

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ANTROPOLOGIA SOCIAL

**Segurança Pública nas Fronteiras: a Estratégia Nacional  
de Segurança nas Fronteiras e seus efeitos**

Maíra Pradelli

São Carlos

2023

**Maíra Pradelli**

**Segurança Pública nas Fronteiras: a Estratégia Nacional  
de Segurança nas Fronteiras e seus efeitos**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, da Universidade Federal de São Carlos, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Antropologia Social.

Orientador: Igor José de Renó Machado  
Co-orientador: Larissa Nadai

São Carlos  
2023

## **Folha de Aprovação**

Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Maíra Pradelli, a ser realizada em 08/03/2023.

### **Comissão Julgadora**

Prof. Dr. Igor José de Renó Machado (UFSCar) - Orientador

Profa. Dra. Larissa Nadai (USP) - Coorientador

Profa. Dra. Bruna Potechini (UFSCar)

Profa. Dra. Natália Corazza Padovani (UNICAMP)

## **Ficha catalográfica**

À Mendy, cuja existência mudou minha vida e me fez vivenciar por muitos dias o significado verdadeiro do que é o amor incondicional entre espécies companheiras.

## Agradecimentos

A conclusão dessa pesquisa envolve muitas pessoas, processos, conversas, e tempos difíceis na mesma proporção em que recebi muitos atos de solidariedade e diferentes tipos de apoios.

Em primeiro lugar, agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da UFSCar pelo incrível suporte aos alunos e pelo auxílio que me foi proporcionado todas as vezes em que foi necessário, para que, enfim, eu pudesse não só realizar o mestrado como também concluí-lo. Embora a pandemia tenha causado vários imbróglis em escala global, os momentos que outrora vivenciei no campus presencialmente me fizeram guardar um enorme carinho pelas pessoas que conheci e pelo campus da UFSCar.

Agradeço à CAPES pela bolsa concedida, e que possibilitou a realização desta pesquisa. Agradeço ao meu orientador, Igor, pela compreensão, empatia, suporte e disponibilidade durante o processo de feitura da pesquisa. Agradeço, também, ao Laboratório dos Estudos Migratórios pelos momentos de troca, em especial à Bruna e Gabrielle pelos momentos de trocas e compartilhamento de conhecimento.

À Larissa Nadai, minha co-orientadora, agradeço a todo apoio empático com o qual conduziu minhas dúvidas. Agradeço também a disponibilidade da banca que aceitou fazer parte desta pesquisa. À Natália Padovani que desde a qualificação colaborou com comentários e sugestões que foram super importantes para alguns redimensionamentos analíticos e metodológicos da pesquisa. Agradeço também a Bruna Potechini por ter aceitado fazer parte da banca.

Agradeço aos meus amigos Laura e Caio pelo incentivo acadêmico, ao Paulo, pelo incentivo cotidiano que me possibilitou ter mais horizontes em minha visão.

Agradeço aos interlocutores que foram entrevistados, e que de forma muito gentil e solícita aceitaram participar desta pesquisa.

Agradeço aos meus amigos de trabalho, que, direta ou indiretamente me apoiaram e me fizeram lembrar que, no momento certo, as coisas andariam todas juntas. Com vocês aprendo todos os dias sobre gramáticas de afeto, parcerias e tudo aquilo que pode ser feito a muitas mãos: Diego Navarro, Ana Dantas, Luana Togashi, Edvan Tiburcio por todo carinho e suporte incondicional. Agradeço a minha família pelo apoio.

## Resumo

Esta dissertação debruça-se sobre a política pública Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) e busca entender como essa política pública surge e o que ela institui no mundo social por meio de seus relatórios, cuja função é diagnosticar os "problemas" da fronteira. A partir das imaginações em torno das convenções narrativas sobre os "problemas" da fronteira, analiso quais são as soluções que o "Estado", figurado por agentes estatais, pode solucionar estas questões. Os artefatos documentais etnografados vão desde leis, decretos, normativas e uma série de regulamentações e documentações oficiais que sintetizam, descrevem e qualificam uma ideia de fronteira, a qual, em um curto período de tempo, transformou-se de uma política voltada ao desenvolvimento estratégico e regional para uma governança securitária e de controle dos regimes de mobilidades, trânsitos e deslocamentos. Concluo que as modalidades de gestão em torno da Enafron englobam modos de *repressão* e *proteção* ancorados em uma imaginação sobre aquilo e aqueles que devem ser reprimidos e aquilo e aqueles que devem ser protegidos.

**Palavras chave:** Enafron, fronteiras, relatórios, repressão, proteção.

## Abstract

This dissertation focuses on the public policy National Public Security Strategy on the Borders (ENAFRON) and seeks to understand how this public policy arises and what it establishes in the social world through its reports, whose function is to diagnose the "problems" of the borders. From the imaginations around the narrative conventions about the "problems" of the borders, I analyze what are the solutions that the "State", represented by state agents can solve these issues. The documental ethnography range from laws, decrees, norms and a series of regulations and official documentation that synthesize, describe and qualify an idea of border, which transformed itself, a short period of time, from a policy aimed at strategic development and regional for a security governance and control of mobility, transit and displacement regimes. I conclude that the management modalities around Enafron encompass modes of *repression* and *protection* anchored in an imagination about what and who should be repressed and what and who should be protected.

**Keywords:** Enafron, borders, reports, repression, protection.

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	<b>8</b>
<b>Capítulo 1</b>	<b>20</b>
<b>O fio condutor de um todo não aparente: o lugar dos dispositivos legais na conformação do “Estado” nas fronteiras</b>	<b>20</b>
O Plano Estratégico de Fronteiras como Decreto que institui: entre artigos e objetivos	21
Um recuo no tempo: antes do Plano Estratégico de Fronteiras e as possibilidades de sua formulação	27
Enafron como política securitária das fronteiras	48
<b>Capítulo 2</b>	<b>57</b>
<b>A forma-relatório forjada pela Enafron: como e por que diagnosticar?</b>	<b>57</b>
Os bastidores dos relatórios: a composição dos grupos de pesquisa	59
Fronteira: é tudo uma questão geográfica?	69
A forma-relatório: das fronteiras geográficas à forma diagnóstico	73
<b>Capítulo 3</b>	<b>88</b>
<b>Proteger-reprimir e as fórmulas narrativas que constroem a fronteira</b>	<b>88</b>
A fronteira como “problema” de e para os agentes de Estado	89
Proteção-repressão nas fronteiras: o que deve ser protegido e o que deve ser reprimido?	102
<b>Conclusão</b>	<b>113</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>115</b>



## Introdução

Esta dissertação tem o objetivo de oferecer uma análise sobre como a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron), enquanto uma política pública, foi instituída e o que ela instituiu através de seus relatórios-diagnósticos. Para tanto, me debruço sobre os processos de produção de gestão das fronteiras através daquilo que configurou-se em termos legais e oficiais como a política pública da Enafron<sup>1</sup>, bem como os modos de governar as fronteiras impostos pelo “Estado” nos documentos gestados com vistas a executar tal política. Ao olhar para uma série de artefatos documentais - projeto de leis, decretos, emendas, diagnósticos e relatórios -, viso lançar luz às práticas classificatórias e cartográficas a partir das quais pessoas, deslocamentos, fluxos e bordas foram sendo estabelecidas e constituíram o que tais instâncias estatais definem como problemas referentes às fronteiras nacionais. Ressalto que a dissertação, ainda, procurará evidenciar como se constrói um determinado imaginário de “Estado” e de “Nação” a partir de tais atos, e como num período muito curto eles deixaram de ser conduzidos com o objetivo da integração nacional para tornarem-se projetos de securitização.

O enfoque etnográfico sobre a Enafron dá continuidade aos estudos iniciados por mim, em meados de 2017, através de uma Iniciação Científica conduzida por dois anos, durante minha graduação em Ciências Sociais. Essa pesquisa em questão teve o objetivo de analisar o problema do “tráfico de pessoas” a partir de como algumas categorias como “tráfico de pessoas”, exploração sexual, consentimento, vítima, surgiam no âmbito de projetos da Enafron e do Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas Migratórias (ICMPD)<sup>2</sup>. Tal reflexão visava, fundamentalmente, contribuir com os estudos sobre migrações e fronteiras, com interface nos estudos de gênero no Brasil, que até aquele momento focaram-se especialmente no Protocolo de Palermo a partir do tema do contrabando de migrantes e do tráfico de pessoas. Pouca atenção, contudo, foi dada ao controle do crime organizado, o que tornou a presente pesquisa de mestrado relevante ao mostrar como além do “tráfico de pessoas” e das questões que envolvem o

---

<sup>1</sup>A ENAFRON surge no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras, e é importante destacar que meu objeto de pesquisa corresponde a um período temporal preciso: o aparato legal que regulamenta a PEF – e por consequência a ENAFRON – foi revogada em 2016 durante o governo interino de Michel Temer, que sancionou, através do Decreto nº 8.903, a Política de Proteção Integrada às Fronteiras (PPIF), substituta do PEF.

<sup>2</sup>Instituição intergovernamental europeia produtora direta de diretrizes e recomendações em escala global sobre migração e circulação de pessoas.

regime de migrações, o crime organizado caminhava junto nessa seara de atenção estatal.

Em um momento, pela localização geopolítica do que se entendia como risco e vulnerabilidade do Brasil, vinculado a noção de prostituição e hipersexualização, houve toda uma produção de sentidos e ação geopolítica a respeito desse imaginário sobre o Brasil. Com o tempo, e não por acaso, o tráfico de pessoas vinculado a prostituição e ao tráfico de mulheres foi o guarda-chuva da securitização associado com a noção de humanitarismo (PISCITELLI, 2016; 2013; PISCITELLI; LOWENKRON, 2015a, 2015b; DIAS; SPRANDEL, 2011; SPRANDEL, 2016). E como a presente pesquisa mostrará, o recrudescimento do controle da Segurança Pública com relação às fronteiras nacionais, e especialmente por intermédio da Enafron e de todo o cenário de segurança em torno deste programa, dá destaque ao crime organizado como um novo guarda-chuva para dar existência a atenção do “Estado” a este “problema”, deixando qualquer processo de integração nacional via desenvolvimento regional em segundo plano.

O corpus documental posto sob investigação na pesquisa de IC esteve disponibilizado no site do Ministério da Justiça, e resumiu-se a documentos da Enafron e do ICMPD que pudessem iluminar o universo multifacetado e polissêmico no qual o “tráfico de pessoas” estava inserido, além de ressaltar a correlação destes com a circulação de pessoas em contextos de migração internacional.

Ao dar visibilidade à estes projetos governamentais, ressaltar a maneira pela qual o “tráfico de pessoas” atualizava-se constantemente dado o universo de disputas éticas, políticas e morais presentes na confusão conceitual entre prostituição e tráfico de pessoas (PISCITELLI, 2008). Os documentos do ICMPD, por exemplo, embora tivessem uma acurácia e complexidade em suas análises e pesquisas sobre o tema, tinham em algumas de suas formulações conceituais divergências a depender da pessoa que escreveu tal documentos, corroborando para que o “tráfico de pessoas” seguisse sendo um problema polissêmico e de difícil entendimento e materialidade. Já nos documentos da Enafron, além ter identificado as disparidades entre o imaginário da vitimização e os agenciamentos produzidos no universo dinâmico das economias sexuais e dos intercâmbios sexuais (PISCITELLI, 2013, 2011, 2008; OLIVAR; GARCIA, 2017), passei a dar atenção a como o problema do “tráfico de pessoas” deixava de ter visibilidade frente a prática estatal de repressão e condenação moral dos mercados do sexo e da circulação nas fronteiras, cuja a motivação principal era a

prostituição. Assim, pude notar que o “tráfico de pessoas” inseriu-se dentro de uma zona cinzenta, sem dados, evidências, ainda que na prática mobilizasse uma sorte de financiamentos voltados a projetos, organizações governamentais e não governamentais e instituições filantrópicas. Tal fluxo de recursos refletia majoritariamente, segundo minhas análises, a um tipo de comoção moral em torno da exploração sexual de crianças e mulheres pobres, geralmente pardas e negras, consideradas sem nenhuma ou pouca instrução, e, portanto vulneráveis (BLANCHETTE; SILVA, 2011; GRUPO DA VIDA, 2005).

A comoção moral com o “tráfico de pessoas”, o “tráfico de mulheres”, assim como com a exploração sexual, conformam-se dinâmicas que defino como práticas conformadas pela proteção-repressão. Ou seja, conforme fica subentendido que as fronteiras precisam de mais aparato operacional para proteger aquilo que é vulnerável, representado, muitas vezes, por crianças e mulheres entendidas como vulneráveis, o que é realizado na prática é uma série de práticas que entrecruzam a repressão e a proteção, tratando a prostituição como um crime, embora não exista um dispositivo legal sequer que a criminalize<sup>3</sup>.

Conforme a atenção ao crime organizado ganha importância global, a construção imagética e simbólica sobre a violência são amplificadas para além das periferias urbanas ou territórios de favela (LEITE, 2008, 2012; FARIAS, 2014), tornando-se este um elemento crucial para a reordenação da gestão estatal e administração das bordas nacionais. Ao jogar luz às práticas que conformam uma gestão estatal baseada na securitização de territórios e populações (FOUCAULT, 2008), argumento que as soluções administrativas presentes na gestão territorial e nos modos de “gestar e gerir” as fronteiras representam “práticas de aparelhos de governo destinados, dentre outras coisas, ao controle da mobilidade espacial de segmentos da população brasileira” (SOUZA LIMA, 2002, p. 12), mantendo uma continuidade de gestão vinculada, por sua vez, a ideia de *pacificação*, que, originariamente foi um termo articulado nas discussões sobre pacificação de territórios urbanos, e que é gradativamente atrelado às narrativas sobre a periculosidade das fronteiras pela gramática do crime, das ilegalidades e dos

---

<sup>3</sup> Meus resultados de IC indicavam, tal como sugere Lowenkron (2019), para um “governo humanitário com lógica securitária” (LOWENKRON, 2019, p. 137) devido a produção de dispositivos de controle de fronteiras baseados e justificados através da comoção moral, o que é amplamente constatado por autores como Fassin (2009, 2010), Fassin (2012), Ticktin (2008), e que tem efeitos na produção de sujeitos e alteridades produzidas pelas forças de Segurança Pública nas fronteiras.

mercados ilegais. E é a partir deste eixo que a Enafron demonstra sua função como aparato do “Estado” para solucionar os “problemas” das fronteiras.

As regulações presentes nas imbricações entre gênero, “Estado” e moralidades vistos nos resultados da minha IC levaram a esta pesquisa de mestrado, com vistas a dar continuidade às reflexões que buscam entender estes entrelaçamentos a partir da chave analítica de dois eixos organizadores da atuação do “Estado” na fronteira: a *proteção* e a *repressão*.

Inicialmente, meu projeto de pesquisa do mestrado estava orientado a entender as articulações entre “Estado”, gênero e moralidades nos documentos da Enafron a partir de como este compósito produzia “modalidades de gestão” (LUGONES, 2012) no contexto do “tráfico de pessoas” (PISCITELLI, 2008). Somado a isso, tive por objetivo entender os efeitos daquilo que os documentos fazem existir, assim como a relação do “Estado” para com as pessoas que passam pelos aparelhos de controle de fronteiras. Tratava-se de uma pesquisa documental aliada, portanto, a uma etnografia no posto da Polícia Federal localizado no Aeroporto Internacional de Guarulhos (AIG), a fim de entender como tais noções ganharam fronteiras físicas, morais e simbólicas presentes neste aeroporto e em suas práticas de vigiar, reprimir e proteger.

O projeto de pesquisa do mestrado, contudo, sofreu redimensionamentos analíticos e etnográficos: desde o início de 2020 a pandemia imposta pela COVID-19 impôs um isolamento social e as restrições em decorrência desse problema, desarticularam as possibilidades de um deslocamento seguro para a realização do trabalho de campo. Considerando os rendimentos analíticos da pesquisa de Iniciação Científica que se mostraram bastante profícuos, remodelei aquilo que estava nos horizontes empíricos e etnográficos da pesquisa. A pesquisa, portanto, está preocupada com os artefatos documentais da Enafron em seu contexto de produção, uso e efeitos, assim quanto às legislações que permearam os processos de se fazer “Estado” na fronteira<sup>4</sup>.

O corpus documental da Enafron, como um todo, encontra-se disponibilizado no site do Ministério da Justiça, e consiste nos seguintes documentos: Dossiê “Segurança Pública nas Fronteiras”, datado de 2016, projetos políticos-pedagógicos provenientes de

---

<sup>4</sup> A presente pesquisa foi realizada exclusivamente com os artefatos documentais da Enafron, não tendo sido feito trabalho de campo com policiais na fronteira, com a Polícia Federal no Aeroporto de Guarulhos e nem com as pessoas que constituíram estes documentos.

cursos formativos de policiais na fronteira, e o “Diagnóstico sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira”, datado de 2012.

Ainda que o corpus documental analisado na IC e alguns temas tenham sido mantidos, nesta dissertação tomei novos rumos. Enquanto em minha IC esteve focada nas categorias que produziam o “tráfico de pessoas”, agora, esforços analíticos encontram-se voltados aos regimes de mobilidade de pessoas nas fronteiras, com atenção aos mercados ilegais e criminalidades a partir de como eles são pensados, produzidos e forjados nestes documentos pelo “Estado”. Além disso, procuro dar atenção aos indexadores morais que produzem a regulação estatal das fronteiras e as implicações que tais práticas têm sobre a circulação de pessoas e corpos. De modo geral, busco entender os efeitos públicos que os documentos forjam, isto é, aquilo que é divulgado através de um campo semântico permeado por artefatos muito específicos que são os relatórios e diagnósticos produzidos pela política pública Enafron.

Dentre todos os documentos que compõem o corpus documental da Enafron, essa pesquisa dá ênfase para o dossiê “Segurança Pública nas Fronteiras”, que consiste em uma pesquisa encomendada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), e materializada posteriormente em diagnósticos dos municípios fronteiriços. Optei por colocar sob investigação nessa pesquisa somente o conjunto de documentos que compõem esse diagnóstico, pois documentos anteriores ao dossiê como o “Diagnóstico sobre Tráfico de Pessoas na Fronteira”, datado de 2012, já haviam sido analisados em pesquisas como aquelas realizadas por Olivar (2015, 2016), por exemplo, que observa a tônica deste documento e seus efeitos no contexto das fronteiras amazônicas. O segundo motivo relaciona-se a importância e a representatividade de tal dossiê para a política da ENAFRON. Isto porque tal documento escrito é o resultado da pesquisa exploratória mais abrangente analiticamente realizada durante a vigência da Enafron, bem como representou um marco institucional devido à grande articulação entre diferentes esferas institucionais, e pela significativa parceria entre Estado-universidade gestada para a produção de tal diagnóstico. Destaco a importância de se pensar, neste contexto, sobre o lugar da universidade sudestina que, do mesmo modo que os grupos de pesquisa e os enfoques de estudos, deslocaram-se para os estados fronteiriços para produzir um conhecimento regional.

O terceiro motivo se refere à relevância da presente pesquisa, uma vez que estes documentos ainda não foram examinados da forma como proponho, em uma etnografia sobre os processos de se fazer “Estado” a partir de como o arsenal documental da

Enafron constitui como um instrumento decisivo aos modos de gestar e gerir as fronteiras brasileiras. Finalmente, o enfoque nesses documentos justifica-se por eles concentrarem as questões sobre mercados ilegais, um dos temas que visou analisar. Ao me atentar ao tema das ilegalidades, o documento oferece material de comparação às questões que eu já vinha constatando desde a IC, mas que não foram devidamente analisadas.

A perspectiva teórica e metodológica que conduz esta pesquisa é alinhavada a ideia de que o “‘Estado’ não é um ente dotado de consciência e intenção, tampouco é uno nem uma “coisa” palpável, senão feixes de relações de poder” (CASTILHO; SOUZA LIMA; TEIXEIRA, 2014, p. 13). Desse modo, o “Estado” não é visto aqui como uma unidade sociopolítica institucional concreta e monolítica, antes, é um ente multifacetado e heterogêneo. Assim, intento analisá-lo como um processo constante de administração e gestão, no qual agentes e agências produzem o “Estado” por meio de processos sociais materializados em instituições, legislações, políticas públicas na forma de programas e projetos governamentais, atos administrativos e documentos.

Os documentos oficiais a serem etnografados não são simplesmente instrumentos pelos quais o “Estado” registra as ações institucionais, mas o “Estado” é ele mesmo constituído, fundamentalmente, por tais atos de escrita e inscrição (GUPTA, 2012). E conferir importância à forma e ao conteúdo de diferentes artefatos documentais nos permite refletir sobre os processos de escrita e inscrição moral corporificados pelos documentos tanto nas conformações gráficas quanto nos efeitos e “relações” que eles produzem (NADAI, 2014) por estarem conectados com problemas sociais concretos, como os problemas típicos de regiões de fronteiras, as quais convertem-se nos documentos em preocupações do “Estado”.

Diante da notoriedade dos estudos sobre fronteiras, respaldo minhas reflexões também no lugar que tais debates têm, desde o século XIX, ocupado senha a partir de reflexões conduzidas por juristas, militares, geógrafos e historiadores. Como sugere Albuquerque (2009, p. 137), trabalhos atentos, sobretudo, aos e “conflitos de limites, tratados e fronteiras, movimentos expansionistas dos Estados Nacionais e redefinições das fronteiras” . Além disso, as últimas décadas do século XX e início do século XXI estiveram marcadas, segundo o autor, por “uma preocupação crescente de antropólogos e sociólogos em olhar as micro relações das populações locais nas regiões de confluência entre duas ou mais nações” (ALBUQUERQUE, 2009, p. 138).

Embora tenham grande importância, resalto que meu objeto de pesquisa não parte, inicialmente, das conceituações sobre fronteiras a partir das dinâmicas de circulação de pessoas e produção de alteridades nestes contextos marcadamente simbólico (ALBUQUERQUE, 2009; MACHADO, 2009; MELO; OLIVAR, 2019). Antes, sendo as fronteiras criações humanas pelas quais os “Estados estabelecem suas zonas oficiais de segurança e soberania nacionais” (ALBUQUERQUE, 2009, p. 162), procuro no primeiro momento desta pesquisa entender os efeitos soberanos e espetaculares produzidos pela própria ideia reificada pela imagem de fronteiras. Além disso, sublinho como tais imaginações são construídas em seus documentos estatais, em particular aqueles forjados pela Enafron.

A importância de explorar o lugar da lei na institucionalização de programas e projetos governamentais parte do entendimento de que o direito evidencia as formas de se fazer “Estado”, uma vez que os dispositivos legais produzem efeitos e criam realidades ao consagrar uma ordem que reflete uma visão do “Estado”, que é ela mesma garantida pelo “Estado” (BOURDIEU, 1989). Portanto, levo em consideração o que Julian Simões (2019) define como forma-lei quando direciono minha análise para tensões, intenções e embates que permearam a escrita de um texto legal, assim como a forma deste documento, ou seja, importa dar visibilidade ao seu conteúdo em paralelo à grafias, brasões, insígnias, variações de letra, destaques gráficos e assinaturas possibilitam entender, através de como este documento foi produzido, o que um ato normativo dá existência na prática institucional.

Em diálogo direto com as reflexões de Iana Vasconcelos (2021), uma vez que sua tese de doutoramento confere atenção etnográfica as ambiguidades relacionais e aos entrecruzamentos das disputas de poder de diferentes instâncias estatais nos processos de acolhimento de venezuelanos em Roraima e no Amazonas, tais ambiguidades refletem-se em termos como “desejáveis” e “indesejáveis” com relação aos venezuelanos, ou mesmo “acolher” e “manter a ordem”, o que dão sustentação analítica aos eixos proteger e reprimir que trato nesta pesquisa quando mostro sobre como pessoas, lugares e trânsitos são descritos e sintetizados em artefatos documentais. É por isso que, ao dar visibilidade à economia moral pela via do que os documentos forjam enquanto linguagem e conhecimento técnico de governo (DAS, POOLE, 2004), estes se tornam corporificados através do universo produtivo dos fluxos, deslocamentos e transitoriedades simbólicas e materiais.

O segundo momento da pesquisa, por sua vez, concentra-se em como estes efeitos incidem na realidade social e configuram sociabilidades, deslocamentos, fluxos e tensões simbólicas e relacionais nas bordas nos contornos nacionais.

Esta pesquisa desenvolve-se em permanente diálogo com Abrams (1988) e Gupta (2012), especialmente por propor pensar a forma como uma certa crença e concepção sobre a atuação do “Estado” nas fronteiras é projetada, propagada e, por vezes, imaginada como uma “realidade ontológica” dotada de coesão, singularidade e legitimidade. Para confrontar essa imaginação, adotei uma perspectiva desagregada, inspirada por Gupta (2012), para destacar os “resultados não previstos, mostrando como eles são sistematicamente produzidos pelo atrito entre agendas, departamentos, níveis e espaços que compõem o estado” (GUPTA, 2012, p. 47). As contribuições de Abrams permitem aprofundar sobre os modos pelos quais o “Estado” se projeta e se apresenta enquanto um ente coerente e unificado dotado de uma força ordenadora capaz de organizar e resolver os problemas da fronteira, mascarando as disjunções, sobreposições e incoerências que conformam sua atuação e existência. Segundo Abrams, o “Estado” é um projeto ideológico e um exercício de legitimação. Isto significa que o “Estado não é a realidade que está por trás da máscara da prática política. É ele mesmo a máscara que nos impede de ver a prática política como ela é” (ABRAMS, 1988, p. 82).

Deste modo, coloco sob investigação como se dá a operacionalização administrativa das fronteiras, seus efeitos espetaculares e performáticos legitimados pela “produção de crença na unicidade, na coerência e na efetividade das práticas de poder” (CASTILHO, SOUZA LIMA; TEIXEIRA, 2014, p. 13). Meu intuito é mostrar os conflitos e tensões que desfazem esse todo aparentemente unificado e que esquadrinha os processos heterogêneos de produção do “Estado” no contexto da gestão das fronteiras brasileiras. Penso que uma das formas pelas quais o “Estado” se organiza enquanto um ente coerente e unificado reside no modo como este qualifica os territórios de fronteira ao mesmo tempo em que determina mecanismos de controle e gestão, tornando esses lugares em problemas de “Estado”, cuja a função é vista nos atos de policiamento e gestão de barreiras e fluxos de pessoas e corpos.

Proponho, para tanto, dar centralidade etnográfica às formas de autoproclamação e reificação do “Estado” e as ostentações burocráticas forjadas por artefatos documentais da Enafron e determinados dispositivos legais. Viso evidenciar como os relatórios produzem pessoas, territorialidades, formas específicas de deslocamentos, ilegalidades e, por fim, formas de gestão que incidem sobre populações a serem



manejadas e controladas nos territórios de fronteira. Ao centralizar a importância de investigar os projetos produzidos pela Enafron, um programa que é parte de uma agenda governamental que se mostra mais ao feitiço securitário, como abordado no Capítulo 1, destaco a importância das contribuições de Dias (2014) para essa pesquisa, uma vez que o autor reflete sobre as políticas migratórias que produziram, no seio da União Europeia, o entrecruzamento de questões migratórias ao campo securitário e criminal a partir, sobretudo, dos anos 2000. Um conceito importante para essa pesquisa é o que Dias define como “mundo dos projetos” ao explorar as relações entre as organizações internacionais e a produção de projetos migratórios vinculados aos temas da segurança e criminalidade. Esse termo, segundo o autor, possibilita “acessar os significados mais abrangentes de um vasto conjunto de mecanismos de governabilidade relacionados à gestão e controle de populações” (DIAS, 2014, p. 11). Diante disso, me debruço sobre os documentos produzidos pela Enafron para entender como o “Estado” constitui uma ideia de fronteira enquanto objeto de governança, e que tem como função gerar e gerir as populações. Procuro refletir sobre como os documentos produzem, acionam e mobilizam noções de gênero e sexualidade, assim como deslocamentos e ilegalidades presentes nos artefatos documentais da Enafron, justapostos à um emaranhado de práticas administrativas (VIANNA; LOWENKRON, 2017; LOWENKRON, 2014).

Para fins de orientar o leitor por essa pesquisa, indico desde já que a construção desta pesquisa conta com algumas estratégias etnográficas, que se apresentam organizadas em três Capítulos que se somam a essa breve introdução e as considerações finais.

No **Capítulo 1, O fio condutor de um todo não aparente: o lugar dos dispositivos legais na conformação do “Estado” nas fronteiras**, apresento o que antecede, dá fundamento e institui a Enafron enquanto uma política pública a partir de uma diversidade de documentos oficiais, especialmente por aquilo que promulgam dispositivos legais, acordos, soluções administrativas e as intenções que estavam em jogo e tornaram as fronteiras assumidamente um problema securitário para o Estado. Portanto, em um primeiro momento darei foco ao que institui a Enafron, vigente inicialmente durante o Governo da ex-presidente Dilma Rousseff até meados de 2016. Para fins de contextualizar como esse programa surgiu, faço um recuo temporal no qual apresento o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), política na qual o Enafron surge. Para contextualizar o leitor com mais precisão nesse cenário de Segurança Pública das fronteiras, retorno também ao Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de

Fronteira (PDF), anterior ao PEF, vigente durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011).

Essa escolha tem como finalidade transparecer as diferenças entre as duas iniciativas governamentais para lançar luz a alguns elementos presentes nestes programas, não sua execução, mas aquilo que foi estabelecido pelos e nos documentos oficiais outorgados. Meu objetivo é entender como formas de governo foram ostentadas e forjadas a partir de determinados dispositivos legais e artefatos documentais como leis, decretos, regulações normativas e pareceres oficiais que deram existência a estes programas enquanto *programas de Estado*.

A importância de explorar o lugar da lei na institucionalização de programas e projetos governamentais parte do entendimento de que o direito evidencia as formas de se fazer “Estado”, uma vez que os dispositivos legais produzem efeitos e criam realidades ao consagrar uma ordem que reflete uma visão do “Estado”, que é ela mesma garantida pelo “Estado” (BOURDIEU, 1989). Portanto, levo em consideração o que Simões (2019) define como forma-lei quando direciono minha análise para as tensões, intenções e embates que permearam a escrita de um texto legal, assim como a forma deste documento, ou seja, importa dar visibilidade ao seu conteúdo em paralelo à grafias, brasões, insígnias, variações de letra, destaques gráficos e assinaturas possibilitam entender, através de como este documento foi produzido, o que um ato normativo dá existência na prática institucional.

O **Capítulo 2, A forma-relatório forjada pela Enafron: como e por que diagnosticar?**, visa apresentar os artefatos documentais da Enafron como forma-relatório, ou seja, aquilo que organiza sua forma e orienta a escrita de seu conteúdo. Considerando os documentos como artefatos paradigmáticos do conhecimento moderno (RILES, 2006), importa delinear toda uma bibliografia que centraliza a escrita e documentos enquanto objeto de atenção etnográfica, especialmente por serem artefatos que demarcam um campo amplamente profícuo para pensar as tecnologias estatais de governança através do ato de documentar em seu contexto de produção, uso e efeitos (HULL, 2012; RILES, 2006; NADAI, 2014, 2018; VIANNA, 2003; FERREIRA, 2015; LOWENKRON, 2019; POTECHI, 2018). Tais orientações teóricas e metodológicas possibilitam pensar os documentos da Enafron pela sua forma e seu conteúdo, destacando que uma pesquisa empreendida com documentos não visa captar o subproduto dos registros das ações do “Estado”, mas os atos de escrita e inscrição que fundamentam a construção vital do fazer estatal (GUPTA, 2012).

Trata-se de uma forma de percorrer estes documentos dando atenção aos bastidores (POTECHI, 2018; PINTO, 2013) que os dão existência. Nesse sentido, tal como Bruna Potechí (2018), entendo os “bastidores” como “locais onde ocorrem as negociações” (POTECHI, p. 124, 2018) e, conseqüentemente, jogam luz a (1) como estes artefatos foram pensados e produzidos; (2) como seus registros formais direcionam e conduzem a determinados termos e conteúdo; e (3) aos agentes que tiveram proeminência nesse processo de produção e publicação. Vale ressaltar que foram realizadas duas entrevistas como parte do núcleo central da construção do Capítulo 2 como uma ferramenta estratégica que dará contexto aos atos de documentar empreendidos durante a feitura dos relatórios, ou seja, refiro-me aos bastidores e tudo aquilo que conforma o que resta documentado e escrito. As entrevistas funcionam como uma espécie de ponte-contato entre os documentos e seus bastidores de produção nos quais fatos não documentados também são relevantes e complementam os relatórios publicados. Para tal empreendimento, tomo como inspiração a etnografia realizada por Bruna Potechí (2018) junto à Câmara Legislativa em Brasília. Frente às dificuldades de entender as entrelinhas e lacunas que indicavam aspectos importantes da feitura de diferentes artefatos documentais produzidos por uma instância legislativa de um Estado-Nação, momento no qual a autora sentiu a necessidade, tal como eu, de realizar entrevistas e entender o contexto da produção dos documentos.

Tais questões remetem a Letícia Ferreira (2013) diante de suas tentativas de construir uma pesquisa sobre o desaparecimento de pessoas. Da mesma forma que a autora, percebi que as entrevistas seriam uma forma de “buscar portas de entrada na ampla malha de burocracias” (FERREIRA, 2013, p. 198). Sendo as entrevistas uma estratégia e recurso etnográfico amplamente utilizado nos estudos antropológicos (MAGNANI, 2009), recorro precisamente a Ferreira (2013) pois a autora aprofunda sobre questões de ordem metodológica e que também são de ordem ético-políticas sobre a presença de uma antropóloga em campo com vistas para a feitura de pesquisas acadêmicas.

Finalmente no **Capítulo 3, Proteger-reprimir e as fórmulas narrativas que constroem a fronteira**, exploro dois eixos analíticos *proteger-reprimir* através dos efeitos públicos que os documentos produzem dando lugar ao que a fronteira e suas bordas produzem a partir de fluxos, deslocamentos e dinâmicas simbólicas produzidas por pessoas e pelo “Estado”. Evidencio os aspectos deste “Estado” repressão-proteção nas imaginações sobre as fronteiras como porosas e perigosas, afinal, trata-se de

lugares considerados peculiarmente perigosos e esvaziados da presença do Poder Público, fazendo-se necessária a presença cada vez mais pungente do “Estado”. Em termos retóricos, um “Estado” que deve *proteger* crianças e mulheres vulneráveis, mas que se efetiva, paradoxalmente, em ações securitárias destinadas a *reprimir* os mercados ilegais, sobretudo aos que estão relacionados ao narcotráfico.

