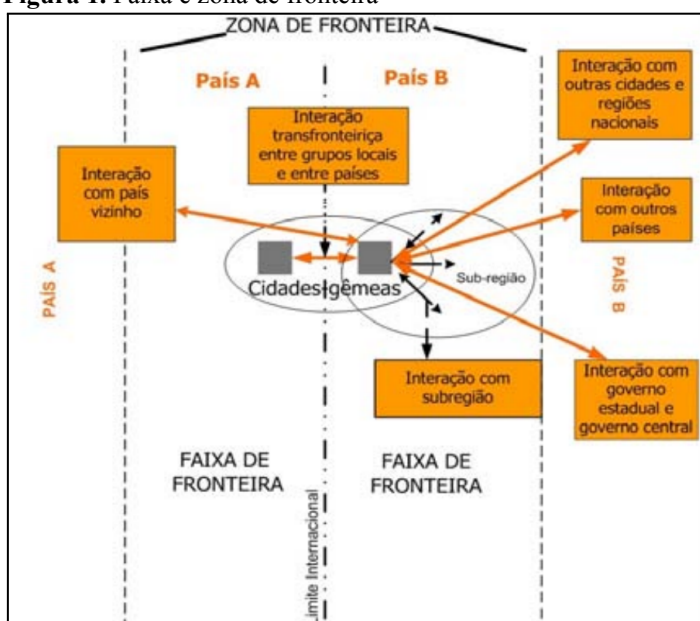
A começar por uma concepção de território que rompe com a visão mais tradicional. Em vez do território reduzido a sua dimensão jurídico-administrativa, de áreas geográficas delimitadas e controladas pelo Estado, entende-se que o território é também produto de processos concomitantes de dominação ou apropriação do espaço físico por agentes não- estatais. Nota-se que os processos de controle (jurídico / político / administrativo), dominação (econômico - social) e apropriação (cultural - simbólica) do espaço geográfico nem sempre são coincidentes em seus limites e propósitos (MACHADO *et al.*, 2006, p. 90-91).

“As fronteiras não são somente marcos de delimitação fixados no território físico (ALBUQUERQUE, 2010, p. 33), mas representam o fim e o início da jurisdição estatal, os

limites da cidadania e dos símbolos oficiais da pátria”. Logo, necessita realizar uma avaliação abrangente acerca da utilização e dinâmica das regiões fronteiriças, englobando desde os aspectos relacionados à integração econômica e social até o aproveitamento de suas estruturas de engenharia, coexistentes jurídicas e influência política que orientam os deslocamentos humanos (OLIVEIRA, 2005). As coisas que ali acontecem são movidas, ratificadas e legitimadas pela condição geográfica, obrigando, como efeito, a leitura diferenciada daquele ambiente (OLIVEIRA, 2010).

A zona de fronteira, por sua vez, é caracterizada como um espaço que incorpora de forma integrada as diferenças entre os estados-nações, originada em um território que não é delimitado politicamente quando se trata das sociais (MACHADO *et al.*, 2006). Diante disso compreende-se que a distinção entre a faixa de fronteira e a zona de fronteira é essencial para entender a complexidade das interações e dinâmicas presentes nas regiões fronteiriças. Enquanto a faixa de fronteira é uma delimitação territorial estabelecida legalmente, indicando os limites do poder do estado, a zona de fronteira refere-se a um espaço de interação e transição social, caracterizado pela presença do limite internacional.

Figura 1. Faixa e zona de fronteira



Fonte: Brasil (2005, p. 22).

Essa distinção revela a importância de compreender a complexidade e as particularidades das regiões fronteiriças, que transcendem a mera demarcação geográfica e envolvem uma multiplicidade de fatores sociais, culturais e econômicos. A fronteira é um espaço delimitado para a atuação de mais de um Estado-Nação, possuindo funções distintas relacionadas ao exercício de poder (RAFFESTIN, 1993). A função legal é essencial, estabelecendo normas que regulam a existência da sociedade política dentro da área

fronteiriça, pois a função legal “delimita uma área no interior da qual prevalece um conjunto de instituições jurídicas e normas que regulamenta a existência e as atividades de uma sociedade política” (RAFFESTIN, 1993, p. 167-168). Por outro lado, a função de controle é responsável por supervisionar a circulação de pessoas, informações e bens. Enquanto isso, a função fiscal representou historicamente a política econômica, incluindo protecionismo, ideologia e ação militar. Essas funções colaboram para criar um sistema hierárquico que busca controlar as relações de poder entre os atores políticos na mesma fronteira.

Enquanto as leis no Estado-Nação funcionam de forma horizontal onde todos, sem distinção, estão sob sua égide e suas imposições, na fronteira, existe um escopo legal dividido em *duas* partes. Dista muito de ser um espaço isonômico. São duas legislações que se impõem (ou se contrapõem): de forma *horizontal* para um lado e *vertical* para o outro, e vice-versa. É como se o indivíduo fronteiriço vivesse em dois estados (sólido e gasoso), cuja necessidade imperativa é se adaptar (OLIVEIRA, 2005, p. 379).

Diante disso, a disparidade legal nas áreas de fronteira entre os Estados-Nação apresenta um desafio significativo, pois há uma divisão de legislações que se impõe de forma horizontal e vertical em cada lado da fronteira. Isso cria um ambiente complexo para os residentes fronteiriços, que precisam se adaptar constantemente a duas leis diferentes. Essa disparidade pode afetar o comércio, a migração e os direitos fundamentais. Para lidar com esses desafios, é essencial buscar uma maior harmonização jurídica através da cooperação entre os Estados-Nação, promovendo acordos e tratados que reduzam as discrepâncias jurídicas e facilitem a vida dos fronteiriços, respeitando as identidades nacionais e as especificidades regionais (OLIVEIRA, 2005; RAFFESTIN, 1993).

A fronteira entre Brasil-Paraguai encaixa nesse contexto, abrigando toda a diversidade característica das zonas fronteiriças, em uma realidade marcada por características contrastantes, apesar da proximidade geográfica e das semelhanças latino-americanas que existem entre os dois países (FOGEL, 2008 SOUZA, 2013). A discrepância atual, evidente na região de fronteira que eles compartilham, influencia a dinâmica das relações entre ambos. De um lado, o Brasil é uma nação vasta, com população considerável e uma economia em constante movimento. Por outro lado, o Paraguai é uma nação menor, com população escassa e desenvolvimento econômico modesto³ (OLIVEIRA, 2008).

³Comparando o Brasil e o Paraguai em termos econômicos e de desenvolvimento humano, podemos observar que o Brasil apresentou um PIB per capita em 2020 de US\$ 6.797, enquanto o Paraguai registrou um valor de US\$ 4.950. Indica uma diferença na renda média por pessoa entre os dois países, com o Brasil em uma posição relativamente melhor nesse aspecto. No Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Brasil alcançou um valor de 0,765 em 2019, enquanto o Paraguai obteve um IDH de 0,728. Embora ambos os países estejam abaixo da média mundial em termos de IDH, o Brasil possui IDH um pouco mais elevado, sugerindo um nível geral de desenvolvimento humano superior. Portanto, ao analisar esses indicadores econômicos e de desenvolvimento humano, nota que o Brasil apresenta situação relativamente mais favorável em termos de PIB per capita e IDH.

No caso da fronteira entre Brasil e Paraguai, e como objeto do estudo, destaca-se o par das cidades de Ponta Porã/MS e Pedro Juan Caballero/PY, vistas como pontos especiais entre os territórios nacionais (MARQUEZINI, 2011). Por essa razão, é importante contextualizar, levando em consideração a realidade presente nas cidades-gêmeas.

2.1.1 PONTA PORÃ/MS E PEDRO JUAN CABALLERO/PY

A história de Ponta Porã tem início com a formação de um povoado chamado inicialmente de *Punta Porá*, surgido nos campos de erva-mate. Antes da Guerra da Tríplice Aliança, essa região era desabitada no interior do Paraguai, habitada apenas por algumas tribos indígenas, como os *Nhandevas* e os *Caiuás*, que eram descendentes do povo Guarani e viviam em harmonia com a natureza, praticando caça, coleta de frutos, pesca e cultivo de pequenas plantações. Era um local de parada para carreteiros que transportavam erva-mate (IBGE, 2018). Após o término da Guerra do Paraguai, em 1872, uma região fronteira entre o Brasil e o Paraguai foi definida, com base nos convênios da época colonial, reivindicando o Brasil apenas como terras já ocupadas ou exploradas por portugueses e brasileiros. A partir desse momento, a região de Ponta Porã passou a ser território brasileiro. Em 1880, o senhor Nazareth, um militar, chegou à região e fundou um acampamento junto à lagoa do Paraguai, onde hoje está localizado na cidade de Pedro Juan Caballero (IBGE, 2018).

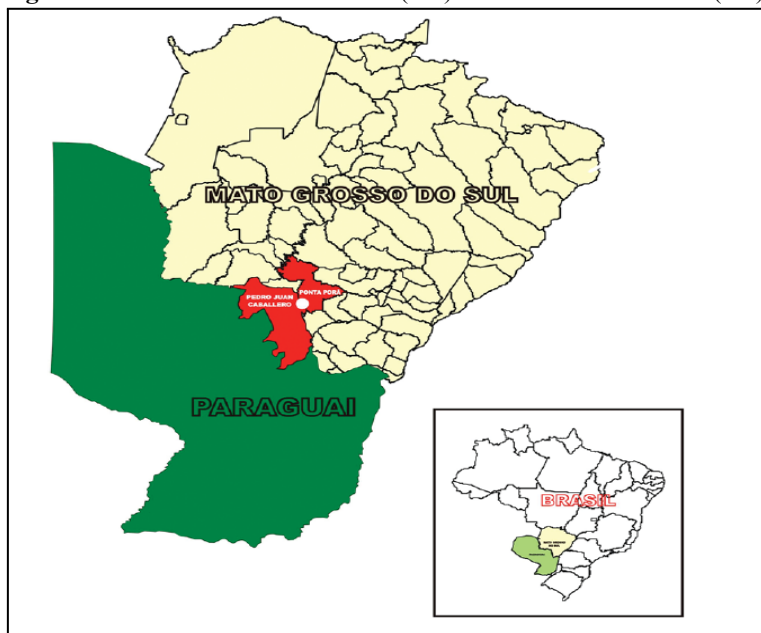
Em 1882, Tomás Laranjeiras iniciou a exploração e industrialização da erva-mate em Ponta Porã, exportando-a à Argentina. Em 1892, a Guarnição da Colônia Militar de Dourados chegou à região para vigiá-la. Nesse mesmo ano, Ponta Porã começou a experimentar um crescimento econômico com a chegada de muitos migrantes gaúchos que se mudaram para lá com o objetivo de se dedicar à agricultura e à pecuária. Em 1897, foi criado o primeiro destacamento policial em Ponta Porã, com o Sr. Nazareth nomeado como comandante. Em 1900, Ponta Porã se tornou um distrito de Bela Vista, e em 18/7/1912, foi oficialmente instituído como município, deixando de ser um distrito de Bela Vista (BRASIL, 2005).

No entanto, a evolução que levou as cidades gêmeas em discussão (bem como os outros dois conjuntos de cidades gêmeas no sul de Mato Grosso do Sul) à sua forma atual está ligada a eventos mais recentes, incluindo atividades comerciais como o contrabando, o turismo de compras, o tráfico de *cannabis sativa* e a dinâmica em constante mudança da "fronteira móvel" associada aos brasileiros que residem no Paraguai (BRASIL, 2005).

Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, enquanto regiões fronteiriças, são definidas como áreas de fronteira de acordo com a tipologia estabelecida pela Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PRPDF (BRASIL, 2005). Ponta Porã

é localizada na Microrregião de Dourados, no estado de Mato Grosso do Sul, na qual faz fronteira internacional com o Paraguai, com o município de Pedro Juan Caballero, capital do Departamento de Amambay⁴. Os municípios formam um dos mais importantes exemplos de cidades-gêmeas da América do Sul (Figura 2), com intensa relação de trocas, aglomerações urbanas, articulação e regulamentação ao comércio (MACHADO, 2005), além de envolvendo capital, terra, recursos naturais e serviços de consumo coletivo.

Figura 2. Fronteira entre Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY)



Fonte: Oliveira (2010, p. 27).

Em termos econômicos:

[...] as cidades fronteiriças de Pedro Juan Caballero (Paraguai) e Ponta Porã (Brasil), centros conurbados, em área de fronteira seca, têm seu cotidiano marcado por grande fluxo de pessoas e bens. Na linha de divisa entre as cidades gêmeas formou-se, a partir da década de 1980, um extenso mercado popular de importados, alimentado pelo turismo de compras brasileiro, que passou a atrair compradores finais e sacoleiros, mobilizando a economia de ambas as cidades (BANDUCCI JR., 2015, p. 2).

Frente a essa situação, é possível identificar uma visão "idealizada" que associa a fronteira como uma única comunidade ou nação, unida em solidariedade e ligada geograficamente, mesmo quando são separadas por uma fronteira externamente imposta. Embora não exista uma "teoria da fronteira" consolidada, pode definir esse conceito partindo da compreensão tradicional de "limite" ou "barreira", até incluir aspectos mais abrangentes, diversos e específicos relacionados aos territórios internacionais (MACHADO, 2010).

⁴ O Paraguai divide sua estrutura política administrativa territorial em dezessete departamentos, sendo o Distrito Capital de Assunção um deles. Um desses departamentos é Amambay, cuja capital é Pedro Juan Caballero.

2.2 SEGURANÇA PÚBLICA EM TERRITÓRIOS FRONTEIRIÇOS

A análise sugere que os municípios situados em regiões fronteiriças enfrentam maiores desafios no que diz respeito à segurança pública, devido a um considerável contingente de indivíduos vulneráveis à violência e suscetíveis a várias formas de atividades criminosas. Esse grupo inclui principalmente jovens envolvidos em ocupações informais ou que não estão matriculados na escola ou empregados, uma vez que estão significativamente expostos à pobreza, tornando-se alvos potenciais para o recrutamento por parte de gangues envolvidas no comércio ilegal de armas, drogas ou até mesmo contrabando (FBSP, 2016).

