

Revista

(RE)DEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS



v. 1 n. 1 (2023): Revista (RE)DEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS

Expediente v. 1, n. 1 – abril, 2023.

Editores-chefes:

Me. Luciano Stremel Barros (IDESF)

Dr. Fernando José Ludwig (UFT)

Conselho Editorial:

Dr. Alexandre Luiz Götz Weiler (ESIC Brasil)

Me. Alex Jorge das Neves (PM - Goiás)

Dr. Antônio César Bochenek (UEPG/ENFAM)

Dr. Camilo Pereira Carneiro Filho (UFG)

Dra. Daniela Nascimento (Universidade de Coimbra)

Dra. Eloiza Dal Pozzo (UNILA/IDESF)

Me. Fabiano Bordignon (UNIOESTE/UDC/IDESF)

Me. Geórgia Renata Sanchez Diogo (Madruga BTW)

Dr. Ítalo Beltrão Spósito (UFT)

Me. Javert Ribeiro da Fonseca Neto (IDESF)

Dr. Juan Santos Vara (Universidade de Salamanca)

Me. Laura Cristina Feindt Urrejola Silveira (IREL/UnB)

Dra. Licínia Maria dos Santos Simão (Universidade de Coimbra)

Dr. Luis Miguel da Vinha (Flinders University)

Dr. Pery Francisco Assis Shikida (UNIOESTE)

Dra. Rita de Cassia Pereira de Carvalho

Dr. Tássio Franchi (ECEME)

Dr. Tomaz Espósito Neto (UFGD)

Dr. Vicente Giaccaglini Ferraro Junior (UNES)

Capa: Frank Cedeño

Diagramação:

Frank Cedeño

Rita de Cassia Pereira de Carvalho

Editoração:

Rita de Cassia Pereira de Carvalho

A revisão e conteúdo dos artigos são de total responsabilidade dos autores e autoras e não expressam a opinião do Conselho Editorial.

É autorizada a reprodução do conteúdo publicado, desde que não se altere seu conteúdo e seja citada a fonte.

Contato:

Revista (Re) Definições das Fronteiras
Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF)
Travessa Cristiano Weirich, 91. Edifício Metrópole, sala 308, Centro. CEP: 85851-140. Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil.

E-mail: revistaredefinicoes@idesf.org.br

SUMÁRIO

Editorial	6
<i>Luciano Stremel Barros</i> <i>Fernando Ludwig</i>	
A inconstitucionalidade por omissão na promoção da integração de ações de segurança pública nas fronteiras	12
<i>André Luiz Querino Coelho</i>	
Os avanços do Mercosul no trato de segurança pública entre 1991 e 1999	25
<i>Rildo Fausto Kops Neto</i>	
O impacto da construção da nova ponte entre Brasil e Paraguai, em Foz do Iguaçu, no processo de integração regional na saúde pública	51
<i>Antonio Jissone Tavares</i> <i>Eversson Cadaval Madruga</i>	
Estudo sobre segurança viária de ambiente urbano em desenvolvimento	75
<i>Ricardo Schneider</i>	
Aduana brasileira e norte-americana: esboço comparativo de suas bases normativas	88
<i>João Luís Felipe Andrioli de Castello Branco</i>	
Área de controle integrado São Borja/Santo Tomé e a importância da parceria público-privada: modelo de eficiência, agilidade no comércio internacional, segurança, desenvolvimento fronteiriço e integração entre os países fronteiriços	135
<i>Karla Lorena Rosas Della Flora</i>	
Importância do governo eletrônico e da utilização de tecnologias da informação e comunicação no fortalecimento da segurança pública e	177

no combate aos crimes de fronteira

*Higor Braga
Jefferson Becker*

O uso de tecnologias através do videomonitoramento do Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Foz do Iguaçu-PR pelas agências de segurança pública e defesa social 197

*Alessandro Luiz Chichoski
Josnei Fagundes Marquardt*

Integração entre a Polícia Federal do Brasil e as Polícias do Uruguai na fronteira das cidades gêmeas Santana do Livramento/RS e Rivera/ROU 218

Paulo Roberto Nunes

O ingresso e circulação de veículos particulares estrangeiros: aspectos legais e a importância do controle como meio de transporte para a segurança nacional 232

*Cleverson Batista
Fabiano Santos Goia*

O desafio da fiscalização de trânsito na tríplice fronteira 254

Jean Mauro Miyagawa Mezomo de Souza

A (im)punidade dos crimes transfronteiriços na legislação brasileira 269

*Allyson Diego Gehlen Vidor
Antônio Alcides Gradin Júnior*

Sistema de Moeda Local (SML), a chave para integração das economias de fronteira 289

*Andressa Pinto
Jhonatan Luiz de Araujo*

A importância da capacitação profissional dos policiais rodoviários federais nas áreas de inteligência para o aumento da segurança na fronteira oeste do estado do Paraná 299

Fernanda Gonçalves Dias de Oliveira Maraschin

“Anjos ou demônios”: visão dos cidadãos de Foz do Iguaçu sobre os 319

servidores da segurança pública

Marcelo Delvaux Ferreira

Operações coordenadas e cooperação internacional para o combate ao tráfico de armas – legislação, estratégias e perspectivas 335

Nei Carlos Roos Faccin

A implementação da LGPD, nas empresas binacionais, em regiões de fronteira, a partir de estudos sobre a Itaipu Binacional 350

Aicha de Andrade Quintero Eroud

Erika Patrícia de Souza Davies

Manuel David Masseno

EDITORIAL

Luciano Stremel Barros ¹
Fernando José Ludwig ²

Caros leitores, é com grande alegria que o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF) apresenta o primeiro volume da Revista (Re) Definições das Fronteiras (RDF), que tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento dos estudos fronteiriços e seus campos afins. O primeiro volume é composto por artigos produzidos pelos alunos do curso de Pós-graduação em Gestão, Estratégia e Planejamento em Fronteiras. Este projeto é uma parceria consolidada entre o IDESF e a ESIC Marketing & Business School, onde iniciamos com a primeira turma em 2016 e já temos centenas de alunos formados pelo projeto e que estão desempenhando funções de destaque e comando nas diversas instituições às quais estão vinculados.

Os textos apresentados são frutos das dedicadas pesquisas realizadas por nossos alunos da oitava e nona turma, que iniciaram em meados de 2019 e concluíram o curso no ano de 2021. As aulas eram realizadas de forma presencial nas cidades de Foz do Iguaçu e Cascavel, no Paraná, e Porto Alegre, no Rio Grande do Sul. Porém com a pandemia de COVID-19 foi necessário adaptar e migrar para o formato on-line, que se mostrou um desafio em dar continuidade ao conteúdo

¹ Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade Autônoma de Lisboa (UAL). Mestre em Gestão de Empresas pela Universidade Autônoma de Lisboa (UAL). Especialista em Gestão, estratégia e planejamento em Fronteiras pela ESIC. Especialista em Marketing pela UNICEMP. Graduado em Economia pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Presidente do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF), pelo qual coordena diversos estudos e pesquisas sobre as áreas de fronteiras brasileiras. Possui diversos artigos e publicações sobre a temática dos impactos do contrabando e dos mercados ilícitos para a economia brasileira, participa de palestras e seminários no Brasil e exterior como conferencista sobre a temática "Fronteiras Brasileiras".

² Professor Adjunto do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Pós-doutor (2022) em Ciências Militares na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), no projeto "Defesa, Fronteiras e Migrações: estudos sobre ajuda humanitária e segurança integrada" (PROCAD/DEFESA), bolsa CAPES número 88887.643367/2021-00. Doutor (2015) em Relações Internacionais (Política Internacional e Resolução de Conflitos) pela Universidade de Coimbra / Centro de Estudos Sociais (CES); mestre (2008) em Relações Internacionais pela University of Kent; graduado (2007) em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra.

programático que fosse ministrado por professores extremamente capacitados e que de maneira dinâmica e didática, pudessem cumprir com os requisitos curriculares, além de promover o despertar para a investigação científica.

Os artigos apresentam reflexões, debates e visões que nossos alunos coletaram em forma de pesquisas acadêmicas realizadas ao longo do curso de pós-graduação, sob a orientação dos professores Laura Cristina Feindt Urrejola Silveira e Fernando José Ludwig, para que aqui trouxessem experiências do cotidiano de suas ações, como atores e gestores, sejam elas nas esferas públicas ou privadas.

Iniciamos o primeiro volume com o artigo de André Luiz Querino Coelho, intitulado “*A inconstitucionalidade por omissão na promoção da integração de ações de segurança pública nas fronteiras brasileiras*”, que através de sua atuação como Promotor de Justiça no Estado do Paraná, nas cidades de fronteira, nos apresenta reflexões sobre a importância do Estado e ao apontar a inexistência, ao observar o dever constitucional do asseguramento do direito difuso à segurança pública, para que as ações desta área tenham maior eficácia na punibilidade da criminalidade pós-moderna existentes nas extensas áreas da fronteira brasileira.

Em “*Os avanços do Mercosul no trato da segurança pública entre 1991 e 1999*”, o Oficial da Polícia Militar do Estado do Paraná, Rildo Fausto Kops Neto, nos brinda com o texto que trata sobre avanços e desafios para a área de segurança pública no bloco mercosulino, além de fazer uma abordagem sobre a importância dos acordos para efetivar os avanços em cooperação e integração entre as forças de segurança pública.

O artigo “*O impacto da construção da nova ponte entre Brasil e Paraguai, em Foz do Iguaçu, no processo de integração regional na saúde pública*”, é de autoria dos pesquisadores Antonio Jissone Tavares e Eversson Cadaval Madruga. Essa construção é um resultado estratégico do governo brasileiro para o uso dos recursos financeiros da Itaipu Binacional para obras estruturantes. Ao longo do texto é realizada uma avaliação dos impactos ocasionados durante a construção da nova

ponte, além de tratar sobre a cooperação internacional para a área da saúde pública face ao panorama da pandemia de COVID-19.

O Inspetor da Polícia Rodoviária Federal e amigo Ricardo Schneider aborda no seu texto *“Estudo sobre segurança viária de ambiente urbano em desenvolvimento”*, uma perspectiva sobre a importância do planejamento e dos ajustes necessários nos projetos viários em desenvolvimento das regiões urbanas, de forma que na execução possam garantir a segurança dos usuários. Associado ao tema apresenta um estudo de caso de um trecho da BR 277, paralela à cidade de Cascavel-PR, e apresenta as mudanças ocasionadas relacionadas a implantação da segurança viária.

O artigo escrito por João Luís Felipe Andrioli de Castello Branco, com o título *“Aduana brasileira e norte-americana: esboço comparativo de suas bases normativas”* nos traz uma análise comparada entre as atribuições da Receita Federal do Brasil e dos órgãos de controle aduaneiro dos EUA. Essa é uma importante análise sobre as bases constitucionais que norteiam a temática em ambos os países e das atividades direcionadas para o controle, vigilância e repressão aduaneira.

A autora Karla Lorena Rosas Della Flora, uma agente aduaneira estabelecida na fronteira, traz importante reflexão a respeito de um dos maiores e mais eficazes casos de integração aduaneira da América do Sul que está caminhando para extinção por desinteresse político. A aduana integrada entre São Borja no Rio Grande do Sul no lado brasileiro e Santo Tomé na província de Corrientes na Argentina é o tema tratado no artigo sob o título *“Área de controle integrado São Borja/Santo Tomé e a importância da parceria público-privada: modelo de eficiência, agilidade no comércio internacional, segurança, desenvolvimento fronteiriço e integração entre os países fronteiriços”*.

Com o título *“A importância do governo eletrônico e da utilização de tecnologias da informação e comunicação no fortalecimento da segurança pública e no combate aos crimes de fronteira”*, os autores Higor Braga e Jefferson Becker tratam sobre as oportunidades, desafios e avanços necessários em termos

tecnológicos e para que as instituições públicas possam avançar no combate e enfrentamento ao crime organizado nas áreas de fronteira.

Os autores Alessandro Chichoski e Josnei Fagundes Marquardt, profundos conhecedores e operadores das forças de segurança nas fronteiras brasileiras, relatam um estudo de caso com o título “*O uso de tecnologias através do videomonitoramento do gabinete de segurança integrada municipal de Foz do Iguaçu (PR) pelas agências de segurança pública e defesa social*”. Temática que traz novamente à tona, os benefícios sociais da integração institucional, através do uso da tecnologia.

O autor Paulo Roberto Nunes, agente da Polícia Federal e com vasta experiência em trabalhos de cooperação internacional com a Polícia do Uruguai, no artigo intitulado “*Integração entre a Polícia Federal do Brasil e as Polícias do Uruguai na fronteira das cidades gêmeas Santana do Livramento/RS e Rivera/ ROU*” nos relata a precariedade normativa e a falta de segurança jurídica que envolve as ações de cooperação das forças de segurança no combate aos crimes transfronteiriços.

No artigo “*O ingresso e circulação de veículos particulares estrangeiros no Brasil: aspectos legais e a importância do controle como meio de transporte para a segurança nacional*” os autores Cleverson Batista e Fabiano dos Santos Goia, com bastante perspicácia e experiência empírica os autores descrevem as fragilidades e necessidades para o avanço da legislação e práticas no Mercosul, para o efetivo controle da circulação de veículos estrangeiros em território nacional.

O autor Jean Mauro Miyagawa Mezomo de Souza traz no artigo “*O desafio da fiscalização de trânsito na tríplice fronteira*”, segue na esteira da necessidade de ajustes na legislação do Mercosul para melhorar o ambiente fiscalizatório de veículos estrangeiros em território brasileiro, com vistas aos avanços para contenção e redução dos acidentes de trânsito envolvendo veículos estrangeiros.

O sistema penal brasileiro e os crimes transfronteiriços são abordados no artigo “*A (im) punidade dos crimes transfronteiriços na legislação brasileira*” escrito pelos autores Allyson Diego Gehlen Vidor e Antônio Alcides Gradin Júnior.

Os autores Andressa Pinto e Jhonatan Luiz de Araujo, com experiência laboral no mercado financeiro e bancário contribuem para a presente coleção com o artigo “*O Sistema de Moeda Local (SML), a chave para a integração das economias entre fronteiras*”, que trata sobre o uso de moedas locais em pagamentos e recebimentos relacionados a atividades de importação e exportação.

Com o título “*A importância da capacitação profissional dos policiais rodoviários federais, na área de inteligência, para o aumento da segurança na fronteira oeste do estado do Paraná*”, a autora Fernanda Gonçalves Dias de Oliveira Maraschin discorre sobre a importância da constante reciclagem de aprendizagem e capacitação de novas técnicas para aumentar o efetivo combate aos crimes transfronteiriços.

O artigo “*Anjos ou Demônios: visão dos cidadãos de Foz do Iguaçu sobre os servidores da segurança pública*”, o autor Marcelo Delvaux Ferreira traz importante contribuição sobre a visão que a população que vive em espaços de fronteira tem das forças que operam na repressão dos crimes transfronteiriços.

O autor Nei Carlos Roos Faccin, apresenta no artigo “*Operações coordenadas e cooperação internacional para o combate ao tráfico de armas – legislação, estratégias e perspectivas*”, uma importante análise dos desafios das forças de segurança pública para conter o ingresso ilegal de armas de fogo que são destinadas ao crime organizado.

Para finalizar, no âmbito da Lei Geral da Proteção de Dados (LGPD), os autores Aicha de Andrade Quintero Eroud, Erika Patrícia de Souza Davies e Manuel David Masseno, tratam no artigo “*A implementação da LGPD, nas empresas binacionais, em regiões de fronteiras, a partir de estudos sobre a Itaipu Binacional*”, sobre a necessidade implantação da LGPD em empresas binacionais.

Parabenizo nossos autores pelos trabalhos de excelência e a honra de ver que estas reflexões aqui dispostas, possam auxiliar o desenvolvimento de políticas públicas que venham contribuir para o desenvolvimento econômico e social das nossas fronteiras.

A INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO NA PROMOÇÃO DA INTEGRAÇÃO DE AÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS

André Luiz Querino Coelho¹

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná
E-mail: alqcoelho@gmail.com.

Resumo

O presente artigo versa sobre a transição do Estado Moderno ao Estado Pós-Moderno e a modificação da criminalidade em tais contextos. Apontando-se a inexistência, observado o dever constitucional de asseguramento do direito difuso à segurança pública, de ações articuladas que possam, efetivamente, prevenir e punir a criminalidade pós-moderna, especialmente a partir de ações nas fronteiras do Brasil.

Palavras-chave: Estado; criminalidade; pós-modernidade; segurança pública; inconstitucionalidade por omissão.

INTRODUÇÃO

O presente estudo aborda, pelo prisma da dogmática jurídica, a inconstitucionalidade por omissão, referente à prevenção e repressão de fatos criminosos nas áreas de fronteira no Brasil.

Partindo-se da passagem do Estado Moderno ao Estado Pós-Moderno, com as modificações de base das relações sociais, se buscará demonstrar os riscos à soberania, à segurança social e a insuficiência atual do Estado Brasileiro, a partir de sua atuação na fronteira, na promoção ao direito à segurança pública, pois não é específica.

O enfoque dar-se-á, pela análise da estrutura jurídica existente e, igualmente, pelos modelos e programas de ações existentes, especialmente o ventilado *Fusion Center*.

¹ Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. Bacharel em Direito pelas Faculdades Milton Campos. Foi Defensor Público no Estado do Amazonas. Pós-Graduado em Direito Tributário pelas Faculdades Milton Campos.

ESTADO PÓS-MODERNO

De forma consensual, após a paz em Westfália, com os contornos do surgimento do Estado Moderno, até então, a reunião de um povo com laços de identidade, dentro de um território e com o exercício de um poder, por um ente abstrato, que monopoliza a força e o direito eram as características marcantes daquele.

Jacques Chevallier (2009, p. 15) aponta o seguinte:

Assim, características essenciais do modelo estatal são a tradução dos valores subjacentes à modernidade: a *institucionalização do poder*, quer dizer, a inscrição das relações de dominação política num quadro geral e impessoal; a produção de um *novo quadro de submissão*, a 'cidadania' sendo concebida como uma ligação excludente, incompatível com a existência de submissões paralelas ou concorrentes; o estabelecimento do *monopólio da força*, o Estado sendo entendido, dentro das 'fronteiras' delimitantes do campo de sua 'soberania', a única fonte do direito e a única habilitada a fazer o uso dos meios de coerção; a consagração de um *princípio fundamental de unidade*, unidade de valores resultante da pertinência de uma esfera pública posta como distinta do resto da sociedade.²

No entanto, o avanço tecnológico, a revolução nos meios de comunicação social – com uma intensa agilidade - o fluxo migratório de pessoas, a hiper individualidade, a potencialização de riscos de diversas atividades econômicas, o exercício de poder por aparatos organizados e paralelos, a fluidez de relações comerciais como frutos da globalização modificaram as estruturas³, fáticas e jurídicas, até então existentes. Com isso, pode-se apontar a conformação, ainda em curso, numa era de incertezas, do Estado Pós-Moderno.

Sobre a ruptura da conformação social na pós-modernidade, Bauman (2001, p. 231) traz as seguintes ideias:

² CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 15.

³ A sociedade contemporânea seria assim caracterizada pela complexidade, a desordem, a indeterminação, a incerteza: novas figuras, tais como aquelas do rizoma (G. DELEUZE, F. GUATTARI, 1976), do 'labirinto' (J. ATTALLI, 1996) ou da 'rede' - agora promovida ao nível de paradigma dominante nas ciências sociais (A. DEGENNE, M. FORSÉ, 1994; M. CASTELLS, 1996; F. OST, M. VAN DE KERCHOVE, 2002) - são fornecidas para dar conta de uma organização social que abandonou caminhos bem banalizados da simplicidade, da ordem e da coerência. CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Belo Horizonte: Fórum 2009. p. 17-18.

Para haver pouca esperança de resgatar os serviços de certeza, segurança e garantias do Estado. A liberdade da política do Estado é incansavelmente erodida pelos novos poderes globais providos das terríveis armas da extraterritorialidade, velocidade de movimento e capacidade de evasão e fuga.⁴

Assim sendo, a alteração da tessitura social se reflete nas funções e nos deveres do Estado, sobretudo, diante de novas formas de criminalidade, que se caracteriza por ser ágil, transnacional, complexa.

Diante disso, pode-se apontar que, na pós-modernidade, há atores com poderes que tensionam Estados soberanos, interferindo no exercício da atividade jurídica e no monopólio da força. Inclusive atores econômicos, como no mercado de cigarros, têm atuado paralelamente, municiando o Poder Público em seu dever de persecução penal. Soma-se, ainda, ao perdimento aparente de limites territoriais e na difusão de exigências formais para possibilitar o fluxo de pessoas e ativos financeiros.

Portanto, as feições que singularizavam o Estado Moderno ruíram e uma nova formação passa a tomar tipo, sem que, se possa precisar, dada a incerteza do contexto, seus exatos limites, ainda em curso.

Por consectário lógico, a criminalidade típica de enfrentamento no Estado Moderno se alterou. O crime tomou forma de sociedade anônima.

A CRIMINALIDADE NO CONTEXTO DA PÓS-MODERNIDADE

Chevallier (2009, p. 36) sobre a criminalidade atual ensina o seguinte:

Enfim, a globalização gerou o desenvolvimento de uma criminalidade transfronteiriça, ilustrada pelo desenvolvimento das indústrias do sexo (prostituição, turismo sexual, pornografia) (R. Poulin, 2005), a constituição de redes mafiosas transnacionais (I. Sommier, 1998), a explosão do mercado da droga e reciclagem dos fluxos de 'dinheiro sujo' (P. Lascoumes, 1999): uma verdadeira 'economia negra' (avaliada em aproximadamente 1.500 bilhões de dólares, ou seja, 5% da econômica mundial) foi agregada, desse modo, à economia oficial; e essa economia pesa enormemente sobre a econômica mundial, comportando um risco permanente de desestabilização financeira, a importância do dinheiro a 'lavar' podendo afetar os equilíbrios do mercado. Esses fenômenos são ligados, na medida em que os paraísos fiscais não somente falseiam a concorrência, mas ainda servem como plataformas giratórias para a lavagem de dinheiro e atraem os

⁴ BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.p.231.

fluxos financeiros ligados à fraude fiscal: os 'lavadores' de 'dinheiro sujo' tendem, com efeito, a procurar zonas nas quais eles corram pouco risco, em razão da frouxidão da regulamentação e da ineficiência da repressão. Mais gravemente ainda, algumas formas de terrorismo radicalmente novas tendem a se desenvolver em virtude da globalização (W. Laqueur, 1996): enquanto o terrorismo era antes um fenômeno interno (ETA, IRA) ou ligado a um conflito regional (Oriente Médio), ele tomou uma dimensão totalmente diferente ao longo dos últimos anos (rede Al-Qaeda); trata-se doravante de um terrorismo apátrida, que não está mais ligado a um dado Estado, mas funciona sobre a base de uma rede de solidariedade transnacional, um terrorismo que, apoiando-se sobre um manto religioso, mobiliza plenamente os recursos (tecnológicos, econômicos, financeiros, ideológicos...) da globalização.⁵

De forma percuciente, Ulrich Beck (2016, p. 272) faz a seguinte observação:

Surgiram, simultaneamente novas guerras, isto é, formas organizadas de violência privatizada que substituem a violência do Estado, atacando, minando e substituindo o seu monopólio da mesma. Os atores ao comando do regimento são comandantes e ditadores locais não estatais, muitas vezes simultaneamente fundamentalista religiosos, nacionalista e empresários gananciosos da violência que formam redes mafiosas a viverem ao mesmo tempo do contrabando de arma, do tráfico de drogas e da extorsão, do roubo e de pilhagens.⁶

Diante de tal cenário, as novas formas de crimes que se dão de forma difusa, ágeis, imperceptíveis e que ameaçam a própria estrutura do Estado, exige uma modificação em seu enfrentamento. O primeiro entrave é a falta de sistematicidade jurídica. A soberania é um limite intransponível.

A pluralidade de sistemas jurídicos, a autonomia na persecução facilita a criminalidade transfronteiriça. Fatos criminosos iniciam-se num Estado, passam por outros e produzem efeitos em outros pontos.

O tráfico de drogas e o tráfico de pessoas iniciam-se num Estado, percorrem uma logística por outros Estados, surtem efeitos diretos nos Estados de destinos das pessoas cooptadas e para onde vão entorpecentes e, ainda, em outros, normalmente, paraísos fiscais, há a lavagem de dinheiro e o retorno para outros Estados, com potencialidade de intervenção na economia local.

Em paralelo, o formato de guerras se alterou. A potencialidade química, nuclear e biológica passam a constituir modalidade de corrida armamentista, que

⁵ CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 36.

⁶ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco Mundial: Em Busca da Segurança Perdida**. 1 ed. Lisboa: Edições 70, 2016. p. 272.

ameaçam potencialmente toda humanidade. Ainda, a ocorrência de atentados terrorista escancara a falta de inteligência na prevenção de ilícitos e, logo, causam arranhados profundos na soberania.

Especificamente, no Brasil, são sentidos os efeitos dessa forma de criminalidade. O tráfico de drogas, o tráfico de pessoas, o descaminho, o contrabando, incluindo o de defensivos agrícolas estão correlacionados a diversos outros fatos criminosos. Assim, homicídios, pelo que indica a experiência, tem correlação, em sua maioria, com disputas decorrentes daquelas práticas criminosas.

Os crimes patrimoniais como roubos, furtos, receptação, adulteração de sinal identificador de veículo automotor estão associadas à instrumentalização daqueles crimes. Paralelamente, os crimes contra a fé pública, como a contrafação de documento e o seu uso. A consequência lógica é a lavagem de dinheiro. A criminalidade pós-moderna sustenta e necessita de diversos outros crimes, para atingir seus objetivos.

Sobre o tema, interessante pela aprofundada análise, a seguinte constatação:

Atualmente, o contrabando de agroquímicos pode ser considerado um dos crimes que caracterizam o mercado ilegal alimentando nas fronteiras brasileiras. Reportagem publicada pelo jornal americano The Washigton Post (2020) denuncia o crescente comércio ilegal de pesticidas no Brasil. Segundo estudo do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras, a entrada ilegal de defensivos agrícolas alimenta uma cadeia de outros ilícitos no país.⁷

Além disso, no Brasil, um dado concreto, ocorrido em 2017, comprova as assertivas articuladas. A morte de um traficante, em Pedro Juan Caballero, Paraguai, fronteira com a cidade de Ponta Porã no Brasil, determinada e executada, pelo que se colhe de informações, por suas facções criminosas, revela a extraterritorialidade da criminalidade e os seus efeitos por diversos locais. O crime de homicídio ocorreu para modificação do controle na distribuição de drogas para a Europa. É elucidativa a seguinte passagem:

⁷ BARROS, Luciano Stremel. A extensão do mercado ilegal de defensivos agrícolas no Brasil. In: LUDWIG, Fernando José; BARROS, Luciano Stremel (Org.). **(Re) definições das fronteiras: desenvolvimento, segurança e integração**. Foz do Iguaçu: Editora IDESF, 2020. p. 452.

Os bolivianos precisavam chegar ao Atlântico para atingir os grandes mercados da Europa e Ásia, mas no meio do caminho havia um obstáculo: Rafaat. Eles sabiam que o Rei da Fronteira não aceitaria o esquema de exportação – até porque já tinham tentado um contato com ele para aceitarem essa parceria, mas foi em vão. E também ele não tinha estrutura para tanto. Ou seja, não teria ido mais adiante do que estava estabelecido. Rafaat não entraria Brasil adentro em um território tão amplo e dominado por outra facção que já tinha conseguido envolver várias regiões do país, graças à Sintonia dos Estados. Quer dizer, o PCC tinha toda uma estrutura já pronta. Melhor parceria para os bolivianos não havia. Só faltava se livrarem de Rafaat.⁸

O Ministro Luiz Fux do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 638491 relator do recurso, consignou em seu voto o seguinte:

A realidade atual do crime de tráfico de drogas é fruto de um aperfeiçoamento das práticas criminosas, cada vez mais sofisticadas, a partir da formação de estruturas complexas e organizadas, sempre com o propósito lucrativo. (...) Subterfugiam-se, para lograr êxito em seus intentos evasivos, em diversos expedientes, pulverizando o transporte, a distribuição, o armazenamento e a venda de drogas. Na ponta da 'cadeia distributiva', não raro, utilizam-se de crianças, adolescentes, mulheres ligadas aos integrantes da estrutura criminosa (veja-se os números apresentados pela Ministra Carmen Lúcia no HC nº 118.533), com intuito de dificultar o trabalho do Estado de identificação dos responsáveis pela atividade ilícita. Todos os recursos manejados pelos praticantes de tais atividades destinam a se evadir da atividade repressiva estatal, atrelados à busca pelo sucesso do empreendimento criminoso, com a maximização dos lucros e a minimização do prejuízo. (...).

De todo o exposto, revela-se a singular importância de instrumentos de persecução penal para prevenir e perseguir, quando ocorrerem, fatos de tal natureza.

DO DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA. OMISSÃO PARCIAL. INCONSTITUCIONALIDADE

O monopólio da força e, logo, a concretização da segurança social, é prerrogativa e dever do Estado. Sobre o tema, cita-se novamente Chevallier:

A manutenção da ordem constitui uma das funções primordiais do Estado, inerente à sua instituição e entranhado tradicionalmente competências exclusivas dele. Ainda que essa função subsista, a dinâmica da evolução das sociedades contemporâneas modifica profundamente o contexto e as modalidades de seu exercício: a perspectiva de 'manutenção da ordem' é doravante englobada em uma problemática muito mais ampla, aquela da

⁸ CHRISTINO, Márcio Sérgio. **Laços de Sangue: A História Secreta do PCC**. Matrix Editora: São Paulo, 2017. p. 237-238.

segurança, fundada sobre a ideia de proteção dos indivíduos contra os riscos de toda natureza aos quais eles se encontram expostos.⁹

A partir da análise da sociedade de riscos e dos influxos da pós-modernidade, Beck tem esta reflexão:

O conceito de segurança sofreu uma mudança radical no século XXI. Continua a estar em causa a prevenção de guerras no sentido tradicional. (...) A segurança é também entendida cada vez mais no contexto de uma solidariedade mundial (manifestada através de um mandato da ONU), como garantia dos direitos humanos fundamentais nas regiões nas quais estes estão fortemente ameaçados: nas quais os Estados se desintegram e uma violência privatizada, comercializada, sem lei, brutal tiraniza e atormenta as pessoas, e os terroristas ameaçam utilizar meios de destruição em massa.¹⁰

Do arcabouço jurídico, dentre outros, sobre a segurança pública e a defesa do Estado, a Constituição da República Federativa do Brasil tem os seguintes dispositivos:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania;

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem; XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático;

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: I - manter a integridade nacional; II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

⁹ CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Belo Horizonte: Fórum 2009, p. 65-66.

¹⁰ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco Mundial**: Em Busca da Segurança Perdida. 1 ed. Edições 70: Lisboa, Portugal. p. 273.

Art. 137. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de: I - comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa; II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares; VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; III - exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras; III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

Detalhadamente, o direito fundamental à segurança pressupõe: a) criação de tipos penais, com incidência para o futuro, acompanhados da respectiva sanção ou forma de retribuição pelo crime, que sejam suficientes para tutelar os bens jurídicos e realizar os fins do Direito Penal; b) criação de instrumentos processuais que possam possibilitar a prevenção de crimes e, caso ocorram, a investigação, no que se inserem, ilustrativamente, as medidas cautelares de prisão, interceptação telefônica, busca e apreensão, com correspondente juízo de proporcionalidade; c) criação de locais para o cumprimento das penas que serão aplicadas, que assegurem a responsabilidade, de acordo com a gravidade do fato, o gênero e a idade; d) criação e estruturação, com recursos materiais e humanos, de órgãos públicos que possam, com eficiência, prevenir crimes e apurar os que ocorrerem; e) criação e estruturação, com recursos materiais e humanos, do Ministério Público para que possa, com eficiência, realizar a persecução de crimes (art. 129 inciso I da

Constituição da República); f) criação e estruturação, com recursos materiais e humanos, do Poder Judiciário para que possam, com eficiência, instruir e julgar fatos criminosos; g) criação e estruturação de órgãos e instituições, que, com recursos humanos e materiais, garantam a soberania nacional, o estado de direito, além da tutela dos domínios territoriais da República Federativa do Brasil; h) a criação e a estruturação de órgãos de inteligência que previnam fatos atentatórios à segurança.

A doutrina estabelece a seguinte definição para o direito à segurança pública:

Esses direitos de proteção (de direitos) em face de terceiros não apenas se faz presente em caráter preventivo. Dá-se também em seu aspecto repressivo, no sentido de que cabe ao Estado, prever, implementar e adotar medidas que coíbam e punam aqueles que transgredirem direitos de terceiro. Assim, a função de proteção não se dá tão só na tentativa de se evitar a ocorrência de uma infração penal, mas também se nota no dever estatal de apurar, processar e punir a conduta daqueles que já cometeram o ilícito.¹¹

Por outra perspectiva, haverá inconstitucionalidade se a concretização da proteção constitucional for insuficiente. Isto é, as estruturas normativas e as ações concretas não forem correspondentes à garantia do direito fundamental à segurança pública.

Exige-se, assim, que sejam adotadas prestações materiais. A doutrina faz a seguinte observação:

Nos últimos tempos vem a doutrina utilizando-se do conceito de *direito à organização e ao procedimento* (*Recht auf Organisation und Verfahren*) para designar todos aqueles direitos fundamentais que dependem, na sua realização, tanto de providências estatais com vistas à criação e conformação de órgãos, setores ou repartições (direito à organização) como de outras, normalmente de índole normativa, destinadas a ordenar a fruição de determinados direitos ou garantias, como é o caso das garantias processuais-constitucionais (direito de acesso à Justiça, direito de proteção judiciária, direito de defesa).¹²

Sobre a vedação de proteção insuficiente, que especialmente importa à matéria estudada, cita-se da doutrina o seguinte excerto:

¹¹ CÔELHO, Marcial Duarte. **Direito à Segurança:** entre a proibição deficiente garantismo. Belo Horizonte: D' Plácido, 2019. p. 47-48.

¹² MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional.** 6 ed. Saraiva: São Paulo, 2011. p.183.

A violação da proibição de insuficiência, portanto, encontra-se habitualmente representada por uma omissão (ainda que parcial) do poder público, no diz com o cumprimento de um imperativo constitucional, no caso, um imperativo de tutela ou dever de proteção, mas não se esgota nesta dimensão (o que bem demonstra o exemplo da descriminalização de condutas já tipificadas pela legislação penal e onde não se trata, propriamente, duma omissão no sentido pelo menos habitual do termo).¹³

No mesmo sentido, Canaris, ao discorrer sobre imperativos de tutela, discorre o seguinte:

Há, pois, num primeiro passo, que fundamentar a existência do dever de protecção como tal, e, num segundo, verificar se o direito ordinário satisfaz suficientemente esse dever de protecção, ou se, pelo contrário, apresenta, neste aspecto, insuficiências.¹⁴

Nesse cenário, a Constituição da República, norma que dá validade a todo o sistema jurídico, prevê ordens de criminalização, órgãos de investigação e persecução penal, instituições de defesa. No entanto, não fixou uma determinação de integração, dentro dos plexos de competência de cada órgão, para o enfrentamento a nova modalidade de crime transfronteiriço. De outro lado, seria dedutível do texto constitucional, sobretudo pelas finalidades expostas à necessidade de integração e cooperação.

Com efeito, de concreto, há ações pontuais de repressão e prevenção a ilícitos. No eixo da tríplice fronteira, ocorreram e ocorrem as operações Ágata¹⁵, Hórus¹⁶, Muralha¹⁷. As ações são exitosas, mas não afetam o cerne do crime organizado, na medida que não envolvem a persecução penal, tocando, em regra, a

¹³ SARLET, Ingo Wolfgang. **Constituição e Proporcionalidade: o direito penal e os direitos fundamentais entre proibição de excesso e de insuficiência**. Revista da Ajuris, Porto Alegre, n. 98, p. 132, 2005.

¹⁴ CANARIS, C. W. **Direitos Fundamentais e Direito Privado**. Almedina: Coimbra, 2016. p. 123.

¹⁵ Com 5º DN realiza operação "Ágata" 2º Trimestre 2021. <https://www.marinha.mil.br>, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, jun.2021. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/noticias/com5odn-realiza-operacao-agata-2o-trimestre-2021>. Acesso em: 24 ago. 2021.

¹⁶ Operação Hórus: PF, PMPR, PCPR e EB realizam apreensão de grande quantidade de maconha: PF, PMPR, PCPR e EB realizam apreensão de grande quantidade de maconha. <https://www.gov.br/>, Guaíra, jul.2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/07/operacao-horus-pf-pmpr-pcpr-e-eb-realizam-apreensao-de-grande-quantidade-de-maconha>. Acesso em: 24 ago. 2021.

¹⁷ Começa nova fase da Operação Muralha, de proteção da fronteira. [tps://www.aen.pr.gov.br](https://www.aen.pr.gov.br), São Miguel do Iguçu, out.2018 Disponível em: <https://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=99343>. Acesso em: 24 ago. 2021.

logística de transporte de objetos ilícitos (drogas e armas) e decorrentes de descaminho ou contrabando. Ademais, dependem da voluntariedade de gestores.

De outro lado, não se verifica a adequada estruturação dos órgãos de segurança pública, especialmente quanto a aspectos humanos e materiais. Por exemplo, meios de comunicação, não passíveis de interceptação, são realizados na organização de crimes e parte dos órgãos que atuam neste cenário não contam com mecanismos tecnológicos correspondentes, afora, por vezes, as negativas de provedores e os detentores das tecnologias.

Inexiste política de Estado, estável e perene, que dê concretude ao enfrentamento da criminalidade na pós-modernidade e que articule as atribuições da União Federal com os Estados-Membros, sobretudo, com aqueles que estão nas fronteiras do território nacional.

A consequência é o surgimento de aparatos de segurança privada, que rivalizam com o Poder Público:

Em seguida, um verdadeiro mercado da segurança privada (F. Ocqueteau, 1997) constitui-se progressivamente para enfrentar a delinquência de predação e assegurar a proteção das pessoas; esse mercado está em plena expansão, os poderes públicos se esforçando apenas em fiscalizar uma melhor profissionalização e uma maior responsabilização.¹⁸

Recentemente, foi criado o Fusion Center. Fabiana Irala faz a seguinte observação sobre tal formato que congrega, na cidade de Foz do Iguaçu, Paraná, diversos órgãos de segurança pública e inteligência:

Nesse molde, o CIOF apresenta-se como um escritório de vigilância e inteligência de controle social formal composto por 16 agências estatais, tais como Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Agência Nacional de Inteligência, Ministério da Defesa e Unidade de Inteligência Financeira (antigo COAF) que visa combater o crime transfronteiriço por meio de busca de dados e cruzamento de informações, o que pode otimizar o levantamento de informativos a serem utilizados em inquéritos policiais e ser eficiente contra a cifra dourada.¹⁹

¹⁸ CHEVALLIER, J. **O Estado Pós-Moderno**. Belo Horizonte: Fórum 2009. p. 67.

¹⁹ IRALA, Fabiana. O Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF) na Tríplice Fronteira brasileira: o controle social e combate à cifra dourada. In: LUDWIG, Fernando José; BARROS, Luciano Stremel (Org.). **(Re)definições das fronteiras: desenvolvimento, segurança e integração**. Foz do Iguaçu: Editora IDESF, 2020. p. 412.

Até então, não obstante a reunião de diversos órgãos e agências, especialmente em âmbito federal, não se colhe efetividade e impactos, ainda que com resultados, na criminalidade organizada. Sensível, em tal contexto, a ausência do Ministério Público Estadual e Federal como titulares da ação penal e destinatários da investigação criminal. No entanto, é o início de uma ação pontual do Estado Brasileiro, que visa a enfrentar as novas formas de criminalidade.

Assim, o modelo, que não constitui política de Estado, já que não positivado em norma jurídica primária supre, em parte, a omissão do Poder Público, contrária à Constituição, na atuação preventiva e repressiva de ilícitos transfronteiriços.

CONCLUSÃO

Com a passagem do Estado Moderno ao Pós-Moderno, o crime tomou nova feição. O Estado se revê rivalizado, enquadrado e questionado. Dentro desse contexto, resta afetado severamente o dever constitucional de promoção e garantia da segurança pública e da continuidade do próprio Estado.

No Brasil, não obstante as ações pontuais, inexistente política de Estado de forma integrada e eficiente que assegure a integridade do território nacional, previna crimes e apure a responsabilidade de aparatos organizados de poder. Por consectário, há um descumprimento de um dever constitucional.

O modelo CIOF inaugurado há dois anos em Foz do Iguaçu, ainda em ajustes, é um indicativo do início do cumprimento de parte dos deveres constitucionais, exigindo-se, no entanto, a implementação de política de Estado, além de alocação de recursos.

REFERÊNCIAS

BARROS, Luciano Stremel. A extensão do mercado ilegal de defensivos agrícolas no Brasil. In: LUDWIG, Fernando José; BARROS, Luciano Stremel (Org.). **(Re) definições das fronteiras: desenvolvimento, segurança e integração**. Foz do Iguaçu: Editora IDESF, 2020. p. 452.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco Mundial**: Em Busca da Segurança Perdida. 1 ed. Edições 70: Lisboa, Portugal.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 638491 / RS**. Relator Ministro Luiz Fux. Relator para acórdão Ministro Edson Fachin. Publicado em 23.08.2017. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=638491&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 22 agosto de 2021.

CANARIS, C. W. **Direitos Fundamentais e Direito Privado**. Almedina: Coimbra, 2016.

CHEVALLIER, J. **O Estado Pós-Moderno**. Belo Horizonte: Fórum 2009.

CHRISTINO, Márcio Sérgio. **Laços de Sangue**: A História Secreta do PCC. Matrix Editora: São Paulo, 2017.

CÔELHO, Marcial Duarte. **Direito à Segurança**: entre a proibição deficiente garantismo. Belo Horizonte: D' Plácido, 2019.

IRALA, Fabiana. O Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF) na Tríplice Fronteira brasileira: o controle social e combate à cifra dourada. In: **LUDWIG**, Fernando José; **BARROS**, Luciano Stremel (Org.). **(Re)definições das fronteiras**: desenvolvimento, segurança e integração. Foz do Iguaçu: Editora IDESF, 2020. p. 412.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. Saraiva: São Paulo, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. Constituição e Proporcionalidade: o direito penal e os direitos fundamentais entre proibição de excesso e de insuficiência. **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, n. 98, p. 132, 2005.

OS AVANÇOS DO MERCOSUL NO TRATO DA SEGURANÇA PÚBLICA ENTRE 1991 E 1999

Rildo Fausto Kops Neto¹

Polícia Militar do Paraná

E-mail: tenentekops@gmail.com.

Resumo

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi criado por meio do Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991, entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Fruto de uma agenda econômica, esse agrupamento regional cujas origens mais recentes e diretas remontam à Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), surgida pelo Tratado de Montevideú, de 1980, e pelo Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, assinado entre Brasil e Argentina em 29 de novembro de 1988, teve suas bases bem afincadas em claros objetivos econômicos, norte da sua carta fundacional; entretanto, já na década de 1990, essas metas foram ampliadas para outros setores, de direitos humanos, educação, cultura, meio ambiente, mas, principalmente, segurança pública. Essa ênfase fica clara ao analisarmos as decisões emitidas pelo principal órgão do bloco, o Conselho do Mercado Comum, integrado pelos ministros de relações exteriores e ministros de economia dos Estados Partes. De 1991, ano inaugural do Mercosul, a 1999, neste trabalho buscou-se colecionar as principais decisões que demonstraram a inclinação para o assunto de segurança, com forte viés para tratativas com vistas a uniformizar procedimentos padrões para atuar frente ao contrabando, ao descaminho, ao furto e roubo de veículos, ao tráfico ilegal de armas, munições e explosivos, ao comércio ilegal internacional de armas de fogo e ao terrorismo. Além disso, essas decisões ajudaram a criar mecanismos integrados de cooperação no intercâmbio de informações relacionadas a crimes, bem como de coordenação de ações ostensivas e de inteligência, envolvendo forças policiais dos países fronteiriços mercosulinos.

Palavras-chave: Tratado de Assunção; Mercado Comum do Sul; Conselho do Mercado Comum; segurança pública.

INTRODUÇÃO

A integração nunca foi uma faculdade para os países da América do Sul. Tratou-se, antes disso, de uma necessidade imperiosa, haja vista a questão mais elementar possível: o encontro dos territórios. A relação entre nações vizinhas é, em certa medida, tão inevitável quanto seus conflitos. Consertar, portanto, é essencial, pois a negligência não evitará os desencontros, apenas os intensificará. Nesse

¹ Polícia Militar do Paraná.

sentido, na América do Sul, o regionalismo surge como uma demanda inalienável de todas as nações responsáveis.

Nos seios da colonização, da independência e dos dois reinados, os intrincados relacionamentos já afloravam. Inicialmente, seus interlocutores europeus buscavam marcar território, não apenas por mais terras, mas principalmente pelo que ela poderia trazer em seu bojo: da madeira nobre à cana, do açúcar ao ouro. Ao mesmo tempo, era interessante ao Reino Britânico que o Brasil mantivesse o *status* de monarquia, ilhado em meio às repúblicas recém-constituídas de procedência hispânica. O Brasil diferenciava-se dos demais países sul-americanos não apenas na língua, decorrência do processo colonizatório, mas tal cisão já se enxergava no meio social e cultural, de forma ampla. Havia, no entanto, um ponto bastante comum: o viés econômico, em especial no Cone Sul², pois o grande fluxo de comércio de seus países não escapava de passar pela Bacia do Prata³, causa, inclusive, da maior guerra que o sul desse continente já enfrentou.

