

MATO GROSSO DO SUL E OS DESAFIOS DE SEGURANÇA PÚBLICA EM SUAS FRONTEIRAS: DISTÂNCIAS ENTRE AS ALTA E BAIXA POLÍTICAS

MATO GROSSO DO SUL AND THE PUBLIC SECURITY CHALLENGES AT THEIR BORDERS: DISTANCES BETWEEN HIGH AND LOW POLICIES

Marco Aurélio M. de Oliveira¹

Manix G. dos Santos²

RESUMO

Este artigo trata da Segurança Pública em Mato Grosso do Sul, Brasil, com ênfase em sua região de fronteira. Abordamos a partir da perspectiva trazida pelo reconhecimento da existência de *alta e baixa políticas*, que terminam por traçar as estratégias de ações, bem como executá-las. Nosso objetivo é identificar as distâncias entre tais esferas políticas e analisar os reflexos que os agentes públicos e a população envolvidos nesse cenário convivem. Entendemos que a fronteira é local diferenciado do resto do território nacional, associado a isso verificamos que os conceitos de territórios e territorialidades muitas vezes não são considerados em tais estratégias. Nossos estudos foram realizados a partir de uma opção metodológica que permitisse conduzir a uma análise no triplo sentido: da realidade; do discurso; e, do debate teórico e empírico trazidos pela literatura e experiência de agentes públicos.

PALAVRAS-CHAVE

Segurança Pública; Fronteira; Mato Grosso do Sul

ABSTRACT

This article deals with Public Security in Mato Grosso do Sul, Brazil, with emphasis on its border region. We approach from the perspective brought about by the recognition of the existence of high and low politics, that end up tracing the strategies of actions, as well as executing them. Our objective is to identify the distances between such political spheres and to analyze the reflexes that the public agents and the population involved in this scenario coexist. We start from the assumption that the frontier is local differentiated from the rest of the national territory, associated to that the concepts of territories

1 Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo, Docente da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil, email: marco.cpan@gmail.com

2 Mestre em Estudos Fronteiriços pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil, email: manixg@hotmail.com

and territorialities that in these strategies often are not considered. Our studies were carried out based on a methodological option that could lead to an analysis in the triple sense: of reality; of discourse; and, of the theoretical and empirical debate brought by the literature and experience of public agents.

KEY-WORDS

Public Security; Border; Mato Grosso do Sul

Introdução

Este artigo trata da Segurança Pública em Mato Grosso do Sul, com ênfase em sua região de fronteira. Abordamos a partir da perspectiva trazida pelo reconhecimento da existência de *alta e baixa políticas*, que terminam por traçar as estratégias de ações, bem como executá-las. Nosso objetivo é identificar as distâncias entre tais esferas políticas e analisar os reflexos que tanto os agentes públicos e a população envolvidos nesse cenário convivem.

Partimos do pressuposto de que a fronteira é local diferenciado do resto do território nacional, associado a isso os conceitos de territórios e territorialidades que nessas estratégias muitas vezes não são considerados, trazendo com isso reflexos na eficiência, eficácia e efetividade de suas ações. Entendemos que a fronteira, além de um enorme desafio para as autoridades, em diversas de suas peculiaridades, como porosidade, formalidades e funcionalidades, caracteriza-se como espaço marginalizado tanto pelo senso comum quanto pela *alta política*. Neste ínterim cabe uma reflexão de quanto é conservadora a visão sobre a fronteira, sendo que todos os assuntos relacionados à Segurança Pública naquela região, suscita a ideia de militarização e de controle sob forças desmedidas. Tal espectro povoa tanto as mentes mais comuns até as que ocupam os mais elevados escalões da administração pública.

Nossos estudos foram realizados a partir de uma opção metodológica que permitisse conduzir a uma análise no triplo sentido: da realidade, quando averiguamos dados demográficos, espaciais e históricos; do discurso, na medida em que avaliamos a visão das autoridades de Segurança Pública quanto às complexidades que o tema fronteira possui; e, do debate teórico e empírico, expressos em autores consagrados como Michel Foucher, Oswaldo Truzzi e Lia Osório Machado, bem como de dissertações de Mestrado aprovadas no Mestrado em Estudos Fronteiriços, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Ainda sobre a questão metodológica, no entendimento de Said (1998), o pesquisador deve ocupar uma *posição estratégica* perante o objeto da pesquisa. Ou seja, as observações, as análises, portanto, os entendimentos a serem construídos a respeito de determinado objeto, dependem da qualificação da posição em que o pesquisador se encontra. Para isso, Said recomenda que o pesquisador deva ter *preparo estratégico* para que possa encontrar na literatura disponível os referenciais críticos que o prepararão. Seguindo este raciocínio, nossa

metodologia se principiou na revisão bibliográfica, onde esperamos encontrar substanciais colaborações para construir este artigo, além de alguns conceitos a respeito de fronteira e Segurança Pública.