O sistema de segurança pública, principalmente nas esferas federal e estadual, tem a responsabilidade de assegurar a segurança da população e, ao mesmo tempo, colaborar para a manutenção da ordem pública. Portanto, é incumbência do Estado brasileiro atuar na prevenção e controle de manifestações criminosas e violentas, tanto as que já aconteceram quanto as que estejam prestes a ocorrer, assegurando que o exercício da cidadania se dê dentro dos parâmetros legais (DA LUZ *et al.*, 2019).

A franca “explosão dos estudos sobre participação e deliberação no Brasil” sob duas vertentes: com o “objetivo de examinar a ampliação das formas de deliberação pública”, principalmente nas “áreas de saúde, assistência social e políticas urbanas” e, numa segunda vertente, aquelas que tentaram “tratar dos problemas ou déficits deliberativos destas instituições” (AVRITZER, 2011, p. 15-16). Independente da perspectiva a ser adotada, a condição necessária para o estabelecimento de um governo democrático é uma sociedade participativa (PATEMAN, 1992). Assim, “[...] quanto mais indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo” (PATEMAN, 1992, p. 61). Evidente que a orientação de democracia participativa deve se afastar da corrente liberal, pois é fruto da ascensão de classes proprietárias diante dos agrupamentos mais populares (WOOD, 2003) e da ideia de poder, a partir da concepção de dominação (FOUCAULT, 1999).

Para que o regime democrático seja efetivo, todos os cidadãos devem ter oportunidades plenas, podendo “formular suas preferências”, “expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva” e “ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência” (DAHL, 2015, p. 26). Neste condão, um importante fundamento constitucional é a soberania, que se refere a representação do poder político e a autonomia administrativa exercida dentro dos limites territoriais nacionais, “é o coração do Estado e para debater se o Estado é privado do direito à última decisão” (VOIGT, 2013, p. 105). Logo, é possível dividir a soberania no aspecto internacional, na qual os demais

países devem respeitar os limites territoriais e soberanos um dos outros; e a soberania interna, em que representa o poder-dever de presença, administração e controle Estatal no território:

A soberania significa o direito do Estado à decisão última, tanto com referência a questões internas quanto externas. Trata-se, portanto, de um conceito duplo de soberania como fator da ordem tanto intraestatal quanto interestatal. Soberano é somente aquele que sozinho e em última instância válida decide sobre o bem e o mal de seus cidadãos e cidadãs. A ele pertencem as decisões sobre moeda e impostos, sobre adesão ou abandono de alianças, sobre o poderio e o arsenal das próprias Forças Armadas, sobre o estacionamento de tropas estrangeiras em seu próprio território e, finalmente, sobre guerra e paz (VOIGT, 2013, p. 105-106).

Especificamente neste campo indaga-se: o Estado brasileiro está presente nos cantos deste País? Há uma presença estatal em lugares remotos e em zonas dominadas pelo crime organizado que refletem uma administração pública proba com políticas públicas eficazes? Sem dúvida a extensão territorial, as inúmeras fronteiras com outros países da América do Sul, as zonas ermas e longínquas dificultam a presença estatal perene. A parceria internacional de cooperação em segurança e defesa entre o Brasil e o Paraguai é um exemplo de um cenário que se repete em toda a América do Sul. Nessa região, as rivalidades e desconfianças entre os Estados são obstáculos significativos para o estabelecimento de mecanismos de cooperação duradouros. Essa cooperação enfrenta restrições relacionadas às limitações financeiras, políticas e institucionais de cada país (CEPIK; ARTURI, 2011). A intensa disputa de grupos criminosos pelo controle territorial, sobretudo na fronteira entre Brasil e Paraguai, a fim de facilitar o envio e recebimento de drogas, armas e ilícitos são causas que dificultam a harmonia social e causam intensos conflitos, sofrimento e violência.

Nessa ação concreta de controle, produção e significação do espaço pelos sujeitos sociais que as constroem, há um entrecruzamento entre múltiplas dimensões, como a econômica, a política e a cultural. Não obstante, cada bandeira representa um país, um Estado-nação, com suas próprias leis, regras, normas, entre outras formas de “controle” de um espaço delimitado, que é conhecido por soberania. O conceito de soberania está relacionado ao simbólico, cidadãos nacionais e ao sentido de comunidade política, e, sobretudo, aos limites territoriais e identificadores de Estado-nação, onde o mundo é compartimentalizado em Estados soberanos. Sendo assim, um Estado deve ser um entre muitos Estados com, em princípios, iguais direitos à autodeterminação. O conceito de territorialidade é caracterizado pela territorialização como modo concreto, dependendo do contexto em que ocorrem significações construídas por referência a um espaço, ainda que simbólico e/ou historicamente datado. Embora todo território tenha uma territorialidade tanto no sentido abstrato e/ou epistemológico de “qualidade ou condição de ser território” quanto no de sua dimensão real-simbólica, nem toda territorialidade – e o mesmo dir-se-ia da especialidade – possui um território (no sentido de sua efetiva realização material) (AZEREDO, 2022, p. 1).

Neste cenário, a cooperação institucional e a presença de diversos atores públicos de forma coordenada refletem de uma extrema importância e necessidade social. Surge, portanto, a imposição de formulações de políticas públicas perenes de integração e cooperação a fim de garantir a soberania plena do Brasil e afastar o quadro de “soberania sem territorialidade”

nestes lugares. É mister dizer que não se trata de uma tarefa fácil. Quando “o papel do Estado é reconfigurado devido aos processos causados pela globalização e acordos internacionais, (...) é necessário o rompimento das barreiras estatais e não estatais para enfrentar problemas de ordem coletiva e, muitas vezes, supranacionais” (JOHNSON; LAPERE, 2014, p. 47).

A completitude do tema exige esforços, estudos e participação democrática na construção de políticas públicas eficientes e eficazes, dando legitimidade nas tomadas de decisões. Assim, haverá uma aproximação cada vez mais de uma administração pública harmônica, eficiente e eficaz, com o foco na presença Estatal nos quatro cantos deste País. Diante disso é essencial apresentar uma breve discussão sobre Políticas Públicas em regiões de fronteira. As “vulnerabilidades nas fronteiras brasileiras”, na qual busca elucidar nessa perspectiva, a fragilidade de um país que expõe suas vulnerabilidades, as quais incluem limitações de recursos, restrições no acesso e presença territorial, e dificuldades de coordenação com outras entidades federativas (COSTA, 2017). Esses aspectos decorrem de decisões políticas ou da ausência, resultando em enfraquecimento da segurança nacional.

A violência cotidiana surge em simultâneo com a fragilidade das instituições legais. É reconhecido que a corrupção e a violência estão presentes em outros estados do país, mas é enfatizado que essas características se manifestam de forma única em grande parte dos municípios localizados em áreas fronteiriças. Juntamente com o aumento da população observado nessas áreas, as análises indicam um aumento na violência, evidenciado pelo crescimento nos números de homicídios registrados (ALVARES; BALLESTEROS; SALLA, 2011). Em especial na fronteira entre Ponta Porã/MS e Pedro Juan Caballero/PY, observa-se intensa disputa entre a criminalidade organizada a fim de se buscar o controle destas áreas para conseguirem objetivos criminosos. Cerqueira, Lobão e Carvalho (2005) destacam como causas da violência e da criminalidade, nas últimas décadas, o componente estrutural. A relação entre desigualdades econômicas e sociais, a deficiência do sistema de aplicação da lei e a falta de coordenação de esforços no combate à criminalidade podem claramente caracterizar a omissão estatal e falência do sistema de repressão criminal.

A literatura aponta o aumento do uso de armas de fogo como possível causa à taxa de homicídios no país e do tráfico de drogas ilegais (PORTELLA *et al.*, 2019; GEMELLI, 2013; LUZ, 2020). Aliado a isso, o avanço do crime organizado no território brasileiro e nas fronteiras, favorecendo os chamados crimes transnacionais (CERQUEIRA; LOBÃO; CARVALHO, 2005; GEMELLI, 2013). O crescimento das organizações criminosas nos últimos anos, valendo-se do processo de globalização e da utilização de recursos logísticos

modernos, meios de comunicação protegidos e articulação rápida, somados à ineficácia do Estado no combate (FREITAS; OLIVEIRA, 2020; GRECO FILHO, 2014; NUCCI, 2021).

O diagnóstico dos crimes transnacionais – dentre os quais o tráfico ilegal de armas e de drogas e as práticas de contrabando e descaminho – se mostra relevante à compreensão da violência no país. Essa avaliação, especialmente na área de fronteira, auxiliará o Estado brasileiro na formulação de políticas públicas nas temáticas de polícia administrativa, defesa e segurança pública (NUNES, 2018). Um dos problemas a ser enfrentado é a arquitetura federativa, cuja roupagem constitucional atribuiu competências distintas aos entes políticos (BRASIL, 1988), provocando deficiências de articulação e cooperação (AZEVEDO, 2017).

Problema esse que está fundado em uma característica pouco estudada do pacto federativo brasileiro e da arquitetura institucional que o sustenta: a inexistência de mecanismos de governança e coordenação federativa e republicana que ajude a organizar as respostas públicas ante o crime, o medo e a violência. Porém, pelo pacto federativo brasileiro, não há nenhum órgão de Estado (MP, Polícia, Defensoria, Tribunal de Contas etc.), Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) ou instância (federal, estadual ou municipal) com competência legal para coordenar esforços públicos na segurança de forma transversal (LIMA, 2019, p. 8-9).

A política criminal pode ser definida como o conjunto de procedimentos pelos quais a sociedade organiza suas respostas ao fenômeno criminal, sendo tanto uma teoria quanto uma prática relacionada ao controle social em diversas formas (DELMAS-MARTY, 2008, p. 3). Wacquant (2003) alerta para o fato de que a política criminal atual segue a chamada abordagem da "penalidade neoliberal", que apresenta uma dicotomia: procura resolver problemas com "mais Estado" na esfera policial e penitenciária, enquanto busca "menos Estado" na esfera econômica e social. Por último, examina-se até que ponto os problemas decorrentes dos fatores geopolíticos nas regiões fronteiriças entre dois países podem aumentar a insegurança e a desigualdade, o que facilita a ocorrência de crimes transnacionais nessas áreas, comprometendo a plena soberania do Estado na tarefa de governar e organizar sua sociedade de maneira harmoniosa e segura.

2.3 AÇÕES COORDENADAS NO COMBATE À VIOLÊNCIA EM FRONTEIRAS: RESGATE DA LITERATURA

Inicialmente, esta seção faz uma revisão da literatura sobre os principais estudos realizados, no contexto de regiões fronteiriças, com a identificação dos principais aspectos relacionados à violência, bem como as principais causas. Para tal, utilizou-se da abordagem bibliográfica, baseada em consulta em livros, dissertações, teses e demais trabalhos científicos publicados sobre o tema. A seleção dos principais estudos para a revisão da literatura no

contexto de regiões fronteiriças, com foco em aspectos relacionados à violência e suas causas, foi baseada em uma abordagem bibliográfica abrangente.

O processo incluiu a consulta a diversas fontes, como livros, dissertações, teses e trabalhos científicos publicados, utilizando termos-chave relevantes para o tema. Os termos utilizados durante a pesquisa bibliográfica englobaram expressões como "violência em regiões fronteiriças", "causas da violência na fronteira", "segurança em áreas de fronteira" e variações relacionadas. A busca foi conduzida em bases de dados acadêmicos, bibliotecas digitais e repositórios institucionais, com foco em obter uma variedade de perspectivas e abordagens metodológicas. Durante o processo de seleção, foram considerados estudos que abordassem de maneira abrangente e aprofundada os fenômenos de violência em regiões fronteiriças, excluindo aqueles que não ofereciam uma contribuição significativa para o entendimento do tema ou que possuíam limitações metodológicas que comprometessem a validade dos resultados. O resultado foi uma compilação de estudos representativos, permitindo uma revisão abrangente e fundamentada sobre as principais questões relacionadas à violência em regiões fronteiriças e suas causas.

Quadro 1. Trabalhos acadêmicos sobre a fronteira de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY)

Autor	Assunto	Observações
Rodrigues (2016)	Realizou análises de campo no município de Ponta Porã, localizado em Mato Grosso do Sul, constatou-se que existe uma notável subjetividade quando se aborda a questão da violência na fronteira.	Com o objetivo de promover discussões e caracterizar a situação da violência na fronteira de Ponta Porã, assim como a forma como ela é percebida pelos seus habitantes, selecionou e analisou um conjunto de informações obtidas em campo, incluindo opiniões dos residentes locais. A intenção foi abranger as diversas perspectivas sobre como a violência na fronteira pode se manifestar, segundo aqueles que efetivamente convivem com ela. Nesse sentido, de acordo com os habitantes de Ponta Porã, a violência no município não é algo que gere insegurança, mesmo considerando sua condição de cidade de fronteira.
Salla <i>et al.</i> (2019)	Examinaram a violência na faixa de fronteira do Brasil, a fim de determinar se as cidades que apresentam taxas de homicídio mais elevadas em comparação com o restante do país. Identificaram as cidades da faixa de fronteira, assim como as cidades-gêmeas, com base em informações fornecidas pelo IBGE.	Usando dados provenientes do sistema de saúde, foram incluídas as taxas de homicídio de 1997 a 2017. Essas taxas foram georreferenciadas para fins de comparação entre as cidades da faixa de fronteira. Verificou-se que as taxas de homicídio variam entre os municípios, oscilando de 0 a 91 ocorrências por 100 mil habitantes. Entre as cidades que registraram as taxas mais altas de homicídio, acima de 50 por 100 mil habitantes, estão as cidades-gêmeas que fazem fronteira com o Paraguai, localizadas nos estados do Paraná e Mato Grosso do Sul. Essas cidades foram antecipadas entre si, a fim de identificar possíveis características específicas dos homicídios presentes nelas.

