

AUTORES

**LUCAS MANOEL DA SILVA CABRAL**  
**ERICA CAVALCANTI RANGEL**  
**VERA LUCIA GOMES BORGES**

COORDENAÇÃO GERAL

**MARIA JOSÉ DOMINGUES DA**  
**SILVA GIONGO**

# **SUSTENTABILIDADE ATRAVÉS DO FORTALECIMENTO E COORDENAÇÃO DE INICIATIVAS DE CONTROLE DO TABACO EM NÍVEIS ESTADUAL E MUNICIPAL**

SUMÁRIO EXECUTIVO – ATIVIDADE 2.1.1  
CONTRABANDO DE PRODUTOS DE TABACO EM  
MUNICÍPIOS DE FRONTEIRA: O CASO DE PONTA PORÃ (MS)

PROJETO BRAZIL 33-02

**CEPESC**



Esta obra é disponibilizada nos termos da Licença Creative Commons – Atribuição – Não Comercial – Compartilha igual 4.0 Internacional. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte. Todos os direitos reservados.

### **Criação, Informação e Distribuição**

MINISTÉRIO DA SAÚDE

Instituto Nacional de Câncer (INCA)

Coordenação de Prevenção e Vigilância (CONPREV)

Divisão de Controle de Tabagismo (DITAB)

Rua Marquês de Pombal, 125 - Centro 20230-240. Rio de Janeiro-RJ. [www.gov.br/inca](http://www.gov.br/inca)

### **Autores / Organização**

Lucas Manoel da Silva Cabral

Erica Rangel Cavalcanti

Vera Lucia Gomes Borges

### **Coordenação do Projeto Sustentabilidade**

2023 – 2025:

Maria José Domingues da Silva Giongo

### **Agradecimentos à equipe da DITAB/INCA (2020–2025)**

Aline de Mesquita Carvalho

André Salem Szklo

Ednei Cesar de Arruda Santos Junior

Fabiana da Gloria Pinheiro Nogueira Ferreira

Luciane Machado Pizetta

Marcela Roiz Martini

Maria Raquel Fernandes Silva

Neilane Bertoni dos Reis

Ricardo Henrique Sampaio Meirelles

Rita de Cassia Martins

### **Revisão de Texto, Projeto Gráfico e Ilustração**

RB Edições - Diniz Gomes dos Santos

### **Apoio**

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Centro de Estudos, Pesquisa e Desenvolvimento

Tecnológico em Saúde Coletiva (Cepesc)

Vital Strategies

Bloomberg Philanthropies

# SUMÁRIO



INTRODUÇÃO .....	5
METODOLOGIA .....	6
ACHADOS PRINCIPAIS.....	7
RESULTADOS DA ATIVIDADE 2.1.1 .....	8
RECOMENDAÇÕES.....	9
ANEXO .....	10



# INTRODUÇÃO

O projeto “Sustentabilidade através do fortalecimento e coordenação de iniciativas de controle do tabaco em níveis estadual e municipal” (BRAZIL 33-02) tem como objetivo geral fortalecer a rede do Programa Nacional de Controle do Tabaco (PNCT) em estados, municípios brasileiros e no Distrito Federal, promovendo recomendações baseadas em evidências, fomentando ações de sustentabilidade e assegurando a continuidade das políticas públicas de controle do tabaco e do tabagismo em alinhamento à Convenção-Quadro Sobre o Controle do Uso do Tabaco e de Seus Protocolos.

A iniciativa é desenvolvida pela Divisão de Controle do Tabagismo e de Outros Fatores de Risco (DITAB), da Coordenação de Prevenção e Vigilância (CONPREV), do Instituto Nacional de Câncer (INCA), do Ministério da Saúde (MS), em parceria com o Centro de Estudos, Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico em Saúde Coletiva (CEPESC), com apoio financeiro da Vital Strategies e da Bloomberg Philanthropies.

Este sumário apresenta os resultados da Atividade 2.1.1, que consistiu em realizar um estudo piloto em município brasileiro de fronteira com outro país latino-americano, com o objetivo de compreender os desafios para a coordenação municipal do PNCT. O município selecionado foi Ponta Porã (Mato Grosso do Sul), na fronteira seca com Pedro Juan Caballero (Paraguai), uma das chamadas “cidades gêmeas” da América do Sul.



## METODOLOGIA

- ♦ **Abordagem:** estudo qualitativo, de caso único, realizado em 2024.
- ♦ **Fontes:** observação direta no território, conversas informais com atores locais, coleta de imagens e análise documental.
- ♦ **Categorias de análise:** (1) dinâmicas socioeconômicas e culturais; (2) geografia e infraestrutura da fronteira; (3) governança e corrupção; (4) impactos sobre a saúde pública; (5) economia política do contrabando.

# ACHADOS PRINCIPAIS

- ♦ Integração socioeconômica e cultural: a fronteira é marcada por intensa conurbação e circulação cotidiana de pessoas, bens e serviços, com forte naturalização do contrabando como prática de sobrevivência.
- ♦ Determinantes estruturais do contrabando: disparidades tributárias entre Brasil e Paraguai, fragilidades institucionais, corrupção e ausência de alternativas econômicas sustentáveis.
- ♦ Governança fragilizada: redes criminosas transnacionais e corrupção local dificultam a aplicação das leis e comprometem a legitimidade das instituições públicas.
- ♦ Impactos sobre a saúde pública: a ampla disponibilidade de cigarros ilegais a preços muito baixos favorece a iniciação precoce, dificulta a cessação e agrava a carga de doenças atribuíveis ao tabagismo, com alto custo para o SUS.
- ♦ Riscos à segurança e ao desenvolvimento: o contrabando alimenta redes criminosas, violência e insegurança, além de comprometer o desenvolvimento sustentável e a arrecadação municipal.



## RESULTADOS DA ATIVIDADE 2.1.1

- ♦ Produção de artigo científico sobre o contrabando de produtos de tabaco em Ponta Porã–Pedro Juan Caballero, que sistematiza evidências sobre determinantes, impactos e desafios da governança local.
- ♦ Contribuição para a agenda nacional e internacional de controle do tabaco, ao alinhar o estudo ao Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco, ratificado pelo Brasil em 2018.
- ♦ Elaboração de recomendações para o fortalecimento do PNCT em municípios de fronteira.



# RECOMENDAÇÕES

1. Fortalecer a cooperação internacional entre Brasil e Paraguai, com canais conjuntos de monitoramento, fiscalização e responsabilização.
2. Combinar repressão qualificada com desenvolvimento local, oferecendo alternativas produtivas para reduzir a dependência econômica do contrabando.
3. Aprimorar a reforma tributária com imposto seletivo sobre produtos de tabaco, destinando parte da arrecadação a ações de prevenção e tratamento.
4. Investir em inteligência de fronteira, capacitação técnica e uso de tecnologias de rastreamento para aumentar a efetividade da fiscalização.
5. Ampliar ações de educação cidadã, conscientizando sobre os impactos sociais, sanitários e econômicos do contrabando.
6. Assegurar protagonismo federal e estadual no enfrentamento do problema, resguardando municípios da exposição direta ao crime organizado.