Por isso, desde cedo foi necessário integrar, evitando pelo diálogo outros conflitos. Com o tempo, a “Questão do Prata”, embora continuasse relevante, perdeu espaço para outras relações ainda mais complexas. Durante o século XX, com o avanço das integrações diplomáticas no mundo e da formação de grandes blocos, principalmente econômicos, percebeu-se cedo que juntar forças poderia aumentar o poder de barganha para uma região que, recortada, não chamava a atenção do restante do mundo.

O chanceler brasileiro de 1902 a 1912, José Maria da Silva Paranhos Júnior⁴, o Barão do Rio Branco, norteou a política externa brasileira pelos seguintes 50 anos, até que surgisse, em 1961, a “Política Externa Independente”⁵ (PEI). Esse estadista

² Cone Sul é uma região composta pelas zonas meridionais da América do Sul, ao sul do Trópico de Capricórnio.

³ A Bacia do Prata, Bacia Platina ou Bacia do Rio da Prata estende-se pelo Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina e é a segunda maior bacia hidrográfica do Brasil.

⁴ José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, filho do Visconde do Rio Branco, foi um importante diplomata brasileiro, chanceler entre 1902 e 1912, faleceu neste mesmo ano, aos 10 de fevereiro, no exercício da função que exercia no Palácio do Itamaraty. Sua morte causou tamanha comoção nacional que o carnaval daquele ano foi adiado, por luto e reverência àquela personalidade que ajudou a terminar de desenhar o Brasil no formato pelo qual hoje é conhecido.

⁵ A Política Externa Independente correspondeu ao período entre 1961 a 1964, no qual o Brasil buscou assumir uma visão de política externa menos presa à bipolaridade da Guerra Fria (EUA x URSS), permitindo-se, como nação soberana, interagir e negociar com o mundo que havia além

vocacionou-se ao americanismo. Não se tratava, porém, de submissão, como erroneamente pode se supor hoje; na realidade, era uma forma de se tornar independente das grandes potências europeias, em especial da Inglaterra, que ainda possuía inspirações imperialistas sobre o Brasil. Tratou-se, portanto, de uma estratégica que realmente funcionou, como se pode, hoje, constatar. Tal estratégica, todavia, não fez com que o Brasil deixasse de lado a América do Sul. O próprio Barão atuou com heroísmo em diferentes contenciosos, envolvendo a porção meridional desse grande continente. Foram decisivas suas atuações na questão de Palmas (1895), na questão do Amapá (1900) e na questão do Acre (1903). Rio Branco foi o responsável pelo último recorte do território brasileiro tal como hoje é conhecido, motivo pelo qual foi honrado com o título de Patrono da Diplomacia Brasileira.

Ainda, ao longo da primeira metade do século XX e início dos anos 50, negociações tentaram aprovar o Acordo ABC, entre Argentina, Brasil e Chile (cujas iniciais formariam o nome do grupo), porém fatores políticos impediram sua concretização. Essa ideia, contudo, permaneceu acesa nesses países, principalmente nos seus corpos diplomáticos. Em 1986, os presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney idealizaram um mercado comum, o que, para muitos, é considerado o reavivamento daquele ABC de quase 40 anos antes. Dessa maneira, assinaram, em 29 de novembro de 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que objetivava a criação de um espaço econômico comum entre Argentina e Brasil, no prazo de 10 anos. Apesar disso, os presidentes Carlos Menem e Fernando Collor de Melo resolveram por antecipar para 5 anos, tendo sua consumação aos trinta e um dias de dezembro de 1994.

Antes disso, todavia, aos 26 de março de 1991, foi criado aquele que é o maior projeto de integração já feito em termos de América do Sul: o Mercado Comum do Sul (Mercosul) – nascido do Tratado de Assunção. Sua origem, além da contextualizada acima, remonta ainda à Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), fundada em 1980, em decorrência do Tratado de Montevideu. A influência

dessa disputa. Iniciou com o governo de Jânio Quadros, cujo chanceler foi Afonso Arinos de Melo Franco, e terminou no governo seguinte, do Presidente João Goulart, que teve vários chanceleres, inclusive Afonso Arinos, todavia, o de maior expressão e grande defensor da PEI foi San Tiago Dantas.

da ALADI é tamanha no Mercosul que o Tratado de Assunção aponta como requisito para se alcançar a condição de membro pleno ser também membro da ALADI.

Dentre tantas heranças, a ALADI legou ao Mercosul sua finalidade precípua: o comércio. A força motriz desse agrupamento estaria, desde seu embrião, ligada à ampliação, facilitação e viabilização do comércio, intra e extrarregionalmente. O Tratado de Assunção reitera isso, e a própria história do Mercosul revela isso, inclusive até os presentes dias.

Aos poucos, no entanto, ainda na década de 1990, outros foros de debate começam a surgir. Em nenhum momento se pretende afirmar que outras áreas suplantam a comercial. Isso não poderia ser mais inverídico; contudo, há uma expansão do debate do bloco, e, conseqüentemente, de suas decisões. O Mercosul não deixa de ser econômico, mas passa a assumir outras responsabilidades, em especial no que tange à segurança.

Há que se prevenir que não se está a falar de Defesa Nacional, pois, de fato, esse não é um tema que tem angariado relevante preocupação por parte do bloco, até mesmo porque, para isso, outro bloco condensaria essa responsabilidade: criado em 1986, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul⁶ (ZOPACAS) garantiria os mecanismos de atuação conjunta, para garantir a defesa das soberanias das nações ao sul do Atlântico.

No início da década de 1990, logo após a assinatura do Tratado de Assunção, esse debate acerca da segurança, adotado por seus Estados membros, é bastante incipiente e genérico; porém, aos poucos, torna-se mais sólido, constante e detalhista, ao ponto de, mais próximo ao final da década, inaugurar decisões obrigatórias aos membros acerca de medidas a serem tomadas com relação ao crime organizado, ao terrorismo, aos crimes comuns, como posse de armas de fogo e munições, aos processos de extradição, à integração dos sistemas de inteligência e de investigação, às capacitações dos gestores e operadores responsáveis pela segurança nas fronteiras, às ações a serem coordenadas pelos países fronteiriços, em especial em áreas mais afetadas pelo crime etc.

⁶ A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul foi fundada em 27 de outubro de 1986, por iniciativa brasileira junto à Organização das Nações Unidas (ONU). Hoje é composta por 24 países-membros, entre sul-americanos e africanos.

Já em 1998, culminando o auge da expansão do Mercosul para uma realidade de discussões acerca de questões, rigorosamente, mais amplas do que o comércio, é assinado o Protocolo de Ushuaia, que introduz a famigerada Cláusula Democrática, que vai, inclusive, suspender o Paraguai, em 2012⁷, e a Venezuela, em 2017 (suspensa duplamente, pois já estava suspensa por não cumprimento dos requisitos de adesão dentro do calendário previsto).

Este trabalho, portanto, estuda, com mais detalhes, esse processo que se deu durante a década de 1990, em que o Mercosul é criado, com um foco unicamente econômico, e como ele, aos poucos, evolui dentro do campo das discussões afeitas à segurança pública, ao ponto de impor medidas dessa área aos países membros. Para isso, utilizar-se-á de uma pesquisa descritiva, por meio de uma abordagem qualitativa, aplicando-se o método indutivo, com procedimental bibliográfico e documental.

O MERCOSUL

O Mercado Comum do Sul “é a mais abrangente iniciativa de integração regional da América Latina, surgida no contexto da redemocratização e reaproximação dos países da região ao final da década 80” (MERCOSUL, 2021). Fundado pelos 4 signatários do Tratado de Assunção (1991), sua carta inaugural formulou modelo de integração com claros objetivos de conformação de um mercado comum, com livre circulação interna de bens e serviços, além de uma Tarifa Externa Comum⁸ (TEC) com países externos e de uma política comercial comum. Hoje, todos os países da América do Sul são associados ao grupamento, com a exceção da Venezuela, suspensa por duas vezes (2016 e 2017) e da Bolívia, que ainda aguarda finalização de seu processo de adesão.

O Mercosul é pela doutrina considerado, dentro da classificação padrão dos acordos internacionais, um tipo de acordo de integração profunda chamado União Aduaneira, porém imperfeita, pois “o Mercosul logrou aprovar uma TEC, mas ela se

⁷ O Paraguai foi suspenso do Mercosul após o *impeachment* do Presidente Fernando Lugo. À época, o senado paraguaio obstaculizava o ingresso da Venezuela no Mercosul. Com a suspensão, a Venezuela tornou-se membro aos 31 dias de julho de 2012.

⁸ TEC: Tarifa Externa Comum é uma taxa comercial padronizada para um grupo de países.

aplica apenas parcialmente, sem que os países-membros tenham jamais conseguido colocar de pé uma autoridade aduaneira comum” (ALMEIDA, 2013, p. 47):

No futuro, o Mercosul pode pretender estabelecer padrões comuns e ampla liberalização e facilidades de acesso aos demais países da América do Sul (pertencentes ou não a outras ZLCs⁹ ou UAs¹⁰), formando, portanto, um espaço econômico integrado [previsivelmente ao abrigo da União de Nações Sul-Americanas (Unasul¹¹), mas necessariamente registrado ao abrigo de outros esquemas previamente existentes, como o da Aladi e da própria OMC¹²]. Esses “espaços econômicos comuns” não possuem regras que os disciplinem, nem disposições multilaterais a respeito, sendo antes arranjos *ad hoc*, essencialmente dependentes da vontade das partes (ALMEIDA, 2013, p. 48).

O TRATADO DE ASSUNÇÃO E SEU CERNE ECONÔMICO

O Tratado de Assunção foi promulgado, em solo brasileiro, pelo Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991, assinado pelo então Presidente da República Fernando Collor e seu chanceler, Francisco Rezek. Possui seis capítulos e vinte e quatro artigos, além de cinco anexos.

No Capítulo I, que define os “Propósitos, Princípios e Instrumentos”, o artigo primeiro, assim, estabelece:

Os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum, estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará "Mercado Comum do Sul" (Mercosul).

Este Mercado Comum implica:

A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições

⁹ ZLC: Zona de Livre-Comércio é uma modalidade de Acordo Regional de Comércio (ARC) que “favorece a especialização e as economias de escala ao liberalizar o comércio entre as partes do acordo pelo desmantelamento de barreiras tarifárias e não tarifárias. Cada parte conserva sua própria política comercial, e por isso pode entrar em tantas ZLCs quanto forem operacionalmente possíveis e compatíveis com o sistema multilateral de comércio, o que já não é possível para as uniões aduaneiras. Existem provavelmente, tantas ZLCs quanto áreas preferenciais de comércio, com um predomínio destas últimas entre países em desenvolvimento e das ZLCs entre países mais avançados” (ALMEIDA, 2013, p. 168).

¹⁰ UA: União Aduaneira compreende uma Zona de Livre Comércio completa, com tarifa externa comum e política comercial comum. Não envolve, obrigatoriamente, instituições comunitárias, mas pode coexistir com uma realidade intergovernamental (ALMEIDA, 2013, p. 167).

¹¹ A Unasul foi criada em 2008, porém hoje está paralisada, tendo a maioria dos seus membros, inclusive o Brasil, formalizado suas saídas. Foi, na prática, substituída pelo Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL).

¹² A Organização Mundial do Comércio (OMC) surgiu em 1º de janeiro de 1995, pelo Acordo de Marraquexe, substituindo o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), com a finalidade de promover a liberalização do comércio mundial, eliminando ou reduzindo as barreiras comerciais e alfandegárias entre as nações.

não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente;

O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;

A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegárias, de transporte e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes, e

O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração (BRASIL, 1991).

É próprio afirmar que o nome do bloco já remete à sua ideia fundacional primeira, ao utilizar-se da expressão “mercado”. Ora, fosse a intenção dos seus criadores percorrer por outros campos, haveria de chamar-se de modo mais genérico, a exemplo de outros grupamentos, como a União Europeia¹³ (UE) ou a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa¹⁴ (OSCE). Essa não é, contudo, uma visão dissociada da realidade da maioria dos casos. Bem pelo contrário, pois a tendência multilateralização decorre, primordialmente, da busca de expansão das capacidades econômicas, vontade que, mais facilmente, se encontra expressa nos grandes tratados mundiais recentes. Nesse caso, portanto, ainda mais fácil torna encontrar-se exemplos: *North American Free Trade Agreement*¹⁵ (NAFTA), Cooperação Econômica Ásia-Pacífico¹⁶ (APEC), Associação das Nações do Sudeste Asiático¹⁷ (ASEAN).

O artigo quarto reforça a orientação, ao dispor que “nas relações com terceiros países, os Estados Partes assegurarão condições equitativas de comércio”. O segundo capítulo vem tratar da estrutura do grupo (que sofreria mudanças, principalmente, com o Protocolo de Ouro Preto, de 1994); o terceiro, da vigência; o

¹³ A União Europeia (UE) foi fundada em 1º de novembro de 1993 pelo Tratado de Maastricht e é composta por 27 Estados-membros.

¹⁴ A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) foi criada em julho de 1973, é composta por 57 países e visa à proteção da Democracia, Direitos Humanos e Liberdade de Imprensa na Europa.

¹⁵ O NAFTA foi criado em 1994, é composto por Canadá, Estados Unidos da América e México, e visa a reduzir as barreiras econômicas e alfandegárias entre esses países signatários.

¹⁶ A APEC foi criada em 1989, é composta por 21 países e objetiva a promover livre comércio e cooperação econômicas entre seus membros.

¹⁷ A ASEAN foi criada em 1967, é composta por 10 países e visa à integração nos campos econômico, político, de segurança, militar, educacional e sociocultural.

quarto, de aspectos relacionados à adesão de membros plenos e associados (o Mercosul apresenta uma linha de complementaridade à ALADI, inclusive proporcionando em seu artigo 20 a participação dos membros desta na condição de plenos, o que é, inclusive, mantido até os presentes dias, não se permitindo que países da América do Sul não associados à ALADI se tornem mais do que meramente associados); o quinto, das ferramentas de denúncia e, finalmente, o sexto capítulo traz as disposições gerais. Sobre essa assimilação de conformidade com os gérmenes da ALADI, pontua Vidigal (2014):

O Tratado incorporava os instrumentos que vinham sendo firmados junto à Aladi, que concentravam seus dispositivos na liberalização comercial. Como primeiro resultado, em um período de apenas seis anos, o comércio intrabloco conheceu um crescimento de cerca de 300% (VIDIGAL, 2014, p. 115).

Há que se pontuar, desde já, que esse ferramental não é estanque. Bem pelo contrário, pois, na órbita das relações internacionais, há um movimento contínuo, e mesmo tratados, podem ser alterados se assim convier. Essa restrição à plena legislatura a não-membros da ALADI ainda vige, mas não se pode prever que continuará irremediavelmente dessa maneira. Observe-se, acerca de uma possível ampliação de membros, o que diz o diplomata Rubens Ricupero, em seu livro “O Brasil e o Dilema da Globalização” (RICUPERO, 2001):

A consolidação do Mercosul e sua eventual ampliação, até abarcar todo o conjunto da América do Sul (o México, a América Central, o Caribe encontram-se já estruturalmente integrados dentro da área ampliada do mercado norte-americano), fornecem base ideal para a inserção gradual do Brasil e de seus parceiros na economia em via de globalização. É natural que assim seja, uma vez que o aprendizado da competição, a árdua e progressiva afirmação das vantagens a adquirir no jogo da concorrência, são desafios mais abordáveis entre vizinhos, favorecidos pela contiguidade territorial, pelas afinidades culturais, por relativa paridade e simetria de condições. A presença de maior porcentagem de manufaturados no comércio intra-Mercosul é indício encorajador de que esse processo de intensificação e aprimoramento qualitativo do intercâmbio está em curso no interior da zona, como preparação para uma abertura prudente, passo a passo, à concorrência ampliada, hemisférica ou global (RICUPERO, 2001, p. 118 - 119).

Já os anexos se incumbiram das seguintes tarefas: o primeiro trouxe um programa de liberação comercial, uma espécie de passo a passo, para orientar o processo de abertura econômica; o segundo, o Regime Geral de Origem; o terceiro

tratou de controvérsias, mas de maneira genérica (no Mercosul só passou a existir, de fato, um Sistema de Solução de Controvérsias¹⁸ com o Protocolo de Ouro Preto de 1994); o anexo quarto tratou da possibilidade das cláusulas de salvaguarda, as quais, inclusive, garantiram os protecionismos, até hoje debatidos, do açúcar e dos automóveis; o último anexo, o quinto, criou subgrupos de trabalho, os quais são de importante registro para este trabalho, na ordem estabelecida (o que permite inferir certa hierarquia): assuntos comerciais; assuntos aduaneiros; normas técnicas; política fiscal e monetária relacionadas com o comércio; transporte terrestre; política industrial e tecnológica; política agrícola; política energética e, por fim, coordenação de políticas macroeconômicas.

Perceba-se que, hoje, temas tão discutidos no âmbito do Mercosul, como democracia, meio ambiente, cultura e segurança sequer eram minimamente pincelados, e não se trata somente do rol de anexos, mas sim de uma realidade de todo o corpo do Tratado:

Já o Tratado de Assunção de 1991, que criou o Mercosul, imbuiu-se da filosofia política do Estado normal que impregnou os governos de Fernando Collor de Mello e Carlos Saúl Menem. A integração industrial e o desenvolvimento cederam em favor da desgravação linear do intercâmbio e do regionalismo aberto. Desde então, interna e externamente, nenhuma estratégia foi concebida para além do comércio (CERVO, 1992, p. 517).

Há que se destacar, também, que, de início, o Mercosul não possuía personalidade jurídica internacional¹⁹, conforme ensina o professor, ex-Juiz da Corte Internacional de Justiça²⁰ (CIJ), ex-Ministro das Relações Exteriores e ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) José Francisco Rezek (2018):

¹⁸ Sistema de Solução de Controvérsias é um mecanismo com frequência utilizado por organizações internacionais, geralmente por adoção de procedimentos específicos constantes às suas cartas fundacionais ou inseridas por meio de algum protocolo ulterior (como é o caso do Mercosul), com a finalidade de garantir maior segurança e previsibilidade às tratativas entre os membros, ao introduzir um modelo claro e transparente para a resolução dos conflitos que possam surgir.

¹⁹ Personalidade jurídica internacional é definida pela Corte Internacional de Justiça (CIJ), como a “capacidade de ser titular de direitos e obrigações internacionais, dependendo esses direitos e obrigações dos objetivos e funções atribuídos à organização, sejam eles enunciados ou implicados por seu ato constitutivo ou desenvolvidos na prática” (ICJ, 2021).

²⁰ A Corte Internacional de Justiça foi criada pelo Artigo 92 da Carta das Nações Unidas, e trata-se de seu principal órgão judiciário, sediado em Haia, Países Baixos. Possui a finalidade maior de resolver conflitos jurídicos a ela submetidos, desde que seja por Estados, além de emitir pareceres para questões jurídicas apresentadas pela Assembleia-Geral ou pelo Conselho de Segurança.

O Mercosul não foi desde logo dotado de personalidade jurídica própria, isto em função de uma política exemplarmente sóbria com que seus quatro fundadores quiseram evitar todo aparato precoce e todo dispêndio de discutível necessidade. O Protocolo de Brasília²¹, de dezembro de 1991, disciplinou a solução de controvérsias, sem criar qualquer órgão judiciário para o Mercosul: quando as discórdias não se resolvessem por entendimento direto, ou no âmbito deliberativo do próprio grupo, recorrer-se-ia à arbitragem²² (REZEK, 2018, p. 334).

Essa qualidade foi alcançar o grupamento apenas três anos depois, com a adoção do Protocolo de Ouro Preto, como se verá no próximo capítulo:

O Protocolo de Ouro Preto já havia dado ao Mercosul personalidade jurídica e determinado em definitivo sua estrutura institucional: um conselho, um grupo executivo, algumas comissões especiais, uma secretaria. Nos órgãos colegiados a presença de todos os Estados-membros, e um sistema deliberativo fundado na unanimidade por via de consenso²³ (REZEK, 2018, p. 335).

UM MERCOSUL MAIS ABRANGENTE

Não tardou para que o Mercosul ampliasse sua atuação. Isso partiu, em boa dose, do interesse brasileiro, como se vê neste excerto do livro “A Diplomacia na Construção do Brasil”, do diplomata Rubens Ricupero:

Para Fernando Henrique, a prioridade número 1 seria, conforme declarou em numerosos discursos, consolidar e aprofundar o Mercosul como etapa inicial de sua eventual ampliação na perspectiva da integração sul-americana. Desse ponto de vista, a Alca obviamente aparecia mais como ameaça de desestruturação, do que oportunidade de alargamento de mercado. O desígnio de ampliar o Mercosul até abranger toda a América do Sul contrapunha-se a dois obstáculos: a atração que até a Argentina ou o Uruguai sentiam pelo mercado dos Estados Unidos, para não falar do Chile, Colômbia e Peru, bem como a resistência dos andinos, que, *mutatis mutandi*, nutriam em relação à superioridade produtiva brasileira atitude similar à que o Brasil sentia em relação aos norte-americanos. Ademais, convém não esquecer as próprias deficiências, nossas e de nossos vizinhos imediatos, em efetivamente “consolidar e aprofundar” o Mercosul, condição prévia de todo o resto (RICUPERO, 2017, p. 632).

²¹ O Protocolo de Brasília foi assinado em 17 de dezembro de 1991, no âmbito do Mercosul, com a finalidade de criar procedimentos de solução a fim de sanar as controvérsias entre os Estados-Partes a respeito da interpretação, aplicação ou descumprimento das disposições contidas no Tratado de Assunção.

²² Arbitragem é um mecanismo de resolução de conflitos pelo qual as partes decidem por um intermediário, uma pessoa, entidade privada ou, no direito internacional, um Estado, que avaliará o caso e apresentará uma solução para o entrave, sem haver a participação do Poder Judiciário.

²³ Consenso é um mecanismo de tomada de decisões que depende do não-veto de qualquer dos membros. Difere do mecanismo de unanimidade, que depende do voto positivo de todos os membros. Ou seja, no consenso basta que ninguém se oponha para que uma medida seja aprovada; para os sistemas em que se exige unanimidade, a mera abstenção ao voto já caracteriza um veto.

Um importante passo para essa ampliação foi o Protocolo de Ouro Preto, assinado em 1994, no âmbito do Mercosul, que permitiu que esse grupo se tornasse “sujeito de direito internacional (...) podendo negociar sobre a arena internacional” (CERVO, p. 518). Sobre isso, aponta Antônio Carlos Lessa:

O Protocolo de Ouro Preto concedeu, alegadamente, “personalidade de direito internacional” ao Mercosul, o que o teria habilitado a negociar conjuntamente acordos comerciais com parceiros individuais, na região ou fora dela, ou com outros blocos (LESSA, 2006, p. 276-277).

O Diplomata brasileiro Ricupero mostra como essa possibilidade de negociar contribuiu para ampliar a relevância do bloco e suas intenções de expansão:

O Brasil passara a ver o Mercosul como projeto de alcance bem superior ao de um mero acordo de comércio. Uma vez consolidado e aprofundado, o esquema estaria destinado a expandir-se a todo o território sul-americano unificado num mercado comum (RICUPERO, 2017, p. 629).

Lessa retratou bem como o Mercosul expandiu para outras frentes:

Ao longo dessas duas décadas, mas bem mais enfaticamente no curso da última década, o Mercosul parece ter se afastado de seus objetivos comercialistas e econômicos iniciais, aliás consagrados no tratado constitutivo, para converter-se num agrupamento político dotado de interesses muito diversificados (LESSA, 2006, p. 276- 277).

MERCOSUL E SEGURANÇA PÚBLICA: DE 1991 A 1999

a. de 1991 a 1994

A Decisão 9, de 1991, do Conselho do Mercado Comum, afirma que “a Constituição do Mercado Comum do Sul irá requerer o tratamento de temas não incluídos nos Subgrupos de Trabalho, estabelecidos no Anexo V do Tratado de Assunção” (MERCOSUR, 2020), motivo pelo qual se decide pela criação de Reuniões Especializadas. Essa Decisão, lançada pouco depois do próprio Tratado que inaugurou o Mercosul, lança, ainda de forma bastante incipiente, as bases para que as discussões, a nível de bloco, se estendam para além do campo meramente econômico.

Em 1992, o Mercosul, por meio do CMC, pela Decisão 6, de 27 de junho de 1992, recomenda a todos os Estados Partes que ratifiquem a Convenção Interamericana sobre Restituição Internacional de Menores, sob o argumento de que

“é necessário dar a proteção adequada ao menor (...), de modo a garantir seu desenvolvimento apropriado” (MERCOSUR, 2020). À época, tratou-se de uma novidade em âmbito mercosulino, reforçando a tentativa de o bloco perpassar sua atuação ideada.

Nesse mesmo dia, o CMC, também, emitiu a Decisão 9, que, considerando a necessidade de instrumentar a integração fronteiriça no menor prazo possível e a dificuldade de coordenar, interna e externamente, a participação de diversos organismos de diferentes jurisdições, instruía “os organismos competentes nas fronteiras dos Estados Partes para que adotem as medidas necessárias para a coordenação interna, a fim de alcançar o objetivo de instrumentar os controles integrados nos prazos previstos” (MERCOSUR, 2020). Perceba-se que se deixou de se utilizar de expressões restritivas no campo comercial, em clara chancela a distintas áreas a serem descortinadas.

Nessa toada, em 1º de julho de 1993, em Assunção, o Conselho do Mercado Comum decidiu pela aprovação do “Acordo para a Aplicação dos Controles Integrados em Fronteira entre os Países do Mercosul” (MERCOSUR, 2020), conhecido como “Acordo de Recife”, anexado àquela decisão. Nesse acordo, alguns de seus dispositivos merecem especial atenção.

O artigo 3º, a, aponta que “a jurisdição e a competência dos órgãos e dos funcionários de País Limítrofe considerar-se-ão estendidas até a Área de Controle Integrado” (MERCOSUR, 2020); o artigo 5º dispõe:

Os órgãos nacionais competentes celebrarão acordos operacionais e adotarão sistemas que complementem e facilitem o funcionamento dos controles aduaneiros, migratórios, sanitários e de transporte, editando, para isto, os pertinentes atos, para aplicação (MERCOSUR, 2020).

Uma vez mais, ainda no início da década de 1990, o Mercosul avança para tratar da integração para além da exploração comercial, haja vista que, em se tratando de “controle avançado de fronteira”, não haveria de se imaginar que o tema segurança, embora não estivesse expressamente citado, deixaria de ser um dos corolários de tais disposições.

b. de 1996 a 1998

Em 25 de junho de 1996, em São Luís, decide o CMC, por meio da Decisão 2, acerca do Protocolo de Assistência Jurídica Mútua, em Assuntos Penais. Seu considerando arremata a finalidade: “é necessário intensificar a cooperação jurídica em matéria penal” (MERCOSUR, 2020). Do Protocolo, que é anexado a Decisão, merecem especial atenção alguns dispositivos. Antes, porém, consta do exordial que “reconhecendo que muitas atividades delituosas representam uma grave ameaça e se manifestam através de modalidades criminais transnacionais nas quais frequentemente as provas se situam em diferentes Estados” (MERCOSUR, 2020). Embora o caminho houvesse sido preparado até então, como se viu nas decisões anteriores, embora um tanto esparsas temporalmente, agora sim a questão de Segurança múltipla dos Estados, enfim, é atacada diretamente: o Mercosul passa a sua atenção para as modalidades criminais transnacionais.

O Artigo 1º, assinala que “os Estados Partes prestarão assistência mútua, de conformidade com as disposições do presente Protocolo, para a investigação de delitos, assim como para a cooperação nos procedimentos judiciais relacionados com assuntos penais” (MERCOSUR, 2020). Notar-se-á que, na prática, tal integração é um processo bastante lento, mesmo hoje ainda incipiente; contudo, recentes normatizações do Mercosul que chamaram bastante atenção da mídia, caso, por exemplo, do acordo para continuidade de perseguições policiais em Estados vizinhos, na verdade não advieram de geração espontânea, mas são frutos de um trabalho de longo prazo, como se vê.

O Artigo 2º aponta o alcance da assistência a ser prestada ou solicitada pelo Estado: notificação de autos processuais; recepção e produção de provas, perícias; localização ou identificação de pessoas; notificação de testemunhas ou peritos; traslado de pessoas sujeitas a um processo penal para comparecimento como testemunhas; medidas acautelatórias sobre bens; apreensão e transferência de bens confiscados etc. Um rol que finda com um item que deixa margem para outros interesses, desde que respeitadas as leis do Estado requerido.

O Artigo 5º é, de certa forma, revelador de como tal protocolo é taxativo e imperativo. Trata ele das possibilidades de negativa do Estado requerido. Apresenta

alguns casos em que este poderá recusar a cumprir a solicitação, deixando cristalino, por meio do item 2, que a denega de assistência haverá, obrigatoriamente, de ser justificada, devendo o Estado apresentar, por meio da Autoridade Central, a razão dentro do rol das possibilidades que traz o item anterior.

Ainda em 1996, aos dezessete dias de dezembro, em Fortaleza, o CMC decide criar a “*Reunião de Ministros do Interior e da Segurança (RMIS)*” ou funcionários de hierarquia equivalente, a fim de avançar na elaboração de mecanismos comuns, para aprofundar a cooperação nas áreas de sua competência” (MERCOSUR, 2020). Apresenta como mote de sua criação a necessidade de “tratar determinados assuntos a nível ministerial ou funcionários de hierarquia equivalente” (MERCOSUR, 2020), ou seja, reflete uma preocupação com o assunto segurança, de maneira que se deseja que seja discutido, a nível representativo de maior alcance e poder de decisão.

Em 1997, mais especificamente em 18 de junho, o CMC decide criar, através da Decisão 1, o “Convênio de Cooperação e Assistência Recíproca entre as administrações de alfândegas do Mercosul relativo à Prevenção e Luta contra as ilegalidades Aduaneiras” (MERCOSUR, 2020). Essa normatização não deixa de visar ao comércio, pois se entende por legislação aduaneira aquela disposição adotada, a fim de regulamentar a importação, exportação, trânsito e inclusão de qualquer regime aduaneiro, bem como a proibição, restrição e controle; portanto, é tema que intercruza as áreas afetas ao comércio e à segurança. Nesse caso, não seria ousado afirmar que cuidar da segurança é também cuidar do comércio, preservando a concorrência legal e saudável para os mercados nacionais envolvidos.

Em 1998, a Decisão 5, de 23 de julho de 1998, em Buenos Aires, explora, no âmbito do Mercosul, novos conceitos. Em seu preâmbulo consta que “a importância da cooperação e assistência recíproca entre as forças de segurança dos Estados Partes do Mercosul para as tarefas de prevenção, controle e repressão das atividades delituosas” (MERCOSUR, 2020) e, logo abaixo, continua: “que a luta contra todas as formas de delinquência organizada impõe uma ação conjunta, coordenada e acordada no Mercosul” (MERCOSUR, 2020). O bloco debuta dois

conceitos relevantes para o propósito deste trabalho: forças de segurança e delinquência organizada. As forças de segurança não se restringem mais à questão penal aduaneira, mas “atividades delituosas” são tratadas de forma panorâmica, envolvendo qualquer tipo de crime; além disso, antes era mais frequente que se falasse do Estado ou de uma “Autoridade Central”, agora, no entanto, se faz referência, inequívoca, às organizações policiais de cada parte, o que remete à ideia de uma maior clareza e profundidade na discussão e nas decisões que envolvem o tema.

O segundo conceito “delinquência organizada” versa sobre uma problemática crescente na década de 1990: as organizações criminosas. Cada vez mais, chegavam aos noticiários as horrendas ações de grupos, como Comando Vermelho (CV) e Primeiro Comando da Capital (PCC), os quais, inclusive, se irradiavam para os países vizinhos, em especial para Paraguai e Argentina. Ao mesmo tempo, embora a Colômbia fosse aderir ao Mercosul na condição de Estado Associado apenas em 2004, esse importante Estado vizinho sofria com as ações terroristas das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Por isso, no contexto da segurança integrada entre os países do Mercosul, não haveria como deixar de lado esse assunto, até porque, como se destacou acima, complexas organizações do crime encontravam espaço em territórios vizinhos, gerando um receio de que, duas décadas depois, encontraria guarida histórica, pois o cenário da segurança pública atual permite constatar a inequívoca expansão dessas empresas do crime, entre as nações da América do Sul, voltadas, principalmente, a garantir os meios de transporte e a venda de drogas e armas.

Essa decisão traz como anexo o “Plano de Cooperação e Assistência Recíproca para a Segurança Regional no Mercosul” (MERCOSUR, 2020). Tal plano se divide em três capítulos: respostas a ameaças e condicionantes da segurança, otimização dos meios dos órgãos vinculados à segurança na região e áreas prioritárias de cooperação.

O primeiro capítulo destaca como ameaças à segurança o narcotráfico, o terrorismo, as associações ilícitas e a delinquência comum. Traz um conceito novo, ao impor seus objetivos, o da “inteligência”. Antes houvera normas tratando de

investigação, mas, agora, aparece o conceito do serviço de inteligência como meta a ser alcançada, algo mais amplo do que o anterior, também mais relacionado ao uso de novas tecnologias, algo que, certamente, rondava os bastidores das discussões.

Nesse capítulo, ainda, se fala sobre comercialização ilegal de substâncias químicas, que podem ser utilizadas para a fabricação de drogas ilícitas, bem como sobre a necessidade de operações que visem a coibir a lavagem de dinheiro oriunda do narcotráfico. Na sua subseção que trata das ações a serem desenvolvidas, torna-se dificultoso elencar as mais relevantes, pois todas são, inerentemente, conectadas à finalidade desse escrito, porém, urge que se analise o item 1.1.3., que assinala que se deve “coordenar, nas zonas de fronteira, as tarefas e os métodos de investigação e de inteligência em matéria de tráfico ilícito de drogas e de precursores químicos, propiciando o intercâmbio em nível horizontal entre os responsáveis pelos órgãos competentes” (MERCOSUR, 2020). Seu item seguinte dispõe acerca de “executar, simultânea e coordenadamente, por intermédio dos órgãos responsáveis e nas zonas de fronteira especialmente afetadas, operações de surpresa para detectar o tráfico ilícito de drogas e de precursores químicos” (MERCOSUR, 2020).

O primeiro item citado, o 1.1.3., além de reforçar a noção de “inteligência”, revela um preceito que vem nortear todas as ações concretas, o da horizontalidade, ou seja, o da inexistência de hierarquia, pois as ações devem mesmo ser coordenadas, e não comandadas por quem quer que seja. Isso vai bastante ao encontro dos princípios mais basilares do próprio Mercosul, podendo-se citar, a exemplo, o rito de consensualidade para tomada de decisões, vigente até os dias presentes.

O segundo item citado, o 1.1.4., diz respeito às ações simultâneas e coordenadas em regiões fronteiriças mais afetadas. Tal disposição, nesse momento, se restringe ao âmbito do combate ao narcotráfico, mas se repetirá ao se tratar de terrorismo, de associações ilícitas e até mesmo da delinquência comum. Dessa maneira, à frente, no item 3.1, em que se discorre sobre as ações para combater esta última das ameaças dispostas no Plano, diz-se que se deve:

Impulsionar operações conjuntas de segurança e/ou controle por parte dos órgãos com competência na matéria, nas zonas de fronteira de cada país signatário, com a finalidade de detectar posse irregular de armas de fogo, imigrantes clandestinos, migração de indivíduos com pedido de captura e todo ilícito de interesse, conforme a legislação vigente em casa país (MERCOSUR, 2020).

Esse excerto aponta para um novo aprofundamento de nível de discussão, uma vez que traz específicos típicos penais comuns às soberanias democráticas integrantes do bloco, relacionando, desde a posse ilegal à migração (em especial ao migrante foragido da justiça do país de saída).

Em seguida, os capítulos II e III tratam, respectivamente, da necessidade de capacitação dos quadros dos órgãos competentes e da implantação de políticas de segurança adequadas, com foco em áreas prioritárias de cooperação, campo dentro do qual se destaca o disposto no item 1.4:

Executar periódica, coordenada e simultaneamente, nas zonas de fronteira, patrulhas terrestres, fluviais e/ou lacustres (inclusive nas margens), para prevenir ou reprimir todo tipo de ato ilícito. Dita tarefa deverá ser devidamente coordenada e acordada entre os países limítrofes, a fim de obter um procedimento operacional adequado (MERCOSUR, 2020).

Aos vinte e três dias de julho de 1998, o CMC aprova o “Entendimento relativo à Cooperação e Assistência Recíproca para a Segurança Regional no Mercosul, na República da Bolívia e na República do Chile”. Bolívia e Chile ingressaram no Mercosul como Estados Associados, respectivamente, em 17 de dezembro e 25 de junho de 1996. Desde então, foram aderindo às condições de participação do bloco. O Chile continua, até a presente data, como membro associado, porém a Bolívia está em processo de adesão, para tornar-se Estado Parte:

Os Estados Partes do Mercosul, a República da Bolívia e a República do Chile asseguram a cooperação e a assistência recíproca entre todas as forças de segurança, policiais e organismos competentes dos países da região, a fim de tornar cada dia mais eficientes as tarefas de prevenção, controle e repressão das atividades delituosas, em especial, daquelas ligadas ao narcotráfico, ao terrorismo, ao tráfico de armas, munições e explosivos, ao roubo ou furto de veículos, à lavagem de ativos, ao contrabando e ao tráfico de pessoas (MERCOSUR, 2020).

Ressalte-se, nesse excerto, a menção ao “roubo ou furto²⁴ de veículos”. Tal colocação deriva da realidade bastante ímpar de regiões fronteiriças, no que diz respeito à prática desses crimes. Ainda hoje, com o amparo de protocolos e de decisões concretas, por meio de ações coordenadas e do avanço na criação de sistemas integrados, é prática comum que um carro furtado ou roubado seja, imediatamente, levado ao país vizinho, ou seja, esse ainda é um problema patente e corrente que desafia as autoridades de segurança que atuam nas fronteiras mercosulinas.

Futuramente, outros países iriam aderir ao Mercosul, todos compelidos a aderir às normas do bloco, inclusive às pertinentes ao quadro da segurança pública. Em 2003, será a vez do Peru, e, em 2004, Colômbia, Equador e Venezuela firmaram parceria, por meio do Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Colômbia-Ecuador-Venezuela (Decisão 59, 2004, CMC). Em 2006, a Venezuela aderiu como membro pleno. Em 2015, Guiana e Suriname, também, se associaram, aliás, estes dois países não podem se tornar membros plenos, pois não são membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI, criada em 12 de agosto de 1980, por meio do Tratado de Montevideú), consoante Artigo 20 do Tratado de Assunção.

Pela Decisão 7, de 23 de julho de 1998, em Buenos Aires, o CMC aprovou o “Mecanismo Conjunto de Registro de Compradores e Vendedores de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros materiais correlatos para o Mercosul” (MERCOSUR, 2020). Tal Decisão derivou de uma Declaração dos Presidentes dos Estados Partes e Associados, dada em 18 de abril de 1998, em Santiago do Chile, pela qual se requisitou à Reunião de Ministros do Interior a elaboração de um projeto que viabilizasse mecanismos conjuntos de registro de compradores e vendedores de arma de fogo, munições, explosivos e análogos.

Esse mecanismo visa a uniformizar os sistemas de informação acerca desses materiais bélicos, para que, então, haja a possibilidade de intercâmbio de informações. Observe-se que o item 6 buscou firmar e obrigar os signatários acerca

²⁴ A diferença entre roubo e furto consiste, na legislação brasileira, no uso da violência: enquanto o cometimento do primeiro pressupõe violência, o segundo se dá sem ela, às vezes por descuido da vítima, outras pela destreza e senso de oportunidade do criminoso.

do mais elementar, de modo que o Mecanismo tenha eficiência: “os Estados signatários adotarão, caso não exista, e conforme a legislação, um registro de possuidores de armas de fogo, munições, explosivos, suas partes, componentes e materiais correlatos” (MERCOSUR, 2020).

Ainda em 1998, no Rio de Janeiro, aos dez de dezembro de 1998, o Conselho do Mercado Comum decidiu pela aprovação do “Acordo sobre Extradicação entre os Estados Partes do Mercosul” (MERCOSUR, 2020). Em seu primeiro artigo, a disposição é, claramente, taxativa ao se utilizar do termo “obrigação”: “os Estados Partes obrigam-se a entregar (...) as pessoas que se encontrem em seus respectivos territórios e que sejam procuradas pelas autoridades competentes de outro Estado Parte” (MERCOSUR, 2020). Tal obrigação se dá em três situações: para serem processadas pela prática presumida de um delito, para responderem a um processo já em curso, ou para a execução de uma pena privativa de liberdade.

Em seu Artigo 2, caracteriza-se o delito que pode dar causa à extradicação²⁵. De forma ampla, é requisito que a conduta do possível extraditado seja tipo penal nos dois Estados, requerente e requerido, e punível com privação de liberdade, com duração máxima não inferior a dois anos.

O Artigo 5 dispõe sobre relevante nuance inescapável das discussões acerca de extradicação: o crime político. Ele deixa claro que não haverá extradicação por delitos em que o Estado requerido considere político; no entanto, “a mera alegação de um fim ou motivo político não implicará que o delito deva necessariamente ser qualificado como tal” (MERCOSUR, 2020). Esse artigo, ainda, define crimes que, sob qualquer circunstância, não serão considerados políticos, nem em sua forma tentada.

O Artigo 10 aponta que não se endossará extradicação, quando, da data do fato, o autor tiver menos do que 18 anos. Seu Artigo 13 dispõe que o Estado requerente, sob nenhuma hipótese, aplicará ao extraditado sentença de morte ou de perpétua privação de liberdade.

²⁵ Extradicação é o processo pelo qual um Estado solicita de outro a entrega de uma pessoa condenada ou suspeita da prática de um crime.

c. Protocolo de Ushuaia (1998)

Aos 24 dias de abril de 2002, o Presidente da República Federativa do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, assinou o Decreto n.º 4.210, promulgando o Protocolo de Ushuaia sobre “Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile”. Tratou-se de um acordo assinado, em 24 de julho de 1998, na cidade argentina, que emprestou seu nome ao protocolo, estabelecido entre os Estados Partes, com vistas a reiterar uma declaração da presidência mercosulina de 1992 que dispunha que a vigência das instituições democráticas era questão essencial para o Mercosul.

Por possuir um corpo bastante sintético, é possível reproduzir abaixo todos seus artigos, ou seja, o Protocolo de Ushuaia, na íntegra:

Artigo 1 A plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocolo.

Artigo 2 O presente Protocolo se aplicará às relações que decorram dos respectivos Acordos de Integração vigentes entre os Estados Partes do presente Protocolo, no caso de ruptura da ordem democrática em algum deles.

Artigo 3 Toda ruptura da ordem democrática em um dos Estados Partes do presente Protocolo implicará a aplicação dos procedimentos previstos nos artigos seguintes.

Artigo 4 No caso de ruptura da ordem democrática em um Estado Parte do presente Protocolo, os demais Estados Partes promoverão as consultas pertinentes entre si e com o Estado afetado.

Artigo 5 Quando as consultas mencionadas no artigo anterior resultarem infrutíferas, os demais Estados Partes do presente Protocolo, no âmbito específico dos Acordos de Integração vigentes entre eles, considerarão a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas, levando em conta a gravidade da situação existente. Tais medidas compreenderão desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos.

Artigo 6 As medidas previstas no artigo 5 precedentes serão adotadas por consenso pelos Estados Partes do presente Protocolo, conforme o caso e em conformidade com os Acordos de Integração vigentes entre eles, e comunicadas ao Estado afetado, que não participará do processo decisório pertinente. Tais medidas entrarão em vigor na data em que se faça a comunicação respectiva.

Artigo 7 As medidas a que se refere o artigo 5 aplicadas ao Estado Parte afetado cessarão a partir da data da comunicação a tal Estado da concordância dos Estados que adotaram tais medidas de que se verificou o pleno restabelecimento da ordem democrática, o que deverá ocorrer tão logo o restabelecimento seja efetivo.

Artigo 8 O presente Protocolo é parte integrante do Tratado de Assunção e dos respectivos Acordos de Integração celebrados entre o Mercosul e a República da Bolívia e entre o Mercosul e a República do Chile.

Artigo 9 O presente Protocolo se aplicará aos Acordos de Integração que venham a ser no futuro celebrados entre o Mercosul e a Bolívia, o Mercosul e o Chile e entre os seis Estados Partes deste Protocolo, do que se deverá fazer menção expressa em tais instrumentos.

Artigo 10 O presente Protocolo entrará em vigor para os Estados Partes do Mercosul trinta dias depois da data do depósito do quarto instrumento de ratificação junto ao Governo da República do Paraguai.

O presente Protocolo entrará em vigor para os Estados Partes do Mercosul e a República da Bolívia ou a República do Chile, conforme o caso, trinta dias depois que a Secretaria-Geral da ALADI tenha informado às cinco Partes Signatárias correspondentes que nelas se cumpriram os procedimentos internos para sua incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos nacionais.