Costa (2017)	Aborda a complexidade da segurança nas fronteiras, abrangendo questões que se entrelaçam em diferentes níveis: local, nacional, regional e internacional. Examina as políticas e ações implementadas pelos governos brasileiros desde a gestão de Sarney até Dilma, com o objetivo de enfrentar os desafios presentes nas fronteiras, com foco específico nas fronteiras com o Uruguai e o Paraguai.	O estudo examina as políticas e ações implementadas pelos governos brasileiros desde a gestão de José Sarney até a administração de Dilma Rousseff, com o objetivo de enfrentar os desafios presentes nas fronteiras, com foco específico nas fronteiras com o Uruguai e o Paraguai. A pesquisa levanta questionamentos sobre a adequação das políticas brasileiras, particularmente nas áreas de Defesa e Segurança Pública, para lidar de forma efetiva com as características específicas das regiões de fronteira no Arco Sul e Central, bem como para promover a cooperação e integração com os países vizinhos. O argumento central sustentado é que a falta de coordenação e articulação interna compromete a eficácia das iniciativas governamentais na região fronteira, além de afetar negativamente a cooperação com os países limítrofes.
Rodrigues (2015)	Analisa a segurança e a violência em um município fronteiriço, considerando o intenso contato com uma cidade que pertence a outra nação.	A revisão bibliográfica abrange a temática da fronteira, sua integração, segurança e violência, contribuindo para os estudos geográficos sobre esse assunto. Por meio da análise de dados quantitativos em um banco de dados e da realização de entrevistas com atores locais específicos, foi possível conduzir uma pesquisa abrangendo a fronteira, segurança e violência, com base em Ponta Porã. Conclui-se que Ponta Porã é uma localidade que não pode ser considerada insegura, apesar dos desafios na atuação dos órgãos de segurança. É possível constatar e desmentir a ideia de que Ponta Porã é um lugar extremamente violento e inseguro. Através da análise de dados estatísticos, foi possível comprovar que a fronteira não é necessariamente um ambiente propício para o crime.
Sousa Jr. (2020)	Enfatiza as diferentes correntes sobre a violência na fronteira que estão associadas a diversas abordagens. Através das representações sociais transmitidas pela mídia, a fronteira é interpretada como um local constantemente tenso. Quando observada pela perspectiva da população, a violência está relacionada às disputas por mercados. Se deixado de lado pelas taxas de homicídios, pode ser interpretado como um lugar inseguro. A violência é considerada um problema, resultado de atividades criminosas.	O foco central da dissertação foi elucidar a conduta dos comportamentos ilegais na fronteira, considerando a gestão dessas práticas e a figura do criminoso, moldada pelo sistema policial, judicial e prisional, e associada às atividades ilegais relacionadas a bens. A gestão dos comportamentos ilegais busca organizar e distinguir as ilegalidades e a criminalidade, e a própria violência é tratada de acordo com essa lógica pelos Defensores e Justiceiros da Fronteira. A gestão dos comportamentos ilegais estabelece uma ordem na fronteira por meio de controles disciplinares que todos devem obedecer.
Jara (2019)	Com foco nas representações construídas pelas reportagens do Jornal Regional de Ponta Porã analisam os efeitos dessas representações no meio profissional.	Explora-se o conceito de fronteiras a partir da perspectiva da formação histórica, cultural e econômica da população transfronteiriça entre Paraguai e Brasil. São apresentadas informações preliminares sobre casos de jornalistas executados nessa região de fronteira, bem como o papel da imprensa e dos profissionais que atuam nesses territórios

Da Motta (ANO)	A pesquisa tem por objetivo analisar as políticas públicas brasileiras para o combate ao narcotráfico na fronteira Brasil-Paraguai de 1999 a 2016.	Foi constatado que a proibição das drogas está estreitamente relacionada com a política interna proibicionista dos Estados Unidos, a qual se tornou uma característica de sua política externa ao longo do século XX. Essa internacionalização da guerra às drogas teve um impacto significativo nos países da América Latina, por meio de iniciativas lideradas pelos Estados Unidos para combater o tráfico internacional de drogas, especialmente nos países andinos, que eram reconhecidos como grandes produtores de substâncias ilícitas como maconha e cocaína.
-------------------	--	--

Fonte: Elaboração própria - Dados compilados pelo autor (2023).

Examinando o quadro acima, a fronteira de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY) é estudada em diferentes áreas do conhecimento, porém abrangendo aspectos comuns sobre a violência no território de fronteira. Os estudos, de modo geral, relacionam a fronteira e suas relações com a violência, tais como: políticas de combate ao tráfico; integração governamental entre outros. Em suma, os estudos oferecem uma variedade de perspectivas e fatores para análise da violência nas regiões fronteiriças, destacando a importância de considerar as percepções locais, dinâmicas específicas, políticas públicas, representações midiáticas, contexto histórico e influências internacionais. Diante deste panorama de estudos sobre violência nas regiões fronteiriças, é imperativo aprofundar a discussão sobre os fatores de análise e seus resultados destacados. Os estudos fornecem *insights* valiosos, abordando temas como percepção local da violência, taxas de homicídio, políticas públicas, representações sociais e estratégias de combate ao narcotráfico na fronteira PP-BR e PJC-PY.

2.4 DESAFIOS DE SEGURANÇA E ATUAÇÃO DOS AGENTES NO COMBATE À VIOLÊNCIA NA FRONTEIRA ENTRE BRASIL E PARAGUAI

O planejamento público em áreas de fronteira internacional demanda uma atenção singular, especialmente em municípios designados como cidades gêmeas. Esses locais se destacam por sua conexão mais robusta com o exterior (internacional) do que com as entidades internas (nacionais). Tal característica confere dinâmicas territoriais únicas, com repercussões em diversos âmbitos: histórico-cultural, socioeconômico e político-institucional.

Nos últimos anos, a discussão sobre segurança pública nas regiões fronteiriças ganhou destaque no cenário público e político brasileiro. Isso não se deve apenas ao recente aumento nos índices de violência nessas áreas, mas principalmente à necessidade de compreender os processos de consolidação de mercados ilegais e estruturação de atividades criminosas nos centros urbanos do país. Essa compreensão é praticamente impossível sem levar em consideração as complexas dinâmicas políticas, econômicas, sociais, culturais e criminais

presentes nos 588 municípios distribuídos ao longo dos quase 17.000 km de fronteiras que o Brasil compartilha com outros dez países da América do Sul (MISSE *et al.*, 2014).

Devido à sua localização geográfica, o Estado de Mato Grosso do Sul tornou-se um importante corredor para a entrada e saída de produtos ilícitos, como drogas, armas, munições, contrabando de cigarros, eletrônicos, roupas e pneus, entre outros. A maioria dessas atividades ilegais é alimentada por produtos resultantes de roubos e furtos de veículos e cargas em todo o território brasileiro, em diversas unidades federativas. Esses itens são utilizados como moeda de troca para o tráfico e transporte de drogas e armas provenientes dos países vizinhos, Paraguai e Bolívia, além de servirem como esconderijo para criminosos. Dos 79 municípios do MS, 44 estão localizados na faixa de fronteira, representando 56% do total. Dentre esses, 12 municípios estão situados diretamente na linha de fronteira, sendo que 5 deles possuem cidades gêmeas (SEJUSP/MS).

Diante disso, para combater a criminalidade no MS, a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança é composta por várias entidades, incluindo a Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Polícia Técnica Científica, Departamento de Operações de Fronteiras, Centro Integrado de Operações de Segurança, Agência Estadual de Administração Penitenciária e Superintendência de Assistência Socioeducativa. Cabe ressaltar também a Estratégia Nacional de Fronteiras (ENAFRON), criada pelo Governo Federal e coordenada pelos Ministérios da Justiça e da Defesa, com ações integradas entre os órgãos de segurança pública estaduais e federais, juntamente com as forças armadas, na qual, desempenhou um papel fundamental no aprimoramento da estrutura das instituições. Investimentos foram direcionados para viaturas, equipamentos e instalações das unidades policiais na faixa de fronteira, sendo que, como contrapartida, o estado comprometeu-se a realizar concursos para a contratação de policiais destinados a atuar nessa área específica (SEJUSP/MS).

Apesar da concordância de que as fronteiras são propícias para atividades ilícitas, a ocorrência de ações criminosas resulta na concentração de atividades ilegais em diversos locais, gerando, consequentemente, a violência em determinadas regiões (RODRIGUES, 2015). Nesse cenário, a população está ciente da situação e demanda eficácia por parte dos órgãos de patrulhamento. Surge, então, a indagação sobre como essas entidades trabalham para manter a segurança nas cidades fronteiriças. Em entrevista, a Promotora de Justiça da 3ª Promotoria de Justiça de Ponta Porã, respondeu a pergunta inicial: "Atualmente, quais são os órgãos envolvidos no combate aos crimes transnacionais na fronteira BR-PY?" A entrevistada destacou a participação de diversos órgãos no combate a crimes transnacionais na fronteira entre Brasil e Paraguai. Dentre eles, mencionou a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal,

Polícia Civil, Polícia Militar (DOF; PM; PRE), Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, Justiça Estadual, Justiça Federal, Receita Federal, Exército, Força Nacional, entre outros. Já em relação ao PY, a entrevistada abordou que não tem dados para descrever a atuação do Estado, pois não há atuação conjunta entre autoridades (CORDOBA, 2018).

Entretanto, apesar de ambas as cidades gêmeas enfrentarem os mesmos desafios e impactos decorrentes da fronteira, a comunicação entre as autoridades dos dois países permanece insuficiente, conforme destacado em entrevista concedida por Cordoba (2018, p. 20): “A interação se dá através de pessoas e não de órgãos, ou seja, é algo pessoal: o fulano de tal Polícia tem contato com o cicrano da Polícia paraguaia”. Não há uma comunicação de instituições, como regra, e é por conta disso que a atuação conjunta ainda “engatinha”.

Ao explorar a relação entre fronteira e violência, torna-se imperativo apresentar dados concretos que evidenciem a magnitude desse fenômeno. A análise de estatísticas pertinentes não apenas enriquecem o entendimento da dinâmica entre fronteiras e ocorrências violentas, mas fornecem uma base sólida à formulação de estratégias e políticas eficazes. Nesse contexto, a apresentação de dados pode revelar padrões, correlações e fatores contribuintes, permitindo uma compreensão mais holística das implicações da fronteira no cenário da violência. Assim, buscou informações que percorrem a realidade da FF com o MS (Quadro 2). O propósito de estudar esses índices é poder mensurar a parcela dos crimes em âmbito estadual na faixa de fronteira, com o intuito de quantificar alguns elementos que possam resultar em atos violentos ou demonstrar a violência na região de fronteira.

Quadro 2. Incidência de crimes na FF e no Estado de MS -2019-2023

Crimes	2019			2020		
	FF	MS	%	FF	MS	%
Feminicídio	15	30	50	14	39	35,9
Homicídio Doloso	242	394	61,42	208	404	51,4
Lesão corporal seguida de morte	4	9	44,44	4	9	44,4
Roubo qualificado, se dá violência resulta morte	11	15	73,33	7	17	41,1
Crimes	2021			2022		
	FF	MS	%	FF	MS	%
Feminicídio	18	24	75	12	42	28,57
Homicídio Doloso	226	417	54,19	215	419	51,39
Lesão corporal seguida de morte	6	12	50	2	6	33,33
Roubo qualificado, se dá violência resulta morte	4	13	30,76	12	15	80
Crimes	2023					
	FF	MS	%			
Feminicídio	15	31	48,38			
Homicídio Doloso	191	394	48,37			
Lesão corporal seguida de morte	9	15	60			
Roubo qualificado, se dá violência resulta morte	3	5	60			

Fonte: Elaboração própria através dos dados da SEJUSP-MS (2023).

A partir dos dados contidos no Quadro 2, notam-se aspectos relevantes sobre a segurança pública na região. No entanto, é crucial enfatizar alguns pontos específicos que emergem dessas informações. Primeiramente, quando comparamos a Faixa de Fronteira com os números de crimes em todo o Estado, devemos destacar que a FF representa ao todo 44 (quarenta e quatro) dos 79 (setenta e nove) municípios do Estado, aproximadamente 55% dos municípios. Sendo assim, a compreensão dos resultados abaixo remete uma análise comparativa em um todo, da extensão territorial, de forma que o leitor não interprete como sendo apenas a região com Pedro Juan Caballero.

Referente a análise dos dados de feminicídio destaca que em 2019 a região de fronteira representa um total de 50% dos casos. Contudo em 2020 os feminicídios ocorridos na região de fronteira representam 35,9% do total de feminicídios registrados no Estado. No entanto, no ano de 2021 a região de fronteira teve seu índice de representatividade elevado a 75%, seguido de uma queda brusca no ano de 2022 com 28,57%, concluindo o período de análise com índice de 48,38% dos totais de feminicídios. Apesar dos resultados demonstrarem numericamente queda percentual dos feminicídios ocorridos, é crucial compreendermos que em uma média geral o Estado teve aproximadamente 33 feminicídios. Logo, é primordial mantermos os esforços para combater a violência de gênero e promover a conscientização, no qual está longe de ser o ideal.

Já em relação à incidência de homicídios dolosos os números revelam uma diminuição na FF, passando de 61,42% para 51,49% quando comparados com o quantitativo de todo o Estado. Valores estes mantidos bem próximos nos anos de 2021 (54,19%), 2022 (51,39%) e 2023 (48,38%). Contudo, assim como os índices analisados anteriormente dos feminicídios, os homicídios dolosos também diminuíram nominalmente na faixa de fronteira. No entanto, tal diminuição não impediu que o Estado apresentasse aumento no total de homicídios dolosos até o ano de 2022, com queda em 2023. Essa discrepância indica a necessidade de focar em estratégias específicas para redução desse tipo de crime, especialmente no âmbito estadual.

Os índices de lesão corporal seguida de morte permaneceram estáveis na comparação entre os anos 2019 e 2023 tanto na FF quanto no MS. Essa estabilidade pode indicar uma constância nos esforços de prevenção e atuação legal nesse tipo de crime. A análise do crime roubo qualificado, com resultado da violência resultou em morte, esse crime revela uma diminuição de 77,33% para 30,76 % entre os anos de 2019 e 2021 na FF comparado a quantitativo total de MS, sugerindo um possível sucesso nas estratégias de

combate. No entanto, no MS, houve oscilações com um aumento para 80% no ano de 2022 e 60% em 2023, indicando a necessidade de reforçar medidas preventivas.