## **CONTRABANDO DE PRODUTOS DE TABACO NA FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI: O CASO DE PONTA PORÃ E PEDRO JUAN CABALLERO**

Lucas Manoel da Silva Cabral

Vera Lúcia Gomes Borges

Maria José Domingues da Silva Giongo

André Szklo

Erica Cavalcanti Rangel

### **RESUMO**

Este artigo analisa as dinâmicas sociais, econômicas e institucionais que estruturam o contrabando de produtos de tabaco na fronteira entre Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai), uma das chamadas Cidades Gêmeas da América do Sul. A partir de uma abordagem qualitativa, com estudo de caso único e trabalho de campo realizado em 2024, o estudo examina as causas do contrabando, seus impactos na saúde pública, na economia e na governança local, bem como os limites das estratégias de enfrentamento adotadas até o momento. A pesquisa considerou entrevistas e observação direta no território. Os resultados indicam que o contrabando não se restringe a uma prática isolada, mas constitui parte estruturante da economia informal local, sendo alimentado por assimetrias tributárias, vulnerabilidades institucionais e ausência de alternativas econômicas sustentáveis. A análise revelou ainda a articulação entre redes ilícitas, corrupção e enfraquecimento das políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde e da segurança. O estudo aponta a necessidade de políticas intersetoriais e cooperação entre os entes federativos, bem como da articulação com organismos internacionais, conforme previsto no Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco. Conclui-se que o enfrentamento do contrabando na região fronteiriça exige uma abordagem sistêmica e sensível às especificidades territoriais, que combine ações de repressão qualificada com estratégias de desenvolvimento local e inclusão social.

**Palavras-chave:** Contrabando de tabaco; Fronteira Brasil–Paraguai; Saúde pública; Governança; Desenvolvimento regional.

This article analyzes the social, economic, and institutional dynamics that shape the smuggling of tobacco products across the border between Ponta Porã (Brazil) and Pedro Juan Caballero (Paraguay), one of the so-called Twin Cities of South America. Based on a

qualitative approach, using a single case study and fieldwork conducted in 2024, the study examines the causes of smuggling, its impacts on public health, the economy, and local governance, as well as the limitations of current enforcement strategies. The research included interviews and direct observation in the territory. The findings show that smuggling is not an isolated practice but a structural component of the local informal economy, driven by tax asymmetries, institutional vulnerabilities, and the lack of sustainable economic alternatives. The analysis also reveals the links between illicit networks, corruption, and the weakening of public policies, particularly in the health and security sectors. The study highlights the need for intersectoral policies and cooperation among government levels, as well as coordination with international bodies, as established in the Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products. It concludes that addressing tobacco smuggling in border regions requires a systemic and territory-sensitive approach, combining qualified enforcement with strategies for local development and social inclusion.

**Keywords:** Tobacco smuggling; Brazil–Paraguay border; Public health; Governance; Regional development.

## INTRODUÇÃO

As fronteiras entre países podem contribuir para a prática de atividades ilegais, entre as quais o contrabando de produtos de tabaco se destaca como um problema significativo, com impactos sobre a saúde pública, a economia e as estruturas sociais das nações envolvidas. No caso da fronteira entre Ponta Porã, no Brasil, e Pedro Juan Caballero, no Paraguai, o comércio ilícito de cigarros persiste há décadas apesar das tentativas de controle e da regulamentação vigente no Brasil (Brasil, 2018), desafiando as políticas implementadas na região. No Paraguai, a baixa tributação, a inexistência de exigência de registro para produtores, a ausência de controle sobre a produção, importação e distribuição, somadas à frágil governança policial e aduaneira, contribuem para um cenário permissivo à produção ilícita de cigarros, frequentemente tolerada ou não fiscalizada pelo Estado (Iglesias et al., 2018). Além disso, esse ambiente de ilegalidade favorece a coexistência de diversas práticas ilícitas também no Brasil, como o trabalho análogo à escravidão em fábricas clandestinas instaladas em território brasileiro para a produção de cigarros falsificados (Metrópolis, 2023), a venda de cigarros avulsos, inclusive para menores de idade, e o descumprimento da proibição de fumar em ambientes coletivos fechados (Szklo et al., 2023; Szklo, 2024). Esses elementos revelam que o comércio ilegal de derivados do tabaco se mantém, sustentado por uma estrutura articulada que envolve fragilidades institucionais e regulatórias em ambos os países (Receita Federal, 2025; Iglesias et al., 2017).

Esta região, caracterizada por sua porosidade geográfica e complexidade socioeconômica, favorece o trânsito ilícito de mercadorias, incluindo produtos de tabaco, em função da combinação de fatores geográficos, econômicos e sociais que dificultam os esforços de fiscalização e controle. O *Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco*, instrumento complementar à Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco, define o comércio ilícito como “toda prática ou conduta proibida por lei relativa à produção, envio, recepção, posse, distribuição, venda ou compra, incluída toda prática ou conduta destinada a facilitar

essa atividade” (WHO, 2013). Tanto o contrabando quanto a fabricação ilícita de cigarros se enquadram nessa definição e configuram formas de comércio ilegal que subtraem receitas fiscais substanciais dos governos e minam as políticas públicas de controle do tabaco, ao facilitar o acesso a produtos mais baratos e de menor regulação (Szklo et al., 2018; Shafey et al., 2002).

O problema do contrabando na fronteira entre Ponta Porã e Pedro Juan Caballero não é apenas uma questão econômica ou de saúde pública; ele também está profundamente entrelaçado com aspectos de segurança, devido ao envolvimento de redes de organizações criminosas de caráter transnacional. Essas redes articuladas facilitam o fluxo ilegal de mercadorias, desafiando a capacidade de resposta das autoridades locais e nacionais (OECD, 2012). A atuação dessas organizações, muitas vezes vinculadas à produção ilícita de cigarros no Paraguai e ao seu escoamento para países vizinhos, tem sido documentada como parte de uma engrenagem mais ampla que envolve interesses industriais e ausência de fiscalização efetiva (Iglesias et al., 2018). Além disso, a ampla oferta e o baixo custo dos produtos de tabaco contrabandeados dificultam a cessação do tabagismo e favorecem a iniciação ao consumo, especialmente entre populações mais vulneráveis (Drope et al., 2022). A região da fronteira com o Paraguai concentra os menores preços desses produtos no Brasil, o que contribui significativamente para a experimentação precoce e o desenvolvimento da dependência à nicotina (Szklo & Drope, 2024).

Em resposta a esses desafios, políticas de cooperação transfronteiriça têm sido propostas, sendo a principal delas a implementação efetiva do *Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco*, instrumento internacional ratificado pelo Brasil em 2018, que busca harmonizar legislações, fortalecer mecanismos de rastreamento e ampliar a cooperação entre países (WHO, 2013). No entanto, sua aplicação enfrenta sérios entraves, especialmente pela interferência da indústria do tabaco e de setores do próprio governo que demonstram pouco interesse na sua adoção plena, atuando para perpetuar o cenário favorável ao comércio ilícito, como no caso paraguaio (Szklo; Iglesias, 2020; Drope et al., 2022). No Brasil, a atuação de entidades como o Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO) e o Fórum Nacional contra a Pirataria e Ilegalidade (FNCP) tem influenciado autoridades e defendido medidas como a redução de impostos sobre o cigarro legal como solução para o mercado ilegal, contrariando evidências internacionais e o espírito do Protocolo (Ribeiro; Pinto, 2020). Ainda que haja casos de corrupção nos pontos de controle fronteiriço, o problema é mais amplo e envolve estruturas institucionais, incluindo o poder judiciário e diplomático. A eficácia de qualquer política transfronteiriça depende, portanto, não apenas da implementação de acordos internacionais, mas também do enfrentamento paralelo à corrupção e da resistência às pressões da indústria do tabaco (Szklo et al., 2018).

Diante deste cenário, o presente artigo se propõe a analisar as dinâmicas do contrabando de produtos de tabaco na fronteira entre Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai), a partir de um estudo de caso qualitativo. São investigadas as causas institucionais e econômicas que sustentam esse mercado ilegal, suas consequências para a saúde pública, a

segurança e o desenvolvimento local, bem como as estratégias de enfrentamento adotadas pelo poder público.

