

O ILÍCITO NA FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI: APRENDIZADOS PARA A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

Márcio Gimene de Oliveira – gimene12@gmail.com
Doutorando em Geografia pela UFRJ

Trabalho apresentado no III Seminário Internacional América Platina. Campo Grande, 2010.

Resumo: O presente artigo procura contribuir para o debate sobre a integração sul-americana tendo como referência o estudo do ilícito na Fronteira Brasil-Paraguai. Na primeira seção é feita uma retrospectiva das origens do ilícito no espaço platino, destacando-se o papel exercido pela limitação excessiva do conceito de comércio lícito pelas coroas portuguesa e espanhola. Na segunda seção discute-se como o ilícito se apresenta nas *ciudades-gêmeas* Ponta-Porã/Pedro Juan Cabalero e Foz do Iguazu/Ciudad del Este/Puerto Iguazu. E, por fim, são apresentadas perspectivas de avanço para futuras pesquisas sobre a temática abordada.

Palavras-chave: Brasil; Paraguai; Fronteiras; Integração Sul-americana; Ilícito.

Abstract: This paper surveys some insights for the South American integration discussion having as reference the study of the illicit in the Brazil-Paraguay Border. In the first section a retrospect of the origins of the illicit in the platino space is made, being distinguished the influence of the extreme limitation of the concept of allowed commerce for the Portuguese and Spanish crowns. In the second section it is argued how the illicit is present in the *-twin-city* Ponta-Porã/Pedro Juan Cabalero and Foz do Iguazu/Ciudad del Este/Puerto Iguazu. And, finally, perspectives of advance for future researches are presented.

Key-words: Brazil; Paraguay; Borders; South American integration; Illicit.

Introdução

Pesquisa da Fundação Getúlio Vargas e do Instituto ETCO estimou que em 2009 o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro *subterrâneo* (isto é, a produção não declarada aos governos) somou cerca de 578 bilhões de reais, o que equivale a 18,4% do PIB brasileiro, quantia esta equivalente a todo o PIB da Argentina. Do lado paraguaio, em termos proporcionais, provavelmente a informalidade é ainda maior do que no Brasil. Faltam, no entanto, estatísticas a respaldar esta suposição. Em todo o planeta, estima-se que só a lavagem de dinheiro responda por 2 a 10% do PIB global (800 bilhões a 4 trilhões de dólares), cifra essa que alcança patamares ainda maiores se somadas à sonegação de impostos e outros tipos de fraudes de difícil mensuração (NAÍM, p.130).

Mundo afora se verifica a existência de atividades à margem dos sistemas legais, coordenadas ou não por redes mafiosas, que se fazem presentes nos centros urbanos a

partir de conexões com áreas de fronteiras. Faltam-nos, no entanto, instrumentos teóricos e analíticos para melhor compreendermos a natureza e as conseqüências das atividades tidas como ilegais. Diante da carência de dados e informações confiáveis, acaba-se tratando este tema como marginal. Uma espécie de variável exógena aos modelos teóricos. Postura esta que tem como resultado a ampliação do distanciamento entre as pesquisas acadêmicas e a realidade vivida pelas pessoas no dia-a-dia.

Não é objetivo deste artigo propor uma metodologia capaz de incorporar o ilícito nas reflexões acadêmicas. Busca-se apenas oferecer uma contribuição ao debate sobre a integração sul-americana tendo como referência o estudo do ilícito na Fronteira Brasil-Paraguai. É com esse espírito que a primeira seção apresenta as origens do ilícito no espaço platino. A segunda seção é dedicada aos dois conjuntos de *ciudades-gêmeas* que protagonizam a presença da Fronteira Brasil-Paraguai no noticiário policial: Ponta-Porã/Pedro Juan Cabalero e Foz do Iguaçu/Ciudad del Este/Puerto Iguazu. E a terceira seção apresenta as considerações finais.