Os dados de criminalidade na FF e no MS entre 2019-2023 revelam nuances importantes. Houve uma redução expressiva na porcentagem de lesão corporal seguida de morte na FF (até 2022), indicando possíveis melhorias nas medidas preventivas. Entretanto, o aumento acentuado na porcentagem de roubo qualificado com violência resultando em morte na FF levanta preocupações e exige uma investigação mais aprofundada. A diminuição no percentual de feminicídios na FF pode sugerir impacto positivo das iniciativas de conscientização, enquanto a estabilidade nos homicídios dolosos requer atenção contínua. Esses dados ressaltam a necessidade de análises contextuais e adaptações estratégicas para abordar eficazmente os desafios específicos de segurança da região.

2.5 COOPERAÇÃO NO COMBATE À VIOLÊNCIA: INICIATIVAS E ESTRATÉGIAS ENTRE BRASIL E PARAGUAI

A segurança interna tem sido alvo de políticas estatais que buscam resguardar o Estado contra fatores externos, ou seja, aqueles que não estão sob controle direto ou que não podem ser plenamente dominados (SILVA, 2020). As estratégias de combate ao comércio ilícito, baseadas exclusivamente em ações governamentais domésticas, estão destinadas ao fracasso devido às limitações intrínsecas dos próprios governos. Essas limitações incluem “entraves burocráticos, fronteiras nacionais, jurisdições legais, objetivos diplomáticos conflitantes e preocupações políticas delicadas” (NAIM, 2006, p. 227), as quais são habilmente exploradas pelo crime organizado. Além disso, as ações unilaterais resultam apenas em efeitos pontuais e imediatos.

Todavia, a compreensão do contexto atual, no que tange a peculiaridade geográfica e a elaboração de acordos bilaterais com base em demandas que venham atender ambas as nações segue um caminho antagônico quando analisamos períodos anteriores. A aproximação do Paraguai com o governo brasileiro, após os conflitos da Guerra do Paraguai (1864-1870) e da Guerra do Chaco (1932-1935), as fronteiras paraguaias foram estabelecidas por meio de tratados, incluindo a questão da fronteira entre Brasil e Paraguai pelo lago de Itaipu na construção da hidroelétrica. O presidente paraguaio Alfredo Stroessner, que governou de 1954-1989, promoveu a abertura política, vinculando os direitos humanos e a democracia à sua política externa (SANTOS, 2016).

No contexto brasileiro, posterior à transição para a democracia e à aproximação com o governo argentino no período de administração de Sarney, os vínculos diplomáticos com

o Paraguai sofreram transformação significativa, exercendo uma influência notável sobre o desenvolvimento democrático no Paraguai, o que culminou na deposição de Stroessner. Em 1985, foi instituído o Programa Calha Norte (PCN) com o propósito de fortalecer a autonomia do Brasil, englobando as fronteiras com a Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela e Colômbia (Segurança na Fronteira, 2016). Em 2000, o presidente Fernando Henrique Cardoso formalizou a proteção do território nacional ao estabelecer o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), representando um ponto de referência na busca por uma abordagem unificada para a segurança pública em âmbito nacional. Este plano também repercutiu de maneira parcial na segurança nas fronteiras, demonstrado pela participação na iniciativa de combate ao tráfico de drogas no âmbito do PNSP (COSTA, 2017).

Durante a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, foi notável o enfoque na inserção internacional de forma independente. Em 2004, estabeleceu o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul, com o intuito de ampliar e promover iniciativas regionais de integração. Simultaneamente, o Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (ENAFROM) foi introduzido. Em resposta às crescentes preocupações com a segurança nas fronteiras em 2008, implementou o Projeto de Policiamento Especializado na Fronteira, visando à redução de delitos específicos nas proximidades da fronteira, decorrentes do sistema permissivo dos fluxos nas fronteiras brasileiras (BRASIL, 2011).

Conforme Costa (2017), na relação de cooperação entre Brasil-Paraguai, a abordagem da agenda fronteiriça está em estágio inicial e concentra-se primariamente em assuntos relacionados à segurança e defesa. A relação ainda é fundamentada na falta de confiança e marcada por tensões não resolvidas que obstaculizam práticas colaborativas eficazes e uma integração fronteiriça efetiva. As operações em larga escala conduzidas pelo Brasil em suas fronteiras e a presença contínua das Forças Armadas criam uma disparidade de poder que dificulta a superação da desconfiança. Ao longo de grande parte da história do Brasil, o país adotou abordagem soberanista em suas fronteiras, sem priorizar a construção de canais de diálogo e inclusão do país vizinho em suas ações fronteiriças (COSTA, 2017).

Os passos iniciais rumo à implementação de iniciativas colaborativas entre as duas nações estão associados à criação de órgãos internos de coordenação nacional, aptos a reunir os participantes da área de segurança e de defesa à resguarda das fronteiras. A complexidade de comunicação entre as instâncias, enquanto entidades envolvidas no tema, representa um dos principais desafios no que tange à cooperação transfronteiriça (SILVA, 2008). O ponto inaugural à cooperação para combate a atividades ilícitas na esfera da segurança pública, estabelecido entre Brasil-Paraguai, ocorreu com a assinatura do acordo

sobre prevenção, controle, fiscalização e repressão ao uso indevido e ao tráfico ilícito de entorpecentes e de substâncias psicotrópicas em 1988 (MEDEIROS, 2018).

Este acordo representa uma inovação na colaboração entre Brasil-Paraguai, visa à harmonização de políticas e à realização de esforços conjuntos não apenas no que tange à repressão ao tráfico ilícito de entorpecentes, mas também na prevenção de seu uso indevido e no tratamento e recuperação de dependentes químicos. O instrumento facilita a comunicação direta entre os países sobre meios de transporte suspeitos de envolvimento com drogas, fornece assistência mútua em pesquisas e investigações, e possibilita a troca de informações, abrangendo diversos temas, como as dinâmicas internas do tráfico de drogas e os dados identificativos de traficantes (individuais ou associados) e métodos de atuação.

Dois ajustes complementares foram realizados neste acordo, em 2002 e 2011, expandindo as áreas de atuação e aprofundando a cooperação. O primeiro ajuste, de 2002, visava à cooperação no campo da redução da demanda de entorpecentes entre municípios fronteiriços, concentrando-se nos aspectos de saúde pública. Estabeleceram estratégias de prevenção do uso indevido de entorpecentes e reabilitação de dependentes, promovendo a integração dos municípios em programas de redução da demanda de drogas (MEDEIROS, 2018). O segundo ajuste direcionou-se à cooperação em segurança pública e enfrentamento ao tráfico de drogas e crimes conexos. Este ajuste foi inovador ao abordar explicitamente a criminalidade organizada transnacional como alvo de combate no contexto do acordo bilateral. Além da permuta de informações de inteligência policial, incorporou assistência técnica e tecnológica mútua, juntamente com colaboração ao desenvolvimento de recursos humanos na esfera de inteligência. De maneira notável, essa modificação ampliou o âmbito da cooperação para englobar iniciativas específicas nas fronteiras, envolvendo o controle e a segurança, a vigilância do espaço aéreo e fluvial, e operações conjuntas e coordenadas, visando fortalecer as instituições nacionais na luta contra o tráfico ilícito, sobretudo em áreas fronteiriças (BRASIL; PARAGUAI, 2005).

Os acordos de cooperação bilateral entre Brasil e Paraguai desempenham um papel crucial na promoção da segurança e defesa mútuas, abrangendo diversas áreas estratégicas (MEDEIROS, 2018). Em 2005, foi estabelecido o Memorando de Entendimento para o estabelecimento de Grupo Bilateral de Inteligência, voltado para questões relacionadas à pirataria, falsificação e contrabando de produtos pirateados e falsificados. No ano seguinte, 2006, o memorando de entendimento à cooperação em matéria de combate à fabricação e ao tráfico ilícito de armas de fogo fortaleceu a colaboração na segurança. O acordo sobre cooperação em matéria de defesa, de 2007, e o mecanismo 2+2 de consulta e avaliação

estratégica, de 2007, ampliaram as dimensões da cooperação em defesa e estratégia. Em 2017, o termo de cooperação interinstitucional entre a Polícia Federal do Brasil e a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Paraguai consolidou esforços no combate ao crime organizado, destacando a importância da colaboração interinstitucional para enfrentar desafios comuns. Esses acordos refletem o compromisso conjunto na busca por soluções eficazes e abordagens integradas aos desafios compartilhados na região fronteira (MEDEIROS, 2018).

Em relação a cooperação militar entre o Brasil e o Paraguai no combate ao tráfico de drogas na fronteira revela uma abordagem predominantemente centrada em ações clássicas de controle do crime, com foco em apreensões e destruição de cultivos. Apesar de distante da nova concepção de segurança que prescindir da atuação militar, as Forças Armadas continuam a ter uma presença constante na agenda de segurança brasileira. A cooperação, limitada e marcada por desafios, representa um avanço na luta contra o crime organizado transnacional.

Ambos os países reconhecem a necessidade de cooperar, indicando um progresso relevante no combate ao crime que transcende as ações domésticas. A ampliação do escopo dos acordos militares para abranger ações contra o crime organizado e o tráfico de drogas é evidente, mas as assimetrias de interesses e desconfianças persistentes representam entraves significativos. A execução de operações militares conjuntas ainda é incipiente, refletindo a dificuldade em traduzir os acordos em ações concretas. Brasil e Paraguai enfrentam desafios significativos na construção de medidas conjuntas eficazes para combater a criminalidade na fronteira, destacando a necessidade de superar obstáculos e avançar em direção a uma cooperação mais robusta e integradora (FERREIRA, 2020).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 TIPO DE PESQUISA

A metodologia utilizada para a consecução do trabalho é de cunho qualitativo, bibliográfico, exploratório e descritivo. A pesquisa de campo, com natureza exploratória e descritiva, busca formular questões e problemas, estabelecendo conexões entre as características do fenômeno observado (MARCONI; LAKATOS, 2003). Os dados foram coletados para o período de 2019-2023, fornecendo uma visão das dinâmicas de cooperação e integração na segurança pública na região de fronteira entre Brasil-Paraguai nos últimos cinco anos. Inicialmente esta dissertação fez uma revisão da literatura sobre a soberania Estatal, Administração Pública pautadas em políticas públicas, e problemas relacionados a violência e suas consequências em regiões fronteiriças, já demonstrado no capítulo anterior. No que tange aos seus objetivos, a pesquisa será exploratória, uma vez que busca proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses (GIL, 2018). No aspecto descritivo buscou descrever os possíveis vínculos institucionais que forneceriam elementos suficientes para identificar ações homônimas entre os entes federados.

3.2 SELEÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA E ATORES ENVOLVIDOS

Considerando esse contexto, os órgãos envolvidos no enfrentamento à criminalidade na região de fronteira abrangem diversas entidades vinculadas ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Defesa e à Secretaria de Estado de Justiça e Segurança (Quadro 3). Esses atores têm papel no enfrentamento da criminalidade, implementando ações conjuntas e investindo em recursos e infraestrutura para fortalecer as instituições de segurança pública na região de fronteira. Essa abordagem visa proporcionar análise das interações e integrações da segurança pública na região de fronteira entre BR-PY nos últimos 5 anos.

Quadro 3. Atores envolvidos no combate à violência na fronteira BR-PY

MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
PF	Polícia Federal
PRF	Polícia Rodoviária Federal
SENAPPEN	Secretaria Nacional de Políticas Penitenciárias
MD	Ministério da Defesa
COMAER	Comando da Aeronáutica
CEX	Comando do Exército
SEAD-MS	Secretaria de Estado de Assistência Social e dos Direitos Humanos
PCMS-MS	Polícia Civil do Estado de MS
PMMS-MS	Polícia Militar do Estado de MS
POL. CIENTÍFICA	Coordenadoria-Geral de Perícias-CGP/SEJUSP/MS
CBMMS-MS	Corpo de Bombeiros Militar do Estado de MS PMMS-MS - Polícia Militar de MS
AGEPEN-MS	Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário do Estado de MS

Fonte: Elaboração própria.

3.3 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

As informações detalhadas sobre essas dinâmicas foram adquiridas por meio de entrevistas semiestruturadas (apêndice A), consultas oficiais aos órgãos pertinentes (LAI e e-mail) e pesquisa documental-bibliográfica. As consultas realizadas pelos diversos atores envolvidos foram efetuadas através da LAI, utilizando a plataforma Fala.BR e complementado por e-mail aos gestores dos órgãos públicos.

Dessa forma, cabe especificar que durante o desenvolvimento deste estudo, foi conduzido um questionário semiestruturado, o qual foi distribuído para uma variedade de instituições pertinentes ao tema em questão. Entre elas, destacam-se o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), a Polícia Federal (PF), a Polícia Rodoviária Federal (PRF), a Secretaria Nacional de Políticas Penitenciárias (SENAPPEN), o Ministério da Defesa (MD), o Comando da Aeronáutica (COMAER), o Comando do Exército (CEX), a Secretaria de Estado de Assistência Social e dos Direitos Humanos (SEAD-MS), a Polícia Civil do Estado de Mato Grosso do Sul (PCMS-MS), a Polícia Militar do Estado de Mato Grosso do Sul (PMMS-MS), a Coordenadoria-Geral de Perícias (POLÍCIA CIENTÍFICA), o Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Mato Grosso do Sul (CBMMS-MS), a Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário do Estado de Mato Grosso do Sul (AGEPEN-MS).

Ressalta que todas as instituições supracitadas responderam ao questionário, com exceção dos órgãos do lado paraguaio da SENAD e PNP (sem retorno). A compilação e análise dos questionários semiestruturados permitiram ao pesquisador correlacionar de forma substancial as informações coletadas a partir das pesquisas documentais e bibliográficas. Imergir numa realidade prática de entes com culturas distintas, contudo ligados especificamente nos propósitos expostos, ratifica que o processo estabelecido na construção deste conteúdo segue um caminho, a priori, favorável a resultados satisfatórios, mesmo em um ambiente teórico.