## METODOLOGIA

Trata-se de estudo de caso único, exploratório, com abordagem qualitativa, realizado no município fronteiro de Ponta Porã, pertencente ao estado do Mato Grosso do Sul, no Brasil. Ponta Porã é estrategicamente importante como uma das Cidades Gêmeas, e sofre com os impactos causados pelo contrabando de produtos de tabaco devido à sua localização na fronteira com Pedro Juan Caballero, Paraguai. A opção pela abordagem qualitativa e pelo estudo de caso único fundamenta-se na proposta de Minayo (2014), que defende essa estratégia como adequada para compreender fenômenos complexos, inseridos em contextos sociais específicos.

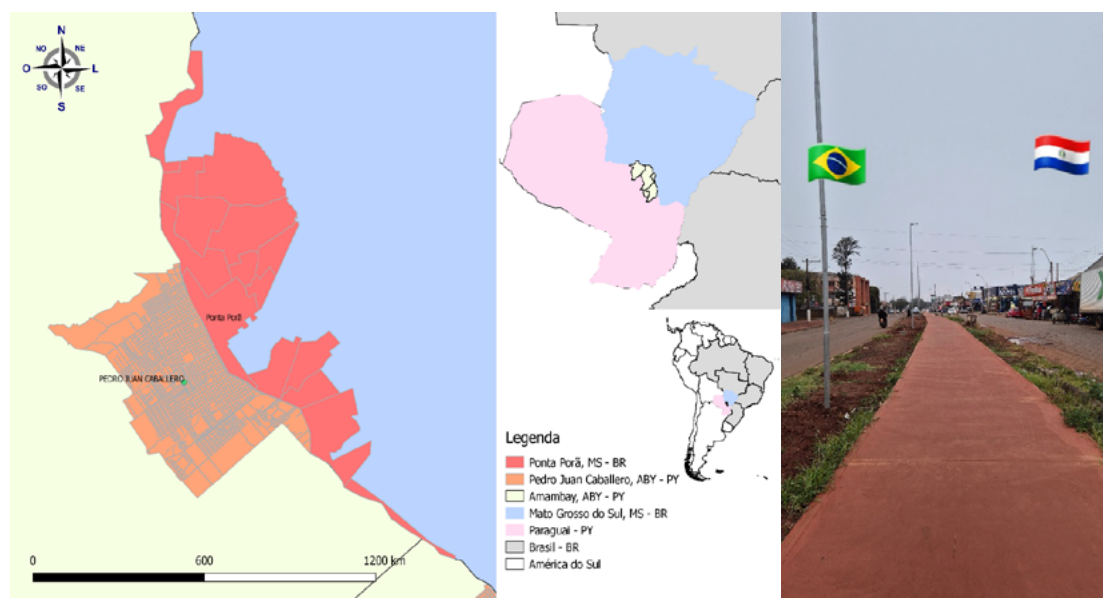
Ponta Porã é um dos municípios brasileiros que compõem as Cidades Gêmeas, conforme definido pelo Ministério da Integração Nacional (MIN) em 2014. Esse conceito aplica-se a municípios situados na linha de fronteira que apresentam significativo potencial de integração econômica, social e cultural com cidades de países vizinhos (Silva; Ribeiro, 2018). Sua localização é estratégica, pois permite o acesso pela BR-163, rodovia que atravessa o país de Norte a Sul. No entanto, essa vantagem também transforma Ponta Porã em uma das principais rotas de contrabando, possibilitando o acesso direto ao Paraguai, interligando um complexo de rotas secundárias e facilitando o transporte de mercadorias ilegais.

Em julho de 2024, foram realizadas visitas técnicas e observações diretas nos pontos de venda e em locais estrategicamente identificados como principais rotas de contrabando nos municípios de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. Essas atividades permitiram uma avaliação direta das dinâmicas de mercado e das operações de fiscalização. Por motivos de segurança, não foram conduzidas entrevistas estruturadas com profissionais atuantes nos municípios. No entanto, foram realizadas conversas informais com diversos atores locais, com o objetivo de compreender suas percepções e obter uma melhor compreensão dos desafios enfrentados no território. Para proteger a identidade dos participantes do estudo, não serão mencionadas suas profissões, vínculos empregatícios ou quaisquer outras informações que possam identificá-los.

A análise temática foi orientada por cinco categorias principais, que refletem a complexidade do fenômeno estudado: (1) dinâmicas socioeconômicas e culturais na fronteira Brasil-Paraguai, (2) infraestrutura e características geográficas da região fronteira, (3) governança, corrupção e os desafios no controle do contrabando de produtos de tabaco, (4) impactos do contrabando de tabaco sobre a saúde pública, e (5) economia política do contrabando na fronteira entre Brasil e Paraguai.

O cenário de estudo foi constituído por dois municípios: Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai) (figura 1).

**Figura 1** – Áreas de Influência e localização: Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, fronteira Brasil-Paraguai, América do Sul.



**Fonte:** elaboração própria, utilizando informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo de 2022 e do Instituto Nacional de Estatística do Paraguai (INE Paraguay), Censo de 2022. As análises foram realizadas com o auxílio do software de georreferenciamento QGIS.

Os municípios de Ponta Porã, no Brasil, e Pedro Juan Caballero, no Paraguai, apresentam características territoriais distintas conforme os dados mais recentes dos censos de 2022. Ponta Porã possui uma população de 92.017 habitantes e uma área de 5.330,40 km<sup>2</sup>, enquanto Pedro Juan Caballero tem uma população maior, com 122.190 habitantes, em uma área de 4.733 km<sup>2</sup>. Em termos socioeconômicos, Ponta Porã apresenta um Índice de Gini de 0,6 e uma renda per capita de US\$ 130,67. Já Pedro Juan Caballero tem um Índice de Gini<sup>1</sup> de 0,43 e uma renda per capita significativamente menor, de US\$ 0,33 (Tabela 1).

**Tabela 1** – Indicadores demográficos e socioeconômicos dos municípios Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai), 2010 e 2022.

Municípios	Ponta Porã (Brasil)	Pedro Juan Caballero (Paraguai)
Caracterização do Território		
População (hab.) <sup>2</sup>	92.017	122.190
Área (km <sup>2</sup> ) <sup>2</sup>	5.330,40	4.733
Índice de Gini <sup>1</sup>	0,6	0,43
Renda per capita <sup>1</sup>	\$130,67	\$0,33
% da população em domicílios com banheiro e água encanada <sup>1</sup>	91,15	85,6
% de extremamente pobres <sup>1</sup>	25,84	69,7

**Legenda:** 1 Dados do censo de 2010 de ambos os países; 2 Dados do censo de 2022 de ambos os países.

**Fontes:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Censo de 2010 e 2022 e Instituto Nacional de Estatística do Paraguai (INE Paraguay), 2010 e 2022.

<sup>1</sup> O Índice de Gini é uma medida que varia de 0 a 1 e expressa o grau de desigualdade na distribuição de renda: quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade; quanto mais próximo de 0, mais equitativa é a distribuição (IBGE 2010).



## RESULTADOS

### Dinâmicas socioeconômicas e culturais na fronteira Brasil–Paraguai

A relação entre as cidades gêmeas de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai) revela como fronteiras geográficas podem ser altamente permeáveis, com economias, culturas e dinâmicas sociais profundamente entrelaçadas. A conurbação entre os dois municípios facilita não apenas o comércio legal, mas também cria condições propícias ao desenvolvimento do comércio ilegal, como o contrabando de produtos de tabaco. Essa realidade é sustentada por uma rede de interdependências sociais, econômicas e culturais que tornam os limites entre legalidade e ilegalidade difusos (Iglesias et al., 2018; Szklo; Drope, 2024).