Na primeira seção procuramos fazer uma apresentação de Mato Grosso do Sul, dando ênfase ao seu processo histórico, considerando seus estreitos laços com o latifúndio, além da presença indígena e as proximidades entre a parte lusa e a hispânica no Continente. Na segunda seção, avaliamos o discurso de duas autoridades de Segurança Pública daquele estado, especialmente no tocante à ausência de reconhecimento das fronteiras como local de permanentes exigências de preparo de seus agentes públicos que lá atuam. Na terceira seção, analisamos os efeitos práticos que o distanciamento entre as *alta* e *baixa* políticas produzem nos efetivos policiais em Mato Grosso do Sul, em especial na cidade de Corumbá, situada na fronteira com a Bolívia.

Mato Grosso do Sul: Segurança Pública e suas fronteiras.

Mato Grosso do Sul (MS) é fruto de divisão de Mato Grosso (MT), através da Lei Complementar n.º 031, de 11 de outubro de 1977. Contudo, a história do antigo MT uno é a história de MS, uma vez que é impossível uma nova unidade da federação ser criada, como foi o MS, estabelecendo rupturas das mais profundas com seu passado. Falamos aqui de três aspectos que consideramos muito relevantes para este artigo: latifúndio, demografia e fronteira, incluindo os povos indígenas.

Parafraseando Bittar (2009, vol. 2, p. 34), MS é um estado eminentemente agropecuário. Isso traz consequências das mais variadas, como, por exemplo, a concentração de terra. Tão forte essa ligação com o latifúndio que levou Paulo Coelho Machado, importante fazendeiro e memorialista da oligarquia de MT e MS, afirmar que esse estado “deve tudo ao boi”, pois lá é um “Texas melhorado”.

No tocante ao latifúndio, é importante observar que o antigo MT foi forjado a partir de um processo de expansão bandeirante, que levou à exploração aurífera e, posteriormente, à fixação da população a partir de uma ocupação militar (ESSELIN, 2011, pp. 151-152). E, portanto, a questão da terra foi central em todas essas etapas, uma vez que o enredo tradicional indica que a expansão territorial se consolida a partir da fixação humana. Porém, estamos falando de uma extensa área com pouco efetivo para seu domínio, o que incluía o trato com os nativos, que desembocavam em três possibilidades: extermínio, fuga ou adestramento. Neste aspecto, ocorreram diversas disputas entre lusos e espanhóis nessa extensa fronteira, ora pelo ouro ora pelos chiquitanos, povo que fora alvo de interesses por ambas as coroas, por terem sido adestrados pelos jesuítas quanto à pecuária, lavoura e comércio (OLIVEIRA, 2014).

Tais problemas demográficos nos dias atuais podem diferir do sentido histórico na forma, mas, não no conteúdo, uma vez que, a título de exemplo, MS possui território cerca de 50% (cinquenta por cento) maior do que o do Paraná, e conta com população que equivale a 82,5% (oitenta e dois vírgula cinco por cento) da que habita a região metropolitana de Curitiba. Isso, sem mencionar a irresoluta questão indígena, notadamente em região de fronteira. Além do fato de que a partir dos anos 1980, com as novas tecnologias aplicadas no campo ocorreu o seu esvaziamento populacional no campo, ocasionando problemas sociais nas cidades, incluindo o aumento de favelas (BITTAR, vol. 2, p. 43).

É necessário entender que o não reconhecimento oficial da existência de territórios específicos e históricos dos povos nativos leva aos conflitos de terra com indígenas, que ainda assombram esses proprietários de latifúndios, que, ao menos ideologicamente, estão presos a métodos arcaicos. Isso, principalmente, no que tange a repelir ou controlar essa população, evidentemente com avais políticos. Essa realidade não passa imune à rotina policial, pois a falta de preparo conduz a situações extremadas, como no caso da morte do índio Oziel Gabriel, em 2013, cuja autoria foi apontada pelo Ministério Público Federal (MPF) como sendo da Polícia Federal (PF) (O GLOBO). A situação inversa também ocorre, como por exemplo, o assassinato de Rodrigo Pereira Lorenzato e Ronilson Guimarães Bartier, dois policiais civis em Porto Cambira, Dourados, em 2006, cujo enredo destaca a falta de conhecimento da realidade e de preparo para atuar nessas situações de faixa de fronteira, potencializada pela defesa do latifúndio e conflitos com indígenas (O ESTADO DE SÃO PAULO). Ainda, existem os conflitos entre os órgãos de Segurança Pública no que tangem a quem compete atender ocorrências em aldeias (MARTINS JÚNIOR, 2016, p. 82), embora, autoridades já tenham se pronunciado quanto à complexidade dos assuntos, associando desde o narcotráfico até a questão indígena, chamando a atenção para “(...) a necessidade de discussão de uma política diferenciada para os estados fronteiriços” (CORREIO DO ESTADO, 2016, p. 5)

Quando da implantação de MS, a estruturação dos órgãos administrativos e operacionais desse estado contou com parte do efetivo de MT, que permaneceu como integrante do quadro de pessoal e seus órgãos já existentes. A Polícia Civil de Mato Grosso do Sul (PCMS) não diferiu dos outros órgãos, organizando-se através de estrutura herdada, e, no final do ano de 1983, ocorreu o primeiro concurso público para todas as categorias funcionais da instituição, sendo que no dia 12 de março de 1984 juntamente com a aula inaugural dos selecionados, iniciou-se a atividade da Academia de Polícia Civil de MS (ACADEPOL-MS) (MATO GROSSO DO SUL-a).