3.4 ANÁLISE DOS DADOS

A análise das informações obtidas por meio de consulta oficial via Lei de Acesso à Informação, utilizando a plataforma Fala.BR e complementada por e-mail aos gestores dos órgãos vinculados à segurança pública na fronteira entre Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY) foi conduzida de maneira estruturada. Inicialmente, os dados foram organizados em categorias correspondentes aos diferentes tópicos do questionário, incluindo o mapeamento dos atores envolvidos, a identificação de ações conjuntas, a descrição das ações de promoção da cooperação e a proposta para organização ou protocolo de cooperação. Em

seguida, foi realizada uma análise temática para identificar padrões, lacunas e tendências nas respostas dos gestores. A consistência das informações e a presença de exemplos concretos foram avaliadas para fornecer *insights* sobre o atual panorama da cooperação na segurança pública entre Brasil e Paraguai.

Os resultados foram apresentados destacando elementos essenciais ao fortalecimento da colaboração transfronteiriça no combate à violência, contribuindo para compreensão aprofundada das dinâmicas e desafios enfrentados na região nos últimos cinco anos. Para isso, foi elaborado antecipadamente um par de roteiros às entrevistas, os quais foram direcionados a três categorias distintas de entrevistados, classificados como: i) análise do contexto investigado; ii) a violência em regiões de fronteiras e iii) a gestão dos entes federativos no combate à violência na região de fronteira. As categorias temáticas originam certas categorias empíricas, na qual podem ser interpretadas como conjuntos de elementos, ideias ou expressões relacionadas a um conceito específico, que são elaboradas após a conclusão das atividades de pesquisa de campo (GOMES, 2002). Em seguida, os dados obtidos na pesquisa de campo foram examinados pela técnica de análise de conteúdo (BARDN, 1977).

Os diversos atores envolvidos neste processo foram codificados para preservar a confidencialidade e a segurança das informações. É importante ressaltar que, de acordo com os procedimentos estabelecidos, não foi possível identificar explicitamente as instituições consultadas. As instituições foram codificadas como instituição A, B, C, e assim por diante. Nesse contexto, a codificação foi adotada para garantir a integridade e a confidencialidade dos dados, conforme estipulado pelas normativas pertinentes.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Compreender as ações coordenadas entre os entes federados da segurança pública na fronteira de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY) é o principal foco dessa dissertação. Assim, após toda a investigação feita na análise documental sob uma perspectiva macro, objetiva-se apresentar o cenário atual e real que é encontrado de forma específica na fronteira analisada. A construção do texto exigiu que o pesquisador ao apresentar sua problemática, também encontrasse na academia pesquisadores com os mesmos anseios voltados à resolução ou pelo menos, identificação das mesmas demandas. A compreensão primordial do papel do Estado Federativo, no que tange, as premissas básicas de ações estratégicas voltadas a segurança de suas fronteiras segue o texto de nossa CF/1988 em seu art. 144 que descreve as estruturas policiais:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio dos seguintes órgãos: I – polícia federal; II – polícia rodoviária federal; III – polícia ferroviária federal; IV – polícias civis; e V – polícias militares e corpos de bombeiros militares (BRASIL, 1988).

Concomitantemente, em seu §1º do art. 144, descreve, entre as forças policiais, o papel da Polícia Federal:

I – apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações, cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;
 II – prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;
 III – exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;
 IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União (BRASIL, 1988).

Podemos observar que o papel de uma das forças de segurança estabelecidas pela CF/1988, determina em suas atribuições o exercício de prevenção e repressão a determinados crimes muito latentes na faixa de fronteira ora pesquisada. Somado a isso, sem dúvida, há no meio acadêmico excelentes pesquisas que norteiam o tema proposto pelo autor, que de certa forma contribuíram ratificando o entendimento de que ações coordenadas entre os entes podem contribuir para melhores resultados do que ações isoladas.

4.1 PONDERAÇÕES DO ROTEIRO I E II

No levantamento inicial com os gestores de órgão de segurança pública, obtidas através da LAI, utilizando a plataforma Fala.BR e e-mail, identificou-se que os atores envolvidos com a segurança pública na região de fronteira do lado brasileiro são: Polícia

Federal – PF; Polícia Rodoviária Federal – PRF; Força Nacional de Segurança Pública – FNSP (ocasionalmente); Polícia Militar de Mato Grosso do Sul – PMMS, Polícia Civil de Mato Grosso do Sul – PCMS; Departamento de Operações de Fronteira – DOF; e Exército Brasileiro – EB (ocasionalmente). Em relação ao lado paraguaio da fronteira os atores envolvidos são: Polícia Nacional do Paraguai – PNP; Secretaria Nacional Antidrogas – SENAD; Força Tarefa Conjunta – FTC. Nesse sentido, questiona-se quais seriam as organizações sociais e privadas que têm participação significativa nesse contexto?

Neste momento, não consigo identificar nenhuma de forma clara, a menos que se leve em consideração o possível papel do Conselho Municipal de Segurança Pública de Ponta Porã – MS e do Conselho Municipal Antidrogas de Ponta Porã – MS; no entanto, não posso afirmar categoricamente que suas contribuições sejam significativas (Instituição A).

Sobre a cooperação e operações de segurança entre as autoridades do Paraguai e do estado de Mato Grosso do Sul, Brasil. Aqui estão algumas observações:

A detenção de suspeitos que se evadem de uma jurisdição para outra, em uma intricada dança transnacional, envolvendo a colaboração entre a Polícia Nacional do Paraguai (PNP) e a Polícia Militar de Mato Grosso do Sul (PMMS), e ocasionalmente, entre a PNP e a Polícia Civil de Mato Grosso do Sul (PCMS). A efetiva intercambialidade de informações entre o Departamento de Operações de Fronteira (DOF) e a Polícia Nacional do Paraguai (PNP) que culminou em resultados bem-sucedidos; A "Operação Nova Aliança", conduzida em estreita colaboração entre a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) e a Polícia Federal (PF), com foco particular no enfrentamento ao tráfico de drogas. É possível que na fronteira o Exército Brasileiro tenha atuado ou ainda esteja atuando em conjunto com o Exército Paraguaio, especialmente no combate aos crimes transfronteiriços, por meio da chamada Operação Ágata. Diante do exposto, **as forças de segurança do Mato Grosso do Sul, ao que tudo indica, operam com base em um entendimento informal, uma vez que tais ações carecem atualmente de uma segurança jurídica substancial.** Isso contrasta com a situação da Polícia Federal em parceria com a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), que, ao que parece, possui um acordo formalizado entre os dois países, conferindo-lhes uma base legal sólida para suas operações conjuntas. (INSTITUIÇÃO A, grifo nosso).

No geral, destaca-se importância da cooperação internacional na luta contra o crime transnacional, ao mesmo tempo em que há uma lacuna em relação à segurança jurídica substancial das operações realizadas pelas forças de segurança de MS, sugerindo que essas ações podem ser baseadas em entendimentos informais em contraste com a cooperação formalizada entre a PF e a SENAD. Quanto às ações estruturadas e os resultados alcançados demonstram a importância da cooperação internacional e interinstitucional na luta contra o crime organizado e o tráfico de drogas, especialmente em regiões de fronteira onde as atividades criminosas transnacionais são prevalentes.

Ao que parece, a Operação Nova Aliança já realizou 41 edições. No que diz respeito às forças de segurança do Mato Grosso do Sul, as colaborações ocorrem frequentemente, em especial com a Polícia Nacional do Paraguai (PNP), por necessidade e oportunidade. Quanto aos resultados obtidos, sua mensuração torna-se desafiadora neste momento (Instituição A).

Reuniões prévias para ajustes. Investigações paralelas em cada país. Deflagração em data acordada. Emprego de policiais da SENAD lotados em Assunção. Oficial de ligação em Ponta Porã facilitou investigações (Instituição B).

Ao abordar sobre como as ações conjuntas contribuem à promoção da cooperação entre as organizações BR-PY no combate à violência na fronteira, cabe ressaltar a resposta:

Percebo que o crime e a violência não conhecem fronteiras, tornando imperativa a necessidade de abordagem em ambas as regiões. A cooperação (formal ou não) se torna decisiva, especialmente quando ações conjuntas se fazem necessárias para enfrentar esses desafios transfronteiriços. É relevante destacar que organizações criminosas frequentemente operam com violência na fronteira em questão. A união de esforços é essencial para enfrentá-las e mitigar os impactos de suas atividades ilícitas (Instituição A).

Em resumo, as ações conjuntas entre as organizações BR-PY no combate à violência na fronteira são essenciais para promover a cooperação bilateral, fortalecer a segurança na região e construir relações sólidas entre os dois países. Além disso, as ações conjuntas ajudam a construir confiança mútua e a promover o entendimento entre as diferentes agências e autoridades dos dois países. Isso é fundamental para estabelecer uma base sólida para futuras colaborações e para garantir uma resposta eficaz a qualquer ameaça à segurança na fronteira.

Em relação ao fortalecimento das relações e a efetividade das ações conjuntas entre as organizações BR-PY na região de fronteira, certamente, há casos específicos que demonstram tais relações. Um exemplo é o apoio que a Polícia Federal e a Polícia Nacional do Paraguai (PNP) recebem da Polícia Militar de Mato Grosso do Sul (PMMS), Polícia Civil de Mato Grosso do Sul (PCMS) e do Departamento de Operações de Fronteira (DOF) em várias operações de deportação de brasileiros foragidos do Brasil que estavam escondidos no Paraguai. Essa colaboração direta demonstra uma cooperação sólida e eficaz entre as forças dos dois países, resultando na extradição de indivíduos procurados pela justiça brasileira.

Outro exemplo é a atuação conjunta da Polícia Federal (PF) em colaboração com a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) na Operação Nova Aliança. Essa operação, que já contou com 41 edições, evidencia um compromisso contínuo no combate ao tráfico de drogas e outras atividades ilícitas na região de fronteira. Além disso, outras operações realizadas pela PF resultaram na prisão ou indiciamento de suspeitos, demonstrando uma atuação firme e eficaz no enfrentamento às organizações criminosas transnacionais. Esses casos específicos ilustram não apenas o fortalecimento das relações entre as autoridades brasileiras e paraguaias, mas também a efetividade das ações conjuntas na promoção da segurança e combate à criminalidade na região de fronteira. Essas colaborações são essenciais para enfrentar os desafios transnacionais e proteger os cidadãos dos dois países (INSTITUIÇÃO A).

Com base na análise das ações conjuntas entre organizações BR-PY no combate à violência na região de fronteira, diversos elementos emergem como essenciais para a elaboração de um protocolo de cooperação eficaz entre essas entidades.

Acredito que a formalização de regras, respeitando a soberania de cada país, para autorizar a entrada das forças de segurança no país vizinho em casos de flagrante é uma medida crucial. Quando não for possível informar com antecedência sobre essa entrada, a notificação deveria ser feita o mais breve possível à autoridade policial local, garantindo uma cooperação efetiva e respeitando os protocolos bilaterais estabelecidos. Isso contribuiria para uma abordagem coordenada e eficiente no enfrentamento conjunto contra atividades criminosas transnacionais. Outra medida relevante seria autorizar investigações conjuntas, permitindo que policiais ingressem no território do outro país, desde que haja prévia notificação à autoridade policial investigativa daquele país. Essa abordagem colaborativa e transparente reforçaria a eficácia das investigações transnacionais, respeitando as normas legais e a soberania de cada nação envolvida (INSTITUIÇÃO A).

Regulamentação da atuação no outro país em casos de urgência. Manutenção de oficiais de ligação (INSTITUIÇÃO B).

Para garantir a eficiência, sustentabilidade e adaptabilidade de um protocolo de cooperação na fronteira entre BR-PY, conforme a Instituição A:

Em um cenário ideal, a gestão de demandas transfronteiriças poderia ser efetivamente melhorada por meio da criação de um centro integrado envolvendo membros das forças policiais dos dois países. No entanto, considerando o atual cenário político na fronteira, há temores legítimos sobre a implementação de um centro integrado, devido ao risco potencial de ser utilizado em benefício de organizações criminosas. O alto nível de corrupção entre agentes públicos na região é alarmante e pode representar um desafio significativo para a eficácia de tais iniciativas. A busca por soluções deve levar em conta não apenas a cooperação internacional, mas também abordar as questões relacionadas à integridade e transparência das instituições envolvidas (INSTITUIÇÃO A)..

Dessa forma, é importante estabelecer mecanismos de financiamento adequados e garantir o comprometimento contínuo das autoridades brasileiras e paraguaias com a cooperação na fronteira. Isso pode envolver a alocação de recursos financeiros específicos para a implementação do protocolo, bem como o desenvolvimento de parcerias com organizações internacionais e outros *stakeholders*.

4.2 SÍNTESE DAS OPERAÇÕES CONJUNTAS OU EM PARCERIA (2019-2023)

Nesta seção, apresenta-se as informações obtidas através da LAI, utilizando a plataforma Fala.BR. No entanto, foi elaborado um quadro que sintetiza as operações conjuntas ou em parceria desenvolvidas nos últimos cinco anos (2019-2023) entre o órgão consultado e outros órgãos atuantes na segurança pública, incluindo agências municipais, estaduais e federais, na região de fronteira entre Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai). Esse levantamento oferece uma visão das iniciativas colaborativas implementadas ao longo do período especificado, destacando a cooperação entre diferentes entidades na promoção da segurança e no combate ao crime transnacional nessa área específica.