Assim, ao me atentar ao conteúdo dos documentos, busco neste capítulo mostrar como eles conferem centralidade a determinados problemas, especialmente o tráfico de drogas, seguido pelo contrabando e a circulação de pessoas e mercadorias em decorrência destes mercados ilegais. Também trago à discussão a produção moral do gênero nestes documentos em torno da prostituição como eixo fundamental de atenção e regulação estatal, e os temas que a tangenciam, como, por exemplo, a exploração sexual de crianças e adolescentes e o tráfico de pessoas construídos pela comoção moral de operadores institucionais entrevistados por pesquisadores que compõem a Enafron e alocados em territórios de fronteira.

## Capítulo 1

### **O fio condutor de um todo não aparente: o lugar dos dispositivos legais na conformação do “Estado” nas fronteiras**

Técnicas de controle e de gestão têm como horizonte um emaranhado de dispositivos legais, os quais são, nos termos de Bourdieu (2001), a expressão máxima da força do direito e do poder de nomeação do Estado. Ou seja, observar tecnologias de governo através de artefatos documentais como leis e documentos oficiais significa perceber que eles são constituídos a partir da microfísica dos espaços administrativos (FONSECA, 2011), e a despeito de solucionar conflitos, criam e atualizam tensões e embates (FONSECA, 2012). É exatamente isso que nos interessa observar nesse primeiro capítulo.

Para tanto, entendemos leis, decretos, emendas constitucionais e instrumentos normativos como atos que ratificam, instituem, outorgam e promulgam a partir de suas disposições legais todo um campo de atos cuja função é de controle, administração e regulamentação social da vida ordinária (FOUCAULT, 2005; VIANNA, 2003). Além disso, tais letras frias compõem um amplo repertório institucional por meio do qual modos de governo e técnicas de controle são postas em operação. Trazendo para o contexto desta pesquisa, elas nos informam a respeito das “formas como o “Estado” e a “fronteira” se emaranham e são construídos” (MELO; OLIVAR, 2019, p. 1).

Um norteador para essa pesquisa é tornar legível o lugar analítico que ordenamentos legais e instrumentos normativos têm enquanto objeto de atenção etnográfica (LOWENKRON; FERREIRA, 2014). Decido, então, seguir, neste capítulo, as leis e documentos oficiais que produzem e criam a Enafon como uma política pública, pois acredito que esse enquadramento me permitirá “uma melhor compreensão das maneiras pelas quais o direito constitui o mundo ao qual suas disposições se aplicam” (BEVILAQUA, 2010, p. 7). É nesse sentido também que Bourdieu afirma que “a constituição do campo jurídico é um princípio de constituição da realidade” (BOURDIEU, 2001, p. 229).

A Enafon desde sua criação teve por finalidade coordenar, produzir e conduzir estratégias no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF). Diante disso, busco posicionar o Decreto que institucionaliza o PEF como fio condutor por intermédio do

qual me desloco para outros artefatos documentais e as políticas anteriores a ele e que informam a gestão das fronteiras em todo território nacional.

### **O Plano Estratégico de Fronteiras como Decreto que institui: entre artigos e objetivos**

Descrever o que é e qual a função de um Decreto enquanto um ato normativo nos remete à própria estrutura do Estado Democrático de Direito e à chamada “hierarquia de leis” que, segundo informações do site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), é essencial para o ordenamento legal por “garantir o controle de constitucionalidade das normas”<sup>5</sup>. Um decreto presidencial, tal qual aquele que institui o PEF, concerne ao detentor do Poder Executivo, associado, portanto, ao âmbito federal e precisa ser sancionado pelo Presidente da República.

Tomo como inspiração para este percurso a incursão etnográfica de Simões (2019) e como esse autor mostra a posição de cada ato normativo no ordenamento jurídico-legal brasileiro. Hierarquicamente, a Constituição Federal é o instrumento legal mais importante, situando-se no topo com suas Emendas, seguido de Tratados Internacionais. Abaixo aos Tratados, aparecem as Leis Complementares, Leis Ordinárias, Leis Delegadas, Decretos Legislativos, e Medidas Provisórias. Por último, chegamos aos Atos Infra Legais que incluem Decretos Presidenciais, Resoluções e Portarias.

Um Decreto presidencial visa gerir assuntos específicos e nortear a aplicação de alguma lei, e não pode, de forma alguma, contrariar a lei a qual ele visa regulamentar. Neste caso, o PEF estabelece uma relação de complementaridade com a Lei da Faixa de Fronteira n° 6.634<sup>6</sup>, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre assuntos gerais sobre a fronteira no Brasil, e determina, por exemplo, em seu art. 1° que “É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira” (BRASIL, 1979).

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-servico-conheca-a-hierarquia-das-leis-brasileiras/>. Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

<sup>6</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6634.htm#:~:text=Art.,designada%20como%20Faixa%20de%20Fronteira](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6634.htm#:~:text=Art.,designada%20como%20Faixa%20de%20Fronteira). Acesso em 18 de fevereiro de 2021.

Em entrevista realizada com um interlocutor que participou dos bastidores políticos durante a criação da Enafron e atuou também ao longo de sua implementação e no momento de seus resultados, afirmou-se que:

(...) No primeiro semestre de 2011 a presidente Dilma determinou para o Ministro, o José Eduardo de Cardozo, para ele pensar uma política de fronteiras, mas assim, uma coisa meio a toque de caixa. Chegou em março e falou: “olha, senta aí e planeja alguma coisa”, e foi onde iniciou uma discussão sobre o Plano Estratégico de Fronteiras, depois visto no Decreto 7.496 de junho de 2011 (Entrevista realizada em 28 de dezembro de 2021).

Essas informações são importantes porque dão sentido não somente ao contexto no qual surge o Plano Estratégico de Fronteiras, mas também no âmbito da sua formulação a partir de um instrumento como um Decreto presidencial que, diferente de outros instrumentos legais, não passam por um processo de tramitação na Câmara dos Deputados, parecem, contudo, ao meu interlocutor, sinalizar uma característica do modo de governar própria da presidente Dilma (PT), eleita em 2011, após derrotar José Serra (PSDB) nas eleições de 2010. Conforme afirma meu interlocutor, “ela tinha um modo de governar muito diferente do Lula”, pois “a presidente Dilma era muito centralizadora, então as políticas públicas, as novas políticas públicas ou a evolução dessas políticas dependiam muito da decisão pessoal dela, tinha que ser apresentado a ela, ela tinha que aprovar” (Entrevista realizada em 28 de dezembro de 2021).

Como a fala do meu interlocutor procura expressar, “a vontade da presidente” diz respeito às muitas decisões que, por protocolo, passavam por sua análise e aprovação pessoal e que tinham por objeto, neste contexto, assuntos considerados importantes para o compromisso político de seu mandato e as fronteiras, tal como será visto adiante neste capítulo. O comportamento centralizador e autossuficiente da ex-presidente Dilma, fato este muito veiculado à época de seu mandato, fora amplamente discutido por André Singer (2018), Celso Rocha de Barros (2018)<sup>7</sup>, dentre outros cientistas políticos e fontes jornalísticas<sup>8</sup> que retrataram o cenário político deste período. Segundo Singer (2018), o

<sup>7</sup> Nesta resenha redigida para a Folha de São Paulo, o cientista político Celso de Rocha Barros se debruça sobre as obras de André Singer a respeito do fenômeno do lulismo e dos governos petistas, assim como acerca do mandato de Dilma Rousseff. Veja mais em: <https://www.quatrocincoum.com.br/br/resenhas/ciencias-sociais/os-ensaios-de-dilma>. Acessado em 27 de agosto de 2022.

<sup>8</sup>Veja mais em: <https://g1.globo.com/politica/blog/cristiana-lobo/post/pouco-dialogo-e-falta-de-habilidade-politicamarcasdo-governodilma.html> e também em <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,perfil-dilma-rousseff-o-preco-da-falta-de-jogo-de-cintura,1000050673> Acessado em 27 de agosto de 2022.

caráter centralizador de Dilma Rousseff confere os contornos que diferenciam seu mandato presidencial ao de Lula da Silva (PT), implicando em dificuldades e falta de jogo de cintura na formação das coalizões governamentais.

O cenário político e partidário do mandato de Dilma Rousseff envolvendo o PT e o PMDB colaborou substancialmente para que houvesse posteriormente o Impeachment e a queda da ex-presidente. Em entrevista<sup>9</sup> concedida à Revista Exame, o economista e Cientista Político Ricardo Sennes afirma que a articulação do PT com o PMDB teve início no governo Lula e foi se desarticulando durante o governo Dilma.

Segundo Sennes:

Enquanto Lula abraçava todo mundo, Dilma foi centralizando sua gestão em um gabinete que só pertencia a ela. Não era nem do PT, nem do PMDB. Em 2012, em meio a muitas demissões, a presidente tirou do governo muitos peemedebistas, o que acabou desgastando a relação com Temer e outras lideranças.

O “presidencialismo de coalizão”, termo cunhado por Sérgio Abranches (1988), refere-se a governos que contam com a participação de diferentes partidos políticos e nesse sentido o autor afirma que:

(...) cisões internas e a instabilidade a ela inerentes são naturais em qualquer governo de coalizão, embora adquiram contornos mais graves em épocas de crise. Requerem, portanto, mecanismos institucionais que regulem este conflito, promovam soluções parciais e estabilizem a aliança, mediante acordos setoriais de ampla legitimidade” (ABRANCHES, 1988, p. 30).

Se o abalo do presidencialismo de coalizão pode afetar diretamente a presidência, o que pôde ser visto no decurso do segundo mandato de Dilma Rousseff quando ela perde muitas bases aliadas, incluindo o PMDB e uma série de outros partidos, este cenário também é ilustrado quando Abranches (1988) assevera que o rompimento de coalizões e a instabilidade institucional devido ao abandono de parceiros pode resultar no “enfraquecimento da autoridade executiva e maior potencial de conflito entre Legislativo e Executivo” (ABRANCHES, 1988, p. 30).

Ao acessar o website [planalto.gov.br](http://planalto.gov.br), espaço virtual aberto à consulta dos mais diferentes ordenamentos legais produzidos pelo Estado brasileiro, consultei o Decreto que institucionaliza o PEF. Li “Presidente da República” no topo superior da página, com letras garrafais e em negrito. Ao lado e em destaque, o símbolo do Brasão da

---

<sup>9</sup> Disponível em: <https://exame.com/brasil/as-fases-do-casamento-pt-pmdb-que-pode-chegar-ao-fim-hoje/>.



República Federativa do Brasil, e nas linhas abaixo “Casa Civil” em letras menores, e “Subchefia para Assuntos Jurídicos” em fonte ainda menor introduz a apresentação do “DECRETO N° 7.496, DE 8 DE JUNHO DE 2011”.

O Decreto em questão, assim como também sugere a pesquisa de Simões (2019), deixa à mostra recursos estilísticos, tais como letras garrafais, destaques e grifos que indicam um padrão estético para o qual a tônica visual e gráfica são características irrefutáveis da oficialidade comum a um documento de Estado, em especial ao destacar, em letras garrafais, que “A Presidente da República” “decreta” o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF).

Notar o lugar funcional da presidente enquanto uma figura de poder com aval para decretar e dar existência à um plano de governo, exige perceber como a sua assinatura converte o texto em um documento oficial, assim como toda a parafernália estética que a acompanha: brasões, numerações, insígnias e toda uma sorte de títulos e recursos gráficos que caracterizam um Decreto como um Decreto, legitimado como uma “decisão exemplar” (BOURDIEU, 1989).

Ao dizer isso, dou atenção ao caráter performático que pode ser retirado do Decreto e que nos permitem pensá-lo como uma “ideologia gráfica”, como argumenta Hull (2012), responsável por moldar ideias sobre a representação gráfica através da qualidade material de um artefato documental. Assim, as convenções visuais de um artefato documental produzem efeitos, os quais orientam a sua interpretação gráfica. O que é posto em destaque ou centralizado, à esquerda ou à direita, o tamanho das letras, suas variações, as formas e conformações gráficas associadas a determinadas pessoas, tal qual a presidente que assina o Decreto e dá existência e legitimidade a ele, informam sobre o caráter coletivo deste artefato em sua capacidade de agenciamento e mediação entre símbolos e pessoas presentes no Decreto.

Como Danilo Pinto (2016) demonstra em sua etnografia realizada em um tabelionato de notas e protestos, os “instrumentos mais elementares” do Estado - carimbos, assinaturas, brasões e uma diversidade de símbolos - quando combinados, produzem reificações que convertem um mero papel em documento oficial. A assinatura, assim, é capaz de conferir oficialidade ao documento, sobretudo por compor a autenticidade necessárias da linguagem técnica e burocrática, pois, “a depender de quem assina, o valor das mesmas palavras é diverso” (PINTO, 2016, p. 336).

Se a forma dos instrumentos legais como o Decreto que institui o PEF direciona nossa leitura, também o texto legal exige de nós atenção tanto aos termos contidos em

seu texto final quanto a ordem pela qual eles nos são apresentados. O Decreto em questão possui dez artigos. O Art. 1º resume a sua finalidade em torno da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e o Art. 2º determina as ações conjuntas das Forças Armadas junto aos Estados e municípios que fizerem a adesão ao plano. O Art. 3, por sua vez, discorre sobre a articulação entre diferentes instituições de segurança pública para potencializar os efeitos do PEF e o Art. 4 determina que o plano será efetivado através de projetos e cooperações com países vizinhos. O Art. 5º determina que a implementação do plano será realizada por meio dos Gabinetes de Gestão Integradas de Fronteira (GGI-Fron)<sup>10</sup> e do Centro de Operações Conjuntas (COC)<sup>11</sup>. Por isso, o Art. 6º define os objetivos destes gabinetes (ou GGis) na articulação das ações da União com os estados e municípios, e o Art. 7º determina como o COC será composto para realizar o monitoramento da coordenação do plano. Já no Art. 8º esclarece que a oficialização da participação dos estados e municípios no plano ocorrerá por meio de assinatura e termo de adesão e o Art. 9º determina a centralização da coordenação do PEF pelo Ministério da Defesa e Ministério da Justiça. Ao final, o Art. 10º cumpre uma formalidade que é típica de instrumentos legais ao reiterar que o “Decreto entra em vigor na data de sua publicação”. A data de promulgação e o nome da presidente Dilma Rousseff em letras garrafais arremata o documento legal. Abaixo deles restam apenas em letras minúsculas e cursivas, o nome do ministro da justiça José Eduardo Cardozo e do ministro da defesa Nelson Jobim.

Se facilmente resumidos, vale destacar que os detalhes que dão forma ao texto legal são de suma importância para entender o que ele se propõe e seu alcance. Ao olhar mais detidamente, o Art. 1º do PEF ressalta que a medida visa “(...) **o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira**”. Em sequência, o Art. 2º dá as

---

<sup>10</sup>Segundo a cartilha intitulada “Gabinete de Gestão Integrada, datada de 2016, e produzida pelo Ministério da Justiça e da SENASP, os GGis, como estes gabinetes são chamados, são fóruns responsáveis por definirem ações em consenso entre membros não hierarquizados e representantes dos entes federados, pertencentes à instituições de segurança pública. O objetivo dos GGis é debater problemas e soluções através da proposição de projetos e deliberação de iniciativas. O Art. 5º do Decreto do PEF institui uma nova modalidade de GGI, o Gabinete de Gestão Integrada de Fronteiras (GGI-Fron), com representação nos 11 estados de fronteira brasileiros através de gabinetes próprios ou câmeras técnicas inseridas em algum GGI local.

<sup>11</sup>O Centro de Operações Conjuntas (COC) integra a estrutura física do Ministério da Defesa em Brasília, e tal como um centro operacional, coordena cerca de dez Comandos Conjuntos existentes no território nacional. Sua função é coordenar e acompanhar operações realizadas pelas Forças Armadas no âmbito do COC, tendo, portanto, o gerenciamento do Ministério da Defesa e do chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.

diretrizes do plano que determinam “a atuação integrada dos órgãos de segurança pública, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e das Forças Armadas” e a “integração com países vizinhos”.

Nos objetivos do plano, aparecem subdivididos os incisos que dão corpo ao Art. 3. Assim, enquanto o primeiro inciso do Art. 3º estabelece “a integração das ações de segurança pública, de controle aduaneiro e das Forças Armadas da União com a ação dos Estados e Municípios situados na faixa de fronteira”, o segundo determina que “a execução de ações conjuntas se dará entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas”. Já o terceiro inciso evidencia que “a troca de informações” entre esses mesmos órgãos deve se dar em paralelo à “ampliação do quadro de pessoal e da estrutura destinada à prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos na faixa de fronteira”. Quadro esse que, por sua vez, sustentará o escopo da atuação do Estado nas fronteiras oficializado pelo referido Decreto.

É preciso ressaltar, contudo, que o Decreto 7.496 que institui o PEF passou por revogações em alguns dos seus incisos, e estas alterações culminaram no Decreto nº 7.638, aprovado em dezembro de 2011, contendo exatamente estas revogações. Tais revogações dizem respeito ao Art. 2, inciso primeiro, cujo texto recebeu uma nova redação. Se antes previa que as diretrizes do plano seriam realizadas por intermédio de uma “a atuação integrada dos órgãos de Segurança Pública e das Forças Armadas”, em 2011 o texto determinava que a atuação integraria os órgãos já citados com o acréscimo da Secretaria da Receita Federal do Brasil e das Forças Armadas”. Por corolário a essa mudança, nos objetivos do plano, no Art. 3, inciso primeiro, antes realizada mediante “a integração das ações de Segurança Pública e das Forças Armadas da União com a ação dos Estados e Municípios situados na faixa de fronteira” passaria a ser, em 2011, feita mediante “a integração das ações de Segurança Pública, de controle aduaneiro e das Forças Armadas da União com a ação dos Estados e Municípios situados na faixa de fronteira”. No mesmo Art. 3, inciso segundo, “a execução de ações conjuntas entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais e as Forças Armadas” passa a ser “a execução de ações conjuntas entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas”. Semelhantes detalhes são incluídos no inciso terceiro, quando “a troca de informações entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais e as Forças Armadas” passa também a incorporar a Secretaria da Receita Federal do Brasil. Por fim, o Art. 9 que antes indicada

que “a coordenação do Plano Estratégico de Fronteiras será exercida pelos Ministros de Estado da Justiça e da Defesa” agora determinava que “a coordenação do Plano Estratégico de Fronteiras será exercida pelos Ministros de Estado da Justiça, da Defesa e da Fazenda”<sup>12</sup>.

Ademais, para aprofundar sobre o Plano Estratégico de Fronteiras será preciso fazer um recuo temporal para entender o porquê esse dispositivo legal surge, o que ele altera e quais são suas finalidades. Afirmo que estes artefatos documentais iluminam mudanças importantes da gestão das fronteiras brasileiras dentro de um período temporal considerado nesta pesquisa. Procurarei perceber o “ciclo de relações” (SIMÕES, 2019) que se constitui em torno da produção deste ordenamento legal – o Decreto do Plano Estratégico de Fronteiras e qual “modalidade de gestão” (LUGONES, 2012) é por ele instituída, em função dos redimensionamentos impostos aos “processos de fronteirização” (ALBUQUERQUE, 2009; ALBUQUERQUE; CARDIN, 2017). Além disso, no decorrer da dissertação, dou atenção às relações estabelecidas entre o “mundo dos projetos” (DIAS, 2014) e a fronteira com o “Estado” e a Universidade.

### **Um recuo no tempo: antes do Plano Estratégico de Fronteiras e as possibilidades de sua formulação**

Ao fazermos um recuo temporal ao Plano Estratégico de Fronteiras, deparamo-nos com o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), um programa governamental que foi reestruturado e contemplado no Plano Plurianual de Investimentos<sup>13</sup> (PPA 2004-2007), período vigente do governo Lula. Esse programa é baseado na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) do Ministério da Integração e teve seu término no final do ano de 2009. Segundo um dos meus

---

<sup>12</sup> De todas as modificações vistas, nota-se a inclusão da Secretaria da Receita Federal do Brasil nas diretrizes, objetivos e na troca de informações entre as instituições incumbidas da gestão do Plano Estratégico de Fronteiras. Ainda que neste momento as articulações entre aquilo que estaria previsto pelo Decreto e aquilo que foi operacionalizado pela Enafron por meio deste instrumento legal não estejam tão nítidas, essa informação será crucial ao Capítulo 3 quando procurei analisar como a inclusão da Receita Federal e o controle aduaneiro incidem sobre as práticas estatais sobre a fronteira e a “administração da vida ordinária” (VIANNA, 2003).

<sup>13</sup> Segundo o site gov.com.br, um Plano Plurianual de investimentos são diretrizes que contam com “objetivos e as metas da administração pública federal, contemplando as despesas de capital (...) e outras delas decorrentes, além daquelas relativas aos programas de duração continuada”. Ver mais em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa#:~:text=Ele%20define%20as%20diretrizes%2C%20os,com%20vig%C3%Aancia%20de%20quatro%20anos>. Acessado em 27 de setembro de 2022.

interlocutores de pesquisa, “em 2005 o Ministério da Integração Nacional teve uma proposta de reestruturação<sup>14</sup> de seu programa de desenvolvimento de faixa de fronteiras e o Grupo Retis propôs reestruturar este plano, o Programa de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira” (Entrevista concedida em dezembro de 2021).

O Grupo RETIS foi e continua sendo um grupo de pesquisa fundamental para a construção de categorias de conhecimento sobre fronteiras tanto no contexto do PDFF quanto no programa Enafron. Segundo meu interlocutor:

O grupo Retis, e a Lia Osório<sup>15</sup>, em particular, foram decisivos para a construção da fronteira brasileira como questão. E **todas as categorias mais importantes que nos servem para identificar a fronteira como uma questão foram criadas pelo grupo RETIS**: cidades gêmeas, zona de fronteira, faixa de fronteira, cidades lindeiras, enfim, uma série de categorias que estruturaram a fronteira como uma questão (Entrevista concedida em dezembro de 2021).

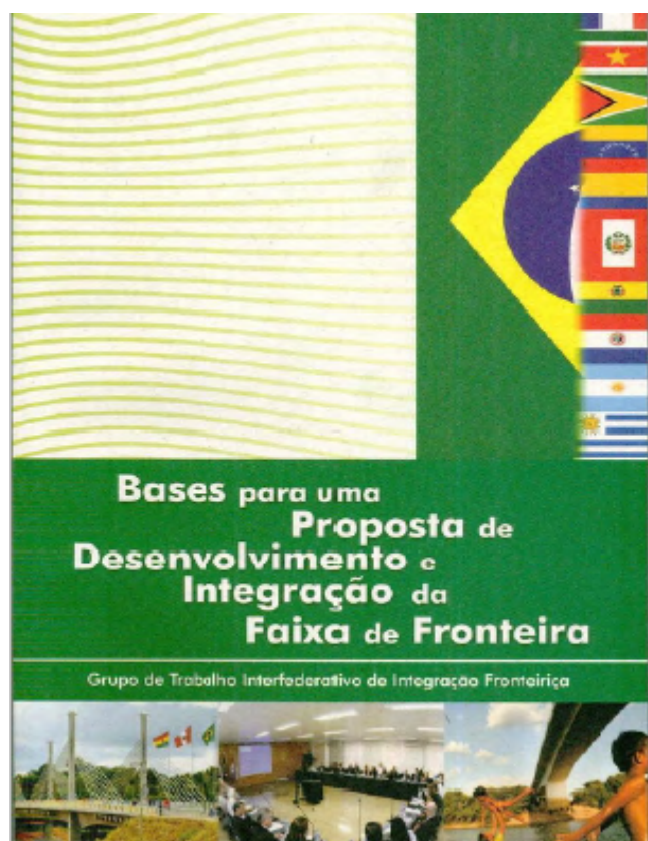
Emblemático por tratar das políticas fronteiriças deste período, e entre elas, o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, o documento “Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira”, datado de 2010, é um diagnóstico elaborado pelo Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça (GTI), cujos pontos centrais abordam como o programa foi pensado, elaborado e colocado em prática. Parto de tal reflexão, uma vez que, ela ressalta os relevos os relevos, contrapontos e diferenças estabelecidos entre a PDFF e a política que o sucedeu, o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF). Conforme podemos ver já na capa do documento em questão, a bandeira do Brasil, imiscuída às bandeiras de todos os países com os quais o Brasil faz fronteira, ganha destaque visual. No final da página, tem destaque o título “Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira” sob a responsabilidade do “Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça” (GTI), seguido pelas imagens que aparecem logo abaixo do título e que, portanto, nomeia a política.

Figura 1 – Capa do documento

---

<sup>14</sup> O grupo RETIS é um grupo de pesquisa de professores, pesquisadores e estudantes vinculados a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e que dedicam seu objeto de estudo há décadas para os estudos sobre fronteiras. No Capítulo 2 me dedico mais especificamente para o ato de documentação dos relatórios e diagnósticos a partir dos sujeitos e do contexto por trás que forjaram estes documentos.

<sup>15</sup> Lia Osório Machado Professora foi professora e pesquisadora do Departamento de Geografia e do programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (1979-2010) e desde 1994 assumiu a frente de coordenação do Grupo RETIS.



Fonte: BRASIL, 2011

Ainda nas páginas de abertura, uma tabela com o quadro de profissionais que compõem o GTI mostra as “Instituições/cargo” e “representantes”, determinando “membros titulares” e um “membro suplente”, respectivamente.

Figura 2 – Lista da composição do GTI

Instituição/ cargo	REPRESENTANTE	
	Membro Titular	Membro Suplente
MI - Ministério da Integração Nacional	Márcia Regina Sartori Damo	Carlos Henrique Sobral
SRI - Secretaria de Relações Institucionais - Subchefia de Assuntos Federativos - Presidência da República	Alberto Kleiman	Alexandre Peixoto
MRE – Ministério das Relações Exteriores	João Luiz de Barros Pereira Pinto	Clemente de Lima Baena Soares
GSI - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	Renata de Souza Furtado	Heloisa Maria Gomes Pereira
MD - Ministério da Defesa	Roberto de Medeiros Dantas	Fernando Cecchi
MDIC - Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior	Margarete Maria Gandini	Maria Luiza Brun
MTur – Ministério do Turismo	Ricardo Martini Moesch	Andréa Santos Guimarães
MF – Ministério da Fazenda	Marcos Antonio Pereira Noronha	-
FALA – Fórum de Governadores da Amazônia Legal	Denivaldo Pinheiro	-
CNM – Confederação Nacional dos Municípios	Maurício Junqueira Zanin	Jair Aguiar Souto
FNP – Frente Nacional de Prefeitos	Paulo Mac Donald	Gilberto Perre
Lindeiros - Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu	Itamar Dall’Agnol	Jucerlei Sotoriva
ABM – Associação Brasileira de Municípios	Luiz Carlos Folador	Maher Jaber
CODESUL/RS – Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul	Santiago Martín Gallo	Eliana Cunha

Fonte: Brasil, 2011

Faço essa descrição institucional por meio do recurso da tabela que mostra a composição do GTI por ela destacar como os fragmentos e frações do “Estado” são compostos e desvelados também por imagens. Longe de ser um fato irrelevante, as longas descrições dos ministérios, secretarias e diversos departamentos burocráticos que seriam os responsáveis pela elaboração do documento também dão destaque a esses artefatos por aquilo que eles consagram: funções e, por corolário, competências ao conferir carnalidade ao “Estado” como figura que, a despeito de pairar sobre todos nós, ganha existência por meio da atuação de diferentes atores, funções e setores (GUPTA, 2012). Nesse sentido, os interlocutores ilustrados na imagem representam ministérios, mas também órgãos estaduais, locais, até sua expressão mais particular de municípios, prefeituras e outras instâncias específicas. Assim, o local e o global são insinuados já de saída pela inclusão daqueles que integram o GTI.

Augusto Sherma (2015) explora em sua tese de doutoramento os pontos de inflexão nas iniciativas governamentais visíveis, sobretudo, nas políticas de fronteiras desenvolvidas desde a ditadura militar até o governo Dilma. Segundo o autor, o jogo entre local e global no governo Lula eram produzidos no contexto da atuação estatal

típica de um governo lulista no qual “o local/regional, na fronteira, é também internacional” (SHERMA, p. 179, 2015). Ou seja, as iniciativas deste momento buscavam promover o desenvolvimento e integração das fronteiras através da descentralização das bases produtivas para e na fronteira, em confluência aos países latino-americanos vizinhos.

Na parte inicial consta ainda a “Coordenação Institucional” envolvida na elaboração do documento em questão, e que denota uma ordem institucional hierárquica. Em negrito e no topo da página pode-se ler “Luiz Inácio Lula da Silva”, seguido da nomeação de “Presidente da República”. Abaixo, e nessa ordem, aparece o “Ministro da Integração Regional”; “Secretário Executivo”; “Secretaria de Programas Regionais”; “Diretor dos Programas Norte e Nordeste”; Diretor de Programas Sul e Sudeste”; Coordenadora Geral da Região Sul e Gerente Executiva do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira”; “Consultor – Instituto Interamericano de Cooperação Para Agricultura”; Diagramação e Arte Final”, e, por fim, “Impressão”, termo que figura como último elemento da página.

Em termos descritivos e formais, o diagnóstico se organiza através do sumário e capítulos, todos eles apresentados em letras caixa-alta, com a função de contextualizar e apresentar a atuação do governo na faixa de fronteira. Dos temas que orientam cada capítulo, o primeiro trata sobre concepções geográficas e geoeconômicas nas interações transfronteiriças; o segundo capítulo, sobre a atuação do governo federal na faixa de fronteira. O terceiro capítulo dispõe sobre fontes e mecanismos de investimentos nacionais e internacionais; e o quarto trata mais propriamente das relações diplomáticas. O quinto capítulo aborda os marcos legais que vigoram nas questões fronteiriças; e o sexto capítulo explana sobre as propostas de modelos de gestão e sobre a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CPDIF). O capítulo sete, por sua vez, apresenta as propostas para o desenvolvimento e integração regional da faixa de fronteira, propondo estratégias de ação na gestão federal. Ao final, o documento conta com o tópico de “Anexos”, com uma longa lista de decretos, resoluções e elementos provenientes de reuniões ministeriais e Atas de Reuniões.

No tópico da “Apresentação” do diagnóstico, a Secretária de Programas Regionais e a Coordenadora do GTI, Márcia Regina Sartori Damo afirma que coube “A Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional” a responsabilidade de coordenação do trabalho. (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010, p.9). As expectativas eram de que o diagnóstico pudesse “contribuir para o aperfeiçoamento



da gestão das políticas de integração fronteiriça, objetivo último do trabalho proposto” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010, p. 9). O GTI deixa explícito a centralidade do Ministério de Integração Nacional na gestão do PDFF, algo que é reiterado novamente ao final da Apresentação, pouco antes da assinatura da coordenadora do GTI, o destaque das atribuições do grupo à “Secretaria de Programas Regionais” e ao “Ministério da Integração Nacional”.

Ao olharmos para a lista de órgãos e ministérios que compõem o GTI é impossível não notar a pouca importância que ministérios como o da Justiça e o da Defesa, responsáveis futuramente pela coordenação direta do PEF, tinham à época, nesse documento.

Em relação ao Ministério da Integração Nacional, o documento ressalta sua “função da titularidade da iniciativa e da condição de unidade da administração pública detentora da coordenação de programa específico para ações na faixa de fronteira”, bem como associam a coordenação à “Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e o Ministério da Integração Nacional” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010, p. 11).

O Ministério da Integração Nacional foi responsável por articular, neste momento, a coordenação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira ao GTI justamente experiência deste ministério e de especialmente suas secretarias em assuntos como a “formulação e condução da política de desenvolvimento nacional integrada”, “formulação dos planos e programas regionais de desenvolvimento” e “estabelecimento de estratégias de integração das economias regionais” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010, p. 12). Isso também parece relacionar-se diretamente aos horizontes do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira que visava “buscar permanentemente, por um lado, a valorização das potencialidades locais e, por outro, a integração com países da América do Sul (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010, p. 12).

Fica claro que o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira tinha “como objetivo articular a soberania nacional com o desenvolvimento regional, em suas dimensões econômica, social, institucional e cultural” (BRASIL, 2010, p. 33). Daniel Hirata (2015), em artigo publicado com os resultados da sua participação na pesquisa Enafron, ao retomar as discussões em torno do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira afirma que:

(...) as políticas de desenvolvimento eram vistas como uma espécie de anteparo ao enfrentamento da questão da segurança pública porque se pensava o desenvolvimento socioeconômico como uma forma estratégica de enfrentamento dos problemas de segurança pública (HIRATA, p. 31, 2015).

Se retornamos ao documento do Ministério da Integração Nacional que institui o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, vemos que, antes da Enafron, outros elementos eram priorizados. Segundo o texto, era necessário:

a mudança no conceito que se tem de fronteira, entendendo que essa não é somente uma região longínqua e isolada, mas um espaço de integração, no qual se deve estimular o desenvolvimento transfronteiriço (BRASIL, 2010, p. 35).

Seus objetivos, por sua vez, visavam

promover a retomada do processo de desenvolvimento na faixa de fronteira, por meio de investimentos em ações comprometidas com: i) estruturação e dinamização de arranjos produtivos locais; ii) apoio à implantação de infraestrutura complementar, social e produtiva; iii) apoio à geração de empreendimentos produtivos; iv) organização social e do associativismo na faixa de fronteira; e v) formação de agentes para o desenvolvimento integrado e sustentável na Faixa de fronteira (BRASIL, 2010, p. 35)

Se retomarmos o objetivo principal do Decreto que institui o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), as diferenças são evidentes. Enquanto o PEF prescrevia o “fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira”, e o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira destaca seu compromisso com a integração e desenvolvimento regional, notamos que à luz do documento visto acima, e em conjunto com as contribuições de Hirata (2015), as premissas da integração regional e desenvolvimento urbano se sobressaem no Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteiras, sendo estes temas articulados tangencialmente à pauta da Segurança Pública.

Torna-se relevante trazer à tona também a Cartilha elaborada e publicada pelo Ministério de Integração Nacional intitulada “Faixa de Fronteira - Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira”, datada de 2009. Na capa da Cartilha constam insígnias, brasões de instituições do Estado brasileiro e a frase: “Brasil, um país de todos”, “Governo Federal”, o slogan da presidência na época. Ao lado, uma imagem maior, em destaque, nos remete à pauta do desenvolvimento regional propalado pela gestão fronteiriça até então: o incentivo de um amplo escopo de atividades econômicas, com elementos que remetem ao desenvolvimento e

oportunidades de trabalho para a população local. Em caixa-alta “Faixa de Fronteira”, “Programa de Promoção de Desenvolvimento na Faixa de Fronteira – PDFF”, e “Ministério da Integração Nacional” aparecem logo abaixo.