A região é marcada por intensa integração cultural. A população compartilha uma linguagem híbrida (o “portunhol”) e hábitos cotidianos que transcendem os limites territoriais. Redes de sociabilidade transfronteiriças operam nos mercados formal e informal, e o contrabando, nesse contexto, é muitas vezes naturalizado, visto como prática cotidiana e não como transgressão legal (Banco Mundial, 2019). Essa aceitação social do comércio ilícito, associada à baixa percepção de risco, contribui para a manutenção e expansão dessas práticas (Paraje; Stoklosa; Blecher, 2022). Um exemplo significativo é a aceitação generalizada do real como moeda em Pedro Juan Caballero (inclusive via Pix) enquanto o comércio brasileiro restringe-se ao real. Essa dinâmica evidencia o foco do comércio paraguaio, lícito ou ilícito, nos consumidores brasileiros.

Do ponto de vista econômico, o contrabando de produtos de tabaco é impulsionado por disparidades tributárias e regulatórias. Enquanto o Brasil aplica uma elevada carga tributária sobre cigarros, o Paraguai mantém uma estrutura regulatória permissiva, com baixa tributação, ausência de rastreamento e fiscalização frágil (Iglesias et al., 2018). No entanto, estudos mostram que a disparidade de preços não é o único fator determinante do comércio ilícito. Países com impostos baixos e fraca governança institucional tendem a ter mercados ilegais mais amplos, independentemente da carga tributária (Banco Mundial, 2019; WHO, 2023). Nota-se, ainda, que a margem de lucro dos contrabandistas é elevada, pois mesmo que o Brasil reduzisse drasticamente seus tributos, os cigarros paraguaios continuariam mais baratos devido ao modelo de produção local (Ribeiro; Pinto, 2020).

A geografia também desempenha papel central. A chamada “fronteira seca”, sem barreiras naturais e com livre circulação de pessoas e bens, facilita as operações de contrabando. A ausência de fiscalização constante e a porosidade territorial favorecem a atuação de redes criminosas organizadas que exploram tais condições para sustentar suas atividades (OECD, 2012). Tais fatores, aliados à tolerância social e institucional, favorecem a persistência do mercado ilegal de tabaco na região e sua expansão para outras áreas do país, como o Nordeste (Szklo; Drope, 2024).

Outro ponto de atenção é a comercialização de Dispositivos Eletrônicos para Fumar (DEFs). Enquanto proibidos no Brasil desde 2009 (com regulamentação atualizada pela RDC nº 855/2024 da Anvisa (Brasil, 2024) são vendidos legalmente no Paraguai. Essa assimetria permite que, em um mesmo território urbano, práticas legais e ilegais coexistam, separadas apenas por uma rua. A legalização dos DEFs no Brasil, por si só, não resolveria

o problema do contrabando, pois os determinantes estruturais do comércio ilegal são os mesmos, independentemente do tipo de produto derivado do tabaco.

Essas dinâmicas também se refletem na área da educação. Observou-se que muitos estudantes paraguaios, especialmente os de famílias em situação de vulnerabilidade social, frequentam escolas públicas brasileiras. Um fenômeno recorrente é conhecido localmente como “onda azul”, expressão que se refere à cor azul do uniforme escolar usado pelos alunos da rede pública de Mato Grosso do Sul. Diariamente, no início e no fim do período letivo, é possível observar um intenso fluxo de crianças e adolescentes cruzando a rua que separa os dois países, em direção às escolas de Ponta Porã.

Culturalmente, o contrabando é amplamente naturalizado como alternativa frente à escassez de empregos formais. Essa prática molda normas sociais locais e perpetua ciclos de informalidade e marginalização. Muitos moradores das duas cidades não se identificam exclusivamente como brasileiros ou paraguaios, mas como “brasiguaios”, um termo utilizado para expressar um sentimento de pertencimento híbrido, que reflete a vivência cotidiana em um território economicamente e culturalmente integrado. Essa autoidentificação evidencia a diluição das fronteiras nacionais no cotidiano e impõe desafios concretos à formulação de políticas públicas binacionais e à construção de uma governança verdadeiramente transfronteiriça.

### Infraestrutura e geografia da fronteira

A infraestrutura viária intensifica essa dinâmica. As rodovias BR-163 e BR-277 são corredores logísticos fundamentais para o escoamento de produtos de tabaco contrabandeados. A BR-163, especialmente, corta o país de norte a sul, atravessando regiões rurais e de difícil acesso, o que a torna estratégica para grupos criminosos. Além das vias principais, o Brasil conta com uma malha extensa de estradas vicinais, estaduais e federais, bem como caminhos informais que conectam rapidamente os pontos de entrada na fronteira com centros consumidores em outras partes do território (Drope et al., 2022).

O contrabando não se restringe aos municípios limítrofes. Observa-se um processo de interiorização, com a chegada de marcas paraguaias ilegais em diversas regiões do país (incluindo o Nordeste e áreas amazônicas, como Acre e Rondônia), e até pela rota Suriname–Pará (Szklo; Drope, 2023; Metrôpoles, 2023). As organizações criminosas operam rotas exclusivas por estado e adaptam suas estratégias conforme a vigilância, aproveitando a capilaridade da malha viária para manter os fluxos. As cargas se deslocam com o apoio de estruturas logísticas sofisticadas (batedores, olheiros, depósitos clandestinos e transportadores), que se ajustam rapidamente às ações de repressão (Szklo et al., 2022).

Em muitos casos, onde há circulação de produtos de tabaco contrabandeados, observa-se a presença simultânea de outras práticas ilegais, como a venda avulsa, a oferta a menores de idade e a violação das restrições de fumo em ambientes fechados (Szklo; Bertoni, 2023; Szklo; Cavalcante, 2018). Esse acúmulo de ilegalidades revela a fragilidade do controle estatal e o ambiente de impunidade que se instala, particularmente nas chamadas “zonas secundárias” de fiscalização (onde agentes públicos, em alguns casos, participam ativamente das redes de corrupção) (OECD, 2012).



O resultado desse cenário é a normalização do contrabando na vida cotidiana. A proximidade física e afetiva entre as cidades gêmeas, somada à percepção de baixa punição associada a essa prática (isto é, à impunidade e à reduzida presença do Estado), faz com que o comércio ilegal seja visto, por parte da população, como uma atividade tolerável (muitas vezes reduzida à ideia de “não pagar impostos”). Essa naturalização dificulta a construção de barreiras sociais e morais contra o consumo e a comercialização desses produtos, esvaziando o sentido das políticas públicas de controle do tabagismo.

A baixa efetividade das ações de fiscalização decorre, ainda, da escassez de recursos logísticos e humanos. A extensão territorial, aliada à falta de tecnologia e de pessoal qualificado, limita a capacidade de controle sobre as rotas utilizadas. Como apontado por Iglesias et al. (2017), mesmo que os impostos sobre cigarros no Brasil sejam elevados, fatores extra-preço (como a corrupção, a fragilidade institucional e a aceitação social do contrabando) são determinantes mais robustos para a manutenção do mercado ilegal. Essa realidade contribui, direta e indiretamente, para o aumento do consumo de produtos de tabaco e, por consequência, impõe um alto custo ao sistema de saúde brasileiro (estima-se que os impactos da epidemia do tabagismo causem um gasto anual de aproximadamente R\$ 153,5 bilhões ao país) (WHO, 2023; Pinto, et al, 2024)).