Feito na Cidade de Ushuaia, República Argentina, no dia vinte e quatro do mês de julho do ano de mil novecentos e noventa e oito, em três originais nos idiomas Espanhol e Português, sendo ambos os textos igualmente autênticos (BRASIL, 2002).

Rubens Ricupero (2017) explica a importância desse Protocolo:

Em domínio vizinho ao da pacificação, o da consolidação da democracia, Fernando Henrique interveio de modo influente, ao lado de outros chefes de estado, para defender o processo democrático ameaçado de forma recorrente no Paraguai em diversos incidentes nos fins dos anos 1990. Em boa parte, devido a tais ameaças, os membros do Mercosul decidiram adotar o Protocolo de Ushuaia, denominado frequentemente de “cláusula democrática”, no qual se estabeleceu que a “plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os estados partes” (1998). Foi também no período de Fernando Henrique que o Brasil finalmente aceitou a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos (RICUPERO, 2017, p. 634).

Essa chamada, e conhecida, Cláusula Democrática será, como se verá, principalmente, na década seguinte, a força motriz para que, finalmente, o Mercosul abandone o viés, unicamente, econômico e passe a ser visto, interna e externamente, como uma associação de países com pretensões de união, cada vez mais amplas e assertivas, voltadas a todos os segmentos de importância social, política, educacional, preservacionista etc., com especial enfoque, como já dito anteriormente, na área da segurança dos Estados Partes, em especial nas suas fronteiras. O Protocolo de Ushuaia, portanto, é da maior relevância para que os fóruns que vão se seguir a 1998 se permitam, cada vez mais, explorar novos horizontes dentro do Mercosul, o que antes ainda possuía uma feição pouco

conhecida ou mesmo envolta em incerteza e desconfiança. Não é improvável afirmar, portanto, que todo esse trabalho de 1991 a 1998, de abertura dos alcances do bloco, obteve como corolário esse importante protocolo.

d. 1999

Em 1999, na reunião de 7 de dezembro, o Conselho do Mercado Comum apresentou relevantes decisões pertinentes à estratégia de conformação de um sistema de segurança pública para seus países-membros.

A Decisão nº 16/99 aprovou o “Acordo de Assunção sobre Restituição de Veículos Automotores Terrestres e/ou Embarcações que transpõem ilegalmente as fronteiras entre os Estados Partes do Mercosul” (MERCOSUR, 2020). Seu Artigo primeiro aponta:

Será interdito, desapossado ou sequestrado e posto à disposição da autoridade judicial ou aduaneira local, segundo corresponder, o veículo automotor terrestre e/ou embarcação, doravante os veículos, originários ou procedentes de um dos Estados Partes que tenha ingressado ou que procure ingressar no território de qualquer um dos Estados Partes em algumas das seguintes condições:

- a) Quando não tiver a documentação que demonstre a propriedade e origem do mesmo, ou não demonstre, quem o dirigir, a devida autorização para fazê-lo e/ou trasladá-lo fora da jurisdição originária.
- b) Quando a documentação exibida apresentar características que leve a presumir falsidade;
- c) Quando o veículo tenha sido motivo de denúncia anterior por roubo, furto ou infração aduaneira, ou tenha sido reclamado por resolução judicial (MERCOSUR, 2020).

Segue com uma complementação relevante o quarto artigo:

Os organismos competentes dos Estados Partes procederão ao intercâmbio de informação, através do Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do Mercosul, Bolívia e Chile, dos registros de furtos ou roubos de veículos factíveis de serem trasladados de um Estado Parte para outro, com o objetivo de procurar seu sequestro, desapossamento ou interdição e neutralizar a modalidade delitiva em toda a extensão do território do Mercosul (MERCOSUR, 2020).

O restante do Acordo é, meramente, procedimental; contudo, o conteúdo final do artigo anterior é merecedor de novo enfoque: “com o objetivo de (...) neutralizar a modalidade delitiva em toda a extensão do território do Mercosul” (MERCOSUR, 2020). Dois pontos chamam a atenção. O primeiro é do ideário quase utópico, mas

emblemático, de buscar eliminar o crime aos seus; ou seja, não deixa de ser também um elemento propagandístico, de valorização do bloco e, mais importante, daqueles que fazem parte dele – se determinado país estiver inserido nesse grupo, terá mais segurança (ao menos essa é a ideia).

O segundo tem a ver com a expressão “território do Mercosul”. É comum falar-se dos territórios nacionais, mas é inovador dizer que um bloco possa ter um território para chamar de seu. O mais comum é dizer sobre os membros, Estados Partes, nações, ou mesmo áreas e regiões abrangidas pelo bloco; todavia, a redação aponta que esse bloco possui um território, ou seja, trata-se de uma clara intenção do legislador, de mais uma vez, incorporar ideias e valores ao bloco, buscando criar um sentimento de pertencimento e de unidade para os Estados Partes.

Na Decisão nº 21/99, o CMC aprovou o Acordo para “Contratação do Vínculo de Comunicações para o Sistema de Intercâmbio de Informações de Segurança do Mercosul” (MERCOSUR, 2020). Nessa decisão, foram, tão somente, acordados prazos para contratações.

A Decisão nº 22/99 aprovou o “Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional” (MERCOSUR, 2020), fruto da VI Reunião de Ministros do Interior do Mercosul. Seu capítulo primeiro traz um estudo de situação que em muito revela o novo papel do bloco:

O fenômeno da globalização e o processo de integração regional conferiram características novas e desafiantes à ação criminal, que adquiriu uma crescente dimensão transnacional.

Nesse quadro se inscreve, entre outras, a problemática suscitada pelos grupos delitivos organizados relacionados com o narcotráfico, o terrorismo, a lavagem de ativos, o contrabando, o tráfico de menores, o roubo/furto de veículos, o tráfico ilícito de material nuclear e/ou radioativo, as migrações clandestinas e a depredação do meio ambiente.

O combate a essas novas e desafiantes características provocou, num primeiro momento, a necessária renovação da atuação das forças de segurança e/ou policiais e dos demais órgãos de controle de cada Estado-Parte ou Associado do Mercosul como meio idôneo para obter maior eficiência e reduzir a um mínimo o impacto negativo daqueles delitos sobre as pessoas.

Num segundo momento, impõe-se a necessidade de levar avante uma ação de conjunto, coordenada e concordada em toda a região, com o objetivo comum de tornar cada dia mais eficiente a luta contra todas as formas de

crime organizado, nacional ou transnacional. Por isso, conscientes de que a situação atual vulnera a segurança comunitária sub-regional, especialmente com respeito àqueles fenômenos que, por sua natureza e características, não podem ser eficazmente abordados de forma individual, os Estados-Parte com base no respeito à soberania de cada um deles, a suas legislações internas, à plena vigência do Estado de Direito e ao exercício dos direitos e liberdades individuais (MERCOSUR, 2020).

Em seguida, na seção de objetivos, aponta-se que o foco maior é “alcançar o desenvolvimento sustentável da região” (MERCOSUR, 2020), sustentando-se na assistência recíproca entre os órgãos de controle e forças policiais, pela troca de informações; na “cooperação e na coordenação para o desenvolvimento de atividades simultâneas operacionais e de controle” (MERCOSUR, 2020); no estabelecimento de meios para as atividades policiais, além da utilização racional do capital humano disponível.

Essas tratativas, para tratar do “Sistema de Intercâmbio de Informações e Segurança do Mercosul, Bolívia e Chile, o SISME”, ainda recebeu outras regulamentações, nessa mesma reunião, aos sete dias de dezembro de 1999, inclusive, a que constou da Decisão nº 25/99, do CMC, em que figurou aprovado o Acordo nº 11/99, que estabeleceu o “Regulamento de Organização e Funcionamento” do SISME (MERCOSUR, 2020).

CONCLUSÃO

Por intermédio desse projeto, foi possível concluir que o Mercado Comum do Sul fez *jus* a seu nome, antes e logo que foi criado, pois, de fato, suas motivações primeiras circundavam, via de regra, um tronco econômico bastante perceptível; no entanto, não precisou de muito tempo para que seu foco central começasse a dividir a atenção com outros temas, os quais, aos poucos, foram se avolumando e tomando corpo, passando de coadjuvantes a protagonistas, lado a lado com a economia.

Entre esses temas, um grande destaque é a segurança pública. Os Estados Partes questionavam-se sobre como solucionar os problemas gerados pela fragmentação entre as fronteiras, quando ocorriam crimes que as perpassavam. A grande solução encontrada não poderia ser outra, senão, exatamente, uniformizar procedimentos e operações, por meio de sistemas interligados, com amplo acesso às informações criminais de cada país. Um contexto de parcial padronização das

seguranças públicas dos Estados Partes já permitiu ampliar o alcance das medidas de segurança, o que, por sua vez, garantiu maior eficácia aos trabalhos das polícias de fronteira, e, finalmente, diminuiu a impunidade transfronteiriça e os índices de criminalidade. Em vista do que já foi alcançado até o presente momento, a projeção é que a tendente integração contribua para se encontrar cada vez melhores soluções para os desafios enfrentados.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de; LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Integração Regional: uma introdução**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. **Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991**. Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (TRATADO MERCOSUL). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 26443-26448, 22 nov. 1991.

BRASIL. **Decreto nº 4.210, de 24 de abril de 2002**. Promulga o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 24, 24 abr. 2002.

CERVO, A. L.; BUENO, C. (Orgs.) **História da Política Exterior do Brasil**. São Paulo: Editora Ática, 1992.

ICJ. **International Court of Justice: Summaries of Advisory Opinions and Orders – Summary 1949/2**. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/4/1837.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2021.

MERCOSUR. **Tratados, Protocolos y Acuerdos Depositados en Paraguay**. Disponível em: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx. Acesso em: 20 dez. 2020.

MERCOSUL. **Saiba mais sobre o MERCOSUL**. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-Mercosul>. Acesso em: 2 jan. 21.

OLIVEIRA, Henrique Altemani; LESSA, Antônio Carlos. **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 1, 2006.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. São Paulo: Saraiva, 2018.

RICUPERO, Rubens. **O Brasil e o Dilema da Globalização**. São Paulo: SENAC, 2001.

RICUPERO, Rubens. **A Diplomacia na Construção do Brasil: 1750-2016**. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

VIDIGAL, Carlos Eduardo; DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. **História das Relações Internacionais do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2014.

O IMPACTO DA CONSTRUÇÃO DA NOVA PONTE ENTRE BRASIL E PARAGUAI, EM FOZ DO IGUAÇU, NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO NA SAÚDE PÚBLICA

Antonio Jissone Tavares¹

Guarda Municipal de Foz do Iguaçu-PR
E-mail: tavares_aj@yahoo.com.br.

Eversson Cadaval Madruga²

Guarda Municipal de Foz do Iguaçu-PR
E-mail: cadavalfoz@gmail.com.

Resumo

A estratégia do governo brasileiro, que prioriza a destinação de recursos financeiros da Itaipu Binacional para obras consideradas estruturantes, entre elas construção de uma nova ponte internacional entre Brasil e Paraguai, na região de Foz do Iguaçu, provocou uma mudança nas estratégias de atuação da empresa na área de responsabilidade social, com remanejamentos orçamentários. Entre as alterações implementadas pela nova administração da empresa, o GT/Itaipu Saúde, que tem como objetivo apoiar as ações de saúde na Região Trinacional entre Brasil, Paraguai e Argentina teve uma interrupção de suas atividades, justamente durante um período que coincidiu com o surgimento da pandemia da COVID-19, e que provocou o fechamento das duas pontes internacionais em Foz do Iguaçu. Analisando a integração regional e a cooperação internacional na União Europeia e no MERCOSUL, constatamos que a despeito dos contextos históricos e econômicos distintos, a evolução destes mecanismos de cooperação multilateral, inicialmente visam a livre circulação de mercadorias e serviços e a unificação de tarifas externas, mas avançam para integração em diversas áreas sociais e políticas, para garantir uma estabilidade nas relações entre os países. Após identificar alguns marcos de integração regional entre Brasil e Paraguai, concluímos que o processo de integração regional na área da saúde pública foi impactado por prioridades da Itaipu Binacional em favor da integração física, com a construção da nova ponte.

Palavras-chave: Integração regional; Mercosul; União Europeia; saúde pública.

INTRODUÇÃO

As relações internacionais dentro da América Latina têm precedentes históricos que remontam ao processo de independência dos países, e, na segunda metade do século XIX, tem como importante marco a Guerra do Paraguai. Já no século XX, a construção da Ponte da Amizade e da Itaipu Binacional, entre Brasil e

¹ Guarda Municipal de Foz do Iguaçu-PR.

² Guarda Municipal de Foz do Iguaçu-PR.

Paraguai, criam vínculos robustos de cooperação entre os dois países. Algumas décadas depois, na esteira da redemocratização de nações do continente, surge o Mercosul, que, inegavelmente, se espelha na iniciativa de formação da CEE - Comunidade Econômica Europeia, atual União Europeia.

O século XXI apresenta-nos, no ano de 2019, a iniciativa do governo brasileiro, com financiamento da Itaipu Binacional, entre outras iniciativas, a construção de uma nova ligação rodoviária com o Paraguai, que começa a ser erguida no mesmo ano em Foz do Iguaçu. Cabe salientar que, conforme declaração do diretor-geral brasileiro de Itaipu, Joaquim Silva e Luna, sobre a fonte dos recursos: “Os recursos serão obtidos através de remanejamento orçamentário ao longo dos próximos quatro anos, direcionados preferencialmente para essa e outras obras estruturantes”. (Itaipu Binacional, 2019, p. 3).

Nessa perspectiva, diante do contingente de recursos direcionados para novas obras de integração física entre Brasil e Paraguai, é necessário analisar se ocorreu comprometimento de iniciativas de cooperação internacional em outras áreas, notadamente nas políticas públicas de saúde, principalmente em um período em que o planeta é assolado pela pandemia da COVID-19.

O objetivo geral da pesquisa é avaliar o impacto causado durante a construção de uma nova ponte entre Brasil e Paraguai, na região de Foz do Iguaçu, para o processo de integração regional na área da saúde pública. Para tanto, foram delineados os seguintes objetivos específicos: descrever as linhas gerais sobre a formação de blocos econômicos e a integração regional na União Europeia e Mercosul; identificar marcos relevantes da integração regional entre Brasil e Paraguai e examinar a cooperação internacional para área da saúde pública, analisando o panorama da pandemia da COVID-19, durante a construção da nova ponte entre Brasil e Paraguai.

Parte-se da hipótese de que a estratégia do governo brasileiro, a de priorizar a destinação de recursos financeiros para construção de duas novas pontes internacionais, e outras obras consideradas estruturantes, entre Brasil e Paraguai, comprometeu o processo de integração regional na área da saúde pública,

negligenciando a necessidade de avançar na cooperação internacional nas áreas sociais, além da somente integração física e comercial.

Dessa maneira, para viabilizar o teste da hipótese, se realiza a pesquisa de finalidade básica estratégica, com o objetivo descritivo e exploratório, com abordagem qualitativa, sob o método hipotético dedutivo, realizada com procedimento bibliográfico e documental.

Na primeira seção, são descritos alguns aspectos da formação de blocos econômicos e como a integração regional, através da cooperação internacional em várias áreas, caracterizou a evolução da Comunidade Econômica Europeia para a atual União Europeia, como também o desenvolvimento do Mercosul, que percebeu a necessidade de avançar além da integração física e comercial.

A segunda seção visa a identificar marcos relevante da integração regional entre Brasil e Paraguai, demonstrando que transporte e comércio estão nas raízes tanto da Guerra da Tríplice Aliança quanto na formação do bloco mercosulino, que ambos fazem parte.

A terceira, e última seção, vai examinar a cooperação internacional para área da saúde pública, durante o período de construção de novas pontes entre Brasil e Paraguai, coincidindo com o enfrentamento da pandemia da COVID-19.

Constatamos, ao final, que, considerando a necessidade da evolução e consolidação de processos de integração regional, ampliando a cooperação internacional em diversas políticas públicas, ao priorizar as consideradas obras estruturantes, como a nova ponte em Foz do Iguaçu, essa ação de integração física entre os países teria prejudicado, por conseguinte, a integração regional para a gestão da crise causada pela pandemia da COVID-19.

UNIÃO EUROPEIA E MERCOSUL

O processo de integração regional necessita de conexões físicas entre os países, e isso ocorre naturalmente onde existem fronteiras secas, mas também, através de pontes que permitem a transposição de obstáculos naturais para pessoas e veículos. O sucesso desse processo de integração depende de diversas outras ligações, que procuram superar obstáculos sociais, culturais e econômicos, através

da cooperação internacional. Segundo Coutinho (2007, p. 7), a integração seria um processo ao longo do qual atores inicialmente independentes, se unificam, ou seja, se tornam parte de um todo, no caso, de um sistema político, de tomada de decisão comum.

No período dos pós II Guerra Mundial, ocorre a ascensão de instituições internacionais globais e a participação desses atores na cooperação internacional, como fruto da necessidade de articulação de diversas questões, devido às interdependências dos países em diversas áreas.

O grande marco desse período foi a criação da ONU, Organização das Nações Unidas, com a promulgação da Carta das Nações Unidas, em 24 de outubro de 1945. Dentro do contexto de “Guerra Fria”, que opôs capitalistas e socialistas, após o encerramento do grande conflito mundial, vários outros instrumentos de cooperação internacional foram criados, alguns na área militar; outros, para tratar de questões políticas, econômicas e sociais, procurando equilibrar a balança entre os blocos capitaneados por Estados Unidos da América e pela União Soviética. Veja-se:

Em 9 de maio de 1950, a Declaração Schuman propôs a criação de uma Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, que veio a tornar-se realidade com o Tratado de Paris de 18 de abril de 1951, instituindo um mercado comum do carvão e do aço entre os seis Estados fundadores (Bélgica, República Federal da Alemanha, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos). Poucos anos decorridos sobre o fim da Segunda Guerra Mundial, o seu objetivo primordial era assegurar a paz entre as nações europeias vencedoras e vencidas, associando-as num sistema institucional comum regido pelos princípios da igualdade e da cooperação (FONTAINE, 2017, p. 12).

O que surgiu como um mercado único para apenas duas commodities, em 1957 nos Tratados de Roma, evoluiu para um mercado ampliado, que incluía vários produtos e serviços, criando, assim, a Comunidade Econômica Europeia – CEE. Na mesma oportunidade, foi criada também a Comunidade de Energia Atômica Europeia.

Ao bloco inicial foram agregadas novas nações, porém com a queda do muro de Berlim, em 1989, a reunificação alemã, em 1990, e a desestruturação da União Soviética, um cenário ideal se abriu para que chefes de Estado e de Governo

acrescentassem a cooperação intergovernamental em áreas como política externa, justiça e assuntos internos ao sistema já existente. Com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, em 1 de novembro de 1993, foi criada, então, a União Europeia (UE).

A proposta de uma Constituição da UE foi assinada, em 2004, porém o texto foi rejeitado por referendos nacionais na França e nos Países Baixos, em 2005, o que levou a elaboração do Tratado de Lisboa, em 2007. O novo documento não substituiu os tratados anteriores, porém conseguiu agregar a maioria das alterações propostas na Constituição, e entrou em vigor em 1 de dezembro de 2007.

A União Europeia em 2016 era composta por 28 nações, porém o Reino Unido, em 23 de junho do mesmo ano, por referendo, votou pela saída do bloco. Atualmente, seis países dos Balcãs e a Turquia estão negociando a adesão ao bloco, passando por diferentes fases de preparação para eventual adesão.

Importante destacar que houve uma evolução de finalidades na cronologia dos principais tratados da União Europeia:

- 1951 - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – Cria uma interdependência entre os setores de carvão e aço;
- 1957 – Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euratom) - Tratados de Roma – Aprofunda a integração europeia, que passa a abranger a cooperação econômica;
- 1992 – Tratado de Maastricht – Criação da União Europeia, prepara a união monetária e introduz elementos para união política (cidadania, política comum em relações externas e assuntos internos)
- 2007 – Tratado de Lisboa – Torna a União Europeia mais democrática e eficaz para o enfrentamento de problemas mundiais, estabelece objetivos, como promoção da paz, a garantia a liberdade, a segurança e a justiça sem fronteiras; favorecer o desenvolvimento sustentável; a luta contra exclusão social e a discriminação; promover o progresso científico e tecnológico entre outros.

Estabelece ainda os valores comuns da União Europeia:

- Dignidade do ser humano;
- Liberdade;
- Democracia;
- Estado de Direito e
- Direitos Humanos.

Assim como a queda do muro de Berlim influenciou o aprimoramento da União Europeia, em 1993, o processo de redemocratização dos países sul-americanos e o estreitamento das relações diplomáticas e comerciais criaram o ambiente propício para que, no final da década de 1980, ocorresse a criação do Mercosul (Mercado Comum do Sul), tendo como membros fundadores: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, signatários do Tratado de Assunção de 1991.

O Mercosul foi criado com o objetivo de impulsionar a internacionalização, através da coordenação de políticas econômicas; do estabelecimento de uma tarifa externa comum; da ampliação dos acordos comerciais; da criação de um Conselho do Mercado Comum e do Grupo do Mercado Comum; e da criação de instrumentos para a solução de controvérsias. (CRUZ, 2016, p. 2).

O Mercosul também permite estabelecer uma cronologia de evolução de seus tratados, protocolos e acordos, que apresentam gradativamente a inclusão de temas, visando a estabilidade das relações entre seus signatários, como demonstramos a seguir:

1991 - Tratado de Assunção – Criação do Mercosul, tendo como propósitos e princípios a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, o estabelecimento de uma tarifa externa comum, a coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais dos Estados partes, entre outras ações, visando o fortalecimento do processo de integração;

1994 – Protocolo de Ouro Preto – Cria a estrutura institucional do Mercosul;

1994 – Protocolo de Integração Educativa e reconhecimento de Certificados;

1995 – Ocorre a primeira reunião de ministros da Saúde;

1996 – Protocolo de Integração Cultural;

1998 – Protocolo de Ushuaia – Estabelece o compromisso democrático no Mercosul, estabelecendo a aplicação de medidas nos casos de ruptura democrática em um dos Estados partes;

2001 – Acordo Sobre Meio Ambiente;

2002 – Protocolo de Assunção – Estabelece o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, como condições essenciais para a vigência e a evolução do processo de integração entre as partes;

2005 – Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul – Tem, entre alguns de seus propósitos, o respeito à pluralidade ideológica e política, a promoção e defesa da democracia, da liberdade e da paz, busca promover o desenvolvimento sustentável com justiça social e respeito à diversidade cultural das populações e garantir a participação de atores da sociedade civil no processo de integração.

Procuramos destacar, agora, algumas semelhanças entre o bloco europeu e o sul-americano. O processo de integração regional europeu inicia pelos setores de carvão e aço, em 1951. Amplia-se para uma integração econômica, em 1957, através da criação da CEE – Comunidade Econômica Europeia, com a livre circulação de bens, serviços, pessoas, capitais, a unificação aduaneira entre outros itens, também criando instituições e mecanismos de decisão, que permitiram a manifestação dos interesses nacionais e de uma visão comum.

O Mercosul surge em 1991, com o objetivo de estabelecer a livre circulação de bens, serviços, bem como de constituir tarifas externas comuns. Já em 1994, cria seus mecanismos institucionais de funcionamento.

A nomenclatura de Comunidade Europeia surge a partir de 1992, no Tratado de Maastricht, e estabelece entre vários aspectos, o respeito aos Estados membros cujos sistemas de governo se fundam nos princípios democráticos, além de tratar, no seu Título VIII, da política social, educação, cultural e de saúde pública.

No Mercosul, o protocolo de integração educativa é firmado em 1994, a primeira reunião de ministros da saúde ocorre em 1995, o protocolo de integração

cultural é assinado em 1996, e, em 1998, é estabelecido o compromisso democrático entre os estados membros.

É natural que existam semelhanças no processo de integração regional no continente europeu e no sul-americano, pois, segundo Schmitter e Philippe (2010, p. 2), “a experiência recente da Europa na integração - pacífica e voluntária - de Estados nacionais previamente soberanos numa única organização transnacional, a União Europeia, é de longe a tentativa mais significativa e de maior alcance em direção ao regionalismo”.

O relativo sucesso da União Europeia e a observância de que o processo de integração regional começa pela vertente comercial, evoluindo para a política econômica e para aspectos políticos e sociais é inegável, porém, segundo Corazza (2010, p. 3):

Na América Latina e, também, na União Europeia, a experiência histórica indica que a integração política é um processo mais complexo e difícil do que a integração econômica. A União Europeia avançou muito quanto à integração econômica, chegando até a unificação monetária e a criação de um Banco Central Europeu, mas o processo político mostra-se muito mais lento, enfrentando solavancos e quase retrocessos, como indicam as derrotas ocorridas na França e em outros países importantes nas votações da constituição europeia.

O exemplo mais recente de retrocesso político na União Europeia foi a saída do Reino Unido, iniciada em 2016, com o referendo britânico que aprovou a saída do bloco por uma margem pequena de 51,9% a 48,1%, em que somente em 24 de dezembro de 2020 ocorreu a assinatura de um tratado que, apesar da desvinculação política, manteve uma relativa abertura entre os mercados. Percebemos, pelo exposto, que a integração regional não é um produto que pode ser copiado e usado em outros continentes, mas sim, um processo que depende de fatores diversos e dinâmicos, que necessitam de constantes aprimoramentos, com o respeito às identidades nacionais, balizados por princípios democráticos.

RELAÇÕES INTERNACIONAIS ENTRE BRASIL E PARAGUAI

A análise das relações internacionais entre Brasil e Paraguai precisa considerar os processos de independência de ambas as nações. Conforme Yegros e Liliana (2013 p. 17), “o Paraguai tornou-se independente de fato a partir de 1811, e

de pleno direito a partir de 1813, mas somente conduziu ou buscou o reconhecimento internacional de sua independência a partir de 1842, desenvolvendo, para obtê-lo, uma ação diplomática que alcançou seu objetivo em 1852”.

Quando analisamos as datas referencias da independência paraguaia em relação ao Brasil, constatamos o seguinte:

- 1811 (Independência do Paraguai): o Brasil, apesar da presença da família real portuguesa, que se refugiava da invasão francesa a Portugal, ainda era considerada uma colônia. Essa condição foi alterada em 1815, com o fim das guerras napoleônicas, e o Brasil sendo declarado parte do Reino Unido de Portugal e Algarve. O processo de independência das colônias espanholas na América do Sul também foi impulsionado pela invasão francesa à península Ibérica, com a transferência do trono espanhol para família do imperador francês, após a forçada abdicação e aprisionamento do Rei Fernando VII da Espanha.

- 1842 (início da busca de reconhecimento internacional da independência paraguaia): o Brasil já Estado soberano, diferentemente de todas as antigas colônias espanholas, tendo optado pela monarquia como forma de governo, estava em seu segundo reinado. Dom Pedro II havia assumido o trono, após um curto período regencial e posterior antecipação da maioridade, antes de completar 15 anos, consequências da abdicação de Dom Pedro I e de seu retorno a Portugal, a fim de garantir o trono português para sua filha mais velha, Dona Maria II.

- 1852 (reconhecimento internacional da independência paraguaia):

Produziu-se, então, em setembro de 1844, o reconhecimento da independência do Paraguai pelo Império do Brasil, através de José Antonio Pimenta Bueno, designado encarregado de negócios brasileiro ante o governo de Assunção. Nas instruções recebidas pelo diplomata antes de sua partida, o governo imperial ressaltou que o Brasil devia esforçar-se para evitar a incorporação do Paraguai à Confederação Argentina, porque não convinha que este país, “cheio de tanta ambição, astúcia, audácia e perseverança, se [tornasse] tão poderoso”. Isto, em seu conceito, só complicaria ainda mais as controvérsias de limites existentes e a liberdade de navegação pelo Paraguai e pelo Paraná até o Prata, que era indispensável para facilitar as comunicações com a província de Mato Grosso. (YEGROS e LILIANA, 2013, p. 51).

Após esse período de certa “simpatia” entre o Império do Brasil e a República Paraguaia, claramente motivada, no Brasil, pelo interesse geopolítico de limitar a expansão da então Confederação Argentina, chegamos ao grande marco representado pela Guerra da Tríplice Aliança (dezembro de 1864 a março de 1870), sendo considerado como o maior conflito armado internacional na América do Sul.

Lembramos que até mesmo a nomenclatura desse episódio tem diferentes definições entre as quatro nações envolvidas. No Brasil, a denominação mais utilizada é a Guerra do Paraguai, na Argentina e no Uruguai, “*Guerra de la triple alianza*” e no Paraguai, “Guerra Grande” ou “Guerra Guasú”. Não por coincidência, encontramos entre as raízes dessa guerra, os interesses comerciais do Paraguai, que possuía necessidade de garantia de acesso ao mar, pela bacia do Rio da Prata. Lembrando que essa rota pelos rios da Prata, Paraná e Paraguai representava a única possibilidade de comércio internacional do país.

Há certo consenso de que uma das causas da eclosão da guerra foi a intervenção político-militar do Brasil no Uruguai, em 1864, quando o Paraguai tentava articular uma nova configuração geopolítica na América do Sul.

Em síntese, e no plano dos acontecimentos, pode-se dizer que a conflagração se deve inicialmente à firme determinação do presidente paraguaio Solano López de “bloquear o esforço expansionista brasileiro”. De fato, desde 1855 o Império do Brasil vinha pressionando o Paraguai a assinar tratados de limites e de navegação, os quais nem Carlos A. López nem seu filho Solano López estavam dispostos a firmar. (MOTA, 1995, p. 6).

Ao final do conflito, as consequências foram sentidas por todas as nações envolvidas, porém, segundo (DORATIOTO, 2004, p. 1), “resultou, para o Paraguai, na destruição do Estado autoritário - que era quase uma propriedade privada da família López; em pesadas perdas demográficas e econômicas, bem como na escassez de homens com liderança e experiência suficientes para reconstruir e governar o país”.

A possibilidade de o Paraguai resolver a dependência histórica da bacia do Prata para seu comércio exterior, assim como na guerra, não por coincidência, foram também grande indutor de um novo marco histórico nas relações com o Brasil. A conclusão da Ponte da Amizade, em 1965, e o posterior asfaltamento da BR 277,

entre Foz do Iguaçu e o Porto de Paranaguá, concluído em 1969, representaram a solução pacífica de um problema enfrentado “militarmente” um século antes.

Os estudos recentes marcam como primeiro passo concreto para a reaproximação a ida de Getúlio Vargas à Assunção em 1941. Este movimento de Vargas pode ser visto enquanto mais um passo de sua política que ficou conhecida por “marcha para o oeste”. Inspirada no processo semelhante que havia ocorrido nos EUA, a “marcha para o oeste” tinha como objetivo diminuir os “vazios” que existiam no país e construir uma integração regional entre polos que eram considerados isolados. (DIAS JÚNIOR, 2018, p. 27).

Houve um fato relevante, ainda no governo Vargas, em 1943, a assinatura do decreto de perdão da dívida do Paraguai pela Guerra da Tríplice Aliança. O marco da integração Brasil/Paraguai, que passamos a descrever, é a construção e a operação da hidrelétrica Binacional de Itaipu, assim como, em outros momentos históricos da região, as negociações para essa obra, que envolveria diretamente os dois países, e influenciaria o regime de águas do Rio Paraná que adentra o território argentino, o que gerou severos conflitos, felizmente, somente no âmbito diplomático. A assinatura da Ata de Iguaçu e do Tratado de Itaipu trouxeram diversas questões técnicas e políticas.

As negociações não foram tranquilas, exigiram um acordo diplomático, solução encontrada entre os dois países. Essa decisão gerou um longo debate que teve ressonância em outros países. Se em um primeiro momento o embate foi entre o Brasil e Paraguai, posteriormente a questão será com a Argentina, que protestou em todas as instancias contra a decisão do Brasil e do Paraguai de construir a hidrelétrica de Itaipu em condomínio. (RIBEIRO, 2006, p. 18).

A inauguração oficial da obra ocorreu em 1982, com a presença dos presidentes do Brasil, João Figueiredo, e do Paraguai, Alfredo Stroessner, tendo começado a geração de energia elétrica em 1984, e a conclusão e entrada em operação das últimas duas unidades geradoras previstas, de um total de vinte, aconteceu em 2007, com a participação do presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e do Paraguai, Nicanor Duarte Frutos.

Os impactos econômicos, sociais, ambientais e políticos desse grande empreendimento foram, e continuaram a ser, destaque na região trinacional, porém a Itaipu Binacional, em sua cultura organizacional revela:

O alinhamento existente entre missão e visão da organização com o desenvolvimento sustentável, à medida que a organização se propõe a geração de energia com responsabilidade social e ambiental, impulsionando o desenvolvimento econômico, turístico e tecnológico, e sustentável, direcionando esforços para consolidar-se como geradora de energia limpa e renovável com melhor desempenho e práticas de sustentabilidade a fim de impulsionar o desenvolvimento sustentável, o que pressupõe o uso consciente de recursos naturais e redução de impacto ambiental. (AMARAL, 2018, p. 58).

O outro marco relevante das relações entre Brasil e Paraguai que destacamos é a participação de ambos na criação do Mercosul, como deveras exposto na primeira seção deste artigo.

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA ÁREA DA SAÚDE PÚBLICA, NA REGIÃO TRINACIONAL

O estudo sobre a cooperação internacional na área de saúde pública, na região trinacional, procura analisar o papel de duas instituições, o Mercosul e a Itaipu Binacional. Durante a primeira seção deste estudo, quando abordamos a formação e as características dos blocos regionais da União Europeia e do Mercosul, não foi possível identificar, em seus marcos iniciais, Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e Tratado de Assunção, quaisquer institucionalizações das questões sociais. O Mercosul, mesmo após a criação de sua estrutura institucional, com o Protocolo de Ouro Preto, em 1994, só realizou a primeira reunião de ministros da saúde em 1995, e formou o Subgrupo de Trabalho 11 Saúde (SGT), em 1996.

O SGT 11 Saúde tem por objetivo:

Harmonizar as legislações dos Estados Partes referentes aos bens, serviços, matérias-primas e produtos da área da saúde, os critérios para a vigilância epidemiológica e controle sanitário com a finalidade de promover e proteger a saúde e a vida das pessoas e eliminar os obstáculos ao comércio regional, contribuindo dessa maneira ao processo de integração (MACHADO, PAULA, AGUIAR FILHO, 2007, p. 05).

Por sua vez, as reuniões de Ministros de Saúde do Mercosul e Estados Associados representam:

Fórum para discussão das macropolíticas e estratégias para o setor saúde – define pautas negociadoras baseadas em estrutura de projetos e planos comuns consubstanciada em diversas comissões intergovernamentais conjuntas nos temas de: Políticas de Medicamentos; Programa de Vigilância e Controle de Doenças Transmissíveis, Sarampo, Cólera, Dengue e Febre Amarela; Controle da Dengue; HIV/AIDS; Saúde Sexual e Reprodutiva;

Controle do Tabaco; Saúde e Desenvolvimento; Gestão de Riscos e Redução de Vulnerabilidades; Saúde Ambiental e do Trabalhador; Implementação do Regulamento Sanitário Internacional; Doação e Transplantes; Sistema de Informação e Comunicação em Saúde; e Banco de Preços de Medicamentos do MERCOSUL (DRAIBE, 2007, p. 3).

Com essa estrutura institucional, seria de se esperar que após mais de duas décadas, os países do bloco estivessem relativamente preparados para o enfrentamento da pandemia da COVID-19. Na verdade:

É necessário ressignificar prontamente as atuações pessoais, sociais e governamentais em todas as suas instâncias, até mesmo o papel de blocos comerciais ou regionais, como o MERCOSUL. O bloco tem áreas de atuações mais abrangentes do que meramente a integração comercial, abarcando, em suas instâncias, órgãos de cunho social, cujo objetivo deveria ser promover o bem-estar da sociedade. A ausência de uma ressignificação de ações em um momento como este pode trazer resultados funestos, as mudanças que precisam ocorrer são críticas. (SANTOS, 2020, p. 4).

A pandemia da COVID-19 mostrou a fragilidade da integração regional entre Brasil e Paraguai, integrantes do Mercosul, ao “fechar suas fronteiras”. Enquanto isso, na União Europeia, que havia incorporado o acervo do Acordo de Schengen no Tratado de Amsterdam, e, posteriormente, no Tratado de Lisboa, sob o título de “espaço de liberdade, segurança e justiça”, nos artigos 67º a 89º do TFUE (Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) manteve suas fronteiras internas abertas.

Já que as ferramentas institucionais do Mercosul, na área da saúde, não teriam demonstrado grande efetividade, existiria algum outro instrumento de gestão da saúde na região trinacional que poderia colaborar, especificamente, no enfrentamento da pandemia de COVID - 19? Nosso estudo procura demonstrar que sim. Existe esse instrumento que se chama GT Itaipu Saúde, e estaria, durante a pandemia, com suas atividades restritas como veremos na sequência.

O Grupo de Trabalho para integração das ações de saúde na área de influência da entidade Binacional Itaipu - GT Itaipu Saúde foi uma iniciativa da Itaipu Binacional, no ano de 2003, criado a partir do Programa Saúde na Fronteira, conforme consta no Balanço Social da Itaipu (2003, p. 23), “a doença não reconhece marcos geográficos e, por isso, ações isoladas para cura e promoção da saúde perdem eficácia e dificilmente atingem o objetivo. Foi com essa visão que surgiu o

programa Saúde na Fronteira, uma ação conjunta das diretorias do Brasil e Paraguai da Itaipu Binacional para construir e unificar uma política de saúde pública.”

O GT Itaipu Saúde incorpora, em 2006, a Argentina como país convidado, e, no mesmo ano, ocorre a publicação do atual regimento interno, através da Resolução da Diretoria Executiva (RDE-148/06). Conforme o artigo 2º, o:

GT Itaipu Saúde tem como missão **articular instituições governamentais e não governamentais, conjugando esforços para promover ações prioritárias de impacto nos níveis sanitários da população** da área de influência da ITAIPU, subsidiando a Entidade na formulação e execução de suas políticas e iniciativas de responsabilidade socioambiental, contemplando a cooperação, a integração, a consonância com as diretrizes dos sistemas nacionais de saúde, a ênfase na atenção primária e a busca da equidade no trato das questões de saúde.

Entre os cinco objetivos destacamos o seguinte:

IV. Propor estratégias e apoiar a pactuação e formalização de acordos e ajustes interinstitucionais e binacionais visando a melhoria do acesso da população às ações e serviços de saúde, o intercâmbio de experiências, a consolidação de conhecimentos sobre a realidade sanitária da região, **a construção de consensos para intervenção sobre problemas comuns, a intervenção ágil diante de situações de emergência ou calamidade;**, a atenção aos povos indígenas e a qualificação da força de trabalho na saúde, privilegiando o modelo de educação permanente.

Mesmo existindo o instrumento, será que demonstrou efetividade em mais de 17 anos de atuação? A matéria publicada no site da Itaipu, em 05 de março de 2020, apresenta algumas dessas conquistas:

- Redução dos índices de mortalidade materno-infantil, no Paraguai, e, na 9ª e 20ª Regionais de Saúde do Paraná (Foz do Iguaçu e Toledo), por meio de treinamentos oferecidos gratuitamente para centenas de médicos e enfermeiros;
- Erradicação da raiva canina no Paraguai, impedindo que a doença contaminasse humanos e avançasse para o Brasil, Argentina e Bolívia;
- Como suporte aos casos de saúde mental nas redes de atenção à saúde, formação de 70 terapeutas comunitários para o emprego de tecnologia social (produto, método, processo ou técnica criada para solucionar algum tipo de problema social e que atenda aos quesitos de simplicidade, baixo custo, fácil aplicabilidade e impacto comprovado);

- Implantação da Política Pública de Saúde do Homem no Paraguai, como estratégia para a redução da morbimortalidade masculina;
- Implantação na Tríplice Fronteira da Estratégia DOTS (*Directly Observed Treatment Shortly*), para o controle da tuberculose e acompanhamento dos pacientes em tratamento;
- Realização de pesquisa sobre a qualidade de vida de idosos na Tríplice Fronteira, como instrumento de auxílio às tomadas de decisões por parte dos gestores de saúde. Trabalho inédito nos três países;
- Melhora de 100% da qualidade dos registros de dados nas unidades de saúde no Departamento de Canindeyú, no Paraguai, proporcionando segurança para os gestores na tomada de decisão;
- Implantação do 1º Banco de Leite Humano, em Assunção, como estratégia de incentivo ao aleitamento materno, nutrição neonatal e redução da morbimortalidade infantil;
- Proteção e promoção da saúde e bem-estar de cuidadores domiciliares, levando em consideração os fatores de riscos físicos, psicológicos e ocupacionais e favorecendo a qualidade de vida desses trabalhadores e dos que recebem sua atenção;
- Matriciamento em saúde mental na Tríplice Fronteira, integrando saúde mental e atenção básica em um modelo de cuidados colaborativos, facilitando o diagnóstico precoce de distúrbios ou patologias mentais;
- Como apoio às múltiplas necessidades do povo Guarani, capacitação de 218 Agentes Indígenas de Saúde em diversos temas, como primeiros socorros, alimentação saudável, prevenção ao alcoolismo e agricultura sustentável;
- Implantação do Centro de Medicina Tropical da Tríplice Fronteira, em Foz do Iguaçu, voltado à vigilância epidemiológica e detecção precoce do risco de transmissão de doenças emergentes e reemergentes na região, especialmente no combate à dengue, zika e chicungunya;

- Implantação do Método de Vigilância Integrada em Foz do Iguaçu, para unificar os serviços de Vigilância em Saúde, com ênfase à prevenção e o controle da transmissão de dengue, zika e chikungunya.

Com esse histórico de ações concretas, seria questão de lógica esperar uma atuação do GT Itaipu Saúde como protagonista na gestão da pandemia da COVID – 19. Outra característica do GT é a relevância das instituições representadas e parceiros nessa organização, a saber: Fundação Parque Tecnológico Itaipu; Fundação de Saúde Itaipu; Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA); Ministério da Justiça e do Esporte do Paraguai; Academia de Justiça de Santa Catarina; Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA); Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE); Universidade Federal do Paraná (UFPR); Agência Brasileira de Inteligência (ABIN); 9ª Regional de Saúde de Foz do Iguaçu; 20ª Regional de Saúde de Toledo; 10ª Regional de Saúde de Cascavel; 10ª Região Sanitária de Alto Paraná; 14ª Região Sanitária de Canindeyú; 5ª Região Sanitária de Caaguazú; Ministério da Saúde do Brasil; Ministério da Saúde Pública e Bem -star Social do Paraguai; Ministério da Saúde da Província de Misiones Argentina; Secretaria de Saúde do Paraná; Secretaria de Saúde de Alto Paraná – Paraguai, além de organizações não governamentais.

Por qual motivo, então, o GT Itaipu Saúde estaria com suas atividades restritas, exatamente neste momento histórico de uma pandemia que afeta a saúde e as relações entre os países? Segundo matéria da própria binacional, em março de 2020, o GT Itaipu Saúde teve suas atividades interrompidas em novembro de 2019, na qual ocorreu uma mudança do suporte operacional do grupo, que não será mais feita pelo Parque Tecnológico Itaipu (PTI), mas pela Fundação Itaipu, administradora do Hospital Ministro Costa Cavalcanti.

Salientamos que havia a previsão de retorno das atividades, em março de 2020, e, segundo o Diretor de Coordenação da Itaipu, General Luiz Felipe Carbonell, entre as prioridades na retomada das atividades, estariam a colaboração no combate ao surto transfronteiriço de dengue e, também, o estudo de estratégias sobre a possível chegada do coronavírus na região. “O combate a epidemias é feito

via articulação junto às autoridades competentes dos três países, por meio de ações conjuntas e coordenadas que alcançam resultados mais efetivos”. (Itaipu Binacional, 2019, p. 2).

A mesma matéria ainda informa, claramente, o motivo da interrupção que seria “o desenvolvimento de um novo planejamento, voltado principalmente ao aumento da efetividade de suas ações e, também, à adequação às premissas de austeridade da gestão do diretor-geral brasileiro da Itaipu, General Joaquim Silva e Luna”. O GT Itaipu Saúde voltaria a atividade somente em novembro de 2020, com a ação “Todos Contra a Dengue”, “iniciativa encabeçada pelo Grupo de Trabalho Itaipu Saúde, tem o apoio da Prefeitura, Centro de Controle de Zoonoses, Centro de Medicina Tropical (Hospital Ministro Costa Cavalcanti), e Corpo de Bombeiros, entre outros”. (Portal da Cidade, 2020, p. 2).

Como destacado em matéria da própria Itaipu Binacional, em 2018, ao ser completado 15 anos de atuação, o trabalho do GT era intenso:

Foram mais de 1.300 horas de debates em 164 reuniões ordinárias – sem contar eventos especiais e encontros diversos – e mais de 15 mil profissionais de saúde qualificados em centenas de diferentes projetos. O resultado se vê na melhora do atendimento de saúde, no aumento da eficácia dos serviços de saúde dos três países e na implantação de políticas de saúde inovadoras e, em muitos casos, pioneiras. (Itaipu Binacional, 2018, p. 1).