Origens do ilícito no espaço platino

A historiografia tradicional representou o espaço colonial americano como um apêndice da economia e sociedade européia. Não se dava a devida atenção ao incipiente mercado interno e ao funcionamento de redes mercantis vinculando diferentes economias regionais (PRADO, 2002, p.133).

As trocas no interior do estuário platino e o comércio crescente permitiram a formação de uma elite mercantil sediada em Buenos Aires que controlava as redes e rotas comerciais com as regiões interiores. Todavia, o comércio entre Buenos Aires e a Colônia de Sacramento – e, mais tarde, Montevideú – funcionava na maioria das vezes à margem do sistema legal espanhol e português.

O contrabando não era uma exceção; era a regra. No espaço colonial platino as redes estruturavam-se articulando comerciantes, autoridades e outros personagens envolvidos nas transações dentro do complexo portuário. Os grupos urbanos ligados ao comércio e à burocracia, com fortes interesses e vínculos na sociedade local, acabavam exercendo o predomínio na representação política e no controle do crédito. A partir de relações familiares ou pessoais funcionavam diversas redes de fidelidades que resultavam na influência das elites locais sobre o aparato burocrático. Esse fenômeno, tido por corrupção, inscrevia-se dentro dos espaços e estratégias possíveis para os atores da sociedade em questão (PRADO, 2002, p.135).

Afinal, conforme destaca Canabrava (1984, p.78): “a limitação extremada do conceito de comércio lícito, resultou num alargamento considerável do conceito de contrabando”. A esse respeito Machado (2000) ressalta que a Espanha, ao ter adotado o regime de venda ou outorga da exploração de parcelas de comércio para particulares, tornou as linhas de comércio entre as duas colônias ilegais. Movimento semelhante, pelo lado português, verificou-se quando o Marquês de Pombal outorgou o monopólio de exploração do comércio às grandes companhias privadas, também colocando uma parte considerável do comércio colonial na ilegalidade.

Importante aqui pontuar que a definição do que é legal ou ilegal varia ao longo do tempo e do espaço de acordo com as circunstâncias e os interesses envolvidos. Conforme aponta Machado (2000, p.10),

A história dos povos e das instituições mostra que se a noção de legalidade e ilegalidade é intrínseca a toda organização social, a *condição* legal ou ilegal de qualquer ação é mutável no tempo e no espaço. Isso ocorre porque as normas jurídicas, as circunstâncias diplomáticas, os dispositivos técnicos mobilizados geram concepções de tempo e espaço distintas.

Nota-se ainda que a interpenetração de pessoas e mercadorias fazia com que os limites territoriais fossem burlados pela prática cotidiana:

As linhas demarcatórias eram estabelecidas no “além-mar” e, no “aquém”, era difícil delimitá-las. Não eram precisas, não havia interesse em obedecê-las. Pelas raias fronteiriças, bandeavam-se pessoas, animais, mercadorias e, dentre estas, escravos. Enquanto os governos coloniais estipulavam domínios, a população transitava sobre marcos e linhas imaginárias (REICHEL, 2003, p.285).

É neste contexto que se formam as instituições platinas. Leis e normas definidas ao longe, sofrendo resistências dissimuladas das populações locais, que logo aprenderam a buscar como estratégia de sobrevivência os eventuais benefícios desta situação. Aqui reside uma questão teórica de particular importância. Afinal,

A complexidade dos caminhos traçados pelos circuitos [legais e ilegais] não é necessariamente um reflexo da complexidade dos circuitos mas da complexidade do território. Sendo assim, não é possível pensar o território como algo sobre o qual se atua, e sim como algo com o qual se interage. É essa interação que define tanto o limite como a fronteira, e é ela que determina o sucesso ou fracasso de qualquer intento de controle da condição de legalidade e ilegalidade (MACHADO, 2000, p.13).