Devemos considerar o fato de que a ACADEPOL-MS não estabeleceu cadeira específica sobre a fronteira para formação de seus policiais, isso desde

sua criação. Tal lacuna impede que os policiais civis obtenham formação que os permita identificar algumas características de MS, que se difere da maioria das Unidades da Federação. Falamos aqui das porosidades em suas fronteiras, um dos elementos mais importantes na vivência fronteiriça, e que ao policial civil caberá identificar como inerente à realidade que o cerca. Trataremos aqui de aspectos que, sendo incorporado à capacitação, poderá auxiliar no melhor desempenho de policiais em região de fronteira: sua porosidade; características geográficas e demográficas; e, algumas de suas funcionalidades.

No tocante à porosidade, há diversos estudos realizados, inclusive no âmbito do Mestrado em Estudos Fronteiriços (MEF), da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Em alguns deles foram elaboradas e aplicadas tipologias que podem dar importantes contribuições para a compreensão sobre elas, como a integração nas fronteiras do estado sendo *formal* e *funcional* a partir das combinações de efetivas trocas que ali se materializam. A integração *formal* estaria estabelecida a partir de circuitos que operam na legalidade de suas operações, especialmente de importação/exportação, e que possuem autonomia sobre as vidas e empresas que lá estão. A integração *funcional* ocorre através de suas atividades cotidianas que não são, necessariamente, sustentadas em acordos jurídicos (OLIVEIRA, 2005, pp. 377-408). A respeito das práticas de integração *funcional*:

(...) devemos considerar que a riqueza da funcionalidade regional, traz consigo uma série de outras atividades não apenas funcionais, mas, também, não lícitas. As facilidades induzidas pela dinâmica das articulações econômicas e sociais não formais 'abrem espaço' para articulação, penetração e consolidação de atividades malévolas (tipo: o narcotráfico, o contrabando, etc.) por grupos que se articulam em redes além das nações. (OLIVEIRA, 2005, p. 384)

Considerando as tipificações acima, devemos observar que MS é um estado peculiar, em comparação ao restante da nação. Isso porque em todas as suas cidades lindeiras tais práticas são corriqueiras, havendo diferenciação apenas quanto à escala das atividades. Seja no campo da formalidade ou da funcionalidade, MS possui marcas profundas de integração entre os povos que compõem suas fronteiras. São características tão marcantes na história e no presente de MS que seja em qual for a esfera política, elas poderão contribuir nos estudos e planejamentos sobre Segurança Pública naquele estado.

Consideramos também relevantes, no tocante à Segurança Pública, as disposições territoriais e demográficas de MS quanto às suas fronteiras. Observando pelo estrito determinado no escopo do que é a Faixa de Fronteira (FF), ou seja, os 150 km perpendiculares ao limite, teremos MS com dados muito impactantes. Senão, vejamos, dos 79 (setenta e nove) municípios que o compõem, 44 (quarenta e quatro) estão em FF, sendo 06 (seis) na condição de cidades gêmeas.

Esses municípios de FF, somados seus territórios, equivalem a 53,8% do de MS. Ainda, com população de 1.074.297 habitantes, comporta 43,8% de um total de 2.449.024 de MS (IBGE). Destacamos que não podemos desconsiderar que esta população fronteiriça, em contagem oficial, não inclui os migrantes pendulares e demais estrangeiros que circulam diariamente neste território, pois certamente o estoque será bem maior do que os números censitários oficiais.

Com tais características, MS pode ser considerado um estado eminentemente fronteiriço (MARTINS JÚNIOR, 2016, pp. 75-82), contudo possuidor de descompassos entre esferas políticas, especialmente, no que concerne ao planejamento, preparação de funcionários e ações visando as integrações tipificadas como “funcionais”. Alguns estudiosos apontam que a questão de Segurança Pública na região de fronteira em MS como merecedora de destaque no ordenamento jurídico:

(...) temos clara a ideia de que a atividade de prestação de Segurança Pública na fronteira é algo que deve ser acrescido de um importante elemento, que modifica, influencia e direciona a natureza desse serviço essencial: a própria fronteira, com suas peculiaridades, suas matizes, relações, princípios e territorialidades, que em muitos casos são considerados de maneira diferente e, por vezes, até contrário aos princípios e normas preconizados no ordenamento jurídico dos Estados. As relações interpessoais e comerciais envolvendo os dois países estabelecem regras que, apesar de não escritas, determinam o dia-a-dia e a rotina na fronteira, havendo a necessidade de seu estudo e conhecimento, com o fim de que sirvam como base para elaboração, o estabelecimento e a aplicação, de forma coerente e racional, das estratégias e das políticas públicas de Segurança Pública. (SILVA NETO, 2016, p. 75)

Há, entretanto, problemas severos quanto à Segurança Pública em região de fronteira, especialmente quanto ao seu efetivo, como observamos abaixo:

As queixas por falta de efetivo são constantes em todas as instituições presentes nos municípios de fronteira [de MS], mas, com base nas informações levantadas “Segurança Pública nas Fronteiras” (...), notou-se, com relação à Polícia Militar, que a distribuição de agentes é desigual e não se pauta pela razão do efetivo e quantitativo populacional atendido. É possível observar que uma série de municípios da linha de fronteira como Coronel Sapucaia, Sete Quedas, Paranhos encontram-se inexplicavelmente desguarnecidos. (MARTINS JÚNIOR, 2016, p. 80)