Figura 3 – Capa da Cartilha “Faixa de Fronteira - Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira”



Fonte: Ministério da Integração Nacional, 2009.

A estrutura e composição gráfica deste documento é muito semelhante ao documento anterior que descrevi do Ministério da Integração Nacional. Este, no caso, conta com uma introdução e com a discriminação institucional dos (mesmos) ministérios e órgãos que atuaram na elaboração do documento, assim como na gestão do Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.

Na seção da Cartilha intitulada “Macrodiretrizes Políticas e a Região da Faixa de Fronteira” há uma importante definição do programa:

O PDFF depara-se com desafios estratégicos visando à mudança de mentalidade no tocante às fronteiras, que não podem mais ser entendidas exclusivamente como uma agenda negativa, ou regiões concentradoras e propícias à prática de delitos diversos, marcadamente o narcotráfico, a

prostituição, a violência e abusos diversos aos direitos humanos, e sim como uma região com a singularidade de catalisar processos de desenvolvimento sub-regional e de integração regional (BRASIL, 2009, p. 12).

Os “desafios estratégicos” referidos acima vão de encontro ao que Melo (2019) apresenta quanto às transformações ocorridas em territórios fronteiriços no Amazonas “sob o signo do desenvolvimento” neste mesmo período em que vigorou o PDFF. Temas que faziam referência, “principalmente, a políticas de expansão da educação superior, da segurança pública e da proteção social cujo alcance e efeitos no Amazonas foram notáveis” (MELO, 2019, p. 612). Portanto, de acordo com esse documento do MIN, a fronteira não é exclusivamente “uma região concentradora e propícia à prática de delitos diversos”, mas sim lugares propícios “de desenvolvimento sub-regional e de integração regional” (BRASIL, 2009, p. 12).

Diante do que expus, em paralelo à minha leitura articulada dos incisos e artigos do Decreto do Plano Estratégico de Fronteiras, noto algumas mudanças importantes no que se refere às premissas legais presentes no e as bases conceituais que criam o Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Em contraste com o PEF, nas premissas do PDFF a fronteira aparece tendo uma relação direta com a integração regional, desenvolvimento e aprimoramento das relações diplomáticas com países vizinhos, agenda importante durante o governo Lula (ARAUJO, 2013). Enquanto no decreto do PEF, em seu Art. 1º, o objetivo do plano a ser implementado é diretamente relacionado ao “(...) fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira”.

A mesma tônica securitária aparece no artigo 5º do decreto do PEF, o qual determina que “As ações do Plano Estratégico de Fronteiras serão implementadas por meio de: I - Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira - GGIF; e II - Centro de Operações Conjuntas – COC”, que, por sua vez, é definido no art. 7, inciso segundo, como um órgão competente em “realizar (...) o acompanhamento e a coordenação das ações do Plano Estratégico de Fronteiras”, e que o “O COC terá como sede as instalações do Ministério da Defesa”. Além disso, o art. 9 institui que “A coordenação do Plano Estratégico de Fronteiras será exercida pelos Ministros de Estado da Justiça, da Defesa e da Fazenda”, diferente do PDFF em que a competência era do Ministério da Integração Nacional.

Ao darmos atenção a atribuição e centralidade em relação a diferentes Ministérios, o caráter mais securitário mostra-se preponderante quando olhamos para o Plano Estratégico de Fronteiras e a Enafron, e isso mostra-se diretamente relacionado ao “deslocamento, digamos assim, da questão das fronteiras dessa área do desenvolvimento econômico e integração para a área da Segurança Pública” (Entrevista realizada em dezembro de 2021).

Na verdade, o Ministério da Justiça e da Defesa recebeu a incumbência da presidente, mas o Plano Estratégico de Fronteiras foi uma política que faltou incluir muita coisa no próprio Decreto, faltou incluir o Ministério das Relações Exteriores, enfim, vários outros aspectos. E na verdade o Ministério da Justiça e o Ministério da Defesa passaram a dar prioridade e ênfase nessa política focada na Segurança Pública e nas outras políticas não, porque as outras não entraram na pauta política como prioridade. **A Segurança Pública de forma mais enfática era a prioridade.** Foi criado um Decreto, criada a política e começou ali a discussão, os investimentos, ou seja, do período de 2011 a 2014 houve realmente uma prioridade do Ministério da Justiça com o tema de segurança das fronteiras. Sem sombra de dúvida foi um marco. (...) Então **não é que o Ministério da Justiça substituiu outros ministérios, como o Ministério da Integração Nacional, mas as outras políticas deixaram de ser prioridade. Não foram prioridade** (Entrevista realizada em dezembro de 2021).

Segundo o interlocutor da pesquisa, não houve uma decisão formal e oficializada em mudar quaisquer atribuições do Ministério da Integração para o Ministério da Justiça e Ministério da Defesa, mas estes acabaram tendo centralidade devido aos assuntos a serem priorizados devido à agenda do governo federal que, à época, teria priorizado a Segurança Pública. Foram excluídas as possibilidades de atuação conjunta e ampla com outros ministérios, o que conseqüentemente conferiu outro escopo de atuação estatal reverberado no Plano Estratégico de Fronteiras cujo foco securitário é mais enfático<sup>16</sup>.

Ainda sobre a atribuição dos Ministérios da Justiça e da Defesa, uma matéria informativa de 26 de junho de 2011 divulgada no site Gov.br<sup>17</sup> na seção do Ministério da Defesa é ilustrativa de meu argumento em torno do eixo segurança e fronteiras pelo modo como descreve o encontro do ministro da defesa Nelson Jobim junto a senadores no edifício sede do COC, em Brasília. A fala, tal qual teria sido proferida pelo ministro, vai de encontro ao que foi determinado nos art. 5º e 7º do decreto do PEF. Soma-se a

<sup>16</sup> Veremos no Capítulo 3 como essa característica mais voltada à segurança das fronteiras é produzida nos documentos através de todo um campo discursivo e imaginativo em torno de diversas instituições de Segurança Pública, membros da sociedade civil e diferentes operadores de justiça diante da produção moral sobre a periculosidade das fronteiras.

<sup>17</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/29062011-defesa-ministro-jobim-detalha-plano-estrategico-de-fronteiras-a-senadores>. Acesso em 08 de fevereiro de 2021.

isso uma nota oficial veiculada no site do próprio governo, que, endereçada aos senadores, busca assegurar que:

É do COC que serão coordenadas as ações do Plano, que prevê operações integradas entre órgãos de segurança pública federais, vinculados ao Ministério da Justiça, e as Forças Armadas para prevenir e reprimir ilícitos transnacionais (BRASIL, 2011).

Além disso, a notícia mostra que durante a sua apresentação o ministro discorre sobre as mudanças de atribuições das pastas em relação à gestão das fronteiras. Segundo o texto divulgado no site:

O ministro Jobim fez uma rápida explanação das grandes mudanças que a pasta atravessou nos últimos anos. Ele destacou, em especial, os avanços decorrentes da aprovação, em dezembro de 2008, da Estratégia Nacional da Defesa (END), além do fortalecimento do Ministério com a alteração da Lei Complementar nº 97, chamada de “Lei da Nova Defesa”, que trouxe importantes mudanças institucionais, como a criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) e a reorganização estrutural da pasta.

Vaz (2017), ao analisar as políticas de defesa empreendidas durante o Governo Lula, destaca o processo de reaparelhamento das Forças Armadas, há tempos demandado por instâncias militares e possibilitado pela atuação do ministro Nelson Jobim à frente do Ministério da Defesa a partir de 2007. Segundo Vaz (2017), Jobim foi um agente central dessas transformações e foi responsável por conferir assertividade, planejamento e visibilidade aos assuntos militares dos projetos das Forças Armadas no âmbito governamental, visando a capacidade defensiva nacional corporificados especialmente pelos dispositivos legais citados na fala acima do ministro, como a Estratégia Nacional de Defesa (END) e a Lei da Nova Defesa, que nortearam as ações estatais nesse período.

A Estratégia Nacional de Defesa foi aprovada em 2008 e instituída pelo decreto nº 6.703. Tendo como mote estabelecer diretrizes para a capacitação das Forças Armadas, a END é promulgada, de acordo com o que está descrito em seu Decreto, em torno de três eixos estruturantes:

O primeiro eixo estruturante diz respeito a como as Forças Armadas devem-se organizar e orientar para melhor desempenharem sua destinação constitucional e suas atribuições na paz e na guerra. (...) A análise das hipóteses de emprego das Forças Armadas - para resguardar o espaço aéreo, o

território e as águas jurisdicionais brasileiras - permite dar foco mais preciso às diretrizes estratégicas. (...) Ao lado da destinação constitucional, das atribuições, da cultura, dos costumes e das competências próprias de cada Força e da maneira de sistematizá-las em estratégia de defesa integrada, aborda-se o papel de três setores decisivos para a defesa nacional: o espacial, o cibernético e o nuclear. Descreve-se como as três Forças devem operar em rede - entre si e em ligação com o monitoramento do território, do espaço aéreo e das águas jurisdicionais brasileiras. O segundo eixo estruturante refere-se à reorganização da indústria nacional de material de defesa, para assegurar que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas apoie-se em tecnologias sob domínio nacional. O terceiro eixo estruturante versa sobre a composição dos efetivos das Forças Armadas e, conseqüentemente, sobre o futuro do Serviço Militar Obrigatório.

A reorganização estrutural da pasta referente ao Ministério da Defesa que Jobim menciona em seu discurso foi prevista nas diretrizes do END. Na diretriz nº 7 do Decreto que institui o END constava que “O Ministro da Defesa exercerá, na plenitude, todos os poderes de direção das Forças Armadas que a Constituição e as leis não reservarem, expressamente, ao Presidente da República”. Ou seja, atribuições que antes eram exclusivas ao Presidente da República a partir de então podem ser manejadas com mais autonomia pelo Ministro da Defesa.

Além disso, essa mesma diretriz previa a unificação do Ministério da Defesa e o Estado-Maior da Defesa, pois:

Os instrumentos principais dessa unificação serão o Ministério da Defesa e o Estado-Maior de Defesa, a ser reestruturado como Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. **Devem ganhar dimensão maior e responsabilidades mais abrangentes.**

Como órgão do Ministério da Defesa, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCF) foi criado para centralizar a coordenação dos comandos das Forças Armadas, sendo o chefe indicado pelo Ministério da Defesa, e nomeado pelo Presidente da República.

A diretriz que prevê o surgimento do EMCFA é oficializada pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, conhecida como Lei da Nova Defesa, sendo uma revisão da Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, também citada pelo ministro. Segundo o documento legal que a institui, a LC 97/1999 “dispõe sobre as “normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, e sua importância como instrumento normativo residiu no fato de ter instituído o Ministério da Defesa, por ao extinguir ministérios militares descentralizados, e por criar o

Estado-Maior da Defesa (EMD), órgão de assessoramento do ministro daquela pasta e não mais do presidente da República.

A LC 97/99, contudo, teve alguns dos seus artigos revisados e acrescidos pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Esta última, a LC 136/2010 tem importância central nessa discussão pois é através dela que é criado o Conselho Militar de Defesa, que, segundo o Art. 2º, inciso 1º da LC 136/2010 determina-se que “O Conselho Militar de Defesa é composto pelos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e pelo Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas”. O Art. 9º reforça também a autonomia e reorganização da estrutura do Ministério da Defesa ao pontuar que o “Ministro de Estado da Defesa exerce a direção superior das Forças Armadas, assessorado pelo Conselho Militar de Defesa, órgão permanente de assessoramento, pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e pelos demais órgãos, conforme definido em lei”.

O Art. 11 da LC 136/2010, por sua vez, determina-se que

Compete ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas elaborar o planejamento do emprego do conjunto das Forças Armadas e assessorar o Ministro de Estado da Defesa na condução dos exercícios conjuntos e quanto à atuação de forças brasileiras em operações de paz, além de outras atribuições que lhe forem estabelecidas pelo Ministro de Estado da Defesa.

Um dos pontos mais relevantes, e que merece destaque na LC136, devido aos seus efeitos na gestão das fronteiras, encontra-se no Art. 16-A. Em sua redação fica enfaticamente determinado que:

Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, **atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais**, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, **executando, dentre outras, as ações de: I - patrulhamento; II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e III - prisões em flagrante delito.**

Em suma, a Lei Complementar 136 indica algumas das reestruturações mais securitárias que preparariam o terreno no qual o Plano Estratégico de Fronteiras e a Enafron se debruçariam futuramente. Com destaque para a destaque a reestruturação da atuação do Ministério da Defesa, com maior autonomia de decisão sobre as Forças Armadas e independência do Presidente da República, bem como a ampliação do poder de polícia nas fronteiras. Este último fundamenta-se a partir do já exposto Art. 16-A, o



qual passa a permitir que as Forças Armadas atuem na prevenção e repressão aos delitos nas fronteiras. Práticas que eram até então atribuição exclusiva do Exército Brasileiro estendem-se às Forças Armadas, incluindo a Marinha e à Força Aérea. Uma estrutura operacional ampliada nestes moldes, aliada à presença permanente na fronteira de instâncias estatais como a da Polícia Federal, configura a tônica da ação estatal voltada, tal como a LC136 afirma, para o “I - patrulhamento; II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e III - prisões em flagrante delito”.

Segundo Sherma (2015), medidas como a instituição da Lei Complementar 136/2010 e as diretrizes elaboradas pela END em 2008 são vistas pelo autor como marcos de transformação na defesa das fronteiras nacionais que confluem com o fim do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.

Em entrevista, um dos meus interlocutores afirma que o tema das fronteiras acaba sendo governado geralmente pelo aspecto da Segurança Pública pois “todo assunto que envolve fronteira é esporádico, de tempos em tempos essa discussão aparece, mas nunca de forma consistente na pauta política”. Nesse sentido, merece ser destacado que, se quando as Forças Armadas passam a ter poder de polícia nas fronteiras, esse fato vem acompanhado de um contexto maior que meu interlocutor aborda. Segundo ele:

O Brasil era visto como um país de rota, mas que depois entrou nessa confusão do tráfico internacional de drogas, teve o crescimento da violência no Brasil da década de 80 para cá e todas as políticas foram influenciadas por essa pauta. Se olharmos para 1999, quando foi criado o Ministério da Defesa, foi onde o Exército e as Forças Armadas passam a ter poder de polícia na faixa de fronteira. Essa discussão toda de forma mais consistente começa em 1995, e a partir daí foi criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública, a Secretaria Nacional de Drogas, o Ministério da Defesa, depois o Exército e as Forças Armadas em 1999 passam a ter força de polícia na faixa de fronteira. Antes disso teve um atentado terrorista na Argentina. São vários fatores. **E acaba que as políticas de fronteira passam a ter sempre um viés de Segurança Pública** (Entrevista realizada em dezembro de 2021).

Na década dos anos 1990 ocorreu uma (re)configuração da administração pública brasileira, em resposta a pressões de departamentos do Estado norte-americano preocupados com o crescimento das rotas do tráfico de drogas e o crime transnacional, assim como uma criação sistemática de aparatos legislativos e institucionais que visavam solucionar o tráfico de drogas e qualquer assunto paralelo a ele (VILLELA, 2015). Nesse sentido, vemos os movimentos pelos quais a América Latina tornou-se geopoliticamente vinculada ao território do narcotráfico e vista como ameaça à segurança e soberania global; e transformada também em pautas centrais para as

políticas da Organizações das Nações Unidas (ONU), a qual cunhou o termo “guerra às drogas”, e para a UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) (DIAZ COTTO, 2005). A Colômbia<sup>18</sup> neste momento teve o destaque no circuito internacional do tráfico de cocaína, e o Brasil, especialmente, passou a ser um ponto de atenção em função do trapézio amazônico, ou seja, por estar na fronteira com o território colombiano. Segundo afirma Juanita Díaz-Cotto (2005), a guerra às drogas, empenhada pelo Estado norte americano, implicaram no gradativo recrudescimento do controle, monitoramento e vigilância das fronteiras e de pessoas, dentro do contexto que o objetivo era a eliminação global do narcotráfico. O controle do crime organizado, portanto, foi uma peça chave que contemplou as tecnologias de governo das fronteiras brasileiras ao longo do tempo.

No que tange às fronteiras amazônicas propriamente, Sherma (2015) afirma que durante o governo Lula ocorreu a revisão da Política de Defesa Nacional (PDN), criada em 1996. A I PDN reúne os esforços mais expressivos com a soberania nacional, e segundo o documento “Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa”<sup>19</sup> disponibilizado no site [www.gov.br](http://www.gov.br), “A PND é o documento condicionante de mais alto nível para o planejamento de ações destinadas à defesa do País”. E, tal como Sherma (2015) mostra em seu trabalho, ao retomar a tal política também pude perceber em meu campo de pesquisa, como as modificações ali gestadas acabaram por implicar no II PDN e como tais alterações são decorrentes do enfoque cada vez maior na defesa nacional, com a ênfase na necessidade de defesa e segurança para a preservação da soberania e integridade territorial. Assim como sugere meus interlocutores e a bibliografia especializada, também partilho da ideia de tais documentos institui políticas que, ressaltada a necessidade da presença do Estado nas fronteiras, particularmente na Amazônia, para coibir ilícitos transnacionais, e nesse sentido noto uma correlação do II PDN com as diretrizes produzidas EDN de 2008 no que se refere à atenção estatal sobre a Amazônia. Como consta na diretriz do II PDN, tais localidades tornam-se “um dos focos de maior interesse para a defesa”, vista “pelo trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença”. Tais pressupostos têm ênfase quando pressões internacionais

---

<sup>18</sup>O Plano Colômbia, por exemplo, foi um acordo bilateral e estratégico firmado em 1999 entre a Colômbia e os Estados Unidos, visando eliminar o narcotráfico da Colômbia e promover o desenvolvimento social.

<sup>19</sup>Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/pnd\\_end\\_congresso\\_.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf)

norte-americanas demandavam um maior controle pelo governo brasileiro no trapézio amazônico.

Segundo o documento do II PDN, “do ponto de vista da Defesa, além das regiões onde se concentram os poderes político e econômico, deve-se dar prioridade à faixa de fronteira, à Amazônia e ao Atlântico Sul”, considerada objeto de interesse geoestratégico nacional. Além disso, afirma-se que:

A enorme extensão territorial da Amazônia brasileira, sua baixa densidade demográfica e as dificuldades de mobilidade na região, bem como seus recursos minerais, seu potencial hidroenergético e a valiosa biodiversidade que abriga, **exigem a efetiva presença do Estado**, com vistas à sua defesa e à sua integração com as demais regiões do País, contribuindo para o desenvolvimento nacional (grifo meu).

O trecho acima é emblemático por mostrar não apenas as narrativas centradas na Amazônia, mas também o tom mais securitário que esse tema adquire no contexto de transição do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira cujo foco centrava-se no desenvolvimento e integração regional para posteriormente o Plano Estratégico de Fronteiras. Ademais, essa discussão sobre defesa e desenvolvimento foi construída em paralelo à necessidade da presença policial ostensiva nas fronteiras amazônicas.

Nesse sentido, é possível entender futuramente o porquê as atribuições da coordenação e gestão das políticas relacionadas às fronteiras passarem do Ministério da Integração Regional para o Ministério da Defesa e o Ministério da Justiça, o que não é uma mera tecnicidade que possa ser desprezada. Pelo contrário, a mudança demonstra o aspecto prioritariamente securitário que tais políticas adotaram nesse período, e são pontos nevrálgicos que viriam a preparar aos poucos o contexto seguro para o surgimento da Enafron.

Documentos já citados anteriormente como o diagnóstico “Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira”, de 2010, e a Cartilha elaborada pelo Ministério da Integração, “Faixa de Fronteira - Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira”, de 2009, também ressaltam que o Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira era de competência atribuída ao Ministério de Integração Nacional, e associado, naquele contexto, à Secretaria de Programas Regionais, aos Programas de Desenvolvimento Regional, por ter sido o PDFF elaborado no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). No contexto do Plano Estratégico de Fronteiras, ressalto que o

caráter securitário tem uma proeminência discursiva e prática na gestão estatal, embora os contornos centrais do tema do desenvolvimento regional ainda fossem articulados de forma subjacente à segurança nacional. Sherma (2015) afirma que após o fim do Programa de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira em 2009 houve mudanças na atuação do Ministério da Integração Nacional, visto que no PPA 2012-2015 tal ministério não trouxe nenhum programa específico para as fronteiras, além da descontinuação de programas outros como Conviver e Promeso<sup>20</sup>. Tais iniciativas vistas no PDFF, eram agora foram alocadas em um novo programa chamado Integração Sul-Americana, o qual buscava efetivar a integração regional como um todo, havendo cooperações fronteiriças tangenciais. O programa, contudo, apresentava problemas de contingenciamento de recursos e recebeu pouca atenção do Governo Federal. Sherma (2015) disponibiliza uma entrevista realizada com o Coordenador-Geral de Programas Macrorregionais da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, na qual o entrevistado afirma que “o programa não era prioritário no governo federal” (SHERMA, 2015, p. 211).

Argumento que o entendimento de que era preciso que houvesse uma presença mais contundente do “Estado” nas fronteiras é institucionalizado pelo Plano Estratégico de Fronteiras, mas se conecta a amplos processos de recrudescimento de controle dessas regiões, o que tornou tais lugares militarizados e controlados. Isso pode ser visto, por exemplo, através do Art. 4 do Decreto do plano, nos incisos primeiro e segundo, quando expressam a viabilidade das proposições legais através de “ações de integração federativa entre a União e os estados e municípios situados na faixa de fronteira”, e com a “implementação de projetos estruturantes para o fortalecimento da presença estatal na região de fronteira”.

O site DefesaNet, veículo informativo das Forças Armadas, divulgou uma matéria<sup>21</sup> em 25 de julho de 2011, data na qual o PEF foi lançado, com os detalhes da cerimônia realizada no Palácio do Planalto. Segundo a nota, no local havia uma “plateia que reuniu aproximadamente 300 autoridades civis e militares, incluindo ministros, secretários, parlamentares, diplomatas e cinco governadores de estados fronteiriços - Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Mato Grosso”.

---

<sup>20</sup>Conviver foi um Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido e PROMESO um Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais, conhecido como PROMESO, ambos de atribuição do Ministério da Integração Nacional criados durante o Governo Lula.

<sup>21</sup>Disponível em: <https://www.defesanet.com.br/fronteiras/noticia/1441/PEF---Governo-Federal-lanca-plano-para-prevenir-e-enfrentar-crimes-nas-fronteiras/>

Segundo o que ficou registrado na reportagem, o Ministro da Defesa Nelson Jobim afirmava: “A integração entre as Forças Armadas e órgãos de segurança pública terá um comando único, algo inédito nesse tipo de operação”. Nesse contexto, a aprovação do PEF permitiu “do ponto de vista administrativo e jurídico” que “a execução em ações integradas entre as duas pastas” estivesse atrelada a sua habilidade de intensificar o enfrentamento a crimes nas regiões de fronteira”. As duas pastas, o Ministério da Defesa e o Ministério da Justiça, colocam em evidência um cenário de segurança pública mais amplo e estruturado, capaz de comportar operações de grande porte, através de parcerias e atuações institucionais coordenadas.

Em 18 de dezembro de 2012, cerca de um ano e meio após o lançamento do PEF, outra reportagem divulgada também pelo DefesaNet<sup>22</sup>, cerca de um ano e meio depois do lançamento do PEF, explora alguns dos resultados a partir do que teria dito, o então vice-presidente à época, Michel Temer. Afinado com o discurso do ministro da defesa, do ministro da justiça, assim como do ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional General, José Elito, Temer declarava que: “a integração extraordinária entre as forças de segurança da área Federal e Estadual jamais aconteceu, com esta intensidade, na história da segurança em nosso país”.

Esse caráter securitário que modela os contornos do PEF também é expresso em outra matéria publicada<sup>23</sup> pelo mesmo DefesaNet, dando publicidade ao evento cerimonial no Palácio do Planalto, quando foi assinado referido decreto. A reportagem trazia o discurso na íntegra da então presidenta Dilma Rousseff à época. Chama atenção, como seu discurso introduz, com destaque, os mais diversos representantes das instâncias militares presentes no evento:

Queria cumprimentar o almirante-de-esquadra Julio Soares, da Marinha, o general-de-Exército Enzo Martins Peri, do Exército, o tenente-brigadeiro-do-ar Juniti Saito, comandante da Aeronáutica, e o general-de-Exército José Carlos De Nardi, chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.

Figura 4 – Discurso presidencial na cerimônia de lançamento do Plano Estratégico de Fronteiras

---

<sup>22</sup> Disponível em: [www.defesanet.com.br/fronteiras/noticia/9059/PEF---Apresentacao-de-Resultados/](http://www.defesanet.com.br/fronteiras/noticia/9059/PEF---Apresentacao-de-Resultados/).

<sup>23</sup> Disponível em: <https://www.defesanet.com.br/fronteiras/noticia/1365/PEF----Plano-Estrategico-de-Fronteiras--/>.



Fonte: Site DefesaNet, 2011

O fato da presidente Dilma dedicar parte significativa do seu discurso para cumprimentar diversos representantes militares é emblemático pelo destaque narrativo e seus efeitos discursivos, uma vez que sua fala, como um todo, busca oficializar publicamente o seu compromisso com uma agenda governamental securitária, externalizado quando a presidente diz que “o meu compromisso com a Segurança Pública, ele é parte intrínseca do meu compromisso com o crescimento econômico”, e o Plano Estratégico de Fronteiras “um compromisso que assumi durante a minha campanha”, e, segundo ela, transformou-se em “uma obrigação condicional da União”.

No que se refere à importância dos dispositivos legais e seus efeitos como instituidores das ações estatais, é interessante sublinhar um trecho em específico do discurso feito por Dilma Rousseff e que chamou a atenção da mídia. Segundo a presidente:

Até agora, os dispositivos legais que permitiam essa coordenação e essa unidade de ação, eles não existiam. Eles começaram a ser formatados a partir de 2004 e foram concluídos em 2010. Assim sendo, o que permite hoje que nós tenhamos nessa solenidade a oportunidade de criar um comitê de ação conjunta é justamente a modificação desses dispositivos legais, que

**permitem agora que as Forças Armadas tenham uma ação muito mais efetiva na região de fronteira. Permitem também que elas possam ter ações, chamadas ações de polícia, que antes não estavam contempladas na nossa legislação.**

Ao dar atenção às transformações que os ordenamentos legais produzem nas ações estatais, como ressalta a fala da ex-presidente Dilma Rousseff, faço essa análise informada por aquilo que Bourdieu (2001) define sobre a relação entre estes atos normativos e o poder de nomeação dos Estados e do ethos jurídico. Um campo marcadamente regulatório e produzido a partir de setores e saberes específicos que visam a cristalização do habitus<sup>24</sup> na vida ordinária. Ou seja, é através da aplicação normativa da lei enquanto um ato administrativo que, na prática, que este artefato nomeia e fundamenta realidades. É nesse sentido que o surgimento do Plano Estratégico de Fronteiras, através do dispositivo legal que o promulga previa, segundo Dilma, “construir uma capacidade ação muito efetiva do governo brasileiro”. Essa “capacidade efetiva” viabilizada pela lei são os efeitos do Decreto em sua capacidade de arregimentar e constringer as práticas institucionais. O Plano Estratégico de Fronteiras, na prática, prevê a descentralização, ao mesmo tempo que amplia e potencializa as ações de segurança pública nas fronteiras através das “ações de polícia”, coordenadas a nível municipal, estadual e federal, tendo o âmbito operacional central do Ministério da Justiça e o Ministério da Defesa.

A fala cerimonial também confere importância às boas relações diplomáticas com os países vizinhos, pois, segundo a presidente, isso seria “uma ação firme que nos levará, de fato, a combater todas as formas de crime organizado, que escolhe as fronteiras como regiões frágeis e, portanto, mais próprias para a sua atuação”. Dilma Rousseff descreve as fronteiras secas e fluviais como “rios penetrantes”, que, segundo ela, por sua extensão, “são caminhos que conduzem para dentro do Brasil e, portanto, eles criam também uma imensa necessidade de policiamento, de controle”.

Como solução para “construir de fato um país seguro para a população brasileira”, ela propõe “utilizar a nossa capacidade de ação combinada com a inteligência, combinada com o uso da tecnologia” para viabilizar “uma forte presença nossa [o Estado] no combate ao crime organizado, às drogas, no combate ao tráfico de armas, o que vai permitir que tudo isso contribua bastante para a segurança pública em cada região do país e, especialmente, nos grandes centros urbanos”.

---

<sup>24</sup> Para Bourdieu (2007), o habitus é uma “estrutura estruturante que organiza as práticas e a percepção das práticas” (BOURDIEU, 2007, p. 196).

A criação de um programa securitário descentralizado e potencialmente operacional foi materializado em muitas das ramificações que surgem no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras, e que, por sua vez, concatenam práticas que jogam luz à estrutura securitizada no cenário das fronteiras nacionais. Em linhas gerais, o Plano Estratégico de Fronteiras dá origem à Enafron, que, por sua vez, será responsável por elaborar projetos estratégicos para a Segurança Pública nas fronteiras. Resulta também em iniciativas práticas de operações policiais como a Operação Sentinela, a Operação Ágata e Operação Fronteira Blindada. A Operação Sentinela, por exemplo, é coordenada pelo Ministério da Justiça, e sua atuação é constante na faixa de fronteira brasileira por ser uma operação de inteligência, coleta de provas e informações para viabilizar capturas e apreensões. A Operação Ágata conta com o apoio do Ministério da Justiça e do Ministério da Fazenda (MF), e, na mesma esteira, é uma operação de inteligência, contudo, sua atuação se estabelece numa área geográfica e temporal específica. A Operação Fronteira Blindada, por sua vez, é coordenada pelo Ministério da Justiça e conta com o apoio do Ministério da Defesa. Sua atuação é permanente nas fronteiras visando o policiamento ostensivo (MATHIAS; ZAGUE; SANTOS, 2019).

Não é à trivial que apenas um ano após ter sido criado o Plano Estratégico de Fronteiras surge o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), projetado e coordenado pelo Exército Brasileiro e em fase de implementação desde 2012. Conforme informações contidas no documento intitulado SISFRON, datado de 2013 e disponibilizado no site [www.gov.br](http://www.gov.br) na seção do Ministério da Defesa<sup>25</sup>, o SISFRON é “um sistema de monitoramento que visa dotar o BRASIL de meios para uma efetiva presença do Estado na Faixa de Fronteira” e que “privilegia os Setores Cibernético e Tecnológico”. A iniciativa foi criada, segundo o documento, em função da “América Latina e Caribe serem as regiões com maiores taxas de violência”, resultado da “forte correlação existente entre as altas taxas de violência e o tráfico de drogas na região”. O documento afirma basear-se em dados do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC) ao dizer que “100% da produção mundial da coca está na América Latina” e “80% da cannabis consumida no Brasil vem do Paraguai”.

O enfoque do combate ao crime organizado como motivação para o surgimento do SISFRON também é explicitado no documento “Sistema Integrado de

---

<sup>25</sup>Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino\\_e\\_pesquisa/defesa\\_academia/cedn/palestras-junho-2013/o-sisfron-projeto-estrategico-do-exercito.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cedn/palestras-junho-2013/o-sisfron-projeto-estrategico-do-exercito.pdf).



Monitoramento de Fronteiras em Perspectiva” produzido pelo IPEA e datado de 2019. As informações contidas nesse documento enfatizam que:

Na esfera da segurança pública, o enfoque é o combate ao narcotráfico, aos ilícitos transfronteiriços, ao crime organizado e à imigração ilegal, além de buscar o aumento da segurança nos grandes centros urbanos por meio do controle dos fluxos de drogas e armas a eles destinados a partir das fronteiras (IPEA, 2019, p. 28).

Por razões orçamentárias a finalização do projeto SISFRON tem sido adiada, pois seu custo estimado em 2014 era de aproximadamente 12 milhões de reais devido ao sofisticado desenvolvimento tecnológico, o que fez com que, durante o período de dez anos, o projeto recebesse apenas 21,75% da verba necessária, projetando seu término para meados de 2035.

As informações mencionadas acima foram publicadas em uma matéria do jornal Correio do Estado<sup>26</sup>, lançada em 24 de dezembro de 2020. Para a matéria, os jornalistas procuraram entrevistar alguns profissionais técnicos do Exército responsáveis pelo desenvolvimento da implementação do SISFRON, e estes teriam afirmado que “o sistema é bastante ousado em razão da avançada tecnologia agregada”. A intenção é que o monitoramento das fronteiras seja realizado por “meios de sensoriamento e apoio à decisão (binóculos termais, binóculos, radares de vigilância, módulos de telemática, rádios, etc.); através de comando e controle (postos de comando móveis, infovias, sistema de rádio digital troncalizado – SRDT)”.

### **Enafron como política securitária das fronteiras**

Neste momento dou atenção aos fundamentos que criaram a Enafron a partir dos pressupostos produzidos em documentos oficiais e que a fundamentam.

Diante dos redimensionamentos que vimos na gestão da faixa de fronteira brasileira na transição entre diferentes gestões e mandatos presidenciais, a Enafron surge em 2011 no bojo do Plano Estratégico de Fronteiras, amparada em um dispositivo legal, ou seja, no Decreto que institui o plano.

Embora o Plano Estratégico de Fronteiras tenha sido considerado um marco legal, assim como um parâmetro normativo e institucional de defesa das fronteiras no

---

<sup>26</sup>Disponível em: <https://correiodoestado.com.br/cidades/em-dez-anos-defesa-recebeu-so-2175-do-orcamento-previsto/380752>.

policciamento ostensivo e da repressão aos ilícitos transfronteiriços, o plano “encontra seu limite no que diz respeito ao estabelecimento de instâncias de atuação conjunta entre os órgãos federais e estaduais” (COSTA, 2017, p. 115). Segundo Costa (2017), apesar da articulação entre diversos órgãos ter sido uma premissa do plano, sobressaíram-se dificuldades na atuação conjunta de agentes estatais, fazendo com que, com o passar do tempo, a medida se tornasse limitada. É a partir desta constatação que a Enafron surge, como uma extensão e complemento que ampara o Plano Estratégico de Fronteiras, aliado a um entrecruzamento de interesses políticos e econômicos vistos pela figura de Michel Temer e algumas instâncias como o Exército Brasileiro e outras interessadas no repasse de verbas que tornaram possível a reestruturação interna de certas instituições<sup>27</sup>.