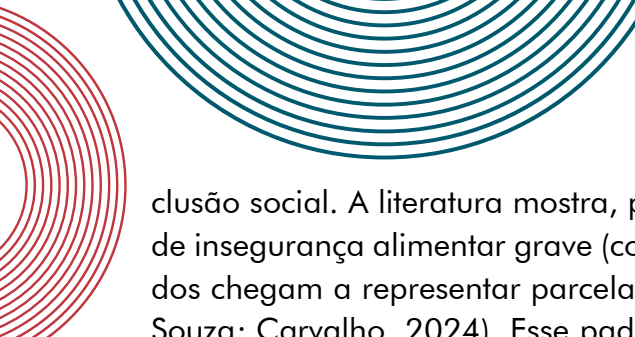
## **GOVERNANÇA, CORRUPÇÃO E OS DESAFIOS NO CONTROLE DO CONTRABANDO DE TABACO**

A corrupção figura como uma das principais barreiras à efetividade das ações de controle do contrabando de produtos de tabaco na fronteira entre Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai). As redes de comércio ilegal se sustentam, em grande parte, pelo aliciamento de autoridades locais e agentes públicos, que facilitam a movimentação de mercadorias ilícitas entre os dois países (Tobacconomics, 2019). Reportagens da imprensa local apontam indícios de convivência entre agentes de fiscalização e contrabandistas, o que compromete a legitimidade institucional e fragiliza a governança pública nos territórios fronteiriços (Metrópolis, 2023).

Mesmo diante de esforços de repressão, a efetividade das ações do Estado é limitada por uma combinação de fatores: insuficiência de recursos humanos e tecnológicos, fragmentação das competências institucionais e interferência direta da indústria do tabaco, que atua no sentido de distorcer a percepção e, conseqüentemente, a solução do problema (Szklo; Iglesias, 2020). Além disso, a ausência de mecanismos eficazes de controle interno e responsabilização torna as instituições públicas vulneráveis a pressões e capturas (Ribeiro; Pinto, 2020). A simples existência de marcos legais não garante sua aplicação, sobretudo em contextos onde a impunidade é sistemática.

A disputa entre facções pelo controle das rotas do contrabando frequentemente resulta em episódios de violência, afetando diretamente a segurança da população local. A atuação de organizações criminosas, por vezes amparadas por redes de corrupção institucional, dificulta a implementação de políticas públicas de segurança e contribui para a erosão do Estado de Direito. Nessas regiões, a sensação de insegurança é permanente e reforça a descrença da população nas estruturas estatais.

No plano do desenvolvimento local, os efeitos são igualmente severos. A dependência econômica em relação às atividades ilícitas perpetua ciclos de pobreza, informalidade e ex-



clusão social. A literatura mostra, por exemplo, que, em estados brasileiros com altos níveis de insegurança alimentar grave (como o Acre), os gastos mensais com cigarros industrializados chegam a representar parcelas significativas da renda per capita dos domicílios (Szklo; Souza; Carvalho, 2024). Esse padrão de consumo reforça a vulnerabilidade das famílias e acentua a desigualdade social. Trata-se de um entrave direto à realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em especial à meta de erradicação da pobreza e promoção da saúde (ODS 1 e ODS 3).


Apesar da aprovação do *Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco* tanto por Brasil quanto pelo Paraguai (WHO, 2013), a realidade mostra que sua aplicação enfrenta limites concretos. O Protocolo concentra-se no controle da produção e da distribuição formal, mas não alcança os circuitos da informalidade, onde operam fazendas ilegais, fábricas clandestinas e estruturas de corrupção judicial e policial (Banco Mundial, 2019). De fato, a leniência institucional com essas práticas revela que o desafio da governança ultrapassa o escopo técnico e atinge dimensões políticas e diplomáticas.

Nesse sentido, as ações no âmbito de cooperação institucional tem sido marcada por certa reticência em tratar abertamente o problema do cigarro paraguaio, apesar dos prejuízos evidentes ao Brasil. Sem um engajamento diplomático efetivo, os esforços bilaterais permanecem frágeis. A cooperação entre os dois países é imprescindível, mas requer mais do que boas intenções: demanda um pacto ético e político que enfrente frontalmente os mecanismos de corrupção, com a criação de canais conjuntos de monitoramento, responsabilização e integridade institucional.

Paralelamente, é urgente avançar nas discussões sobre a reforma tributária no Brasil, com atenção especial à implementação do imposto seletivo sobre produtos que causam danos à saúde, como aqueles derivados do tabaco ou com outros tipos de nicotina. Essa medida representa uma oportunidade concreta de alinhar a política fiscal aos objetivos da saúde pública, desde que seja acompanhada de estratégias eficazes de fiscalização e de resistência à interferência da indústria (Iglesias, 2016; WHO, 2023). A manutenção de preços mínimos, com reajuste periódico acima da inflação e do ganho de renda da população, é fundamental para reduzir o consumo, tanto do produto no mercado legal quanto daquele no mercado ilegal (Paraje, et al, 2022; Szklo & Dopre, 2024).

Por fim, é necessário investir na profissionalização das equipes de fiscalização nas fronteiras. Isso inclui capacitação técnica, acesso a tecnologias modernas, autonomia institucional e protocolos robustos de prestação de contas. O fortalecimento das instituições de controle é condição essencial para interromper o ciclo de permissividade e restaurar a confiança da sociedade nas ações públicas.

## Consequências do contrabando de tabaco na saúde pública



O contrabando de produtos de tabaco na fronteira entre Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai) representa um desafio significativo também no campo da saúde pública. A ampla disponibilidade desses produtos a preços reduzidos facilita o acesso, especialmente entre populações de menor renda e escolaridade, que já apresentam prevalências mais altas de tabagismo, segundo a Pesquisa Nacional de Saúde (IBGE, 2020).

Ademais, a presença de cigarros contrabandeados a baixo custo, aliada à venda de cigarros avulsos, à comercialização para menores de idade e à oferta de produtos com sabores e aromas, favorece a experimentação precoce e o desenvolvimento da dependência à nicotina (Szklo et al., 2024; Szklo, 2023). Essa combinação de fatores é particularmente preocupante entre adolescentes e jovens adultos, dificultando futuras tentativas de cessação e perpetuando os danos associados ao tabagismo ao longo da vida (HHS, 2014).

Estudos mostram que, embora o contrabando ainda represente uma preocupação, a proporção de cigarros ilegais consumidos no Brasil vem diminuindo desde 2017 (Szklo; Iglesias, 2019). Ainda assim, a soma de fatores legais e ilegais contribui para manter o tabaco amplamente acessível, dificultando a efetividade das políticas públicas de controle. Ressalta-se que todos os produtos derivados de tabaco ou com outros tipos de nicotina, como é caso de diversos cigarros eletrônicos (sejam legais ou ilegais) causam doenças graves e mortes evitáveis, impactando diretamente o Sistema Único de Saúde (SUS), que arca com os custos das internações, medicamentos e tratamentos especializados, além das perdas econômicas associadas à redução da produtividade (PINTO, et al, 2024).

Na região de fronteira, esse cenário é agravado por fluxos transfronteiriços relacionados ao acesso à saúde. Muitos moradores de Pedro Juan Caballero, autodenominados “brasiguaios”, buscam obter documentos brasileiros (como CPF, identidade e Cartão SUS) para acessar os serviços públicos em Ponta Porã. Essa busca não se restringe à saúde: abrange também o acesso à educação, a programas sociais, aposentadorias e benefícios emergenciais (observado, por exemplo, durante a pandemia de Covid-19).

A circulação de produtos ilegais compromete ainda os esforços institucionais de promoção da saúde e prevenção do tabagismo. Políticas como o aumento de impostos, a proibição da propaganda e o uso de advertências sanitárias nas embalagens tornam-se ineficazes quando produtos não regulamentados circulam livremente em pontos de venda (muitas vezes formais), ignorando essas medidas (Szklo et al., 2024).