E o fato é que as metrópoles colonialistas não tinham autoridade moral para exigir dos colonos respeito a leis e normas de discutível teor. Para ilustrar esse ponto vale lembrar, por exemplo, que naquela época um navio era considerado *pirata* por determinado monarca quando este não recebia parte dos lucros auferidos na sua atividade. No entanto, se o capitão do navio reconhecesse a autoridade do monarca, obtinha a famosa *carta de corso*, que nada mais era do que uma autorização para saquear navios com bandeiras alheias.

Hoje a expressão *pirata* remonta aos produtos falsificados amplamente vendidos nos centros urbanos brasileiros, muitos dos quais introduzidos no país pela fronteira com o Paraguai. Campanhas publicitárias *contra a pirataria* procuram associar o consumo de produtos tidos como ilegais ao financiamento das chamadas *organizações criminosas*. Os *piratas* de outrora possuem atualmente codinomes não menos sugestivos. São *terroristas, traficantes, guerrilheiros...* Uma salada política, ideológica e comercial que demanda certa dose de cautela aos que desejam abordar a temática.

Par de problemas, ou caminho para a integração?

Dois conjuntos de *ciudades-gêmeas* protagonizam a presença da Fronteira Brasil-Paraguai no noticiário policial: Ponta-Porã/Pedro Juan Cabalero e Foz do Iguaçu/Ciudad del Este/Puerto Iguazu. A primeira área teve sua ocupação impulsionada ao término da Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870), quando seus extensos ervais interessaram Thomaz Laranjeira, fornecedor de víveres que acompanhava a Comissão Mista de Limites Brasil-Paraguai. Valendo-se da amizade com Enéas Galvão, Presidente da Província de Mato Grosso, Thomaz Laranjeira obteve autorização em 1882 para explorar os ervais mato-grossenses (BIANCHINI, 1998, p.84).

Anos depois seria fundada a Companhia Matte Laranjeira, com capital misto brasileiro e argentino. A Companhia exportava pelos rios Paraguai e Paraná a matéria-prima do mate para a Argentina, onde se fazia o beneficiamento, venda e revenda. Como os ervais estendiam-se por território brasileiro e território paraguaio, a Companhia foi incorporando terras dos dois lados da divisa, tornando-se um pequeno império extrativista que definiu durante anos a identidade regional e o poder de algumas famílias de Mato Grosso (o Estado de Mato Grosso do Sul só foi criado na década de 1970). Da rede de armazéns e escritórios de gerência surgiram as sedes de municípios como Ponta Porã (BRASIL, 2005, p.232).