Quadro 4. Operações conjuntas ou em parceria desenvolvidas de 2019 até 2023 entre Brasil e Paraguai

OBSERVAÇÕES	OPERAÇÕES CONJUNTAS
As operações mencionadas, iniciadas em junho de 2020 com a Operação Exílio e culminando com a Operação Ignis em dezembro de 2023, demonstram uma resposta robusta e contínua das autoridades brasileiras e paraguaias ao combate à criminalidade transnacional na região de fronteira entre Pedro Juan Caballero e Ponta Porã. A sequência dessas operações revela um esforço coordenado e sistemático para dismantlar as atividades ilícitas, incluindo o tráfico de drogas, lavagem de dinheiro e tráfico internacional de armas.	Operação Exílio - Deflagrada em junho de 2020 em Pedro Juan Caballero e Ponta Porã que apreendeu armas e desarticulou a cúpula do PCC na região; Operação Status - Deflagrada em setembro de 2020 em Assunção, Pedro Juan Caballero, Ponta Porã, Campo Grande e Barra do Garça no combate à lavagem de dinheiro do Tráfico de Drogas; Operação La Quebrada - Desencadeada no período de dezembro de 2020, apurou lavagem de capitais por meio de empresas vinculadas às casas de câmbio em Pedro Juan Caballero do grupo desarticulado na Operação Exílio; Operação Empossados - Deflagrada em março de 2021 em Pedro Juan Caballero e Ponta Porã que culminou na prisão da cúpula do PCC na região; Operação Escritório do Crime - Deflagrada em outubro de 2021 em Pedro Juan Caballero e Ponta Porã que desarticulou liderança do PCC na região; Operação Fronteira Segura IV - Deflagrada em junho de 2023 após troca de informações que permitiu a identificação e localização de depósitos de armazenamento e distribuição da droga na cidade de Pedro Juan Caballero; Operação Helix - Deflagrada em maio de 2023 contra organização criminosa que atua no tráfico internacional de drogas na região de Pedro Juan Caballero; Operação Magnus Dominus - Deflagrada em junho de 2023 em Pedro Juan Caballero desarticulando organização criminosa paramilitar a serviço do tráfico internacional de drogas e armas; Operação Ignis - Deflagrada em dezembro de 2023, no Departamento de Canindeyú, que desarticulou esquema de tráfico internacional de armas;
As operações conjuntas ou em parceria destacaram-se pela realização anual da Operação Conjunta Ágata Oeste. No entanto, observou-se que não houve menção a qualquer integração ou cooperação específica com órgãos de segurança pública do PY durante esse período.	Sobre as operações conjuntas ou em parceria desenvolvidas nos últimos cinco anos, foi destacada a realização de uma Operação Conjunta por ano, denominada Ágata Oeste. Essa operação ocorreu em cooperação com órgãos de segurança pública e outras agências do Estado brasileiro, com foco em ações preventivas e repressivas aos delitos transfronteiriços e ambientais. No entanto, não houve menção a qualquer integração ou cooperação específica com órgãos de segurança pública do PY durante esse período.
Em conformidade com a Lei Complementar nº 97/99 e o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), conduz de maneira permanente ações de controle do espaço aéreo para combater o tráfico aéreo ilícito.	Em conformidade com o previsto na Lei Complementar nº 97/99 e no Programa de Proteção Integrada de Fronteiras - PPIF (instituído pelo Decreto nº 8.903/2016), o Comando da Aeronáutica (COMAER) conduz, de forma permanente, ações de controle do espaço aéreo em face de todos os tipos de tráfego aéreo ilícito. As ações podem ocorrer de forma singular ou no âmbito de operações conjuntas e interagências, das quais pode-se citar, ao considerar o período de 2019/2023 e a área de fronteira que envolve o Estado do MS, as Operações Ágata Oeste. Nessas operações conjuntas e interagências, a Aeronáutica também pode realizar ações de transporte aéreo logístico e de inteligência, em apoio a outros órgãos no combate aos delitos transfronteiriços e ambientais, tal como a Polícia Federal.
A permanência da Operação Ágata nível I tem resultado numa interação constante entre os órgãos de segurança pública federal e os militares destacados na região de PP, resultando em inúmeras interações a nível local. No âmbito da Operação Ágata nível II, a 4ª Brigada de Infantaria Mecanizada promove, em média, três ações de maior abrangência por ano, coordenando suas atividades em colaboração com os demais órgãos	Em virtude da permanência da Operação Ágata Nível I, há uma interação constante entre os OSPF e os militares desdobrados na região de Ponta Porã, havendo inúmeras interações no nível local. No contexto da Operação Ágata Nível II, a 4ª Bda C Mec promove, em regra, 3 (três) ações de maior envergadura por ano, coordenando suas ações com os demais órgãos atuantes na região. Ressalta-se que, em virtude da publicação do Decreto Nº 11.765, de 1º de novembro de 2023, houve o fortalecimento das ações

atuantes na região. Com a publicação do Decreto nº 11.765/2023, houve reforço nas ações militares preventivas e repressivas contra delitos transfronteiriços e ambientais na FF.	militares preventivas e repressivas contra delitos transfronteiriços e ambientais na faixa de fronteira.
Durante o período foi conduzida anualmente a Operação Conjunta Ágata Oeste, em colaboração com os Órgãos de Segurança Pública e outras agências do Brasil, tanto na FF terrestre quanto nas águas interiores. A operação teve objetivo de desenvolver ações preventivas e repressivas contra delitos transfronteiriços e ambientais, sendo estas ações subsidiárias das FA.	Foi realizada uma Operação Conjunta por ano, denominada Ágata Oeste, no período mencionado, em cooperação com os Órgãos de Segurança Pública e outras agências do Estado brasileiro, na faixa de fronteira terrestre e águas interiores, com o desenvolvimento de ações preventivas e repressivas aos delitos transfronteiriços e ambientais, que são ações subsidiárias das Forças Armadas.
Observa-se que o Tratado BIPARTITE atua apenas através da Polícia Federal e as forças do Paraguai, com a alegação de que as forças estaduais não podem integrar por serem consideradas polícia de fronteira e imigração.	Informo que os dados fornecidos referem-se ao ano de 2023. Operações realizadas pela PMMS no ano de 2023 em Ponta Porã: 1. Operação TRIGGER IX; 2. Operação Caminhos Seguros; 3. Operação Ágata Guaicurus II, em conjunto com o EB, PF, PRF, PC, RCB, DOF, PRE; 4. Operação Shamar, em conjunto com a PC e MP; 5. Operação Fronteira Segura IV, em conjunto com o CGM, DETRAN e AGETRAN; 6. Operação Junho Prata, em conjunto com a PC e MP; 7. Operação SULMaSSP, em conjunto com a PC, PMESP (ROTA); e 8. Operação Protetor (HÓRUS). O Tratado BIPARTITE só atua através da PF e as forças do PY, pois a PF alega que as forças estaduais não podem integrar por serem eles a polícia de fronteira e imigração. Em 2022, um simulado para combate a ações do crime de Domínio de Cidades/Novo cangaço foi executado com a participação de todas as forças de ambos os lados da fronteira.
A DNIP/CO colabora com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) em iniciativas conjuntas, tanto por meio da Coordenação de Doutrina de Inteligência Penal (CODINT/DIPEN) em ações de capacitação na área de inteligência penitenciária, como em reuniões envolvendo autoridades do Paraguai e do Brasil.	A DNIP/CO atua em parceria com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), seja por meio da Coordenação de Doutrina de Inteligência Penal (CODINT/DIPEN) em ações de capacitação no eixo inteligência penitenciária, como também em reuniões que envolve as autoridades paraguaias e brasileiras, como a realizada entre 27 a 28 de março de 2023 em Brasília/DF, onde foi promovido um workshop acerca da cooperação regional na prevenção do crime organizado nos presídios do BR-PY. A ação contou com a presença da SENAPPEN, por meio da DNIP/CO, dos Ministérios da Justiça e dos Ministérios Públicos de ambos os países, além da Polícia Nacional e da Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai e da Polícia Federal brasileira

Fonte: Elaboração própria obtidas através da Lei de Acesso à Informação.

As operações conjuntas ou em parceria desenvolvidas nos últimos anos entre as autoridades BR-PY na região de fronteira entre PJC e PP demonstram um compromisso contínuo e robusto no combate à criminalidade transnacional. Desde a Operação Exílio (jun./2020) até a Operação Ignis (dez./2023), houve uma resposta coordenada e sistemática para dismantlar atividades ilícitas como o tráfico de drogas, lavagem de dinheiro e tráfico internacional de armas. A realização anual da Operação Conjunta Ágata Oeste, em cooperação com diversos órgãos de segurança pública e agências do Estado brasileiro, destaca-se como um ponto de destaque nesse esforço conjunto. Logo, observa que a ausência de menção a cooperação específica com órgãos de segurança pública do Paraguai ressalta a

necessidade de fortalecer ainda mais os laços de colaboração entre os dois países para enfrentar os desafios da segurança na região de fronteira.

O segundo ponto a ser compreendido consistiu na análise da integração-cooperação com órgãos de segurança pública do BR-PY e, portanto, enfatizaram que um fortalecimento nesse relacionamento poderia vir a contribuir na resolução de problemas comuns:

A "Operação Protetor" fomenta a integração entre as instituições pertencentes aos entes federativos brasileiros, isto é, não envolve as instituições de segurança pública paraguaias. Especificamente região de PP, no Estado do MS, a Operação Protetor das Divisas e Fronteiras proporciona o aumento da presença do Estado, uma vez que unidades como, por exemplo, Departamento de Operações de Fronteiras da Secretaria de Segurança Pública do MS - DOF/SSP, Batalhão de Polícia Rodoviária da PM de MS - BPMRV/PMMS, Departamento de Repressão à Corrupção e ao Crime Organizado - DRACCO/PCMS, Delegacia Especializada de Repressão aos Crimes de Fronteira - DEFRON/PCMS, entre outras deslocam efetivo para a referida região, onde a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) proporciona o custeio das verbas indenizatórias necessárias para o deslocamento dos agentes de segurança pública de outras regiões à área de fronteira entre PP-BR e PJC-PY (INSTITUIÇÃO D).

Por outro lado:

Atualmente há acordo de cooperação entre a SENAD - Secretaria Nacional Anti-Drogas do Paraguai e a Polícia Federal, neste acordo há cooperação de troca de informações e auxílio de pessoal e ações em andamento em ambos os países, este acordo completará 10 anos em 2024 e conta com estatísticas muito positivas: Senad e PF já fizeram 36 edições da Operação Nova Aliança, apreenderam 7.000 quilos de cocaína e prenderam 300 pessoas em 200 operações conjuntas, além dos 23 criminosos brasileiros, expulsos do Paraguai e entregues às autoridades brasileiras - dados contabilizados até abril de 2023. Outro instrumento utilizado para integração e cooperação é o Acordo Bipartite celebrado pelo Ministro da Justiça e Segurança Pública através da Polícia Federal e o Ministro do Interior através da Polícia Nacional do Paraguai - PNP, este acordo tem atuação na região de Ponta Porã/MS - Brasil e Pedro Juan Caballero no Departamento de Amambai no Paraguai, o objetivo deste acordo é viabilizar a troca útil, oportuna e confiável de informações entre as Organizações de Segurança para contribuir no planejamento de ações desenvolvidas em concordância com o acordo; desenvolver mecanismos orientados a prevenir e solucionar feitos e fenômenos que possam acontecer como consequência de todo tipo de delitos e infrações, respeitando sempre a soberania e o marco legal das partes; e trabalhar na unificação de critérios operacionais e metodológicos que possam permitir na prática a troca de informação entre as partes (INSTITUIÇÃO C).

Portanto a cooperação entre órgãos de segurança do Brasil e do Paraguai, a "Operação Protetor" promove a integração entre instituições brasileiras em Ponta Porã. Por outro lado, há um acordo de cooperação entre a SENAD do Paraguai e a Polícia Federal do Brasil, com resultados positivos, incluindo a Operação Nova Aliança. Além disso, o acordo Bipartite entre a Polícia Federal e a Polícia Nacional do Paraguai visa facilitar a troca de informações na região de PP e PJC. Além disso, buscou identificar sobre o intercâmbio de informação entre os órgãos de segurança pública presentes na fronteira (BR/PY). Embora algumas operações conjuntas tenham sido mencionadas, não há informações claras sobre a existência de protocolos integrados formalizados para ações conjuntas entre órgãos.

É costumeiro o intercâmbio de informações entre o Núcleo Regional de Inteligência da Delegacia Regional de Polícia Civil de Ponta Porã, o SIG (Serviço de Investigações Gerais) da Polícia Civil com a Comissaria de Investigaciones de Pedro Juan Caballero, bem como com outras comissárias, **todavia não se verifica hoje a existência de um protocolo formal** (INSTITUIÇÃO E, grifo nosso).

Algumas respostas mencionam a participação em conselhos ou comitês de segurança pública integrados, como o Conselho Nacional de Segurança Pública, evidenciando algum nível de envolvimento nesse aspecto.

Atualmente há o intercâmbio formal entre as agências SENAD e PNP no Paraguai com está congênere, ademais, entre os Órgãos de Segurança Pública do Brasil que atuam nesta Região de fronteira é realizado o intercâmbio de informações através dos Operadores de Inteligência de forma rotineira e prática auxiliando nas atividades e atendimento das demandas características e finalísticas de cada instituição (INSTITUIÇÃO C).

Alguns órgãos destacam a falta de protocolos formais para esse intercâmbio de informações, o que pode ser um obstáculo para uma colaboração mais eficaz:

Embora tenha ocorrido um simulado em 2022 para combater ações criminosas, envolvendo todas as forças de ambos os lados da fronteira, **não há contatos para troca de informações e inteligência devido à falta de suporte legal para tais ações**. Além disso, são tomadas medidas para evitar ilegalidades processuais e responsabilizações, porém, sem uma ampla integração, o combate efetivo aos crimes na fronteira é dificultado (INSTITUIÇÃO F, grifo nosso).

Ao que diz à participação dos órgãos em conselho/comitê de segurança integrado.

Atualmente esta Unidade participa como Membro Convidado do Gabinete de Gestão Integrada de Fronteiras e Divisas - GGI-FRON-DIV - Polo Ponta Porã que atua no o incremento da integração entre os órgãos do sistema de justiça criminal, defesa social e controle; na implantação do planejamento estratégico como ferramenta gerencial das ações empreendidas pelo sistema de justiça criminal, defesa social e controle e; na constituição da informação de segurança pública como principal ferramenta de ação - este Gabinete se reúne uma vez ao ano para planejar e executar operação integrada na faixa de fronteira - Operação Fronteira Segura. Além disso, eventualmente esta Unidade compõe gabinete ou comitê de gerenciamento de crise quando necessário a alguma demanda urgente (INSTITUIÇÃO F).