Para tentar resolver alguns problemas de região de fronteira, como roubo de gado, por exemplo, foi criado em 1988 o Grupo de Operações de Fronteira (GOF), que posteriormente, em 1999, foi transformado em Departamento de Operações de Fronteira (DOF). Tal iniciativa era subsidiada pela Sociedade Amigos da Liberdade Vigilância e Espera (S.A.L.V.E.), ONG que supria com recursos financeiros onde o estado não provinha. Tratava-se de buscar unir em

operações ambas as forças policiais, a Militar e a Civil, instituindo o conhecido “Ciclo Completo”, ou seja, desde o flagrante até a instauração de inquérito (SILVA NETO, 2016, pp. 44-86). Em 2006 foi criada a Delegacia Especializada de Repressão aos Crimes de Fronteira (DEFRON), com o principal intuito de formalizar as ações do DOF (MARTINS JUNIOR, 2016, p. 80).

Ao longo das fronteiras de MS é corriqueira a ocorrência de roubos e furtos de veículos, especialmente, nas cidades gêmeas onde:

(...) a fronteira é utilizada para a fuga de criminosos após a prática de assaltos. Principalmente o furto e o roubo de motocicletas paraguaias utilizadas pelos brasileiros, cuja situação irregular no país dificulta o registro de ocorrências e inviabiliza a posterior identificação dos veículos revendidos. Veículos roubados no Brasil também são revendidos no Paraguai e Bolívia com o intuito de financiar a compra de drogas. Mesmo carros roubados em outros estados atravessam a fronteira, beneficiando-se do fato de que os controles tendem a centrar-se no fluxo que vem dos países vizinhos para o Brasil. (MARTINS JUNIOR, 2016, p. 79)

Há por parte da Polícia Militar de Mato Grosso do Sul (PMMS) e da PCMS alguns esforços em combater o contrabando, ocorrido em larga escala nessas fronteiras, especialmente os de cigarros. De acordo com Martins Júnior (2016), os policiais não se interessam em combater mais vivamente o descaminho alegando ser isso competência da Receita Federal do Brasil (RFB), e que se dedicassem ativamente a esta tarefa, outros crimes, por eles considerados mais graves, ficariam sem a devida atenção (MARTINS JUNIOR, 2016, p. 79). Da mesma forma, os problemas relacionados às questões indígenas têm retido pouca atenção dos policiais civis e militares de MS por considerarem como de alçada da esfera Federal (Idem, p. 82).

Autoridades e a Fronteira em MS.

Pensamos ser importante observar nesta parte deste artigo a forma como as autoridades máximas de Segurança Pública em MS pensam a fronteira. Em um primeiro momento, analisaremos o discurso do Delegado Geral da PCMS, Dr. Marcelo Lopes Vargas, quando da reunião do Conselho Nacional dos Chefes da Polícia Civil (CONCPC), ocorrida nos dias 10 e 11 de novembro de 2016, em Brasília, DF. Naquela ocasião, o Delegado ponderou sobre a “(...) necessidade de um tratamento diferenciado para o MS em razão das nossas fronteiras com o Paraguai e a Bolívia” (MATO GROSSO DO SUL-b). Ainda, em sua fala, criticou a Força Nacional, uma vez que a mesma é composta por policiais de outros estados, sem que tenham conhecimento da realidade daquele em que eles atuarão. E, que os investimentos deveriam ser revertidos para os estados e municípios que acabam por atuar na prevenção de crimes, que terminam por ocorrer em outros estados, como o MS, por exemplo (Idem). Relatou ainda, as dificuldades com

relação à falta de efetivo, aos presos em delegacias e, no sistema penitenciário, a sobrecarga de presos oriundos de crimes de responsabilidade da União, como o narcotráfico (Idem).

Em um segundo momento, o Secretário Estadual de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP), José Carlos Barbosa, em entrevista em jornal de circulação estadual, avalia a situação em que se encontra a Segurança Pública em região de fronteira. Bem como, a falta de atenção que o governo brasileiro dedica àquela região, reivindicando que não é apenas o MS, tendo “(...) outros estados fronteiriços e todos reclamam do mesmo abandono” (CORREIO DO ESTADO, 2016, p. 05). Salienta que não se trata apenas dos problemas relacionados às drogas, “(...) mas, a entrada de armas, terrorismo internacional – a gente precisa começar a se preocupar com isso” (Idem). Pensa que uma das saídas seria o melhor aproveitamento da presença das Forças Armadas em região de fronteira, especialmente quando afirma:

(...) eu sei que o Exército reluta nessa condição de ocupar um papel mais ostensivo na fronteira; porém, penso que a única estrutura hoje preparada com equipamentos e com homens para poder fazer o papel de policiamento na fronteira é o Exército Brasileiro. A Polícia Federal não tem essa estrutura, a Polícia Rodoviária Federal não tem essa estrutura e o estado também não. Isto tudo custa caro. (Idem)

O raciocínio do Secretário ampara-se na presença do Exército em diversas cidades na FF em MS, fundamentalmente, no tocante à logística permanente, com alimento, acomodação, para ter essa estrutura ao longo de toda sua extensão. Não é a única voz a defender a incorporação das Forças Armadas ao complexo sistema de Segurança Pública. Contudo, há aqueles que condenam a militarização da Segurança Pública a partir do envolvimento das Forças Armadas, pois essas condicionariam “(...) as instituições (civis e militares) a manterem a lógica da guerra, da batalha, da manutenção da “ordem” pelo uso incondicional da força desmedida” (NÓBREGA, 2011, p. 21).