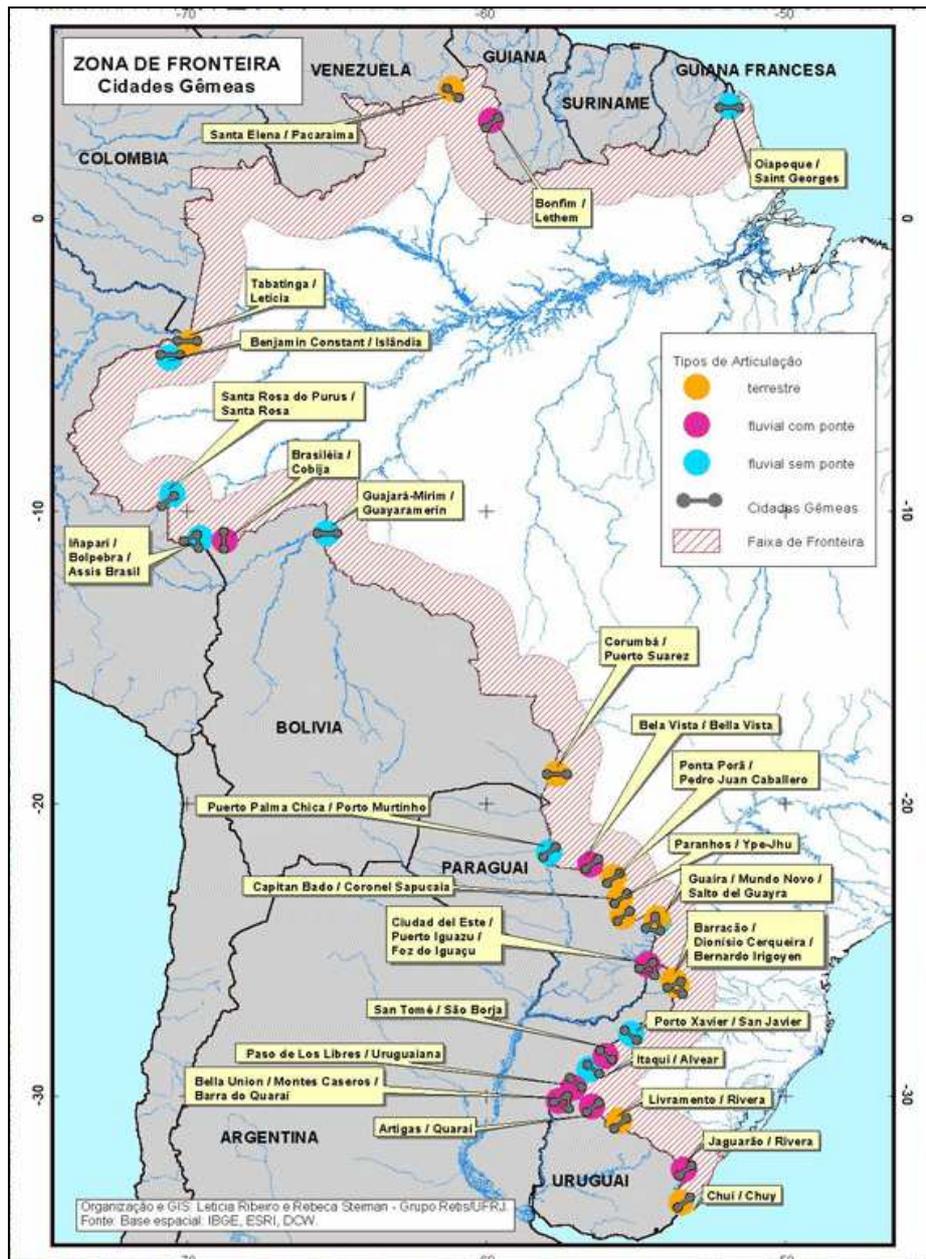
Do lado paraguaio, Pedro Juan Cabalero encontra-se no departamento de Amambay, considerado atualmente o maior produtor de maconha no país. As informações a esse respeito são precárias. Acredita-se, no entanto, que a maior parte destas plantações e da logística de comercialização seja controlada por brasileiros. Pedro Juan Cabalero destacou-se também ao abrigar bancos que funcionavam como ponte para operações triangulares, mecanismo muito utilizado por empresas e o sistema bancário brasileiro durante os anos de alta inflação. A abertura relativa às importações na década de 1990, o controle do processo inflacionário e a reforma do sistema bancário no Brasil reduziram essa função das cidades-gêmeas, e foi particularmente prejudicial a Pedro Juan Caballero, pois, ao contrário de Ciudad del Este, não abrigava as *maquilas* de produtos brasileiros para compensar a redução do turismo de compra e a função bancária (BRASIL, 2005, p.239).

Desde a segunda metade do século XX o Paraguai havia se transformado em uma espécie de porto franco, como forma de estimular o comércio transfronteiriço e burlar as tentativas dos estados nacionais sul-americanos (notadamente Brasil e Argentina) de incentivar a produção interna por meio de impostos sobre as importações. Foi esta diferença entre normas e políticas nacionais que levou ao aparecimento dos *sacoleiros*, que abastecem os centros urbanos brasileiros com produtos originários da China e de países árabes, muitos dos quais falsificados e de baixa qualidade. Mais do que em Pedro Juan Cabalero, a atuação dos *sacoleiros* se consolidou em Ciudad del Este, vizinha de Foz do Iguaçu e Puerto Iguazu.