De modo geral, como um grande projeto da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), pensada como uma política pública, as expectativas eram de que a Enafron pudesse aumentar o alcance da atuação policial nas fronteiras através do crescimento financeiro e material necessários, com a finalidade de preencher as limitações do PEF.

Conforme informações disponíveis no site do Ministério da Justiça, e que é exemplar para entendermos a viabilidade prática da Enafron, foram implementados cursos de vigilância e patrulhamento tanto aéreo quanto terrestre, por existir mais de 9.523 km de rios, lagos e canais que compõem a faixa de fronteira que o Brasil compartilha com países vizinhos<sup>28</sup>.

A Enafron foi responsável por produzir projetos que aprimorassem o policiamento nas fronteiras brasileiras e sua coordenação e planejamento eram de atribuição da SENASP, esta última vinculada ao Ministério da Justiça (MJ). Do ponto de vista da sua estrutura burocrática, as questões concernentes da Enafron pertenciam ao Departamento de Políticas, Programas e Projetos da SENASP, responsável por subsidiar e definir políticas públicas na área de Segurança Pública, assim como elaborar e implementar projetos através da articulação entre diferentes esferas governamentais.

---

<sup>27</sup> Nas entrevistas, meus interlocutores afirmam que, algumas instituições, como o Exército Brasileiro, tinham grande interesse em “abrir as portas” para a Enafron com vistas a sanar interesses orçamentários próprios e internos desta instituição.

<sup>28</sup>Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/curso-prepara-policiais-para-patrolha-em-rios-de-11-estado-s-com-fronteira>. Acesso em 24 de março de 2021.

Em uma matéria publicada pela revista *Veja* em 08 de dezembro de 2011<sup>29</sup>, o Ministério da Justiça, através do então ministro José Eduardo Cardozo, teria assinado em caráter de emergência um termo de adesão<sup>30</sup> ao PEF, o que possibilitaria viabilizar o acesso à verba aprovada emergencialmente pela presidente Dilma Rousseff de 37 milhões de reais, destinados a integrar o trabalho policial na fronteira à Enafron, visando, sobretudo, o combate ao crime organizado. Segundo a matéria:

A presidente pediu a ele ênfase especial a três gargalos da segurança pública do país. O primeiro diz respeito à porosidade da linha de fronteira. O segundo, ao caos no sistema penitenciário, no qual o governo anunciou investimento de 1,1 bilhão de reais para reforma de instalação e construção de 40.000 novas vagas. O terceiro se refere ao avanço do crack, que se espalhou das capitais para mais de 90 dos municípios brasileiros.

Depreende-se pelo recurso narrativo e efeito discursivo utilizado pelo ministro de que “a presidente pediu”, que não é mera coincidência ou arbitrariedade a correlação entre as fronteiras, o crack e o sistema penitenciário enquanto pilares fundamentais da atenção da Segurança Pública durante o governo Dilma. As fronteiras, pensadas como lugares estratégicos do acesso às drogas no Brasil, têm relação direta com o tráfico de drogas, que, por sua vez, é responsável pelo aumento do encarceramento não apenas nas regiões de fronteiras, mas é parte considerável daquilo que se conforma atualmente no Brasil como população prisional (BIONDI, 2010; GODOY; MALLART, 2017). Exploro mais efetivamente como esses temas estão imbricados pelos documentos da Enafron no Capítulo 3, porém desde já indico os caminhos pelos quais essas questões estão articuladas em discursos públicos e pareceres oficiais, e regulamentadas através de leis e documentos que produzem o “Estado”.

Ao analisarmos os documentos que instituem a Enafron, o documento “ESTRATÉGIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS FRONTEIRAS (ENAFRON)”, disponível no site da Câmara Legislativa<sup>31</sup>, é uma apresentação que concerne às atividades legislativas das Comissões Permanentes, e que repete, assim

---

<sup>29</sup> Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/estados-aderem-a-plano-de-seguranca-nas-fronteiras/>. Acesso em 20 de abril de 2021.

<sup>30</sup> Um termo de adesão é um documento estritamente formal que define uma determinada ação ou compromisso.

<sup>31</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/arquivos/arquivos-de-apresentacoes-em-eventos/2011/acompanhar-e-esclarecer-as-aco-es-e-dificuldades-encontradas-par-a-prover-a-devida-protecao-as-fronteiras-brasileiras-1/apresentacao-enafron>. Acesso em 23 de março de 2021.

como outros documentos oficiais produzidos por instâncias estatais, o destaque dado a símbolos, insígnias e brasões. Como vemos na imagem a seguir, estão dispostos nas primeiras páginas tais “ideologias gráficas” (HULL, 2012) que nos remetem à soberania do “Estado” ao atribuir à Enafron um brasão próprio, composto por uma tocha de fogo ao fundo na imagem, e como sobreposição, a imagem do mapa do território brasileiro.

Figura 5 - Brasão da Enafron



Fonte: Câmara Legislativa, 2011

Em seguida, no subtítulo “Diagnóstico” pode-se ler alguns dados que justificam o surgimento da Enafron. Segundo esta apresentação da Câmara Legislativa, a faixa de fronteira brasileira ocupa “27% do território brasileiro”, e percorre, por sua vez, “11 estados”, “150 quilômetros de largura” e “16.886 quilômetros de extensão”. Os dados também mostram que “588 municípios” totalizam “10,9 milhões de habitantes”. Estes municípios, por sua vez, fazem fronteira com 10 países diferentes, e 122 são municípios limítrofes. Os dados ressaltam a relevância da extensão que a atuação da ENAFRON precisa abarcar, pois o tamanho físico e geográfico significativo da faixa de fronteira brasileira demanda, dentro da proposta em questão, uma densidade institucional descentralizada, capaz de articular diferentes instâncias estatais que deem conta dos territórios fronteiriços.

O tópico “Conceitos” aborda as bases que fundamentam o surgimento da Enafron. Trata-se de um:

Conjunto de políticas e projetos do Governo Federal, que tem por finalidade melhorar a percepção de segurança pública junto à sociedade e garantir a

presença permanente das instituições policiais e de fiscalização na região de fronteira do Brasil, otimizando a prevenção e a repressão aos crimes transfronteiriços, por meio de ações integradas de diversos órgãos federais, estaduais e municipais (BRASIL, 2011).

Seus objetivos consistem, por sua vez, em:

Promover a articulação dos atores governamentais, das três esferas de governo, no sentido de incentivar e fomentar políticas públicas de segurança, uniformizar entendimentos e ações e otimizar o investimento de recursos públicos nas regiões de fronteira. Enfrentar os ilícitos penais típicos das regiões de fronteira e promover um bloqueio e a desarticulação das atividades de financiamento, planejamento, distribuição e logística do crime organizado e dos crimes transnacionais, cujos efeitos atingem os grandes centros urbanos e a sociedade brasileira com um todo (BRASIL, 2011)

Publicado em 2016, o documento da Enafron intitulado “Segurança Pública nas Fronteiras – Sumário Executivo” é parte de um diagnóstico amplo na faixa de fronteira brasileira. Na Introdução deste documento, afirma-se que:

A ENAFRON foi organizada a partir do desenvolvimento de seis (06) eixos: 1. Eixo Diagnóstico, acompanhamento e avaliação: prevê a realização de diagnósticos situacionais sobre a segurança pública nas regiões de fronteira e avaliar as políticas públicas implementadas; 2. Eixo Integração Sistêmica e Cooperação: tem como objetivo promover a integração entre atores cujas ações interfiram na segurança pública nas regiões de fronteira; 3. Eixo Política Nacional Uniforme: tem como objetivo padronizar a atuação operacional e apoiar o reaparelhamento das unidades de segurança pública nas regiões de fronteira; 4. Eixo Inovações Tecnológicas: tem como objetivo aplicar soluções tecnológicas às unidades de segurança pública nas regiões de fronteira; 5. Eixo Política de Pessoal: tem como objetivo a construção de diretrizes de política de pessoal para os órgãos estaduais de segurança pública e capacitação dos agentes estaduais; 6. Eixo Inteligência de Segurança Pública: tem como objetivo fortalecer a integração, colaboração e compartilhamento de informações no âmbito do SISP e órgãos estaduais de segurança (SENASP, 2016, p. 17).

Em termos de operacionalização da Enafron e do modo como ela se conecta, revitaliza e fortalece projetos securitários que não surgem, necessariamente, sob o âmbito do PEF, o Grupo Especial de Segurança de Fronteira (Gefron) é um bom exemplo. Segundo informações disponíveis no site da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Mato Grosso<sup>32</sup>, o Gefron foi criado em 2002 no estado do Mato Grosso, com a finalidade:

(...) de apoiar os órgãos federais responsáveis pela segurança na fronteira do Brasil com a Bolívia dentro do Estado de Mato Grosso, desencadeando na

<sup>32</sup> Disponível em: <http://www.sesp.mt.gov.br/bases-do-gefron>.

região, operações sistemáticas de prevenção e repressão ao tráfico de drogas, contrabando e descaminho de bens e valores, roubo e furto de veículos e invasões de propriedades.

Em outra matéria sobre as grandes conquistas durante os dez anos de existência do Gefron, o então secretário de Segurança Pública do Mato Grosso, Diógenes Curado Filho, em entrevista concedida e publicada em 09 de agosto de 2012 no site da Polícia Militar do Mato Grosso, teria afirmado que:

O Gefron deve melhorar ainda mais o seu trabalho através dos investimentos recebidos do Governo Federal entre 2011 e 2012, por meio do programa do Governo Federal Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), no qual o Mato Grosso faz parte.<sup>33</sup>

Segundo o secretário, a adesão à Enafron trouxe muitos investimentos que melhoraram a qualidade das operações policiais nas fronteiras em Mato Grosso realizadas pelo Gefron, sobretudo por possibilitar a compra de materiais bélicos, equipamentos e veículos pesados.

Ainda explorando o documento que institui a Enafron, no tópico seguinte aos objetivos são colocadas em destaque as “vulnerabilidades da região de fronteira”, e o documento coloca ênfase nos seguintes problemas:

Tráfico ilícito de entorpecentes; Tráfico internacional de armas de fogo, munições e explosivos; Contrabando, pirataria e descaminho; Evasão de divisas; Exportação ilegal de veículos; Imigração ilegal de estrangeiros pela fronteira seca do Brasil e tráfico de pessoas; Crimes ambientais e desmatamento ilegal nos estados amazônicos fronteiriços no Brasil (BRASIL, 2011).

A ideia da ausência do Estado como propulsora da violência nos remete ao que Veena Das e Deborah Poole (2004) formulam sobre o conceito de margens, ampliando as possibilidades de etnografias ancoradas nos estudos das “práticas, lugares e linguagens que são consideradas nas margens do Estado-Nação” (DAS; POOLE, 2004, p. 19, tradução nossa). Sendo o “Estado”, segundo as autoras, um projeto continuamente incompleto, uma categoria (in)constante de investigação, as margens explicitam que, a despeito das imaginações em torno da ideia da ausência e o abandono do poder estatal em regiões consideradas periféricas, o “Estado” atua contundentemente nesses lugares, de modo que falar sobre o “Estado” nas fronteiras é dar destaque ao que as instâncias

---

33

Disponível em:  
<http://www.pm.mt.gov.br/-/gefron-completa-10-anos-com-grandes-conquistas-para-a-regiao-de-fronteira>.  
Acesso em 02 de maio de 2021.

estatais e seus agentes promovem cotidianamente conforme é dada visibilidade ao que se mascara, no que tange a presença maciça dos mais diversos setores estatais nessas mesmas localidades.

O jogo narrativo sobre o “Estado” ausente nas fronteiras é um instrumento discursivo que, enquanto um constructo ideológico, justifica a necessidade cada vez maior da atuação de controle ostensiva das instituições estatais. Dito isto, é emblemática uma matéria disponível no site da Confederação Nacional de Municípios<sup>34</sup> (CNM), com o título “Nova operação na fronteira Brasil-Paraguai destrói plantios ilícitos, cerca de 650 toneladas de maconha”. A matéria inicia afirmando que o “O tráfico de drogas na região fronteiriça é uma preocupação apontada pelos gestores há muitos anos”, e descreve a operação de dez dias na fronteira do Mato Grosso do Sul, local onde “80% da maconha que entra no Brasil é produzida nessa região”. A operação executada pela Polícia Federal em conjunto com a Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai e a Força Tarefa Conjunta do Paraguai “resultou na destruição de 127 hectares de plantios ilícitos”, “650 toneladas de maconha”, além de “incinerar 1.190 kg sementes de Cannabis e desativar 70 acampamentos clandestinos que serviam de suporte para a produção e distribuição da droga”.

O CNM afirma nesta matéria ter produzido “um trabalho chamado Fronteiras em Debate”, com o propósito de mostrar os problemas nas regiões de fronteiras, sendo “as rotas do tráfico, o comércio ilícito e presença de organizações criminosas como problemas graves”. É mencionado na matéria que desde o primeiro trabalho da CNM, em 2008, é dado destaque à “vulnerabilidade da área fronteiriça, conforme aponta o estudo do Observatório do Crack de 2013, reforçada pela fraca presença do governo federal, a baixa densidade populacional e o atraso socioeconômico dos Municípios – abandonados pelos governos estaduais”.

Em um levantamento mais recente da CNM, datado de 2016, afirma-se que “a área da segurança pública apresentava deficiência de policiamento e falha notável na presença de estruturas e equipamentos para a fiscalização nessas regiões”, apesar de “reconhecer o trabalho feito para reprimir o narcotráfico”. A matéria finaliza mostrando

---

<sup>34</sup>Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/nova-operacao-na-fronteira-brasil-paraguai-destrui-plantios-ilicitos-cerca-de-650-toneladas-de-maconha>.

as parcerias da CNM com “a Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas (Senapred) do Ministério da Cidadania” no âmbito da Política Nacional de Drogas<sup>35</sup>.

A matéria é um exemplo das narrativas comuns sobre a periculosidade das fronteiras, pela qual podemos refletir sobre as imaginações propagadas a respeito da ideia da ausência do “Estado” nas fronteiras que mascaram como estes lugares são, na verdade, permeados por regimes de controle. Como tenho mostrado ao longo deste capítulo, as articulações entre segurança e securitização ao longo de uma determinada temporalidade analisada nesta pesquisa mostra que as fronteiras foram se tornando uma questão de “Estado” e de Segurança Pública conforme houve o crescimento do tráfico internacional de drogas em paralelo ao narcotráfico e ao crime organizado em escala transnacional.

Essa discussão possibilita colocar a pesquisa em diálogo com Abrams (1988) devido às políticas de segurança instituírem uma certa ideia de fronteira atrelada a prescrições de como deve ser a atuação estatal. Nesse sentido, conforme muda a ideia de fronteira, tal como foram mostradas as suas diferentes conceituações no Programa de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira e no Plano Estratégico de Fronteiras enquanto direcionamento das práticas estatais, destacam-se, no caso do Plano Estratégico de Fronteiras, o objetivo maior de fortalecer o controle e a repressão aos crimes fronteiriços, fazendo-se necessárias, portanto, políticas e programas que deem conta de solucionar o suposto vazio na prática institucional nas fronteiras.

Este conjunto de fatores discursivos e imaginativos atravessam e conectam o eixo segurança, controle e proteção, artifícios e efeitos estes que criam a Enafon que é colocada em prática e produzida, por sua vez, por relatórios e diagnósticos. Embora essa questão seja abordada no Capítulo 3, desde já ressalto que ainda que estas “margens” (DAS; POOLE, 2004) parecem esvaziadas do Poder Público, na prática estão permeadas de agentes estatais, podendo ser agentes federais, Conselho Tutelar, Judiciário, dentre outras formas de atuação.

---

<sup>35</sup> Segundo nota do Ministério da Cidadania, A Política Nacional de Drogas consiste em “quatro eixos de ação: prevenção, tratamento – que inclui o acolhimento, a recuperação e reinserção social – redução da oferta e apoio a estudos e pesquisas. Alguns dos focos da nova política são direcionados ao acolhimento e tratamento do dependente químico por meio da abstinência e fortalecimento das comunidades terapêuticas, integração de políticas nacionais e internacionais, com ações conjuntas da iniciativa pública e privada e reconhecimento das diferenças entre o usuário, o dependente e o traficante de drogas, tratando-os de forma diferenciada”. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/ministerio-da-cidadania-lanca-cartilhas-que-esclarecem-a-nova-politica-nacional-sobre-drogas>.



Portanto, como tenho mostrado ao longo deste capítulo, meu objeto de estudo etnográfico é a Enafron, uma política pública de Segurança Pública nas fronteiras. Começo, portanto, a esquadrihar e mapear como esta política pública surge a partir daquilo que foi promulgado e oficializado através de uma série de dispositivos legais, na forma especialmente de artefatos documentais, discursos oficiais e imaginações em torno do objetivo de atuação gradual e crescente em torno do controle das fronteiras a despeito do que vinha sendo foco governamental até então, o desenvolvimento regional.

Para isso foi necessário fazer um recuo no tempo para mostrar ao leitor um processo que mostra como se migrou de uma ideia de integração e desenvolvimento para uma política de enfrentamento do crime, policiamento ostensivo e controle nas fronteiras. Por esse motivo foi necessário recompor o PDFF e as mudanças normativas que deram poderes ao Ministério da Defesa e das Forças Armadas.

É a partir de contornos definidos com relação a segurança nas fronteiras que o Plano Estratégico de Fronteiras e a Enafron são criados, sobretudo pela qualificação de uma certa ideia de fronteira que produz uma gramática da periculosidade e do risco do narcotráfico e do crime organizado, dentre outros ilícitos que conformam a ideia de crime nas fronteiras. Enquanto parte de uma agenda importante do governo à época, o Plano Estratégico de Fronteiras tornou viável a ampliação do escopo da atuação estatal nas fronteiras a partir dos seus objetivos com o policiamento ostensivo, retroalimentando as narrativas de que estes lugares são isentos da presença do Poder Público, o que conforma as imaginações de um todo coerente e unificado sobre o “Estado” nas fronteiras.

## Capítulo 2

### A forma-relatório forjada pela Enafron: como e por que diagnosticar?

Entender os processos que dão origem a Enafron, tal como foi feito no Capítulo 1, seguido da composição descritiva e sistemática de seus artefatos documentais como será feito neste capítulo justifica-se pelos ganhos analíticos de apresentar a forma destes diagnósticos ao leitor, os quais defino como forma-relatório inspirado pelo conceito forma-formulário de Larissa Nadai (2018). Ao realizar uma etnografia com laudos periciais, a autora define como “forma-formulário” o que seria a “imbricação de todos esses elementos formais que resulta na economia textual que determina a aparência (a forma) de um laudo” (NADAI, 2018, p. 113). Segundo Nadai, a estrutura e conformação estética, bem como as “qualidades formais” e os modelos textuais de um documento conduzem, orientam e pré-determinam aquilo que viria a ser preenchido em um laudo pelos legistas. Entendo que, como na pesquisa de Nadai (2018), linhas, colunas, títulos, subtítulos e demais conformações estilísticas delimitam todo um campo de ação cujo efeitos são notados pelo modo como um documento produz ação e realidade. Entretanto, ainda que esta pesquisa possa demonstrar que a forma ou as “qualidades formais” de um documento constroem aquilo que posteriormente é escrito para que seja possível a execução de um diagnóstico, neste caso os artefatos que serão etnografados foram produzidos pensando na veiculação de informações a partir de uma determinada forma ou gênero narrativo. E ao serem publicados, esses documentos produzem a fronteira como um problema de segurança ou problema a ser enfrentado.

Nesse sentido, em uma de suas pesquisas, Natalie Davis (1987) teve o objetivo de analisar histórias contadas por homens e mulheres de diferentes classes sociais, a partir de centenas de cartas de condenados por homicídio na França do século XVIII pedindo o perdão real. A autora assumiu a ideia de ficção como eixo da análise historiográfica, renovando o diálogo com as questões que vinham agitando o campo da Antropologia, e colocando em xeque a validade do estatuto de verdade. Para Davis, o termo ‘ficção’ não significa que esta seja uma falsificação, e sim uma forma narrativa criativa presente “em tudo o que dizemos e fazemos”. A autora não tem a finalidade de atribuir um descrédito sobre artefatos documentais, ela pretende mostrá-los como “uma fonte de novas evidências sobre o século XVI: evidências **sobre como as pessoas disseram coisas**” (DAVIS, 1987, p. 28)”.

Embora os contextos de pesquisa sejam distintos, há uma similaridade entre o que Davis propõe e o que Natália Padovani (2013) analisa em cartas escritas por mulheres encarceradas em São Paulo e em Barcelona. Padovani considera que as cartas são produzidas e conformadas por processos de subjetivação resultantes da vida em cárcere, e como recurso estratégico, uma vez que, conforme as cartas produzem histórias e registros sobre as vidas de mulheres em cárcere, estes artefatos documentais se sobressaem e atravessam o espaço delimitado e arquitetado pela prisão, tecendo conexões e ferramentas de negociação entre a prisão, redes familiares e o mundo externo. Padovani mostra como estas cartas desempenharam um papel fundamental ao serem convertidas e utilizadas por suas interlocutoras como documentações oficiais, para negociação com instituições de Segurança Pública e com o “Estado”.

Com isso quero afirmar que os relatórios da Enafron foram produzidos diante de um cenário e contexto específicos, por pessoas e grupos que serão apresentados e analisados neste capítulo. Tal manobra é necessária para entender que quaisquer artefatos documentais não podem ser desvinculados do contexto que o produziram, fazendo-se necessário observar tanto a forma e conteúdo destes relatórios quanto as pessoas que o produziram (POTECHI, 2018).

Para tanto, me debruço no que são e como são esses documentos formalmente no âmbito do que defino como forma-relatório para entender a sua estrutura, como foram construídos, publicados e disponibilizados, assim como os atores e agentes que tiveram centralidade no processo de construção destes artefatos. Essa chave analítica é uma estratégia etnográfica que possibilita entender a forma documental que estes relatórios têm para posteriormente direcionar minha atenção às discussões temáticas, ou seja, o conteúdo veiculado por esse gênero narrativo apresentado no Capítulo 3. Em suma, neste capítulo busco demonstrar como esses artefatos documentais são forjados, especialmente a partir da imagética da fronteira como um “problema” a ser enfrentado, e que a posteriori converte-se em ações de governo e governança.

Para tanto, darei atenção daqui em diante ao dossiê intitulado “Segurança Pública nas Fronteiras”, datado de 2016. Tal dossiê é resultado de um diagnóstico sistemático sobre a fronteira brasileira e contém cinco extensos documentos. O primeiro é referente aos Estados do Norte do país e tem 542 páginas, o segundo corresponde aos Estados da região Central e tem 682 páginas, e o terceiro aos Estados do Sul do Brasil, tendo 742 páginas. O quarto documento, intitulado “Diagnóstico Socioeconômico e Demográfico”, composto por 594 páginas, e as reflexões nele tecidas consiste em um

“relatório analítico que apresenta aspectos demográficos, socioeconômicos e de criminalidade na faixa de fronteira brasileira” (SENASP, 2016, p. 25). O quinto e último documento é intitulado “Sumário Executivo”, tem apenas 126 páginas, e faz um “resumo analítico dos dados da pesquisa” (SENASP, 2016, p. 13) com análises sucintas sobre o material produzido e que juntos compõem os primeiros três relatórios do dossiê. Os esforços analíticos neste capítulo consistem em apresentar ao leitor uma descrição mais sistemática do que compõe e como são estes artefatos de gestão.

### **Os bastidores dos relatórios: a composição dos grupos de pesquisa**

Quando eu cheguei na Secretaria Nacional de Segurança Pública eu queria entender o que era a fronteira de outras perspectivas, quais eram os problemas, o que estava acontecendo, e como eu poderia direcionar os recursos de uma forma otimizada para gigantescos problemas na fronteira. São 16.865km de fronteira. Daí eu fui estudar, estudei, vi o que estava acontecendo, reuni pessoas, marquei várias reuniões na tentativa de entender dentro de cada área quais eram as políticas eram possíveis implementar de forma conjunta. Não adiantava eu tentar pensar a política sozinho se tinha toda uma estrutura de ensino, pesquisa, capacitação, de tudo. Chamei todos para conversar (Entrevista concedida em dezembro de 2021).

Essa fala remete a primeira iniciativa e motivação para que o Dossiê Segurança Pública nas Fronteiras acontecesse. O trecho é referente a uma entrevista realizada com um interlocutor que participou ativamente da pesquisa Enafron do começo ao fim, tendo sido o principal responsável por toda a sua execução. Nota-se que o mote inicial para a pesquisa é o desconhecimento diante de um território tão grande diante da incumbência de gestão e planejamento de recursos.

Como sugere outro interlocutor:

O Ministério da Justiça queria um diagnóstico (...) O diagnóstico seria um instrumento útil para os operadores do sistema de justiça seja de Brasília quanto para os operadores locais, e esse era um dos objetivos, não uma pesquisa acadêmica propriamente dita” (Entrevista concedida em dezembro de 2021).

O primeiro interlocutor afirmou que naquele momento “era preciso fazer um diagnóstico para instruir a política Enafron, um diagnóstico decente que lá na ponta escutasse os servidores, escutasse as pessoas” (Entrevista concedida em dezembro de 2021). O entrevistado utiliza o termo “decente” porque, segundo ele, “no começo foi difícil”. O termo “difícil” aparece como um adjetivo cuja atenção se localiza no período

anterior ao dossiê publicado em 2016. Como ele afirma, “não tinha dados, não tinha fonte direito, nós andávamos no escuro” (Entrevista concedida em dezembro de 2021). Sem dados sistematizados, nem informações fundamentadas que complementam a prática institucional descentralizada na fronteira como previa o Plano Estratégico de Fronteiras, o trabalho era praticamente impossível.

Já nas informações introdutórias dos relatórios uma fala do então Secretário Nacional de Segurança Pública Celso Perioli parece iluminar com clareza o objetivo último do dossiê. Para ele tratava-se de captar “uma fotografia da fronteira brasileira” (SENASP, 2016, p. 23), realizada em consonância a um dos eixos orientadores da Enafron em investir em diagnósticos e pesquisas que sustentam a reflexão e atuação política nesses territórios” (SENASP, 2016, p. 13). Tendo a Enafron, portanto, como um de seus eixos basilares o “diagnóstico, acompanhamento e avaliação”, o documento Sumário Executivo afirma que é neste âmbito que:

O Ministério da Justiça (MJ) e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) celebraram entre si, em outubro de 2012, o Termo de Cooperação Técnica e Financeira 001/2012. O documento previa o repasse de R\$3.579.986,00 em recursos públicos federais para a UFRJ, visando a realização de um extenso trabalho de pesquisa sobre a questão da Segurança Pública nas Fronteiras brasileira (SENASP, 2016, p. 17).

Como aponta um dos meus interlocutores, “quando eu cheguei no Ministério da Justiça tinha uma estimativa de 420 milhões para investimento de 2011 a 2014 só para a SENASP e eu queria entender melhor esse cenário”. A significativa verba disponível, segundo ele, propiciou viabilizar a pesquisa Enafron e cobrir todos os custos.

Idealizada e financiada pela SENASP, cuja atribuição vinculava-se diretamente ao Ministério da Justiça, a pesquisa produzida no bojo da Enafron foi realizada através de um Termo de Cooperação Técnica e Financeira entre a SENASP e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), tendo como atores centrais dois grupos de estudos vinculados à esta mesma universidade e responsáveis diretos pela produção do referido dossiê. O primeiro deles é o Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana (NECVU) do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCS), e o segundo, já mencionado, o Grupo Retis, pertencente ao Departamento de Geografia. Segundo o site oficial do NECVU:

O Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana (NECVU), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), traduz o empreendimento de professores e alunos que, ao longo dos últimos anos, estiveram se dedicando aos temas contemporâneos sobre a realidade urbana a partir da

perspectiva das ciências sociais. Criado pelo Professor Michel Misse, em 1999, vem agregando pesquisadores bolsistas, colaboradores e visitantes que somam esforços aos pesquisadores permanentes do Núcleo que, por sua vez, também realizam atividades docentes no Instituto de Filosofia e Ciências Sociais. Nossa missão é difundir o conhecimento já acumulado e consolidar os estudos, entre outros temas, sobre violência urbana, considerando a contribuição fundamental que a temática e as ações práticas de segurança têm sobre as políticas públicas em geral. Neste sentido, o Núcleo se abre à participação de pesquisadores de outros centros, dentro e fora do país, a fim de fortalecer os traços de análise comparativa sobre a realidade do Estado do Rio de Janeiro e as inserções nas questões da cidadania, tratando a diversidade das interações sociais no ambiente urbano<sup>36</sup>.

Já o Grupo Retis, em sua página oficial, define-se como um grupo que:

(...) formado por pesquisadores-doutores, doutorandos, mestres, mestrandos e bolsistas de iniciação científica, atua desde 1994 no Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, com apoio do CNPq, da FINEP, da FAPERJ e do CEPG/UFRJ e com a participação de pesquisadores associados de outras instituições<sup>37</sup>.

Tais grupos de estudo funcionam aqui como “manipuladores técnicos”, uma vez que, sendo os detentores do conhecimento e com os recursos necessários para desenvolver a pesquisa, realizam uma “manipulação técnica do conhecimento e de suas atribuições específicas” (CORREA, 1983, p. 41) em um estudo de grande envergadura. Ainda que distante em termos temáticos, tomo como inspiração a dissertação de mestrado de Mariza Correa (1983) cujo estudo analisou processos judiciais de homicídio e tentativa de homicídio entre casais julgados pelo Tribunal do Juri de Campinas entre os anos de 1952 e 1972. Ao utilizar o termo “manipuladores técnicos”, a autora afirma que tais figuras são “os atores principais de um processo penal: o advogado, o promotor e o juiz, que detém o conhecimento dos recursos legais possíveis em cada caso e também no âmbito de sua manipulação” (CORREA, 1983, p. 25).

Em meu caso, ambos os grupos de pesquisa são formados por pesquisadores efetivos e pesquisadores associados. O NECVU é formado por professores e/ou pesquisadores majoritariamente de Sociologia na UFRJ, havendo também professores pesquisadores de História e Antropologia. O Grupo RETIS, por sua vez, é composto por alunos e professores pesquisadores em Geografia. Como detentores de uma certa expertise, segundo meus entrevistados, “o grupo RETIS foi escolhido para a pesquisa Enafon por ser o grupo de pesquisa que mais entende de fronteira no Brasil (...) a professora Lia Osório estuda fronteira há décadas, há muito tempo. Eles tinham uma

<sup>36</sup> Disponível em: <http://necvu.com.br/>.

<sup>37</sup> Disponível em: <http://www.retis.igeo.ufrj.br/#ixzz6yRu34nav>.

estrutura de estudos sobre fronteira no Brasil muito consolidada” (Entrevista concedida em dezembro de 2021). Segundo ele, após uma reunião presencial no Rio de Janeiro com a professora Lia Osório, “ela se propôs a ser responsável pelos dados demográficos da pesquisa”. Já “em relação a Segurança Pública ela teve a ideia de chamar o professor Michel Misse, e me falou ‘olha, vamos chamar o Michel Misse porque esse assunto envolve a área dele’” (Entrevista concedida em dezembro de 2021).

A trajetória de Lia Osório, segundo a Plataforma Lattes, concentra-se na área de Geografia, tendo graduação, mestrado e doutorado, além de especialização em Geografia. Segundo a plataforma, Lia Osório Machado é:

Doutora em Geografia pela Universidad de Barcelona (1989). Professora e pesquisadora do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (1979-2010) e, atualmente, professora aposentada e colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e pesquisadora 1-A do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (até 2017). **Em 1994 implantou e assumiu a coordenação do Grupo RETIS na UFRJ, do qual participam doutores, mestres, mestrandos e bolsistas de iniciação científica com pesquisas nos temas de Amazônia sul-americana e Limites e Fronteiras na América do Sul.** Além desses temas, também desenvolve, de forma individual, pesquisas sobre a Geografia das Drogas Ilícitas e o Sistema Financeiro Internacional; e a História da Geografia. Tem trabalhos publicados no Brasil e no exterior sobre temas relacionados às pesquisas desenvolvidas no Programa de Pós-Graduação da UFRJ. É orientadora de diversas monografias, dissertações de mestrado e teses de doutorado (Texto informado pelo autor).<sup>38</sup>

Michel Misse, coordenador do NECVU, é sociólogo e especialista em Segurança Pública e violência urbana. Toda sua formação é voltada para a Sociologia, e segundo a Plataforma Lattes ele é:

Professor do quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor Visitante, entre 2019 e 2021 no Programa de Pós-Graduação em Justiça e Segurança Pública da Universidade Federal Fluminense. Professor Titular de Sociologia aposentado do Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pesquisador 1-B do CNPq. Cientista do Nosso Estado da FAPERJ. Sociólogo, graduado em Ciências Sociais pelo Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (1974), Mestre em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ/SBI/UCAM (1979) e Doutor em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ/SBI/UCAM (1999). Foi vice-diretor e diretor do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da UFRJ entre 1986 e 1993. Dirigiu o Departamento de Ciências Sociais (1984-86) e por duas vezes o Departamento de Sociologia da UFRJ. **Fundou e dirige o**

<sup>38</sup> Disponível em: <http://lattes.cnpq.br/1799955094699415>. Acesso em 24 de março de 2022.

**NECVU - Núcleo de Estudos em Cidadania, Conflito e Violência Urbana da UFRJ desde 1999.** Foi Diretor Geral da Editora UFRJ entre agosto de 2012 e outubro de 2019. Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Teoria Sociológica e Sociologia Urbana, atuando principalmente nos seguintes temas: sociologia da violência, comportamento desviante, drogas, criminalidade, violência urbana e controle social. (...) (Texto informado pelo autor).

Mostrar as trajetórias acadêmicas dos agentes que foram alguns dos grandes responsáveis por uma pesquisa de alta complexidade como o Dossiê Segurança Pública nas Fronteiras remetem a algumas questões bastante desafiadoras no sentido do que Strathern (2014) aborda sobre fazer pesquisa “em casa” (STRATHERN, 2014). Estes desafios etnográficos são vistos no ato de refletir sobre trajetórias acadêmicas que, enquanto pesquisadores, são referências bibliográficas e compartilham conosco o mesmo universo simbólico: a Universidade Pública.