O GT Itaipu Saúde, quando da interrupção dos seus trabalhos, contava com 11 comissões: Acidentes e Violências, Educação Permanente, **Endemias e Epidemias**, Residência Médica, Saúde do Trabalhador e Meio Ambiente, Saúde do Homem, Saúde Indígena, Saúde do Idoso, Saúde Materno Infantil, Saúde Mental e Fitoterápicos. Também, três subcomissões: IST/Aids, Urgências e Emergências e Redes de Laboratórios. Mesmo com a mudança do suporte ao GT, passando da Fundação PTI para a Fundação ITAIGUAPY, como foi exposto anteriormente, questionamos o motivo de não implementar, através de plataformas on-line, reuniões plenárias, ou mesmo, das comissões mais afeitas ao enfrentamento da pandemia da COVID-19.

Avaliamos que a “**adequação as premissas de austeridade**”, não justificariam a interrupção das atividades de um grupo que, como lembrou o Sr. Luiz

Paulo Johansson, assessor da Diretoria Financeira Executiva da Itaipu, em 2018, durante o anúncio dos trabalhos para replicar o modelo do GT Itaipu Saúde na área de influência da hidrelétrica binacional de Yacyretá, localizada entre Argentina e Paraguai, “a Organização Mundial da Saúde e a Organização Pan-Americana de Saúde estão observando o trabalho que é feito no GT Itaipu Saúde e sabemos que há intenção de replicar o modelo internacionalmente”. (Itaipu Binacional, 2018, p. 1).

A análise dos relatórios de sustentabilidade da Itaipu Binacional demonstra que, entre 2014 e 2017, o Programa Saúde na Fronteira, o qual está vinculado ao GT, necessitou de menos de US\$ 888.000,00 (oitocentos e oitenta e oito mil dólares) de investimentos, nos quatro anos. Se compararmos com o valor estimado de US\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de dólares), com a conversão da moeda americana, em janeiro de 2021, a partir do valor de R\$ 323.000.000,00 (trezentos e vinte e três milhões de reais), divulgado pela Agência Nacional de Notícias, como o previsto para os quatro anos de construção da nova Ponte da Integração, a manutenção das atividades do GT representaria menos de 0,3% do valor da obra.

Considerando os resultados já apresentados, esse valor parece não justificar a redução das atividades, e, principalmente, a não implementação de alternativas, para manter as plenárias em formato virtual, durante a pandemia da COVID-19, visto que o GT Itaipu Saúde tem como um de seus objetivos tratar de questões como estas na região trinacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nosso trabalho procurou analisar um possível impacto no processo de integração regional entre Brasil e Paraguai, na área da saúde, causado pela alteração nas prioridades de investimento do governo federal, representado pela Itaipu Binacional, ao remanejar recursos orçamentários para as consideradas “obras estruturantes”, com destaque para a nova ponte internacional, localizada em Foz do Iguaçu. Este estudo identificou que a nova política de investimento, na região trinacional, teria causado, mesmo que indiretamente, a interrupção dos trabalhos do GT Itaipu Saúde, instrumento que seria de grande valia para a gestão da crise causada pela pandemia de COVID-19, que levou ao fechamento da Ponte da Amizade por período aproximado de sete meses.

Na primeira seção descrevemos, resumidamente, o processo de formação da União Europeia e do Mercosul, identificando uma característica comum, que seria um início de integração regional baseado nas relações comerciais, mas que só encontra sustentabilidade quando avança para aspectos políticos e sociais. Direitos Humanos, Democracia, Saúde, Educação, Meio Ambiente são alguns dos marcos da evolução desses blocos, porém o Mercosul demonstra, ainda, grande fragilidade nesses aspectos.

Na sequência, estudamos as relações entre Brasil e Paraguai, as quais, além de estarem envolvidos dentro de um contexto maior dos países banhados pela bacia do Rio da Prata, tem suas peculiaridades identificadas no processo de independência das Américas espanhola e portuguesa, durante a Guerra da Tríplice Aliança, construção da Ponte da Amizade, construção da Itaipu Binacional e, mais recentemente, na formação do Mercosul.

Examinar a cooperação internacional para área da saúde pública, na região trinacional, foi o foco da última seção. Os mecanismos institucionais do Mercosul para tratar das questões de saúde dentro do bloco e a iniciativa da Itaipu Binacional de criação do Programa Saúde na Fronteira, e a partir dele a estruturação do GT Itaipu Saúde, deveriam ser colocados a prova no momento da crise global de saúde pública, causada pela pandemia de COVID-19. Infelizmente, o Mercosul, diferentemente da União Europeia, teve suas fronteiras internas fechadas, e algo quase inimaginável ocorreu. A Ponte da Amizade ficou fechada por aproximadamente sete meses, podendo ser usada apenas para o transporte internacional de cargas e poucas exceções relativas aos tratamentos de saúde, por exemplo, a hemodiálise.

Quanto ao GT Itaipu Saúde, entendemos inequívoco o papel relevante que esse mecanismo poderia exercer como protagonista na gestão da pandemia na fronteira trinacional, bastando observar o histórico das ações desenvolvidas durante seus 17 anos de atuação, e demonstradas nesse estudo. A interrupção dos trabalhos do GT, com a mudança do suporte operacional da Fundação PTI para a Fundação ITAIGUAPY, seria temporária, e a importância do GT para enfrentamento da crise sanitária da COVID-19 foi reconhecida pela própria direção de coordenação

da Binacional, no início do mês de março de 2020, quando do anúncio da retomada das atividades do GT Itaipu Saúde.

Considerando a necessidade de manter o foco deste trabalho nos objetivos preestabelecidos, entendemos que alguns itens relevantes não foram abordados, e poderiam ser objeto de estudos futuros. Quando estudamos a União Europeia, Mercosul e a integração na região trinacional deixaram de apresentar outras iniciativas de formação de bloco de países que poderiam trazer subsídios para qualificar esse trabalho.

Quanto ao papel histórico desempenhado pela Itaipu Binacional na região trinacional, tanto no fomento ao desenvolvimento econômico quanto em ações em diversas áreas sociais, como saúde, segurança, educação, meio ambiente, cultura, entre outras, não há contestação. Os investimentos em obras estruturantes multiplicaram-se, nos últimos anos, e os aportes para o enfrentamento da pandemia da COVID-19, na prevenção, no enfrentamento e na mitigação de seus efeitos são substanciais. Uma análise mais aprofundada dessas intervenções pode trazer novas perspectivas sobre o assunto.

Salientamos que nossa abordagem, no estudo, procurou tratar mais especificamente de alguns mecanismos institucionais das relações internacionais em blocos regionais e na sua importância, para estabelecer políticas públicas perenes entre os países, em diversas áreas. Não existindo “pontes” robustas, por exemplo, nas áreas sociais, as pontes de concreto não suportam sozinhas o peso da integração regional.

O GT Itaipu Saúde, que representava, no nosso entendimento, uma verdadeira “**ponte da integração**” na saúde pública, esteve “bloqueada”, durante certo período, que coincidiu com parte das obras da **Ponte da Integração** entre Brasil e Paraguai. Não podemos negar que a nova ligação rodoviária era uma obra planejada e esperada há mais de uma década, e, finalmente, está se tornando realidade com investimento da Itaipu Binacional, porém reiteramos que, para a integração regional, as ligações físicas entre os países são apenas um de vários aspectos a serem considerados.

A pandemia da COVID-19 evidenciou a necessidade da integração das demais políticas públicas, e como isso não ocorreu, adequadamente, poderíamos ter uma, duas ou dez pontes entre os países que acabariam fechadas pelo surto de uma doença que foi, inicialmente, constatada no continente asiático, de modo que se disseminou de forma sustentada para quase todo o planeta, gerando milhões de casos, sobrecarga nos sistemas de saúde e muitas perdas de vidas humanas.

REFERÊNCIAS

AEN – Agência Estadual de Notícias. Ponte da Integração Brasil-Paraguai atinge quase 45% de execução. **Agência Estadual de Notícias**. Disponível em: <https://tinyurl.com/yyfnyvys>. Acesso em 13 jan. 2020.

AIKES, Solange; RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon. A saúde em região de fronteira: o que dizem os documentos do Mercosul e Unasul. **Saúde e Sociedade**, v. 29, p. e180196, 2020.

AMARAL, Luiz André; STEFANO, Silvio Roberto; CHIUSOLI, Cláudio Luiz. Sustentabilidade organizacional na perspectiva do triple bottom line: o caso Itaipu binacional. **Revista Eletrônica Científica do CRA-PR-RECC**, v. 5, n. 1, p. 64-80, 2018.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai: Iniciativas de Integração e Cooperação por meio de Infraestrutura, Educação e Saúde. **II Seminario Internacional de los Espacios de Frontera-II Geofronteras**, p. 1-11, 2013.

CATARRO, Francisco José Tomás. **O paradigma europeu: cidadania e participação democrática na União Europeia, depois dos estados de bem-estar social**. 2018.

CAVALCANTE FILHO, João Mauricio Malta; BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro. Os limites normativos da mobilidade humana em processos de integração regional: os efeitos da pandemia de COVID-19 e as restrições à circulação de pessoas na União Europeia e no MERCOSUL. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 65, n. 2, p. 177-205, 2020.

CORAZZA, Gentil. **A Unila e a integração latino-americana**. 2010.

COSTA, Kariane. Ponte da Integração Brasil-Paraguai tem 40% do projeto finalizado, 1º de dezembro de 2020. **Radio Agência Nacional**. Disponível em: <https://tinyurl.com/yy5y8m9m>. Acesso em 12 jan. 2021.

COUTINHO, Marcelo; HOFFMANN, Andrea Ribeiro; KFURI, Regina. Raio-X da integração regional. **Estudos e cenários**, p. 1-58, 2007.

DE OLIVEIRA CRUZ, Dayana Aparecida Marques. **O tratado de Assunção e seus protocolos adicionais**: uma breve análise sobre a integração regional no Mercosul.

DIAS JÚNIOR, Waldson de Almeida. **A Ponte da " Modernidade"**: Representações e Relações Brasil-Paraguai durante a construção da Ponte da Amizade (1956-1965). Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Instituto de Arte, Cultura e História. Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos Latino-americanos. Foz do Iguaçu-PR, 2018.

DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. A ocupação político-militar brasileira do Paraguai (1869-1876). In: CASTRO, Celso; IZECKSOHN, Vitor; KRAAY, Hendrik. **Nova história militar brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 209-236, 2004.

DRAIBE, Sônia Miriam. Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 23, p. S174-S183, 2007.

FABRIZ, Luciana Aparecida. **Sistema Integrado de Saúde nas Fronteiras entre o Brasil e o Paraguai, no Estado do Paraná**: um estudo avaliativo. Tese (Doutorado) – Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto/USP. Ribeirão Preto, 2019.

FONTAINE. Pascal. A Europa em 12 lições.

ITAIPU BINACIONAL. **Balanco Social 2003 Itaipu Binacional**. Disponível em: <https://tinyurl.com/y68zr9o8>. Acesso em: 06 jan. 2020.

ITAIPU BINACIONAL. Grupo de trabalho Itaipu-saúde será replicado na área de influência de Yacyretá, 17 de abril de 2018. **Itaipu Binacional**. Sala de Imprensa. Disponível em: <https://tinyurl.com/y3w8q47k>. Acesso em 11 jan. 2020.

ITAIPU BINACIONAL. GT Itaipu-saúde completa 15 anos de integração e conquistas. **Itaipu Binacional**. Sala de Imprensa. Disponível em: <https://tinyurl.com/y2ro8qfu>. Acesso em 11 jan. 2020.

ITAIPU BINACIONAL. Publicação no diário oficial permite assinatura da ordem de serviço da segunda ponte. **Itaipu Binacional**. Sala de Imprensa. 29 mai. 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/y2o75zsg>. Acesso em: 05 out. 2020.

ITAIPU BINACIONAL. Saúde reforçada na fronteira: Itaipu retoma atividades de grupo de trabalho. **Itaipu Binacional**. Sala de Imprensa. 05 mar. 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/y58aehlp>. Acesso em 10 jan. 2020.

LAUREANO, Abel; RENTO, Altina. Poderá o " Espaço Schengen" Europeu servir como uma espécie de " Laboratório de Análise" para o Mercosul?. **Scientia Iuris**, v. 17, n. 2, p. 131-148, 2013.

MACHADO, Maria Helena; PAULA, Aida El-Khoury de; AGUIAR FILHO, Wilson. O trabalho em saúde no MERCOSUL: uma abordagem brasileira sobre a questão. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 23, p. S292-S301, 2007.

MOTA, Carlos Guilherme. História de um silêncio: a guerra contra o Paraguai (1864-1870) 130 anos depois. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 24, p. 243-254, 1995.

O GLOBO. União Europeia fecha fronteiras por 30 dias para não residentes, 17 de março de 2020. **O Globo**. Sociedade. 17 mar. 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/y4kavza7>. Acesso em: 05 jan. 2021.

PERON, Vanessa Demarchi; LISBOA, Marcelino Teixeira. Cooperação Internacional e Políticas Públicas: a atuação do GT-Saúde na Tríplice Fronteira. **Anais do evento – I Seminário da Pós-graduação Relações Internacionais Contemporâneas (UNILA)**. Foz do Iguaçu, 2017.

PORTAL CLICK FOZ DO IGUAÇU. Foz e Cde discutem protocolos de saúde e segurança para a reabertura da Ponte da Amizade. **Portal Click Foz do Iguaçu**. Foz do Iguaçu, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/y3mfhpe4>. Acesso em 11 jan. 2020.

PORTAL DA CIDADE. Começam as inscrições para participar da gincana contra a dengue da Itaipu, 15 de novembro de 2020. **Portal da Cidade**. Foz do Iguaçu. Disponível em: <https://tinyurl.com/y6f5epgj>. Acesso em 11 jan. 2021.

PRAZERES, Leandro.; MAIA, Gustavo. Além da Venezuela, governo fecha fronteira a estrangeiros de mais oito países, 19 de março de 2020. **O Globo**. 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/y4erfymh>. Acesso em: 03 jan. 2020.

RIBEIRO, Maria de Fátima Bento. **Itaipu, a dança das águas**: histórias e memórias de 1966 a 1984. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em História. Universidade Estadual de Campinas, 2006.

SANTOS, Júlio Edstron Secundino; DA SILVA, Alice Rocha; DE SOUSA RIBEIRO, Elisa. COVID-19 O DEVER DE REALIZAR O ACESSO À SAÚDE NO MERCOSUL. **Revista Observatório**, v. 6, n. 3, p. a14pt-a14pt, 2020.

SCHMITTER, Philippe C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 80, p. 9-44, 2010.

SCHREIBER, Mariana. Coronavírus: Brasil fecha quase toda a fronteira terrestre, mas mantém entrada por aeroportos, 19 de março de 2020. **BBC NEWS Brasil**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51966428>>. Acesso em: 03 jan. 2021.

SILVEIRA, Jean Carlos da. **Governança Transfronteiriça**: o caso do GT Itaipu-Saúde na tríplice fronteira de Foz do Iguaçu-PR. 2019. 88 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública e Políticas Públicas) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2019.

SOUSA, Leonardo Lucas da Silva de et al. Pactos, protocolos e o protagonismo dos atores políticos locais: impasses e condicionantes para o acesso aos bens e

serviços de saúde na linha de fronteira do arco sul do Mercosul. **Rev. Bras. Inic. Científica [Internet]**, v. 5, n. 2, p. 200-10, 2018.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Pensamento brasileiro e integração regional. **Contexto Internacional**, v. 32, n. 2, p. 437-487, 2010.

YEGROS, Ricardo Scavone; LILIANA M. BREZZO. **História das relações internacionais do Paraguai**. 2013.

ESTUDO SOBRE SEGURANÇA VIÁRIA EM AMBIENTE URBANO EM DESENVOLVIMENTO

Ricardo Schneider¹

Polícia Rodoviária Federal (PRF)

E-mail: ricardoschn@gmail.com.

Resumo

O objetivo central do presente trabalho foi demonstrar que no processo de planejamento e implantação de uma obra viária nem sempre consegue-se prever todas as situações oriundas do processo de desenvolvimento das regiões urbanas e que impactam sobre o desempenho da via. Constatou-se que tornam inerentes ao processo de instalação da obra o acompanhamento constante para identificação das possíveis mudanças necessárias a manutenção da segurança do tráfego. No estudo de caso da rodovia analisada, as mudanças tiveram um impacto direto no número de sinistros, que foram reduzidos de 47 acidentes no biênio anterior a implantação das mudanças, para 16 no biênio seguinte.

Palavras-chave: Segurança no trânsito; obra viária; acidentes.

INTRODUÇÃO

O processo de desenvolvimento econômico possui características inerentes, tais como crescimento econômico, urbanização, novas demandas sociais, dentre estas: educação, saúde, saneamento básico, segurança, além de outros, num contínuo processo de transformação, em que resulta nem sempre ser possível prever todas essas transformações. Nos países em desenvolvimento, e dentre estes o Brasil, o processo de planejamento do contexto em que ocorre esse desenvolvimento ainda enfrenta as carências características destes países, e a falta de capacidade de previsão da atuação do Estado, por mais que se esteja avançando nesse sentido, ainda é sentida em muitos setores.

Um dos principais componentes da vida urbana, com toda a sua efervescência em todo cenário mundial é, sem dúvida, o trânsito e a segurança que ele deve contemplar. “A importância dessa questão pode ser sentida na informação que a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) proclamou os

¹ Bacharel em Direito – UNIPAR (2004). Inspetor Chefe da Delegacia da PRF de Cascavel/PR.

anos de 2021 a 2030 como a Segunda Década de Ação pela Segurança no Trânsito.” Ainda, segundo este mesmo texto “A ONU convida os Estados-Membros a continuarem a agir até 2030 em todos os objetivos de desenvolvimento sustentável relacionados à segurança no trânsito”. (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020, p. 6).

Todo cidadão se desloca pelas vias públicas, e o Estado, representando o interesse de toda a sociedade, deve atuar na busca da segurança coletiva, sendo que essa atuação passa por investimentos que resultem na redução de ocorrências e de vítimas dos acidentes de trânsito, e todos os prejuízos sociais e econômicos que acarretam. Como as nossas cidades estão em constante crescimento e mutação, num processo que tem dinâmicas distintas em função de especificidades locais de desenvolvimento, estas terminam por influenciar as características e capacidades de nossas vias públicas de deslocamento, e em muitas situações, o planejamento e implantação da via não consegue prever mudanças nas demandas de trânsito de um local, e os futuros problemas advindos desse processo.

Esse é o caso a ser discutido no presente trabalho, um determinado trecho da BR 277, rodovia localizada no Estado do Paraná, que passava em paralelo à cidade de Cascavel, no passado, já que hoje a rodovia foi incorporada, pela expansão imobiliária ao perímetro urbano da cidade, situada na região Oeste do Estado, acerca de 140 km de Foz do Iguaçu, na faixa de fronteira do Estado com o Paraguai, que foi modificado e inaugurado em 2013, tendo sido planejado para determinado contingente de veículos diários.

Cascavel é uma das cidades que mais cresce no Estado do Paraná, por ser um entroncamento comercial importante, e de ligação entre vários Estados brasileiros e até mesmo com os países do MERCOSUL. Em termos de dados populacionais a cidade apresentou expressivo crescimento na última década, sendo que em 2010 tinha 286.205 habitantes e em 2021 tem, por estimativa do IBGE (2021), dado o fato de que não foram realizados novos censos, 336.000 pessoas, demonstrando uma expansão de cerca de 25%. Em termos de PIB, um bom indicador do crescimento econômico, a cidade cresceu entre o momento de

implantação das vias marginais à BR 277, em 2013 (R\$ 8.433 bilhões) e 2021 (R\$ 12.243 bilhões) algo em torno de 50% (IBGE, acesso em 20/10/21). A comparação com o PIB brasileiro, que cresceu no mesmo período de 1,4 trilhões para 2 trilhões, um crescimento próximo a 30%, referenda mais uma vez a dinâmica de desenvolvimento da cidade e região de Cascavel.

Todo esse contexto de expansão econômica acabou gerando um crescimento da demanda por espaço para circulação de pessoas e cargas. Assim, como fica demonstrado no trecho discutido nesse trabalho, uma via que até pouco tempo atrás apresentava um trânsito confortável e seguro, atualmente, pelo crescimento do tráfego e de pessoas que a utilizam, pode apresentar problemas graves de acidentalidade, lentidão e congestionamento.

C. L. Carmo, A. A. Raia Junior enfatiza (2018, p. 7) que:

A mobilidade oferecida pelas rodovias que atravessam grandes centros atrai veículos, que são privilegiadas pelas maiores velocidades permitidas e pelo fluxo ininterrupto. Estas prioridades, porém, acontecem em detrimento dos demais usuários das vias, como os ciclistas e pedestres, incapazes de competir com veículos motorizados em suas travessias nas barreiras urbanas.

A problemática que move essa pesquisa discute o desenvolvimento e a expansão das áreas urbanas, consequências do crescimento demográfico e econômico, que impulsionam o tráfego diário de veículos nas vias urbanas, e seus impactos sobre a estrutura viária. Cabe destacar que, no caso de Cascavel, no momento do planejamento e projeto do referido trecho da rodovia, não havia condições técnicas de dimensionar o crescimento em importância regional da cidade, que por sua vez impactou no uso da rodovia. A cidade cresceu, surgiram novos bairros nos arredores da via e houve o aumento da importância econômica da cidade, hoje caracterizada como um *hub* de desenvolvimento regional, sendo que o crescimento do município fora muito maior que a média nacional, o que torna quase impossível ao planejador fazer estimativas corretas a longo prazo.

Ainda no contexto de problematizar o estudo, discute-se a questão de que para solucionar ou mesmo controlar os conflitos surgidos no ambiente urbano de trânsito, uma das alternativas são as obras viárias corretivas, levando em conta a

mutação que o crescimento populacional e econômico provoca no desempenho da rodovia, sejam estas obras as de implantação de vias ou de redimensionamento delas, para fazer frente às necessidades que se modificam ou evoluem de acordo com cada realidade.

Assim, o volume de tráfego, e, conseqüentemente, de acidentes que a cada dia aumentam, torna-se imperiosa a adequação e novo dimensionamento das vias. Nestas readequações surge a necessidade da implementação de obras, as quais, mesmo vindo em busca de sanar problemas, podem ocasionar outros impactos imprevisíveis, mesmo com a utilização das técnicas de planejamento atinentes ao setor, sendo a segurança dos usuários um dos itens que podem ser colocados em xeque, conforme demonstram os dados da referida via, como veremos no desenvolvimento do trabalho.

O objetivo principal do presente texto é analisar a obra viária de implementação e posterior modificação das vias marginais ao longo do Km 588 da BR 277 e seus reflexos na segurança do trânsito do local; bem como efetuar comparação em ambiente próximo com características bem semelhantes após intervenções realizadas em benefício da segurança. E em termos mais específicos: demonstrar a necessidade de constante acompanhamento do tráfego e da acidentalidade, o que denota quais as medidas necessárias a serem adotadas para a manutenção ou restabelecimento da segurança viária do local em análise: analisar o desenvolvimento e alterações do cenário que levaram a implantação de melhorias nas marginais da 277 no perímetro urbano de Cascavel/PR: e, por fim, mas não menos importante, apresentar alternativas para evitar situações equivalentes ao longo das rodovias brasileiras.

Em termos de organização metodológica este estudo de caso, está organizado em três partes. Na primeira parte iniciamos com a introdução da presente análise destacando um panorama geral do trânsito e sua importância. No segundo ponto temos visão ampla do cenário econômico e de trânsito, bem como a importância em se discutir este grande tema que envolve e afeta toda a sociedade, passando a analisar com mais enfoque o local específico objeto do presente estudo

com suas peculiaridades e particularidades. Destacamos então as mudanças aplicadas no local de análise e os efeitos na conduta dos usuários daquele trecho da rodovia, demonstradas algumas características das alterações e os reflexos das mudanças implementadas em número de ocorrências. No terceiro e último ponto estarão as conclusões possíveis de nossa análise do cenário objeto deste estudo.

Para o presente artigo a utilização do estudo de caso será a forma de análise da situação como método de busca das respostas que o caso requer.

SEGURANÇA VIÁRIA EM AMBIENTE URBANO: O CASO DAS MARGINAIS DA BR-277 EM CASCAVEL/PR

O grande cenário

O acidente de trânsito e seus efeitos, sejam eles econômicos ou sociais, é o alvo de muitos estudos e avaliações com o intuito de identificar suas causas e possibilitar a diminuição da ocorrência deste tipo de acontecimentos nas vias públicas (vide os trabalhos de Sanpedro & Campus, 2006 e Melo B, 2004). Um estudo do IPEA conseguiu mensurar e quantificar os prejuízos que um acidente traz, em média, para nossa sociedade.

De acordo com a Nota Técnica 75 do IPEA “o valor total dos custos dos acidentes com transportes, atualizados pelo IPCA no período de 2007 a 2018, foi de R\$ 1,584 trilhão”, o que, em se dividindo o valor pelo número de anos, contemplados pela nota técnica, resulta em R\$ 132,028 bilhões em média por ano para o nosso país. Há que se ressaltar que, afora a questão econômica, a tragédia humana é imensurável, posto que uma vida humana interrompida não tem preço, bem como o fato de que os que têm sequelas de um acidente jamais poderão exercer sua vida tão plenamente quanto o fariam em sua condição física normal, além de onerar o sistema seguridade social. São custos com repercussões duradouras e que podem ser evitados mediante a intervenção do Estado.

Uma vez definida a importância econômico-social do assunto, passamos para a definição do fato acidente de trânsito. O Manual de Atendimento a Acidentes de Trânsito da PRF, o M-15 (p. 8), define acidente de trânsito como sendo “todo fato

não premeditado que produzir lesões em pessoas ou danos patrimoniais ou ambientais como consequência da movimentação de veículos”.

Em que pese a definição estabelece o acidente como sendo fato “não premeditado” a quase absoluta maioria dos autores do assunto colocam como causa principal do acidente a falha humana, afirmando ser o motorista o principal fator originador ou contribuinte para a ocorrência do acidente. Dessa forma, pode-se raciocinar em termos de que, se educarmos o motorista, estar-se-á no caminho certo para a redução ou mesmo eliminação dos acidentes e seus efeitos indesejados. De fato, a educação é um dos pilares em que podemos nos empenhar para obter melhores resultados no combate à violência do trânsito, mas não é o único. Aliás, em um ambiente tão amplo e complexo como nossas vias públicas, encontrar uma solução única para a questão da segurança do tráfego seria uma tarefa utópica.

Considerando-se que a educação precisa envolver todos os indivíduos da sociedade, essa tarefa pode não ser tão simples assim, posto que sempre existirão as falhas inerentes aos condutores que podem resultar em perdas materiais e pessoais. As decisões com referência ao veículo são todas tomadas pelo seu condutor, que avalia sua interação com o seu veículo e com os demais usuários da via, de uma forma totalmente subjetiva (pessoal) (VIEIRA, 1999, p. 74).

A engenharia de trânsito, por sua vez, também tem revelado sua importância na tarefa de preservar vidas. Se por um lado a educação é uma solução de bons resultados (mas difícil de implantar) as obras de engenharia, quando da sua instalação, já passam a imediatamente surtir seus efeitos, importando que sejam adequadas e bem projetadas para passarem a contribuir com a redução dos números de acidentes e vítimas.

O cenário de análise

O palco de nossa observação é um ambiente urbano, com um trecho definido de rodovia, mais especificamente os quilômetros 586 e 588 da BR 277 no município de Cascavel, locais estes que tiveram uma modificação importante nos idos de 2013, quando lhes foram adicionadas, em suas laterais, as vias marginais à

BR 277 buscando, dentre vários fatores, uma maior capacidade de fluxo do tráfego que já sobrecarregava a rodovia e clamava por estrutura viária adicional.

Inicialmente a adoção das marginais trouxe o efeito desejado de alívio no tráfego da rodovia neste trecho, pois, com as vias adicionais, nem todos os condutores necessitavam acessar ou mesmo cruzar a rodovia ao longo dos dois quilômetros citados, repartindo, por assim dizer, o volume de veículos que circulavam naquela região.

Por ocasião da implantação destas vias marginais, mais especificamente ao longo do quilômetro 588 da BR 277, muito provavelmente preocupados com o objetivo de assegurar uma maior mobilidade, foram implantados vários acessos à rodovia que propiciavam o ingresso e a saída da BR, sendo que alguns destes incidiam no cruzamento do fluxo de veículos o que, por sua vez, aumenta em muito a possibilidade de haver colisões frontais ou laterais sendo estes dois tipos de acidentes os que geralmente causam grave lesividade aos envolvidos na ocorrência.

Abaixo as imagens da adoção das vias marginais implementadas em 2013 no km 588 da BR 277 que mostram a rodovia ao centro e as vias marginais ao lado com os respectivos acessos interligando-as (Figuras 1 e 2). Percebe-se, em um curto espaço de rodovia, quatro possibilidades de acesso e saída da rodovia para uma das marginais, sendo que na marginal do outro lado da rodovia, poucos metros distantes temos igual estrutura (com outros quatro acessos) que proporcionavam, outras quatro possibilidades de acesso e saída da rodovia, favorecendo a ocorrência de cruzamento de tráfegos, o que eleva em muito o risco de acidentes.

Figura 1- Acessos da marginal direita no KM 588 da BR 277, sentido crescente.



Fonte: Arquivo do autor.

Figura 2 - Acessos da marginal esquerda no KM 588 da BR 277, sentido crescente.



Fonte: Arquivo do autor.

Somando os acessos, em menos de quinhentos metros, havia oito possibilidades de acesso e saída da rodovia, ampliando em muito as possibilidades de conflitos de tráfego e os consequentes acidentes.

Analisando as imagens apresentadas, depreende-se a conclusão a que chegaram as autoridades de trânsito envolvidas na avaliação do problema, e na busca de soluções, na prática, metade dos acessos que permitiam o ingresso na rodovia, acabavam também proporcionando o cruzamento dela e esta manobra, em um momento de tráfego intenso, colocava veículos que se deslocavam em sentidos opostos frente a frente, favorecendo a ocorrência de colisões frontais, que é um dos mais graves, se não o mais grave tipo de acidente, típico de rodovias de pista simples.

Conforme afirma Vieira:

A principal característica de risco das rodovias de pista simples advém da perigosa interação entre as correntes de fluxo opostas. Quase a totalidade das colisões frontais se dá em rodovia de pista simples. Esse tipo de acidente normalmente é mais grave devido a maior quantidade de energia cinética transformada (absorvida) e pelo número médio de vítimas, uma vez que envolve pelo menos dois veículos e que estes transitam em sentidos opostos (VIEIRA, 1999, p. 135-136).

No início, por ocasião da implantação dos acessos, enquanto a demanda de tráfego não era tão intensa, a estrutura criada não revelou problemas, mas com o passar do tempo e o aumento da demanda de veículos, os acidentes começaram, pela sua concentração neste determinado segmento da rodovia, a evidenciar a necessidade de uma intervenção neste cenário pequeno em termos de metragem, mas que traz importantes contribuições para nossa análise.

Nesse mesmo sentido, temos no km 586 da mesma rodovia, um local que proporciona também o cruzamento da via em mesmo nível, desta vez com o desenho de uma rotatória, mas que igualmente favorece o cruzamento de fluxos e a consequente colisão entre veículos, mesmo que de forma lateral e não frontal como no caso anterior.

Figura 3 - Foto da rotatória no km 586 da BR 277 tirada com drone da PRF



Fonte: Arquivo do autor, em 18 de setembro de 2021.

Ambos os locais são extremamente próximos e recebem o mesmo fluxo de veículos sendo situações de fatores e ambientes bem semelhantes para contribuir para a nossa análise quando passarmos a analisar o número de ocorrências destes locais próximos, mas distintos.

A OPERACIONALIZAÇÃO DA MUDANÇA

No caso em questão, o órgão responsável pela fiscalização dos condutores que ali transitam, bem como responsável pelo atendimento dos acidentes é a PRF. A diária convivência com o local e suas características, bem com a observação

quotidiana do trânsito e seus números, acabam por revelar o perfil daquele trecho de rodovia.

A frequência de determinado tipo de acidente ocorrendo apenas em certo trecho acabam denotando a necessidade de determinadas intervenções como forma de implementar uma mudança, corrigindo aquilo que contribui sobremaneira para os acidentes. O acidente é sim uma soma de fatores, que envolvem muitas vezes variáveis advindas do lado humano dos condutores, havendo inclusive autores que tendem a afirmar que a falha humana está presente em 95 por cento dos acidentes ou mais.

Todavia, o elemento engenharia pode, como de fato pôde em nosso ambiente de análise, proporcionar efetiva mudança no cenário e contribuir para a diminuição das ocorrências de acidentes de trânsito. Ao observar muitos acidentes cuja causa era o acesso e cruzamento do tráfego da rodovia, o órgão fiscalizador sugeriu o fechamento dos acessos que propiciavam o cruzamento do tráfego, como forma de suprimir o elemento que oferecia o maior perigo naquele curto espaço de trecho.

Tendo sido acatada a sugestão de mudança, onde havia oito possibilidades de ingresso e saída da rodovia, restaram apenas quatro, sendo que estes acessos preservados não propiciam o cruzamento dos fluxos de veículos.

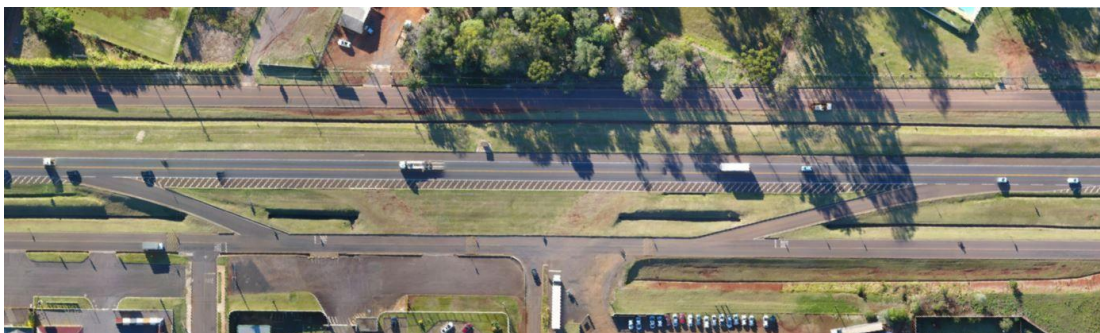
É visível a melhora proporcionada deixando o cenário mais claro e de fácil compreensão para os motoristas, eliminando alguns fatores negativos como ingresso equivocado de contramão e de conversão em local não permitido, além da já citada supressão do cruzamento e fluxos, conforme vemos nas figuras abaixo.

Figura 4 - Acessos da marginal direita no KM 588 da BR 277, sentido crescente em 2021.



Fonte: Arquivo do autor.

Figura 5 - Acessos da marginal esquerda no KM 588 da BR 277, sentido crescente, em 2021.



Fonte: Arquivo do autor.

OS NÚMEROS

Nossa data referência para análise é dezembro de 2018, quando foi implementado o fechamento dos acessos que propiciavam o cruzamento da via no km 588. Os acessos que proporcionavam o ingresso da via marginal para a rodovia, no mesmo sentido dos veículos que nela circulam não foram fechados, já que eles não geravam o conflito de tráfego, posto que os veículos se deslocam no mesmo sentido neste caso.

Uma vez fechado o acesso, o cruzamento de fluxo de veículos deixou de existir, sendo que esta manobra gerava um perigo de colisão frontal ou lateral bastante elevado, principalmente a depender da atitude/habilidade do motorista, que sempre pode apresentar a não tão rara falha humana.

Conforme a análise dos números de acidentes do Banco de Dados Abertos² da PRF, no km 588, considerando os anos de 2017 e 2018 houve 47 acidentes. Após implementado o fechamento dos acessos, em igual período de dois anos, portanto 2019 e 2020, houve apenas 16 acidentes. Da mesma forma os feridos diminuíram vultuosamente, sendo que houve no primeiro período 72 feridos e após o fechamento dos acessos 19 feridos.

Corroborando ainda com esta análise e verificando o que ocorreu em local próximo, mas que não foi submetido a mudança de engenharia, no km 586 tivemos, no período de 2017 e 2018, 35 acidentes, sendo que no biênio seguinte (2019 e 2020) foram 33 acidentes, número bastante semelhante, o que denota que a mudança trazida ao cenário do km 588 trouxe expressivo benefício à segurança viária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo este estudo verificado a expressiva diminuição dos acidentes e suas consequências a partir de uma adequação da estrutura viária já existente, conduz-nos à conclusão de que o constante acompanhamento do tráfego, seu comportamento e características, bem como a análise e implementação de obras que inibam ou impeçam determinados comportamentos por parte dos condutores são poderosas ferramentas para combater a violência do trânsito.

Não há uma solução única e definitiva: a cidade muda, a economia muda; e isso reforça a necessidade do constante acompanhamento para, a partir deste e sua análise, identificar e implantar as soluções possíveis caso a caso, localidade por localidade e de acordo com a condição evolutiva daquele ambiente de tráfego.

Compreende-se que a evolução do ambiente e volume de tráfego modifica também a necessidade de determinada estrutura viária que, em um determinado tempo, atende a demanda inicial, mas que, com a evolução dessa demanda e os

² Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-acidentes>.

reflexos contido nela, as modificações passam a ser necessárias para restabelecer a condição de segurança aos usuários das vias.

REFERÊNCIAS

CARMO, C. L. RAIA Jr. A. A. Segurança viária em trechos urbanos de rodovias federais no estado de São Paulo, Brasil. **Anais do 7º Congresso Luso-Brasileiro para o planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável.** Maceió/AL/Brasil. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/328676440_Seguranca_viaria_em_trechos_urbanos_de_rodovias_federais_no_estado_de_Sao_Paulo_Brasil. Acesso em: 10 out. 2021.

FERREIRA, P. C. P. Impactos Socioeconômicos dos Acidentes de Transporte no Brasil no Período de 2007 a 2018. **Nota Técnica nº 75 IPEA.** Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200911_impactos_socioeconomico.PDF. Acesso em: 30 set. 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Panorama. **IBGE-Cidades.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/cascavel/panorama>. Acesso em: 20 out. 2021

HIGA, M. L. **Manual de atendimento de acidentes de trânsito da Polícia Rodoviária Federal.** Disponível em: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Manual_de_atendimento_de_acidente_de_transito_M_015_Final.pdf. Acesso em: 15 set. 2021

MELO, B. **Indicadores de ocupação urbana sob o ponto de vista da infraestrutura viária.** Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes). Instituto Militar de Engenharia, Rio de Janeiro, 2004.

SANPEDRO, A., CAMPOS, V.B.G. Avaliação e tratamento das características da infraestrutura viária urbana que influenciam a segurança do tráfego. Disponível em: [http://www.ime.eb.br/~webde2/prof/vania/pubs/\(2\)segurancaviasurbanas.pdf](http://www.ime.eb.br/~webde2/prof/vania/pubs/(2)segurancaviasurbanas.pdf). Acesso em: 30 set. 2021.

VIEIRA, Heitor. **Avaliação de medidas de contenção de acidentes:** uma abordagem multidisciplinar. Florianópolis, 1999. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/80839>. Acesso em: 10 set. 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Global Plan:** Decade of action for road Safety 2021-2030. Disponível em: https://cdn.who.int/media/docs/default-source/documents/health-topics/road-traffic-injuries/global-plan-for-road-safety.12-oct.pdf?sfvrsn=65cf34c8_13&download=true. Acesso em: 20 out. 2021.

ADUANA BRASILEIRA E NORTE-AMERICANA: ESCORÇO COMPARATIVO DE SUAS BASES NORMATIVAS

João Luís Felipe Andrioli de Castello Branco¹

Receita Federal do Brasil (RFB)

E-mail: jlf.castellobranco@gmail.com.

Resumo

Neste trabalho objetiva-se uma abordagem sucinta sobre a aduana e o policiamento de fronteira Norte-Americano, em comparação com as atividades de controle, vigilância e repressão aduaneira no Brasil. Lançada a premissa, necessário se faz um breve esboço histórico da Aduana Norte-Americana, como forma de clarificar sua evolução e principais marcos que lhe alteraram sua forma de agir, tornando-a mais eficiente e consolidada. Contudo, a história reservava àquele país graves fatos que viriam a ser a pedra de toque da maior reforma político-administrativa em termos de segurança interna havida em todos os tempos, causadora de profundas mudanças no controle e policiamento de fronteira: os atentados de 11 de setembro de 2001. Considerada a magnitude do influxo, que externou brutalmente as fragilidades de todo um sistema, entendemos a necessidade da movimentação jurídica, política e administrativa que sobreveio, passando-se ao estudo da novel estrutura dele proveniente, qual seja, a criação do Departamento de Segurança Interna (*Department of Homeland Security*), e de suas principais forças policiais, o *U.S. Border Patrol*, e o *U.S. Immigration and Customs Enforcement*, que, juntos, têm suas competências analisadas em breve cotejo com a mesma sorte de atribuições exercidas no Brasil pela Receita Federal. Nesta senda, dedica-se capítulo específico para a explanação acerca das bases constitucionais dos órgãos de controle de fronteira Norte-Americano, passando pelo tratamento que as principais leis federais dispensam ao tema, de modo a apresentar a base comparativa de nossas normas constitucionais acerca do mesmo tema no penúltimo capítulo, dedicando-se, ao fim, considerações acerca da divisão de tratamento existente na Receita Federal entre suas duas principais competências: a arrecadação de tributos internos e o controle aduaneiro. Por fim, à guisa de conclusão, apresenta-se o ponto de vista do autor acerca das oportunidades de melhorias que decorrem da comparação entre a estrutura administrativa e normativa Norte-Americana quanto ao controle e policiamento de fronteira em cotejo com o arcabouço normativo nacional, sopesando as possíveis consequências deste enquadramento do ponto de vista legal, finalizando-se com a crítica ao arcabouço normativo disponível, de maneira a aprofundar o estudo dos pontos que prejudicam ou tornam inseguro o exercício das atividades de vigilância e repressão em âmbito da Receita Federal do Brasil.

Palavras-chave: Aduana Norte-Americana; policiamento de fronteira; base normativa constitucional; comparação entre normas constitucionais.

¹ Receita Federal do Brasil.

INTRODUÇÃO

O atentado perpetrado por terroristas da Al-Qaeda na manhã do dia 11 de setembro de 2001 deixou o mundo atônito ao trazerem os horrores da guerra assimétrica² ao coração dos Estados Unidos.

Traduzido do árabe como “A Base” ou “O Alicerce”, o grupo terrorista, surgido na década de 1980 como fruto da guerra por procuração entre Estados Unidos e ex-União Soviética travada no Afeganistão, mudou o curso da história ao sequestrar quatro aviões comerciais repletos de passageiros e lançá-los sobre alvos de extrema importância política e figurativa para o país que detinha – e até hoje, embora os percalços que têm sofrido, ainda detém – a hegemonia no cenário mundial.

No ataque, duas aeronaves foram capazes de derrubar as principais torres do *World Trade Center*, complexo de prédios comerciais e administrativos situados na icônica Manhattan, cidade de Nova York, vitimando 2996 pessoas – número que inclui os 19 terroristas a bordo, e que chega a 3.045 citando-se desaparecidos e o total de certidões de óbito emitidas –; enquanto que outra aeronave foi jogada contra o Pentágono, sede do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, nos arredores de Washington/D.C., custando a vida de 184 pessoas, sendo 125 servidores. Por fim, a quarta aeronave, que seria destinada ao Congresso dos Estados Unidos, foi retomada dos sequestradores pelos passageiros e tripulantes, através de atos de coragem e altruísmo cinematográficos, tendo caído em zona rural inabitada no estado da Pensilvânia: outros 44 mortos, entre civis e suicidas^{3 4 5}.

Dado a tremendo choque, acordou-se o gigante adormecido, rememorando a menção atribuída a Isoru Yamamoto, Marechal da Marinha Imperial Japonesa que supervisionou o ataque a Pearl Harbor durante a Segunda Guerra Mundial. É notória a semelhança entre os mencionados atentados terroristas de 11 de setembro com o ataque japonês ao porto norte-americano, em 7 de dezembro de 1941: ambos levaram os Estados Unidos à guerra com força total, assim como ambos trouxeram a

² BERMÚDEZ, 2018.

³ SEPTEMBER, 2010.

⁴ BERGEN, 2001.

⁵ NÚMERO, 2001.

guerra ao solo americano de modo surpreendente e incontestável. Porém, durante a Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos (agora definitivamente em guerra) e Japão, Aliados e Eixo, eram forças francamente rivais, e o ataque ao porto aniquilou brilhantemente um objetivo militar, sendo um sucesso de acordo com os parâmetros da missão; ao passo que o ataque às torres gêmeas vitimou mulheres e crianças, abalando o centro de gravidade de uma nação que fletia apenas indiretamente sua geopolítica contra as idiossincrasias do inimigo pan-islâmico conhecido, mas ainda não declarado.

Com efeito, o que se seguiu ao atentado foi uma profunda reformulação do poder executivo da maior nação do mundo, com a aprovação pelo Congresso de diversas contramedidas antiterrorismo propostas pelo então presidente George W. Bush, citando-se, dentre as principais, a criação do Departamento de Segurança Interna através do *Homeland Security Act*, organização que passou a reunir 22 agências em seu escopo, centralizando e coordenando esforços de policiamento e controle das fronteiras, de inteligência e contrainteligência, o controle de imigrantes, entre tantos outros, conforme veremos em seção posterior.