Foz do Iguaçu, que havia sido fundada em 1888 como Colônia Militar, começou a receber, a partir da década de 1930, expressivas levas de colonos italianos e alemães e

de agricultores provenientes do Rio Grande do Sul. Na década de 1960 a cidade foi conectada por via rodoviária com o interior do Brasil e, em 1965, inaugurou-se a Ponte da Amizade, unido-a a Ciudad del Este, que havia sido fundada em 1957 no contexto da marcha para o leste promovida pelo presidente paraguaio Alfredo Stroessner. Ao contrário de Foz do Iguaçu, o centro de Ciudad del Este se situa justamente na desembocadura da Ponte da Amizade, como se fosse uma prolongação desta. Sua característica principal é a aglomeração de milhares de pequenos negócios e galerias comerciais especializados em produtos eletrônicos e de informática que são vendidos de maneira formal e informal. Os produtos importados, livres de impostos, atraem compradores finais e revendedores, que abastecem principalmente as feiras e centros comerciais das grandes cidades brasileiras. Em 1996, a revista de negócios Forbes elegeu Ciudad del Este como o terceiro centro internacional em importância comercial, atrás apenas de Miami e Hong Kong.

Mapa: Zona de Fronteira – Cidades Gêmeas



Fonte: www.igeo.ufrj.br/fronteiras

Entre os cerca de 170 mil habitantes de Ciudad del Este pode-se ouvir uma multiplicidade de idiomas que vai do guarani ao árabe, passando pelo português, espanhol e chinês. Destaque para a comunidade árabe, composta por cerca de 18 mil habitantes (90% dos quais de origem libanesa e grupos menores de sírios, egípcios, palestinos e jordanianos). Os árabes estão entre os principais proprietários das galerias comerciais e negócios de Ciudad del Este e das cadeias de supermercados e lojas de Foz do Iguazú. Predominantemente mulçumanos, fundaram escolas confessionais, centros islâmicos e mesquitas em ambos os lados da fronteira. Seu desempenho comercial os levou à liderança na criação de associações como a Câmara de Comércio de Ciudad del Este e a Câmara de Comércio Paraguaio-Árabe.

Já Puerto Iguazu é bem menos movimentada do que as vizinhas brasileira e paraguaia. Sua associação à Foz do Iguaçu e Ciudad del Este como constituintes de uma região relativamente homogênea tem origem nos incidentes em Buenos Aires envolvendo a embaixada de Israel (em 1992) e a Asociación de Mutuales Israelitas (em 1994). Dada a forte presença de muçulmanos em Ciudad del Este e Foz do Iguaçu, forjou-se o discurso de que haveria ali uma *zona cinzenta* suspeita de abrigar *terroristas*. Discurso este que voltou a tona a partir de 11 de setembro de 2001, no contexto da chamada *guerra ao terror*. O fato, entretanto, é que tais alegações nunca chegaram a ser provadas (MONTENEGRO e BÉLIVEAU, 2006).

Enquanto isso, a economia paraguaia, mais aberta do que as de Brasil e Argentina, vem se desenvolvendo puxada pelo consumo destes dois países. É o que indica, por exemplo, Penner (1998) e Masi, Penner e Dietze (2000). No entanto, conforme assinala Masi (2008), é importante que o Paraguai substitua o modelo de *integração orientada à intermediação* por um modelo de *integração orientada à produção*. A esse respeito Masi (2008) discorda da visão pessimista sobre o Mercosul que prevalece em seu país. Cita dentre os exemplos de benefícios decorrentes do Mercosul justamente o aumento da participação de bens não tradicionais na pauta de exportação paraguaia, cujo destino prioritário tem sido Brasil e Argentina.