As responsabilidades dos grupos de pesquisa aparecem especificadas já na “Apresentação” dos diagnósticos do dossiê. Segundo o texto escrito, o NECVU ficou responsável pela pesquisa empírica e presencial junto aos representantes das instituições de Segurança pública nos municípios de fronteira, enquanto o Grupo RETIS pela sistematização técnica da análise dos dados secundários como índices e análises comparadas de questões sociais, econômicas, culturais e estruturais nos municípios mapeados. Nessa “Apresentação” também consta uma importante informação que justifica parte da minha escolha por estes artefatos documentais. O fato deles colocarem em evidência a grande mobilização institucional envolvida na produção deste projeto governamental. Segundo o documento:

Ao todo, a pesquisa contou com a participação de mais de 50 pesquisadores, 11 universidades federais e com a participação de incontáveis gestores do governo federal, estadual e municipal, especialmente aqueles responsáveis pela implementação da política de fronteira. Foram dois intensos anos de pesquisa de campo e mais um ano para compor todas as sistematizações, análises e revisões do relatório. Dessa forma, essa é uma das maiores iniciativas de coleta de informações financiadas pelo Ministério da Justiça, sendo, ainda, um marco na produção de dados e reflexões sobre as fronteiras brasileiras (SENASP, 2016, p. 23).

O trecho acima vai na esteira daquilo que meus interlocutores foram categóricos em afirmar. Ou seja, “nunca havia sido feito um levantamento sobre Segurança Pública nessa escala. Nós tínhamos alguns trabalhos em pontos localizados na fronteira, e o que eu acho que essa pesquisa agrega é justamente essa visão de conjunto” (Entrevista concedida em dezembro de 2021).



Se aparentemente coesa e sem conflitos naquilo que restou escrito no dossiê, os bastidores da feitura da pesquisa demonstram que até sua sintetização em um texto coerente e sem ruídos muitos processos conflituos precisaram ser administrados. Como sugere um dos meus interlocutores:

Nós fizemos uma reunião de alinhamento para tentar alinhar o NECVU e o RETIS, quase saiu porrada lá, porque tivemos a ideia de colocar geógrafo, sociólogo e antropólogo pra conversar e não foi fácil não, viu? E foi assim, fomos pra briga. Mas ainda a gente colocou os dois grupos para conversar, e eu lembro até hoje que o povo da sociologia criticou o mapa dos geógrafos, e eu ali mediando e dizendo “calma, gente, tudo aqui vai servir”. Foram discussões do ponto de vista metodológico, com crítica, sobre resultados. Pesquisador você sabe, entra em discussão nisso, no campo das ideias, mas teve muita discussão e a gente intervia como diplomata pra tentar chegar num meio termo. Pesquisador eu vou te falar, não é fácil não, é difícil. Mas no final eu avalio como positivos os resultados, a pesquisa (Entrevista concedida em dezembro de 2021).

Meu outro interlocutor, no entanto, afirma que:

Entre os grupos não houve divergência, são grupos de pesquisa, o NECVU é um grupo de pesquisa, o Grupo RETIS outro, e pensamos juntos em como fazer os instrumentos de pesquisa, a montagem dos questionários, dos formulários de entrevista, a formação, enfim, são essas dificuldades de pesquisas de grande envergadura que exigem uma certa preparação, mas nós já tínhamos feito outras pesquisas (Entrevista concedida em dezembro de 2021).

Apresentar os grupos de pesquisa e aprofundar no que eles representaram no processo de feitura de uma pesquisa de grande envergadura como foi o dossiê Enafron significa destacar a importância dos grupos de pesquisa enquanto núcleo central na produção destes documentos. Afinal, estes grupos são convertidos, neste contexto governamental, em uma equipe técnica de pesquisa e tornam-se atores determinantes tanto pelo modo como estes documentos foram pensados quanto dados que eles veiculam. Sem dúvidas, os procedimentos e etapas da pesquisa em seus termos metodológicos, as análises bibliográficas utilizadas para interpretar, posteriormente, os dados coletados a partir dos representantes das Instituições de Segurança Pública são técnicas que conformam aquilo que pode ser recolhido enquanto dado de pesquisa. Além disso, a forma como este artefato documental se apresenta e é estruturado dialoga com esta relação.

A centralidade da equipe técnica é perceptível já nas extensas referências e agradecimentos feitos pela SENASP nas páginas introdutórias do documento, especialmente ao reservar um espaço de destaque e com letras maiúsculas à

“COORDENAÇÃO NACIONAL – EQUIPE NECVU” e suas diversas divisões e subdivisões do grupo na composição da pesquisa. Esta última, resultado direto de muitas delegações técnicas como é mostrado no documento a partir da constatação de “Coordenador geral”, “Coordenação operacional”, “Assistentes de coordenação geral”, “Supervisores regionais”, “Pesquisadores NECVU”, “Bolsistas NECVU” e “Coordenações regionais”.

Quando a pesquisa foi publicada e divulgada oficialmente pelo Ministério da Justiça ela também já aparecia no site oficial do Grupo RETIS, no setor de “projetos”. Sua divulgação também neste espaço dialoga, sem dúvida, com a frequente participação destes grupos em programas e projetos governamentais. O arquivo para download disponibilizado contava ainda com o seguinte parecer:

O Diagnóstico Socioeconômico e Demográfico da Faixa de Fronteira relacionado a criminalidade e violência é parte da pesquisa desenvolvida para o Ministério da Justiça-SENASP/Programa ENAFRON (Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras), cujo objetivo geral é intensificar o controle e a fiscalização na fronteira continental brasileira, especialmente a prevenção, controle e repressão de delitos transfronteiriços. O objetivo específico da pesquisa é subsidiar as ações do Governo Federal no âmbito do Programa ENAFRON<sup>39</sup>.

O site do Departamento de Geografia da UFRJ também colaborou com a divulgação da pesquisa em uma matéria de 14 de setembro de 2016, com o seguinte título: “Publicado o diagnóstico do Grupo Retis/UFRJ para o Projeto Segurança Pública nas Fronteiras do Ministério da Justiça”. Além de disponibilizar a pesquisa para download, a matéria mencionava a coordenadora da pesquisa, vinculada ao Grupo Retis/UFRJ, assim como a participação de outros professores-pesquisadores desta e outras universidades. Em relação à pesquisa, a matéria destacava que:

O Diagnóstico Socioeconômico e Demográfico da Faixa de Fronteira relacionado a criminalidade e violência é parte da pesquisa desenvolvida pelo Grupo Retis/UFRJ para a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça para subsidiar as ações do Governo Federal no âmbito do Programa ENAFRON (Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras), cujo o objetivo geral é intensificar o controle e a fiscalização na fronteira continental brasileira, especialmente a prevenção, controle e repressão de delitos transfronteiriços<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup>Disponível em: <http://www.retis.igeo.ufrj.br/producao/diagnostico-socioeconomico-e-demografico-da-faixa-de-fronteira/#.YNSpl69KjMw#ixzz6yioemRFF>

<sup>40</sup> Disponível em: <http://www.geografia.ufrj.br/seguranca-publica-nas-fronteiras/>.

A metodologia aplicada na pesquisa, segundo o “Sumário Executivo”, levou em consideração aspectos quantitativos e qualitativos, e nele aparecem especificados os termos metodológicos a partir dos quais ocorreram a coleta de dados. Como apontado neste dossiê:

Tal pesquisa, cuja síntese aqui se apresenta, foi desenvolvida entre fevereiro de 2012 e agosto de 2014. Foram pesquisados, ao todo, 588 municípios, a totalidade dos municípios compreendidos na faixa de fronteira brasileira. Desse total, cuja contabilidade oficial foi escrutinada pelo Grupo RETIS, foram retiradas duas amostras, uma de 178 municípios, onde foram aplicados questionários às autoridades de segurança pública, justiça estadual e receita federal locais; e outra amostra, de 55 municípios, onde foi realizada pesquisa de campo qualitativa, com entrevistas informais, levantamento de dados de criminalidade local e realização de grupos focais com lideranças da sociedade local. Os municípios dessas duas amostras foram pesquisados pelo Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana (NECVU/UFRJ). O conjunto dos resultados é apresentado em dois relatórios e dois bancos de dados. O relatório final do grupo RETIS traz uma caracterização demográfica, socioeconômica e de densidade institucional do conjunto dos 588 municípios, por arcos da faixa de fronteira. O relatório final do NECVU, dividido por estados, apresenta em detalhes os resultados quantitativo e qualitativo do estado da segurança pública nos 178 municípios pesquisados, incluindo os 55 municípios onde foram realizadas pesquisas de campo (SENASP, 2016, p. 18).

Como afirma um dos meus entrevistados, “fizemos um acordo com 12 universidades que atuavam nas fronteiras”. Segundo ele, por ser uma pesquisa de alta complexidade, “nós não faríamos a pesquisa sem o contato tão diretamente com as pessoas que lidam com essa questão”. Então, além do acordo com o Ministério da Justiça, foi feito um acordo com 12 universidades localizadas em municípios de fronteira. Durante o processo de composição da pesquisa e das atribuições dos grupos, a decisão final foi para que o NECVU realizasse a articulação de todos os demais centros de pesquisa vinculados e espalhados por todos os Estados de fronteira. Tal decisão aparava-se aparentemente numa questão pragmática, e como sugere um dos meus entrevistados, a pergunta era:

Seria mais fácil a SENASP coordenar 12 universidades ou escolher uma para coordenar tudo e a gente se articular com essa única universidade? A decisão foi que era muito mais fácil articular com uma universidade só e ela se articular com os demais núcleos de pesquisa (Entrevista concedida em dezembro de 2021).

Estas relações entre a Universidade e o “Estado” remetem a uma certa ideia de fronteiras, ou melhor, ao embaralhamento entre o “Estado” e a Universidade neste

contexto de uma pesquisa encomendada por uma instituição pública a outra instituição pública. Aguião (2018), em sua tese de doutorado a qual se debruça a pensar a constituição de sujeitos LGBT no mundo contemporâneo, e a administração governamental que incide sobre estes mesmos sujeitos, afirma que, no contexto de sua pesquisa, as fronteiras entre “Estado”, movimentos sociais e “academia” são fronteiras movediças, resultado do “traçado artificial de determinadas fronteiras ou da justaposição de domínios tidos como idealmente distintos - inclusive por nós mesmos muitas vezes, “os acadêmicos” (AGUIÃO, 2018, p. 234). Segundo a autora, a academia carrega um peso por ser “ator ativo no fazer das políticas” e nas “respostas do Estado” (AGUIÃO, 2018, p. 234), e produzir categorias, significados e mobilização de conceitos que, por sua vez, são colocados em prática na administração estatal. Outro fator importante a ser evidenciado, segundo ela, seria o campo de disputas e conflitos inerentes ao campo de estudo, porque o que entendemos como “academia” seria “parte dos processos que compõem a nossa imaginação sobre o “Estado” (AGUIÃO, 2018, p. 235), uma vez que “os seus modos de funcionamento, a legitimidade atribuída a sua “produção científica”, passa também por construir os modelos ideais a partir dos quais produzimos essa imaginação” (AGUIÃO, 2018, p. 235).

As contribuições de Aguião ainda vão além para a presente pesquisa, pois quando a autora fala sobre “um certo processo de conversão ou “colonização” a que estão sujeitos pesquisadores, coagidos a se engajarem e a se comprometerem politicamente e moralmente com os seus objetos de estudo” (AGUIÃO, 2018, p. 234), tal situação permite refletir sobre como os grupos de pesquisa aqui referidos estavam eles mesmos envolvidos de várias maneiras com o objeto de estudo. O “Estado”, segundo Aguião, pode ser uma “imaginação”, ou seja, em certos contextos de pesquisa ocorre um embaralhamento da concepção do “Estado”, de modo que este pode ser a “academia”, ou vice-versa. O que está em questão aqui e vale a pena ressaltar é que a fronteira e o “Estado” são temas de pesquisa, mas também tecnologias de governação e localização geográfica e política a serem governados. Portanto, as pesquisas realizadas no contexto da Enafron também produzem sentidos que serão a posteriori utilizados pelos agentes estatais como dados e informação. Em entrevista, um de meus interlocutores afirma que:

Nós sabemos como a Enafron moveu uma agenda econômica para a segurança nas fronteiras, assim como moveu uma agenda política em torno do Temer, e corporativa também em torno do Exército. A gente sabia disso quando fizemos a pesquisa, e **a pesquisa foi pensada milimetricamente**

**sobre o que e como iríamos construir esse diagnóstico e indicar as ações que deveriam ser feitas naquele contexto.** Essa é uma **posição nossa**, e é minha até hoje, de que não devemos nos furtar de atuar quando demandados, mas isso significa saber o que você está fazendo para não dar tiro no pé (Entrevista concedida em dezembro de 2021).

Como sugere meu interlocutor, não há ingenuidade de sua parte sobre o que a pesquisa significava à época, nem sobre as suas consequências e efeitos políticos no mundo social<sup>41</sup>. Segundo ele:

Evitamos cair em ciladas que o próprio programa Enafron colocava para a gente. Tínhamos muita consciência do que estávamos fazendo naquele momento e dos eventuais impactos que isso ia ter nos lugares (Entrevista concedida em dezembro de 2021).

Ferreira (2013), em um artigo, aborda questões de ordem metodológica e ético políticas diante de dilemas, obstáculos e problemas resultantes da sua participação enquanto pesquisadora em uma iniciativa que envolvia uma rede de instituições como membros de associações civis, organizações não-governamentais e funcionários públicos preocupados com o enfrentamento do desaparecimento de pessoas e a reformulação das categorias deste problema. A construção de categorias que objetivam a tipificação de um crime colocava a autora em duas diferentes posições: ora como pesquisadora, ora como componente de um movimento social. Essa dupla posição implicava em dilemas incontornáveis que, segundo Ferreira:

Enquanto *nossa pesquisadora*, a despeito de ‘não ter vínculo com a administração pública’, eu me via alimentando um dos componentes mais terríveis do exercício de poder das burocracias público-estatais: o recurso a classificações e taxonomias incontornáveis, que podem engendrar processos violentos de não reconhecimento e exclusão (FERREIRA, 2013, p. 208).

Guardadas as devidas particularidades de cada etnografia, me inspiro em Ferreira (2013) para pensar as tensões que envolveram os pesquisadores durante a pesquisa sobre Segurança Pública que é, acima de tudo, uma pesquisa encomendada pelo Estado Nacional. Dar atenção a composição da pesquisa e aos bastidores por trás

---

<sup>41</sup>Essa reflexão remete a Evans-Pritchard e toda a discussão posterior sobre Antropologia e a empresa colonial. Meu interlocutor se posiciona consciente politicamente em relação à conduta, atuação e repercussão que os grupos de pesquisa tiveram em campo, no sentido de jogar luz aos desafios de como produzir um diagnóstico, apresentá-lo dentro do que foi solicitado, sem oferecer mais elementos para a violência ou criminalização de territórios e populações. Essa atenção política na produção de conhecimento retoma a ideia de que não há parcialidade, perspectiva parcial ou neutralidade nos modos de se produzir conhecimento. A neutralidade, ou estar deslocalizado, como diria a Donna Haraway (1995), é um privilégio definido por ela como um “truque de Deus” que busca justamente mascarar um contexto político diante de certas localizações sociais e políticas que sujeitos e grupos ocupam.

dos relatórios é exatamente dar carne política a estes artefatos que são, de saída, documentos demandados pelo Estado Nacional.

Meu interlocutor em entrevista expressa impasses e preocupações em relação a como manejar e lidar com certas informações diante de escolhas ético-políticas devido ao lugar que eles ocupavam naquele momento e naquele contexto. Isso porque, segundo ele, eles tinham consciência que determinadas informações produzem consequências no mundo social. Ferreira (2013) mobiliza Herzfeld (1992) para falar sobre a aproximação entre o burocrata e o etnógrafo, o que nos é interessante considerando que a produção de categorias e conhecimento da pesquisa em si é carregada de discursos que têm o poder de produzir e exercer experiências na vida das pessoas, muitas delas já em situação de marginalização<sup>42</sup>. Meu interlocutor toca exatamente neste ponto como preocupação central do grupo de pesquisa em questão, o que nos remete ao que Donna Haraway (ano) versa sobre os efeitos políticos que são embrenhados nos modos de fazer ciência e no processo de produzir conhecimento, o que abrange tanto a feitura de uma pesquisa encomendada pelo Estado Nacional quanto a produção de teses, dissertações e tudo aquilo que é produzido no âmbito acadêmico.

### **Fronteira: é tudo uma questão geográfica?**

Feita a contextualização sobre os “manipuladores técnicos” e os interesses que orientaram sua conduta e feitura da pesquisa, retomo agora a forma dos relatórios naquilo que os conformam como um diagnóstico. De saída, no relatório, as regiões de fronteiras são consideradas e denominadas a partir de arcos regionais e essa denominação geográfica leva em consideração as peculiaridades regionais de fronteiras. Cada arco compreende determinados territórios, organizados da seguinte maneira: o Arco Norte corresponde aos Estados do Amazonas, Amapá, Pará, Roraima e Acre. Disso redundam a descrição dos municípios em cada estado respectivamente e a definição daqueles que estariam “na fronteira”. O Estado do Acre tem 22 municípios, e 22 estão na fronteira. O Estado do Amazonas tem 62 municípios, e desses, 21 estão na fronteira. O Estado do Amapá tem 16 municípios, e destes, oito são municípios de fronteira. O

---

<sup>42</sup> O Capítulo 3, dentre outras coisas, explora como a ideia (e conteúdo documental) produzida sobre a fronteira funciona como um substrato para a execução de políticas. Volto minha atenção analítica para os enquadramentos que irão embasar (ou não) as ações estatais no contexto da gestão das fronteiras.

Estado do Pará tem 144 municípios, e cinco estão na fronteira. O Estado de Roraima tem 15 municípios, e 15 estão na fronteira.

O Arco Central corresponde aos Estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, sendo que o Estado de Rondônia tem 52 municípios, e 27 estão na fronteira. O Estado do Mato Grosso tem 141 municípios, e 28 estão na fronteira. O Estado do Mato Grosso do Sul, por sua vez, tem 79 municípios, e 44 estão na fronteira.

Por fim, o Arco Sul refere-se aos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, sendo que o Estado do Paraná tem 399 municípios, e 139 estão na fronteira; o Estado de Santa Catarina tem 295 municípios, e 82 estão na fronteira; e o Estado do Rio Grande do Sul tem 497 municípios, e 197 estão na fronteira.

Conforme o mapa a seguir de 2008 da Confederação Nacional dos Municípios, é ilustrada a distribuição dos municípios ao longo da fronteira brasileira, e de acordo com seus arcos:

Figura 6 – Distribuição dos Municípios por Estado em cada um dos Arcos na faixa de fronteira

Arco	Estado	Quantidade de Municípios
Norte	Amapá	8
	Pará	5
	Roraima	15
	Amazonas	21
	Acre	22
	Total	71
Central	Rondônia	27
	Mato Grosso	28
	Mato Grosso do Sul	44
	Total	99
Sul	Paraná	139
	Santa Catarina	82
	Rio Grande do Sul	197
	Total	418
<b>TOTAL DEMUNICÍPIOS</b>		<b>588</b>

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios, 2008

Tendo, portanto, o total de 588 municípios localizados na faixa de fronteira, a formulação conceitual dos arcos regionais foi criada no âmbito da reformulação do Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) em 2005, pelo mesmo Grupo RETIS que mais tarde seria parceiro da feitura do diagnóstico conduzido como ação direta da Enafron.

Segundo meus interlocutores, “tem várias questões e a primeira coisa é reconstituir um pouco dessa história das categorias da fronteira como uma questão, ligado ao grupo RETIS especificamente” (Entrevista concedida em dezembro de 2021).

Na época, o Ministério da Integração, responsável por centralizar a gestão das fronteiras brasileiras, encomendou a revitalização do PDFF através de uma pesquisa empreendida pelo Grupo RETIS, com as modificações deste programa. O PDFF já abordado no Capítulo 1 tratou-se de naquele momento entender os “processos de fronteirização” (ALBUQUERQUE, 2009) que culminaram no surgimento da Enafron. Contudo, nesta seção, ao falar deste programa, procuro dar visibilidade à atuação do Grupo RETIS enquanto grupo decisivo à produção de conhecimento para o “Estado” sobre as fronteiras, muito antes dessa cooperação que resultaria do referido dossiê sob análise.

A ideia de parceria, estabelecida entre Estado e Universidade, ganha contornos evidentes quando olhamos para a atuação do Grupo RETIS. Conceitos, termos e noções, tais como “arcos regionais”, “áreas críticas de fronteiras”, dentre outros denotam que a construção da própria fronteira como uma questão para o Estado brasileiro foi produzida exatamente nesse imbricamento. Segundo um interlocutor de pesquisa:

O grupo RETIS e a Lia [Osório], em particular, foram decisivos para a construção da fronteira brasileira como questão. E isso tem a ver com os documentos que te interessam porque **todas as categorias mais importantes que nos servem para identificar a fronteira como uma questão foram criadas pelo grupo RETIS**: cidades gêmeas, zona de fronteira, faixa de fronteira, áreas críticas de fronteira, cidades lindeiras, enfim, uma série de categorias que estruturaram a fronteira como uma questão (Entrevista concedida em dezembro de 2021).

Os efeitos da produção do conhecimento resultante da participação do Grupo RETIS podem ser percebidos nos relatórios pelos termos e conceitos citados pelo meu interlocutor, mas é interessante mencionar que, além dos termos acima, o conceito de regionalização das fronteiras brasileiras dividida em arcos e sub-regiões (CARNEIRO; CAMARA, 2019). Arcos central, Arco Norte, Arco Sul, são formas de divisões regionais do mapa brasileiro e que estruturam os relatórios e organizam a geolocalização nacional. Conforme o mapa a seguir, essa conceituação regional materializa-se por meio de uma referência visual fundamental ao conhecimento dito geográfico:



Mapa 1 – Arcos de Fronteira do Brasil



Fonte: CARNEIRO; CAMARA, 2019

Interessante notar que, segundo meu interlocutor, a participação do grupo NECVU foi essencial para questionar e desestabilizar, de certo modo, categorias autoexplicativas, mas que precisavam ser analisadas aquém. Conforme meu orientador afirma:

A pesquisa Enafron é uma peça importante dos estudos das fronteiras porque ela mostra que há equívocos, inclusive na conceituação do que é fronteira. Portos e aeroportos são fronteiras? Depois [o Ministério da Justiça] incluiu isso como fronteira. A fronteira marítima é fronteira? É fronteira. A maior parte das mercadorias e pessoas chegam por via aérea ou marítima. Então a fronteira não está apenas na linha geográfica de fronteira. Existiam vários níveis de questionamentos dos pressupostos: para começar, o que é fronteira? Qual o impacto da fronteira para a Segurança Pública e o que seria de fato um problema de Segurança Pública? (Entrevista concedida em dezembro de 2021).

### **A forma-relatório: das fronteiras geográficas à forma diagnóstico**

Antes dos documentos da Enafron realizarem os diagnósticos dos municípios de fronteira propriamente ditos, é feito um panorama geral dos Estados que compõem cada arco. Nesse sentido, a apresentação de cada Estado que compõe os arcos regionais é estruturada da seguinte maneira e ordem: inicia-se a apresentação de um Estado com uma “Introdução” que contém os dados históricos, as características geográficas e demográficas, destacando quantos municípios de fronteira há naquele Estado e quais foram escolhidos para compor o projeto da Enafron.

Depois de expor um mapa - ou cartograma - para mostrar como o Estado localiza-se entre fronteiras internacionais e nacionais, na sequência é descrito como o survey foi realizado, assim como o trabalho de campo.

A maior parte do documento da apresentação dos Estados é dedicada para a caracterização da sua situação quanto à segurança pública e como ela é, muitas vezes, determinante para as condições peculiares da região/arco no qual aquela federação está inserida, mas também para a sua composição geográfica e demográfica e outros fatores que se destacam como determinantes para a criminalidade e ilegalidades a serem constatadas.

São feitas algumas recomendações, antecipando alguns dados que são explicitados nos diagnósticos municipais, prevendo a melhoria da infraestrutura e condições de trabalho de operadores de segurança pública. No caso da apresentação do Amazonas, destaca-se questões mais preocupantes do Estado ao afirmarem que “as delegacias especializadas da mulher, de proteção da criança e do adolescente e os núcleos especializados da defensoria pública ainda são quase inexistentes e que o conselho tutelar apresenta na maior parte das cidades visitadas condições de trabalho precárias” (SENASP, 2016, p. 270). Nesse sentido, exploram neste espaço do documento os problemas relacionados à essa falta de estrutura institucional para crianças e adolescentes, assim como para outros assuntos como mercados ilegais e criminalidade. Na imagem a seguir, mostro a tabela que é exposta nesta parte do documento sobre as apreensões de entorpecentes no Estado em questão, com o ano de referência 2012:

Figura 7 – Apreensões de entorpecentes no Estado do Amazonas em 2012

UF	SR/DPF/AM
Inquérito Policial Instaurado	93
Flagrante	61
Portaria	32
Indiciados	106
Cocaína (cloridrato de crack e pasta base) kg	1.837,16
Maconha (kg)	13,29
Haxixe (kg)	-

Fonte: SENASP, 2012

Ressalto que a apresentação dos Estados apresenta algumas variações na forma do documento, a depender de quem descreveu determinado Estado ou município. Contudo, o que procuro mostrar é exatamente como um certo padrão pode ser depreendido do documento e, portanto, a forma arregimentada e dá forma ao relatório como um gênero narrativo específico.

Alguns Estados, em sua apresentação, não apresentam nenhum tópico, só as avaliações gerais de Segurança Pública como venho mostrando. Em outros, tópicos como “Mercados ilegais” e “Situação de Segurança Pública”, “Criminalidade Local”, buscam demarcar as ilegalidades mais frequentes daquele Estado, a proporção entre população/efetivo policial militar, destacando as condições de infraestrutura das Instituições de Segurança Pública dos Estados, as suficiências ou deficiências enfrentadas no cotidiano à necessidade de articulação destes setores com outras instituições de segurança. Mesmo que o documento apresente uma forma padronizada de se diagnosticar, o conteúdo muda conforme os tópicos são inseridos, dentro de uma lógica previamente organizada.

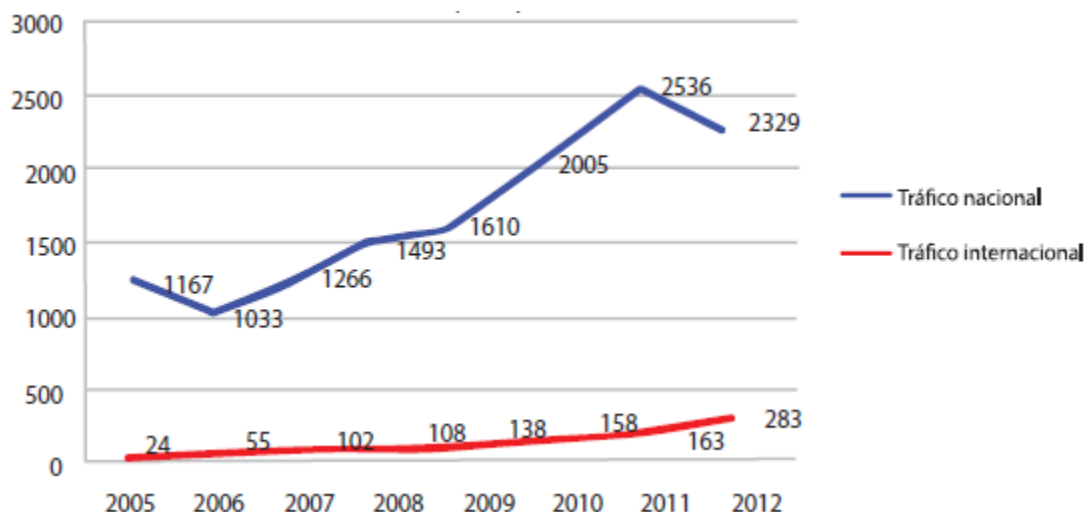
Em seguida, apesar de não haver um tópico, título ou subtítulo destinada à demarcar esse novo assunto, para todo município aparece dados sobre a população penitenciária nas fronteiras. No caso de São Gabriel da Cachoeira, interior do Amazonas, afirma-se que:

(...) para o estado do Amazonas, a população carcerária em dezembro de 2012 era de 7775 presos, totalizando uma taxa de 223,36 presos por 100.000 habitantes. Em relação a 2011, houve crescimento da população prisional, cuja taxa era de 184,86, diminuição da participação de presos vindos de municípios do interior, bem como um aumento significativo de presos por

tráfico internacional (de 163 em 2011 para 283 presos em 2012 (SENASP, 2016, p. 271).

Após apresentar os dados prisionais, um gráfico sempre é exposto na sequência com o número de presos por tráfico de drogas no Estado que aquele município está inserido entre 2005 até 2012, tal como no exemplo que exponho a seguir:

Figura 8 – Número de presos por tráfico no Amazonas entre 2005-2012



Fonte: SENASP, 2016

Depois de apresentados os Estados, os diagnósticos se voltam para os municípios que os compõem. O trecho a seguir sobre o método utilizado pelas equipes técnicas torna visível como o diagnóstico dos municípios foram feitos, e consequentemente, como o documento foi estruturado. Deste modo, ao falarem do survey aplicado através de questionários, afirma-se que eles foram:

(...) estruturados em um conjunto de perguntas sobre segurança pública local (unidades, infraestrutura, recursos e equipamento e articulação institucional) e outro conjunto sobre criminalidade local e situação de fronteira (avaliação da criminalidade local, características de situação de fronteira, fluxos de mercadoria e mercados ilegais). (...) **A pesquisa de campo foi realizada a partir de entrevistas em profundidade, grupos focais e registros etnográficos.** O objetivo da pesquisa qualitativa foi ampliar o leque de temas abordados (além da estrutura institucional de segurança pública e dos fenômenos da violência e criminalidade, aprofundar o conhecimento sobre a dinâmica de mercados ilegais e o fluxo de pessoas e mercadorias) assim como o de atores ouvidos (além dos atores institucionais, foram incorporados da sociedade civil) (SENASP, 2016, p.).

O fio condutor que permeia o modo como os relatórios estruturam-se, consiste, a meu ver, em dois eixos explicitados nos dois títulos centrais que compõe essa seção.

Estes dois eixos são os tópicos “Diagnóstico de Segurança Pública” e “Percepção dos Operadores das Instituições de Segurança Pública, Justiça Criminal e de Representação da Sociedade Civil”. Contudo, antes de abordar cada um deles especificamente, é preciso dar atenção a como o diagnóstico é estruturado como um todo, incluindo seus aspectos introdutórios.

Após o título do município em destaque de cor e letras maiúsculas, há uma breve descrição sobre como o município surgiu e as leis que o criaram e possibilitaram divisões territoriais e o fim, muitas vezes, de conflitos locais através de uma série de medidas oficializadas tais como resoluções provinciais, leis federais e leis complementares, decretos estaduais e/ou emendas constitucionais. Na sequência, há os tópicos “Dados Gerais” e o “Histórico” do município. Os “Dados Gerais” são as informações, contidas numa tabela, sobre a “Criação do Município”; “Localização”, “Área”, “Fronteiras”, “População”, “Densidade Demográfica”, Índice Gini”, “PIB”, “PIB per capita”, “IDH-M” e “Gentílico”. Esteticamente, cada município recebe uma identidade visual daquilo que seriam os “Dados Gerais” importantes a sua compreensão:

Figura 9 - Dados Gerais sobre o município de São Gabriel da Cachoeira

---

#### **DADOS GERAIS**

**Criação do Município:** Lei Estadual nº 68, de 31-03-1938.

**Localização:** Norte do Brasil (Arco Norte)

**Área (2010):** 109.183,434 km<sup>2</sup>

**Fronteiras:** na região que se estende de oeste e ao norte com a Colômbia, ao norte com a Venezuela, ao leste com Santa Isabel do Rio Negro e ao sul com Japurá.

**População (2010):** 37.896 habitantes

**Densidade demográfica:** 0,35 hab./km<sup>2</sup>

**Índice Gini (2010):** 0,8

**PIB (2010):** R\$ 176.134,00

**PIB per capita (2010):** R\$ 4.722,09

**IDH-M (2010):** 0,609

**Gentílico:** são-gabrielense

SENASP, 2016

Em seguida, o “Histórico” contém dados sobre o processo de povoamento que apararia o surgimento de cada município em questão. Nele, também serão apresentados fatos históricos, culturais, regionais, religiosos e geográficos que dão forma a determinado lugar, com suas características peculiares de Segurança Pública, suas principais atividades econômicas e as características da população local. Com o intuito de oferecer ao leitor a estrutura pela qual os relatórios são forjados e padronizados pelo uso de gráficos, tabelas, imagens e mapas, tomo como exemplo o município de São

Gabriel da Cachoeira, localizado no interior do Estado do Amazonas. Dos “Dados Gerais”, passamos a sucinta descrição:

O município possui uma população predominantemente indígena, com cerca de 30 etnias que reunidas representam mais de 90% do total de habitantes. A maior parte da grande extensão do seu território, cerca de 9.998.45 ou 80% do território, localiza-se dentro de terras indígenas (SENASP, 2016, p. 311).

Após a apresentação introdutória, chega-se aos dois eixos estruturantes mencionados, o “Diagnóstico de Segurança Pública” e a “Percepção dos operadores das instituições de Segurança Pública, de Justiça Criminal, de Representação da Sociedade Civil”.

O tópico “Diagnóstico de Segurança Pública” compreende uma série de subtítulos, e dedica-se, no geral, por colocar em evidência a situação de Segurança Pública local a partir das respostas coletadas pelos questionários aplicados aos representantes das instituições, priorizando as condições de infraestrutura e recursos humanos e materiais disponíveis. Deste modo, logo após o título há um pequeno gráfico contendo os “Dados de Segurança Pública” do município em questão, e nele são elencadas informações sobre a “População estimada para 2012”, “Homicídios (2012) e “Instituições de segurança”. Ou seja, quais as instituições de Segurança Pública presentes naquele município em 2012 e sua “Razão”, contendo a proporção entre efetivo policial disponível e população.

O subtítulo “Instituições de Segurança Pública”, fazendo jus ao título que conduz esta seção do documento, apresenta-se por extensas tabelas com dados sobre recursos humanos e materiais e as condições de infraestrutura oferecidas aos agentes estatais em cada instituição de Segurança Pública no município.