Verificado o rearranjo interno, concomitantemente era necessário lançar o contra-ataque. No dia 7 de outubro de 2001, Bush anuncia⁶ o início do bombardeio aéreo contra as posições da Al-Qaeda e do Taliban no Afeganistão. Lançavam-se, assim, as bases da Guerra ao Terror, com a mobilização de todo seu aparato político-militar-industrial, inelutável a qualquer nação no mundo – e, conforme epigrafado, os Estados Unidos estavam determinados a vencer.

Em apenas dois meses⁷ as forças da OTAN, coalizão liderada pelos Estados Unidos, em parceria com grupo de resistência local (chamado Aliança do Norte), iniciaram a ofensiva contra a capital, Kabul, em 13 de novembro de 2001⁸, debelando o governo teocrático sunita do Taliban que estava no poder desde 1996⁹, cujos líderes se refugiaram no Paquistão através do complexo de cavernas de Tora

⁶ BUSH, 2001.

⁷ WITTE, 2021.

⁸ BIRSEL, GREENFIELD, GRAFF, 2021.

⁹ TIMELINE ..., 2021.

Bora, fronteira sul do Afeganistão, posteriormente bombardeado. Rapidamente a guerra ao terror se voltaria ao Iraque, com informações nunca confirmadas^{10 11 12} acerca do desenvolvimento de armas de destruição em massa pelo ditador Saddam Hussein.

Dando sequência, em 1º de maio de 2003, o Secretário de Defesa Norte-Americano, Donald Rumsfeld declara¹³ o fim das grandes operações de combate no Afeganistão – embora admitisse a presença de reminiscências do Taliban e da Al-Qaeda na fronteira com o Paquistão –, com o Presidente George W. Bush declarando, no mesmo dia, “Missão Cumprida”¹⁴ no Iraque.

No entanto, Osama Bin Laden, líder e fundador da Al-Qaeda autointitulado responsável pelos ataques de 11 de setembro¹⁵, bem como Saddam Hussein, continuavam desaparecidos. Com relação ao ditador iraquiano, a missão se cumpriu, de fato, na operação *Red Dawn*¹⁶, em 13 de dezembro de 2003, quando de sua captura escondido em um buraco nas proximidades de Tikrit, sua cidade natal, tendo sido julgado por um tribunal especial em Bagdad por crimes de guerra, tortura e genocídio, e enforcado em 30 de dezembro de 2006¹⁷. O juiz que proferiu a sentença viria a ser executado por jihadistas do Estado Islâmico em 22 de junho de 2014¹⁸.

De outro norte, Osama Bin Laden viria a ser morto durante a administração de Barak Obama, na operação *Neptune Spear*¹⁹, na noite do dia 1º de maio de 2011, em Abbottabad, Paquistão, exatamente dez anos após a conclamação de vitória do ex-presidente George W. Bush. Seus restos mortais foram jogados ao mar após

¹⁰ MADDOX, 2020.

¹¹ SCHWARTZ, 2018.

¹² KESSLER, 2019.

¹³ RUMSFELD..., 2003.

¹⁴ SECRETARY, 2003.

¹⁵ BIN LADEN ..., 2004.

¹⁶ OPERATION ..., 2017.

¹⁷ SADDAM..., 2010.

¹⁸ CROSSLEY, 2014.

¹⁹ MARKS, 2018.

breves rituais islâmicos, evitando peregrinações e outros simbolismos passíveis de inspirarem radicalização²⁰.

A ocupação estadunidense no Afeganistão se arrastaria por outros longos dez anos. Em 29 de fevereiro de 2020, o ex-Presidente Donald Trump assina o acordo de paz²¹ em Doha, Qatar, que sedimentaria a volta do Taliban ao governo²², acordo no qual o grupo se comprometeria a não atacar nenhuma das forças de segurança, indivíduos ou instalações dos Estados Unidos e seus aliados, enquanto capitulava a presença de todas as forças estrangeiras no Afeganistão. O acordo previu, portanto, um cessar fogo entre Estados Unidos e Taliban, silenciando quanto a eventuais ataques do grupo extremista às forças locais do governo, o que passou a ocorrer imediatamente.

Fadado a lidar com a situação, o atual presidente Americano, Joe Biden, levou adiante a retirada de forma criticável^{23 24}, porém, intangível ao presente trabalho dada a complexidade e ambiguidade do cenário, até mesmo para os especialistas na geopolítica local. Fato é que, se fora conquistado em apenas dois meses no ano de 2001, o Afeganistão retorna às mãos do Taliban em uma ofensiva de não mais de duas semanas²⁵ vinte anos depois, conquistando a capital Kabul em 15 de agosto de 2021 e trazendo ao mundo novas imagens de terror e desespero durante a retirada das forças estrangeiras e colaboradores locais no Aeroporto Internacional Hamid Karzai, nome do ex-Presidente do Afeganistão, cotado para formar um governo de transição moderado em conjunto com o Taliban²⁶.

Enquanto o governo local se esfacelava, a atual administração Norte-Americana capitulava uma derrota em meio à vitória – análogo ao que ocorrera no Vietnã –, e os Talibans comemoravam sua vitória sobre o “grande mal”, a vertente

²⁰ LITTLE, 2021.

²¹ UNITED STATES, 2020.

²² PHILLIPS, 2021.

²³ ZURCHER, 2021

²⁴ MAÇÃES, 2021.

²⁵ TEAM, 2021.

²⁶ ELLIS-PETERSEN, 2021.

afegã do Estado Islâmico²⁷ chamada ISIS-Khorasan (ou ISIS-K), cujo líder havia sido executado a tiros pelo Taliban apenas horas após tomarem o controle de Kabul²⁸, detonou dois ataques suicidas matando 13 soldados americanos e cerca de 170 civis²⁹ no dia 26 de agosto, tornando o teatro de operações ainda mais disruptivo, incerto e ambíguo.

Nesta senda, os cenários internos e externos do governo Norte-Americano foram palcos indutores de mudanças prospectivas na política e estruturação do país. Notadamente, se por um lado questões como imigração, controle fitossanitário, entrada e saída de bens, direitos e serviços, estão sob a tutela do Departamento de Segurança Interna (*Department of Homeland Security*, ou DHS), todos os outros assuntos relativos à guerra externa são afeitos ao Departamento de Defesa.

Independentemente do que o futuro reserve ao Afeganistão, seja estreitando laços com a China em sua nova rota da seda^{30 31} através da fronteira de cerca de 100 km entre os países; seja negociando com o Iran³² parte do arsenal recém-tomado do governo deposto – com a ajuda indireta e involuntária dos Estados Unidos³³ –; seja produzindo quase a totalidade do ópio disponível para consumo³⁴ ou guardando uma das maiores reservas de lítio do planeta³⁵ – essencial para o combate às mudanças climáticas causadas pela queima de combustíveis fósseis –; ou seja, invadindo a Caxemira³⁶ com sua recém-criada tropa de elite, Badri 313³⁷; o país de onde se originaram os ataques de 11 de setembro de 2001 deu a tônica da reformulação do controle de fronteiras Norte-Americano, sendo este o escopo do presente trabalho, especialmente em suas bases comparativas com a Aduana e os serviços de vigilância e repressão desempenhados pela Receita Federal do Brasil.

²⁷ Conhecido como ISIS, *Islamic State in Iraq and Syria*, ou DAESH, acrônimo árabe de mesmo significado, são considerados extremistas mesmo entre extremistas.

²⁸ RASMUSSEN, 2021.

²⁹ SIDHU, WALSH, 2021.

³⁰ LIMAYE, 2021.

³¹ KUO, 2021.

³² NIKOLOV, 2021.

³³ ALI, ZENGERLE, LANDAY, 2021.

³⁴ REALITY CHECK TEAM, 2021.

³⁵ HOROWITZ, 2021.

³⁶ ANI, 2021.

³⁷ HAZARI, 2021.

Contudo, tal escopo necessita delimitação, uma vez que, como dito, as diversas questões levantadas seriam de grande complexidade até mesmo para pautar o debate entre especialistas, de maneira que temas caracterizados como de grande complexidade, ambiguidade e incerteza exigiriam maiores esforços metodológicos para sua explanação, ainda que imperfeita. De outro norte, objetivar-se-á a seara da certeza e da benéfica tendência à perpetuação no tempo que devem informar o ordenamento jurídico, de modo que o delineamento do tema se dá em torno do arcabouço hermenêutico que embasa a atuação prática dos Estados Unidos em seu controle de fronteiras, comparando-o, em apertada síntese, com as normas que regem a atuação dos servidores da Receita Federal do Brasil em atividades em campo de vigilância e repressão aduaneira, escopo este que não se pretende esgotar, mas sim apenas trazer à luz do debate.

ESCORÇO HISTÓRICO DA ADUANA NORTE-AMERICANA – ORIGENS E EVOLUÇÃO DO CBS – *CUSTOMS AND BORDER SERVICE*

Veremos na digressão histórica, que se seguirá, diversas influências na formulação dos mecanismos de controle aduaneiro dos Estados Unidos, oriundas do modelo de segregacionista de federação adotado, do intenso comércio marítimo da ex-colônia, de questões migratórias e fitossanitárias, do tráfico de drogas e finalmente, retomando a isagoge, das ameaças externas do terrorismo.

Na tradição americana as principais figuras responsáveis pela independência do país, declarada em 4 de julho de 1776, bem como pela elaboração, ratificação e posterior vigência da Constituição Norte-Americana, em 4 de março de 1789, são chamadas de Pais Fundadores – *Founding Fathers* –, dentre os quais, Benjamin Franklin, um dos líderes da Revolução Americana e subscritor da Declaração da Independência, escreveu no ano que a Constituição entrou em vigor:

“Our new constitution is now established, everything seems to promise it will be durable; but, in this world, nothing is certain except death and taxes”³⁸.

³⁸ STAFF, 2020.

De forma bem-humorada o estadista Norte-Americano reconhecia a importância dos impostos na estruturação do Estado neonato. Com efeito, o embrião do Serviço Alfandegário dos Estados Unidos – *Customs Service* – remonta a 30 de abril de 1789, em ato do primeiro Presidente dos Estados Unidos, George Washington³⁹.

O que se seguiu foi um rápido avanço nesta formulação do sistema tributário no ano de 1789, sendo que em julho se estabeleceu um sistema de tarifas sobre bens e mercadorias importadas bem como sobre a tonelagem de navios, como forma de financiar o novo Governo Federal. Em 31 de julho o país já contava com 59 postos de coleta de tributos alfandegários em 11 Estados que ratificaram a Constituição, restando estruturado o *U.S. Customs Service*, reforçado pela criação do Departamento do Tesouro em 2 de setembro daquele ano.

Traçando-se um paralelo, o Departamento do Tesouro Norte-Americano corresponde ao Ministério da Economia brasileiro, enquanto o IRS, *Internal Revenue Service*, criado em 9 de julho de 1953 – mencionado como o maior escritório dentro da estrutura do Departamento do Tesouro⁴⁰ –, é o órgão estadunidense análogo à RFB, Receita Federal do Brasil.

Em 4 de agosto de 1790 o Congresso autoriza a Secretaria do Tesouro a construir dez navios, chamados “*Customs Revenue Cutters*”, em reforço armado à cobrança de impostos e fiscalização dos portos, sendo importante observar que a Marinha Norte-Americana seria criada apenas cinco anos depois, em 13 de outubro de 1775⁴¹, de modo que o controle aduaneiro da faixa de fronteira marítima a precedeu. O serviço de patrulhamento aduaneiro marítimo foi desempenhado até 28 de janeiro de 1915, quando, unindo-se ao serviço de salvatagem, originou a Guarda Costeira dos Estados Unidos.

Retomando a linha temporal, em 19 de novembro de 1794 o chefe da Suprema Corte de Justiça exara ato permitindo que os colonos de postos do

³⁹ PROTECTION, [s.d.].

⁴⁰ TREASURY, [s.d.].

⁴¹ COMMAND, 2017.

noroeste do país decidam se se tornam americanos ou se continuam cidadãos britânicos.

Tratando da questão imigratória e da utilização de mão de obra escrava, em maio de 1796 é aprovada uma lei – *Quarantine and Health Act* – que permite ao Presidente utilizar os coletores alfandegários para fazerem cumprir as determinações de quarentena e saúde pública. Em 1808 a importação de escravos nos Estados Unidos passa a ser proibida, embora continue largamente, enquanto em 1819, nova lei passa a obrigar capitães de navios a informar à alfândega a presença de estrangeiros buscando imigração. Ademais, movimentos migratórios mais amplos, provenientes da Europa, Ásia ou do vizinho México⁴² também podem ser relatados como causadores de medidas administrativas sob controle da aduana estadunidense, de modo que o governo, por vezes, se viu obrigado a aprovar atos de concessão de cidadania em massa, principalmente nos Estados do Texas e da Califórnia: questões controladas e levadas a efeito pelo *U.S. Customs Service*.

Nesse íterim é de se mencionar a posterior aprovação, em 1882, da Lei de Exclusão Chinesa – *Chinese Exclusion Act* –, que passou a proibir a concessão de cidadania a imigrantes chineses, bem como tornou ilegal a imigração da China (estimulada pela Corrida do Ouro na Califórnia da década de 1840). A lei, cuja duração era prevista para dez anos, foi revogada por igual período e, por fim, tornada permanente ao final da prorrogação em 1902. Atos de exclusão de imigrantes só seriam repelidos em 1943, quando quotas para imigrantes foram implantadas na Segunda Guerra Mundial, tendo o sistema sofrido várias reformulações no decorrer dos anos, notadamente em 1965 e 1990⁴³. Em seu site oficial, o Departamento de Segurança Interna menciona que as sanções do ano de 1882 colocaram tremenda pressão nos agentes alfandegários quando de sua implementação⁴⁴.

⁴² Os Estados Unidos figuram como polo receptor de movimentos migratórios em diversas épocas, podendo ser mencionado como fatores indutores destas sazonalidades a Grande Fome da Irlanda, de 1845 (PISSURNO, c2006-2021), e a Corrida do Ouro na Califórnia de 1848 (CORRIDA ..., 2021)

⁴³ THE CHINESE ..., [s.d.].

⁴⁴ PROTECTION, [s.d.].

Em 1853 é estabelecido o *U.S. Customs Border Patrol*, ou Patrulha Aduaneira de Fronteira, em tradução livre, quando a Secretaria do Tesouro autoriza a contratação de “Inspetores de Aduana Montados”. Entende-se no presente trabalho que essa polícia de fronteira – *Border Patrol*, um dos ramos de atividades dentro do atual *Customs and Border Protection*, que, por sua vez, figura como uma agência interna ao DHS – é o órgão norte-americano mais parecido com o que encontramos atualmente na estrutura interna da Receita Federal do Brasil quando se trata do patrulhamento de portos, aeroportos e pontos de fronteira alfandegados, contando o órgão ministerial brasileiro com diversas subdivisões em seu interior que organizam os servidores no cumprimento deste mister.

Dando sequência, em 1º de julho de 1862 foi criado o Escritório de Receita Interna – *Bureau of Internal Revenue* – dentro do Departamento do Tesouro, além da lei que instituiu a primeira forma de imposto de renda como forma de financiar os custos da Guerra Civil, estabelecendo permanentemente o sistema de tributos internos. No entanto, após o final da guerra, tanto a lei quanto o escritório foram abolidos, e o *U.S. Customs Service* continuou a ser a maior fonte de renda do tesouro nacional. O Imposto de Renda somente tornaria a ser instituído através da 16ª emenda à Constituição, no ano de 1913, garantindo ao Congresso o poder constitucional de arrecadar o imposto sobre pessoas físicas e jurídicas. Por fim, no ano de 1953, conforme dito alhures, nova reformulação instituiu o IRS, órgão responsável pela arrecadação de impostos federais.

De volta ao tema da imigração, em 3 de março de 1891 é criado o cargo de Superintendente de Imigração dentro da Secretaria do Tesouro, que passa a ser responsável também pela Política Nacional de Imigração. Novamente o poder de polícia aduaneiro passa a ser exercido na regulação da entrada, processamento, admissão ou rejeição de imigrantes – competência que no Brasil é exercida pela Polícia Federal –. Posteriormente a atribuição foi transferida para o Departamento do Trabalho e Comércio, no ano de 1903.

Em 27 de setembro de 1906, nova lei sobre naturalização – *Naturalization Act of 1906* – uniformizou os procedimentos relativos à imigração nos Estados Unidos,

criando o Escritório de Imigração e Naturalização – *Bureau of Immigration And Naturalization* –, dentro da estrutura do Departamento do Trabalho e Comércio. Em 1933 o Escritório foi reorganizado, dando origem ao Serviço de Imigração e Naturalização dos Estados Unidos – *U.S. Immigration and Naturalization Service* (INS), ainda relacionado ao então chamado Departamento do Trabalho. Futuramente, o INS seria absorvido pelo DHS em 2002, cuja estrutura passou a prever a criação do ICE – *U.S. Immigration and Customs Enforcement* –, que será objeto de comentários à parte.

Ilustrando a delicada questão da imigração à época, no ano de 1907 foi exarada a Lei de Expatriação, que cancelava a naturalidade de mulheres nascidas nos Estados Unidos que se casassem com imigrantes, tornando-as inelegíveis para determinados tipos de emprego ou ainda vulneráveis a prisões e deportações⁴⁵. Esta lei viria a ser flexibilizada em 1922, porém, manteve os rigores quanto a mulheres casadas com asiáticos. Em 1915 o INS é autorizado pelo congresso a enviar guardas montados para a fronteira com o México, guarda esta que em 28 de maio de 1924 seria estatuída como o *U.S. Immigration Service Border Patrol*.

Em sequência aos eventos relevantes, no ano de 1920 foi sancionada a 18ª emenda à Constituição, que estatuiu a Lei Seca nos Estados Unidos proibindo a produção, venda ou o transporte de bebidas alcoólicas, assim como a sua importação ou exportação. A aplicação das medidas ficou a cargo dos órgãos federais de polícia e de controle de fronteira à época, sendo o período mencionado como de grande violência enfrentado pelos agentes⁴⁶. A título de curiosidade, em 1922 as aeronaves apreendidas com contrabando de bebidas passaram a ser utilizadas em atividades de vigilância das fronteiras, de modo que apenas no ano de 1932 foram apreendidos 35 aparelhos, estabelecendo-se um Grupo Aéreo de Patrulha Alfandegária não oficial. No Brasil, o uso de aeronaves pela Receita Federal em atividades de fiscalização teria início apenas 85 anos depois, com a criação da Coordenação Especial de Operações Aéreas – CEOAR⁴⁷.

⁴⁵ EXPATRIATION, [s.d.].

⁴⁶ PROTECTION, [s.d.].

⁴⁷ Portaria SRF nº 460, de 17 de abril de 2007.

Em 14 de julho de 1940 o INS é transferido do Departamento do Trabalho para o Departamento de Justiça, onde ficaria até 1 de março de 2003. Adentrado o período da Segunda Guerra Mundial, houve grande necessidade de mão de obra nos campos, de modo que os Estados Unidos passaram a incentivar a imigração em tratado assinado com o governo mexicano. O acordo para o fornecimento de mão de obra, datado de 4 de agosto de 1942, que ganhou o nome de “*Braceros Program*”, durou até 1964⁴⁸, com muitos trabalhadores tendo sido deportados na década de 1950⁴⁹.

À parte da estrutura do poder executivo voltada à política de policiamento de fronteiras, em 1947 foi criado o Departamento de Defesa, através do *National Security Act of 1947*, reestruturando o governo quanto à alocação das Forças Armadas – Marinha, Exército e Aeronáutica, dentre outras corporações que mantiveram sua independência executiva –, além de criar a Agência Central de Inteligência – *Central Intelligence Agency - CIA* –⁵⁰.

Em síntese, estas foram as principais formulações, evoluções e reorganizações dos órgãos voltados ao controle das fronteiras dos Estados Unidos antes dos atentados de 11 de setembro que, como dito alhures, causaram uma profunda reestruturação em todo o sistema, conforme a seguir.

A CRIAÇÃO DO *DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY* EM 2002

Os atentados de 11 de setembro de 2001 desencadearam uma série de eventos como visto no capítulo introdutório. Forçado a evoluir pelo horror que presenciara, os Estados Unidos necessitavam se reorganizar, especializando suas funções de controle interno, enquanto se adaptava ao cenário internacional tido como incerto e ameaçador. Foi assim que em 25 de novembro de 2001 o então Presidente George W. Bush apresentou a criação do *Department of Homeland Security*, através do *Homeland Security Act of 2002*.

⁴⁸ THE BRACERO ..., [s.d.].

⁴⁹ OLIC, 2001.

⁵⁰ HISTORIAN, [s.d.].

Temos por definição do *Homeland Security Act*⁵¹:

Homeland Security Act, legislação dos EUA sancionada pelo presidente George W. Bush em 25 de novembro de 2002, que estabeleceu o Departamento de Segurança Interna (DHS) como um novo departamento no ramo executivo do governo, que estabeleceu uma série de medidas destinadas a proteger a segurança nacional dos Estados Unidos. A lei foi redigida após os ataques de 11 de setembro de 2001, quando a defesa dos Estados Unidos contra-ataques terroristas e a resposta a emergências de grande escala emergiram rapidamente como principais prioridades do governo.”

Até a aprovação da Lei de Segurança Interna, o aparato de segurança dos EUA estava disperso por uma ampla gama de agências federais e militares. Além de criar uma organização governamental federal inteiramente nova com seu próprio mandato, um secretário em nível de gabinete e mais de 180.000 funcionários na época de sua fundação, a Lei de Segurança Interna colocou várias agências existentes sob o guarda-chuva maior do DHS, que assumiu responsabilidades que variam de proteção de infraestrutura e contramedidas químicas, biológicas, radiológicas, nucleares e relacionadas à segurança de fronteiras e transporte, preparação e resposta a emergências e coordenação com outras partes do governo federal, com governos estaduais e locais, e com o setor privado. (tradução livre).

O novo Departamento, análogo a um Ministério na organização do Poder Executivo Federal do Brasil, passou a gerir um sem-número de competências relativas direta ou indiretamente à segurança nacional, tendo em vista, entre outros fatores, as vicissitudes que envolveram os ataques terroristas do ano anterior, com relatório de agência de inteligência referindo que os executores haviam chegado ao país em 15 de janeiro de 2000, 19 meses antes dos atentados, tendo, então, iniciado treinamentos de pilotagem⁵².

Era preciso, portanto, controlar a entrada e saída de estrangeiros, rastreando suas atividades, movimentações financeiras, entre outros. Ao largo do controle migratório, a reformulação que originou o DHS abarcou estudos sobre proteção a construções e infraestrutura crítica (tal como portos, aeroportos, plantas nucleares, bases militares, hospitais etc.), transporte público, segurança cibernética, planos de alerta e resposta em caso de atentados, chegando a controles de saúde e fitossanitários.

⁵¹ SAMUELS, [s.d.].

⁵² UNITED STATES, 2004.

A Missão do recém-criado Departamento restou eminentemente voltada ao combate ao terrorismo, conforme excerto da Lei⁵³:

TITLE I—DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY

SEC. 101. EXECUTIVE DEPARTMENT; MISSION.

(a) ESTABLISHMENT.—There is established a Department of Homeland Security, as an executive department of the United States within the meaning of title 5, United States Code.

(b) MISSION.—

(1) IN GENERAL.—The primary mission of the Department is to—

- (A) prevent terrorist attacks within the United States;
- (B) reduce the vulnerability of the United States to terrorism;

(...)

(b) *Missão.* —

(1) *Em Geral.* — A missão primária do Departamento é —

(A) *prevenir ataques terroristas dentro dos Estados Unidos;*

(B) *reduzir a vulnerabilidade dos Estados Unidos ao terrorismo;*

(tradução livre).

Ao todo, 22 agências foram extintas ou reformuladas, com parte delas tendo sido transferidas ao interior da estrutura do que viria a ser o *U.S. Customs and Border Protection*, criado em 1º de março de 2003, na mesma data da prisão de Khalid Sheikh Mohammed, na cidade de Rawalpindi, Paquistão, em operação conjunta da CIA, FBI e do ISI, serviço de inteligência interagências paquistaneses⁵⁴.

Khalid, formado em engenharia mecânica na Carolina do Norte, Estados Unidos, é ex-membro do alto escalão da Al-Qaeda, acusado de planejar o ataque com carro bomba ao *World Trade Center* em 1993, bem como de ser o responsável por apresentar ao então líder do grupo terrorista, Osama Bin Laden, o plano de sequestrar aviões comerciais para atirá-los contra alvos simbólicos Norte-Americanos⁵⁵, entre inúmeros outros atentados. A CIA admitiu ter interrogado o terrorista mediante afogamentos simulados⁵⁶ em prisões de diversos países, tendo

⁵³ *Public Law 107-296 Nov. 25, 2002.*

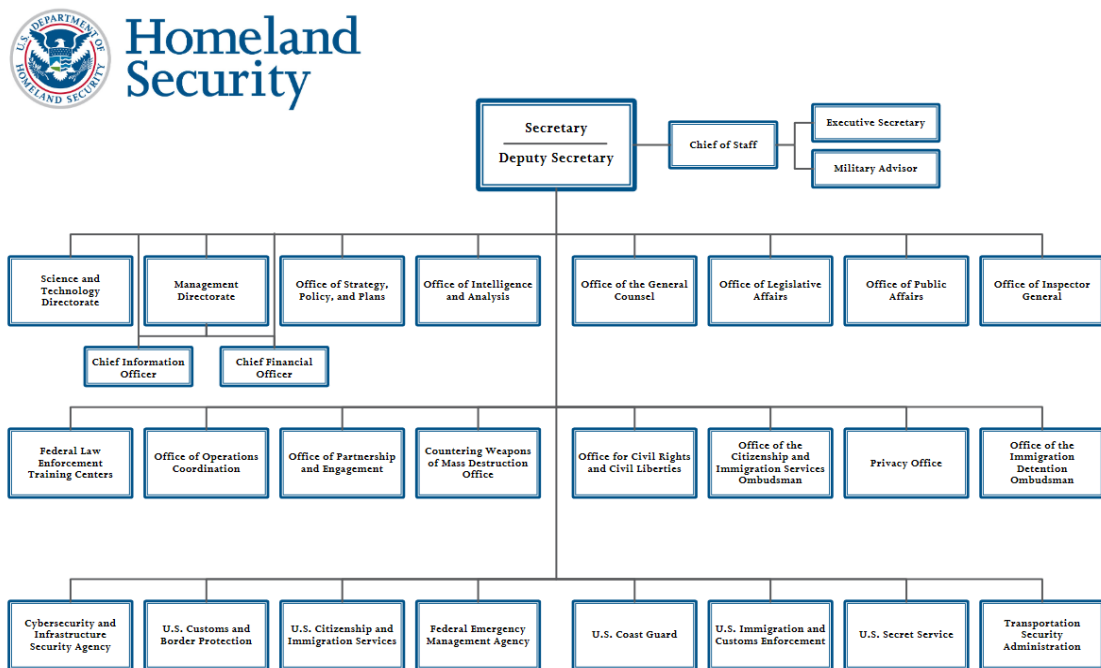
⁵⁴ RESSA, BOETTCHER, QURAIISHI, ARENA, MALVEAUX, 2003.

⁵⁵ PEARSON, 2021.

⁵⁶ CIA, 2008.

vido ao final transferido para a prisão de Guantánamo, Cuba, no ano de 2006, onde ainda aguarda julgamento⁵⁷.

Ilustrando a magnitude das mudanças ocasionadas pela reforma que originou o DHS, o quadro abaixo colacionado traz as diversas agências que foram trazidas ao seu ramo de competências, bem como seus diversos órgãos de origem, antecedido de organograma que ilustra a atual composição do Departamento:



Lead up to 9/11	Today
The U.S. Customs Service (Treasury)	U.S. Customs and Border Protection - inspection, border and ports of entry responsibilities U.S. Immigration and Customs Enforcement - customs law enforcement responsibilities
The Immigration and Naturalization Service (Justice)	U.S. Customs and Border Protection - inspection functions and the U.S. Border Patrol U.S. Immigration and Customs Enforcement - immigration law enforcement: detention and removal, intelligence, and investigations U.S. Citizenship and Immigration Services -

⁵⁷ CORERA, SWANN, 2021.

Lead up to 9/11	Today
	adjudications and benefits programs
The Federal Protective Service	U.S. Immigration and Customs Enforcement (until 2009); currently resides within the National Protection and Programs Directorate
The Transportation Security Administration (Transportation)	Transportation Security Administration
Federal Law Enforcement Training Center (Treasury)	Federal Law Enforcement Training Center
Animal and Plant Health Inspection Service (part)(Agriculture)	U.S. Customs and Border Protection - agricultural imports and entry inspections
Office for Domestic Preparedness (Justice)	Responsibilities distributed within FEMA
The Federal Emergency Management Agency (FEMA)	Federal Emergency Management Agency
Strategic National Stockpile and the National Disaster Medical System (HHS)	Returned to Health and Human Services, July, 2004
Nuclear Incident Response Team (Energy)	Responsibilities distributed within FEMA
Domestic Emergency Support Teams (Justice)	Responsibilities distributed within FEMA
National Domestic Preparedness Office (FBI)	Responsibilities distributed within FEMA
CBRN Countermeasures Programs (Energy)	Science & Technology Directorate
Environmental Measurements Laboratory (Energy)	Science & Technology Directorate
National BW Defense Analysis Center (Defense)	Science & Technology Directorate
Plum Island Animal Disease Center (Agriculture)	Science & Technology Directorate

Lead up to 9/11	Today
Federal Computer Incident Response Center (GSA)	US-CERT, Office of Cybersecurity and Communications in the National Protection and Programs Directorate
National Communications System (Defense)	Office of Cybersecurity and Communications in the National Protection and Programs Directorate
National Infrastructure Protection Center (FBI)	Dispersed throughout the Department, including Office of Operations Coordination and Office of Infrastructure Protection
Energy Security and Assurance Program (Energy)	Integrated into the Office of Infrastructure Protection
U.S. Coast Guard	U.S. Coast Guard
U.S. Secret Service	U.S. Secret Service

Fonte: *Department of Homeland Security*, 24 mai.2021. Disponível em: <https://www.dhs.gov/who-joined-dhs>. Acesso em: 06 set. 2021.

Com efeito, em muito pouco tempo o governo dos Estados Unidos foi capaz de se reestruturar e reorientar totalmente sua estrutura e prioridades na defesa de seus cidadãos. As diversas competências relacionadas a este mister, antes espalhadas pelas estruturas de diversos órgãos e agências, como explanado sobejamente, foram reunidas em um só Departamento (ou Ministério, como vimos, em paralelo com nossa organização administrativa), voltado à segurança interna, enquanto as forças armadas e algumas organizações independentes permaneceram vinculadas ao Departamento de Defesa.

Pode-se dizer que, paralelamente, no Brasil temos o Ministério da Defesa, órgão do Poder Executivo Federal que coordena a direção superior das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), enquanto o Ministério da Justiça e Segurança Pública abarca as forças de segurança internas a nível federal, quais sejam, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Força Nacional.

Tratando especificamente da transferência do *U.S. Customs Service* para o DHS, dando origem ao *U.S. Customs and Border Protection*, a legislação tratou de

manter sua competência arrecadatória no Departamento do Tesouro, assegurando a continuidade de toda a estrutura, inclusive de pessoal, para que as funções tributárias continuassem a ser cumpridas, conforme segue⁵⁸:

SEC. 412. RETENTION OF CUSTOMS REVENUE FUNCTIONS BY SECRETARY OF THE TREASURY.

(a) RETENTION OF CUSTOMS REVENUE FUNCTIONS BY SECRETARY OF THE TREASURY.—

(1) RETENTION OF AUTHORITY.—Notwithstanding section 403(a)(1), authority related to Customs revenue functions that was vested in the Secretary of the Treasury by law before the effective date of this Act under those provisions of law set forth in paragraph (2) shall not be transferred to the Secretary by reason of this Act, and on and after the effective date of this Act, the Secretary of the Treasury may delegate any such authority to the Secretary at the discretion of the Secretary of the Treasury. The Secretary of the Treasury shall consult with the Secretary regarding the exercise of any such authority not delegated to the Secretary.

(b) MAINTENANCE OF CUSTOMS REVENUE FUNCTIONS.—

(1) MAINTENANCE OF FUNCTIONS.—Notwithstanding any other provision of this Act, the Secretary may not consolidate, discontinue, or diminish those functions described in paragraph (2) performed by the United States Customs Service (as established under section 411) on or after the effective date of this Act, reduce the staffing level, or reduce the resources attributable to such functions, and the Secretary shall ensure that an appropriate management structure is implemented to carry out such functions.

(2) FUNCTIONS.—The functions referred to in paragraph (1) are those functions performed by the following personnel, and associated support staff, of the United States Customs Service on the day before the effective date of this Act: Import Specialists, Entry Specialists, Drawback Specialists, National Import Specialist, Fines and Penalties Specialists, attorneys of the Office of Regulations and Rulings, Customs Auditors, International Trade Specialists, Financial Systems Specialists.

SEÇÃO 412. RETENÇÃO DAS FUNÇÕES DE RECEITAS ADUANEIRAS PELA SECRETARIA DO TESOIRO.

(a) RETENÇÃO DAS FUNÇÕES DE RECEITAS ADUANEIRAS PELA SECRETARIA DO TESOIRO

(1) RETENÇÃO DA AUTORIDADE. — Não obstante a seção 403 (a) (1), a autoridade relacionada às funções de receita Aduaneira que foi atribuída à Secretaria do Tesouro por lei anterior à data de vigência deste Ato sob as disposições da lei estabelecidas no parágrafo (2) não deve ser transferida para a Secretaria* em virtude deste Ato, e na data de entrada em vigor deste Ato em diante, a Secretaria do Tesouro pode delegar qualquer autoridade à Secretaria, a critério do Secretário do Tesouro. O Secretário do

⁵⁸ Public Law 107-296 Nov. 25, 2002.

Tesouro deve consultar o Secretário sobre o exercício de qualquer autoridade não delegada à Secretaria.

omissis

(b) MANUTENÇÃO DAS FUNÇÕES DE RECEITAS ADUANEIRAS. —

(1) MANUTENÇÃO DAS FUNÇÕES. — não obstante qualquer outra disposição deste Ato, o Secretário não pode consolidar, descontinuar ou diminuir as funções descritas no parágrafo (2) desempenhadas pelo Serviço de Alfândega dos Estados Unidos (conforme estabelecido na seção 411) em ou após a data de entrada em vigor deste Ato, reduzir o nível de pessoal ou reduzir os recursos atribuíveis a tais funções, e a Secretaria deve assegurar que uma estrutura de gestão apropriada seja implementada para cuidar de tais funções.

(2) FUNÇÕES. — As funções referidas a este parágrafo (1) são aquelas funções desempenhadas pelo seguinte pessoal, e correspondente equipe de suporte, do Serviço de Alfândega dos Estados Unidos no dia anterior à data de vigência desta Lei: Especialistas em Importação, Especialistas em Entrada, Especialistas em Drawback, Especialistas em Importação Nacional, Especialistas em Multas e Penalidades, advogados do Escritório de Regulamentações e Decisões, Auditores Aduaneiros, Especialistas em Comércio Internacional, Especialistas em Sistemas Financeiros.

(tradução livre)

**OBS: todas as menções do Ato (Lei 107-296 de 25 de novembro de 2002) à palavra “Secretaria” se remetem à Secretaria de Segurança Interna, conforme item 13 da Seção 2 que trata das definições.*

É forçoso concluir, portanto, que no Brasil a localização de parte das atribuições de controle, vigilância e repressão aduaneira, topograficamente localizadas no Ministério da Economia, através da Receita Federal do Brasil, não encontra paralelo no atual sistema de distribuição de competências Norte-Americano, de modo que o nosso sistema remonta ao que podia ser observado no país contrastado justamente até o ano de 2003.

U.S. IMMIGRATION AND CUSTOMS ENFORCEMENT (ICE) E U.S. BORDER PATROL (USBP)

Conforme visto nas digressões históricas feitas alhures, a natureza e origem do controle de fronteiras nos Estados Unidos se remetem em parte significativa de sua essência aos influxos imigratórios a que o país esteve sujeito ao longo dos séculos. Ademais, também foi externada a observação de que no presente trabalho considera-se a polícia de fronteira norte-americana, *U.S. Border Patrol (USBP)*, o órgão que mais se afigura aos setores insculpidos na estrutura administrativa da Receita Federal do Brasil tratando-se da fiscalização de fronteiras.

A questão migratória norte-americana e a decorrente criação de forças policiais destinadas ao seu controle ganharam, como visto, novos contornos com as reformas do poder executivo havidas no ano de 2002, através da criação do *U.S. Immigration and Customs Enforcement* – ICE, que assumiu parte das competências do extinto *U.S. Customs Service*, mesmo órgão de onde se originou o USBP.

Desta forma, ambas as instituições coirmãs, ICE e USBP, possuem competências redundantes em determinada medida, haja vista que ambos são destinados ao controle de influxos migratórios ilegais, bem como ao tráfico de drogas, armas, pessoas, contrafação, entre outros crimes transfronteiriços. A principal diferença entre as agências reside em seu alcance territorial, uma vez que enquanto o USBP exerce suas atribuições na linha de fronteira e na faixa que se estende a 100 milhas aéreas de distância – aproximadamente 185 km – a partir dela⁵⁹, enquanto que o ICE exerce a mesma competência no interior do país, realizando prisões de imigrantes irregular e/ou criminosos, bem como o incidental combate ao narcotráfico, tráfico humano e outros delitos, além de administrar os centros de detenção de imigrantes e a logística para sua deportação, quando cabível. Ambos os órgãos assumem também competências relativas ao enfrentamento ao terrorismo como parte de suas atribuições fiscalizatórias, possuindo, ambos, grande relevância no cenário nacional.

A relevância da questão migratória pode ser apresentada em números, com o USBP referindo terem sido realizados mais de 405.000 “encontros” dos agentes com imigrantes ilegais no ano fiscal de 2020⁶⁰ – que vai de 1º de outubro de 2019 a 30 de setembro de 2020 –, situações em que os estrangeiros são abordados durante o ato de cruzar a fronteira entre os países, realizando a prisão de 2.438 estrangeiros com ficha criminal no mesmo período⁶¹. Tais números subiram drasticamente nos últimos meses com o arrefecimento da epidemia do COVID-19 e a chegada ao governo do Presidente Joe Biden, tendo sido noticiados em torno de 188.800 encontros de imigrantes no mês de junho e 180.034 no mês de maio, suficientes para totalizarem

⁵⁹ PROTECTION, 2021.

⁶⁰ PROTECTION, [s.d.].

⁶¹ PROTECTION, 2021.

mais de 1 milhão de ocorrências no ano fiscal de 2021 que ainda não se finalizou⁶²
63.

A aplicação das leis de imigração exaure boa parte dos recursos de ambos os órgãos, competência esta que no Brasil são exercidas pela Polícia Federal, de modo que o Decreto nº 73.332, de 19 de dezembro de 1973, que define a estrutura do Departamento de Polícia Federal – DPF, fixa, e seu Artigo 1º, inciso IV, alínea “h”, a competência de a Polícia Federal prevenir e reprimir infrações às normas de ingresso ou permanência de estrangeiros no país. Dadas as vicissitudes envolvidas neste mister, “como é sabido, inúmeras são as dificuldades e os desafios que caracterizam o exercício pleno e satisfatório de tão importantes atribuições, incluídas a dimensão continental do território nacional, as especificidades e diversidades regionais, bem como as disponibilidades de efetivo humano e infraestrutura envolvidos”⁶⁴.

Ademais, o restante das atribuições exercidas pelo USBP e pelo ICE afiguram-se análogas àquelas desempenhadas pela Receita Federal do Brasil em suas atividades de vigilância e repressão a ilícitos transfronteiriços no Brasil, de modo que sua competência se espraia por todo o território nacional, conceituando-se tais atividades conforme colacionado do Manual Nacional de Vigilância e Repressão – Teoria e Prática (BRASIL, 2007, p. 13):

Vigilância Aduaneira consiste em ações preventivas, realizadas pelas unidades descentralizadas, em caráter permanente, em área alfandegada ou zona de vigilância aduaneira, destinadas ao controle de operações de carga, descarga, armazenagem ou passagem de veículos, mercadorias e pessoas, inclusive dos viajantes internacionais e de suas bagagens. A vigilância é exercida com presença fiscal ou através de monitoramento remoto.

Repressão Aduaneira consiste na ação fiscal destinada a combater práticas ilegais no comércio exterior, tais como contrabando, descaminho, narcotráfico e violação de propriedade intelectual, durante sua ocorrência ou em situação que indique a probabilidade de sua prática, podendo resultar na apreensão de mercadorias, aplicação de multas correlatas e elaboração de representações administrativas.

⁶² SANDS, 2021.

⁶³ PROTECTION, 2021.

⁶⁴ BARBOSA, DA HORA, apud MIRANDA, 2007.

Lançadas tais considerações, cumpre no próximo capítulo compreendermos as bases normativas do *Customs and Border Protection*.

LOCALIZAÇÃO DO *CUSTOMS AND BORDER PROTECTION* NO ARCABOUÇO NORMATIVO

A Constituição dos Estados Unidos, assinada em 17 de setembro de 1787 e ratificada em 21 de junho de 1788, possui características que a distinguem frontalmente em comparação com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como aquelas que a antecederam.

Posto que fortemente inspirada na tripartição dos poderes elaborada pelo filósofo iluminista francês Montesquieu, em sua obra “O Espírito das Leis” de 1748, da forma de Estado baseada no Federalismo tido por segregacionista, no contexto da história de sua formação como nação, bem como da base de seu sistema jurídico-normativo voltado às origens da *common law* inglesa advieram uma Constituição extremamente sucinta, contendo 7 artigos originais e, atualmente, 27 emendas, sendo mencionada como a segunda menor carta magna em vigor no mundo⁶⁵. Destas 27 emendas apenas a 18^a, que como vimos instituiu a Lei Seca, foi revogada, forte na disposição da 21^a emenda, denotando benéfica tendência à perpetuação no tempo que deve informar o ordenamento jurídico, como dito no introito.

Tais características se afastam do juspositivismo do direito Romano-Germânico que informa nosso ordenamento jurídico nacional – baseado na *civil law*, lastreando o ordenamento na norma posta, escrita ou codificada –, onde o protagonismo dos magistrados fica restrito, e o múnus estatal que lhes compete é – ou deveria ser, em sua origem – apenas o de “dizer o direito” – expressão originada na França iluminista onde os juízes eram “*la bouche de la loi*”, a boca da lei –, restringindo, portanto, a inovação do ordenamento através da jurisprudência – embora, como função atípica da jurisdição, seja ela reconhecida como fonte secundária do direito –. Existem, todavia, institutos que mitigam este sistema, tais como o Artigo 103-A da Constituição Federal de 1988, que define as bases das

⁶⁵ CONSTITUIÇÃO, 2021.

Súmulas Vinculantes, ou ainda os Artigos 926 a 928 do Código de Processo Civil, que, tratando novamente de jurisprudência, introduz o *stare decisis* – precedentes vinculantes – no ordenamento pátrio.

Notamos, pois, que tanto o ordenamento jurídico norte-americano quando o nosso sistema possui francas inspirações em uma ou outra fonte – *common law* e *civil law* respectivamente –, embora se possa dizer que ambos apresentam pontos de inflexão entre si.

Ao largo de trazer extensas definições de direitos e deveres e uma formulação do Estado descrita amiúde, a Constituição dos Estados Unidos figura como uma carta de princípios, ou, nos dizeres do Senado Federal⁶⁶ estadunidense:

“(...) More a concise statement of national principles than a detailed plan of governmental operation, the Constitution has evolved to meet the changing needs of a modern society profoundly different from the eighteenth-century world in which its creators lived.”

“(...) Mais uma declaração concisa de princípios nacionais do que um plano detalhado de operação governamental, a Constituição evoluiu para atender às necessidades de mudança de uma sociedade moderna profundamente diferente do mundo do século XVIII em que seus criadores viveram.” (tradução livre).

Embora despido de força normativa, como sói acontecer, o preâmbulo da constituição norte-americana lança as intenções dos constituintes ao definir seus objetivos. Oriundo de oito anos de guerra entre colônia e metrópole, o texto traz importantes menções sobre segurança interna, conforme segue⁶⁷:

“WE THE PEOPLE of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defense, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.

“Nós, o Povo dos Estados Unidos, a fim de formar uma União mais perfeita, estabelecer a Justiça, assegurar a Tranquilidade doméstica, providenciar a defesa comum, promover o Bem-Estar geral e assegurar as Bênçãos da Liberdade para nós mesmos e nossa Posteridade, ordenamos e estabelecemos esta Constituição para os Estados Unidos da América.” Tradução livre. Com destaques no original).

⁶⁶ SENATE, [s.d.].

⁶⁷ ARCHIVES, 2020.

Buscando orientação kelseniana na interpretação do fundamento de validade das leis, entendemos que as bases para a legislação acerca do controle de fronteiras na Constituição Norte-Americana encontram-se na Seção 4 do Artigo IV, conforme abaixo colacionado⁶⁸:

Section 4

“The United States shall guarantee to every State in this Union a Republican Form of Government, and shall protect each of them against Invasion; and on Application of the Legislature, or of the Executive (when the Legislature cannot be convened) against domestic Violence.”