Nesse contexto, a manutenção de um mercado ilegal estruturado enfraquece a implementação das legislações nacionais e evidencia a necessidade de fortalecer políticas estruturantes. A atual discussão sobre a reforma tributária no Brasil, por exemplo, oferece uma oportunidade concreta para a implementação de um imposto seletivo sobre produtos de tabaco, medida já recomendada por organismos internacionais como a OMS e o Banco Mundial (Paraje; Stoklosa; Blecher, 2022; WHO, 2023). A elevação do preço dos cigarros legais, combinada ao aumento do preço dos ilegais por paridade de mercado, é uma estratégia eficaz para reduzir o consumo geral (Iglesias, 2016). No entanto, a sua efetiva implementação em um cenário de fronteira, tal como o descrito neste artigo, pode representar um desafio adicional para a obtenção dos ganhos fiscais e de saúde.

## A economia política do contrabando de tabaco na fronteira Brasil–Paraguai

O contrabando de produtos de tabaco na fronteira entre Ponta Porã (MS) e Pedro Juan Caballero (Paraguai) é alimentado por uma complexa articulação entre fatores econômicos, estruturais, políticos e institucionais. Um dos principais vetores dessa dinâmica é a assimetria tributária entre os dois países. Enquanto o Brasil adota uma carga tributária superior a 70%

sobre cigarros, o Paraguai aplica cerca de 20%, criando uma distorção de mercado que favorece a entrada de produtos ilegais no território brasileiro (Drope et al., 2022).

Durante o trabalho de campo, constatou-se que não há venda aberta de produtos de tabaco no lado brasileiro da fronteira, ao passo que o comércio é amplamente visível em Pedro Juan Caballero. Ali, cigarros tradicionais e dispositivos eletrônicos para fumar são vendidos livremente, em moeda local e estrangeira (real, dólar e guarani), com preços muito inferiores aos praticados no Brasil. Em alguns pontos visitados, um maço de cigarro era vendido por R\$ 0,70<sup>2</sup>, e dispositivos eletrônicos a partir de R\$ 5,00. Essa precificação foi verificada em campo e representa o quanto a informalidade se adapta às dinâmicas de consumo regionais (figura 2).

**Figura 2:** Imagens de maços de cigarro e dispositivos eletrônicos comercializados na fronteira Brasil–Paraguai, junho de 2024.

Maço de Cigarro vendido por R\$ 0,70 (junho de 2024)	Dispositivos eletrônicos vendido por R\$ 5,00. (junho de 2024)
	
Local: Fronteira Brasil-Paraguai, Cidades Gêmeas - Ponta Porã (MS) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)	

Fontes: acervo do projeto Sustentabilidade do PNCT (2020 a 2025)

Apesar de se tratar de produtos fabricados no Paraguai, a distribuição dessas marcas no Brasil segue lógica regional. Marcas como Fox são predominantes no Mato Grosso do Sul, Classic ou Lennon no Paraná, Eight em São Paulo e GIFT no Rio de Janeiro (Szklo; Drope, 2024). Essa setorização reflete o controle de rotas por facções distintas, evidenciando a organização estratégica das redes criminosas. Em cidades como o Rio de Janeiro, existe, inclusive, a fabricação lícita de cigarros da marca GIFT com autorização judicial (possivelmente para confundir os consumidores e alavancar o consumo da versão paraguaia ilegal) (Machado et al., 2021).

2 Interessante notar também que a frase “pita oporombojepokuaavai” parece estar escrita em guarani, uma língua indígena oficial no Paraguai e falada em algumas regiões do Brasil, Bolívia e Argentina. Ela pode ser composta por várias partes que, juntas, formam um verbo ou uma expressão complexa. Esse exemplo de maço encontrado reforça justamente a mistura cultural presente nessa região específica de fronteira.



A elevada lucratividade do mercado ilegal é um dos fatores que mantém sua expansão. O baixo custo de produção no Paraguai, somado à ausência de mecanismos robustos de rastreamento e fiscalização, torna o contrabando altamente vantajoso para grupos criminosos que controlam desde a fabricação até a distribuição nas periferias urbanas brasileiras (Szklo et al., 2020). Estudo realizado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 263/2019 do Ministério da Justiça e Segurança Pública concluiu que a proposta de redução de tributos sobre cigarros nacionais não resultaria em redução significativa do contrabando. Ao contrário, resultaria em perda de arrecadação e maior incentivo ao consumo, recomendando, assim, o fortalecimento de ações alinhadas ao *Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco* (BRASIL, 2018).

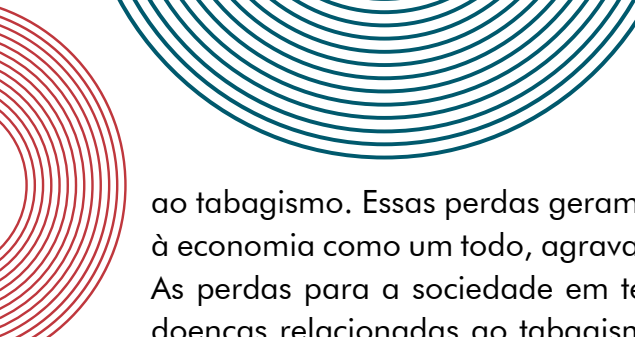
Embora a tributação seja apontada por setores interessados como a principal causa do contrabando, estudos mostraram que cerca de 25% dos cigarros paraguaios vendidos no Brasil em 2019 eram comercializados ao mesmo preço (ou acima) do preço mínimo dos cigarros legais nacionais (Szklo; Drope, 2024). Isso evidencia que, ao baixo preço mínimo do cigarro legal estabelecido por lei, somam-se fatores como a falência da fiscalização, a corrupção, a ausência de controle logístico, a fidelidade à marca e a tolerância social à ilegalidade (Paraje; Stoklosa; Blecher, 2022; Tobacconomics, 2019).

Além das perdas econômicas e fiscais, o crescimento do mercado paralelo compromete as políticas públicas de controle do tabaco, enfraquece a arrecadação nacional e coloca em risco os avanços obtidos com a política de aumento de preços (que foi uma das mais eficazes para a redução da prevalência de fumantes no país) (Iglesias, 2016). O Plano Nacional de Políticas sobre Drogas (PLANAD) de 2022 reitera essa perspectiva, defendendo que o aumento do custo dos produtos e do risco associado ao comércio ilegal é mais efetivo do que a desoneração fiscal (Brasil, 2018).

## DISCUSSÃO

O contrabando de produtos de tabaco afeta de maneira profunda e multifacetada o desenvolvimento econômico das regiões de fronteira, sobretudo em cidades como Ponta Porã (Brasil), que mantém uma intensa relação com Pedro Juan Caballero (Paraguai). Nesse território, muitas famílias encontram na economia informal associada à revenda de cigarros contrabandeados uma fonte de subsistência diante da escassez de oportunidades no mercado formal. Embora ilegal, essa atividade acaba se consolidando como estratégia de sobrevivência, especialmente entre os segmentos mais vulneráveis da população.

As perdas fiscais para o Estado brasileiro decorrentes da dinâmica do contrabando de cigarros são significativas. No entanto, é importante contextualizar que estimativas amplamente divulgadas sobre os prejuízos causados pelo contrabando devem ser analisadas com cautela, pois muitas vezes se baseiam em dados inflados por fontes ligadas à indústria do tabaco (SZKLO; IGLESIAS, 2020). Ainda assim, os impactos da evasão fiscal são evidentes, refletindo-se na limitação de investimentos em políticas públicas essenciais, como saúde, educação e segurança, além de comprometer as ações de fiscalização e repressão ao mercado ilegal. Para além das perdas fiscais, é fundamental considerar as perdas em saúde pública resultantes da manutenção da proporção de fumantes no país (marcada por maior iniciação e menor cessação) o que contribui para o aumento da carga de doenças atribuíveis



ao tabagismo. Essas perdas geram elevados custos diretos e indiretos ao sistema de saúde e à economia como um todo, agravando o ônus do tabaco para o Estado (PINTO et al., 2024). As perdas para a sociedade em termos de custos diretos e indiretos com o tratamento de doenças relacionadas ao tabagismo são agravadas pelo contrabando, que contribui para uma maior iniciação e/ou menor cessação do uso de produtos derivados do tabaco. Tais perdas são significativas e ainda muito superiores às perdas fiscais (Iglesias, 2016).