Independentemente dos debates que possam ser suscitados a partir dos mananciais trazidos por ambas autoridades, notamos que em nenhum momento a fronteira foi destacada como espaço e território que mereça treinamento diferenciado. Isso porque, por exemplo, ao criticar o envio de policiais de outras regiões do país para atuarem no MS, sem que os mesmos possuam conhecimento da realidade em que irão trabalhar, pode-se dizer o mesmo no que tange à formação dos policiais que são lotados em região de fronteira.

Alta e Baixa Política e os desafios nas ações na fronteira.

No que tange às instituições que atuam em controle, vigilância e repressão em região de fronteira, é importante observar que os preceitos de

eficiência, eficácia e efetividade devam estar na ordem do dia. Adotaremos os seguintes conceitos: **eficiência** é a “capacidade de minimizar o uso de recursos para alcançar os objetivos da organização”, sendo, portanto, uma medida de desempenho; enquanto que a **eficácia** é a capacidade de determinar objetivos apropriados, sendo medida pelos resultados alcançados frente ao que foi planejado; e, **efetividade** seria “a capacidade de produzir as respostas ou soluções para problemas politicamente identificados e, geralmente, refere-se aos problemas e questões mais amplos com possibilidade de gerar resultados concretos para a coletividade, ou que realizem a transformação da realidade através de metas pré-estabelecidas” (VALLE, 2010, pp. 92-93).

Considerando tais elementos constituintes da ação de instituições em região de fronteira, pensamos que as mesmas se deparam com um problema estrutural: a formação de seus agentes para ali atuarem. A nossa proposta, portanto, nesta parte deste artigo é debater como elas se comportam diante do limite imposto ao território e os desafios trazidos pela vivência fronteiriça. Reforçando a ideia que distingue limites e fronteiras, é importante observar que o “limite jurídico do território é uma abstração, gerada e sustentada pela ação institucional no sentido de controle efetivo do Estado territorial” (MACHADO, 2000, p. 09). Em se tratando de instituições de Segurança Pública é relevante notar que:

O motivo mais imediato e óbvio de diferenças de concepção sobre o controle de limites e fronteiras é o funcional, seja por decorrência de funções constitucionais determinantes, seja no cumprimento de funções político-administrativas, essas mais sensíveis ao ambiente imediato. Ainda no campo funcional, mas agregando a dimensão política, podemos distinguir uma certa estrutura hierárquica dos componentes institucionais. Referidos à arena da segurança internacional e o papel exclusivo do Estado soberano nessa arena encontramos a diplomacia e a defesa, ou seja, a esfera da *alta política*, representando os aspectos nobres da administração. Os responsáveis pelos assuntos mundanos do dia a dia, impostos, comércio, policiamento etc., compõem o que chamaremos de “intendência” do Estado e pertencente à esfera da *baixa política*. (MACHADO, 2000, pp. 18-19)

Desta forma, adotamos a compreensão de que fronteira e limites não são sinônimos, nem no sentido político. Seguindo esse caminho, é muito importante reforçar a distinção entre ambos, assim, entendemos que a fronteira, conforme Machado (1998, p. 42), esteja orientada para fora (força centrífuga), enquanto os limites estão para dentro (força centrípeta). Ainda segundo a autora, a fronteira é uma “fonte de perigo ou ameaça porque pode desenvolver interesses distintos aos do governo central”, enquanto que o limite é um polígono criado e mantido pelo Estado, sem existência material (Idem). Cabe aqui uma consideração a respeito dessa distinção. Uma vez que a noção de organização política, incluindo a função

administrativa e a soberania, conduz ao conceito de território (SAQUET, 2007, pp. 64-65), o limite implica no fortalecimento do sentido de força centrípeta, ou seja, o território é encerrado ali. Ao passo que o reconhecimento da existência de territorialidades, apresentadas e representadas através de componentes materiais e imateriais, que extrapolam as relações de poder político, ensejando simbolismos e dinâmicas muito peculiares (SAQUET, idem, p. 70), direciona-se para a identificação das forças centrífugas.

Reforçamos aqui a distinção entre território e territorialidade, bem como a de força centrípeta e centrífuga, para compreender como as esferas administrativas, especialmente, as da *alta política*, por tratar de soberania, delineiam as ações da *baixa política*. Ou seja, suas diretrizes, protocolos e determinações estão pautados na dureza do conceito de limite, território nacional e força centrípeta. Ao aplicar tais deliberações, o policial depara-se, normalmente, com uma contradição, afinal, os agentes públicos que estão ligados à *baixa política* estão envolvidos em territorialidades e forças centrífugas, inerentes ao cotidiano fronteiriço. Neste ponto, novamente, fica visível a necessidade de preparo diferenciado para os policiais que atuam ou atuarão em região de fronteira. Isso porque, dentre outros elementos, que sobrepostos a território e a territorialidade, está a noção de rede que se faz fundamental para entendimento da organização da base produtiva e sócio-cultural. Para Truzzi (2008) as redes são complexas relações, muitas vezes através de laços interpessoais, que imbricam na constituição da própria sociedade.