## Instituições de Segurança Pública

Tabela 4. Recursos humanos e materiais da Polícia Civil, Polícia Militar e Polícia Federal em Tabatinga

Recursos Humanos e Materiais da Polícia Civil, Polícia Militar e Polícia Federal			
População (estimativa em 2012) = 54.440 habitantes; Homicídios (2012) = 28			
Unidades	Polícia Civil 2 delegacia	Polícia Militar 1 batalhão e 2 postos fixos	Polícia Federal 1 delegacia e 1 posto e 1 comando operacional
Efetivo	Delegados 2 Agentes 11	Oficiais 2 Praças 67	Delegados 2 Agentes 25
Percepção da qualidade da estrutura física das unidades	Polícia Civil Novas, mas inadequadas/ precisando de reformas	Polícia Militar Novas, mas inadequadas/ precisando de reformas	Polícia Federal Estrutura antiga, precisando de reformas
Percepção da qualidade das instalações internas	Polícia Civil Novas, mas inadequadas/ precisando de reformas	Polícia Militar Novas, mas inadequadas/ precisando de reformas	Polícia Federal Estrutura antiga, precisando de reformas
Estimativa de recursos em funcionamento	Polícia Civil	Polícia Militar	Polícia Federal
Computador	2	20	21
Impressora	3	3	6
Telefone fixo	1	1	6
Fax	1	1	2
Scanner	-	-	6
Internet	Com acesso	Com acesso	Com acesso
Estação de rádio analógica	-	-	-
Estação de rádio digital	-	1	1
Equipamento de visão noturna	-	-	3
Aparelho de TV	-	-	3
Gravadores	-	-	-
Máquina Fotográfica	1	1	3
Filmadora	-	-	2

Tipos de veículos	Polícia Civil		Polícia Militar		Polícia Federal	
	Em funcionamento	Avariado	Em funcionamento	Avariado	Em funcionamento	Avariado
Viatura até cinco pessoas	2	-	2	4	14	21
Viatura para mais de cinco pessoas	-	-	-	-	2	-
Moto	3	-	1	2	1	-
Embarcação sem motor	-	-	2	-	-	-
Embarcação de pequeno porte com motor	-	-	2	-	4	-
Avião	-	-	-	-	-	-
Helicóptero	-	-	-	-	-	-
Cavalo	-	-	-	-	-	-
Bicicleta	-	-	-	-	-	-
Outros	-	-	-	-	-	-
Percepção sobre combustível	Polícia Civil Suficiente		Polícia Militar Suficiente		Polícia Federal Suficiente	
Estimativa de equipamentos de informação	Polícia Civil		Polícia Militar		Polícia Federal	

Celulares corporativos	-	8	1
Rádio em viaturas (digital)	-	2	-
Rádio em viaturas (analógico)	-	-	5
Rádio portátil (HT)	-	-	17
Equipamentos de interceptação telefônica	-	-	1
Equipamentos de interceptação em ambiente	-	-	1
Notebooks	-	1	10
Arquivos em ficha de papel	-	4	2
Aparelho de comunicação via satélite	-	-	2
Estimativa dos equipamentos de proteção	Polícia Civil	Polícia Militar	Polícia Federal
Algemas	14	133	30
Colete antibalísticos	16	15	70
Escudos	-	-	5
Capacetes	-	-	5
Placa balística	-	15	10
Outros	-	-	-
Estimativa do número de armamentos existentes	Polícia Civil	Polícia Militar	Polícia Federal
Tonfa, cassetete ou similar	*	60	*
Carabina	-	2	2
Espingarda	1	6	-
Metralhadora	1	-	1
Submetralhadora	2	7	8
Fuzil	0	-	11
Revólver	0	23	-
Pistola	11	25	37
Arma de condutividade elétrica	-	8	1
Bomba de efeito moral	*	-	*
Instrumento de menor potencial ofensivo	-	*	-
Outro	Granadas de efeito moral	-	-
	Spray de pimenta	*	-
Percepção sobre quantidade e tipo de munição	Polícia Civil Insuficientes	Polícia Militar Insuficientes	Polícia Federal Suficientes
Existência de carceragem na unidade	Polícia Civil	Polícia Militar	Polícia Federal
Tem carceragem?	Sim	Não	Não
Capacidade	80	*	*
Média de presos/mês	80	*	*
Média de mandados de prisão expedidos em 2012	Polícia Civil 130	Polícia Militar *	Polícia Federal *

As tabelas acima, produzida pelos dados oriundos das respostas dadas pelos representantes nos questionários elaborados pela equipe técnica, procura apresentar os recursos disponibilizados a cada instituição no dia-a-dia.

Para além da repetição do número da população e dos homicídios em 2012, consta uma série de informações como a quantidade de “Unidades” das instâncias policiais no local, “Efetivo”, “Percepção da qualidade da estrutura física das unidades”, “Percepção da qualidade das instalações internas”, “Estimativa de recursos em funcionamento”; “tipo de veículos”; “Percepção sobre a quantidade de combustível”; “Estimativa de equipamentos da informação”; “Estimativa de equipamentos de proteção”; “Estimativa de armamentos”; “Percepção sobre quantidade e tipo de munição” (é suficiente ou insuficiente); “Existência de carceragem na unidade”; Capacidade média de presos por mês”; “Média de mandados de prisão em 2012”, etc.



A forma que organiza esse documento, somado às tabelas, gráficos, estatísticas e o tipo de informação apresentada por intermédio das respostas e informações elencadas, apontam para um modo padronizado de perguntar com vista a “diagnosticar”. Isso torna-se mais evidente ainda pela forma como foram estruturados os próximos subtópicos intitulados “Polícia Civil”, “Polícia Militar”, “Guarda Municipal”, “Justiça” e “Ministério Público”. Pelo modo como estas seções foram construídas a partir da sua escrita, bem como informações textuais, fica presumido que as perguntas foram feitas de modo padronizado.

Para fins de demonstração, apresento a imagem referente ao subtópico “Polícia Civil”, considerando e inferindo os questionamentos dos formulários que, por sua vez, foram os mesmos para outras instituições, tendo em vista a construção narrativa similar nos outros tópicos no geral.

### **Polícia Civil**

No município de Tabatinga existem duas delegacias. No que se refere à estrutura de comunicação, o centro possui conexão à internet com velocidade de 250Kb/s. No que diz respeito à gestão de dados, a Polícia Civil não utiliza sistemas de administração. Quanto ao sistema de informação, os dados são organizados em tabelas ou lista em papel e em fichas de papel em fichários e há sistema de registro de ocorrências e de inquéritos. Portanto o sistema de informação não está integrado a outras instituições locais, tais como o Ministério Público e o Judiciário e nem com os bancos de dados nacionais. Há produção de estatísticas criminais apenas desde 2012.

Os maiores parceiros da Polícia Civil nas operações realizadas neste município são a Receita Federal, a Força Nacional e as Forças Armadas. Segundo o representante da Polícia Civil entrevistado, deveria ser incrementada a parceria com o Poder Judiciário, o Ministério Público e com a Receita Federal.

A Polícia Civil deste município não participa de comandos binacionais de segurança. Em Tabatinga, a Polícia Civil troca informações e colabora com os órgãos de segurança pública do país vizinho, sendo as relações com estes órgãos colaborativas e amigáveis. A Polícia Civil de Tabatinga não apoia grupos de patrulhamento em operação na fronteira. Não participou em 2012 da Estratégia Nacional de Segurança pública (ENAFRON) e também não participa nas Operações Sentinela.

Fonte: SENASP, 2016, p. 283

Assim, de saída, o texto segue uma lógica sequencial que primeiro refere-se a condições de infraestrutura, depois se a unidade possui internet, e se sim, a velocidade; sobre a gestão de dados; o sistema administrativo que é utilizado, se ele é computadorizado e como ocorre a organização dos dados. Discorrem também sobre a integração desta instituição – quando há – com outras instituições locais e outros bancos

de dados nacionais. Perguntam se há produção de estatísticas criminais e desde quando; quais seriam os maiores parceiros desta instituição nas operações, e se o representante dessa instituição acha que deveria ser incrementada parceria com outras instituições e quais seriam elas. Buscam determinar, ainda, se a instituição participa de coletivos de gestão de Segurança Pública, e se o representante acredita que essa participação modifica e melhora as condições de atuação da instituição. Por fim, procuram identificar se a instituição troca ou não informações; colabora ou não com outros órgãos de Segurança Pública do país vizinho, e se apoia grupos de patrulhamento em operações na fronteira. É apresentado, ao final, se a instituição participou em 2012 da Enafron e da Operação Sentinela.

Este subtópico busca apresentar as respostas oferecidas pelos agentes desta instituição. Para tanto, a equipe técnica converte os dados coletados em tabelas e os converte em texto. Para dar apoio ao meu argumento, recorro a uma menção de um interlocutor em entrevista, na qual, segundo ele: “Nós transcrevemos tudo e nos apoiamos neste material para escrever. O esforço foi de tentar fazer a tradução da entrevista, do survey, para o texto” (Entrevista realizada em dezembro de 2021).

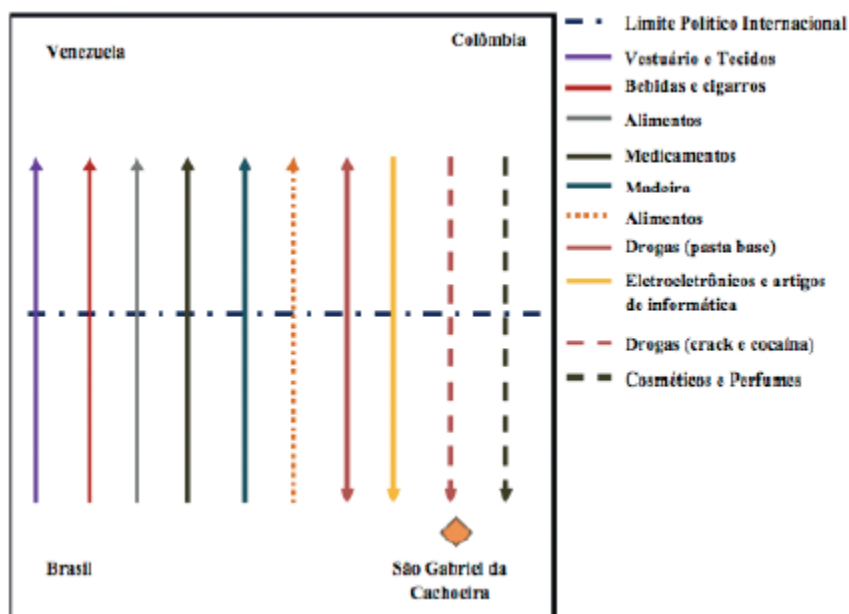
Ao investigar as informações disponibilizadas para cada setor do documento no que se refere às diferentes instituições, noto que os questionários parecem padronizados a partir das respostas que também mantiveram um padrão em todas as instituições de segurança presentes nos municípios, com exceção de algumas poucas informações institucionais específicas e organizadas em função do campo de atuação mais circunscrito desta instituição. A Polícia Militar, por exemplo, é questionada sobre as ocorrências mais frequentes em 2012; a Guarda Municipal, sobre a formação dos Guardas Municipais, as formas de qualificação da corporação; as Varas de Justiça são questionadas sobre a existência de juizado Especializado na Infância e Juventude, Promotoria Especializada em Infância e Juventude ou Defensoria Pública. Ou, ainda, sobre a quantidade de adolescentes que passaram pelo juizado em 2012, se eles cumpriram medida em internação, semiliberdade ou medida em meio aberto, momento em que alguns municípios mencionam a atuação do “órgão executor de liberdade assistida e de prestação de serviço à comunidade (PSC), uma ONG”. Quanto ao Ministério Público, o diferencial é quando respondem sobre uma atuação de destaque no ano de 2012, e o Conselho Tutelar, por sua vez, responde sobre quais os direitos violados com mais frequência.

O próximo grande eixo a partir do qual o documento estrutura-se pode ser visto através do título “Percepção dos operadores das instituições de Segurança Pública, de Justiça Criminal e de Representação da Sociedade Civil”. Abaixo, encontra-se o subtítulo “Particulares de situação de fronteira”. Nesta seção do documento encontram-se as perspectivas e impressões dos agentes estatais e representantes da sociedade civil sobre a situação de criminalidade e Segurança Pública local. Abre-se assim um estilo narrativo particular: os depoimentos. Tais depoimentos encontram-se estruturados pelas questões formuladas pela equipe técnica de pesquisa:

- i) “estar situado perto da fronteira é favorável para o desenvolvimento econômico do município?”;
- ii) “apesar de ilegais, atividades ilícitas dinamizam a economia do município?”; o município;
- iii) “possui características únicas de criminalidade por estar em uma faixa de fronteira”, e, por último, e) os “problemas específicos que a situação de fronteira apresenta”.

Nesse sentido, são expostos aqueles que seriam os pontos de vista de cada representante, os consensos e dissensos e seus pareceres sobre a situação de fronteira, bem como a opinião de cada agente sobre como essas regiões são afetadas pela criminalidade e pelas ilegalidades comuns a essas localidades. A partir das respostas dos representantes, a equipe técnica de pesquisa elabora um gráfico com informações sobre a circulação de pessoas, mercadorias e ilegalidades, assim como a relação destes com os países fronteiriços fundamentados a partir das perspectivas exploradas. A imagem a seguir dá materialidade visual a como estes gráficos são feitos pela equipe de pesquisa e situados neste tópico do documento:

Figura 10 – Fluxo de mercadorias e pessoas São Gabriel da Cachoeira x Venezuela e Colômbia



Fonte: SENASP, 2016

Dando continuidade, o próximo tópico do relatório intenta discriminar “Percepção da Criminalidade Local”. Este espaço é dedicado a mostrar qual é a “percepção dos representantes da Polícia Civil, da Polícia Militar e da Justiça” no que tange aos crimes mais frequentes em cada município pesquisado. Disso resulta, mais uma vez, uma tabela dos delitos mais frequentes.

### Percepção da criminalidade local

Tomando por referência as percepções dos entrevistados das instituições pesquisadas, os crimes mais frequentes foram furto e venda de drogas, tal como descrito na tabela que se segue.

Tabela 8. Percepção da incidência de crimes no município de Tabatinga

Instituições	Furtos	Roubos	Extorsões	Propinas a funcionários públicos	Venda de drogas
Polícia Civil	Muito frequentemente	**	Raramente	Jamais	Muito frequentemente
Polícia Militar	Ocasionalmente	Frequentemente	Jamais	Raramente	Frequentemente
Justiça	Frequentemente	Frequentemente	Jamais	Jamais	Frequentemente

O próximo e último tópico é a “Avaliação das instituições de Segurança Pública”, no qual é feito um balanço das maiores dificuldades para cada representante público a partir do que é dito nas entrevistas, contrapondo ou complementando aqueles que seriam os pareceres fornecidos por representantes da sociedade civil sobre a

Segurança Pública local, as instituições, a criminalidade e as operações realizadas na fronteira.

O diagnóstico é finalizado com o título “Fotos das instituições e do Município de São Gabriel”, onde são apresentadas diversas fotografias sobre as instituições de Segurança Pública, a fachada e interior das instalações para evidenciar as condições de infraestrutura e trabalho dos agentes estatais, e, conseqüentemente, sua capacidade operacional nas fronteiras.

Tal como já fora mencionado neste capítulo, utilizo a ideia de forma-relatório inspirada pela noção de forma-formulário de Nadai (2018). Ao conferir atenção a laudos periciais, Nadai (2018) mostra como um laudo, tal qual um modelo gráfico que tem conformações estéticas e formais, bem como elaborações que, acompanhadas de uma forma estrutural, organizam e determinam o que deve ser respondido ou contido naquele documento. Nadai (2018) baseia sua análise nas reflexões produzidas por Annelise Riles (2001) em sua pesquisa sobre documentações em um contexto de ONGs internacionais voltadas à promoção da igualdade de gênero em Fiji. Riles (2001) aborda as condições formais e gráficas autocontidas de um documento e que padronizam uma maneira específica de escrita. Como a autora aponta, certas conformações gráficas como linhas, colunas, tabelas e matrizes são espaços autocontidos nos quais as informações, ou respostas, são direcionadas conforme a forma pré-determinada do documento. Ou seja, tais conformações delimitam antecipadamente o preenchimento e o conteúdo textual a serem feitos.

A forma-relatório forjada pelos “manipuladores técnicos”, os grupos de pesquisa, remete a uma “grade de procedimentos formais, linhas rígidas, determinando os espaços a serem preenchidos através da atuação dos atores jurídicos, atravessadas por linhas maleáveis e espaços em branco” (CORREA, 1983, p. 39). Argumento que a ideia de “manipuladores técnicos” mediante a forma-relatório impõe um jargão técnico que vai dando forma as narrativas que serão passíveis de serem incluídas e tomaram parte de um diagnóstico. Tudo isso, obedecendo a uma certa forma a ser ela mesma agenciada e tensionada, como veremos no próximo capítulo. O diagnóstico, na prática, remete a uma estetização formal e gráfica que determina sobremaneira quais serão os dados utilizados, quais informações a serem incluídas e por estas são relevantes ao que é produzidos e forjado como “problemas” de/nas fronteiras.

Ademais, quando Nadai (2018) aborda a forma-formulário de laudos periciais, ela dialoga com Strathern (2006) e ressalta o “caráter pouco narrativo imposto aos

laudos e sua refração a leituras lineares, causais e/ou relacionais, com começo meio e fim” (NADAI, 2018, p. 114). Esse caráter linear é visto no decorrer do diagnóstico pela sua estrutura e organização através de uma introdução, sequência de tópicos e uma conclusão ao final.

Porém, para além disso, meu objeto de pesquisa, ou seja, os diagnósticos, diferenciam-se dos laudos abordados por Nadai (2018) devido as suas descrições que, embora contidas dentro de uma padronização, contém análises textuais e o seu conteúdo tomam outro contorno para o diagnóstico, uma vez que, como afirma meus interlocutores, este diagnóstico foi demandado pelo “Estado” e carregava em si um desafio ético-político para os pesquisadores no âmbito dos dados coletados e veiculados diante daquilo que incidiria no mundo social.

Segundo um interlocutor em entrevista:

Raramente a gente conseguiu se permitir usar as coisas de uma outra maneira, tudo por essa questão de ter que padronizar. **A exigência de padronização direciona muito a construção dos dados de pesquisa e também do relatório.** O modo como iríamos fazer o diagnóstico ficou muito por nossa conta, mas sabíamos que **tinha que ser um diagnóstico**, porque isso era o que estava no contrato. Não dava para entregar outra coisa. Esse é o nome da pesquisa desde o início, tinha que ser um diagnóstico (Entrevista realizada em dezembro de 2021).

As descrições textuais, abordadas no Capítulo 3, tomam como foco de análise os efeitos simbólicos daquilo que é reportado nestes documentos e informam sobre as cosmologias do “Estado”.

Estas contribuições analíticas possibilitam pensar na forma-relatório como uma tecnologia de governo de conhecimento das fronteiras em seu contexto de produção, como é escrito, quem o escreve, em que circunstâncias, os termos e elementos gráficos que o conformam, pois estas convenções estéticas e formais jogam luz ao modus operandi da produção de saber das burocracias modernas e de técnicas de gestão estatais que atribuem uma importância, e, portanto, necessidade de forjar artefatos documentais como diagnósticos.

Portanto, os diagnósticos produzidos pela Enafron, mesmo contendo tópicos com citações, pareceres textuais e falas de operadores da justiça ou membros da sociedade civil condensam essas informações majoritariamente em tabelas, gráficos, mapas, estimativas, cálculos e estatísticas. Nesse sentido, ao me focar na forma-relatório e nos bastidores do ato de documentar busco oferecer um ponto de enquadramento a

este artefato muito específico que existe e toma forma com os diagnósticos da Enafron. Um tipo particular de documento cuja atribuição é informar e definir as fronteiras como um problema a ser gerido e administrado pelo “Estado”. Ele, o diagnóstico, é uma ferramenta que orienta a atuação do Estado, produzindo conhecimento através do cálculo, da exatidão e de estruturas gráficas precisas que conduzem a um certo pensamento lógico-racional. Ao final, a forma-relatório aparecerá como constatação da realidade, ao mesmo tempo em que é um diagnóstico orientado às instâncias estatais e seus setores, o “Estado”.

Ao “Estado” importa produzir e manejar cotidianamente com diagnósticos porque são através destes artefatos que são fabricadas métricas de conhecimento muito particulares e características ao “Estado”. Mostrar extensas tabelas e gráficos com estatísticas sobre os recursos humanos e materiais, assim como mostrar a quantificação sobre munições, a percepção das unidades policiais, as condições de infraestrutura, a capacidade carceragem, a média de presos por mês, dentre outras variáveis, objetiva o “Estado” como uma estrutura física e um todo ordenado. O conhecimento que se dá através da métrica da quantificação, correlatos a ideia de um diagnóstico, tal como fora a exigência do Ministério da Justiça à época, são avaliados e convertidos em dados que elaboram políticas públicas como a Enafron, que visa propor soluções para as “fronteiras” não como uma localização geográfica, mas um “problema”.

Ademais, o modo de produzir uma ordenação da realidade partindo da própria ontologia do “Estado” enquanto um ente homogêneo e monolítico, remete à Abrams (1988) e àquilo que ele descreve como a ilusão e a crença presentes em um falseamento da realidade que é característico e inerente ao processo de ideologização do “Estado”. Entretanto, como veremos no Capítulo 3, nem o “Estado” e nem as “fronteiras” são apenas um dado e uma realidade geográfica. Apesar de serem concebidas somente como arcos regionais, os diagnósticos desvelam as fronteiras como produções simbólicas que tensionam o entendimento de que elas sejam unificadas ou simplesmente localizações geográficas. Como venho mostrando no decorrer desta pesquisa, a fronteira é multifacetada e pode ser tanto um lugar de desenvolvimento e integração regional como aparece no Programa de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira (PDFF), quanto pode figurar como o lugar do narcotráfico e do crime organizado, e, portanto, tornar-se objeto do Plano Estratégico de Fronteiras, o que, por sua vez, aciona todo um aparato estatal de segurança nacional e internacional cuja finalidade é construir soluções a este problema. Como será abordado a seguir, a fronteira pode, ainda, e também, ser o lugar

de múltiplos fluxos nos quais as pessoas transitam, se deslocam, fazem transitar objetos e coisas, e concepções simbólicas são produzidas o tempo todo e de diferentes maneiras a depender da perspectiva de quem vê. Para entender a produção de sentidos e noções que qualificam a fronteira para definir as soluções, seguimos ao próximo capítulo ao conteúdo e formulações narrativas produzidas e engendradas pela forma-relatório com a ênfase nos binômios fronteira-problema, e reprimir- proteger incitam a pensar.



### Capítulo 3

#### ***Proteger-reprimir e as fórmulas narrativas que constroem a fronteira***

Após ter apresentado no Capítulo 1 o surgimento da Enafron a partir das transformações da gestão das fronteiras brasileiras através da etnografia de documentos oficiais e artefatos legais; as fronteiras, entendidas como um espaço geopolítico de contenção de fluxos, pessoas e coisas, tornam-se um problema para o “Estado” como uma questão de Segurança Pública nacional no âmbito da criação da Enafron, cuja finalidade é entender com a maior precisão possível o cenário no qual o “Estado” visa atuar e os recursos necessários para tal empreendimento. No Capítulo 2 concentrei esforços analíticos em apresentar os documentos a partir da sua forma, como eles são, como foram produzidos, por quem, e mostrei como esta forma é peculiar ao universo semântico e simbólico da construção imagética e imaginativa do “Estado”, além de evidenciar que as conceituações sobre as fronteiras vão muito além do aspecto físico geográfico, mas fundamentalmente simbólica, questão a ser desenvolvida no presente e último capítulo.

Diante da descrição estético-formal dos relatórios, as “qualidades formais” (NADAI, 2018) e convenções próprias típicas de um documento de Estado, conferi destaque a forma específica que os relatórios têm para pensar as “convenções narrativas” (NADAI, 2014) que forjam estes diagnósticos da Enafron. Estas “convenções narrativas” a partir dos eixos temáticos e do conteúdo produzidos nestes relatórios serão abordados neste capítulo com uma perspectiva analítica a partir da fronteira como “problema”. Visamos percorrer ao que concerne neste momento a conformação narrativa imposta a estes artefatos etnográficos e, para tanto, nos propomos a “seguir o papel” (LOWENKRON; FERREIRA, 2014).

O que os agentes do Estado disseram e como tais dizeres foram reproduzidos através dos grupos de pesquisa envolvidos na sua feitura, convertem-se na imagem do “problema” a ser enfrentado: a da fronteira. A síntese e descrição destas ideias que constroem a fronteira como lugar de produção de ilegalidades, criminalidade devido à ausência do “Estado” tornou uma questão cara a feitura desta pesquisa. Investigamos aqui a fronteira saturada de aparatos estatais, ao mesmo tempo em que constantemente o aumento do policiamento ostensivo é aclamado como solução.

Portanto, os conteúdos e eixos temáticos dos relatórios, cuja finalidade é diagnosticar e avaliar a fronteira, serão apresentados e situados dentro da forma documental mostrada no Capítulo 2. Intento colocar em evidência qual é a ideia de fronteira que está presente nos diagnósticos e como ele, o diagnóstico se oferecerá ferramentas para pensar a solução de “problemas”<sup>43</sup>. A resolutividade destes “problemas”, vale mencionar, também, produzem o que é a fronteira. Cabe ressaltar que no decorrer deste capítulo a intenção é entender as convenções narrativas sobre “problemas” que aparentemente não têm relação entre si: tráfico de drogas, exploração sexual, prostituição, garimpo ilegal, conflitos agrários, e uma sorte de acontecimentos e fenômenos sociais que, embora ocorram em lugares distintos, ganham linearidade e unicidade a partir do entendimento que se tem sobre eles como a origem dos “problemas” a serem enfrentados por instituições estatais. Este é o objetivo da primeira parte deste capítulo.

Na segunda parte, busco refletir sobre como as definições da fronteira como “problema” nos relatórios vão de encontro ao duplo etnográfico conformado pelas noções de repressão e proteção, enunciadas desde o princípio desta pesquisa por ser uma constatação importante no âmbito do qual as ações e práticas estatais ocorrem e justificam sua prática cotidiana. Este duplo etnográfico, contemplado na prática da contenção e repressão de fluxos, deslocamentos, pessoas, e coisas, configuram a fronteira como espaço marcadamente de tensão que excede e muito sua definição meramente geográfica.

### **A fronteira como “problema” de e para os agentes de Estado**

Criminalidade e Segurança Pública: Mineração ilegal e todas as outras ilegalidades a ela associadas: homicídio, contrabando de ouro, agressão ao meio ambiente, tráfico de pessoas, prostituição, exploração sexual, circulação de drogas e armas caracterizam a criminalidade na fronteira internacional do Amapá, em Oiapoque, no extremo norte do Brasil. Também foi citado como problema no município a imigração clandestina e o contrabando (SENASP, 2016).

O trecho acima sobre o município de Oiapoque é exemplar quanto às descrições frequentemente encontradas nos diagnósticos da Enafron sobre a fronteira, vista a partir das ilegalidades associadas. Localizado no interior do Estado do Amapá, Oiapoque tem

---

<sup>43</sup> A escolha da ideia de problema entre aspas implica em pensar como essa descrição constrói um cenário securitário na qual a Enafron suporta sua necessidade de existência. Ou seja, é devido a fronteira ser construída como um problema de ordem criminal que a política se torna fundamental para o “Estado”.

20.509 habitantes e faz fronteira internacional por ser uma cidade-gêmea de Saint-Georges de L'Oyapock, pertencente à Guiana Francesa. As descrições mencionadas pertencem ao tópico principal do diagnóstico, a “Percepção dos operadores das instituições de Segurança Pública, de Justiça Criminal, de Representação da Sociedade Civil”. A escolha de mostrar as narrações sobre este município, justifica-se, conforme é destacado pelos operadores de justiça, e reproduzido pelo grupo de pesquisa, pelo significado de fronteira no que se refere ao garimpo ilegal do ouro e uma série de “ilegalidades” acima elencados, e que definem as características como exemplares para o Estado do Amapá em geral. É em torno destes “problemas”, segundo os relatórios, que as ações estatais circundam em termos de fiscalização, repressão e contenção da criminalidade.

Diferentemente dos agentes estatais que trazem narrações particulares a sua prática cotidiana, os grupos de pesquisa recorrem aos aspectos históricos e sociológicos do Estado do Amapá, apresentados no diagnóstico como uma antiga região do vale amazônico, local de conflitos de longa duração que datam de mais três séculos, momento no qual europeus disputavam a porção setentrional do Estado. Após a resolução dos conflitos o território foi concedido ao Brasil, e a partir de 1900, tal região tornar-se-ia um ponto de atenção do governo brasileiro com a finalidade de abrigar os costumes das populações ali localizadas. Segundo o grupo de pesquisa:

Com o objetivo de neutralizar a influência francesa na região, foi criada, em 1922 a colônia agrícola de Clevelândia [do Norte]. Dois anos depois e até 1927, a colônia foi transformada em local de desterro e presídio de presos comuns e de presos políticos envolvidos em revoltas tenentistas e anarquistas. A partir de 1940, Clevelândia tornou-se colônia militar, sendo ali instalada a Companhia de Fuzileiros da Selva (Brito, 2008). Em 1985 com a implantação do projeto Calha Norte, iniciativa do governo federal voltada para a defesa e proteção da fronteira norte da Amazônia, foram reforçados a sede do 34º Batalhão de Infantaria da Selva, em Macapá e a Companhia de Clevelândia do Norte, unidade do Exército a ela subordinada e encarregada de guarnecer a fronteira com a Guiana Francesa. Em Oiapoque, a vinte quilômetros da colônia militar, foram também instalados a Polícia Federal e o escritório da FUNAI (Santos, 2012) (SENASP, 2016, p. 191).

A menção bibliográfica acima evidencia pontos importantes sobre o que este capítulo procura argumentar. Ao ser apresentado no diagnóstico o contexto do Estado Amapá, e do município de Clevelândia do Norte, o relatório menciona uma certa diminuição da influência colonial francesa nestas fronteiras, o que implicou em um

crescente aparato estatal brasileiro expresso na construção de uma Colônia Agrícola<sup>44</sup>. O objetivo da colônia era “povoar, nacionalizar e desfrutar a faixa de fronteira com a Guiana Francesa, bem como coibir o contrabando e a atração pela França da área do antigo Contestado França” e “receber presos políticos revolucionários de 1922 e 1924” (BENTO, 2003, p. 28), Segundo Bento (2003), desde o século XIX “utilizou-se a mão-de-obra nordestina nas colônias agrícolas”, e “a descoberta da borracha e o povoamento dos seringais que proporcionaram até hoje a maior contribuição ao povoamento da Amazônia” (BENTO, 2003, p. 31). A migração e presença nordestina nesta região brasileira foi muito frequente ao final do século XIX no contexto de exploração transnacional da borracha, contudo, era muito comum o local receber trabalhadores imigrantes de países como Peru e Colômbia. Segundo Melo e Olivari (2019) essa configuração conforma processos de fronteirização interna e externas no Brasil, e Clevelândia do Norte, portanto, constituiu-se em uma região abrigada por colônias no âmbito de iniciativas que, desde o século XIX, tiveram como finalidade a defesa do território amazônico no Estado do Pará e o povoamento das regiões das fronteiras, e tornou-se também uma Colônia Militar.

Embora haja um apelo narrativo sobre a necessidade do “Estado” nas fronteiras, reificado nos relatórios por agentes estatais e pelos discursos sobre as fronteiras no geral, o próprio diagnóstico evidencia que, longe de estar sem “Estado”, as fronteiras estão saturadas destes aparatos estatais de vigilância e segurança há muito tempo. Clevelândia do Norte, pequeno distrito de Oiapoque, faz fronteira internacional com a Guiana Francesa, além das fronteiras secas e fluviais que justificam a presença estratégica do “Estado” e a gestão das fronteiras neste local. O diagnóstico mostra que ali também se estabelece o programa governamental Calha Norte, além de um posto próximo da Polícia Federal e uma unidade do FUNAI, órgão indigenista do governo brasileiro.

Para fins de explicitar as implicações dos projetos estatais nesta região e a relação que estes empreendimentos têm com esta pesquisa, o programa Calha Norte é exemplar. Criado em 1985 pelo governo brasileiro e integrado ao Ministério da Defesa, o surgimento deste programa ocorre no período de redemocratização, simbolizando o fim da Ditadura Militar que perdurou de 1964 até 1985 no Brasil. Segundo o site do

---

<sup>44</sup> No começo do século XX, o interior do Estado do Pará abrigou muitas colônias agrícolas devido a demarcação militar e estatal fruto dos embates coloniais entre Portugal e França para com os territórios daquela região (BENTO, 2003).

governo federal brasileiro, o propósito deste programa foi determinar “objetivos estratégicos o aumento da presença do Poder Público” e trazer “melhoria da infraestrutura nas áreas de defesa, educação, esporte, segurança pública, saúde, assistência social, transportes e desenvolvimento econômico”<sup>45</sup>. Mais uma vez, a estratégia foi aumentar a presença do “Estado” na região, enquanto questões concernentes à melhoria do quadro social caminharam em paralelo com a instalação de postos militares para a defesa das fronteiras.

Em consonância aos grandes empreendimentos realizados no Arco Norte, residido sobretudo em iniciativas estatais e empresariais voltadas ora para a defesa dos territórios, ora para a exploração de lugares considerados inabitados e com altos índices de extração de recursos naturais locais, o Estado do Amapá historicamente tem sua atenção voltada a exploração de minérios. De acordo com o diagnóstico, data de 1943 a 1945 o primeiro grande projeto de mineração em larga escala realizado pela Indústria e Comércio de Minérios S/A (ICOMI) no Amapá. Com o objetivo de entendermos com mais abrangência a atuação econômica desta região em um grande período histórico, o grupo de pesquisa afirma nos relatórios que, baseados em uma bibliografia histórica, no contexto da ditadura militar os projetos de exploração mineral e agronegócios foram empreendidos pelo “Estado” em paralelo ao capital internacional. Na década de 1990, por sua vez, ampliam-se as atividades econômicas de pesca e agropecuárias, assim como o número de empresas que contavam com o “aproveitamento do braço nordestino nas colônias agrícolas”, devido a implementação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS) em 1992, implicando em outras ocupações desordenadas e o surgimento de novas cidades.