De fato, agregar valor à produção paraguaia certamente contribuirá para o desenvolvimento do país e para a mitigação de problemas associados às atividades ilícitas. A ampla disponibilidade de energia da Usina Hidrelétrica de Itaipu por si só representa um grande diferencial a estimular a agroindustrialização e a produção manufatureira, que se somarão aos serviços como atividades geradoras de maior emprego e renda. Quanto à antiga aspiração paraguaia de obter acesso aos Oceanos Atlântico e Pacífico, é possível que nos próximos anos aconteçam avanços especialmente nos modais ferroviário e rodoviário.

Perspectivas de avanço

A complexidade das questões aqui tratadas, somadas a outras de semelhante relevância, fazem com que muitos pesquisadores e atores sociais demonstrem certo ceticismo quanto às perspectivas integracionistas. Os pontos controversos envolvendo a Fronteira Brasil-Paraguai não chegam a formar um obstáculo intrasponível à integração, mas demandam atenção especial. Além das questões envolvendo contrabando, lavagem de dinheiro e tráfico de drogas e armas, destacam-se os seguintes pontos: o histórico de disputas por limites territoriais; o trauma da Guerra da Tríplice Aliança; a política externa pendular paraguaia frente a Brasil e Argentina; a repartição desigual de custos, riscos e benefícios da Usina Hidrelétrica de Itaipu; e a incerteza fundiária relativa aos *brasiguaios*.

São polêmicas de forte conteúdo emotivo, alimentadas pela falta de conhecimento mínimo sobre nosso passado. Muito há que se pesquisar, publicar e debater sobre cada um desses assuntos, de maneira que sejam parcialmente superadas desconfianças e preconceitos que envolvem as populações dos dois países, com destaque para os que jamais pisaram nas terras fronteiriças. Aliás, diante do voluntarismo natural que cerca a temática da integração regional, não custa lembrar que trata-se de um processo de longa maturação, sujeito a avanços e recuos de acordo com

os conflitos de interesses e circunstâncias locais. A esse respeito cabe ressaltar o alerta de Alejandro Grimson (2000, p.27):

El discurso latinoamericanista, más allá de su efectividad política, en algunas ocasiones se convierte en un obstáculo para comprender las relaciones entre grupos sociales en esta región. Cuando la “hermandad” entre los pueblos es un presupuesto del investigador, resultan invisibles la realidad cotidiana de negociaciones e conflictos, la producción de imágenes negativas de los vecinos, las disputas de intereses.

No que se refere às atividades consideradas ilícitas, os desafios são consideráveis. Por exemplo, são recorrentes na Fronteira Brasil-Paraguai as apreensões de maconha. Existe demanda e oferta. Entre as duas, a proibição tanto do consumo quanto da produção e da comercialização. Não seria mais sensato legalizar e tributar essa atividade? Por outro lado, a indústria do tabaco é legalizada nos dois países. Mas dado que os impostos sobre cigarros são maiores no Brasil do que no Paraguai, esta acaba sendo uma das principais atividades de contrabando entre os dois países, com a presença de indícios de corrupção e violência tão ou mais frequentes do que no caso da maconha. A solução, neste caso, passa possivelmente pela harmonização das alíquotas tributárias nos dois países, o que depende de acordos na escala nacional e entre os sócios do Mercosul.

Mas o desafio aqui não se resume à busca de soluções pontuais para esta ou aquela atividade. A questão crucial é entender que as áreas de fronteiras costumam apresentar distinções no arcabouço jurídico e econômico que acabam funcionando como estímulo para a obtenção de vantagens na estratégia cotidiana de sobrevivência. São áreas periféricas em relação aos centros políticos e econômicos dos seus respectivos países, mas por outro lado são áreas centrais na experimentação diária do processo de integração regional. Daí a importância de que a centralidade do ilícito e das fronteiras se manifeste também a nível teórico e analítico. Não mais apenas como pretensa exceção à regra, mas sim como parte inerente a própria regra.