No nosso entendimento, as redes são concebidas como um componente fundamental na articulação e desarticulação territorial (MACHADO et alii, 2005, p. 92), portanto, estão estabelecidas, inclusive, nos circuitos decisórios da administração do Estado. Assim, a formação diferenciada a que nos referimos possibilitaria a incorporação, por parte do policial em fronteira, de conceitos elementares de territorialidades, forças centrífugas e redes, que lhe daria elementos mais próximos da realidade neste cenário diferenciado.

Trataremos das esferas da *baixa política*, explicitadas pela autora. É nela que as ações se efetivam e os problemas decorrentes de treinamento, recursos financeiros e tecnológicos aparecem de maneira mais vívida. Neste sentido, é importante destacar que as instituições que atuam na região de fronteira o fazem, em quase sua completude, no território nacional ou estadual como um todo, não sendo aquela região sua exclusiva circunscrição. Isto não se configuraria como um problema não fosse o fato de as academias com as quais elas formam seus agentes públicos não possuírem cadeiras específicas para treinar seu pessoal que atuará na FF, e quando a tem contempla a fronteira somente como limite (DIAS JÚNIOR, 2014, p. 27).

Algumas dissertações defendidas no MEF por agentes públicos ligados a instituições responsáveis pelo controle, vigilância e repressão demonstraram

problemas quanto ao preparo para atuar em região de fronteira. Exemplo disso é a pesquisa realizada na Marinha do Brasil (MB), onde tal fenômeno é notável, tanto entre oficiais quanto praças, que afirmaram não ter essa região como primeira opção para movimentação. Essa Dissertação revela, ainda, que os praças afirmam terem sido, em sua maioria, designados de maneira obrigatória, e evidenciam que não receberam nenhum treinamento específico para tal remoção (MARANHO, 2014, p. 74-85).

Isso traz consequências para a eficiência e eficácia de suas ações, trazendo danos aos maiores interessados: a população da região e o próprio Estado. Em outros dois exemplos, com pesquisadores ligados à PF é possível notar o quanto o despreparo atinge o cotidiano profissional. Abaixo vamos analisar operações determinadas pela *alta e baixa políticas* e executadas por agentes locais (*baixa política*). No primeiro caso, trataremos como são percebidas as diversas operações (Sentinela, Fronteira, Cadeado e Brabo), todas de caráter repressivo, fruto de planos elaborados pela *alta política*, na fronteira em estudo:

Não restam dúvidas de que, teoricamente, se trata de um plano bem elaborado. Contudo, não consegue superar os ranços discriminatórios contra os fronteiriços. Apesar da boa vontade demonstrada pelo Governo e pelos executores, algumas ações já realizadas pelo Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira em muito se assemelham as operações retro mencionadas onde se juntam diversas forças: Exército, Receita, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal, Polícias Militar e Civil, dentre outras que durante determinado período (dez dias em geral) fazem barreiras nas estradas “em conjunto”. Ou seja, repetem-se as mesmas práticas já conhecidas, provocando excelente efeito midiático, mas resultados práticos pouco satisfatórios. (DIAS JÚNIOR; CRIVELATI; COSTA, 2012, p. 48)

No segundo caso, trataremos da Operação Brasbol, ocorrida em dezembro de 2009, e requisitada pelo MPF e pelo Ministério Público Estadual (MPE), ambos sediados em Corumbá, cidade localizada na fronteira entre Brasil e Bolívia no extremo Oeste de MS. Sua execução ocorreu a cargo pela PF e a RFB. Tal ação teve como justificativa coibir o comércio ilegal de mercadorias oriundas da Bolívia na feira Brasbol, que era localizada ao lado do Cemitério Santa Cruz, no centro daquela cidade. Esta operação teve fortes repercussões naquela fronteira e, principalmente, naquilo que nos interessa, entre os agentes públicos que nela atuaram como podemos observar nos diálogos abaixo:

“que absurdo isso!”, “só estou indo nessa operação porque sou obrigado, mas é ridículo e uma hipocrisia porque todos os dias vimos esse povo vendendo mercadorias e ninguém nunca faz nada”, “que coisa horrível tomar tudo dessa gente às vésperas do Natal”, “isso é uma palhaçada, quero prender bandido e me mandam tirar mercadoria de camelô que estão todos os dias ai, e amanhã estão todos de volta”, “que coisa, poderiam ter feito um trabalho preventivo de explicação, dado um prazo para regularização, esse pessoal quer é aparecer”. (SILVA, 2013, p. 46)