Segundo o relatório, as vias fluviais formada por rios perenes são a principal forma de locomoção ao longo da região amazônica do Amapá, abrigando cerca de 49 aldeias indígenas, e o município de Oiapoque concentra a maior proporção de população indígena do país, cerca de 77,2%.

O aumento progressivo de áreas de conservação a partir de 1980 e, segundo os pesquisadores levaram à proibição do garimpo na região e o deslocamento deste tipo de atividade para o Suriname e a Guiana Francesa. Esse fato culmina, segundo o diagnóstico, na:

---

<sup>45</sup>Saiba mais em [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/programas-sociais/copy\\_of\\_programa-calha-norte](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/programas-sociais/copy_of_programa-calha-norte). Acesso em 02/01/2023.

Movimentação de brasileiros para o outro lado da fronteira em busca da “sorte grande” e da sobrevivência, trabalhando em atividades, que são criminalizadas de forma diferenciada nos dois países, o que vem gerando grandes tensões na região. Além do ouro também funcionam como atrativo para migrar, a diferença de moeda, de normas e legislações e de condição diferenciada de cidadania que caracterizam as relações de fronteira nessa região, que pode ser qualificada como uma fronteira norte/sul. A imigração de brasileiros para o lado francês, em busca de trabalho, data ainda dos anos de 1960 (...) Até o advento do real e dada a diferença de moeda, ir trabalhar na Guiana era um prêmio almejado por muitos brasileiros na região, movimento que o governo francês, passada a necessidade de mão de obra, tratou de reprimir. Mais recentemente, entretanto, e principalmente desde o governo Sarkozy, o ir e vir das pessoas passou a ser fortemente controlado, prejudicando as relações de parentesco e de afetividade entre guianenses e brasileiros (SENASP, 2016, p. 193).

O enredo do relatório passa então a relacionar migrações clandestinas de brasileiros à Guiana Francesa na busca de oportunidades quase sempre ligadas a trabalhos precários e geralmente ilegais em torno do garimpo. Um tipo de relação transfronteiriça permeada, por um lado, pela soberania e preservação nacional, vistas no controle massivo das fronteiras com a justificativa de preservação nacional. E, por outro lado, frente à repressão estatal francesa, dá ênfase ao deslocamento de pessoas com o objetivo de trabalhar como forma de sobrevivência, o que incluiria, segundo o relatório, grande incidência de “exploração da mão de obra doméstica clandestina e o turismo sexual”. Afirmam-se, ainda, que, “quanto ao sul [do Amapá], há tráfico de pessoas, eventualmente trabalho escravo e também a presença de quadrilhas ou de indivíduos armados predadores das atividades que giram em torno do ouro” (SENASP, 2016, p. 193).

Para fins de demonstração sobre como certas convenções narrativas são produzidas e forjadas no âmbito do “mundo dos projetos” (DIAS, 2014), me desloco analiticamente entre temporalidades e localidades diferentes no relatório para mostrar ao leitor quais são as convenções construídas e como elas conformam um universo narrativo, semântico e contextual amplamente simbólicos. A ideia de fronteira como “problema” retroalimenta que o “Estado” esteve ausente nestas localidades, embora esteja permanentemente presente. As narrações sobre as fronteiras encontram-se sintetizadas em descrições como “crime”, “ilegalidades”, “trânsitos”, assim como deslocamentos de pessoas e coisas. Uma sorte de termos e enunciações simbólicas marcam os percursos discursivos nos quais o “Estado” se faz presente na fronteira, embora determinadas imaginações e imaginários expressem o contrário.

Certas narrações de agentes estatais e dos grupos de pesquisa são exemplares para meu argumento em mostrar o discurso que é construído sobre a fronteira nos relatórios. Para tanto, desloco para as descrições feitas em relação ao Mato Grosso, considerado relevante nos diagnósticos por fazer fronteira nacional com seis estados brasileiros e fronteira internacional com a Bolívia. É mencionado no relatório que, de acordo com dados da Polícia Federal:

Nos anos de 2011 e de 2012, os **maiores índices de apreensão de pasta base e seus derivados** foram registrados em Mato Grosso, superando o de Mato Grosso do Sul e o de São Paulo, que eram até então os mais elevados (SENASP, 2016, p. 32).

Essa informação, presente na “Introdução” do diagnóstico sobre o Estado do Mato Grosso, enfatiza que, segundo os agentes estatais, a relevância e peculiaridade deste Estado reside nas rotas estratégicas que permitem a intensa circulação de drogas, especialmente o tráfico de cocaína e da pasta base, significativamente mais elevada que em outros Estados que outrora eram considerados mais problemáticos do ponto de vista da Segurança Pública. De acordo com o relatório, a motivação dessa afirmação se justifica pela fronteira que Mato Grosso tem com a Bolívia, pois “a passagem de mercadorias ilícitas (...) é intensa. A Bolívia é um dos três países latino-americanos produtores de drogas e o maior exportador de pasta básica de cocaína para o Brasil” (SENASP, 2016, p. 31).

O município de Cáceres, em Mato Grosso, pertinente ao Arco Central, é amplamente mencionado no relatório, uma vez que:

Cáceres e toda a fronteira seca do Mato Grosso são, respectivamente, **corredor e rota de passagem de drogas**, especialmente da pasta base, mas também de maconha, assim como, em uma intensidade sensivelmente menor, do **tráfico de armas** e do **contrabando de mercadorias diversas**” (SENASP, 2016, p. 31).

O município, descrito como “corredor e rota de passagem de drogas”, ganha destaque devido “a pasta base que atravessa a fronteira no corredor de Cáceres e segue por Cuiabá e sai do Mato Grosso em direção para outros estados da federação, em particular para Goiás, cidades do interior de São Paulo e de Minas Gerais” (SENASP, 2016, p. 33). Interessante notar que, embora o relatório afirma que em Cáceres havia a “presença de vários órgãos de segurança pública e do tamanho [considerável] da Polícia Militar”, assim como “uma barreira fixa ou móvel da Polícia Federal”, o mesmo

relatório retoma recorrentemente “a necessidade de incrementar a integração das instituições policiais no nível operacional”. Além disso, tal documento reforça tal enredo ao afirmar que “os entrevistados partilham um entendimento em torno da dificuldade de fixar os policiais nas cidades de fronteira” (SENASP, 2016, p. 36).

Nesse sentido, o grupo de pesquisa então dá ênfase às falas que destacam estratégias contínuas de enfrentamento aos ilícitos na fronteira e seus obstáculos, de modo que, segundo os agentes estatais:

Trata-se aqui de cobrir uma frente estratégica. **O problema é que, como resultado da repressão, outras rotas rapidamente se abrem, multiplicando-se ou deslocando-se para outros meios.** Em Cáceres, por exemplo, as rotas vêm se deslocando para o meio fluvial (SENASP, 2016, p. 36).

As dificuldades de implementar uma estratégia de policiamento efetiva de repressão ao tráfico de drogas em destaque, e outros problemas ocasionados pelo crime organizado, deixam evidente o cerne etnográfico a que essa pesquisa visa investigar: a fronteira como “problema” e o “Estado” como ator decisivo das soluções a serem elaboradas com vista a resolver o problema.

Nos termos do relatório:

(...) apesar da presença de vários órgãos de segurança e do tamanho do efetivo da Polícia Militar, é necessária uma maior coordenação nas ações conjuntas das forças, sendo o maior problema o não compartilhamento de informações<sup>46</sup>, prejudicando o trabalho coletivo e o de cada órgão. A necessidade de incrementar a integração das instituições policiais no nível operacional foi uma afirmação recorrente entre os operadores” (SENASP, 2016, p. 36).

Parte importante da construção das fronteiras como problema exige ainda olharmos com mais atenção para a insistente correlação presente nestes diagnósticos entre drogas, fronteiras e sistema prisional. Tais questões se mostram, desde o Capítulo 1, importantes para entender como o “Estado” forja estes “problemas” nas documentações e nas ações de Segurança Pública a partir daquilo que se torna prioridade para ser solucionada. No Capítulo 2 mostro como estes temas são

---

<sup>46</sup>Este ponto permite dialogar sobre a construção do “Estado” a partir da sua legibilidade (DAS; POOLE, 2004) através daquilo que é (ou não) materializado em práticas de escrita. Ressalto também sobre a capacidade dos documentos como mediadores e produtores dos processos de atuação e ordenação estatal, sendo eles artefatos que produzem ações estatais e, portanto, o próprio “Estado” (HULL, 2012). Se os documentos têm a função primordial de mediar e conectar relações, pessoas e lugares, neste contexto, uma consequência da falta de compartilhamento e circulação de informações na forma de documentação oficial seria a desordem, o que reafirma que o “Estado” é produzido e organizado em seus processos pela economia burocrática dos papéis.



apresentados nos relatórios, enunciado por tabelas e quantificações. Prisões, encarceramentos ou aquilo que é definido como população prisional compõem as narrações sobre os “problemas” de fronteira. No conteúdo do diagnóstico, estes “problemas”, em paralelo a outros temas a serem desenvolvidos a seguir, se tornaram parte daquilo que o “Estado” tem como função solucionar quando narrados os “problemas” da fronteira.

Segundo consta no relatório, “a cadeia Pública de Cáceres foi projetada para 240 vagas”, porém “abrigava 430 presos, isto é, quase o dobro de sua lotação”, sendo as pessoas em situação prisional “majoritariamente jovens, acusados de tráfico de drogas e roubo” (SENASP, 2016, p. 53). O diagnóstico do contexto prisional do Estado do Amazonas, por sua vez, mostra que “em relação a 2011 houve crescimento da população prisional, com a diminuição da participação de presos vindos de municípios do interior, bem como um aumento significativo de presos por tráfico internacional” (SENASP, 2016, p. 272). Por outro lado, no Estado do Amapá afirma-se que “há cinco presídios, penitenciárias ou colônias penitenciárias agrícolas”, sendo que, de acordo com operadores de justiça, “a maior parte dos presos foram incursos em tráfico de drogas, seguido por roubo, homicídios e furtos”. Ainda, segundo o relatório, “os presos por tráfico local superam crescentemente os presos por tráfico internacional” (SENASP, 2016, p. 487).

Sendo a fronteira construída por intermédio das narrações centradas nos “problemas” a serem resolvidos, a prisão e população prisional apresenta-se como elementos cruciais àquilo que os diagnósticos visam produzir. Falas específicas teriam sido ditas por agentes estatais, e selecionadas pelos grupos de pesquisa por meio de um filtro claramente interessado em destacar as preocupações contínuas destes agentes com a necessidade de “aumentar” a Segurança Pública nas fronteiras, sendo o encarceramento e o progressivo incremento de novas “tecnologias de segurança” parte significativas das soluções a serem implementadas. Um exemplo deste tipo desta narrativa pode ser vista como no trecho a seguir no qual a ênfase dos operadores da justiça são mencionadas:

(...) [operadores de justiça] enfatizam a necessidade de um número maior de efetivo policial; especialmente do GEfron que atua na linha de frente da fronteira; investimento no trabalho de inteligência policial; melhor aparelhamento em armamento, aumento da capacidade prisional e em tecnologia de outros recursos (cães farejadores) de detecção de drogas. Foi também citada a necessidade de uma maior participação do Exército e,

sobretudo, da Aeronáutica, na vigilância do espaço aéreo da fronteira (SENASP, 2016, p. 329).

Sobre a menção da necessidade de participação das Forças Armadas nas operações de apreensão de drogas, segundo meus interlocutores, no período em que a pesquisa Enafron foi realizada havia um grande interesse do Exército Brasileiro e das Forças Armadas em geral participarem do controle da circulação das drogas. Segundo estes pesquisadores e gestores, tal interesse seria estratégico e teria como finalidade angariar recursos para a reestruturação interna da instituição, uma vez que a atribuição das Forças Armadas não é concernente ao controle dos crimes na fronteira, tampouco ao combate ao narcotráfico. Além disso, não seria este um interesse verdadeiro destas instituições, exceto pelo interesse orçamentário significativo que poderia proporcionar. Tais questões impactam diretamente no trabalho de campo realizado com o Exército, pois houve uma grande facilidade dos grupos de pesquisa para entrevistar agentes estatais das Forças Armadas, recebidos inclusive com grande amistosidade.

Nesse sentido, de acordo com os meus interlocutores:

O Exército não tinha uma torneira, digamos assim, que permitisse uma transferência de recursos de fundos públicos para eles, o Enafron representou uma grande oportunidade para essa sede de recursos. (Entrevista realizada em dezembro de 2021).

Neste circuito de convergência de interesses em torno da Enafron, o Grupo Especial de Fronteira (GEfron), como apresentei no Capítulo 1 desta dissertação, funciona como um grupo de apoio aos órgãos federais de Segurança Pública nas fronteiras e, exatamente por isso, teve sua base orçamentária claramente revitalizada pela iniciativa da Enafron.

Ainda que o Gefron procurasse solucionar os problemas existentes nas fronteiras, o que não é uma inovação exclusiva da Enafron, sua criação, contudo, tem um papel decisivo na revitalização e na reestruturação das operações de policiamento ostensivo nas fronteiras, trazendo à tona a necessidade de verba orçamentária significativa aos Estados de fronteira que fizessem parceria com a Enafron.

O diagnóstico do município de Porto Espiridião, situado no interior do Mato Grosso e que faz fronteira com a Bolívia, é um bom exemplo dado que os documentos mostram com clareza tanto a atuação institucional do Gefron quanto sua relevância na tentativa de solucionar os problemas na fronteira, em função do histórico de disputas de terra e rotas do tráfico estabelecidos neste território. Segundo os relatos do relatório:

A dinâmica de ocupação [de Porto Espiridião] e desenvolvimento da região tem favorecido, ao longo dos anos, as condições que geram conflitos relacionados à disputa pela posse de terras. No fim dos anos de 1990, conflitos entre fazendeiros, posseiros e grileiros se acirraram e os fazendeiros locais passaram a reagir armando-se e/ou a contratando segurança privada. **A criação do GEfron, em 2002, foi uma tentativa de dar resposta a esses problemas** e àqueles relacionados ao tráfico de drogas, roubo e receptação de veículos (SENASP, p. 102, 2016).

Interessante notar que o que conforma os “problemas” da fronteira são um conjunto de fluxos entre coisas, pessoas e contingências que vão desde as prisões, tráfico de drogas, o garimpo ilegal do outro, até a grilagem, roubos e receptação de veículos. Trata-se de uma narrativa que aparentemente não é linear, mas desvelam aquilo que seria o cerne das fórmulas narrativas sobre as fronteiras: de um lado a uma clara noção de periculosidade e, de outro, a imaginação de um território necessitado de atuações conjuntas e cada vez mais estruturadas, como se esse aparato de segurança já não existisse ali em conjunto.

Ainda sobre o Estado do Mato Grosso, local de atuação ostensiva do Gefron assim como de análises sistemáticas da Enafron, o relatório aborda ainda dados que concernem ao município interiorano de Comodoro. As peculiaridades das fronteiras desta região, devido às rotas estratégicas ali desenvolvidas tornam tal cidade,

“[a] principal via de acesso à região norte e, no outro sentido, dessa para o sul, é intensa **a circulação de pessoas e recorrentes os problemas a ela associado**, entre eles, a violência, prostituição, acidentes etc” (SENASP, 2016, p.).

Destaca-se no relatório que o cerne dos “problemas” da fronteira é centrado especialmente nas pessoas e àquilo que é associado a elas. O trânsito de mercadorias, produtos e coisas são articulados ao fluxo de pessoas pelas fronteiras. Restringir, coibir e limitar o deslocamento humano aparece como parte das soluções narrativas que esta dissertação explora, porque é a partir destas considerações e concepções que se constituem uma “política pública” nas fronteiras. Argumento que, conforme tais questões são explicitadas pelas narrações dos agentes estatais, elas produzem uma certa materialidade daquilo que o “Estado” constrói nos documentos pela sua legibilidade de escrita (DAS; POOLE, 2004), que é o que efetivamente dá os contornos estruturais do controle de pessoas e territórios a serem monitorados.

Para darmos sentido ao que até aqui buscamos mostrar ao leitor, gostaria de acrescentar mais algumas camadas as fórmulas narrativas dos “problemas” de fronteira produzidas e exploradas nos relatórios. Com tal finalidade, gostaria de retomar aqui o diagnóstico do Estado do Acre, já que neste tal estado é considerado “atravessado por importantes rios que compõem a bacia amazônica e onde estão localizados seus municípios” (SENASP, 2016, p. 28), e por isso “a circulação de pessoas e mercadorias feitas por estas grandes extensões fluviais é muito antiga”. Formado por municípios situados ao longo do rio Acre e que delimitam a fronteira com o Peru e a Bolívia, essa configuração tem impactos na constituição das economias de trocas e circulação de pessoas que é intensa nesta região; reforçada após a construção da Estrada do Pacífico em 2006. Segundo o diagnóstico:

Pelo grande número de taxistas que fazem o trecho, pelo incremento de produtos agrícolas, do cimento e da madeira peruana e pela presença maior de viajantes, já que a estrada atravessa a Cordilheira dos Andes, outra dinâmica fronteira importante na direção do Brasil é o uso de serviços e equipamentos de saúde e educação brasileiros por peruanos e bolivianos, assim como a previdência via naturalização dos estrangeiros. Dentre os produtos brasileiros que ganharam maior possibilidade de escoamento estão em primeiro lugar a castanha do Pará, o arroz, a madeira e em seguida a macaxeira, a banana, o queijo, o milho e as frutas da estação.

Grande parte da dinâmica das trocas no Acre é determinada pela fronteira com a cidade de Cobija, na Bolívia, possibilitando vendas realizadas para moradores locais e pessoas oriundas de diversos lugares à procura de produtos para consumo próprio ou mesmo para revenda. Segundo o relatório, isso foi propiciado por ser este local:

Uma zona franca comercial e industrial que caracteriza a cidade pela grande concentração de lojas de venda varejista e atacadista de produtos têxteis, de confecção, além de eletroeletrônicos. Os produtos eletrônicos têm proveniência do Panamá, do Chile e da China, sendo comprados de forma coletiva pelos comerciantes bolivianos e posteriormente revendidos de forma fragmentada nas muitas lojas que encontram-se instaladas em Cobija.

Vale ressaltar que, além do grande fluxo entre coisas que corporificam a fronteira e produzem os “problemas” de acordo com os agentes estatais, muitas das suas descrições são em vários momentos controversas. Em Cáceres, no Mato Grosso, o tópico “Percepção dos operadores das instituições de Segurança Pública, de Justiça Criminal, de Representação da Sociedade Civil e de Fiscalização”, conforme foi apresentado no Capítulo 2, contém as narrações dos agentes estatais e uma resposta a pergunta padrão formulada pelo grupo de pesquisa a ser respondida pelos agentes. Para

todo município questiona-se aos agentes de justiça se eles consideram que as “atividades ilícitas dinamizam a economia do município” e se a cidade “apresenta características únicas de criminalidade, se comparadas com as de municípios que não estão em faixa de fronteira” (SENASP, 2016, p. 49).

No caso de Cáceres, por exemplo, as respostas oferecidas por esses agentes estatais de segurança pública parecem muito significativas. Embora a pergunta formulada pelo grupo de pesquisa não especifique de antemão quais as peculiaridades de Segurança Pública local possíveis de serem abordadas pelos agentes estatais, os agentes estatais, teriam relatado que “há divergências quanto à afirmativa de que a proximidade com a fronteira é um fato positivo para o desenvolvimento econômico do município” e que “os que discordam da afirmativa argumentam que há preconceito associado às cidades de fronteiras, sendo estas consideradas “terras sem lei”. Além disso, “o tráfico de drogas, torna-a fortemente estigmatizada, o que vem dificultando o seu desenvolvimento”, assim como “a pobreza do município boliviano vizinho não apresenta atrativos comerciais para Cáceres” e “os produtos baratos (tais como roupas), vindos da Bolívia, prejudicam o comércio da cidade”. Por outro lado, os agentes que discordaram da pergunta, acreditam que, segundo o relatório, “infelizmente os mercados ilegais aquecem a economia local, seja o do tráfico de drogas, seja o do contrabando, este último podendo até mesmo ser encontrado no comércio legal local” (SENASP, 2016, p. 49).

Os trechos acima são exemplares em relação às perspectivas controversas que constroem a fronteira. Tais contradições narrativas ora mostram a fronteira como lugar de produção de periculosidade e ilegalidades, ora como lugar propício para a produção de sociabilidades, trânsitos e trocas entre países diferentes que margeiam municípios de fronteira.

Depoimentos sobre Epitaciolândia, no Acre, que faz fronteira com o município de Cobija, na Bolívia, demonstram como a circulação de pessoas e mercadorias são contínuas, porém concebidas continuamente como motivadora de trânsitos, comercializações de produtos e deslocamentos entre países diferentes, e também associada a uma série de ilegalidades que caracterizam o município de acordo com agentes de Segurança Pública. Segundo o relatório, “furtos e tráfico de drogas são os crimes mais comuns”, e ressaltam o “contrabando, tráfico de armas, a exploração sexual infanto-juvenil, imigração ilegal”, assim como “crimes ambientais e as disputas de

terras” (SENASP, 2016, p. 90). Nos grupos focais deste município em que membros da sociedade civil tiveram participação, consta no diagnóstico que as pessoas:

(...) apontam para a **necessidade de fiscalização não apenas na ponte, mas também nos ramais, fronteiras rurais, igarapés e nos bairros mais pobres que fazem fronteira com a Bolívia**, sendo o mais citado o bairro da Liberdade, usados como passagens alternativas de drogas e produtos contrabandeados” (SENASP, 2016, p. 91).

Conforme o relatório mostra, há uma percepção compartilhada entre os representantes de Segurança Pública sobre o aumento expressivo do uso e consumo de drogas, principalmente a cocaína entre jovens e moradores dos bairros mais pobres das cidades do Acre. Segundo o relatório:

Este fluxo de pasta base de cocaína feito no atacado ocorre no Estado do Acre por diversos caminhos. A circulação é feita de forma abrangente no Estado, tanto pelo eixo de trocas composto pelo rio Acre e rio Purus, cujo entreposto central é Sena Madureira, Rio Branco aparecendo como um destino para o consumo, como também ao longo do rio Juruá, onde a cidade de Cruzeiro do Sul tem o papel de centralização dos fluxos. No primeiro caso o transporte das drogas é feito pela rodovia que atravessa o Estado, no segundo por via fluvial, ocasionalmente tendo sido relatado em algumas cidades ao longo do rio Purus o uso de aviões e helicópteros em pequenos aeroportos municipais. Esta diversidade de meios de transporte de drogas em grandes quantidades deve ser levada em conta no caso do incremento das barreiras de fiscalização no Estado do Acre (SENASP, 2016, p. 33).

A passagem de grande quantidade de drogas visando o destino de Manaus, onde é feita a distribuição para outros Estados brasileiros, ocorre, de acordo com os agentes estatais no relatório, nos contornos do município de Cruzeiro do Sul, entre áreas protegidas, Reservas Extrativistas, Parque Nacional e Terras indígenas, o que dificulta a fiscalização e justifica o pequeno volume de apreensões de drogas. Isso faz com que seja necessária, segundo eles, “uma atuação conjunta de órgãos policiais, ambientais, indígenas, e destes com as autoridades do Estado do Amazonas” (SENASP, 2016, p. 34).

Operadores de justiça do município Cruzeiro do Sul, município do Acre e que faz fronteira internacional com o Peru e fronteira internacional fluvial com a Bolívia, assim como fronteira nacional com o município de Brasiléia, no Acre, reforçam tais noções. Segundo o diagnóstico, os agentes estatais afirmam que as instituições locais deveriam ter parceria com as Forças Armadas. Tais parcerias seriam necessárias pois “o município necessita de mais efetivo policial”, bem como a aquisição de “sensores para

detectar movimentações, futuramente implementados por meio do SISFRON”, esperado com “grandes expectativas”. Além disso, reafirmam a “necessidade de planejamento das ações na área de segurança pública guiadas por estatísticas, para que fosse possível uma maior precisão nas ações (SENASP, 2016, p. 78).

Para darmos visibilidade a constituição e formulações narrativas em torno da fronteira, qualificada especialmente pelas “ilegalidades” e “problemas”, o relatório mostra que no Estado do Amazonas, por sua vez, as cidades que o conformam constituem “uma rede de pequenas cidades distribuídas pelos principais rios que atravessam a região que estabelece relações de mobilidade de pessoas e mercadorias entre si e com os países vizinhos”. As ações de Segurança Pública neste Estado relacionam-se com a “mobilidade de pessoas e mercadorias, formada pela relação entre os assentamentos urbanos e a morfologia fluvial” (SENASP, 2016, p. 267).

Ainda que o Estado do Amazonas conte com a maior densidade institucional e de efetivo policial, são relatadas, no entanto, muitas inquietações dos agentes estatais no controle das ilegalidades nas fronteiras amazônicas:

São muitas as **dificuldades dos operadores das instituições de segurança pública para o controle da circulação de drogas** na Amazônia, mas certamente a principal delas é a extensa área de cobertura em comparação ao efetivo e os equipamentos necessários para realizar o controle e fiscalização. A avaliação recorrente é de uma estrutura logística superior do tráfico em relação às instituições de segurança pública, portanto **seria muito importante a compra de aeronaves anfíbias e de helicópteros, assim como a capacitação dos policiais para operar tais equipamentos** (SENASP, 2016, p. 272).

Centrado o tempo todo na resolução dos “problemas”, o trecho acima destaca a atenção especial ao modus operandi dos agentes estatais, destacando a necessidade de uma “estrutura logística superior ao tráfico”, o que por sua vez exigiria uma série de aparatos, tecnologias de Segurança Pública e toda uma infraestrutura material e de pessoas que se sobreponha ao crime organizado, especialmente ao tráfico de drogas.

### **Proteção-repressão nas fronteiras: o que deve ser protegido e o que deve ser reprimido?**

No primeiro momento do presente capítulo nos debruçamos sobre os relatórios da Enafron a partir do cerne que produz tais documentações, ou seja, a fronteira enquanto “problema”. Argumento que, a concepção de fronteira, amplamente relacionada à ideia

de crime e ilegalidades, retroalimenta especialmente o apelo para uma maior atuação ostensiva de policiamento. É nesse sentido que, diante destas concepções, termos e descrições das fronteiras vistas em concepções como “ilegais”, “rotas”, “passagens de drogas”, “atuação integrada”, “criminalidade”, “trânsito”, tomam um percurso nos quais as respostas para estes “problemas” configuram-se em práticas de *proteger para reprimir*, ou *reprimir para proteger*, amparados no duplo etnográfico enunciado anteriormente nesta dissertação.

No documento da Enafron intitulado “Arco Norte”, consta a reclamação de uma moradora do município de Óbidos, que é localizado no interior do Pará, com 49.333 habitantes. Segundo o relatório, “Óbidos tem tido historicamente uma atenção especial no que se refere à fiscalização, por situar-se no local de menor largura do rio Amazonas”, o que justifica a presença da Polícia Federal no local desde 2009, uma vez que “esta presença se faz sentir principalmente na repressão ao tráfico de drogas”, “já a Receita Federal tem atuado na apreensão de mercadorias ilegais vindas de Manaus” (p. 410). Frente às “inúmeras queixas dos moradores no tocante à atuação dos órgãos de fiscalização e de repressão no município sobre a Polícia Federal e a Receita Federal”, uma moradora que participou do grupo focal com a equipe técnica de pesquisa dá seu parecer sobre a atuação da Força Nacional em Óbidos:

Mas, tem uma coisa que eu discordo muito da Força Nacional aqui em Óbidos: eu acho muito, não vou dizer nem humilhante, mas desgasta muito a gente quando chega ali... ele manda você fazer uma fila indiana daqui até lá não sei pra onde e sai abrindo as suas bolsas, botando cachorro pra farejar suas valises, deixa lá desarrumado e vão deixando tudo lá. Eu acho que não deveria ser assim... Acho constrangedor você de repente passar por uma situação desta. Eu sei que pode estar fazendo com a melhor das intenções... (...) Uma outra viagem que prenderam o cidadão na frente dos filhos, se eu não me engano o cara foi algemado e não tinha nada a ver. Então, são situações... não é pra parar de fiscalizar, pelo contrário, deveriam ser mais intensas... Agora, deveria haver uma outra forma, eu não sei ainda qual, mas deveria haver uma outra forma de fiscalizar que não fosse tão constrangedora. Você chegar, de repente alguém olha pra tua cara: “eu te acho com cara de bandido!” Abre tudo, fecha tudo, pega tua roupa e joga lá... Eu não acho correto, não tô dizendo que é pra eles pararem de fiscalizar, tô dizendo que a maneira como eles estão abordando as pessoas eu acredito que não seja uma coisa que todos concordem com tanta passividade, né?” (Participante do grupo focal realizado em Óbidos) (SENASP, 2016, p. 434).

A Zona Franca e de Livre Comércio de Manaus faz com que em Óbidos é “parte da realidade cotidiana dos moradores do município as operações de apreensão, pelos órgãos de fiscalização, de mercadorias provenientes do contrabando e do descaminho” (SENASP, 2016, p. 433). Segundo o documento: “Na Zona Franca, produtos importados



entram com a isenção de tributos, mas na medida em que estes saem da área de livre comércio, todos os impostos de uma importação do exterior devem ser pagos, caso contrário, se pegos, serão confiscados” (idem, p. 433). Nesse sentido, o comerciante que não paga corretamente os impostos pode vender seus produtos por preços mais baixos, viável para complementar a renda ou forma de sobrevivência, segundo os participantes dos grupos focais. Os moradores relatam reclamações sobre as fiscalizações realizadas pela Polícia Federal e pela Receita Federal:

Diversas vezes, a população do município se indignou porque como vocês puderam observar o nosso comércio aqui em Óbidos, ele não é um comércio grandioso, então tem muitas pessoas e pequenos empresários que se sentiam muitas vezes prejudicados pela ação da Polícia Federal. E não somente isso, mas pessoas comuns mesmo; vinham de Manaus, chegava aqui, por algum motivo, a Polícia Federal apreendia a geladeira da pessoa. Às vezes nem uma geladeira era, às vezes apreendiam bonecas, brinquedos... Porque não tinham notas. Isso causou uma insatisfação muito grande na nossa população. (Participante do grupo focal realizado em Óbidos) (SENASP, p. 433).

O município de Oiapoque, bastante explorado em momentos anteriores deste capítulo, aparece novamente como destaque nos termos em que nos propormos analisar aqui, uma vez que são narrados problemas em relação a vida noturna, ao lazer e as atividades associadas a prostituição no município.

Segundo o relatório:

Referindo-se a um passado recente da cidade, a população e os turistas convergiam durante a noite para uma praça localizada ao lado da prefeitura, contornada por barracas e “traillers” onde bebidas alcoólicas eram vendidas. Na praça havia sons e músicas dançantes, sendo muito recorrente a presença de adolescentes oferecendo serviços sexuais aos homens da cidade, garimpeiros e turistas guianenses. A recorrência da prostituição de maiores e da exploração sexual de menores na única praça da cidade gerou a insatisfação de moradores, de alguns políticos, bem como de autoridades locais e representantes religiosos, levando o prefeito da cidade a desativar a praça, sob alegação de pretender efetuar uma reforma. O lugar foi aterrado e passou a ser utilizado durante as tardes por jovens, sobretudo, do sexo masculino, para a prática do futebol. Hoje, além de alguns bares, a única atração visível de lazer noturno na cidade é um cabaré localizado nas proximidades da praça que foi desativada. Nos fins de semana, os moradores costumam adotar, como lazer, o banho em algumas cachoeiras localizadas próximas à sede do município. Não há opções na cidade para um turismo de qualidade, voltado para os guianenses; este acaba reduzido à compra de mantimentos e ao turismo sexual (SENASP, 2016, p. 216).

O relatório afirma que “o principal ilícito de Oiapoque é o garimpo ilegal do ouro”, e “outros ilícitos (...) estão, em boa medida, relacionados a esta atividade [da prostituição]” (SENASP, 2016, p. 218). A correlação de crime a prática da prostituição é

associada ao garimpo ilegal conforme relatos de agentes estatais e membros da população local. Segundo o relatório:

Foi observado que a ilegalidade da atividade do garimpo faz com que a ela se associe uma série de outras ilegalidades: contrabando do ouro, agressão ao meio ambiente, tráfico de pessoas, prostituição, circulação de drogas e armas (SENASP, 2016, p. 223).

As peculiaridades pertinentes à geolocalização do Pará refletem-se em uma dinâmica simbólica de trânsitos e fluxos vistos na “circulação de pessoas e mercadorias feitas por grandes extensões fluviais” (SENASP, 2016, p. 28). O município interiorano de Assis Brasil, segundo o relatório, tem cerca de 4.900 mil habitantes, e conforme relatos de agentes estatais e moradores locais:

Ainda que brigas em bares, desavenças pessoais e a violência doméstica apareçam com frequência nos relatos sobre os problemas da segurança pública no município, a prostituição foi apontada por muitos entrevistados como o principal problema da cidade no que diz respeito às questões de segurança pública. A prostituição aparece como uma das ocorrências de maior frequência no Conselho Tutelar junto com maus tratos e abandonos. A ligação que a Estrada do Pacífico<sup>47</sup> criou, possibilitou uma ampliação da atuação de jovens e adolescentes da cidade, das zonas rurais e de terras indígenas em redes de prostituição, cujo centro aparece na maior parte dos relatos ser a cidade de Puerto Maldonado. Segundo estes relatos, esta cidade, muito maior que Assis Brasil e Iñapari, concentra festas e casas noturnas que muitas vezes são os lugares onde a prostituição acontece, atraindo pessoas em redes, por vezes com envolvimento da família e muitas vezes com atuação de grupos mais estruturados. Foram relatados grupos de Rio Branco para a venda de drogas no estado do Acre, o comércio ilegal de contrabando o roubo de gado e a prostituição, todos em conjunto com grupos de peruanos situados em Puerto Maldonado (SENASP, 2016, p. 48).

O município Laranjal do Jari, localizado no interior do sul do Amapá, faz fronteira internacional com Suriname e Guiana Francesa e conta com 39.942 mil habitantes. Segundo o relatório, a origem da cidade remete à implementação do Projeto Jari Celulose aos finais da década de 60, projetado para ser o maior latifúndio do mundo, uma vez que um norte-americano comprou mais de 1 milhão e meio de hectares de terras para instalar a fábrica de celulose. O município de Monte Dourado, situado também nas margens do Rio Jari, pertence, por sua vez, ao Estado do Pará e

---

<sup>47</sup> A Estrada do Pacífico, ou Rodovia Interoceânica representa uma importante integração rodoviária entre os municípios do Acre e da Rondônia, reforçando a economia das trocas historicamente marcante nestas localidades.

recepcionou trabalhadores migrantes para trabalhar na fábrica. De acordo com o relatório:

(...) o lado amapaense do rio Jari sofreu ocupação espontânea composta pelos não contemplados no projeto, pelos que perderam o emprego ou que lá se instalaram em busca de trabalho temporário. Essa ocupação que foi tomando a forma de uma enorme favela em palafitas foi denominada, ainda na década de 1970, de Beiradão, por ser zona de prostituição e local de outras tantas atividades ilícitas (SENASP, p. 2016, grifo meu).