Seção 4

“Os Estados Unidos garantirão a todos os Estados desta União uma forma republicana de governo e protegerão cada um deles contra Invasões; e na Aplicação do Legislativo, ou do Executivo (quando o Legislativo não pode ser convocado) contra a violência doméstica.” (tradução livre).

Novamente trazendo à baila a questão da origem do federalismo norte-americano, tem-se do excerto colacionado que os Estados Unidos – enquanto Governo Federal – protegerão seus Estados constituintes – enquanto entes federativos – de toda e qualquer ameaça de invasão ou violência doméstica, de modo que podemos depreender tratar-se de ameaças externas ou internas respectivamente.

Abaixo da Constituição encontramos o *Code of Federal Regulations* (CFR), bem como o *U.S. Code* (USC), sendo ambas legislações federais que delineiam as competências dos órgãos de fiscalização de fronteiras. Enquanto o USC plasma a codificação dividida em temas das Leis gerais do Governo Federal dos Estados Unidos, sendo revisado a cada seis anos desde 1934⁶⁹; o CFR traz a compilação de normas relativas às agências e órgãos de execução do Governo Federal, trazendo minúcias da prática administrativa.

O USC define as competências do *U.S. Customs and Border Protection*, bem como da Polícia de Fronteira (ou Patrulha de Fronteira) estatuída em seu interior (USBP), em seu Título 6, que trata da Segurança Doméstica, conforme segue⁷⁰:

⁶⁸ SENATE, [s.d.].

⁶⁹ UNITED ..., [s.d.].

⁷⁰ UNITED ..., [s.d.].

UNITED STATES CODE
TITLE 6 – DOMESTIC SECURITY
CHAPTER 1 – HOMELAND SECURITY ORGANIZATION
SUBCHAPTER IV – BORDER, MARITIME, AND TRANSPORTATION
SECURITY

Part B – U.S. Customs and Border Protection

§211. Establishment of U.S. Customs and Border Protection;
Commissioner, Deputy Commissioner, and operational offices

(a) In general

There is established in the Department an agency to be known as U.S. Customs and Border Protection.

(b) Commissioner of U.S. Customs and Border Protection

(1) In general

There shall be at the head of U.S. Customs and Border Protection a Commissioner of U.S. Customs and Border Protection (in this section referred to as the "Commissioner").

(...)

(c) Duties

The Commissioner shall —

(1) **coordinate and integrate the security, trade facilitation, and trade enforcement functions of U.S. Customs and Border Protection;**

(2) **ensure the interdiction of persons and goods illegally entering or exiting the United States;**

(3) **facilitate and expedite the flow of legitimate travelers and trade;**

(...)

(5) **detect, respond to, and interdict terrorists, drug smugglers and traffickers, human smugglers and traffickers, and other persons who may undermine the security of the United States, in cases in which such persons are entering, or have recently entered, the United States;**

(6) **safeguard the borders of the United States to protect against the entry of dangerous goods;**

(...)

(8) **in coordination with U.S. Immigration and Customs Enforcement and United States Citizenship and Immigration Services, enforce and administer all immigration laws, as such term is defined in paragraph (17) of section 1101(a) of title 8, including —**

(A) **the inspection, processing, and admission of persons who seek to enter or depart the United States; and**

(B) **the detection, interdiction, removal, departure from the United States, short-term detention, and transfer of persons unlawfully entering, or who have recently unlawfully entered, the United States;**

(...)

(16) **establish the standard operating procedures described in subsection (k);**

(...)

(omissis)

(e) U.S. Border Patrol

(1) In general

There is established in U.S. Customs and Border Protection the U.S. Border Patrol.

(...)

(3) Duties

The U.S. Border Patrol shall —

(A) **serve as the law enforcement office of U.S. Customs and Border Protection with primary responsibility for interdicting persons attempting to illegally enter or exit the United States or goods being**

illegally imported into or exported from the United States at a place other than a designated port of entry;

(B) deter and prevent the illegal entry of terrorists, terrorist weapons, persons, and contraband; and

(C) carry out other duties and powers prescribed by the Commissioner.

(omissis)

(k) Standard operating procedures

(1) In general

The Commissioner shall establish —

(A) standard operating procedures for searching, reviewing, retaining, and sharing information contained in communication, electronic, or digital devices encountered by U.S. Customs and Border Protection personnel at United States ports of entry;

(B) standard use of force procedures that officers and agents of U.S. Customs and Border Protection may employ in the execution of their duties, including the use of deadly force;

(omissis)

(4) Update and review

The Commissioner shall review and update every three years the standard operating procedures required under this subsection.

TÍTULO 6 – SEGURANÇA DOMÉSTICA

CAPÍTULO 1 – ORGANIZAÇÃO DE SEGURANÇA INTERNA

SUBCAPÍTULO IV – SEGURANÇA DE FRONTEIRA, MARÍTIMA E DE TRANSPORTE

Parte B – U.S. Customs and Border Protection

Seção 211. Estabelecimento do U.S. Customs and Border Protection; Comissário, Comissário Adjunto e escritórios operacionais

(a) Em geral

Fica estabelecido no Departamento uma agência que será conhecida como U.S. Customs and Border Protection.

(b) Comissário do U.S. Customs and Border Protection

(1) Em geral

Haverá à frente do U.S. Customs and Border Protection um Comissário do U.S. Customs and Border Protection (nesta seção referido como "Comissário").

(...)

(c) Deveres

O Comissário deve —

(1) coordenar e integrar as funções de segurança, facilitação do comércio e fiscalização do comércio do U.S. Customs and Border Protection;

(2) garantir a interdição de pessoas e bens que entrem ou saiam ilegalmente dos Estados Unidos;

(3) facilitar e agilizar o fluxo de viajantes e comércio legítimos;

(...)

(5) detectar, responder e interditar terroristas, traficantes e contrabandistas de drogas, contrabandistas e traficantes de pessoas e outras pessoas que possam comprometer a segurança dos Estados Unidos, nos casos em que essas pessoas estiverem entrando, ou tenham entrado recentemente no Estados Unidos;

(6) salvaguardar as fronteiras dos Estados Unidos para proteger contra a entrada de mercadorias perigosas;

(...)

(8) em coordenação com o U.S. Immigration and Customs Enforcement e o Serviço de Cidadania e Imigração dos Estados Unidos, fazer cumprir e

administrar todas as leis de imigração, conforme definido no parágrafo (17) da seção 1101 (a) do título 8, incluindo —

(A) a inspeção, processamento e admissão de pessoas que desejam entrar ou sair dos Estados Unidos; e

(B) a detecção, interdição, remoção, saída dos Estados Unidos, detenção de curto prazo e transferência de pessoas que entraram ilegalmente ou que entraram recentemente ilegalmente nos Estados Unidos;

(...)

(16) estabelecer os procedimentos operacionais padrão descritos na subseção (k);

(...)

(omissis)

(e) U.S. Border Patrol (Patrulha de Fronteira dos Estados Unidos)

(1) Em geral

Fica estabelecida no U.S. Customs and Border Protection a Patrulha de Fronteira dos Estados Unidos.

(...)

(3) Deveres

A Patrulha de Fronteira dos Estados Unidos deve —

(A) servir como o escritório de aplicação da lei do U.S. Customs and Border Protection com a responsabilidade primária de interditar pessoas que tentem entrar ou sair ilegalmente dos Estados Unidos ou mercadorias importadas ilegalmente ou exportadas dos Estados Unidos em um local diferente de um porto designado de entrada;

(B) dissuadir e prevenir a entrada ilegal de terroristas, armas terroristas, pessoas e contrabando; e

(C) realizar outras funções e poderes prescritos pelo Comissário.

(omissis)

(k) Procedimentos operacionais padrão

(1) Em geral

O Comissário deve estabelecer —

(A) procedimentos operacionais padrão para pesquisar, revisar, reter e compartilhar informações contidas em dispositivos de comunicação, eletrônicos ou digitais encontrados por funcionários do U.S. Customs and Border Protection nos portos de entrada dos Estados Unidos;

(B) procedimentos padrão de uso de força que oficiais e agentes do U.S. Customs and Border Protection podem empregar na execução de seus deveres, incluindo o uso de força letal;

(omissis)

(4) Atualizar e revisar

O Comissário deve revisar e atualizar a cada três anos os procedimentos operacionais padrão exigidos nesta subseção.

(Tradução livre. Sem destaques no original.).

Conforme mencionado no capítulo 2.2, a maior diferença entre o USBP e o ICE reside em suas áreas de atuação relacionadas à faixa de fronteira. Quanto ao tema, o USC, em seu Título 8, que trata dos Estrangeiros e da Nacionalidade, na Seção 1357, que estatui os Poderes dos Oficiais e Funcionários da Imigração, estabelece, em seu item 3, que “dentro de uma ‘distância razoável’ de qualquer fronteira dos Estados Unidos” as atribuições dos agentes serão exercidas

independentemente de mandado judicial, mormente para fiscalizações em fundada suspeita de delito em flagrante, conforme segue⁷¹:

UNITED STATES CODE
TITLE 8 – ALIENS AND NATIONALITY
CHAPTER 12 – IMMIGRATION AND NATIONALITY
SUBCHAPTER II – IMMIGRATION
Part IX – Miscellaneous
§1357. Powers of immigration officers and employees
(a) Powers without warrant
Any officer or employee of the Service authorized under regulations prescribed by the Attorney General shall have power without warrant –
–
(1) to interrogate any alien or person believed to be an alien (...);
(2) to arrest any alien who in his presence or view is entering or attempting to enter the United States in violation of any law or regulation (...);
(3) within a reasonable distance from any external boundary of the United States, to board and search for aliens any vessel within the territorial waters of the United States and any railway car, aircraft, conveyance, or vehicle, and within a distance of twenty-five miles from any such external boundary to have access to private lands, but not dwellings, for the purpose of patrolling the border to prevent the illegal entry of aliens into the United States;
(4) to make arrests for felonies which have been committed and which are cognizable under any law of the United States regulating the admission, exclusion, expulsion, or removal of aliens (...); and
(5) to make arrests —
(A) for any offense against the United States, if the offense is committed in the officer's or employee's presence, or
(B) for any felony cognizable under the laws of the United States, if the officer or employee has reasonable grounds to believe that the person to be arrested has committed or is committing such a felony (...).

TÍTULO 8 – ESTRANGEIROS E NACIONALIDADE
CAPÍTULO 12 – IMIGRAÇÃO E NACIONALIDADE
SUBCAPÍTULO II – IMIGRAÇÃO
Parte IX – Diversos
§1357. Poderes dos oficiais e funcionários da imigração
(a) Poderes sem mandado
Qualquer dirigente ou funcionário do Serviço autorizado nos termos dos regulamentos prescritos pelo Procurador-Geral terá poderes sem mandado —
(1) para interrogar qualquer estrangeiro ou pessoa que se acredite ser estrangeiro (...);
(2) para prender qualquer estrangeiro que em sua presença ou visão esteja entrando ou tentando entrar nos Estados Unidos em violação a qualquer lei ou regulamento (...);
(3) dentro de uma distância razoável de qualquer fronteira externa dos Estados Unidos, para embarcar e procurar por estrangeiros qualquer embarcação dentro das águas territoriais dos Estados Unidos e qualquer vagão ferroviário, aeronave, meio de transporte ou veículo, e a uma distância de vinte e cinco milhas de qualquer fronteira externa para ter acesso a terras privadas, mas não a residências, com o

⁷¹ UNITED ..., [s.d.].

propósito de patrulhar a fronteira para evitar a entrada ilegal de estrangeiros nos Estados Unidos;

(4) *fazer prisões por crimes cometidos e que sejam passíveis de conhecimento sob qualquer lei dos Estados Unidos que regule a admissão, exclusão, expulsão ou remoção de estrangeiros (...); e*

(5) *para fazer prisões —*

(A) *por qualquer ofensa contra os Estados Unidos, se a ofensa for cometida na presença do oficial ou funcionário, ou*

(B) *para qualquer crime passível de conhecimento segundo as leis dos Estados Unidos, se o oficial ou funcionário tiver motivos razoáveis para acreditar que a pessoa a ser presa cometeu ou está cometendo tal crime (...).*

(Tradução livre. Sem destaques no original.).

Observado o conceito amplo de “distância razoável”, devemos recorrer às especificações do CFR que, de acordo com o *U.S. Citizenship and Immigration Services*⁷², é organizado por título de assunto e geralmente é paralelo à estrutura do USC. Dessarte, o Título 8 do CFR trata de “Estrangeiros e Nacionalidade”, assim como o Título 8 do USC, com aquele delimitando conceitos e trazendo especificidades à atuação dos órgãos de controle de fronteira conforme segue, *ipsis litteris*⁷³:

CODE OF FEDERAL REGULATIONS
TITLE 8 – ALIENS AND NATIONALITY
CHAPTER I – DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY
SUBCHAPTER B – IMMIGRATION REGULATIONS
PART 287 – FIELD OFFICERS; POWERS AND DUTIES (§§ 287.1 - 287.12)
§ 287.1 Definitions.

omissis

(2) Reasonable distance. The term reasonable distance, as used in section 287(a) (3) of the Act, means within 100 air miles from any external boundary of the United States or any shorter distance which may be fixed by the chief patrol agent for CBP, or the special agent in charge for ICE, or, so far as the power to board and search aircraft is concerned any distance fixed pursuant to paragraph (b) of this section.

TÍTULO 8 – ESTRANGEIROS E NACIONALIDADE
CAPÍTULO I – DEPARTAMENTO DE SEGURANÇA INTERNA
SUBCAPÍTULO B – REGULAMENTOS DE IMIGRAÇÃO
PARTE 287 – OFICIAIS DE CAMPO; PODERES E DEVERES (§§ 287.1 - 287.12)
§ 287.1 Definições.

omissis

(2) Distância razoável. O termo distância razoável, conforme usado na seção 287 (a) (3) da Lei, significa dentro de 100 milhas aéreas de qualquer fronteira externa dos Estados Unidos ou qualquer distância mais curta que possa ser fixada pelo agente de patrulha chefe para CBP, ou

⁷² SERVICES, 2021.

⁷³ ARCHIVES, 2021.

o agente especial responsável pelo ICE, ou, no que se refere ao poder de embarcar e revistar aeronaves, qualquer distância fixada de acordo com o parágrafo (b) desta seção. (Tradução livre. Sem destaques no original.)

Dado o exemplo de regulamentação acima, restam lançadas as bases constitucionais e infraconstitucionais do *U.S. Customs and Border Protection*. Com efeito, inúmeras outras leis esparsas se referem ao tema, trazendo toda sorte de disposições cujo intento principal, contudo, segue abarcado pelos dois principais códigos abordados, de modo que não serão envidados maiores esforços metodológicos a respeito.

Outrossim, uma vez explanado serem as decisões judiciais uma das fontes primárias do direito norte-americano, cumpre ao menos exemplificar como se dá tal influxo jurídico-normativo acerca das atividades de policiamento de fronteira naquele país, elegendo-se, para tanto, o *writ* da Suprema Corte dos Estados Unidos que, em março de 2004, julgou a apelação no caso Estados Unidos Vs. Manuel Flores-Montano⁷⁴, dirimindo a questão se, sob a égide da 4ª Emenda, que estabelece o direito à inviolabilidade de pessoas, casas, papéis e pertences contra buscas e apreensões sem mandado ou “causa provável”⁷⁵, agentes alfandegários necessitam pautar razoável suspeita para, na linha de fronteira, realizarem a desmontagem de tanques de combustível de veículos em busca de contrabando, drogas, armas, explosivos, etc.

Restou vencedor o argumento do Governo de que o cruzamento de veículo através da fronteira autoriza os agentes alfandegários a realizarem buscas em cada uma de suas partes, sem qualquer requerimento de mandado judicial ou suspeição particularizada, suscitando, *inter alia*, o precedente – US Vs. Ramsey (1977)⁷⁶ – de que à época da própria 4ª Emenda buscas na fronteira foram consideradas razoáveis pelo simples fato de pessoas ou bens entrarem no país vindos do exterior. Ao final a Corte exarou a seguinte ementa:

⁷⁴ JUSTICE, 2014.

⁷⁵ SCHOOL, [s.d.]

⁷⁶ “*This longstanding recognition that searches at our borders without probable cause and without a warrant are nonetheless “reasonable” has a history as old as the Fourth Amendment itself. We reaffirm it now.*” - UNITED STATES V. RAMSEY, [s.d.].

“A gas tank search at the Border without Reasonable Suspicion is consistent with the Fourth Amendment.”

“A busca em tanque de combustível na Fronteira sem Razoável Suspeita é consistente com a Quarta Emenda”. (tradução livre).

Senão exaurido, mas apresentado o tema do presente capítulo ao debate, passamos ao próximo tópico relativo às normas pátrias acerca da vigilância e repressão aduaneira.

ADUANA BRASILEIRA: BASE NORMATIVA E BREVE ANÁLISE CONSTITUCIONAL

Observa-se de plano a coerente e compreensiva base constitucional que arrima todas as demais disposições federais que regem o *U.S. Customs and Border Protection*, em especial atenção à sua corporação uniformizada chamada *U.S. Border Patrol*, sendo possível trilhar a senda de sua estrutura, partindo da norma mais abstrata e fundante até ser atingida a concreta executoriedade passível de produzir efeitos no mundo fenomênico tão factuais quanto uma abordagem policial em zona de fronteira, conforme vimos no capítulo anterior.

Contudo, como se espera demonstrar, tal sorte de raciocínio kelseniano não se apresenta de forma tão lógica e clara quando são estudadas as bases normativas que regem as atividades de repressão e vigilância aduaneira em sede da Receita Federal do Brasil, ao menos não da forma que se esperava em uma constituição analítica tal como é classificada a Constituição Federal de 1988.

Isso posto, duas são as bases constitucionais comumente mencionadas para darem esteio às atividades de vigilância e repressão aduaneira por parte da Receita Federal do Brasil, quais sejam, o Inciso II do § 1º do Art. 144, bem como o Inciso XVIII do Art. 37. Urge, portanto, o estudo percuciente não apenas da norma positivada, mas também da sua aplicação diante do caso concreto em que se lhe testam, diuturnamente, a qualidade quanto a sua generalidade, abstração, imperatividade, coercibilidade etc.

À análise, em partes.

O Art. 144 da CF/88 apresenta rol de órgãos classificados como de Segurança Pública. Tal rol é taxativo, e da leitura de seus seis incisos não consta menção às atividades de polícia aduaneira desempenhadas pela Receita Federal do Brasil.

Conquanto alguns representantes deste órgão Ministerial indiquem o fundamento constitucional destas atividades como sendo a parte final do inciso II do § 1º do indigitado Art. 144⁷⁷, tal solução não nos afigura como correta, uma vez que, tratando tal inciso e parágrafo de disposições acerca da competência da Polícia Federal, não podem, em regra, ser objeto de interpretação extensiva.

Revisitemos tais dispositivos do Artigo 144 da CF/88:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - Polícia Federal;

II - Polícia Rodoviária Federal;

III - Polícia Ferroviária Federal;

IV – Polícias civis;

V - Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

VI – Polícias Penais Federal, Estadual e Distrital.

§ 1º A Polícia Federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

omissis

II - Prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, **sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;**

omissis

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

(sem destaques no original).

Admite-se, pois, que o excerto ora em destaque se afigura como uma limitação ao exercício das competências da Polícia Federal, a qual, na prevenção do delito transfronteiriço do descaminho, por exemplo, não pode interferir na administração de recinto alfandegado a encargo da Receita Federal, não estando, de forma alguma, o referido trecho *de per si* apto a conferir competências a RFB.

⁷⁷ Nesse sentido, Item 1.4.3. do e-Manual de Vigilância e Repressão, de uso restrito às unidades da RFB (Art. 2º Norma de Execução COANA/COREP Nº 01, de 09 de novembro de 2018).

Em estudos recentes da seara penal e processual penal é ressaltada a ampliação do conceito de Segurança Pública, de modo a abranger não apenas a União e os Estados, mas também os Municípios e, de modo geral, a relação de todo um sistema integrado perante a sociedade.

Esta ampliação de conceitos ganha concretude para além da exegese doutrinária com as disposições dos Artigos 1º e 2º da Lei nº 13.675/2018 a qual regulamenta o §7º do Art. 144 da CF/88, disciplinando a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, conforme segue:

Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade.

Art. 2º A segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, compreendendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito das competências e atribuições legais de cada um.

Tal Lei institui o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP –, integrado pelos órgãos descritos taxativamente no Art. 144 e seus incisos, somados às guardas municipais e demais integrantes estratégicos e operacionais.

Enquanto os integrantes estratégicos do Sistema são definidos pelo §1º do Artigo 9º da lei, remetendo-se aos entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Município – somados aos seus respectivos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social, os integrantes operacionais são elencados em sequência no §2º que, ao longo dos seus vinte e três incisos⁷⁸ menciona, entre outras corporações, as Guardas Municipais, Guardas Portuárias e os Agentes de Trânsito. Notadamente não há nenhuma menção à Receita Federal em qualquer parte do texto.

No mesmo sentido, em 2011 foi instituído mediante o Decreto nº 7.496/2011, o Plano Estratégico de Fronteiras, que em uma de suas diretrizes previa “a atuação

⁷⁸ Tendo sido vetada a participação da Polícia Ferroviária Federal no inciso III bem como dos órgãos do sistema socioeducativo no inciso IX, conforme Mensagem de Vetos nº 321, de 11 de junho de 2018 encaminhada ao Senado Federal.

integrada dos órgãos de segurança pública, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e das Forças Armadas”, de onde se entende claramente a importância da participação da Receita Federal na gestão das fronteiras, sem, contudo, confundi-la com órgão de segurança pública.

No ano de 2016 tal Plano Estratégico restou superado, com a revogação do Decreto nº 7.496/2011 pelo Decreto nº 8.903/2016, o qual “Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação das unidades da administração pública federal para sua execução”.

De maneira análoga ao Plano de 2011, o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras estatui suas diretrizes conforme segue:

Art. 2º O PPIF terá como diretrizes:

I - A atuação integrada e coordenada dos órgãos de segurança pública, **dos órgãos de inteligência**, da Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, nos termos da legislação vigente; (destacamos).

Conforme destacado, a colaboração da RFB para os esforços do programa em tela se remete à sua capacidade de gerenciamento de dados e demais atividades relativas à inteligência, suscitando sua participação. Adiante, o Art. 4º do Decreto dispõe que serão promovidas “ações conjuntas dos órgãos de segurança pública, federais e estaduais, da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas”, assentando a importância da atuação da Receita Federal, mas sempre em auxílio e coordenação com outros órgãos de fato qualificados como de Segurança Pública.

Concluindo, se por um lado, ao nos atentarmos à realidade dos fatos, as atividades de vigilância e repressão em âmbito da Receita Federal do Brasil se enquadram no conceito de Segurança Pública, ora em seu aspecto Administrativo ora Judicial, de outro norte não se pode inferir que haja base constitucional que arrime tal conclusão, de modo que a construção legislativa que a isto segue não apresenta seu fundamento normativo primordial, necessário à atual construção kelseniana do sistema jurídico nacional.

Não obstante, ainda na seara constitucional, o Art. 37, inciso XVIII, que trata da precedência da administração fazendária, afigura-se como alternativa para lastrear a atuação da RFB na Carta Magna, dispondo conforme segue:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

omissis

XVIII - a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei.

Dada a generalidade e abstração do texto constitucional, que em sua exegese não descreve necessariamente conceitos jurídicos da maneira exata, temos a regulamentação da precedência disposta no inciso XVIII supramencionado plasmada no Art. 17 do Decreto – e não lei, conforme menciona o indigitado inciso – nº 6.759/2009, Regulamento Aduaneiro, conforme segue:

Art. 17. Nas áreas de portos, aeroportos, pontos de fronteira e recintos alfandegados, bem como em outras áreas nas quais se autorize carga e descarga de mercadorias, ou embarque e desembarque de viajante, procedentes do exterior ou a ele destinados, a autoridade aduaneira tem precedência sobre as demais que ali exerçam suas atribuições (Decreto-Lei nº 37, de 1966, art. 35). (Redação dada pelo Decreto nº 7.213, de 2010).

§ 1º A precedência de que trata o caput implica:

~~I - A obrigação, por parte dos demais órgãos, de prestar auxílio imediato, sempre que requisitado pela administração aduaneira, disponibilizando pessoas, equipamentos ou instalações necessários à ação fiscal; e~~

I - A obrigação, por parte das demais autoridades, de prestar auxílio imediato, sempre que requisitado pela autoridade aduaneira, disponibilizando pessoas, equipamentos ou instalações necessários à ação fiscal; e (Redação dada pelo Decreto nº 7.213, de 2010).

~~II - A competência da administração aduaneira, sem prejuízo das atribuições de outros órgãos, para disciplinar a entrada, a permanência, a movimentação e a saída de pessoas, veículos, unidades de carga e mercadorias nos locais referidos no caput, no que interessar à Fazenda Nacional.~~

II - A competência da autoridade aduaneira, sem prejuízo das atribuições de outras autoridades, para disciplinar a entrada, a permanência, a movimentação e a saída de pessoas, veículos, unidades de carga e mercadorias nos locais referidos no caput, no que interessar à Fazenda Nacional. (Redação dada pelo Decreto nº 7.213, de 2010).

~~§ 2º O disposto neste artigo aplica-se igualmente à zona de vigilância aduaneira, devendo os demais órgãos prestar à administração aduaneira a elaboração que for solicitada.~~

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se igualmente à zona de vigilância aduaneira, devendo as demais autoridades prestar à autoridade aduaneira a

colaboração que for solicitada. (Redação dada pelo Decreto nº 7.213, de 2010).

Ademais, o Decreto assevera ainda, em seu Art. 24, que:

Art. 24. No exercício de suas atribuições, a autoridade aduaneira terá livre acesso (Lei no 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, art. 36, § 2o):
I - A quaisquer dependências do porto e às embarcações, atracadas ou não;
e
II - Aos locais onde se encontrem mercadorias procedentes do exterior ou a ele destinadas.

Não obstante tais disposições, tratando do fundamento constitucional fato é que os servidores da RFB se deparam já há muitos anos com entraves ao cumprimento das normas que vaticinam a “precedência” ora em comento, de modo a colocar em dúvida a real aplicabilidade – e, por que não, cogência – dos dispositivos mencionados, inclusive em relação à eficácia normativa da nossa Constituição Federal quando interpretada pela mais diversa plêiade de órgãos estatais e potências públicas⁷⁹.

Exemplo disso são as inspeções de segurança levadas a efeito por força de diversas Resoluções da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) em sede de aeroportos de todo o Brasil, notadamente tratando-se de recintos alfandegados conforme consta do Regulamento Aduaneiro.

Com efeito, dentre seu período de vigência, Resoluções como as de nº 168/2010, nº 207/2011, nº 278/2013, e a atual Resolução nº 515/2019 estatuíram, em maior ou menor grau, inspeções que poderiam chegar à revista pessoal de agentes da Receita Federal por funcionários terceirizados contratados pelo operador do aeródromo chamados Agentes de Proteção da Aviação Civil (APAC), em nome da segurança de um recinto alfandegado que só possui tal característica por força justamente da qualificação dada pela própria Receita Federal, que não teria precedência, portanto, nem mesmo em seu próprio ambiente de trabalho.

Outrossim, o caráter meramente incidental da norma, que parece nos remeter enquanto princípio ao bem jurídico da regularidade da arrecadação tributária, posto que princípios constitucionais tenham reconhecidamente força normativa e, portanto,

⁷⁹ HÄBERLE, 1997, p. 13.

cogência⁸⁰, não se afigura como a melhor saída hermenêutica para ensejar a base constitucional das atividades de vigilância e repressão aduaneira.

Ademais, embora trate o Regulamento Aduaneiro de norma basilar para a composição das atividades da Receita Federal, considerando a topografia em que se encontra inserido no ordenamento jurídico e ainda que faça referência direta às disposições da Constituição Federal, nenhum desses fatores é capaz de sustentar suas disposições perante simples Resolução de Agência Reguladora, denotando, a nosso ver, a fragilidade normativa da instituição.

CONSIDERAÇÕES SOBRE ADUANA E TRIBUTOS INTERNOS – O SISTEMA JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

A Portaria ME nº 284, de 27 de junho de 2020 estatui o Regimento Interno da Receita Federal do Brasil, organizando a estrutura interna deste órgão Ministerial, estatuindo setores responsáveis tanto pela execução orçamentária quanto pelas atividades relativas ao combate ao contrabando e descaminho, além de outros inúmeros setores cada qual com sua finalidade. Ilustrando o tema, nas Unidades Centrais do órgão existem 62⁸¹ subdivisões relativas ao assessoramento direto, o que demarca a intensa verticalização e ramificação de sua hierarquia.

Não obstante, esta extensa complexidade é passível de ser simplificada em apenas duas subdivisões de caráter teórico-prático, sendo a RFB responsável pela Aduana e pelos serviços relativos aos Tributos Internos.

O Art. 7º do Código Tributário Nacional – Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – aduz que a competência tributária é indelegável, salvo a atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária. Trata-se do fenômeno da Parafiscalidade, que trata da delegação da capacidade – e não da competência, que é constitucional e, portanto, não pode ser alterada por norma infraconstitucional –

⁸⁰ Nesse sentido, referindo-se a obra de Konrad Hesse, “A Força normativa da Constituição”.

⁸¹ Portaria ME nº 284, de 27 de julho de 2020.

para cobrar e fiscalizar tributos. Dessarte, a legislação atribui à RFB extenso plexo de atribuições relativas à administração de tributos federais.

Em outra senda, a tributação também pode ser utilizada para ordenar comportamentos sociais, estimulando ou desestimulando o consumo de bens ou serviços plasmando instrumento de interesses políticos, econômicos, sociais ou ambientais. Tais funções alheias ao mero intento arrecadatário que visa custear as expensas do Estado traduzem o fenômeno da Extrafiscalidade, sendo mencionados como tributos com função extrafiscal o IPI, o IOF e o Imposto de Exportação.

Assim, seja estabelecendo uma alíquota de 300% de IPI para cigarros⁸², ou seja, fixando o valor de US\$500,00⁸³ (quinhentos dólares dos Estados Unidos da América) como limite da cota de isenção da bagagem acompanhada por via terrestre, fluvial ou lacustre, a União está, em verdade, regulando comportamentos.

Contudo, quanto à isenção mencionada enquanto exemplo, ocorre a consubstanciação de seu poder de polícia, exercido por parte dos agentes da Receita Federal que trabalham em campo em atividades de vigilância e repressão aduaneira, tema cuja importância merece aprofundadas considerações que fogem ao escopo do presente trabalho.

Isso posto, é de se notar a distinção de propósitos entre estas duas searas da RFB, de modo que enquanto os Tributos Internos cuidam de toda intrincada rede de atividades necessárias à arrecadação e fiscalização dos tributos federais, a Aduana cuida da entrada e saída de bens, direitos e serviços – sendo estas duas descrições extremada síntese do quase imensurável plexo de atividades reunidos nestes dois campos de atuação.

Contudo, tratando-se de receitas tributárias, não se pode cotejar a entrada de recursos aos cofres da união provenientes da administração dos Tributos Internos face àquela observada pelas atividades Aduaneiras, sendo incomensurável o resultado do primeiro em cotejo com o segundo. Tal discrepância não deveria, ao menos em tese, refletir nas idiosincrasias da alta cúpula do órgão à baila, uma vez

⁸²Art. 14, Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011.

⁸³Art. 7º, Portaria MF nº 440, de 30 de julho de 2010.

que a atuação do órgão em atividades alfandegárias apresenta resultados que não podem ser subsumidos em recursos monetários, tais como presença fiscal, sensação de risco quanto ao combate a crimes transfronteiriços, moralização das fronteiras, entre outros elementos subjetivos, porém de extrema relevância.

Enquanto tal diferenciação passa despercebida por muitos servidores, de outro norte o cumprimento de operações de vigilância e repressão aduaneira pelos setores uniformizados – dotados de armamento institucional, doutrina e treinamento diferenciados – não raramente faz espécie perante administradores com alto poder decisório dentro deste órgão Ministerial, que em geral desconhece – e, conseqüentemente não prestigia – o importante papel da Receita Federal do Brasil no que toca ao confronto da criminalidade transfronteiriça.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho visa alcançar, ao menos em parte, as bases normativas acerca do controle de fronteiras dos dois maiores países da América Latina: Estados Unidos e Brasil.

Dado o paradigma, entende-se de suma importância o esboço histórico dos fatos que levaram à configuração atual de todo seu aparato executivo de controle de fronteiras, qual seja, os atentados do dia 11 de setembro de 2001, temática rememorada na data da elaboração destas considerações exatamente vinte anos após a sua ocorrência.

Considerado todo o compêndio da experiência haurida pela Aduana dos Estados Unidos, baseada em guerras (Independência e Secessão), influxos migratórios de todas as partes do mundo, crises governamentais e, como dito, pelos atentados terroristas, torna-se possível compreender a magnitude de esforços voltados ao engendramento da estrutura tida das mais holísticas e tecnicamente bem-preparadas neste mister, plasmada atualmente no *Department of Homeland Security*.

Comparável à criação de um novo Ministério, o Departamento em questão passou a exercer papel fundamental no combate ao terrorismo, atividade técnica de

cunho eminentemente operacional cujo elevado grau de especialização atinge o estado da arte ao considerarmos a atual estrutura do Departamento, em especial quando se trata do arcabouço jurídico-normativo que lhe dá arrimo. Dada essa sensível evolução nos métodos de fiscalização, bem como a relação entre os diversos tipos de crimes e seus perpetradores, não passível de impugnação, todo plexo de ilícitos transfronteiriços passou a ser mais bem combatido em razão dessas reformas, especialmente tratando-se de crimes relacionados à imigração.

Como vimos no capítulo 2.1, quando da criação do DHS as competências arrecadatórias levadas a efeito pelo *U.S. Customs and Border Protection*, que passaria a fazer parte da nova estrutura do Departamento recém-criado, foram mantidas no *Department of Treasury*, de modo que as questões relativas à segurança e defesa interna do país, ora realocadas, tiveram reforçados seu propósito e fundamento jurídico, sem prejuízo à arrecadação tributária.

Por fim, ainda no que tange a essas atribuições, atividades exercidas peremptoriamente pelo *U.S. Border Patrol* no controle, vigilância e repressão aduaneira, afora questões atinentes à imigração, no Brasil são alocadas em setores específicos dentro da Receita Federal do Brasil, órgão do Ministério da Economia, remontando, como dito alhures, ao mesmo sistema Norte-Americano que podia ser observado até o ano de 2003, anterior, portanto, às drásticas medidas tomadas após os ataques de 11 de setembro de 2001.

Ademais, comparadas as disposições constitucionais de ambas as nações, levando em consideração a própria natureza de ambos os documentos em questão, podemos concluir que a base normativa que geralmente se suscita para localizar na CF/88 esteio às atividades de policiamento aduaneiro são imprecisas ou insuficientes para esta subsunção, constatação grave em se tratando de sistema normativo fundado na hierarquia que estrutura o ordenamento jurídico.

Concluimos, portanto, que a construção de todas as normas que tratam da repressão ao contrabando e descaminho enquanto principais delitos transfronteiriços, conferindo competência à Receita Federal para o combate desta mazela cara ao Estado brasileiro, padece de grave ausência de fundamento jurídico-

constitucional. A insegurança jurídica que exsurge em decorrência destas constatações se espalha em várias normas interna *corporis*, bem como apresenta reflexos na própria atuação dos servidores que chegam a ter suas competências simplesmente ignoradas ou preteridas por outros órgãos, entidades ou até mesmo por prestadores de serviço terceirizados, como visto na análise do Art. 37, inciso XVIII, que trata da precedência da administração fazendária, e que não se afigura como alternativa, a nosso entender, para lastrear a atuação da RFB em atividades de vigilância e repressão aduaneira.

Urge, dessarte, a nosso entender, aproveitar a experiência externa na reformulação do órgão, bem como de seu arcabouço normativo, afastando a insegurança jurídica que permeia o exercício das atividades de policiamento de fronteira, fortalecendo o exercício destas atividades, seja ele dentro ou fora da estrutura jurídico-administrativa da Receita Federal do Brasil.

REFERÊNCIAS

ALI, Idrees.; ZENGERLE, Patricia.; LANDAY, Jonathan. Planes, guns, night-vision goggles: the Taliban's new U.S.-made war chest. **REUTERS**, 19 ago. 2021. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/planes-guns-night-vision-goggles-talibans-new-us-made-war-chest-2021-08-19/>. Acesso em: 05 set. 2021.

ANI. Pakistan will take help of Taliban in Kashmir, says Pak PM Imran Khan's party leader. **The Times of India**, 24 ago. 2021. Disponível em: <https://timesofindia.indiatimes.com/world/pakistan/pakistan-will-take-help-of-taliban-in-kashmir-says-pak-pm-imran-khans-party-leader/articleshow/85592660.cms>. Acesso em 5 set. 2021.

ARCHIVES, National. **Code of Federal Regulations**, 25, maio. 2021. Disponível em: https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?node=pt8.1.287&rgn=div5#se8.1.287_11. Acesso em: 9 set. 2021.

ARCHIVES, National. **The Constitution of the United States: A Transcription**, 4 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>. Acesso em: 8 set. 2021.

BAROSA, Luciano Pestana.; DA HORA, José Roberto Sagrado. apud MIRANDA. **A polícia Federal e a Proteção Internacional dos Refugiados**. ACNUR Brasil, 2007, pág. 56. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26933.pdf>. Acesso em: 7 set. 2021.

BERGEN, Peter L. September 11 Attacks. **Encyclopedia Britannica**, 2001. Disponível em: <https://www.britannica.com/event/September-11-attacks>. Acesso em: 03 set. 2021.

BERMÚDEZ, Brúmel Vazquez. A Guerra Assimétrica à luz do pensamento estratégico clássico. **Revista da Escola de Guerra Naval**, nº 7, junho 2006. Disponível em: <https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/445>. Acesso em: 02 set. 2021.

BIN LADEN claims responsibility for 9/11. **CBC News**, 29 de outubro de 2004. Disponível em: <https://www.cbc.ca/news/world/bin-laden-claims-responsibility-for-9-11-1.513654>. Acesso em: 03 set. 2021.

BIRSEL, Robert.; GREENFIELD, Charlotte.; GRAFF, Peter. Key dates in U.S. involvement in Afghanistan since Sept. 11, 2001. **Reuters**, 30 de Agosto de 2021. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/key-dates-us-involvement-afghanistan-since-911-2021-07-02/>. Acesso em: 03 de setembro de 2021.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Manual Nacional de Vigilância e Repressão – Teoria e Prática**. 1a Edição. Maio. 2007.

BUSH, George W. Address at the Homeland Security Act Signing Ceremony. Washington, Estados Unidos, 25 nov. 2002. **National Cable Satellite Corporation**, 25 nov. 2002. Disponível em: <https://www.c-span.org/video/?174002-1/homeland-security-act-signing>. Acesso em: 03 set. 2021.

BUSH, George W. Presidential Adress to the Nation, Estados Unidos, 7 out. 2001. **The White House President – George W. Bush**, 7 out. 2001. Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/10/20011007-8.html>. Acesso em 03 set. 2021.

CIA admits waterboarding inmates. **BBC News**, 5 de fevereiro de 2008. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7229169.stm>. Acesso em: 6 set. 2021.

COMMAND, Naval History and Heritage. **Establishment of the Navy, 13 October 1775**, 12 de setembro de 2017. Disponível em: <https://www.history.navy.mil/research/library/online-reading-room/title-list-alphabetically/e/establishment-of-the-navy.html>. Acesso em: 5 set. 2021.

CORERA, Gordon; SWANN, Steve. “Khalid Sheikh Mohammed: how ‘9/11 mastermind’ slipped through FBI’s fingers”, **BBC News**, 6 de setembro de 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-58393231>. Acesso em: 6 set. 2021.

CROSSLEY, Lucy. Judge who sentenced Saddam Hussein to death ‘is captured and executed by ISIS’. **Daily Mail Online**, 22 de junho de 2014. Disponível em: <https://www.dailymail.co.uk/news/article-2665360/Judge-sentenced-Saddam-Hussein-death-captured-executed-ISIS.html>. Acesso em: 03 set. 2021.

ELLIS-PETERSEN, Hannah. Former Afghanistan president Karzai talks with Taliban about power transfer. **The Guardian**, 18 ago. 2021. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2021/aug/18/afghan-ex-president-steps-in-for-talks-with-taliban-over-peaceful-transfer-of-power>. Acesso em: 04 set. 2021.

EXPATRIATION Act of 1907. **Immigration History**, [s.d.]. Disponível em: <https://immigrationhistory.org/item/an-act-in-reference-to-the-expatriation-of-citizens-and-their-protection-abroad/>. Acesso em: 5 set. 2021.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição**: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Alemanha, 1975. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre. Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

HAZARI, Usama. Badri 313: Taliban ‘special forces’ spotted in high-tech equipment. **The Siasat Daily**, 30 ago. 2021. Disponível em: <https://www.siasat.com/badri-313-taliban-special-forces-spotted-in-high-tech-equipment-2181573/>. Acesso em: 05 set. 2021.

HISTORIAN, Office of the. **National Security Act of 1947**, [s.d.]. Disponível em: <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/national-security-act>. Acesso em: 5 set. 2021.

HOROWITZ, Julia. The Taliban are sitting on \$1 trillion worth of minerals the world desperately needs. **CNN Business**, 19 ago. 2021. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2021/08/18/business/afghanistan-lithium-rare-earth-mining/index.html>. Acesso em: 5 set. 2021.

JUSTICE, The United States Department. **UNITED STATES V. FLORES-MONTANO – BRIEF (MERITS)**, 21 out. 2014. Disponível em: <https://www.justice.gov/osg/brief/united-states-v-flores-montano-brief-merits>. Acesso em: 9 set. 2021.

KESSLER, Glenn. The Iraq war and WMDs: an intelligence failure or White House spin?, **The Washington Post**, 22 mar. 2019. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/03/22/iraq-war-wmds-an-intelligence-failure-or-white-house-spin/>. Acesso em: 03 set. 2021.

KUO, Mercy A. China in Afghanistan: trade and terrorism. **The Diplomat**, 02 ago. 2021. Disponível em: <https://thediplomat.com/2021/08/china-in-afghanistan-trade-and-terrorism/>. Acesso em: 04 set. 2021.

LIMAYE, Yogita. China interest in Afghanistan could be ‘positive’, says Blinken. **BBC News**, 29 jul. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-58007517>. Acesso em: 4 set. 2021.

LITTLE, Becky. Why did US Force bury Osama Bin Laden’s body at sea?. **A&E Television Networks**, 15 abr. 2021. Disponível em:

<https://www.history.com/news/osama-bin-laden-body-burial-ocean>. Acesso em: 04 set. 2021.

MAÇÃES, Bruno. Why Joe Biden got everything wrong in Afghanistan. **NewStatesman**, 27 ago. 2021. Disponível em: <https://www.newstatesman.com/world/2021/08/why-joe-biden-got-everything-wrong-afghanistan>. Acesso em: 04 set. 2021.

MADDOX, J. D. The day I realized I would never find weapons of mass destruction in Iraq. **The New York Times Magazine**, 29 jan. 2020. Disponível em <https://www.nytimes.com/2020/01/29/magazine/iraq-weapons-mass-destruction.html>. Acesso em: 03 set. 2021.

MARKS, Julie. How SEAL Team Six took out Osama Bin Laden. **A&E Television Networks**, 24 maio. 2018. Disponível em: <https://www.history.com/news/osama-bin-laden-death-seal-team-six>. Acesso em: 04 set. 2021.

NIKOLOV, Boyko. Just business: Taliban are selling US military equipment to Iran. **BULGARIANMILITARY.COM**, 3 set. 2021. Disponível em: <https://bulgarianmilitary.com/2021/09/03/just-business-taliban-are-selling-us-military-equipment-to-iran/>. Acesso em: 5 set. 2021.

NÚMERO de mortos nos ataques de 11 de setembro é de 3278. **Folha Online**, 11 dez. 2001. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/reuters/ult112u9396.shtml>. Acesso em: 03 set. 2021.

OLIC, Nelson Bacic. Estados Unidos: imigração e desigualdades sociais. **Revista Pangea**, 3 ago. 2001. Disponível em: https://web.archive.org/web/20070613200947/http://www.clubemundo.com.br/revista/pangea/show_news.asp?n=50&ed=4. Acesso em: 5 set. 2021.

PEARSON, Erica. Khalid Sheikh Mohammed. **Britannica**, 19 ago. 2021. Disponível em: <https://www.britannica.com/biography/Khalid-Sheikh-Mohammed>. Acesso em: 6 set. 2021.

PHILLIPS, Amber. Trump's deal with the Taliban, explained. **The Washington Post**, 26 ago. 2021. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/politics/2021/08/20/trump-peace-deal-taliban/>. Acesso em: 04 set. 2021.

PISSURNO, Fernanda Paixão. Grande Fome da Irlanda. **InfoEscola**, c2006-2021. Disponível em: <https://www.infoescola.com/historia/grande-fome-da-irlanda/>. Acesso em: 05 set. 2021.

PROTECTION, U.S. Customs and Border. **CBP Enforcement Statistics Fiscal Year 2021**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/cbp-enforcement-statistics>. Acesso em: 7 set. 2021.