Tais falas revelam a indignação pessoal daqueles que atuaram, contudo, sem que manifestassem o sentido de fronteira que a feira possuía, tampouco o exercício de sua profissão no cenário em que estavam atuando. Ou seja, limitavam-se a queixar-se de uma operação que, no imaginário desses agentes envolvidos distanciava-se do verdadeiro sentido de suas instituições. Portanto, “quero prender bandido (...)” é uma expressão que resume a expectativa do agente com sua instituição, sem que fizessem menção ao preparo que eles tiveram que não capacitou para a fronteira em seus sentidos: real, simbólica e imaginária (FOUCHER, 1991). Assim, “(...) me mandam tirar mercadoria de camelô que estão todos os dias ai, e amanhã estão todos de volta” demonstra um razoável reconhecimento empírico, mas revela conflitos com idealizações quanto à sua profissão e o cenário em que está inserido: a fronteira como siamesa do limite. Isso exemplifica a dificuldade que o policial possui ao não identificar o que são as redes de comércio, as territorialidades deles advindas e as consequências das ações, ficando retido ao estrito conceito de limite e de força centrípeta, trazidos pela *alta política*.

Silva, delegado da Polícia Federal à época de sua Dissertação, conclui a experiência vivida naquela operação trazendo reflexões a respeito da necessidade de reconhecer a fronteira como local diferenciado:

Diante de tais informações e fatos vividos na fronteira parece que a dinâmica social na região de fronteira é pautada por troca de experiências que podem envolver relações de poder (comerciantes, políticos, instituições, população) com produção de efeitos sociais (preconceitos, criminalização de conduta, necessidade de regularização de atividades e de estrangeiros) e construção de identidade(s) própria(s) (o comerciante, o fronteiriço, o corumbaense, o boliviano e o brasileiro, por exemplo). Parece-nos que é possível avaliar e compreender, nessa linha de ideias, como “a região de fronteira deixou de ser concebida somente a partir das estratégias e interesses do Estado central e passou a ser concebida também pelas comunidades de fronteira, ou seja, no âmbito subnacional”. (SILVA, 2013, 47)

Fica evidente, em ambos os casos, dois problemas. Primeiramente, há um distanciamento gigantesco entre o que é pensado na *alta política*, que encara todos os problemas de maneira diplomática na fronteira no contexto internacional, e o praticado pela *baixa política*, especialmente, se considerarmos cada fronteira diferente da outra. Em segundo lugar, quando a baixa política trata o problema local exclusivamente a partir de ideias cristalizadas em âmbitos centrais da administração do Estado, acaba gerando impasses no que tange a relações entre os povos de fronteira.

Entendemos que a distinção entre limites e fronteiras, portanto, forças centrífugas e centrípetas, estão localizadas, cotidianamente, no campo operacional, ou seja, na *baixa política*. São os responsáveis pelas ações diárias,

ligadas a todas as formas de controle, vigilância e repressão que possuem a oportunidade de vivenciar tais distinções. Tendo muitas vezes que se adaptar, tornando seu modo de ação muitas vezes eficiente, porém, não eficaz.

O fato da *alta política* não dar destaque à fronteira, o que poderia levar a melhores ações e resultados por parte da *baixa política*, é verificável em todas as instâncias, inclusive no judiciário. Neste caso, é relevante a contribuição que membros da magistratura têm dado ao MEF, como na Dissertação que nos remete novamente a analisar as ações centrípetas e centrífugas onde se percebe o elevado grau de dificuldade de quem atua na *baixa política*, ou na “ponta da lança”, como diversos dos policiais se referem. Nessa Dissertação, o autor se dispõe a reconhecer os diferenciais da região em que atua frente à simples aplicação da lei, muitas vezes em conflito com os princípios da dignidade da pessoa humana (FERREIRA FILHO, 2012).

Considerações Finais

A eficiência, a eficácia e a efetividade das ações em região de fronteira correm sérios riscos de ficarem prejudicadas em razão da desconsideração das forças centrípetas por parte da *alta política* quanto à realidade no tocante a territorialidade, expressa nas forças centrífugas. Curiosamente, após a frustração de resultados de diversas de suas ações, tanto por parte do Estado como pela sociedade, a fronteira passa a ser responsabilizada por não se adequar às normas centrípetas, gerando ainda mais reforço à ideia comum de que ali seria um local, decididamente, sem solução.

Em nossos estudos constatamos que é necessário que a *alta política* reconheça que as atividades e ações executadas pelas instituições na *baixa política* ganhem destaque quanto àquelas executadas no restante do território nacional, considerando, principalmente, as territorialidades ali construídas. As fronteiras, assim, mereceriam estar presente nas academias nas quais o Estado capacita seus agentes públicos com o mesmo grau de importância que outras cadeiras possuem.

Desta forma, nos lançamos a um questionamento crucial, que nos indica necessidade de futuros estudos: o Estado não capacita, de maneira generalizada, seus agentes para atuarem em região de fronteira por negligenciá-la ou por ter a perspectiva de que um dia aquele ambiente se estruturará igual ao restante do território?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITTAR, M. **Mato Grosso do Sul: a construção de um estado**. 2 volumes. Campo Grande, Editora da UFMS, 2009.

CORREIO DO ESTADO. “**O Governo Brasileiro não dá a Devida Atenção para as suas Fronteiras**”. Entrevista com José Carlos Barbosa. Campo Grande, 26 de junho de 2016, p. 05.