Brasil e Paraguai, com toda sua diversidade, atritos e perspectivas, representam talvez o que há de mais concreto no vasto campo de desafios da integração sul-americana. Um tido como gigante, rico e potente, apesar de cruelmente desigual. O outro representado como pequeno, pobre e impotente, apesar de romanticamente guarani. O primeiro, cantado em verso e prosa como *país do futuro*. O segundo, saudosamente retratado como *país do passado*. Do encontro entre essas duas culturas muito se pode aprender. Seja com os erros, seja com os acertos.

Referências bibliográficas

BIANCHINI, Odaléa. **A Companhia Matte Larangeira e a ocupação da terra do sul de Mato Grosso, 1880-1940**. Campo Grande: Editora da UFMS, 1998.

BRASIL. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais, Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, Grupo RETIS – IGEO/UFRJ. Brasília, 2005.

CANABRAVA, Alice. **O comércio português no Rio da Prata: 1580-1640**. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia; São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1984.

COSTA, Rogério H. da. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

FIORI, José Luís. **O Poder Global e a Nova Geopolítica das Nações**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

GOIRIS, Fabio. **Descubriendo La Frontera: historia, sociedad y política en Pedro Juan Caballero**. Ponta Grossa: INPAG, 1999.

GRIMSON, Alejandro. **Introducción ¿Fronteras políticas versus fronteras culturales?** In GRIMSON, Alejandro (org). *Fronteras, naciones e identidades*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus-La Crujía, 2000.

IBRE-FGV e Instituto ETCO. **Estimação do tamanho da economia subterrânea no Brasil**. Disponível em <http://www.etc.org.br/>. Acesso em 23 de julho de 2010.

LIST, Georg Friedrich. **Sistema Nacional de Economia Política**. São Paulo: Nova Cultural, 1986 [1841].

MACHADO, Lia Osório de. **Limites, fronteiras, redes**. In T.M.Strohaecker, A.Damiani, N.O.Schaffer, N.Bauth, V.S.Dutra (org.). *Fronteiras e Espaço Global*, AGB-Porto Alegre, Porto Alegre, 1998, p.41-49.

_____. **Limites e Fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade**. Revista Território nº 8, 2000, pp. 9-29.

MASI, Fernando. **Inserción económica de Paraguay en el mundo**. In: BORDA, Dionisio (org.). *Memorándum para el gobierno 2008-2013*. Asunción: Cadep, 2008.

MASI, F., PENNER, R. DIETZE, R. **Evaluación del rol de las regiones fronterizas en el proceso de desarrollo económico del Paraguay: tres estudios de casos**. Departamento de Economía Internacional, Banco Central del Paraguay. Asunción, 2000.

MONTENEGRO, Silvia e BÉLIVEAU, Verónica Giménez. **La Triple Frontera: Globalización y Construcción Social del Espacio**. Buenos Aires: Miño e Dávila Editores, 2006.

NAÍM, Moisés. **Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

OLIVEIRA, Márcio Gimene de. **A Fronteira Brasil-Paraguai: principais fatores de tensão do período colonial até a atualidade**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Geografia. Universidade de Brasília, 2008.

PENNER, R. **Movimiento Comercial y Financeiro de Ciudad del Este: Perspectivas dentro del proceso de integración**. Assunción: Banco Central del Paraguay, Gerencia de Estudios Economicos, 1998.

PRADO, Fabrício Pereira. **A Colônia de Sacramento: o extremo sul da América portuguesa no século XVIII**. Porto Alegre: F. P. Prado, 2002.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4ªed. 2ª reimpressão. São Paulo: Edusp, 2006.

STEINBERGER, Marília (org). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.

REICHEL, Heloísa Jochims. **Personagens fronteiriços em tempos de guerra: a região platina (1811-1820)**. In Fronteiras: paisagens, personagens, identidades. Horacio Gutiérrez, Márcia R. C. Naxara e Maria Aparecida de S. Lopes (orgs). Franca: UNESP; São Paulo: Olho D'água, 2003, p.281-300.