No plano regional, o fortalecimento da economia ilegal compromete os esforços de desenvolvimento sustentável. A circulação de grandes volumes de dinheiro à margem do controle estatal favorece a corrupção, alimenta redes criminosas e desestimula o empreendedorismo formal. O resultado é uma distorção estrutural do mercado local, marcada por insegurança jurídica, desconfiança institucional e instabilidade social.

Outro aspecto relevante é a transformação das dinâmicas do mercado de trabalho. Indivíduos são frequentemente cooptados para atuar nas diversas etapas da cadeia do contrabando (desde o transporte até o armazenamento e a comercialização dos produtos), muitas vezes em condições precárias e sob o domínio de organizações criminosas. Isso acentua a informalidade, a violência, o desrespeito aos direitos trabalhistas e a vulnerabilidade social das populações envolvidas.

Essa dependência da economia ilegal e a consequente violação dos estatutos legais comprometem também a governança municipal. A escassez de arrecadação decorrente da informalidade limita a capacidade de investimento das prefeituras, que passam a depender quase que exclusivamente de repasses de recursos da União. Essa situação gera desigualdades territoriais, com municípios de fronteira apresentando baixa autonomia financeira em comparação com regiões menos expostas ao contrabando. Além disso, a expansão dessa atividade prejudica a imagem da região como espaço atrativo para novos investimentos, desestimulando a instalação de empreendimentos legais e reduzindo o potencial de inovação e geração de empregos formais.

Diante desse panorama, o enfrentamento ao contrabando de produtos de tabaco (ou com outros tipos de nicotina, como a sintética presente em dispositivos eletrônicos para fumar) deve ser articulado com estratégias de desenvolvimento regional e inclusão produtiva. Programas de qualificação profissional, estímulo ao empreendedorismo e fortalecimento das economias locais são fundamentais para oferecer alternativas sustentáveis à população e romper com a lógica de dependência da economia ilegal que predomina em muitas regiões de fronteira, como Ponta Porã.

Além disso, torna-se essencial o desenvolvimento de políticas públicas que considerem as especificidades socioeconômicas, culturais, geográficas e institucionais da região. Medidas como o fortalecimento da inteligência de fronteira, o uso de tecnologias de monitoramento remoto, o aumento da cooperação entre órgãos nacionais e internacionais e a atuação integrada entre os setores de segurança, saúde e economia são estratégicas para mitigar os impactos do contrabando e enfraquecer as redes que o sustentam (Perez; Viegas, 2024; Kong et al., 2024).

O enfrentamento da corrupção, por sua vez, deve incluir o engajamento da sociedade local. Iniciativas de educação cidadã e campanhas de conscientização sobre os impactos sociais, econômicos, ambientais e sanitários do contrabando podem fomentar uma cultura de

legalidade e reduzir a tolerância social à corrupção. Fortalecer o protagonismo comunitário é um passo estratégico na construção de uma fronteira mais segura, justa e sustentável.

Também é necessário considerar o impacto ambiental do consumo de cigarros, legais ou ilegais. A poluição gerada por bitucas, além da cadeia de produção baseada em práticas insustentáveis, reforça a urgência de responsabilizar a indústria do tabaco conforme o princípio do poluidor-pagador (Ribeiro et al., 2024). Essa responsabilização está alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), uma vez que a redução da prevalência de fumantes contribui diretamente para o enfrentamento da pobreza, das iniquidades e das doenças crônicas não transmissíveis.

O problema do contrabando ultrapassa as fronteiras brasileiras. Em diversos países em desenvolvimento, a combinação entre a falta de informação sobre os riscos dos produtos derivados de tabaco (legais ou ilegais) e a ampla disponibilidade de produtos ilegais resulta em índices alarmantes de tabagismo. Esse cenário evidencia a necessidade de uma abordagem coordenada internacionalmente, com apoio de instrumentos como o *Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco* (United Nations, 2024).

No âmbito local, é inviável exigir que o município enfrente sozinho essa complexa e arriscada realidade. Os agentes municipais, por residirem no território afetado, estão frequentemente expostos a contextos de insegurança e possíveis retaliações por parte das redes criminosas. Por essa razão, cabe aos entes estadual e federal assumirem o protagonismo na coordenação das ações de enfrentamento ao contrabando nas regiões de fronteira. O papel do município deve ser de apoio na fiscalização sanitária de pontos de venda e colaboração, nunca de liderança isolada, dada sua limitada capacidade institucional e o alto grau de exposição de seus gestores e servidores.

Nesse contexto, a reforma tributária em curso representa uma oportunidade para fortalecer o controle do tabagismo no Brasil. A criação do imposto seletivo para produtos derivados do tabaco deve vir acompanhada da destinação de parte da arrecadação para políticas de prevenção, controle e tratamento do tabagismo, reforçando os pilares da política nacional de saúde. Estudos indicam que o aumento do preço do cigarro legal (medida efetiva e alinhada às recomendações internacionais) leva à redução do consumo de produtos legais e ilegais, especialmente entre populações de baixa renda (Szklo et al., 2024).

A análise da economia política do contrabando de tabaco exige, portanto, uma abordagem sistêmica, que leve em conta não apenas a relação entre oferta e demanda, mas também os incentivos institucionais, as assimetrias fiscais e as lacunas na fiscalização que sustentam esse mercado. A compreensão dessas engrenagens é essencial para a formulação de políticas públicas eficazes, capazes de conter o avanço do contrabando sem comprometer os princípios da política de controle do tabaco e da saúde pública no Brasil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado em Ponta Porã evidencia como as dinâmicas socioculturais, econômicas e institucionais das regiões de fronteira moldam a complexa realidade do contrabando de produtos de tabaco. A interdependência entre os municípios de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero ultrapassa limites geográficos e jurídicos, configurando um território híbrido em que as fronteiras nacionais tornam-se permeáveis às práticas cotidianas, tanto lícitas quanto

ilícitas. A intensa integração cultural, econômica e social contribui para a naturalização do contrabando como estratégia de sobrevivência em contextos marcados pela informalidade e vulnerabilidade.

Nesse cenário, o contrabando emerge não apenas como uma atividade econômica paralela, mas como um fenômeno que impacta diretamente a saúde pública, a segurança, a governança e o desenvolvimento local. A fragilidade das instituições, agravada por práticas de corrupção e pela insuficiência de recursos para a fiscalização, evidencia os limites da atuação municipal diante de um problema com raízes estruturais e transnacionais.

Assim como a dependência econômica de atividades extrativistas pode comprometer o futuro de comunidades amazônicas, a sustentação de economias locais baseadas no contrabando impõe riscos duradouros ao tecido social, econômico e político de regiões fronteiriças como Ponta Porã. A ausência de alternativas econômicas sustentáveis e a desigualdade nas políticas de controle tributário e sanitário entre os países vizinhos agravam esse quadro, tornando urgente a adoção de estratégias coordenadas entre os entes federativos e a cooperação internacional.

Além disso, é necessário reconhecer que as soluções para o enfrentamento ao contrabando exigem políticas intersetoriais que integrem desenvolvimento regional, fortalecimento institucional e ações de saúde pública. Iniciativas de prevenção e controle do tabaco, quando acompanhadas de medidas estruturantes voltadas à inclusão produtiva e à justiça fiscal, podem contribuir para a redução da dependência dessas economias informais e para a promoção de territórios mais resilientes.