DIAS JÚNIOR, M. **A Fiscalização na Fronteira Brasil-Bolívia: Análise das Condições e Preparo do Agente Fiscalizador**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Estudos Fronteiriços, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2014.

DIAS JÚNIOR, M; CRIVELATTI, Q. D.; COSTA, E. A. **Gestão da Segurança Pública na Fronteira Brasil-Bolívia em Corumbá-MS**. In: Segurança Pública e Cidadania, 2012, v. 5, n. 2, pp. 33-59.

ESSELIN, P.M. **A Pecuária Bovina no Processo de Ocupação e Desenvolvimento Econômico do Pantanal Sul-Mato-Grossense (1830 – 1910)**. Dourados, Editora UFGD, 2011.

FERREIRA FILHO, R. **O Cumprimento de Pena pelo Boliviano Preso em Corumbá**. Dissertação de Mestrado, Mestrado em Estudos Fronteiriços, UFMS, 2012.

FOUCHER, M. *Fronts et Frontières*. Paris, Fayard, 1991.

IBGE. <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?coduf=50> (Acessado em 01 de agosto de 2016)

MACHADO, L. O. **Limites, Fronteiras, Redes**. In: T.M.Strohaecker et alli (orgs.). *Fronteiras*

e Espaço Global, AGB-Porto Alegre, Porto Alegre, 1998, p.41-49.

MACHADO, L. O. **Limites e Fronteiras: da Alta Diplomacia aos Circuitos da Ilegalidade**. Revista Território, 2000, ano 5, n. 08, pp. 07-23.

MACHADO, L. O. et alii. **O Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: uma proposta conceitual-metodológica**. In: OLIVEIRA, Tito C. M. (org.) *Território sem Limites*. Campo Grande, Ed. da UFMS, 2005, pp. 87-112.

MARANHO, M. V. M. T. **A Marinha do Brasil e a Presença de seus Militares na Fronteira Oeste do Brasil: o caso de Ladário, MS**. Dissertação de Mestrado, Mestrado em Estudos Fronteiriços, UFMS, 2014.

MARTINS JÚNIOR, C. **Mato Grosso do Sul**. In: Segurança Pública nas fronteiras, Sumário Executivo: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Brasília, Ministério da Justiça e Cidadania, 2016, 75-82.

MATO GROSSO DO SUL-a. Nossa História. Disponível em http://www.pc.ms.gov.br/?page_id=14 (Acessado em 21 de novembro de 2016)

MATO GROSSO DO SUL-b. Em encontro junto ao ministro da justiça, Delegado Geral defende mudanças para fortalecimento da Polícia na região da fronteira. Disponível em <http://www.pc.ms.gov.br/?p=14955> (Acessado em 21 de novembro de 2016)

NÓBREGA, J. M.. **Segurança Pública e Democracia: o uso das Forças Armadas nas Operações do Rio de Janeiro em 2010**. In: Em Debate, Belo Horizonte, v. 03, n. 01, jan. 2011, pp. 16-22.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Policiais civis são mortos por índios em MS. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,policiais-civis-sao-mortos-por-indios-em-ms,20060402p56616> (Acessado em 17 de novembro de 2016).

O GLOBO. MPF conclui que disparo da PF matou índio em desocupação em MS. <http://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/noticia/2016/10/mpf-conclui-que-disparo-da-pf-matou-indio-em-desocupacao-em-ms.html> (Acessado em 17 de novembro de 2016)

OLIVEIRA, C. **Migrações e Práticas Comerciais na Fronteira Luso-Espanhola: o caso do Povo Chiquitano após a Expulsão dos Jesuítas da Chiquitania (1767-1789)**. Dissertação de Mestrado, Mestrado em Estudos Fronteiriços, UFMS, 2014.

OLIVEIRA, T. C. M. **Tipologia das Relações Fronteiriças: elementos para o debate teórico-práticos**. In: OLIVEIRA, T. C. M. (org.) Território sem Limites. Campo Grande, Ed. da UFMS, 2005, pp. 377-408.

SAID, E. Orientalismo. São Paulo, Cia das Letras, 1998.

SAQUET, M. A. As diferentes abordagens do território e a apreensão do movimento e da (i)materialidade. In: Geosul, Florianópolis, v. 22, n., 43, 2007, pp. 55-76.

SILVA, F. M. **Documento Especial Fronteiriço: Acordos Internacionais e Desacordos Locais**. Dissertação de Mestrado, Mestrado em Estudos Fronteiriços, UFMS, 2013.

SILVA NETO, M. **Segurança Pública na Fronteira – uma Abordagem Sistêmica da Formação Policial e da Prestação do Serviço de Segurança Pública na Fronteira do Brasil com o Paraguai e a Bolívia**. Dissertação de Mestrado, Mestrado em Estudos Fronteiriços, UFMS, 2016.

TRUZZI, O. **Redes em Processos Migratórios**. In: Tempo Social, São Paulo, v. 20, n. 01, 2008, pp. 199-218.

VALLE, D. **Eficiência. Eficácia e Efetividade do Grupo Especial de Segurança de Fronteira (GEFRON), no período de 2003 a 2007**. In: RHM, v. 1, n. 5, 2010, pp. 91-105.

Recebido em agosto de 2016.
Aprovado em outubro de 2016.