PROTECTION, U.S. Customs and Border. **Criminal Noncitizen Statistics Fiscal Year 2021**, 12 ago. 2021. Disponível em: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/cbp-enforcement-statistics/criminal-noncitizen-statistics>. Acesso em 7 set. 2021.

PROTECTION, U.S. Customs and Border. **Legal authority for the Border Patrol**, 28 abr. 2021. Disponível em: https://help.cbp.gov/s/article/Article-1084?language=en_US. Acesso em: 6 set. 2021.

PROTECTION, U.S. Customs and Border. **Southwest Land Border Encounters**, 12 ago. 2021. Disponível em: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters>. Acesso em: 7 set. 2021.

PROTECTION, U.S. Customs and Border. **Timeline**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.cbp.gov/about/history/timeline>. Acesso em: 05 set. 2021.

PROTECTION, U.S. Customs and Border. **Timeline**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.cbp.gov/about/history/timeline>. Acesso em: 05 set. 2021.

RASMUSSEN, Sune Engel. What is Islamic State Khorasan Province of Afghanistan? **The Wall Street Journal**, 30 ago. 2021. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/islamic-state-khorasan-province-afghanistan-11630014893?tesla=y>. Acesso em: 4 set. 2021.

REALITY CHECK TEAM. Afghanistan: how much opium is produced and what's the Taliban's record?. **BBC News**, 25 ago. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-58308494>. Acesso em: 5 set. 2021.

RESSA, Maria.; BOETTCHER, Mike.; QURASHI Ash-Har.; ARENA, Kelli.; MALVEAUX, Suzanne. Top Al Qaeda operative caught in Pakistan. **CNN.COM**, 2 mar. 2003. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2003/WORLD/asiapcf/south/03/01/pakistan.arrests/>. Acesso em: 6 set. 2021.

RUMSFELD: major combat over in Afghanistan. **CNN.COM**, 1 maio. 2003. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2003/WORLD/asiapcf/central/05/01/afghan.combat/>. Acesso em: 03 set. 2021.

SADDAM Hussein Captured. **A&E Television Networks**, 21 jul. 2010. Disponível em: <https://www.history.com/this-day-in-history/saddam-hussein-captured>. Acesso em: 03 set. 2021.

SAMUELS, Richard J. Homeland Security Act. **Britannica**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/Homeland-Security-Act>. Acesso em: 5 set. 2021.

SANDS, Geneva. US-Mexico border arrests in June are the highest in at least a decade. **CNN Politics**, 14 jul. 2021. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2021/07/14/politics/us-mexico-border-arrests-june-decade/index.html>. Acesso em: 7 set. 2021.

SCHOOL, Cornell Law. **Fourth Amendment**. Legal Information Institute, [s.d.]. Disponível em: https://www.law.cornell.edu/constitution/fourth_amendment. Acesso em: 9 set. 2021.

SCHWARTZ, Jon. Lie after lie: what Colin Powell knew about Iraq 15 ago and what he told the U.N. **The Intercept**, 6 fev. 2018. Disponível em: <https://theintercept.com/2018/02/06/lie-after-lie-what-colin-powell-knew-about-iraq-fifteen-years-ago-and-what-he-told-the-un/>. Acesso em: 03 set. 2021.

SECRETARY, Office of the Press. President Bush announces major combat operations in Iraq have end. **The White House – President George W. Bush**, 1 maio. 2003. Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/05/20030501-15.html>. Acesso em: 03 set. 2021.

SENATE, United States. **Constitution of the United States**, [s.d.]. Disponível em: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm. Acesso em: 8 set. 2021.

SEPTEMBER 11 Attacks. **A&E Television Networks**, 17 fev. 2010. Disponível em: <https://www.history.com/topics/21st-century/9-11-attacks>. Acesso em: 03 set. 2021.

SERVICES, U.S. Citizenship and Immigration. **Regulations**, 9 jul. 2021. Disponível em: <https://www.uscis.gov/laws-and-policy/regulations>. Acesso em: 9 set. 2021.

SIDHU, Sandi.; WALSH, Nick Paton. Ten family members, including children, dead after US strike in Kabul. **CNN**, 31 ago. 2021. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2021/08/29/asia/afghanistan-kabul-evacuation-intl/index.html>. Acesso em: 4 set. 2021.

STAFF, NCC. Benjamin Franklin's last great quote and the Constitution. **National Constitution Center**, 13 nov. 2020. Disponível em: <https://constitutioncenter.org/blog/benjamin-franklins-last-great-quote-and-the-constitution>. Acesso em: 5 set. 2021.

TEAM, The Visual Journalism. How the Taliban stormed across Afghanistan in ten days. **BBC News**, 16 ago. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-58232525>. Acesso em: 04 set. 2021.

THE BRACERO Program. **University of Northern Colorado**, [s.d.]. Disponível em: https://www.unco.edu/colorado-oral-history-migratory-labor-project/pdf/Bracero_Program_PowerPoint.pdf. Acesso em: 5 set. 2021.

THE CHINESE Exclusion Act was approved on May 6, 1882. It was the first significant law restricting immigration into the United States. **Ourdocuments.gov**, [s.d.], apud "Teaching With Documents: Using Primary Sources From the National Archives", **National Archives and Records Administration**, pag. 82-85, 1989, Washington, DC. Disponível em:

<https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=false&doc=47>. Acesso em: 5 set. 2021.

TIMELINE of America's longest war: key dates of US involvement in Afghanistan since 2001 and the human toll. **Firstpost**, 31 ago. 2021. Disponível em: <https://www.firstpost.com/world/timeline-of-americas-longest-war-key-dates-in-us-involvement-in-afghanistan-since-2001-and-the-human-cost-of-war-9926881.html>. Acesso em: 04 set. 2021.

TREASURY, U.S. Department of the. **Bureaus**, [s.d.]. Disponível em: <https://home.treasury.gov/about/bureaus>. Acesso em: 5 set. 2021.

UNITED States Code. **GOVINFO**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/app/collection/uscode>. Acesso em: 8 set. 2021.

UNITED States Code. **House of Representatives**, [s.d.]. Disponível em: [uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title6-section211&num=0&edition=prelim](https://www.uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title6-section211&num=0&edition=prelim). Acesso em: 9 set. 2021.

UNITED States Code. **House of Representatives**, [s.d.]. Disponível em: [uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title8-section1357&num=0&edition=prelim](https://www.uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title8-section1357&num=0&edition=prelim). Acesso em: 9 set. 2021.

UNITED STATES V. RAMSEY. **FindLaw**, [s.d.]. Disponível em: <https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/431/606.html>. Acesso em: 10 set. 2021.

UNITED STATES. **Agreement for bringing peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan wich is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban and the United States of America**, 29 fev. 2020. Disponível em: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf>. Acesso em: 04 set. 2021.

UNITED STATES. **Final Report of the National Comission on Terrorist Attacks Upon the United States**, The 9/11 Comission Report, 21 ago. 2004. Disponível em: https://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report_Exec.htm. Acesso em: 6 set. 2021.

WITTE, Griff. Afghanistan War. **Encyclopedia Britannica**, 16 ago. 2021. Disponível em: <https://www.britannica.com/event/Afghanistan-War>. Acesso em: 03 set. 2021.

ZURCHER, Anthony. Afghanistan: Joe Biden defend US pull-out as Taliban claim victory. **BBC News**, 1 set. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-58403735>. Acesso em: 04 set. 2021.

ÁREA DE CONTROLE INTEGRADO SÃO BORJA/SANTO TOMÉ E A IMPORTÂNCIA DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: MODELO DE EFICIÊNCIA, AGILIDADE NO COMÉRCIO INTERNACIONAL, SEGURANÇA, DESENVOLVIMENTO FRONTEIRIÇO E INTEGRAÇÃO ENTRE OS PAÍSES FRONTEIRIÇOS.

Karla Lorena Rosas Della Flora¹
Receita Federal do Brasil (RFB)
E-mail: klrosas08@gmail.com.

Resumo

Objetiva-se demonstrar a importância da Área de Controle Integrado do Centro Unificado de Fronteira São Borja/Santo Tomé por meio da parceria público-privado; concessão binacional; modelo de eficiência na gestão e prestação do serviço público; controles aduaneiros, migratórios, sanitários e fitossanitários, zoo-sanitários e de transporte totalmente integrados; facilitação do comércio internacional e imigração; segurança contra crimes transfronteiriços; desenvolvimento econômico, social e cultural da região fronteira; exemplo de boa prática para outras fronteiras brasileiras; fim da concessão; desinteresse brasileiro em renovar a concessão ou realizar nova licitação; governo argentino interesse na estatização do complexo aduaneiro; prejuízos econômicos e sociais para o Brasil e para o MERCOSUL; prorrogação precária da concessão por 365 dias (prorrogáveis por mais 365 dias); COMAB e órgãos técnicos responsáveis por elaborar nova proposta para o centro unificado de fronteira.

Palavras-chave: Centro unificado de fronteira; área de controle integrado; comércio internacional; desenvolvimento econômico e social.

INTRODUÇÃO

O presente estudo debruça-se sobre a Área de Controle Integrado (ACI) situada no Centro Unificado de Fronteira (CUF) na cidade de Santo Tomé (Corrientes – AR) / São Borja (Rio Grande do Sul - BR), e a importância do seu funcionamento por meio de parceria público-privado.

Diante das novas dinâmicas comerciais e econômicas, instaladas no mundo após a segunda metade do século XX, os países latino-americanos iniciaram um

¹ Receita Federal do Brasil.

novo movimento de expansão dos horizontes comerciais, que permitiu que a cooperação e a integração tomassem grau de destaque nas relações internacionais, e, desde então, novos conceitos foram instalados no que diz respeito à integração fronteiriça.

As ACIs têm exatamente esse papel: permitir que os pontos de fronteira alfandegados sejam controlados, simultânea e/ou sequencialmente, pelos órgãos públicos dos países fronteiriços.

Segundo o site da Receita Federal do Brasil, o país possui 32 pontos de fronteira alfandegados, dos quais apenas 18 são qualificados como ACIs. Destas, apenas a ACI São Borja (BR) / Santo Tomé (AR) e ACI de Santa Helena (BR) / Puerto Indio (PY) são integradas totalmente.

Das duas ACI apontadas como integradas, somente a localizada no centro unificado de fronteira Santo Tomé/São Borja é referência no MERCOSUL, como exemplo de boa prática para o comércio internacional. Isso será demonstrado no decorrer do trabalho com a compreensão de que a parceria público-privada que opera no centro unificado de fronteira, e por conseguinte, na ACI de São Borja - BR/Santo Tomé - AR, conforme contrato internacional de concessão, homologado pelo Decreto nº 1.781, de 10 de janeiro de 1996, é instrumento indispensável para a prestação dos serviços públicos de qualidade.

HISTÓRICO

O tema integração é pauta comum e recorrente de discussão no mundo inteiro desde o fim da Guerra Fria. Diante da necessidade de se inserir no cenário internacional, bem como, impulsionar o desenvolvimento econômico, social e político, os países investiram na formalização de Acordos, Tratados e Blocos econômicos que pudessem colocá-los num cenário global, por meio de cooperação e integração regional.

Em 12 de agosto de 1980, alguns passos foram dados pelos países da América Latina com a assinatura do Tratado de Montevidéu, que reafirma, em seus

objetivos, a necessidade de impulsionar os Estados-partes a promoverem “o desenvolvimento econômico-social, harmônico e equilibrado da região²”.

Mais tarde, em 1991, confrontados com a consolidação de grandes potências econômicas europeias, Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai assinaram o Tratado de Assunção e instituíram o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

A fim de facilitar e instrumentalizar a desejada integração entre os países latino-americanos, previu-se, no Tratado de Montevidéu, os denominados Acordos de Alcance Parcial.

Diante disso, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, firmaram um Acordo de Alcance Parcial para Facilitação do Comércio, denominado “Acordo de Recife”, que entrou em vigor dia 14 de outubro de 1994, por meio do Decreto 1.280³, e que esmiuçou, em seu texto, detalhes de como proceder essa tão desejada integração entre os países.

A partir dessa nova visão fronteiriça mundial, o Acordo de Alcance Parcial de 1994 oportunizou, aos países signatários, um olhar mais cuidadoso às linhas cartográficas, que deixaram de ser zonas de tensão e passaram a ocupar um cenário de colaboração e articulação.

Desde a criação do MERCOSUL, o comércio entre Brasil e Argentina, sofreu uma grande expansão e ocupou um lugar de destaque na economia dos dois países. Atualmente, Argentina mantém o lugar de maior parceira comercial do Brasil entre todos os países da América Latina, e, em 2020, foi a terceira maior parceira comercial do país, ficando atrás apenas da China e dos EUA⁴.

Considerando que a fronteira terrestre entre os dois países, principalmente, entre Rio Grande do Sul/BR e Corrientes/AR, é um portal estratégico para o

² BRASIL. **Decreto nº 87.054, de 23 de março de 1982**. Promulga o Tratado de Montevidéu 1980. Brasília, DF: Presidência da República, [1982]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D87054.htm. Acesso em: 30 abr. 2021.

³ BRASIL. **Decreto nº 1.280, de 14 de outubro de 1994**. Dispõe sobre a execução do Acordo de Alcance Parcial para a Facilitação do Comércio entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, de 18 de maio de 1994. Brasília, DF: Presidência da República, [1994]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d1280.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

⁴ BASE DE DADOS. Disponível em <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/41674>. Acesso em: 06 set. 2021.

comércio entre os grandes centros latino-americanos, como exemplo, São Paulo (BR), Buenos Aires (AR), Santiago (CL) e Lima (PE), surgiu a necessidade de criar, nesses pontos fronteiriços, as Áreas de Controle Integrado (ACI), como forma de unir os controles e dar maior agilidade aos trâmites legais que envolvem o comércio exterior, bem como, otimizar a circulação do transporte de cargas e de pessoas.

Com esse propósito, o Acordo de Recife definiu as medidas técnicas e operacionais que seriam implementadas para o controle integrado nas fronteiras terrestres entre os respectivos Estados-partes.

Com a possibilidade de implantação das Áreas de Controle Integrado, Brasil e Argentina criaram algumas ACIs em pontos de fronteira estratégicos para o comércio exterior dos dois países. Atualmente, há seis ACIs entre os dois países, segundo o site da Receita Federal do Brasil, dentre elas a localizada em São Borja – Rio Grande do Sul (BR) e Santo Tomé – Corrientes (AR).

ÁREA DE CONTROLE INTEGRADO SÃO BORJA (RS)/SANTO TOMÉ (CORRIENTES)

Nesse propósito de integração e expansão econômica, social e comercial, Brasil e Argentina, após o Tratado que instituiu o Mercosul, começaram, em um processo lento, a investir em infraestrutura rodoviária e na construção de pontes para interligar os dois países. Primeiramente, veio a ponte entre Uruguaiana - BR e “Paso de los Libres” - AR (1945), depois a ponte que liga Foz do Iguaçu – BR e “Puerto Iguazú” – AR (1985), e, em 1988, começaram as tratativas para a construção da terceira ligação, que uniria as cidades de São Borja - RS e Santo Tomé – AR.

Para esse fim, assinaram o Acordo para Construção da terceira ponte, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 82 de 1989, e promulgado pelo Decreto nº 110, em 3 de maio de 1991. Na exposição de motivos do referido Decreto Legislativo, fica evidente a importância dessa ligação, pois “propiciará reflexos diretos nas áreas fronteiriças, por localizar-se na linha de conexão entre os portos do norte do Chile e

do sul do Brasil e complementar-se, com a ponte unindo Encarnación (Paraguai) e Posadas (Argentina)⁵.

Destaque-se que as cidades gêmeas São Borja (BR)/Santo Tomé (AR), considerando a estruturação dos eixos de integração e desenvolvimento da América do Sul (EIDs), - proposta pela antiga Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA)⁶, atual COSIPLAN -, é um ponto de interconexão rodoviária do eixo Mercosul-Chile.

Diante desse contexto, em 10 de janeiro de 1996, o governo brasileiro homologou o Contrato Internacional de Concessão de Obra Pública⁷, firmado entre Brasil e Argentina, por intermédio da COMAB (Comissão Mista Brasileiro-Argentina), e o Consórcio Impregilo-Iglys-Cigla-Convap, para a construção da ponte internacional rodoviária sobre o Rio Uruguai, ligando as cidades de São Borja-BR e Santo Tomé-AR, bem como, os acessos rodoviários em ambos os países e demais componentes do centro de fronteira.

Aqui se inaugurava uma nova etapa para a integração dos países em destaque e uma nova fase para o comércio internacional, intercâmbio cultural e humano.

Importante destacar, que a região oeste do RS - que sempre contou com uma economia, predominantemente voltada para o agronegócio, região destaque na produção e exportação de grãos, principalmente, arroz e soja -, passou a ter uma nova dinâmica social e econômica com a construção da ponte sobre o Rio Uruguai.

⁵ BRASIL. **Decreto Legislativo nº 82, de 06 de dezembro de 1989.** Aprova o texto do Acordo para a Construção de uma Ponte sobre o Rio Uruguai, entre as cidades de São Borja e São Tomé, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Argentina, concluído em Uruguai, em 22 de agosto de 1989. Brasília, DF: CÂMARA DOS DEPUTADOS, [1989]. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1989/decretolegislativo-82-6-dezembro-1989-358784-exposicaodemotivos-146603-pl.html>. Acesso em: 20 abr. 2021.

⁶ COSIPLAN. **Eixos de integração e desenvolvimento da América do Sul (EID).** Disponível em: <http://iirsa.org/infographic#mcc>. Acesso em: 25 ago. 2021

⁷ BRASIL. **Decreto nº 1.781, de 10 de janeiro de 1996.** Homologa o Contrato Internacional de Concessão, firmado pela República Federativa do Brasil e pela República Argentina com o Consórcio Impregilo-Iglys-Cigla-Convap. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1781.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201.781%2C%20DE%2010,que%20lhe%20confere%20o%20art._ Acesso em: 30 abr. 2021.

Vale lembrar que a “Ponte da Integração”, assim como é conhecida a ponte que liga São Borja-RS/BR e Santo Tomé-Corrientes/AR, foi concluída em 9 de dezembro de 1997, e, em 17 de maio de 2000, o governo brasileiro promulgou o Acordo⁸ para funcionamento do primeiro Centro Unificado de Fronteira do Mercosul (CUF), com uma área de 90 ha e, aproximadamente, 12000 m² construídos, com a finalidade de controlar o “ingresso e saída de pessoas, mercadorias e meios de transporte, bem como, para a prestação de serviços correlatos (público ou privados)”.

O Centro Unificado de Fronteira (CUF), está localizado em área argentina, na cidade de Santo Tomé, província de Corrientes, e, pelo Decreto nº 3467/2000, possui em sua estrutura uma Área de Controle Integrado (ACI), ou seja, um local onde é realizado o controle aduaneiro integrado por parte de funcionários dos dois países, de forma sequencial ou simultânea.

Importante ressaltar que, o Centro Unificado de Fronteira destaca-se por manter a única ACI, fronteiriça com a Argentina, totalmente integrada, tanto para controle vicinal e turismo (veículos e pessoas), quanto para o controle de cargas (importação e exportação de mercadorias).

Isso significa que a ACI possui cabeceira única, no lado argentino, e controle integrado dos dois países, pois funcionam, no mesmo complexo, todos os órgãos públicos necessários para os trâmites alfandegários, tanto argentinos - AFIP, SENASA, *MIGRACIONES*, *GENDARMERIA* -, como brasileiros – RECEITA FEDERAL, POLÍCIA FEDERAL, MAPA - e, até o ano de 2020, a ANVISA. A *Delegación de Control* (DELCON), que é a entidade responsável pela fiscalização do Contrato Internacional de Concessão, também, está instalada no recinto.

Destaque-se que o modelo de integração da ACI do Centro Unificado de Fronteira é completo, pois, em uma parada única do veículo (carga ou passeio),

⁸ BRASIL. **Decreto nº 3.467, de 17 de maio de 2000.** Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina para o Funcionamento do Centro Único de Fronteira São Borja-Santo Tomé, celebrado em Brasília, em 10 de novembro de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3467.htm#:~:text=DECRETO%20No%203.467%2C%20DE,10%20de%20novembro%20de%201997. Acesso em: 30 abr. 2021.

todos os controles aduaneiros, migratórios, sanitários e fitossanitários, zoo-sanitários e de transporte são feitos num só lugar, simultânea ou sequencialmente, oferecendo a todos os seus usuários rapidez e eficiência nos serviços prestados. É o único modelo que consegue executar, com mais proximidade, o proposto no Acordo de Recife.

INFRAESTRUTURA DO CENTRO UNIFICADO DE FRONTEIRA

O Centro Unificado de Fronteira é administrado pela Mercovia S.A, entidade argentina, titular da concessão, criada para dar cumprimento à cláusula vigésima sexta do contrato de concessão⁹.

Atualmente, a Mercovia S.A dedica-se à gestão das atividades-meio de todo o CUF, que vai desde a parte administrativa, contratação de pessoal para funcionamento do complexo, controle de guaritas, pátio, documentação dos veículos e cargas, quanto a parte de infraestrutura, serviço de limpeza e manutenção de todo complexo, armazenamento e controle de cargas, desde à entrada até sua saída, dentre outras atividades.

O Centro Unificado de Fronteira abriga em sua infraestrutura, além dos órgãos públicos, na área de controle integrado, escritórios com atividades privadas, de ambas as nacionalidades, relativas ao despacho aduaneiro, ao transporte nacional e internacional, restaurante, casa de câmbio, operadores de seguro, caixa eletrônico, lancherias, estacionamentos para veículos leves e para ônibus de turistas e de linhas regulares (nacional e internacional).

Especificamente, no pátio da Área de Controle Integrado (ACI) – local de organização dos caminhões – há vários setores, dentre os quais se destacam: centro de atendimento ambulatorial e bombeiros, banheiros para ambos os sexos com excelentes estruturas para banho e uso diário, área para veículos com carga

⁹ BRASIL. **Decreto nº 1.781, de 10 de janeiro de 1996.** Homologa o Contrato Internacional de Concessão, firmado pela República Federativa do Brasil e pela República Argentina com o Consórcio Impregilo-Iglys-Cigla-Convap. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em:

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:HEU2hhHgA4QJ:antigo.infraestrutura.gov.br/images/GEIPOT/legislacao-geipot/1996/96-8-dEC1781.doc+&cd=7&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 30 abr. 2021.

perigosa, área especial para meios próprios (veículos zero km), área para veículos de trânsito aduaneiro e vazios (“em lastre”), veículos com cargas de desembarço em fronteira, área destinada à verificação física, 3 câmaras frias, área de balanças, dentre outras.

Ainda na área externa do pátio, o Centro Unificado de Fronteira disponibiliza terminais rodoviários alfandegados para estacionamento de veículos pesados que aguardam despacho aduaneiro.

Ressalta-se que o funcionamento do recinto aduaneiro tem duração de 24 horas por todos os dias do ano. As ações realizadas contemplam o controle para a entrada e saída de caminhões, a segurança de todo o complexo e das vias rodoviárias sob concessão, inclusive, da fiscalização aduaneira, que cumpre com a liberação de cargas e controle de viajantes, pela Receita Federal (BR), AFIP (AR), e o controle migratório realizado pela Polícia Federal (BR) e *Migraciones* (AR).

ÁREA DE CONTROLE INTEGRADO SÃO BORJA/SANTO TOMÉ E SUA IMPORTÂNCIA PARA O COMÉRCIO INTERNACIONAL

Como já apontado anteriormente, a ACI, localizada no Centro Unificado de Fronteira (CUF) São Borja/Santo Tomé, destaca-se por ser a primeira área no MERCOSUL, que conta com modelo inovador de controle totalmente integrado.

Diferente do que ocorre em outras ACIs localizadas em pontos de fronteira alfandegados, como por exemplo, em Uruguaiana-RS/“Paso de los Libres”-AR, que possui vários pontos de controles separados (ACI lado Argentino, ACI Porto Seco Rodoviário, Terminal Rodoviário Aduaneiro TA BR 290), no CUF todos os controles fronteiriços aduaneiros, migratórios, sanitários, fitossanitários, zoo sanitários e de transporte são feitos num só local, com uma única parada do veículo.

Considerando os mais de 1250 km de fronteira entre os países, e que a Argentina ocupa o terceiro lugar nas exportações brasileiras e que o Brasil é o maior parceiro comercial dos *hermanos*, a ACI de São Borja/Santo Tomé ocupa um espaço importante e de destaque nas transações comerciais internacionais, pois é “o local de saída de 20% das mercadorias com destino à Argentina, e local de

entrada de 25% de tudo importado do país vizinho, além de responder por 19,56% de todo o valor de despacho no modal rodoviário brasileiro¹⁰.

Em nota à imprensa, acerca da prorrogação do contrato de concessão¹¹, o Ministério das Relações Exteriores corrobora:

[...] Esse ponto de fronteira tem sido **a escolha prioritária para a exportação**, por via rodoviária, **de produtos brasileiros de maior valor agregado**. A prorrogação do acordo garante a continuidade e a regularidade das operações de comércio exterior, incluindo fluxos de mercadorias, meios de transporte e pessoas.

Como dito, anteriormente, o CUF está localizado em um eixo geográfico importante que liga os grandes centros brasileiros, argentinos, chilenos e peruanos, bem como, é um valioso eixo entre os portos brasileiros e chineses.

Em março/2021, as mercadorias que mais se destacaram e que mais representaram aumento de valor nas importações, foram os peixes, máquinas do capítulo 84 (reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes), produtos químicos do capítulo 38 e produtos farmacêuticos do capítulo 30 (1256% de aumento em relação a março/2019).

Nas exportações, dentre as mercadorias de maior movimento, no mesmo período, destacam-se os veículos do capítulo 87 (Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres, suas partes e acessórios), que teve um incremento de 77%, e as máquinas do capítulo 85 (Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes; aparelhos de gravação ou de reprodução de som, aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão, e suas partes e acessórios)¹², que aumentaram em 100% em relação ao mesmo período.

¹⁰ Fonte: Receita Federal.

¹¹ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Assinatura de Acordo para a Prorrogação do Contrato Internacional de Concessão da Ponte Internacional São Borja – Santo Tomé e Infraestruturas Conexas entre o Brasil e a Argentina. **Nota à imprensa nº 93**. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/assinatura-de-acordo-para-a-prorrogacao-do-contrato-internacional-de-concessao-da-ponte-internacional-sao-borja-2013-santo-tome-e-infraestruturas-conexas-entre-o-brasil-e-a-argentina. Acesso em: 19 Jul. 2021.

¹² Fonte: Receita Federal.

Vale salientar que a Argentina adquire sobretudo produtos industrializados brasileiros, em especial do setor automotivo, como automóveis de passageiros, autopeças e veículos para transporte de mercadorias.

Pela ACI de São Borja/Santo Tomé cruzam as maiores fabricantes e montadores de veículos do mundo¹³, tais como, Toyota (AR e BR), General Motors (AR e BR), Peugeot (AR e BR), Volkswagen (AR e BR), Fiat Chrysler (AR e BR), Volvo (AR, BR, CL e PERU), Scania (AR, BR e CL-PERU), John Deere (AR E BR)¹⁴, FIAT.

Apesar da pandemia mundial devido à Covid-19, no período de janeiro a junho/21, pelo Centro Unificado de Fronteira São Borja/Santo Tomé passou 33,21% de todo o valor (US\$) que foi importado pela fronteira oeste, bem como foi responsável por 41,25% de todo valor (US\$) das mercadorias exportadas pela região. Em trânsitos aduaneiros, o CUF foi responsável por 40,82% de todo valor importado e por 62,44% de todo valor exportado da região¹⁵.

Diante desse cenário comercial importante para o Brasil e para a América Latina, a ACI se destaca pelo tempo de liberação dos despachos aduaneiros de importação e exportação, como se depreende desse registro feito pela Inspeção da Receita Federal de São Borja¹⁶, no jornal local da cidade:

tempo total de permanência no recinto na exportação, para realização dos trâmites brasileiros e argentinos de todos os órgãos em fronteira, foi de **20h 48min**; na importação, o tempo total para realizar todos os trâmites dos dois países em fronteira foi de **44h 30min**. A título comparativo, a média de tempo na importação no modal rodoviário, apurado no Time Release Study (TRS), foi de **54h 53min**".

Nesse quesito, é importante destacar, que a mensuração do tempo leva em conta a entrada e saída do caminhão dentro do recinto alfandegado (de uma ponta a outra), ou seja, o passe total da fronteira. Frise-se, que não é tempo de despacho da Aduana Brasileira, mas sim de todo o fluxo de cruzamento da carga em fronteira.

¹³ Fonte: Sistema PROPULSOR/MERCOVIA

¹⁴ Fonte: Sistema PROPULSOR/MERCOVIA

¹⁵ Fonte: Receita Federal do Brasil

¹⁶ Movimento na Ponte da Integração em março foi o maior em 9 anos. **Jornal Folha de São Borja**, São Borja, Ano 51. Ed. 4412, 17 de abril de 2021.

Segundo o gerente comercial da Concessionária¹⁷, Alcir Jordani Magagna, “o tempo de cruze em média representa $\frac{1}{4}$ de tempo se compararmos a uma fronteira tradicional com desembarço nas duas cabeceiras, como ex. Uruguaiana” e, ainda, “para as cargas do setor automotivo o tempo total reduz para seis horas, tempo impensável para uma fronteira tradicional”.

Esse diferencial na celeridade dos trâmites aduaneiros, deve-se ao fato de que a Área de Controle Integrado permite a simultaneidade e a integração de todos os órgãos brasileiros e argentinos envolvidos, bem como, permite uma maior agilidade por parte dos operadores do comércio exterior (despachantes aduaneiros e transportadores) na comunicação com órgãos fiscalizadores e no cumprimento de suas exigências.

A ACI do Centro Unificado de Fronteira destaca-se pelo chamado “processo simultâneo” das Aduanas, que é a possibilidade da Receita Federal do Brasil (RFB) e *Administración Federal de Ingresos Públicos* (AFIP) analisarem, ao mesmo tempo, as informações aduaneiras nas importações, exportações e trânsitos aduaneiros. Essa simultaneidade é resultado de um esforço conjunto das duas Aduanas e da concessionária com o objetivo de contribuir com a agilidade dos processos aduaneiros no recinto alfandegado.

Na prática, isso ocorre, por exemplo, quando uma carga internacional com destino a Argentina (exportação brasileira) entra no recinto alfandegado, é possível que a Aduana Argentina inicie o processo de liberação da carga antes mesmo da liberação da Receita Federal.

Vice-versa, também é possível. Como ocorre, por exemplo, nos trânsitos aduaneiros de importação brasileiros, a partir do momento que a carga adentra o recinto alfandegado (CUF), há a possibilidade de análise simultânea dos documentos pelas duas Aduanas, de forma que, quando a carga for liberada pela Aduana Argentina, a RFB já terá concluída sua análise e a liberação da mercadoria é imediata para os processos de internalização.

¹⁷ Fonte: Mercovia S.A.

Com isso, o tempo necessário de permanência da carga em fronteira e os respectivos custos da cadeia mercantil é reduzido significativamente, pois não há necessidade, em muitos casos, da liberação de uma Aduana para análise preliminar de outra.

Destaca-se, também, a simultaneidade quanto aos perecíveis (frutas, verduras), em que o Ministério da Agricultura (BR) e SENASA (AR) realizam exames conjuntos de uma mesma retirada de amostras (em apenas uma abertura da mercadoria) e emitem documentos de aprovação de inspeção, evitando traumas à carga e agilizando o processo de liberação das mercadorias.

Outro ponto importante que contribui com a agilidade e celeridade dos processos na ACI, é que, no Centro Unificado de Fronteira, os veículos não precisam de senha para ingressar no recinto alfandegado, sendo necessário, apenas, que o tripulante do veículo apresente o Manifesto Internacional de Carga (MIC/DTA) na guarita de entrada, já obtendo, inclusive, o canal de parametrização da carga junto à RFB, caso a Declaração Única de Exportação (DUE) já esteja registrada no Pucomex.

Destaque-se que, em outros recintos alfandegados, como Foz do Iguaçu e Uruguiana, devido ao grande fluxo nos respectivos portos secos e o limitado espaço disponível, os veículos ingressam no recinto alfandegado, por meio de senhas liberadas, de tempo em tempo, pela Concessionária, o que, inevitavelmente, gera mais atrasos no fluxo comercial.

O grau de eficiência das Aduanas também afeta diretamente o tempo de liberação e o custo das operações comerciais internacionais. Dessa forma, a Aduana Brasileira, considerando todo compromisso em “ampliar segurança e agilidade no comércio exterior¹⁸”, investe, obstinadamente, em tecnologia da informação e ocupa um lugar de destaque nessa agilidade.

¹⁸ BRASIL. Ministério da Economia. Receita Federal. **Mapa Estratégico da Receita Federal do Brasil do ciclo 2021-2023.** <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico> Acesso em 05 de setembro de 2021.

No que diz respeito às exportações, as liberações das DUEs canais verdes têm seus desembaraços automáticos com chancela eletrônica nos Manifestos Internacionais de Carga (MIC's), dispensando a etapa de apresentação das exportações para carimbo da RFB.

Nesse fluxo da ACI de São Borja/Santo Tomé, os MIC's são impressos pelos transportadores - por exigência argentina para carimbo manual - já com a chancela eletrônica brasileira, e apresentados direto ao concessionário para entrega da carga, e posterior repasse do documento à Aduana Argentina para liberação. Todo esse fluxo é contínuo e sequencial, sem interrupções, pois a proximidade e integração de todos os agentes do comércio exterior no mesmo recinto, facilita e agiliza todo o processo aduaneiro.

A chancela eletrônica dos documentos de transporte de carga é um avanço da Aduana Brasileira, pois a dispensa de carimbo manual coaduna-se com os objetivos consagrados pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e Organização Mundial das Aduanas (OMA), quais sejam, facilitação do comércio internacional, segurança e agilidade das operações do comércio exterior.

Vale pontuar que a ACI do Centro Unificado de Fronteira, mesmo sendo destaque no MERCOSUL pela sua agilidade na liberação de cargas, poderia ser muito mais ágil, se todas as chancelas aduaneiras fossem eletrônicas (Aduana Argentina ainda necessita de carimbo manual), respeitadas as devidas exceções.

Destaca-se que na Área de Controle Integrado São Borja/Santo Tomé a liberação da exportação canal verde ocorre até as 22:30h¹⁹, com saída da carga a qualquer momento do recinto alfandegado, pois o funcionamento do Centro Unificado de Fronteira é 24h por dia, todos os dias do ano. Enquanto, em outros portos secos, como é o caso do Porto Seco de Uruguaiana, a carga exportada precisa deixar o recinto alfandegado até as 18:30h. Aos sábados, a liberação das exportações canal verde é até as 18:30h, por determinação da Receita Federal do Brasil, mas com saída do recinto alfandegado a qualquer hora do dia.

¹⁹ Receita Federal do Brasil. **COMUNICADO IRF/SBA/SIANA Nº 0001/2014**. São Borja – RS.

Destaque-se que para trânsitos aduaneiros e *en lastre* (caminhão vazio) a liberação pelas Aduanas é 24h/dia todos os dias do ano, o que contribui com a logística do transporte rodoviário internacional.

O funcionamento 24h do Centro Unificado de Fronteira é um esforço da concessionária junto aos seus funcionários, com a finalidade de acompanhar o funcionamento 24h dos órgãos de fiscalização, como determina o art. 20 do Acordo de Recife, e, na prática, esse funcionamento do recinto alfandegado 24h/dia, permite que a mercadoria sendo liberada pelas duas Aduanas, a carga siga rumo ao seu destino no mesmo dia, sem ter que arcar com custos de mercadoria parada em recinto alfandegado.

Quanto à participação da concessionária na celeridade do fluxo do recinto aduaneiro, cabe destacar, ainda, o auxílio importante que presta na transferência de documentos entre as Aduanas Brasileira e Argentina, bem como, disponibiliza pessoal para carregamento, descarregamento e separação de mercadorias para verificação física, o que facilita e acelera o trabalho dos órgãos públicos, em especial, da RFB, AFIP, MAPA, SENASA.

A Mercovia S.A., em consonância com o ADE COANA Nº 12/2018²⁰, integrou seu sistema Propulsor ao Portal Único do Comércio Exterior (PUCOMEX), de forma que, no momento que o caminhão carregado ingressa na guarita do recinto, imediatamente, os dados da carga são inseridos no sistema da concessionária, e, de forma simultânea, abastecem os dados no PUCOMEX. Essa etapa automatizada entrega maior agilidade ao fluxo do recinto, e contribui, significativamente, com a redução dos tempos do porto seco.

Outro destaque, é a integração do Propulsor com o Sistema Informático de Trânsito Internacional Aduaneiro Argentino (SINTIA) que permite que o sistema da concessionária seja alimentado direto do sistema argentino, dispensando digitação manual, o que acelera a presença de carga no porto seco.

²⁰ BRASIL. Ministério da Economia. Receita Federal do Brasil. **Ato Declaratório Executivo nº 12, de 05 de novembro de 2018.** Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=96327>. Acesso em: 20 jul. 2021.

Todo investimento tecnológico feito pela concessionária, na integração dos processos da Área de Controle Integrado de São Borja/Santo Tomé, é uma maneira de otimizar o tempo e entregar mais agilidade e eficiência aos serviços prestados. Destaque-se que a maioria das grandes empresas, fabricantes e montadoras de veículos do mundo, que cruzam pelo CUF valorizam o *transit time*, que é o intervalo que a mercadoria leva após sair da indústria, do armazém ou centro de distribuição até o destinatário, medido em horas e dias.

O sistema da Mercovia S. A, além de proporcionar agilidade no recinto aduaneiro, permite transparência do fluxo operacional no porto seco, oferecendo aos operadores do comércio exterior - diga-se importadores, exportadores, despachantes aduaneiros, transportadores - e aos órgãos públicos o acompanhamento simultâneo e *on line* do processo de liberação de veículos e cargas.

Também disponibiliza o sistema, via aplicativo, para que outros interessados no fluxo, como, por exemplo, os tripulantes dos veículos de carga monitorem o processo de liberação das cargas que estão sob suas responsabilidades.

O TCU em Relatório²¹ de Auditoria Operacional realizada na Área de Controle Integrado de Uruguaiana - RS e Paso de Los Libres – Argentina, em 2002 já apontou a importância da transparência dos procedimentos no recinto aduaneiro, bem como, reforçou a necessidade de integração dos órgãos públicos brasileiros e argentinos:

²¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1645/2002**. Plenário. Relator: Ministro Vlamir Campelo. Sessão de 04/12/2002. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-13583/NUMACORDAOINT%20asc/0_. Acesso em: 15 ago. 2021.

8.1.3 - implantar, no âmbito da EADI/URA, sistema de protocolo eletrônico que permita: disponibilizar informações relacionadas a todas as partes interessadas da Estação, bem como que aborde aspectos relevantes do desembarço; seja acessível tempestivamente pelos usuários; tenha base de dado integrada e convergente, possibilitando a sistemas diferentes trocarem informações entre si, permitindo o cruzamento de dados armazenados em diferentes bases. Esse sistema deveria, ainda, contemplar a autorização de cada unidade para continuidade do processo, permitindo que o desenvolvimento do trâmite ocorra de forma contínua, integrando os órgãos envolvidos, e com a participação dos usuários somente para o atendimento das exigências administrativas. Desse modo, seria possível a identificação de estrangulamentos (satisfação ou não de exigências, tempo despendido por cada interveniente) e melhoria dos processos de importação e de exportação realizados no ambiente.

Destaca-se, também, que as balanças do recinto estão interconectadas ao sistema informatizado da concessionária e ao Pucomex, oferecendo transparência às pesagens dos veículos quando ingressam no complexo alfandegado, bem como, proporcionando aos órgãos de fiscalização, mais uma ferramenta de controle das cargas.

Outro ponto relevante, no que diz respeito à eficiência da Centro Unificado de Fronteira, é a possibilidade de emissão do certificado de origem das mercadorias brasileiras dentro do próprio recinto. O certificado de origem é documento aduaneiro indispensável para que as exportações brasileiras se operem.

Dessa forma, a Concessionária destacou uma sala exclusiva, dentro do complexo, para que a Fiergs/Acisb emita o referido documento, o que facilita e acelera o fluxo das exportações, pois, enquanto a carga se desloca rumo à fronteira terrestre, para o cruze, o documento já está sendo emitido pelo responsável aduaneiro.

Percebe-se que a agilidade e eficiência dos trabalhos na área de controle integrado estão diretamente ligados, também, com o papel que a concessionária desempenha no fluxo. Além das atividades meio – por exemplo, recepcionista, carga e descarga das mercadorias, controle de entrada e saída de mercadorias e veículos, dentre outros – a Mercovia S.A., como dito anteriormente, tem papel importante no que tange ao manuseio de informações dos sistemas aduaneiros de ambos os países.

Muitas etapas do fluxo, ao invés de serem realizadas pelos órgãos de fiscalização, é realizada pela própria concessionária, permitindo, assim, maior otimização da mão-de-obra pública, possibilitando que os servidores se dediquem às atividades-fim, concentrando todos os esforços na fiscalização, na segurança das operações e do recinto alfandegado, na agilidade dos despachos aduaneiros, contribuindo, de forma direta, com a celeridade de todo fluxo do Centro Unificado de Fronteira.

Como já apontado, para as grandes empresas o *transit time* da cadeia produtiva ganhou uma importância gigantesca, de forma que, os operadores logísticos do comércio exterior têm investido, cada vez mais, em tecnologias de ponta. Numa era em que tempo é custo direto, carga parada representa atraso na entrega, perda de produtividade e competitividade do transportador, importador e exportador, aumento dos custos da cadeia produtiva (despesas com estadias em recinto alfandegado) e superlotação de veículos nos recintos aduaneiros.

Ressalte-se que, essa agilidade da Área de Controle Integrado do CUF, como já demonstrado em números, reflete, positivamente, no custo da cadeia produtiva, no bem-estar de todos envolvidos no fluxo do comércio internacional, na geração e manutenção de empregos e, conseqüentemente, no desenvolvimento econômico do país como um todo.

Considerando todas as informações, depreende-se que é de vital importância a parceria privada no funcionamento da Área de Controle Integrado São Borja/Santo Tomé, sob o modelo de concessão, para garantir a eficiência e qualidade dos serviços prestados no recinto aduaneiro e para manter o seu importante destaque no MERCOSUL.

ACI E A INTEGRAÇÃO DOS ORGÃOS DE FRONTEIRA: VIGILÂNCIA 24 HORAS E IMIGRAÇÃO

O serviço de vigilância aduaneira tanto brasileiro quanto argentino, funcionam 24h/dia e se localizam no mesmo complexo, respeitando-se, apenas, a precedência de origem e destino.

Devido a essa proximidade, que apenas a ACI do Centro Unificado de Fronteira oferece, a integração das duas Aduanas é considerável, pois permite trocas de informações de inteligência, bem como, de ferramentas de apoio para a vigilância da fronteira no combate aos crimes transfronteiriços, cumprindo o que determina o art. 3º do Acordo de Recife

A Aduana Argentina, em especial, conta com um centro de cães de faro na Área de Controle Integrado, bem como, com um scanner para fiscalização de cargas e veículos. Quando há solicitação brasileira de apoio, seja do cão de faro ou do *scanner*, a Aduana Argentina se coloca em pronto atendimento às demandas brasileiras para uma fiscalização conjunta, e vice-versa.

Essa integração das Aduanas Brasileira e Argentina, construída em longos anos de convivência (25 anos de concessão do CUF), se mantém com tranquilidade e em respeito à boa convivência no recinto, à história missioneira que une os dois povos fronteiriços, e objetiva, principalmente, a cooperação internacional no combate aos crimes transfronteiriços, sempre observando o espaço jurisdicional e a precedência de cada uma, conforme o art. 2º do Acordo de Recife.

Considerando que o ACI do Centro Unificado de Fronteira integra os controles aduaneiros brasileiro e argentino num só local (24h/dia), e conta, ainda, com a vigilância e segurança da *Gendarmeria* 24h/dia, verifica-se que os índices dos delitos transfronteiriços que transitam pela área fronteira terrestre são muito baixos e de menor potencial ofensivo.

Essa vigilância 24h/dia da ACI, a torna muito vigiada, dificultando que o crime organizado utilize essa rota terrestre para seus fins escusos, obrigando-o a migrar e desenvolver novas rotas, especialmente, pela via fluvial.

A ACI integra, também, os órgãos de imigração dos dois países (Polícia Federal - BR e *Migraciones* - AR), o que facilita e agiliza o controle migratório. Assim, os viajantes (turistas e tripulantes) ao cruzarem a fronteira, solucionam a parte imigratória e aduaneira no mesmo local e numa única parada do veículo, recebendo, se assim necessitar, informações turísticas e de hotéis, o que proporciona tranquilidade e segurança a todos que cruzam a fronteira.

A proximidade física de todos os órgãos brasileiros e argentinos no Centro Unificado de Fronteira permite que o diálogo seja frequente, de forma que, problemas e desafios do dia a dia, que envolvam suas competências, sejam resolvidos de forma simples e rápida, sem maiores conflitos de interesse e complexidade burocrática.

Essa integração geográfica dos operadores fronteiriços gera segurança operacional e emocional de todos os agentes envolvidos, bem como, proporciona agilidade nos trâmites da fronteira.