Logo, a participação desses órgãos em conselhos ou comitês de segurança pública integrados é fundamental para promover a integração e cooperação entre diferentes entidades e órgãos relacionados à segurança. No caso específico da Unidade F, sua participação como Membro Convidado no Gabinete de Gestão Integrada de Fronteiras e Divisas em PP visa fortalecer a integração entre os órgãos do sistema de justiça criminal, defesa social e controle, além de contribuir para a implementação de estratégias de segurança. Esse envolvimento também inclui a participação em operações integradas, como a Operação Fronteira Segura. Por outro lado, a SENAD/PY participa do Centro de Cooperação Policial Internacional (CCPI), sediado no Rio de Janeiro, enquanto a DNIP/CO colabora com a Polícia Federal de PP/MS em ações que envolvem cooperação binacional, conforme acordos entre BR-PY. Essas

participações evidenciam a importância da colaboração internacional e da integração de esforços para fortalecer a segurança pública na fronteira.

A SENAD/PY compõe o Centro de Cooperação Policial Internacional (CCPI) - entretanto, localizado no RJ, e não na fronteira do BR-PY (no MS). Já por parte da DNIP/CO, há a oferta pela Polícia Federal de PP/MS a ocupar assento em trabalhos que envolvem a ação binacional, incluindo, ainda, nos termos do acordo bipartite BRA/PY (INSTITUIÇÃO G).

Por fim, buscou verificar se existe um protocolo integrado para ações conjuntas entre os órgãos de segurança pública na fronteira entre BR-PY, abrangendo os órgãos públicos.

Entre Órgãos Brasileiros não há instrumento formal integrado para ações conjuntas, entretanto sempre há mobilizações das agências no sentido de promoverem tais ações. Já entre as Agências do Brasil e Paraguai, sempre que necessário é utilizado os Acordos de Cooperação Técnica já celebrados para nortear as ações convenientes ao atingimento dos interesses das partes (INSTITUIÇÃO F).

Especificamente para essa agência ainda não. Entretanto, merece destaque que a SENAPPEN, por meio da DIPEN, possui assento no Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), nos termos do Decreto n. 8903, de 16 de novembro de 2016 e Decreto n. 11273 de 5 de dezembro de 2022, e, por meio deste assento, a DNIP/CO atua no contexto das Operações Ágata que ocorrem nas fronteiras brasileiras dentro de sua área de atuação INSTITUIÇÃO G).

Diante da falta de um protocolo formal integrado entre os órgãos brasileiros para ações conjuntas na fronteira com o PY, é notável o empenho das agências em promover iniciativas de forma colaborativa. No entanto, a eficácia dessas ações é facilitada pela utilização de acordos de cooperação técnica já estabelecidos entre as agências do BR-PY, que direcionam suas atividades em consonância com os interesses mútuos. Embora uma agência específica não disponha desse protocolo, é relevante destacar a participação da PF no âmbito do acordo *Bipartite* e a SENAPPEN, por meio da DIPEN, no Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), o que permite contribuir para as Operações Ágata, promovendo a segurança nas fronteiras brasileiras dentro de sua área de atuação. Essas iniciativas refletem a importância da colaboração entre diferentes entidades e países para enfrentar desafios comuns relacionados à segurança fronteiriça.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, o foco principal consistiu em estabelecer uma análise sobre as ações coordenadas entre os entes federados da segurança pública na fronteira entre PP-BR e PJC-PY, na qual revela a importância da cooperação internacional e interinstitucional no combate à violência transfronteiriça. Ao compreender os atores envolvidos e as operações conjuntas realizadas, percebe-se o impacto positivo dessas iniciativas na promoção da segurança e no enfrentamento ao crime organizado e ao tráfico de drogas na região, mesmo que parta das iniciativas individuais e não de forma coletiva e com um protocolo organizado.

No entanto, é fundamental reconhecer os desafios, como a necessidade de uma base legal sólida às operações e a importância de abordagens transparentes e colaborativas entre as autoridades dos dois países. O fortalecimento das relações entre as organizações brasileiras e paraguaias é essencial para garantir uma resposta eficaz às ameaças à segurança na fronteira e para construir um ambiente de cooperação sustentável e adaptável às demandas de segurança internacional. Assim, investir em protocolos de cooperação eficazes, respeitando a soberania de cada nação e promovendo a integridade institucional, é fundamental para enfrentar os desafios presentes e futuros na fronteira entre Brasil e Paraguai.

As operações conjuntas ou em parceria realizadas nos últimos cinco anos entre as autoridades brasileiras e paraguaias na região de fronteira entre Pedro Juan Caballero e Ponta Porã evidenciam um compromisso contínuo e robusto no combate à criminalidade transnacional. Desde a Operação Exílio (jun./2020) até a Operação Ignis (dez./2023) tem mostrado uma resposta coordenada e sistemática para dismantelar atividades ilícitas como o tráfico de drogas, lavagem de dinheiro e tráfico internacional de armas. Destaca-se, ainda, a realização anual da Operação Conjunta Ágata Oeste, em cooperação com diversos órgãos de segurança pública e agências do Estado brasileiro, como um ponto alto nesse esforço conjunto. No entanto, a ausência de menção à cooperação específica com órgãos de segurança pública do Paraguai ressalta a necessidade de fortalecer ainda mais os laços de colaboração entre os dois países para enfrentar os desafios da segurança na região de fronteira.

Um dos pontos que este trabalho evidenciou é que não existe um protocolo formal sobre o intercâmbio de informação entre os órgãos de segurança pública presentes na fronteira entre BR-PY. Embora haja evidências de interações e trocas de inteligência entre diferentes órgãos de segurança, a ausência de protocolos formais é um obstáculo para uma cooperação mais eficaz. A falta de suporte legal para essas ações e a preocupação com possíveis ilegalidades processuais destacam a necessidade premente de estabelecer acordos formais e

mecanismos de integração para facilitar o combate conjunto aos crimes transnacionais na fronteira. Essa conclusão ressalta a importância de promover colaboração estruturada e transparente entre as instituições envolvidas, visando fortalecer a segurança e proteger os cidadãos de ambas as nações.

Diante da ausência de um protocolo formal integrado entre os órgãos brasileiros para ações conjuntas na fronteira com o Paraguai, destaca-se o compromisso das agências em coordenar esforços de forma colaborativa. A utilização de acordos de cooperação técnica já estabelecidos entre as agências do Brasil e do Paraguai é fundamental para direcionar suas atividades em consonância com os interesses mútuos. Com base no contexto apresentado, propõe a criação de um protocolo de cooperação bilateral entre as organizações brasileiras e paraguaias de combate à violência na região de fronteira entre PP e PJC. Essa proposta visa formalizar e fortalecer os laços de colaboração entre as agências de segurança pública de ambos os países, garantindo resposta coordenada e eficaz diante dos desafios transnacionais.

O protocolo de cooperação deve incluir os seguintes elementos: (i) estabelecimento de um comitê conjunto de segurança, composto por representantes das agências de segurança pública dos dois países, responsável por coordenar e monitorar as ações de combate à violência na fronteira; (ii) definição de mecanismos claros e eficientes para o intercâmbio de informações e inteligência entre as agências brasileiras e paraguaias, garantindo uma comunicação rápida e eficaz no enfrentamento às atividades criminosas; (iii) implementação de operações conjuntas regulares, com planejamento e execução integrados entre as forças de segurança dos dois países, visando dismantelar redes criminosas, combater o tráfico de drogas, armas e outros crimes transnacionais; (iv) estabelecimento de protocolos para a realização de investigações conjuntas e o compartilhamento de evidências, garantindo o devido processo legal e o respeito à soberania de cada país; (v) promoção de atividades de capacitação e treinamento conjunto para os agentes de segurança pública, visando fortalecer suas habilidades e conhecimentos no combate à violência na fronteira; (vi) avaliação periódica da eficácia do protocolo de cooperação e realização de ajustes conforme necessário, garantindo sua adaptabilidade às mudanças no cenário de segurança e às novas ameaças que possam surgir. Por meio desse protocolo de cooperação, busca-se promover uma abordagem integrada e coordenada entre as organizações BR-PY de combate à violência, fortalecendo a segurança na região de fronteira e contribuindo à proteção dos cidadãos de ambos os países.

Dentre as limitações deste estudo destacam-se as dificuldades encontradas na etapa da pesquisa de campo à realização de todas as consultas planejadas, algumas instituições não responderam todas as questões, na qual iria complementar a compreensão e lacunas das ações

conjuntas na fronteira objeto de estudo. Sob esse mesmo entendimento, outra limitação apresenta-se, que foi o fato de não ter se incluído as percepções das instituições do Paraguai, isso possibilitaria uma visão ainda mais ampla sobre a problemática da segurança na fronteira. Por fim, como indicações para futuros trabalhos sobre a temática, além de estudos que satisfaçam as limitações encontradas neste, indica-se conhecer as demais realidades, em outras cidades fronteiriças, que são tantas e encontram ao longo de toda a extensa FF.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, J. C. **A dinâmica das fronteiras**: os brasiguaios na fronteira entre o Brasil e o Paraguai. São Paulo: Annablume, 2010. 268p. Disponível em: [Link](#).
- ALVARES, M. C.; BALLESTEROS, P. R.; SALLA, F. Violencia y Fronteras en Brasil. In: CARRIÓN, F.; ESPÍN, J. **Relaciones fronterizas**: Encuentros y Conflictos. Quito, Equador: Flacso, 2011.
- ANDRADE, I. de O.; LIMA, R. C. Segurança e defesa nacional nas fronteiras brasileiras. PÊGO FILHO, B. (Org.). **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação de política pública. Brasília: Ipea; MI, 2018. 453p. v.1. Disponível em [Link](#)
- AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 13-28. Disponível em: [Link](#).
- AZEREDO, T. **Soberania dos territórios e Estados-nação**, 2022. Disponível em: [Link](#) Acesso 24 jul 2022.
- AZEVEDO, R. As políticas públicas de segurança na região Sul: super encarceramento, criminalidade e sensação de insegurança. **Políticas de segurança pública**. ZIMERMAN, A. (Org.). Santo André/SP: Universidade Federal do ABC, 2017.
- BANDUCCI JR., Á. Mercado popular na fronteira do Paraguai com o Brasil: parâmetros de legalidade e relações de alteridade. In: **V Reunião Equatorial de Antropologia e XIV Reunião de Antropologia do Norte e Nordeste**. Anais... [...]. Maceió, 2015.
- BARROS, A. J. S; LEHFELD, N. A. S. Fundamentos de Metodologia Científica: um guia para a iniciação científica. 2 ed. São Paulo: Pearson Makron Books, 2000-.
- BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2001.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 1977.
- BRASIL. **Portaria nº 125, de 21 de março de 2014**. Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 56, 26 mar. 2014, Seção 1, p. 45.
- BRASIL, Ministério da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do Programa de desenvolvimento da Faixa de Fronteira**: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília: MIN, 2005. Acesso em: 12 jul 2023. Disponível em: [Link](#).
- BRASIL. **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011**. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Diário Oficial da União, Brasília, 9 jun. 2011. Acesso em: 17 set. de 2023. Disponível em: [Link](#).
- BRASIL. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014**, cria a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social.
- BRASIL. **Decreto Federal n. 9.759**, de 11 de abril de 2019. Brasília, 2019.
- BRASIL. **Portaria nº 125, de 21 de março de 2014**. Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 56, 26 mar. 2014, Seção 1, p. 45.

- BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Segurança Pública nas Fronteiras: Diagnóstico Socioeconômico e Demográfico**. Brasília, 2016. Disponível em: [link](#). Acesso em: 02 jan. 2024.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Segurança Pública nas Fronteiras: Diagnóstico Socioeconômico e Demográfico**. Brasília, 2016. Disponível em: [link](#). Acesso em: 07 jan. 2024.
- BREI, Z. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 1, p. 64-77, 1996. Disponível em: [Link](#).
- BONETI, L. As políticas públicas no contexto do capitalismo globalizado: da razão moderna à insurgência de processos e agentes sociais novos. **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, v. 5, n. 5, p. 17-28, 2012. Disponível em: [Link](#).
- BONI, V.; QUARESMA, J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, v. 2, n. 1, p. 68-80, 2005. Disponível em: [Link](#).
- BUZAN, B.; WEAVER, O.; WILDE, J. **Security: A new framework for analysis**. Londres: Lynne Rienner Publishers, Inc, 1998.
- CEPIK, M.; ARTURI, C. S. Tecnologias de informação e integração regional: desafios institucionais para a cooperação Sul-Americana na área de segurança. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 651-692, 2011. [Link](#).
- CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W.; CARVALHO, A. O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil. Rio de Janeiro: **IPEA**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 1144: 1-30, 2005. Acesso em: 1 jul 2022. Disponível em: [Link](#).
- CORDOBA, I. R. Os Desafios da segurança pública no combate ao narcotráfico na fronteira Brasil-Paraguai no período Lula da Silva e Dilma Rousseff. 2018.
- COSTA, M. **Políticas de segurança e defesa da fronteira brasileira no contexto de integração regional: os casos das fronteiras Brasil-Paraguai e Brasil-Uruguai**. 2017. 210f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: [Link](#).
- DAHL, R. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 2015.
- DA LUZ, A. J.; DE SOUZA, E. B. C.; CUNHA, L. A. G. A atuação do BPFron como resultado das políticas públicas de segurança para a Tríplice Fronteira no Brasil. **Terr@Plural**, v. 13, n. 1, p. 208-223, 2019.
- DELMAS-MARTY, M. **Os grandes sistemas de política criminal**. Barueri: Manole, 2008.
- FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário brasileiro de segurança pública. São Paulo: FBSP, 2016. ano 7. Disponível em: [Link](#).
- FERREIRA, M. A. S. V.; DE MEDEIROS, J. L. Cooperação Militar contra o Crime Organizado: Brasil e Paraguai no combate ao narcotráfico (1988–2017). **Sociedade e Cultura**, v. 23, 2020.
- FOGEL, R. **La región de la triple frontera: territorios de integración y desintegración**. Sociologias. Porto Alegre, ano 10, n. 20, pp. 270-290, 2008. Disponível em: [Link](#).
- FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- FREITAS, V.; OLIVEIRA, W. Fusion center, um passo decisivo no avanço da segurança pública. **Consultor Jurídico**, v. 5, 2020. Acesso em: 1 jul 2022. Disponível em: [Link](#).