Por fim, reafirma-se que, em territórios de fronteira marcados por assimetrias, informalidade e insegurança, é fundamental que os governos estaduais e federal assumam o protagonismo nas ações de enfrentamento ao contrabando. O município deve ser envolvido como parceiro estratégico, mas não como principal responsável por iniciativas que exigem articulações institucionais, capacidade técnica e garantias de segurança incompatíveis com a realidade local. A superação do contrabando, portanto, passa por reconhecer e enfrentar suas múltiplas dimensões, em diálogo com as singularidades territoriais e com a escuta ativa das populações que vivem nas margens do Estado.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 855, de 23 de abril de 2024*. Proíbe a fabricação, a importação, a comercialização, a distribuição, o armazenamento, o transporte e a propaganda de dispositivos eletrônicos para fumar. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 24 abr. 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-rdc-n-855-de-23-de-abril-de-2024-548335189>. Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 9.516, de 1º de outubro de 2018*. Promulga o Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco, de 12 de novembro de 2012. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 2 out. 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9516.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9516.htm). Acesso em: 29 abr. 2025.



BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas. *Plano Nacional de Políticas sobre Drogas 2022-2027*. Brasília: MJSP, 2022.

DROPE, J. et al. *Consumo de cigarros ilegais em cinco cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Outras Letras, 2022. 94 p. ISBN: 978-65-00-28855-1.

IGLESIAS, R. M. et al. From transit hub to major supplier of illicit cigarettes to Argentina and Brazil: the changing role of domestic production and transnational tobacco companies in Paraguay between 1960 and 2003. *Global Health*, v. 14, n. 111, 2018. <https://doi.org/10.1186/s12992-018-0413-2>.

IGLESIAS, R. M. Increasing excise taxes in the presence of an illegal cigarette market: the 2011 Brazil tobacco tax reform. *Revista Panamericana de Salud Pública*, v. 40, n. 4, p. 243–249, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo demográfico 2010: características da população e dos domicílios*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd\\_2010\\_caracteristicas\\_populacao\\_domicilios.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd_2010_caracteristicas_populacao_domicilios.pdf). Acesso em: 19 jun. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo demográfico 2022: resultados preliminares*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br>. Acesso em: 19 jun. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional de Saúde: 2019: percepção do estado de saúde, estilos de vida, doenças crônicas e saúde bucal: Brasil e grandes regiões*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (Paraguay). *Censo Nacional de Población y Viviendas 2010*. Asunción: INE, 2012. Disponível em: <https://www.ine.gov.py/publicaciones/censo2010>. Acesso em: 19 jun. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (Paraguay). *Censo Nacional de Población y Viviendas 2022*. Asunción: INE, 2023. Disponível em: <https://www.ine.gov.py>. Acesso em: 19 jun. 2025.

KONG, G. et al. Tobacco promotion restriction policies on social media. *Tobacco Control*, v. 33, n. 3, p. 398–403, 2024. <https://doi.org/10.1136/tc-2022-057348>.

MACHADO, A. T. et al. Contributions of the analysis of discarded cigarette packages in household waste in the Brazilian city of Rio de Janeiro, Brazil, to estimate the illegal market. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 37, n. 8, e00221020, 2021. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00221020>.

MINAYO, M. C. de S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

OECD. Transnational organised crime and fragile states. MIRAGLIA, P.; OCHOA, R.; BRISCOE, I. *International Center for the Prevention of Crime and the Clingendael Institute*. Paris: OECD, 2012.

PARAJE, G.; STOKLOSA, M.; BLECHER, E. Illicit trade in tobacco products: recent trends and coming challenges. *Tobacco Control*, v. 31, n. 2, p. 257–262, 2022. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2021-056557>.

PEREZ, S. V.; VIEGAS, J. R. *Venda ilegal de produtos de tabaco e dispositivos eletrônicos para fumar (DEF) na internet*. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, SENAD, 2024. 78 p. (Pensando a Política sobre Drogas).

PINTO M, BARDACH A, COSTA MGD, SIMÕES E SENNA KM, BARROS LB, MORAES ACD, et al. Carga da doença e econômica atribuível ao tabagismo no Brasil e potencial impacto do aumento de preços por meio de impostos. IECS, Buenos Aires, 2024. <https://ninho.inca.gov.br/jspui/handle/123456789/15986>

RIBEIRO, L. S. L.; PINTO, V. D. C. Discrepancies in the Brazilian tobacco production chain: raw inputs, international trade and legal cigarette production. *Tobacco Control*, v. 29, Suppl. 5, p. s310–s318, 2020. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2019-055265>.

RIBEIRO, V. V. et al. Cigarette butts to estimate the illicit cigarette consumption proportion in a major Brazilian city. *International Journal of Drug Policy*, v. 136, 104692, 2024. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2024.104692>.

SHAFEY, O. et al. Case studies in international tobacco surveillance: cigarette smuggling in Brazil. *Tobacco Control*, v. 11, n. 3, p. 215–219, 2002. <https://doi.org/10.1136/tc.11.3.215>.

SILVA, N. C. da; RIBEIRO, H. P. C. O conceito de cidades-gêmeas e os desafios da integração nas áreas de fronteira. In: FURLAN, S. A.; OLIVEIRA, L. A. R. de; RAMOS, R. A. (org.). *O Brasil e suas fronteiras: desenvolvimento, segurança e cooperação*. Brasília: IPEA, 2018. p. 235-256.

SZKLO, A. et al. Cross-validation of four different survey methods used to estimate illicit cigarette consumption in Brazil. *Tobacco Control*, 2020. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2020-056060>.

SZKLO, A. et al. Trends in Illicit Cigarette Use in Brazil Estimated From Legal Sales, 2012–2016. *American Journal of Public Health*, v. 108, n. 2, p. 265–269, 2018. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2017.304117>.

SZKLO, A. et al. What is the link between household garbage and tobacco control? The case of Brazil. *Jornal Brasileiro de Pneumologia*, v. 46, n. 4, e20200094, 2020. <https://doi.org/10.36416/1806-3756/e20200094>.

SZKLO, A. S. A venda de cigarros avulsos no Brasil entre 2008 e 2019: mais um motivo de preocupação? *Cadernos de Saúde Pública*, v. 39, n. 10, e00073723, 2023. <https://doi.org/10.1590/0102-311XPT073723>.

SZKLO, A. S. et al. Bitter taste of the tobacco industry interference in Brazil. *Tobacco Control*, 2024. <https://doi.org/10.1136/tc-2024-058690>.

SZKLO, A. S. et al. Single cigarette sales contravene tobacco control policies, Brazil. *Bulletin of the World Health Organization*, v. 102, n. 11, p. 834–836, 2024. <https://doi.org/10.2471/BLT.24.291807>.

SZKLO, A. S.; DROPE, J. The cigarette market in Brazil: new evidence on illicit practices from the 2019 National Health Survey. *Tobacco Control*, v. 33, Suppl. 2, p. s128–s134, 2024. <https://doi.org/10.1136/tc-2022-057847>.

SZKLO, A.; IGLESIAS, R. M. Decrease in the proportion of illicit cigarette use in Brazil: What does it really mean? *Tobacco Control*, 2019. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2018-054846>.

SZKLO, A.; IGLESIAS, R. M. Interferência da indústria do tabaco sobre os dados do consumo de cigarro no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n. 12, e00175420, 2020. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00175420>.

UNITED NATIONS. *Treaty Collection. Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products*. 2024. Disponível em: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IX-4-a&chapter=9&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IX-4-a&chapter=9&clang=_en). Acesso em: 9 jan. 2024.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *WHO report on the global tobacco epidemic: protect people from tobacco smoke*. Geneva: World Health Organization, 2023. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240077164>. Acesso em: 11 jun. 2025.



MINISTÉRIO DA  
SAÚDE



DO LADO DO POVO BRASILEIRO