No diagnóstico de Laranjal do Jari, no tópico do relatório “Percepção da criminalidade local: atores institucionais e sociedade civil”, segue em negrito subtópico “A prostituição e a exploração sexual”, seguida de “Abuso de menores”. Segundo o documento, “a prostituição na cidade é um consenso na fala dos entrevistados”, uma vez que envolve “menores de idade”. Agentes estatais relatam que tais atividades são vistas “nas ruas, quanto em bares que, de forma precária, oferecem o serviço”. Segundo o relatório:

Além das regiões da cidade onde é comum a concentração de prostitutas e dos bares que oferecem o serviço, há redes de aliciamento, agenciando para os forasteiros as meninas potencialmente disponíveis. Apesar disto, não se fala de tráfico de pessoas, e, segundo depoimentos, apenas algumas poucas mulheres se transferem (muitas vezes sem serem forçadas) para os países fronteiriços (Guiana Francesa e Suriname) para se prostituírem nas regiões de garimpo lá existentes ou então para trabalharem no garimpo (ENAFRON, 2016, p. 236, negrito meu).

A exploração sexual, paralela as categorias abuso sexual de crianças e adolescentes, é amplamente mencionada nos documentos, e em praticamente todas as entrevistas dos operadores de justiça, e por membros da sociedade civil. Como já abordei em outro momento (PRADELLI, 2019), descrições como estas são quase que protocolares nos relatórios e exemplares como a seguir: “Dentre os crimes sexuais, considera-se os mais frequentes em Barcelos o estupro ou abuso sexual de menores de idade e a exploração sexual infanto-juvenil (ENAFRON, 2016, p. 351). Ou, ainda, no caso do município de Benjamin Constant, no interior do Amazonas: “Dentre os direitos violados registrados, os três tipos mais comuns são: maus tratos e abandono, abuso sexual ou exploração sexual e abandono da escola” (ENAFRON, 2016, p. 360). Na mesma esteira, o relatório descreve o Estado do Pará a partir das principais infrações, as quais são o “tráfico de drogas, contrabando, exploração sexual infanto-juvenil e crimes ambientais” (ENAFRON, p. 411, 2016).

No município Maravilha, em Santa Catarina, o relatório afirma que, segundo os agentes estatais, “considera-se que o [delito] mais frequente é o estupro ou abuso sexual de menores de idade (...), atentado violento ao pudor, atos libidinosos e exploração sexual infanto-juvenil (SENASP, 2016, p. 656). Em São Caetano de Odivelas, no Pará, Arco Norte, “foi também feita referência à exploração sexual e tráfico de adolescentes que ocorre no porto da cidade”. Campos de Júlio, município situado no Arco Central por pertencer ao Estado do Mato Grosso, conta com apenas 5 mil habitantes e afirma-se no relatório que “a população é flutuante e sazonal em decorrência das lavouras de grão, da usina de cana-de-açúcar e da construção de pequenas centrais hidrelétricas”, e esse “desequilíbrio populacional acarreta problemas como prostituição, exploração sexual, maior consumo de álcool e de drogas, e, conseqüentemente, mais violência e mais delitos (p.126).

As categorias exploração sexual, abuso sexual de menores, tráfico de pessoas ou tráfico de mulheres e prostituição são descritas dentro de uma relação paralela em termos semânticos. Embora estas diferentes categorias não sejam assuntos abordados nos relatórios em termos de suas precisões ou diferenciações, o tráfico de drogas e outros ilícitos ganham destaque narrativo, pois tais “problemas” são elencados em todos os relatos dos agentes estatais e membros da sociedade civil.

Para fins de demonstração de como categorias são sintetizadas e descritas nos relatórios, trago os relatos do município de Dionísio Cerqueira, interior do Estado de Santa Catarina. De acordo com o relatório:

Quanto às redes de aliciamento de meninas menores, um dos entrevistados, corroborando o que se vem descobrindo a respeito deste tipo de tráfico, afirmou ser muito difícil identificar e desbaratiná-las. E a razão desta dificuldade reside no fato de que as meninas não denunciam, porque depois que começam a ganhar, elas mesmas se tornam parte do esquema. Em geral, são meninas, com idade a partir dos 13 anos, muito pobres, trazidas por aliciadores do interior do Amapá, do interior do Pará e do Maranhão, conforme a demanda dos donos de cabaré e com base no sistema de dívidas contraídas com despesas de deslocamentos, alimentação e vestuários, muitas das quais realizadas na cidade. O mais comum é as meninas não serem obrigadas a permanecer na atividade e, após saldarem a dívida, passarem a administrá-la sozinhas. (SENASP, 2016, p. 219).

De acordo com o relatório, “um outro problema reconhecido é o tráfico de mulheres para abastecer a prostituição junto aos garimpos da Venezuela e da Guiana”, pois, para um determinado agente estatal, “há uma conexão entre tráfico de pessoas para

fins sexuais e tráfico de drogas que precisa ser melhor investigada” (SENAS, 2016, p. 506-507).

Temas como “abuso de menores”, “prostituição” e “exploração sexual” ganham corpo nos relatórios conforme são mencionados em todos os diagnósticos, ainda que sem maiores detalhes exceto pelo fato de que estes seriam na percepção dos agentes de justiça amplamente recorrentes. No município x, segundo o relatório, “outra prática comum é o abuso de menores”, que seria, de acordo com agentes estatais “um lastro cultural”, uma vez que “tanto a prostituição quanto o abuso de menores trazem consigo uma ambiguidade e uma dificuldade do ponto de vista de sua criminalização”. É nesse sentido que a responsável pela Delegacia da Mulher teria afirmado que: “Eu trabalho num crime em que não há vítimas”. Conforme o relatório demonstra, diante da “indignação dos entrevistados”, as referidas “relações entre meninas menores de idade e homens mais velhos são consensuais – as meninas não se reconhecem na figura da vítima de abuso”. Nesse sentido, “quando reconhecem que há a relação, negam que haja algum tipo de remuneração – também não se reconhecem na figura da prostituta (ENAFRON, 2016, p. 236-237).

No município de Assis Brasil, também já mencionado neste capítulo, o diagnóstico determina que “a prostituição, alimentada por mulheres locais e de municípios vizinhos – por vezes, menores de idade – são recrutadas por empresários locais para trabalhar nas boates”. Nesse sentido, “o grande volume de caminhões em circulação entre o Brasil e a Argentina, somado ao tempo necessário dos controles fronteiriços, garante **uma intensa presença masculina em trânsito**” (ENAFRON, 2016, p. 631).

Se a prostituição deve ser reprimida com o intuito de proteger a circulação de certos sujeitos e práticas, outras fórmulas de *proteção-repressão* são articuladas pelos diagnósticos quando o assunto é o tráfico de drogas. Segundo o relatório:

Informações provenientes de recentes apreensões de drogas indicam que a droga que chega ao Amapá é produzida na Colômbia, Bolívia e Peru, e vem através do Mato Grosso e do Amazonas, chegando até o Pará por rodovias, no primeiro caso, e vias fluviais, no segundo; do Pará, a droga segue em embarcações que aportam em Laranjal do Jari e em Santana. A maconha proviria de estados como Pará e Maranhão. A droga é então comercializada na própria cidade ou segue para outros municípios do Amapá, Pará e Ceará. A maior apreensão de drogas do Amapá foi realizada em Laranjal do Jari. Nela, policiais da Delegacia de Repressão a Entorpecentes da Superintendência Regional da Polícia Federal no estado do Amapá localizaram numa casa que funcionava como depósito de cocaína, local em

que foram apreendidos 137 kg de pasta-base de cocaína; 8,5 Kg de cloridrato de cocaína (droga pronta para o consumo); 26 Kg de “barrilha” e 10 litros de solução de bateria (substâncias utilizadas para “arquear” a droga – aumentar seu volume). A droga estava escondida na parede falsa de um dos cômodos da casa, onde havia um vão com largura suficiente para acomodar todo o entorpecente, que se encontrava acondicionado em 132 pacotes, envolto sem bexigas de plástico coloridas. Também nas proximidades de Vitória do Jari, município vizinho a Laranjal, foram apreendidos pela Polícia Civil, boiando no Rio Jari, 20 quilos de cocaína. Portanto, a condição fronteira de Laranjal se faz mais sentir pela divisa com o estado do Pará, do que pela proximidade com a Guiana Francesa e com o Suriname. (...) (SENASP, 2016, p. 242).

Segundo o relatório, Malvinas é um bairro do Laranjal do Jari conhecido por ser “formado por uma região chamada de ‘beira’ ou ‘beiradão’, que se justifica devido às “precárias habitações de palafitas”, a “precariedade” e “inexistência dos serviços públicos” na “região mais marginalizada de Laranjal”. Conforme narram os agentes estatais, “altos índices de criminalidade levaram o local a ser escolhido para a instalação da Unidade de Polícia Comunitária (UPC)”, cuja finalidade da Polícia Militar é a “lógica do policiamento por proximidade”. Nesse sentido:

Assim como suas congêneres cariocas, as UPC’s tem como marca distintiva a ampliação das funções policiais tradicionais; os policiais da UPC estão envolvidos em uma infinidade de “programas sociais”: programas educacionais voltados à prevenção ao consumo de drogas nas escolas, atividades esportivas também em escolas, programas educativos contra a repetência escolar, programas de prevenção à violência doméstica, auxílio na montagem de uma biblioteca comunitária em manutenção de um núcleo de mediação de conflitos sui generis. Segundo o discurso oficial, eles teriam sido responsáveis pela redução de 61% do índice de criminalidade local. Ainda no discurso oficial, fala-se de migração da criminalidade para outras localidades nas quais se planeja, futuramente, a implantação de novas UPC’s.

Ainda que, segundo o relatório, “independentemente da confiabilidade dos números oficiais, é unânime a visão de que se trata de uma iniciativa de sucesso, tendo aumentado a sensação de segurança da população local”. Resguardadas possíveis diferenças entre a UPP Rio de Janeiro e da UPC no Pará, esta última existente especialmente em uma região de fronteira, agentes estatais afirmam que “embora não houvesse [no Pará], como no caso do Rio, domínio estrito do território por parte dos traficantes (...), com a chegada da UPC o tráfico passou a atuar de forma mais invisível”. Além disso, após o funcionamento da UPC instalou-se um “Batalhão de Choque da Polícia Militar” que, segundo os entrevistados, “faz uma limpa”, abrindo caminho para o policiamento de proximidade”. A população local, por sua vez, segundo

o relatório “tece muitos elogios a esta Polícia, dentre os feitos ressaltados destaca-se a morte de vários traficantes”. De acordo com os entrevistados, “o medo que a UPC causa em praticantes de atividades ilegal seria tão evidente que ao saber ou suspeitar de sua chegada, traficantes, assaltantes e matadores fogem da cidade” (SENASP, 2016, p. 243). Contudo, ainda que a região conte com um aparato de Segurança Pública estruturado, é enfatizado no relatório uma “falta de estrutura institucional para conter o crime organizado local e o tráfico de drogas”, e o motivo, segundo agentes estatais, seria de que “há apenas uma barreira fixa ou móvel da Polícia Rodoviária Federal” (SENASP, 2016, p. 244).

Este dado nos remete às discussões sobre a ideia de *pacificação* enquanto prática de tutela (SOUZA LIMA, 2002; VIANNA, 2004) que, historicamente tangencia determinados grupos através da gestão e administração estatal pela via do controle territorial, de pessoas e corpos. Estes modos de gestar e gerir populações encontram-se imiscuídos a imagética da fronteira como aquilo que precisa ser ora protegido ora reprimido, a depender de concepções morais (LOWENKRON, 2012), de gestão e soluções que atravessam o imaginário de agentes estatais.

E, embora haja cada vez mais instituições de segurança, as narrativas sugerem que é necessário mais aparato estatal para dar conta dos “problemas” na fronteira. As soluções, deste modo, concentram-se em estabelecer aparatos de segurança a partir da repressão, tornando-se subentendido e tangente a esta prática, a proteção das fronteiras. Diante de tais práticas de repressão, são narradas estratégias alternativas frente ao controle policial nas fronteiras:

As estratégias dos envolvidos no tráfico na fronteira, seja eles mulas, seja atacadistas, muda de acordo com as estratégias dos órgãos de repressão”. Nesse sentido, é comum “camuflar a pasta base em veículos, os chamados mocós, e transitar por cabriteiras (estradas vicinais de terra), de forma a evitar a fiscalização. Outro método é carregá-la em mochilas (...) a pé, passando por fazendas que atravessam a fronteira em um trajeto que dura de dois a três dias e para o qual a mula recebe 100 dólares por quilo. (...) Em San Matias, no território boliviano, existe casa de repouso para a recuperação da mula andarilha que, em média, realiza quatro viagens ao mês. Mais recentemente, tem sido empregado o arremesso por avioneta (sobrevoando o espaço aéreo brasileiro), que lança cargas em áreas de fazenda sem fiscalização, sendo resgatadas pela mula andarilha com uso de GPS. Finalmente, usa-se também transportá-la dentro de ônibus amarrada ao corpo, em roupas ou calçados, ou bem por meio da sua ingestão em forma de cápsula para, depois de transportada, ser expelida em seu destino” (SENASP, 2016, p. 53)

Nos relatos do município São Miguel do Iguçu, no Paraná, Arco Sul, ao relatarem a “situação de segurança na fronteira do Paraná com o Paraguai”, segundo o diagnóstico, “diante do intenso fluxo de pessoas e mercadorias pela fronteira, não há recursos humanos e materiais suficientes para desempenhar uma fiscalização rigorosa”. O consenso entre os agentes de Segurança Pública local é que a “fronteira deveria ser “blindada” com operações regulares e diversificadas”, com a finalidade de realizar um “pente fino” para “fiscalizar com rigor a circulação de pessoas e mercadorias para dentro e fora do Brasil”. A queixa mais frequente é que é “possível atravessar as estradas de diversos estados do País sem passar por barreiras policiais”, e portanto, segundo o relatório, “trata-se de ampliar o número de barreiras fixas e móveis”, uma vez que a “atuação instável e o aumento apenas circunstancial do efetivo produziram interrupções meramente pontuais nos fluxos de mercadorias”. Além disso, segundo relatos da Polícia Civil no documento, foi ressaltada a “necessidade de multiplicar a quantidade de câmeras de vigilância nas rodovias e de disponibilizar o acesso a estas imagens aos órgãos de segurança” (SENASP, 2016, p. 162).

\*\*\*

Como conclusão deste capítulo, em termos gerais, a primeira parte buscou mostrar o movimento de como se constitui o “problema” fronteira nos relatórios da Enafron a partir do seu conteúdo narrativo que constrói e conforma as imagéticas da fronteira por meio de fórmulas narrativas sintetizadas na forma-relatório cuja função é diagnosticar e angariar soluções. Vale ressaltar que estas imagéticas são produzidas, conformadas e, finalmente forjadas por produções textuais e narrativas, demonstrando o que se solidifica, o que é ambíguo e o que é controverso nas descrições e definições.

Faço uma alusão, neste contexto etnográfico da pesquisa, àquilo que Correa (1983) mostra em sua etnografia sobre os autos de homicídios de casais. Para a autora, não podemos acessar um fato em si nem a versão das pessoas através dos autos e do que os operadores de justiça diziam, o que poderia, ou não, ser o que realmente aconteceu. Em sua etnografia, agentes estatais eram considerados “manipuladores técnicos” justamente por serem construtores de diferentes versões de um acontecimento, ou seja, são construtores de diferentes versões de uma “realidade” na qual o que é narrado, dito e falado nos autos não se constituía uma verdade em si, mas uma versão intencional, tensionada e estratégica voltada ao interesse de diferentes pessoas e atores em cenário



institucional. Esse é o ponto nodal e o limite desta parte da pesquisa: tendo sido os relatórios da Enafron encomendados com a finalidade de relatar e diagnosticar, eles são também produções textuais acadêmicas de grupos de pesquisa que dão sentido e constroem uma coerência ao utilizar as falas dos operadores de justiça como material empírico. Nos relatórios, os agentes estatais “falam” informados por um lugar colocado pela pesquisa através dos pesquisadores, e para a Enafron, ou seja, para o “Estado”, com a finalidade de um diagnóstico. Há todo um cenário permeado por produções textuais e de convenções narrativas condicionadas pela posição institucional estatal e de fala. Ademais, ressalto que a forma de narrar muito específica que é vista nos relatórios, seja através do recurso de aspas, citação direta ou indireta do que é falado pelos agentes estatais ou quantificado pelos mesmos, vai construindo a fronteira como um dado da realidade possível para o “Estado”. Dado da realidade este que, por sua vez, depende tanto do material coletado - sobretudo entrevistas com operadores de justiça e membros da sociedade civil - quanto das sínteses textuais forjadas pelos pesquisadores que produziram os relatórios como artefatos mistos de técnicas e perspectiva acadêmica simultaneamente. Portanto, o que os agentes do Estado narram convertem-se na imagem do “problema” a ser enfrentado: a fronteira. A síntese e descrição destas ideias constroem esta fronteira marcado como o lugar da periculosidade, do problema, da criminalidade e da ausência do “Estado”. É portanto o diagnóstico, enquanto conteúdo, que dá forma tanto ao problema-fronteira, quanto à solução de *reprimir* o que é considerado como “problema”, tal como o tráfico de drogas, contrabando de mercadorias, garimpo ilegal do ouro, dentre outros ilícitos, bem como a prostituição, para *proteger* a fronteira, mulheres, infâncias, minoridades (LOWENKRON, 2012).

## Conclusão

Esta dissertação teve por objetivo entender o que é a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras e quais foram seus efeitos na realidade social. Para tal empreendimento, no Capítulo 1 procurei analisar como e em que contexto a Enafron surgiu, bem como o que ela visa instituir. Por tal motivo, escolhi como fio narrativo deste capítulo realizar uma etnografia do Decreto que deu corpo à Política Estratégica de Fronteiras, no âmbito da qual a Enafron teve sustentáculo político e orçamentário. Nesse sentido, procurei demonstrar como, em um curto período de tempo, tal política deixou de estar ancorada em projetos de integração e desenvolvimento regional para tornar-se claramente mais propensa à segurança e ao controle das fronteiras nacionais. Nesse mesmo esforço, mostro como as Forças Armadas e algumas instituições de segurança tiveram notoriedade neste processo de transformação das políticas de fronteiras.

No Capítulo 2 dei atenção a forma pela qual os diagnósticos da Enafron foram organizados e produzidos. Ou seja, busquei mostrar ao leitor a forma documental em sua estrutura e enquadramentos estéticos formais, com vistas a mostrar como tais aparatos formais informam parâmetros de como o “Estado” produz conhecimento. Preocupada em entender tais meandros técnicos, precisei dar atenção tanto aos bastidores por trás da feitura destes artefatos documentais quanto àqueles que realizaram sua confecção. Para tanto, realizei entrevistas com interlocutores que tiveram um papel decisivo na pesquisa diagnóstica da Enafron, e com isso pude dar visibilidade às pessoas que fizeram parte dos atos de documentar os relatórios, como estes foram feitos, as motivações que os orientaram e as tensões que os circundaram. Por fim, neste capítulo mostro, ainda, como a fronteira foi questionada pelos grupos responsáveis pela condução de pesquisas e dos diagnósticos, o que demonstra a expansão do entendimento meramente geográfico que, à primeira vista, precederia os produtos técnicos produzidos no bojo da Enafron. Finalmente, no Capítulo 3 volto-me aos conteúdos destes mesmos relatórios a fim de mostrar ao leitor como a ideia de fronteira é construída e qualificada pelas fórmulas narrativas e compósitos textuais forjadas pela Enafron em seus diagnósticos. Para tanto, argumento que a fronteira, como um “problema”, passa a ser construída e associada diretamente à ideia de crime, ilegalidades e problemas de Segurança Pública.

Como conclusão mais ampla, esta pesquisa de um modo geral enfrentou um tipo de documentação árida, pouco analisada do ponto de vista etnográfico, com o enfoque nas ilegalidades da fronteira e como as imagéticas da fronteira são construídas neste contexto. Meu objetivo, como um todo, era entender como Enafron teve existência e quais foram os instrumentos que ela forjou a fim de construir a fronteira como espaço a ser gerido. Para tanto, vê-se nos diagnósticos uma noção de crime e problema de segurança pública da fronteira a ser gestada. Associada a termos como “rotas de passagem”, “tráfico de drogas”, “segurança pública”, “mercados ilegais”, “atividades ilícitas”, é a partir disso que a Enafron busca propor políticas de intervenção ou gestão cujas modalidades estão circunscritas nas práticas de *proteger* e *reprimir*, simultaneamente.

Considero que as “modalidades de gestão” (LUGONES, 2012) centradas nas práticas de *reprimir* e *proteger* funcionam de forma análoga ao que Melo (2019) define como uma “ferramenta dual de análise” sobre as categorias de “pena” e “periculosidade” das fronteiras. Do mesmo modo, estas duas categorias articulam-se mutuamente, embora não mantenham uma relação direta de causa e efeito, mas em uma espécie de dobradura em um “enredo intencionalmente entrecruzado de pessoas, objetos, lugares e temporalidades” (MELO, 2019, p. 211).

Em suma, se ações de Segurança Pública, como um todo, são voltadas à resolução destes “problemas”, não há dúvidas que a fronteira, tal como foi imaginada por e destes papéis oficiais, precisava ser *protegida*. Fazê-lo, todavia, implica dar atenção a como determinadas pessoas foram consideradas vítimas e outros alvos diretos da repressão. De um lado, estão aqueles a serem protegidas do “abuso sexual”, da “exploração sexual”, de “atos libidinosos”, de “atentados contra o pudor”. De outro lado, estão aqueles que associados ao “tráfico de drogas”, à “prostituição” e outras “ilegalidades” correlacionadas ao crime organizado, devem ser reprimidos, confinados. Sem dúvida, com a finalidade de *proteger* o que entende-se como fronteira, a Enafron e as ações realizadas em seu bojo precisou forjar por meio e em papéis dos mais variados a fronteira como um problema.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIÃO, S. **Fazer-se no "Estado"**: uma etnografia sobre o processo de constituição dos 'LGBT' como sujeitos de direitos no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: EdUERJ; 2018.
- ABRAMS, P. "Notes on the difficulty of studying the state". *Journal of Historical Sociology*, 1(1):58-89, 1988.
- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.
- ALBUQUERQUE, J. L. C. **A dinâmica das fronteiras: os brasiguaios entre o Brasil e o Paraguai**. São Paulo: Annablume, 2010.
- ALBUQUERQUE, J. L. C.; CARDIN, E. Fronteiras e deslocamentos. **Revista Brasileira de Sociologia**, Vol. 06, No. 12, Jan-Abr/2018.
- ARAÚJO, T.B. Desenvolvimento Regional Brasileiro e Políticas Públicas Federais no Governo Lula. In: SADER, Emir (org). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo; Rio de Janeiro: Editora Boitempo; Flacso, 2013.
- BENTO, C., M. **Amazônia brasileira: conquista, consolidação e manutenção (1613-2003)**. Porto Alegre: Editora Genesis, 2003.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da Faixa de Fronteira**. Brasília: Grupo de trabalho interfederativo de integração fronteira, 2010.
- BEVILAQUA, C. B. Sobre a fabricação contextual de pessoas e coisas: as técnicas jurídicas e o estatuto do ser humano após a morte. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 7-29, Apr. 2010.
- BIONDI, Karina. **Junto e Misturado: Imanência e Transcendência no PCC**. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social), Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, 2009
- BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- BOURDIEU, P. **A distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo: Edusp, 2007.
- BLANCHETTE, T. G. & SILVA, A. P. "O Mito de Maria, uma traficada exemplar: confrontando leituras mitológicas do tráfico com as experiências de migrantes brasileiros, trabalhadores do sexo". **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, XIX (37): 79-106, 2011.
- CARNEIRO, C.; B. Camara. Políticas públicas na faixa de fronteira do Brasil: PDFF, CDIF e as políticas de segurança e defesa. *Confins* [En ligne], 41 | 2019.
- CASTILHO, S., SOUZA LIMA, A.C.; TEIXEIRA, C.C. (orgs.). **Antropologia das Práticas de Poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações**. Rio de Janeiro: Contra Capa/ Faperj, 2014.
- CORRÊA, Mariza. **Morte em família: Representações Jurídicas de Papéis Sexuais**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.
- DAS, V. **Life and Words: violence and the descent into the ordinary**. Berkeley: University of California Press, 2007.

- DAS, V.; P., D. "State and its margins: comparative ethnographies". In: Das, V.; Poole, D. (org). **Anthropology in the Margins of the State**. Santa Fe: SAR Press. pp. 3-33, 2004.
- DAVIS, N., Z. **Fiction in the Archives: Pardon Tales and their Tellers in Sixteenth Century France**. Stanford, California: Stanford University Press, 1987.
- DIAS, G. M. **Migração e crime: desconstrução das políticas de segurança e tráfico de pessoas**. 2014. 318 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP.
- DÍAZ-COTTO, J. Latinas and the War on Drugs in the United States, Latin America and Europe. In: SUDBURY, Julia (ed.). **Global Lockdown: Race, Gender and the Prison Industrial Complex**. London: Routledge: 137-153, 2005.
- FARIAS, J. **Governo de Mortes: uma etnografia da gestão de populações de favelas no Rio de Janeiro**. Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.
- FASSIN, Didier. **Humanitarian Reason: A moral history of the present**. Berkeley, 2012.
- FASSIN, Eric. **National Identities and Transnational Intimacies: Sexual Democracy and the Politics of Immigration in Europe**. *Public Culture*, 22(3), Durhan: Duke University, 2010.
- FERREIRA, L. C. de M. Pesquisar e participar da formulação de uma causa pública: notas etnográficas sobre o desaparecimento de pessoas no Brasil. *Campos-Revista de Antropologia*, 2013.
- FERREIRA, L. C. de M. **Uma etnografia para muitas ausências: o desaparecimento de pessoas como ocorrência policial e problema social**. Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-graduação em Antropologia Social do Museu Nacional – UFRJ, 2011.
- FONSECA, Claudia. O direito às origens: segredo e desigualdade no controle de informações sobre a identidade pessoal. **Revista de Antropologia**, 53(2), 2012.
- FONSECA, Claudia. As novas tecnologias legais na produção da vida familiar. *Antropologia, direito e subjetividades. Civitas – Revista de Ciências Sociais*, [S.I], v.11, n.1, p.8-23, 2011.
- FOUCAULT, Michel. **Segurança, território e população: Curso dado no Collège de France (1977-1978)**. São Paulo, Martins Fontes, 2008.
- GEERTZ, C. **Negara: O Estado-teatro no século XIX**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1991.
- GUPTA, A. **Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India**. Durham: Duke University, 2012.
- GRUPO DAVIDA. Prostitutas, "traficadas" e pânico morais: uma análise da produção de fatos em pesquisas sobre o "Tráfico de seres humanos". **Cadernos Pagu**, Campinas, SP, n. 25, p.153- 184, 2005.
- HIRATA, D. "Segurança pública e fronteiras: apontamentos a partir do 'Arco Norte'". **Ciência e Cultura**, 67 (2): 30-34, 2015.
- HULL, Mathew. **Government of paper: the materiality of bureaucracy in Urban Pakistan**. Berkeley: University of California Press, 2012.
- LEITE, M. "Violência, Crime e Polícia: o que os favelados dizem quando falam desses temas?" In: Machado da Silva, L. A. (org). **Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FAPERJ/Nova Fronteira, 2008.
- LEITE, M. Da "metáfora da guerra" ao projeto de "pacificação": favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 6, n. 2, 374-389, 2012.

- LOWENKRON, L. **Corpos em trânsito e o trânsito dos corpos**: a desconstrução do “tráfico de pessoas” em investigações da Polícia Federal. Relatório de pós-doc, Unicamp, 2014.
- LOWENKRON, L. **O tráfico de pessoas a partir do olhar policial**: construção de uma categoria criminal e desconstrução de um problema social. In: Seminário Trânsitos, crime e fronteiras, Campinas, 2015a.
- LOWENKRON, L. **O monstro contemporâneo**: a construção social da pedofilia em múltiplos planos. Tese de doutorado em Antropologia Social, Museu Nacional, UFRJ, Rio de Janeiro, 2012.
- LOWENKRON, L.; FERREIRA, L. Anthropological perspectives on documents. Ethnographic dialogues on the trail of police papers. **Vibrant, Virtual Braz. Anthr.**, Brasília, v. 11, n. 2, p. 76-112, Dez. 2014.
- LUGONES, M. G. **Obrando en autos, obrando en vidas**: formas e fórmulas de Proteção Judicial dos tribunais Preventivos de Menores de Córdoba, Argentina, nos começos do século XXI. Rio de Janeiro: E-papers: Laced/Museu Nacional, 2012.
- MALLART, F. **Cadeias Dominadas**: a Fundação CASA, suas dinâmicas e as trajetórias dos jovens internos. São Paulo, Terceiro Nome, 2014.
- MELO, F. Mover-se nas fronteiras: percursos, políticas e saberes transfronteiriços. **Revista de Antropologia da UfSCar**, 11 (1), jan./jun. 2019: 599-622.
- MELO, F.; OLIVAR, J. M. N. O ORDINÁRIO E O ESPETÁCULO NO GOVERNO DA FRONTEIRA: Normatividades de gênero em Tabatinga. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 34, n. 101, e3410116, 2019.
- NADAI, Larissa. **Entre pedaços, corpos, técnicas e vestígios**: o Instituto Médico Legal e suas tramas. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2018.
- NADAI, L. 2012. **Descrever crimes, decifrar convenções narrativas**: uma etnografia entre documentos oficiais da Delegacia de Defesa da Mulher de Campinas em casos de estupro e atentado violento ao pudor. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 2012.
- OLIVAR, José Miguel e GARCIA, Loreley. 2017. “‘Usar o corpo’: economias sexuais de mulheres jovens do litoral ao sertão no Nordeste brasileiro”. **Revista de Antropologia**, v. 60, n. 1: 140-164.
- OLIVAR, J.M. “[...] O que eu quero para a minha filha”: Rumos de (in)definição da exploração sexual no Brasil. **Mana**, v. 22, n.2, p. 435-468, 2016.
- OLIVAR, J.M. “O dia que o tráfico chegou na fronteira...”. In: Piscitelli, Adriana. Relatório de Pesquisa “Trânsitos, crime e fronteiras: gênero, tráfico de pessoas e mercados do sexo no Brasil”. CNPq Processo 404868/2012-6. Campinas: Núcleo de Estudos de Gênero PAGU/Unicamp, 2015.
- PADOVANI, N., C. “Confounding Borders and Walls: Documents, letters and the governance of relationships in São Paulo and Barcelona prisons”. **Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology**, 10, 2: 340-376, 2013.
- POTECHI, Bruna. **Fazer mulher, fazer lei**: uma etnografia da produção de leis no Congresso Nacional Brasileiro. 2018. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2018.
- PINTO, D. DE PAPEL A DOCUMENTO: UMA REFLEXÃO ANTROPOLÓGICA SOBRE OS PROCEDIMENTOS NOTARIAIS. **Revista Antropolítica**, n. 41, Niterói, p.328-356, 2. sem. 2016.
- PISCITELLI, Adriana; LOWENKRON, Laura. Categorias em movimento: a gestão de vítimas do tráfico de pessoas na Espanha e no Brasil. **Ciência e Cultura**, 2015b.

- PISCITELLI, Adriana. Amor, apego e interesse: trocas sexuais, econômicas e afetivas em cenários transnacionais. In: PISCITELLI, Adriana; ASSIS, Gláucia Oliveira de, PISCITELLI, A. Interseccionalidades, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 11, n. 2, 2008.
- RILES, A. "Introduction: In Response". In: Riles, A. (Ed.). **Documents: artifacts of modern knowledge**. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press. pp. 1-38, 2006.
- SIMÕES, J. **Dos sujeitos de direitos, das políticas públicas e das gramáticas emocionais em situações de violência sexual contra mulheres com deficiência intelectual**. Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 2019.
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos. "Sobre gestar e gerir a desigualdade: pontos de investigação e diálogo". In: \_\_\_\_ (org). **Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2002.
- SHERMA, M. A. **As políticas brasileiras para a faixa de fronteira: um olhar a partir das relações internacionais**. 2015. 245 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP.
- SNJ. Pesquisa Enafon: diagnóstico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira. Brasília: SNJ, 2013.
- SPRANDEL, M. Vou pra rua e bebo a tempestade: observações sobre os dissabores do guarda-chuva do tráfico de pessoas no Brasil. **Cadernos pagu** (47), Campinas, Núcleo de Estudos de GêneroPagu/Unicamp, 2016.
- STRATHERN, M. "Os limites da autoantropologia". In: STRATHERN, Marylin. **O efeito etnográfico e outros ensaios**. São Paulo: Cosac Naify, 2014.
- TICKTIN, M. Sexual Violence as the Language of Border Control: Where French Feminist and Anti-Immigrant Rhetoric Meet. *Signs*, 33(4), 863-889, 2008.
- VASCONCELOS, I., S. "**Desejáveis**" e "**indesejáveis**": diferencialidades e paradoxos no acolhimento de venezuelanos/as em Roraima e no Amazonas. 2021. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2021.
- VAZ, G., S. **Políticas de Defesa do governo Lula: processo de reaparelhamento das Forças Armadas**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Florianópolis, 2017.
- VIANNA, A. Quem deve guardar as crianças? Dimensões tutelares da gestão contemporânea da infância. In: Antonio Carlos de Souza Lima. (Org.). **Gestar e Gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003, v., p. 271-311.
- VIANNA, A. **Limites da Menoridade: tutela, família e autoridade em julgamento**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social/MN/UFRJ, 2002.
- VILLELA, Priscila. **As dimensões internacionais das políticas brasileiras de combate ao tráfico de drogas na década de 1990**. 2015. 161 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais: Programa San Tiago Dantas) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Relações Internacionais: Programa San Tiago Dantas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.