- FURQUIM JR., L. **Fronteiras terrestres e marítimas do Brasil: um contorno dinâmico**. 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia). 230 f. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: [Link](#).
- GARLAND, D. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.
- GEMELLI, V. **As redes do tráfico: drogas ilícitas na fronteira Brasil e Paraguai**. 2013. 178 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Francisco Beltrão, 2013. Disponível em: [Link](#).
- GIL, A. **Como elaborar projetos de pesquisas**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- Governo do Estado. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública - SEJUSP. **Relatório de Gestão da Segurança Pública 2015**. Mato Grosso do Sul: SEJUSP, 2015.
- GRECO FILHO, V. **Comentários à lei de organização criminosa: Lei n. 12.850/13**. São Paulo: Saraiva, 2014.
- HOFLING, E. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001. [Link](#)
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Informações sobre Ponta Porã**. 2018. Acesso em 10/09/2023. [Link](#)
- IBGE. BRASIL. Disponível em: [Link](#).
- IBGE. PARAGUAI. Disponível em: [Link](#).
- JARA, G. A imprensa da fronteira Ponta Porã/Pedro Juan Caballero como protagonista na integração comunicacional. In: Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. nº XXI, 2019, Goiânia – GO. Anais...Goiânia: **XXI Congresso de Ciências da Comunicação na Região Centro-Oeste**. [Link](#)
- JOHNSON, G. A.; LAPERE, A. C. L. Políticas Públicas, Fronteiras e Integração Sul-Americana. **Tempo da Ciência**. (Volume 21, Número 42) - 2º semestre de 2014.
- JOHNSTON, M. Right & wrong in American politics: Popular conceptions of corruption. **Polity**, v. 18, n. 3, p. 367-391, 1986. [Link](#)
- LAMBERTI, E. **Dinâmica comercial no território de fronteira: reexportação e territorialidade na conurbação Ponta Porã e Pedro Juan Caballero**. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Programa de pós-graduação em Geografia. Dissertação de Mestrado. 93f. Aquidauana, 2006. [Link](#)
- LUZ, A. **A segurança na fronteira: o papel do Batalhão de Polícia de Fronteira (BPFRON) no Estado do Paraná**. 229 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Geografia -Doutorado), Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2020. [Link](#)
- LIMA, R. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 33, n. 96, p. 53-68, 2019. Acesso em: 15 jul 2022. [Link](#)
- MACHADO, L. Estado, territorialidade, redes: cidades-gêmeas na zona de fronteira sulamericana. In: SILVEIRA, M. (Org.). **Continente em chamas: globalização e território na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 243-281. [Link](#)
- MACHADO, L. Cidades na fronteira internacional: conceitos e tipologia. In: NUÑEZ, A.; PADOIN, M.; OLIVEIRA, T. (Orgs.). **Dilemas e diálogos platinos “fronteiras”**. Dourados: Editora UFGD, 2010. [Link](#)
- MARQUEZINI, A. **Circulação de mercadorias na fronteira entre Brasil e Paraguai: as cidades de Foz do Iguaçu (PR) e Ponta Porã (MS)**. 2011. Dissertação (Mestrado em

- Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011. [Link](#)
- MARCONI, M.; LAKATOS, E. **Fundamentos de metodologia científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- MEDEIROS, J. **Cooperação Bilateral no Combate à Criminalidade Organizada Transnacional: Uma Análise das Ações Brasileiro-Paraguaias nas Regiões de Fronteira**. João Pessoa, Dissertação (Mestrado) Ufpb/Ccsa. 2018. [Link](#)
- MISSE, M.; ZILLI, L. F.; HIRATA, D. V.; RENOLDI, B. **Gestão da Política de Segurança Pública nas Regiões da Fronteira: Resultados Gerais de uma Pesquisa**. 2014.
- MOREIRA, P. Trajetórias conceituais e novas formas de interação nas fronteiras brasileiras. NAIM, Moisés. **Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global**. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.
- PARAGUAY. **Ley 2532**. Que establece la zona de seguridad fronteriza de la Republica del Paraguay. Assunção 9 dez. 2005. Disponível em: <<http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4025/ley-n-2532-establece-la-zona-de-seguridad-fronteriza-de-la-republica-del-paraguay>>. Acesso em 05 jan. 2024.
- PÊGO, B. *et al.* (Orgs.). **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**. Brasília: Ipea; MI, 2018. 453p. Acesso em: 1 jul 2022. [Link](#)
- NEVES, A.; BAPTISTA, G.; ENGEL, C.; MISSE, M. **Segurança pública nas fronteiras, sumário executivo: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)**. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016. [Link](#)
- NFMS – Núcleo Regional para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul. **Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira/MS**. 2012.
- NUCCI, G. **Organização criminosa**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
- NUNES, M. Papel e ações das instituições brasileiras na faixa de fronteira. In: PÊGO, B. *et al.* (Orgs.). **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**. Brasília: Ipea; MI, 2018. 453p. Acesso em: 1 jul 2022. [Link](#)
- OLIVEIRA, T. (Org.) **Território sem limites: estudos sobre fronteiras**. Campo Grande: Editora UFMS, 2005. p. 9-15. [Link](#)
- OLIVEIRA, T. Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-práticos. In: Território sem limites. **Território sem limites: estudos sobre fronteiras**. Campo Grande: Editora UFMS, 2005. p. 377-408. [Link](#)
- OLIVEIRA, M. **A Fronteira Brasil-Paraguai: principais fatores de tensão do período colonial até a atualidade**. 2008. 110 p. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Geografia. Universidade de Brasília, Brasília, 2008. [Link](#)
- OLIVEIRA, T.; ODDONE, N. Vulnerabilidades e potencialidades na fronteira mesopotâmia: o território entre o Brasil e o Paraguai, entre os rios Paraná e Paraguai. In: TRINCHERO, H.; OLIVEIRA, T. (Orgs.). **Fronteiras platinas: território e sociedade**. Dourados/MS: Editora UFGD, 2012, v. 1, p. 149-178.
- OLIVEIRA, A. Espaços de violência: os homicídios nas cidades-gêmeas da fronteira brasileira. **Sociedade em Debate**, v. 25, n. 1, p. 104-122, 2019. [Link](#)
- PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

- PÊGO FILHO, B.; MOURA, R.; KRÜGER, C.; NUNES, M.; OLIVEIRA, S. (Org.). **Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública**. Brasília: Ipea; MI, 2017. 276p. Acesso em: 17 jun 2022. [Link](#)
- PORTELLA, D.; ARAÚJO, E.; OLIVEIRA, N.; CHAVES, J.; ROCHA, W.; OLIVEIRA, D. Homicídios dolosos, tráfico de drogas e indicadores sociais em Salvador, Bahia, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, p. 631-639, 2019. [Link](#)
- RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do Poder**. São Paulo: Editora Ática, 1993.
- RAFFESTIN, C. A ordem e a desordem ou os paradoxos da Fronteira. Prefácio. In: OLIVEIRA, T. (Org.) **Território sem limites: estudos sobre fronteiras**. Campo Grande: Editora UFMS, 2005. p. 9-15.
- RODRIGUES, A. A subjetividade da abordagem da violência na fronteira política-administrativa em Ponta Porã/MS. Anais do 2º CONGEO- **Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território Natal**, Rio Grande do Norte - 5 a 8 de outubro de 2016, p. 570, 2015.
- RODRIGUES, F. da S. As Ameaças no Arco Central da Faixa de Fronteira Brasileira e sua Relação com a Segurança Integrada. **Centro de Estudos Estratégicos do Exército: Análise Estratégica**, v. 28, n. 1, p. 29-46, 2023.
- SALLA, F.; ALVAREZ, M.; ALVES, R.; OLIVEIRA, A. Espaços de violência: os homicídios nas cidades-gêmeas da fronteira brasileira. **Sociedade em Debate**, v. 25, n. 1 esp., p. 104-122, 2019. [Link](#)
- SANTOS, M. **Técnicas espaço tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional**. São Paulo/SP: Hucitec, 1994. Acesso em: 17 jun 2022. [Link](#)
- SANTOS, B. R. V.; BARROS, P. S. A Política Externa Brasileira e as Fronteiras no Processo de Integração da América do Sul. In: **Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)**, n. 22, 2016. Disponível em: [link](#). Acesso em: 1 jan. 2024.
- SILVA, M. Corrupção: tentativa de uma definição funcional. **Revista de Administração Pública**, v. 28, n. 1, p. 18- 23, 1994.
- SILVA, P.; PEREIRA, M.; BRITO, M.; CARVALHO, M. A ação corrupta em uma organização multinacional: uma análise sob a ótica da abordagem construcionista. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 11, n. 6, p. 1-27., 2013. [Link](#)
- SILVA, G. de V. **Usos contemporâneos da fronteira franco-brasileira: entre os ditames globais e a articulação local**. 2008. 175f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.
- SOUZA, E. Por uma cooperação transfronteiriça: algumas contribuições para as dinâmicas territoriais da fronteira Brasil-Paraguai. **Revista GeoPantanal**, v. 8, n. 15, p. 63-78, 2013.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006. [Link](#)
- SOUZA JR., M. **A Dinâmica da gestão de ilegalismos na fronteira entre Ponta Porã e Pedro Juan Caballero**. 2020. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS. 2020. [Link](#)
- TEIXEIRA, E. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais da Bahia (AATR-BA), 2002. Acesso em: 02 mar. 2023. [Link](#)
- TEIXEIRA, J. A presença do estado na paisagem transfronteiriça. Anais do XIV ENANPEGE. Campina Grande: Realize Editora, 2021. Acesso em: 02 mar. 2023. [Link](#)

TEODORO, V.; TEIXEIRA, D.; COSTA, D.; FULLER, B. O conceito de bacia hidrográfica e a importância da caracterização morfométrica para o entendimento da dinâmica ambiental local. **Revista Uniara**, v. 11, n. 20, p. 137-156, 2007. [Link](#)

TORRECILHA, M. **A gestão compartilhada como espaço de integração na fronteira**: Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai). Programa de Pós graduação em Geografia Humana. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013. [Link](#)

VAZ, L. G. **A dinâmica do crime organizado transnacional na fronteira Brasil-Paraguai: um estudo sobre o tráfico de armas e drogas**. 2023. Dissertação (mestrado em Ciências Militares) - Escola de Comando Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2023.

VOIGT, R. Quem é o soberano? Sobre um conceito-chave na discussão sobre o estado. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, p. 105–113, 2013. Acesso em: 6 jul. 2023. [Link](#)

WACQUANT, L. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

WOOD, E. O *demus* versus “nós o povo”, das antigas às modernas concepções de cidadania”. *In*: _____. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2003.

APÊNDICES

Apêndice A - Roteiros para entrevistas semiestruturadas aos gestores e atores.

Roteiro à entrevista semiestruturada aos Gestores dos Órgãos vinculados à Segurança Pública na fronteira entre PP-BR e PJC-PY no combate à violência

“Ações coordenadas(?) entre os entes federados da segurança pública em PP-BR e PJC-PY no combate à violência: análise das ações (2019-2023)”

A pesquisa faz parte da dissertação do mestrando Diego José Santana Gordilho Leite (UFGD), sob orientação do Prof. Dr. Renato Fabiano Cintra (UFGD). O objetivo central é analisar as ações coordenadas na fronteira entre Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY) no combate à violência, frente a necessidade de ações conjuntas no âmbito da administração pública entre os Entes Federados, bem como, investigar as lacunas e a falta de integração estatal que podem ou não corroborar com o fenômeno da soberania sem territorialidade. Apesar do foco da pesquisa ser as políticas públicas desenvolvidas e em desenvolvimento no combate à violência, ressalta que a pesquisa não possui caráter político partidário.

Roteiro I: Combate à Violência na Fronteira BR-PY

A. Mapeamento dos Atores Envolvidos: 1. Quais organizações públicas brasileiras e paraguaias atuam diretamente no combate à violência na fronteira entre Brasil e Paraguai? 2. Quais organizações sociais e privadas têm participação significativa nesse contexto?

B. Identificação de Ações Conjuntas: 3. Quais são exemplos de ações conjuntas realizadas nos últimos 5 anos, envolvendo no mínimo duas organizações (uma brasileira e uma paraguaia)? 4. Como essas ações foram estruturadas e quais foram os resultados alcançados?

C. Descrição das Ações de Promoção da Cooperação: 5. De que forma as ações conjuntas contribuíram para a promoção da cooperação entre as organizações brasileiras e paraguaias no combate à violência na fronteira? 6. Existem casos específicos que demonstram o fortalecimento das relações e a efetividade dessas ações?

D. Proposta para Organização ou Protocolo de Cooperação: 7. Com base na análise das ações conjuntas, quais seriam os elementos essenciais para a elaboração de um protocolo de cooperação entre organizações BR-PY no combate à violência? 8. Como garantir que esse protocolo seja eficiente, sustentável e adaptável às dinâmicas específicas da fronteira?

Roteiro II: Consulta oficial aos órgãos por e-mail - dados secundários.

(1) Quais as operações conjuntas ou em parceria desenvolvidas nos últimos 5 anos (2019/2023) entre o órgão consultado e outros órgãos atuantes na segurança pública (municipal, estadual/federal)? (2) Nos últimos 5 anos (2019/2023) teve alguma integração/cooperação com órgãos de segurança pública com o Paraguai? (3) Há intercâmbio de informação entre os órgãos de segurança pública presentes na fronteira BR-PY? (4) O órgão consultado participa de algum conselho/comitê de segurança pública integrado? (5) A formalização do acordo bipartite entre BR e PY tem refletido em ações concretas de integração institucional com resultados eficientes no âmbito da segurança pública? (6) Há algum protocolo integrado para ações conjuntas entre órgãos de segurança pública na fronteira entre BR/PY? Tanto entre os órgãos brasileiros, quanto entre os paraguaios?

Agradecemos pela sua atenção e seu tempo disponibilizado.