CENTRO UNIFICADO DE FRONTEIRA: IMPORTÂNCIA SOCIAL E ECONÔMICA PARA A REGIÃO FRONTEIRIÇA

O Centro Unificado de Fronteira, além de permitir a integração dos órgãos e serviços públicos, também propicia que a integração social entre os povos se estabeleça, a começar pelo corpo de funcionários da concessionária que é formado por argentinos e brasileiros, que convivem no mesmo ambiente de trabalho, trocando informações, conhecimentos e cultura.

O CUF é um local onde brasileiros e argentinos, separados apenas por uma linha imaginária de territorialidade, se unem com os mesmos objetivos. Essa proximidade conferida pelo recinto aduaneiro, e pela própria história missioneira das duas cidades fronteiriças, permite que os países caminhem na mesma direção, qual seja, desenvolvimento econômico, social e cultural.

O próprio comércio internacional já permite essa proximidade das pessoas, pois a cooperação mútua é fundamental para o sucesso das operações. Desta feita, no recinto aduaneiro é comum observar momentos entre brasileiros e argentinos nas refeições, nas rodas de chimarrão (muito comum nas duas culturas), comportamentos e amizades que enriquecem as relações interpessoais dos dois países.

Com a construção da ponte e a instalação do CUF as cidades de São Borja e Santo Tomé passaram a ter uma nova dinâmica social e econômica.

Assim aponta Muriel Pinto, Ronaldo Colvero e Alex Retamoso ²²:

Assim como ensina Carneiro (2015) a construção da ponte contribuiu para articulação de atores locais, regionais e nacionais em prol de diversas políticas territoriais, como foram à construção das rodovias de acesso; construção do primeiro Centro Unificado de Fronteira (CUF); melhorias aos acessos municipais; aumento das políticas públicas de segurança e do contingente de atores de controle na fronteira; rede de atores especializados no comércio exterior; e constituição da rede territorial Belo Horizonte-São Paulo-São Borja- Córdoba-Rosário- Assunção-Santiago.

Se por um lado, muitas críticas surgiram, por conta da extinção da balsa e do aumento do controle no comércio transfronteiriço com a Área de Controle Integrado, diminuindo, substancialmente, o tradicional comércio formiga, dos chamados *chibeiros*, por outro lado, houve um incremento na economia formal das cidades gêmeas, pois a construção da ponte e de toda a estrutura do Centro Unificado de Fronteira trouxeram novos investimentos, tanto relacionados ao comércio exterior, quanto a empreendimentos comerciais e de serviços para as cidades fronteiriças.

Diante disso, a economia formal passou a movimentar a cidade. Universidades se instalaram em ambos os lados, levando um novo público de estudantes às cidades gêmeas.

Nesse quesito, vale lembrar, a instalação da faculdade de medicina em Santo Tomé, que atrai muitos estudantes brasileiros, de várias regiões do país, desde o norte ao sul do Brasil, e a diversidade dos cursos superiores das universidades públicas em São Borja-RS. Também, em tempos normais (na pandemia com o fechamento das fronteiras, ficou suspenso), o ponto de fronteira conta com linha de ônibus binacional, que atende os dois países e é mais uma ferramenta de integração fronteiriça.

Segundo Carneiro Filho²³, Santo Tomé – Corrientes/AR foi o município argentino que mais cresceu (CARNEIRO FILHO, 2008), de 1998 a 2008, não

²² Muriel Pinto, Ronaldo Bernardino Colvero et Alex Sander Barcellos Retamoso. Integração ou separação? Uma reflexão sobre a governança territorial no Prata a partir da construção da ponte da integração São Borja-Brasil/ Santo Tomé-Argentina, **Confins** [En ligne], 31 | 2017, mis en ligne le 10 juin 2017, consulté le 07 septembre 2021. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/11960>; DOI: <https://doi.org/10.4000/confins.11960> . Acesso em: 16 ago. 2021.

coincidentemente, com a chegada da ponte da integração e do Centro Unificado de Fronteira.

Destaque-se, a propósito, a instalação do cassino em Santo Tomé-Corrientes, que atrai vários turistas do Rio do Grande do Sul e de outros estados, e a instalação do *free shop* em São Borja/RS, empreendimentos que contribuem para o desenvolvimento econômico da região e a integração social entre os povos.

Essa nova dinâmica instalada nas cidades gêmeas após a construção da ponte e do centro unificado de fronteira, não se resume a um simples cruzamento de mercadorias, tem a ver com convivência, com trocas de experiências, com cooperação entre povos, e com desenvolvimento econômico de Brasil e Argentina.

O Centro Unificado de Fronteira é um empreendimento público-privado sólido e de sucesso no comércio exterior, pois entrega segurança e qualidade às operações mercantis, migratórias e aduaneiras, bem como, atrai investimentos às cidades fronteiriças envolvidas e permite a inserção de moeda na economia local.

Segundo informações do relatório²⁴ da comissão multissetorial, formada por diversas entidades de inúmeros setores das economias brasileira e argentina, tais como, ACISB, FIERGS, CDL, Associação Nacional de Transportes de Cargas e Logística, Câmara Empresarial Argentino-Brasileiro, “Corresponsalia CDA Santo Tome”, ABTI, a concessionária, filial brasileira, recolheu, de 2008 a 2020, R\$ 15.815.357,05 só em tributos federais e 845.883,00 em tributos municipais.

Segundo essa Comissão multissetorial:

Além disso, a empresa consome em média no comércio local de São Borja em torno de R\$ 10.000.000,00 por ano com materiais de construção, limpeza, material de escritório, entre outros produtos e serviços. Apenas serviços de pavimentação asfáltica, é contratada fora do município e o custo corresponde apenas a 10% do que é gasto na cidade.

²³CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. **Interações Espaciais e Cidades-Gêmeas na Fronteira Brasil-Argentina: São Borja/Santo Tomé – Itaqui/Alvear.** Disponível em: <http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2008-interacoes-espaciais-zf-brasil-argentina-CPCF.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2021.

²⁴ Fonte: Relatório Comissão Multissetorial – arquivo pessoal

Essa comissão, acima apontada, foi formada num momento de total desesperança da comunidade local e estadual, bem como, dos setores comerciais e econômicos envolvidos, diante do fim da concessão do complexo aduaneiro – 29 de agosto de 2021.

Considerando o desinteresse inicial brasileiro para renovação contratual da concessão pelo Brasil ou nova licitação para tal fim, e diante, da clara intenção do governo argentino de estatizar o complexo, formou-se uma comissão multissetorial, com apoio de vários políticos brasileiros, que elaborou um documento para os Ministérios da Casa Civil e da Infraestrutura, a fim de levar a real e destacada importância do centro unificado de fronteira, nos moldes parceria público-privada, para o comércio internacional, para a integração social e para a economia local e regional.

Destaca-se que, muitas famílias das cidades gêmeas dependem, economicamente, do funcionamento do complexo aduaneiro, nesse formato de parceria pública (binacional) e privada (concessão).

Conforme o Decreto nº 3.467/2000, que promulgou o Acordo entre Argentina e Brasil, para funcionamento do Centro Unificado de Fronteira, brasileiros estão autorizados a trabalhar no complexo, com extensão das leis trabalhistas e previdenciárias. Nesse sentido, o contexto aduaneiro permite a formação de uma mão-de-obra especializada em comércio exterior.

No CUF estão instalados em torno de 34 empresas privadas, que empregam em torno de 400 brasileiros, além de outras empresas envolvidas, indiretamente, como postos de gasolinas (que prestam serviços às transportadoras), seguradoras, restaurantes, mercado imobiliário, papelarias, dentre outros segmentos, que geram em torno de 750 empregos no mercado local²⁵.

Vale ressaltar, o investimento privado no controle sanitário do recinto aduaneiro no combate à COVID-19. Segundo informações da Mercovia S.A. foram realizados 639 testes em motoristas argentinos, que residem em Santo Tomé, a

²⁵ Fonte: Relatório Comissão Multissetorial Relatório – arquivo pessoal

pedido do governo argentino local, 156 testes de *swab* coletados e encaminhados para laboratório particular em São Borja - RS, 80 testes foram coletados e encaminhados para o LACEN em Porto Alegre – RS, este é exclusivo para motoristas brasileiros do transporte internacional de cargas e 925 testes rápidos realizados no centro unificado de fronteira.

Desde o início da pandemia, a concessionária aumentou o rigor no ingresso de pessoas no centro unificado de fronteira, permitindo a entrada apenas de trabalhadores do complexo, e motoristas do transporte internacional de cargas, evitando, assim, o fluxo desnecessário de pessoas no recinto. Também investiu em barreiras sanitárias dos dois lados (BR e AR) para aferição de temperatura corporal na entrada e saída do centro unificado, e destaque-se, também, foram aplicadas até julho de 2021, 490 doses de vacinas (primeira dose).

Diante dos fatos, percebe-se que, perante tantas desordens administrativas, sociais e econômicas provocadas pela pandemia do Coronavírus, seria inviável para os governos argentino e brasileiro fazerem gestão sanitária, com recursos públicos, dentro recinto aduaneiro com eficiência e qualidade.

CONCESSÃO INTERNACIONAL DO CENTRO UNIFICADO DE FRONTEIRA (ÁREA DE CONTROLE INTEGRADO)

A concessão da área implantada no CUF São Borja/Santo Tomé segue uma ordem de regramentos específicos, na forma indicada na cláusula quarta do Contrato de Concessão, qual seja,

A CONCESSÃO reger-se-á pelo CONTRATO e seus anexos, pelo Edital de licitação e de seus anexos, pelo Acordo Internacional de 22 de agosto de 1989 e seus Acordos complementares e pela Legislação ordinária de ambos os PAÍSES, nesta ordem de precedência.

Observa-se, portanto, que o contrato de concessão do Centro Unificado de Fronteira por ser internacional não segue, exclusivamente, as leis brasileiras. Aliás, as Leis nº 8.666/93 (Lei Licitações e Contratos), que será suprimida pela Lei nº 14.133/2021, e a Lei nº 8.987/1995 (Lei Concessões) se aplicam subsidiariamente.

Dessa forma, algumas especificidades merecem ser apontadas. Conforme a cláusula nona do respectivo contrato de Concessão Internacional, a Concessionária tem sua remuneração, primordialmente, captada pelas tarifas de pedágio cobradas de todos os usuários, respeitadas pontuais exceções, quando da passagem pela barreira.

De forma secundária, a remuneração se dá por serviços prestados dentro do pátio da ACI do Centro Unificado de Fronteira, tais como, armazenagem, enlonamento, movimentação de carga, dentre outros.

Importante destacar que essa forma de remuneração da Mercovia S.A traz algumas polêmicas, pois, se de um lado, pode parecer pesada ao bolso de turistas que transitam pela barreira de pedágio, por outro lado, aos operadores do comércio exterior (importadores, exportadores, transportadores), a cobrança por passagem parece ser mais atrativa economicamente.

Considerando toda a estrutura, tecnologia, integração e agilidade, que torna a Área de Controle Integrado do Centro Unificado de Fronteira destaque no MERCOSUL, como o modelo de integração mais próximo do exigido no Acordo de Recife, grandes empresas que operam no comércio exterior (montadoras de veículos, e perecíveis -frutas e verduras- principalmente), e que necessitam de agilidade no fluxo comercial, escolhem cruzar a fronteira pelo CUF.

Se for levado em conta a forma de remuneração da Mercovia S.A., diga-se, por pedágio, quanto mais rápido e maior o fluxo de passagem de veículos de carga pelo recinto, melhor e mais remunerável se torna a cadeia comercial, tanto para a concessionária quanto para as grandes empresas que operam no comércio internacional.

Na realidade, não é interessante para cadeia produtiva de nenhuma empresa, que cargas fiquem paradas em recintos alfandegados, como ocorre na maioria dos portos secos de zona primária do país, e muito menos, quando isso é rentável, apenas, a poucos interessados da cadeia logística, qual seja, o concessionário do porto seco e armazéns instalados ao redor do recinto.

Dessa forma, percebe-se que a remuneração da concessão, por meio de passagem, impulsiona o concessionário a investir em tecnologia de informação, em contratação e treinamento de pessoal, a fim de melhorar a agilidade do fluxo do recinto, e, por conseguinte, torná-lo rentável para todos os envolvidos na cadeia logística – importador, exportador, transportador, concessionária – e, principalmente, para a economia dos países envolvidos.

Mas, frise-se que, esse modelo de remuneração é viável para portos secos em área de controle totalmente integrada, pois a parada única do veículo para a fiscalização simultânea ou sequencial, não impõe demora na liberação da mercadoria, inviabilizando, portanto, a remuneração, apenas, por estadia na carga no recinto alfandegado.

Atualmente, no RS, as ACI, exceto São Borja/Santo Tomé, não são totalmente integradas, portanto, a remuneração dos postos secos se dá por estadia da carga no recinto alfandegado. No modelo padrão de licitação para concessão dos recintos alfandegados, já se estabelece a receita bruta do concessionário com base em movimentação e armazenagem da carga.

Vale destacar, também, que apesar do modelo do Centro Unificado de Fronteira ser um destaque entre os recintos alfandegados, o contrato de concessão, firmado 1995, mesmo elaborado na vigência das Leis nº 8666/93 e 8987/95, pecou em alguns aspectos legais, principalmente, no que diz respeito ao fluxo de caixa do empreendimento e modicidade tarifária, como apontou o TCU²⁶ no Acórdão do Plenário 2092/2005.

A concessão do Centro Unificado de Fronteira é binacional, ou seja, Brasil e Argentina, por meio da COMAB (Comissão Mista Argentino-Brasileira), firmaram um contrato de concessão com o Consórcio Impregilo-Iglys-Cigla-Convap para construção de todo o complexo. Não existe esse modelo em nenhuma outra ACI do

²⁶BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2092/2005**. Plenário. Relator: Ministro Vlamir Campelo. Sessão de 30/11/2005. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-25643/NUMACORDAOINT%20asc/0_. Acesso em: 20 ago. 2021.

Brasil, pois é uma parceria público privada *sui generis*, que tem a DELCON, braço executivo da COMAB, como organismo internacional fiscalizador do contrato.

A DELCON possui o grande desafio de intermediar os interesses das duas nações e a concessionária para com o cumprimento do contrato. Apesar das dificuldades jurídicas e executiva da gestora do contrato de concessão, o funcionamento do centro unificado de fronteira se opera de maneira destacável no MERCOSUL, como já relatado em outros momentos.

Vale lembrar também, que o Brasil já possui em sua história outra “concessão *sui generis*”, se assim pode ser chamada, a ITAIPU binacional, gerida por Brasil e Paraguai para a exploração do Rio Paraná para produção de energia elétrica e que entrega enormes contribuições para ambos os países, assim como, o Centro Unificado de Fronteira situado em Santo Tomé/São Borja.

FIM DOS 25 ANOS DE CONCESSÃO DO CENTRO UNIFICADO DE FRONTEIRA E DA ÁREA CONTROLE INTEGRADO

O Centro Unificado de Fronteira tem seu funcionamento amparado pelo Acordo binacional de 22 de agosto de 1989, assinado na cidade de Uruguiana e promulgado pelo Decreto nº 110/91, e pelo Acordo de Recife de 1994, que sustentam o Contrato Internacional de Concessão, homologado no Brasil pelo Decreto 1.781/96²⁷.

Próximo ao final da concessão em 29 de agosto de 2021, e diante do inicial desinteresse brasileiro em renová-la, por questões financeiras e econômicas, o governo argentino, prontificou-se, imediatamente, em estatizar o complexo.

Tal situação, provocou uma comoção local, de todos os órgãos brasileiros, de todos os operadores da cadeia logística do comércio internacional, de várias entidades representativas dos setores envolvidos no comércio exterior, bem como, de todos os setores econômicos, indiretamente, ligados ao CUF.

²⁷ BRASIL. **Decreto nº 1.781, de 10 de janeiro de 1996.** Homologa o Contrato Internacional de Concessão, firmado pela República Federativa do Brasil e pela República Argentina com o Consórcio Impregilo-Iglys-Cigla-Convap. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1781.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201.781%2C%20DE%2010,que%20lhe%20confere%20o%20art._ Acesso em: 30 abr. 2021.

Diante dessa realidade, começou uma movimentação dos órgãos públicos junto aos órgãos centrais para mudança de percepção acerca do complexo aduaneiro, e, no âmbito privado, criou-se uma comissão multissetorial (ACISB, FIERGS, CDL, Associação Nacional de Transportes de Cargas e Logística, Câmara Empresarial Argentino-Brasileiro, “*Corresponsalia* CDA Santo Tome”, ABTI, dentre outras), com apoio de políticos locais, regionais e nacionais, com a finalidade de mostrar a importância econômico-social do Centro Unificado de Fronteira aos Ministérios da Infraestrutura, Economia e Casa Civil.

A fim de resolver a referida situação, em caráter emergencial, o Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Carlos Alberto Franco França, e o Ministro de Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da República Argentina, Felipe Carlos Solá em reunião, no dia 19 de julho de 2021, decidiram autorizar a prorrogação da concessão por mais 365 dias, prorrogáveis por 365 dias, se as partes assim decidirem²⁸.

O Acordo, homologado pelo Decreto nº 10.781, de 26 de agosto de 2021, que autoriza a prorrogação da concessão, ainda, determina:

As Partes instruem a Comissão Mista Brasileiro-Argentina para a Ponte Internacional São Borja - Santo Tomé, em coordenação com os diferentes organismos técnicos que operam no Centro Unificado de Fronteira São Borja - Santo Tomé (CUF) e na Ponte Internacional São Borja - Santo Tomé, a, durante o prazo de vigência da prorrogação, elaborar e propor as estratégias e procedimentos para a continuidade do desenvolvimento das atividades no mencionado CUF e Ponte Internacional São Borja - Santo Tomé, para o período posterior à referida prorrogação, em linha com as atribuições da Comissão Mista Brasileiro-Argentina já definidas no Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina [...].

Caberá a COMAB, juntamente, com os órgãos técnicos que operam no Centro Unificado de Fronteira proporem novos caminhos para o complexo, a fim de manter o desenvolvimento das atividades já realizadas.

²⁸ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Acordo para Prorrogação do Contrato Internacional de Concessão da Ponte Internacional São Borja – Santo Tomé e Infraestruturas conexas**. Publicado no DOU em 18/08/2021, Edição: 156, Seção: 1, Página: 227. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/acordo-para-a-prorrogacao-do-contrato-internacional-de-concessao-338987226>. Acesso em: 18 ago. 2021.

O fato é que, o fim da concessão e o repasse de todo o complexo para controle do governo argentino, caso ainda ocorra, poderá comprometer o funcionamento de todo CUF. A iniciar pelo funcionamento da Área de Controle Integrado que, salvo disposição em contrário, passaria ser regido, apenas, pelo Acordo de Recife e seu Protocolo Adicional, sem nenhum instrumento específico binacional de funcionamento do recinto aduaneiro.

Sabe-se que a Área de Controle Integrado de São Borja/Santo Tomé é referência e destaque no MERCOSUL, mas, só se mantém em evidência porque, além de ser regida pelos Acordos Internacionais que trazem base legal ampla, também, segue o modelo de parceria público-privado, amparados por acordos específicos.

Ou seja, tanto os países signatários dos acordos quanto a concessionária possuem obrigações junto ao funcionamento do recinto alfandegado, conforme o Acordo Internacional de Funcionamento do Centro Unificado de Fronteira (homologado pelo Decreto nº 3467/2000). Além disso, possui um organismo misto binacional, COMAB, a quem compete fiscalizar o contrato de concessão e o funcionamento do complexo, evitando atritos e abusos de autoridade por parte dos entes envolvidos.

A ausência de instrumento jurídico específico e binacional das ACIs localizadas em território estrangeiro, sem detalhar as posturas de cada órgão, a condução dos trabalhos administrativos e sanitários, gera insegurança jurídica a todos os seus usuários, podendo dar lugar a conflitos entre órgãos e situações de abusos de autoridade.

Segundo estudo²⁹ feito pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), atualmente COSIPLAN, a Área de Controle Integrado situada em São Borja/Santo Tomé foi considerada a mais próxima do modelo ideal de uma passagem fronteiriça e recomendada como um exemplo de boa prática a ser seguido na América do Sul.

²⁹ DELEGAÇÃO DE CONTROLE – DELCON-COMAB. Estrutura do Centro Unificado de Fronteira. **Estudo do BID para a IIRSA**. Disponível em: <https://www.delconcomab.com.br/site/index.php/pt-br/estrutura>. Acesso em: 28 ago. 2021.

Nenhum cruze de Fronteira dentre os pesquisados nas tarefas de campo – nem da região – cumpre de forma completa as condições definidas para caracterizar o perfil desejável. São Tomé (AR) – São Borja (BR) é o único que reúne todas as condições em matéria de integração física, infraestrutura e equipamentos.

ACI sem participação privada (concessão) não entrega os melhores serviços. Basta uma visita à ACI sediada em *Paso de los Libres* (AR)/Uruguiana, responsável pelo trânsito vicinal e turístico, onde a vigilância aduaneira (bagagem) da Receita Federal do Brasil opera, que se verá as condições precárias de trabalho no recinto. Por um tempo, a RFB se retirou da ACI *Paso de los Libres* devido às condições sanitárias das instalações e por atritos de jurisdição.

O TCU em Decisão 1.645/2002³⁰ – Plenário já cita as dificuldades de instalação na ACI de *Paso de los Libres*,

110. É preciso levar-se em consideração as dificuldades para a instalação dos organismos brasileiros no lado argentino, uma vez que se torna necessária a destinação de instalações em boas condições de uso, o que hoje não ocorre, consoante se pôde verificar em visita efetuada ao local preestabelecido para o funcionamento deste tipo de logística.

111. Resguardada a competência e a jurisdição deste Tribunal, visitou-se, acompanhados por técnicos da Receita Federal, as instalações do Complexo, ouvindo-se relatos de várias questões relacionadas à precariedade da infraestrutura e às deficientes condições de segurança do local, além de ser necessário que se estabeleçam claramente normas acerca da circulação de servidores e usuários brasileiros naquele País.

Inúmeras são as dificuldades sanitárias e de segurança jurídica dos órgãos brasileiros em permanecer em ACI de zona primária, exclusivamente estatais, em países estrangeiros sem amparo legal específico do recinto aduaneiro.

O fim da concessão do CUF, além de causar uma queda na qualidade sanitária do recinto, afetará, diretamente, as atividades da Área de Controle Integrado, pois o sucesso do recinto alfandegado, se dá pela parceria pública binacional e privada (concessionária) ali em funcionamento. Enquanto cada país

³⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1645/2002**. Plenário. Relator: Ministro Vlamir Campelo. Sessão de 04/12/2002. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-13583/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 15 ago. 2021.

cuida de suas atividades-fim, a concessionária se ocupa em manter o recinto em perfeito funcionamento (infraestrutura e atividades-meio).

O fato é que, diante de uma ausência de concessão do CUF, como cogitado pelos órgãos centrais brasileiros em 2020, com a proximidade do fim do prazo da concessão inicial, todo o trabalho realizado pela concessionária seria repassado aos órgãos públicos, comprometendo, de forma direta, a celeridade dos procedimentos no recinto aduaneiro e a qualidade das atividades-fim.

A carência de pessoal nos órgãos de fiscalização brasileira, em especial, em áreas de fronteira, é grande, e isso impossibilitaria a abrangência de todas as etapas do fluxo comercial e causaria enormes prejuízos econômicos ao País.

Outra questão que impactaria, diretamente, nos processos aduaneiros da Área de Controle Integrado São Borja/Santo Tomé, seria a ausência de fiel depositário das mercadorias internacionais habilitado junto à Receita Federal do Brasil, pois a concessionária atual possui esta condição.

Vale destacar que, caso a estatização argentina do Centro Unificado de Fronteira de fato ocorra, os órgãos brasileiros se encontrarão numa insegurança jurídica sem tamanho. Na seara privada, poderá provocar, ainda, desempregos, ou na melhor das hipóteses, o deslocamento de todos os operadores privados do comércio exterior para o território brasileiro, pois as leis trabalhistas, previdenciárias só se estendem ao território argentino por conta do Acordo de funcionamento do CUF, assinado pela Argentina e Brasil.

Esse deslocamento para a cidade de São Borja-RS, atrapalharia, de forma concreta todo o fluxo aduaneiro, pois desintegraria toda cadeia logística privada, que hoje encontra-se toda concentrada no Centro Unificado de Fronteira, e causaria uma total desorganização da cidade de São Borja, com o fluxo e trânsito de caminhões pelo centro da cidade, já que cada órgão se situa em locais distintos, o que ocasionaria um retrocesso gigante ao comércio exterior da região, causando impacto direto na economia local, regional e do país, como um todo.

Diante da prorrogação em caráter emergencial (365 dias prorrogáveis por mais 365 dias), todos os operadores do comércio exterior e os órgãos públicos, em especial, aqueles que estão na fronteira, podem respirar e trabalhar para que o novo modelo a ser apresentado pela COMAB, mantenha a excelência do modelo atual, caso contrário, cairá por terra os 25 anos de qualidade e de referência de integração no MERCOSUL, que custou mais de 10 anos para se concretizar.

A IMPORTÂNCIA DA PARCERIA PÚBLICO - PRIVADA: INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA E QUALIDADE NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

Com a globalização e integração da economia mundial, a fonte de recursos para investimentos em infraestrutura, se tornou limitada e insuficiente, obrigando aos países a adotarem uma nova postura para o desenvolvimento, qual seja, buscar investimentos privados para o setor, tanto nos países desenvolvidos, quanto naqueles em desenvolvimento.

Segundo Terezinha Moreira e Maria Christina:

Um dos caminhos mais frequentemente adotados nos anos recentes tem sido *project finance*, por meio do qual os países vêm procurando desenvolver mecanismos de atração de capitais privados para estruturação e viabilização de investimentos em 'infraestrutura' (basicamente econômica), reconhecida, cada vez mais, como uma indústria de serviços. (REVISTA DO BNDES, RIO DE JANEIRO, V.1, N.2, P 27 a 46, DEZ.1994)³¹.

De acordo com as peculiaridades de cada nação, esse movimento foi tomando força variada e particular:

³¹ MOREIRA, Terezinha; CARNEIRO, Maria Christina Fontainha. A parceria público-privada na infraestrutura econômica. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 27-46, dez. 1994. Disponível em: [Biblioteca Digital do BNDES: A parceria público-privada na infra-estrutura econômica](#). Acesso em: 10 ago. 2021 Acesso em 10 de agosto de 2021.

Incapacitados de dar continuidade a uma tradição histórica de financiamento fiscal dos grandes investimentos públicos, governos de diversos países identificaram, na parceria com o setor privado, uma alternativa para viabilizar projetos de infraestrutura e de provisão de serviços públicos.

Foi no Reino Unido que tal movimento se deu com maior intensidade. Em 1992, ainda sob a administração do conservador John Major, foi lançado o embrião do programa de parcerias inglês, a Private Finance Initiative (PFI). Como a própria terminologia denota, o objetivo principal era viabilizar projetos por meio do financiamento privado, uma vez que a capacidade de implementá-los da forma tradicional, se não estava esgotada, estava ao menos reduzida pelos limites impostos pelo Tratado de Maastricht.

O Brasil, diante do mesmo desafio global de limitação e insuficiência de recursos financeiros, demandas por investimentos em infraestrutura, necessidade de desenvolvimento e integração comercial, também, tem se debruçado, desde 1990, na regulamentação dos investimentos privados nos segmentos de ordem pública. No entanto, as Parcerias Público-Privada (PPP's), é tema recente, e só veio ser regulamentado em 2004, com a Lei nº 11.079.

Diante da escassez dos recursos públicos, a PPP se mostra como uma possibilidade de atrair capitais privados para alavancar a infraestrutura do País. Investimentos complexos e de grande monta se mostram possíveis de serem executados nessa proposta de parceria, oportunizando ao Estado concentrar suas forças em atividades tipicamente essenciais.

Mas, a importância das PPP's perpassa os aspectos financeiros. A contribuição das parcerias tem tomado destaque na qualidade e eficiência dos serviços prestados, pois o aporte de recursos permite qualificação de pessoal, investimento em tecnologias de ponta, manutenção de prédios públicos, dentre outros aspectos.

Diante dessa nova realidade do Estado Brasileiro, foi criado, em 2016, o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), que se destina “à ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da

celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização³².

Atualmente no Brasil, há várias parcerias público-privadas (sentido *lato*) em curso, dentre elas, as que se referem aos recintos alfandegados tanto de zonas primárias quanto de zonas secundárias. Em regra, as licitações dos recintos aduaneiros são de responsabilidade do Ministério da Economia, por intermédio da Receita Federal do Brasil, e se operam por meio de permissão ou concessão.

No entanto, a ACI instalada no centro unificado de fronteira São Borja/Santo Tomé possui algumas peculiaridades. Como o CUF é resultado de um Acordo Binacional entre Argentina e Brasil, o seu contrato de concessão com o consórcio Impregilo-Iglys-Cigla-Convap, por ter envolvido obra pública da ponte da integração, acessos rodoviários e centro unificado, é de responsabilidade do Ministério da Infraestrutura.

É importante frisar que a ACI do Centro Unificado de Fronteira, não se destaca no MERCOSUL apenas pelo seu complexo estrutural, mas por entregar serviço público de qualidade, pois conseguiu unir habilidades do setor privado e público num só recinto.

A otimização da mão-de-obra pública e a completa integração dos controles aduaneiros, migratórios, sanitários e fitossanitários, zoo-sanitários e de transporte, só são possíveis porque existe um parceiro privado dedicando-se apenas às atividades-meio do recinto, investindo recursos em tecnologia, infraestrutura e saneamento para melhor atendimento às demandas públicas.

Considerando que a concessão do CUF teve um aporte de 8 milhões de dólares pelos países e que a remuneração da concessionária se dá por tarifas e prestação de serviços aos seus usuários, é possível enquadrar essa PPP na qualidade de patrocinada. No entanto, a presente concessão foi realizada antes da vigência das Leis nº 11.079/2004, Lei nº 13.334/2016 e da Lei nº 13.448/2017, de

³² BRASIL. **Lei Federal nº 13.334, de 13 de setembro de 2016**. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13334compilado.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.

forma que, não existia à época o instituto da parceria público privada em sentido estrito, apenas, a concessão tradicional, regida pela Lei nº 8.987/95.

Diante da celeuma que se instalou na renovação da concessão do CUF, da prorrogação precária e urgente por 365 dias (prorrogáveis por mais 365 dias), que se autorizou no dia 18 de julho de 2021 e, principalmente, da importância que o complexo tem para o comércio internacional, para a economia local e regional, é chegada a hora da COMAB e de todos os órgãos públicos que atuam na Área de Controle Integrado planejarem uma nova realidade para o Centro Unificado de Fronteira.

A concessão que se instala no CUF, assim como outras que funcionam muito bem no país, são exemplos de que a parceria público-privada funciona. Essa parceria permite que os serviços prestados pelo parceiro privado sejam eficientes e de qualidade, pois exige que concessionária invista em tecnologia, em treinamento de pessoal, em saneamento e higienização do complexo, a fim de tornar seu recinto vantajoso e atrativo para novos clientes, e, ainda, contribuir para que o setor público se ocupe, apenas, com suas atividades-fim.

É complexa a situação jurídica e política do CUF, pois é pautado em um Contrato Binacional, que possui como órgão fiscalizador do contrato, um organismo internacional misto, COMAB, quem tem enfrentado desafios para executar suas atribuições, e, para agravar a situação, os dois países, ainda, sofrem com desencontros de ideologias políticas.

O programa de parceria de investimentos (PPI) do governo federal, é o instrumento atual que permite a priorização de projetos de PPP de grande relevância, portanto, é necessário, nesse período de prorrogação precária do contrato de concessão do CUF (365 dias + 365 dias), que seja elaborado um estudo técnico e jurídico aprofundado, um planejamento estruturado e executável para qualificar tal projeto no programa, e permitir a continuidade do excelente serviço prestado no recinto alfandegado.

Vale, também, apontar que a Lei nº 13.448/2017 estabelece diretrizes para a prorrogação e a nova licitação dos contratos qualificados dentro do programa de parcerias de investimentos.

Como já demonstrado no trabalho, para manter a excelência dos serviços prestados no centro unificado de fronteira, se faz necessária a participação privada no complexo, pois caso a ideia de estatização se mantenha, como cogitou o governo argentino, os serviços públicos, por incapacidade econômica dos países, serão reduzidos à precariedade.

ACI SÃO BORJA/SANTO TOMÉ: EXEMPLO DE BOA PRÁTICA PARA OUTRAS ACIS DO BRASIL

Em 16.885,7 km de fronteira terrestre, o Brasil conta, atualmente, com 18 ACIs. Para um país de grande extensão fronteira com um histórico de inúmeros acordos de integração e expansão econômica, social e comercial, percebe-se pouca evolução nessa pauta.

De norte a sul do Brasil, várias realidades se encontram e se desencontram, e esse, talvez, seja o maior desafio brasileiro de integrar as peculiaridades de cada localidade. Para cada fronteira, há uma realidade econômica, social, cultural e política.

Num comparativo, de norte a sul, percebe-se que, o investimento em integração e infraestrutura das fronteiras concentra-se em sua maior parte na região sul do país. Vários são os fatores que provocam essa realidade disparada, tais como, tipo de fronteira (seca ou fluvial), tipo de economia da região, característica dos países do MERCOSUL em conexão, visão e vontade política dos representantes políticos, dentre outros.

Aldomar Rückert e Camilo Carneiro³³ apontam bem como funciona a dinâmica fronteira:

³³ RÜCKERT, Aldomar A.; CARNEIRO, Camilo Pereira. Políticas territoriais na América do Sul: infraestruturas de conexão e repercussões em regiões periféricas. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da.; SILVA, G. de V. (Orgs.). **Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas**. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 11-39.

Em regiões fronteiriças, quando coexistem médias ou altas densidades de capital, técnicas e populacionais em ambos os lados dos Estados nacionais há a possibilidade de surgirem processos intensos de transfronteirização, isto é, articulações e conexões supranacionais que podem abranger desde a vida cotidiana das populações até a implantação de infraestruturas que possibilitam as conexões transfronteiriças. Este é o caso do Eixo MERCOSUL-Chile, onde estes indicadores coexistem com uma vida de relações transfronteiriças intensas. Por outro lado, onde as regiões fronteiriças são espaços opacos e distantes dos centros políticos ou econômicos, a fluidez para o interno e externo pode inexistir, tendendo para situações de periferias extremas desconectadas de processos de integração e transfronteirização.

Diante da continentalidade do Brasil, os desafios da desconexão são sentidos na carne pelos moradores das fronteiras mais distantes e desassistidas social e economicamente. Mas, naquelas regiões, principalmente, centro-sul do país onde concentra-se maior dinâmica econômica, social e populacional a integração se torna mais palpável.

No entanto, percebemos que nos grandes pontos de fronteira alfandegados, como por exemplo Foz do Iguaçu e Uruguaiana, mesmo com gigantescas movimentações comerciais, ainda, sofrem com defasagem de investimentos em infraestrutura no que se refere ao comércio exterior.

Rapidamente se percebe a deficiência de infraestrutura diante da demanda, ocasionando superlotação do recinto aduaneiro, demora na liberação de cargas, por ausência de integração dos órgãos fiscalizadores dos países fronteiriços, custo alto da cadeia logística, ausência de segurança para os usuários do recinto aduaneiro, dentre outros.

Santa Helena (PR/Brasil) e Puerto Indio (PY) é, segundo o site da Receita Federal do Brasil, também uma ACI considerada totalmente integrada, com cabeceira única do lado brasileiro, no entanto, o caos desse ponto alfandegado se instala na infraestrutura de cruzamento da fronteira, pois depende de balsa e, ainda, sofre com estradas totalmente sem asfalto do lado paraguaio, o que gera recorrentes manifestações e fechamento daquela fronteira.

Comparando com os citados recintos alfandegados, depreende-se que a ACI, instalada em Santo Tomé (AR)/São Borja (BR), possui infraestrutura e gestão de

qualidade que permitem agilidade e eficiência em todo o fluxo da cadeia logística do comércio exterior, pois, além de toda estrutura predial e sanitária do CUF, conta também com acessos rodoviários de qualidade e uma ponte de 1.400m ligando os dois países.

De fato, o primeiro Centro Unificado de Fronteira do Mercado Comum do Sul, instalado no reduto das missões jesuíticas brasileiras (RS) e argentinas (Corrientes), possui uma ACI que é exemplo de agilidade, eficiência e integração, bem como, ocupa um lugar de destaque, no MERCOSUL, como exemplo de boa prática, que deveria ser replicado em tantas outras ACIS do País tão importantes quanto ACI São Borja/Santo Tomé para o comércio exterior.

Desse modo, os olhares do governo brasileiro precisam ficar mais atentos ao que cada ponto de fronteira tem a oferecer para o desenvolvimento do país, replicando os modelos de sucesso e continuar incentivando as parcerias público-privadas para dar seguimento aos investimentos de infraestrutura que o país tanto necessita.

CONCLUSÃO

O Brasil, com sua realidade geográfica continental, possui o privilégio e, ao mesmo tempo, o desafio de ter as mais variadas experiências fronteiriças. Do norte a sul, os mais de 16.800 km de fronteira terrestre impõem ao País realidades muito distintas umas das outras.

Esses pontos tão distantes dos grandes centros comerciais do país, que carecem de uma pauta mais atenciosa direcionada ao desenvolvimento econômico-social, possuem potencial estratégico para a integração física, social, comercial e econômica fronteiriça tão almejada pelos países.

O Brasil, com o propósito de desenvolver e aprofundar as parcerias comerciais no Mercosul, tem firmado vários acordos binacionais, a fim de promover esse desenvolvimento regional.

Depois de quase dez anos de negociação com a Argentina (1988 – 1997), as cidades gêmeas São Borja (Rio Grande do Sul - BR) e Santo Tomé (Corrientes - AR)

passaram a vivenciar uma nova realidade econômica, comercial e social com a construção da ponte da integração e do primeiro e único centro unificado de fronteira (CUF) do MERCOSUL, com área de 90 ha e, aproximadamente, 12.000 m² construídos.

Esse ponto fronteiriço, tão importante para o comércio internacional latino-americano, tem o privilégio de contar com uma área de controle integrado (ACI), que se destaca por ser o único modelo no MERCOSUL, que consegue executar, com mais proximidade, o proposto no Acordo de Recife, ou seja, em seu modelo de integração completo, permite que todos os controles aduaneiros, migratórios, sanitários e fitossanitários, zoo-sanitários e de transporte sejam executados num só lugar, simultânea ou sequencialmente, com apenas uma única parada do veículo.

Esse modelo de integração (ACI totalmente integrada) conjugado com toda a infraestrutura que o complexo oferece, quais sejam, áreas externas alfandegadas, ponte e acessos rodoviários (brasileiro e argentino) em excelentes estados de uso e de manutenção, entrega a todos os seus usuários rapidez, eficiência e qualidade dos serviços públicos prestados no centro unificado de fronteira.

O CUF é mais uma importante ligação entre o Brasil e os grandes centros e portos dos países vizinhos, principalmente, Argentina, Chile e Peru. É “o local responsável por 1/3 de todo comércio internacional rodoviário brasileiro³⁴”, bem como, por 20% das mercadorias com destino à Argentina, e local de entrada de 25% de tudo importado do país vizinho³⁵.

Por ser totalmente integrada, de cabeceira única, e com controles simultâneos e sequenciais dos órgãos públicos brasileiros e argentinos, a ACI de São Borja/Santo Tomé se destaca pelo tempo de liberação das mercadorias do recinto alfandegado (cruzamento total da fronteira), sendo considerada mais rápida se comparada a um ponto de fronteira alfandegado tradicional (ex. Uruguaiana), com desembarço em duas cabeceiras.

³⁴ Crescimento de operações nos portos secos intensificam relações. **RBS TV Santa Maria - RS**. Disponível em: https://globoplay.globo.com/v/9854178/?utm_source=whatsapp&utm_medium=share-bar. Acesso em: 13 set. 2021.

³⁵ Fonte: Receita Federal.

Toda essa agilidade e eficiência da ACI, que atrai as maiores fabricantes e montadores de veículos do mundo³⁶, tais como, Toyota (AR e BR), General Motors (AR e BR), Peugeot (AR e BR), Volkswagen (AR e BR), Fiat Chrysler (AR e BR), Volvo (AR, BR, CL e PERU), Scania (AR, BR e CL-PERU), JOHN DEERE (AR E BR), FIAT³⁷, só é possível porque o Centro Unificado de Fronteira é resultado de uma parceria público-privada (PPP).

Não seria viável para os governos argentino e brasileiro, com recursos, exclusivamente, públicos, construir e manter toda a infraestrutura do complexo alfandegado. Nessa dinâmica contemporânea de desenvolvimento econômico, as PPP permitem que parceiros privados direcionem recursos para setores carentes de infraestrutura.

Esse movimento de modernização do Estado, além de permitir a injeção de recursos privados em setores econômicos importantes, também, destaca-se pela qualidade e eficiência dos serviços públicos prestados, pois o diferencial das PPPs não se resume apenas a aportes financeiros em infraestrutura, também, é necessária a entrega de serviços públicos de qualidade à população brasileira.

Desse modo, observa-se que a qualidade e eficiência dos serviços públicos oferecidos na Área de Controle Integrado instalada no Centro Unificado Fronteira São Borja/Santo Tomé é resultado de boa prática de parceria público-privada, que permite agilidade no comércio internacional, segurança, desenvolvimento e integração dos países fronteiriços, e que pode ser estendida a outros pontos de fronteiras alfandegados brasileiros.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 82, de 06 de dezembro de 1989.** Aprova o texto do Acordo para a Construção de uma Ponte sobre o Rio Uruguai, entre as cidades de São Borja e São Tomé, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Argentina, concluído em Uruguiana, em 22 de agosto de 1989. Brasília, DF: CÂMARA DOS DEPUTADOS, [1989]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1989/decretolegislativo-82-6-dezembro-1989-358784-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 ago. 2021.

³⁶ Fonte: Sistema Propulsor/MERCOVIA

³⁷ Fonte: Sistema Propulsor/MERCOVIA

BRASIL. **Decreto nº 1.280, de 14 de outubro de 1994.** Dispõe sobre a execução do Acordo de Alcance Parcial para a Facilitação do Comércio entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, de 18 de maio de 1994. Brasília, DF: Presidência da República, [1994]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d1280.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 1.781, de 10 de janeiro de 1996.** Homologa o Contrato Internacional de Concessão, firmado pela República Federativa do Brasil e pela República Argentina com o Consórcio Impregilo-Iglys-Cigla-Convap. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:HEU2hhHgA4QJ:antigo.infraestrutura.gov.br/images/GEIPOT/legislacao-geipot/1996/96-8-dEC1781.doc+&cd=7&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 3.467, de 17 de maio de 2000.** Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina para o Funcionamento do Centro Único de Fronteira São Borja-Santo Tomé, celebrado em Brasília, em 10 de novembro de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3467.htm#:~:text=DECRETO%20No%203.467%2C%20DE,10%20de%20novembro%20de%201997. Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991.** Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (TRATADO MERCOSUL). Brasília, DF: Presidência da República, [1991]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm. Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 87.054, de 23 de março de 1982.** Promulga o Tratado de Montevideu 1980. Brasília, DF: Presidência da República, [1982]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D87054.htm. Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.334, de 13 de setembro de 2016.** Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13334compilado.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Receita Federal do Brasil. **Ato Declaratório Executivo nº 12**, de 05 de novembro de 2018. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=96327>. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Acordo para Prorrogação do Contrato Internacional de Concessão da Ponte Internacional São Borja – Santo Tomé e Infraestruturas conexas.** Publicado no DOU em 18/08/2021, Edição: 156,

Seção: 1, Página: 227. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/acordo-para-a-prorrogaçao-do-contrato-internacional-de-concessao-338987226>. Acesso em: 18 ago. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Assinatura de Acordo para a Prorrogação do Contrato Internacional de Concessão da Ponte Internacional São Borja – Santo Tomé e Infraestruturas Conexas entre o Brasil e a Argentina. **Nota à imprensa nº 93**. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/assinatura-de-acordo-para-a-prorrogaçao-do-contrato-internacional-de-concessao-da-ponte-internacional-sao-borja-2013-santo-tome-e-infraestruturas-conexas-entre-o-brasil-e-a-argentina. Acesso em: 19 jul. 2021.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **COMUNICADO IRF/SBA/SIANA Nº 0001/2014**. São Borja – RS.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1645/2002**. Plenário. Relator: Ministro Vlamir Campelo. Sessão de 04/12/2002. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-13583/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2092/2005**. Plenário. Relator: Ministro Vlamir Campelo. Sessão de 30/11/2005. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-25643/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRITO, B. M. B. de, & SILVEIRA, A. H. P. (2014). Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista Ddo Serviço Público**, 56(1), p. 7-21. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v56i1.214>. Acesso em: 10 ago. 2021.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. **Interações espaciais e cidades-gêmeas na fronteira Brasil – Argentina: São Borja/Santo Tomé – Itaqui/Alvear**. Disponível em: <http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2008-interacoes-espaciais-zf-brasil-argentina-CPCF.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2021.

COSIPLAN. **Eixos de integração e desenvolvimento da América do Sul (EID)**. Disponível em: <http://iirsa.org/infographic#mcc>. Acesso em: 25 ago. 2021

DELEGAÇÃO DE CONTROLE – DELCON-COMAB. **Estrutura do Centro Unificado de Fronteira. Estudo do BID para a IIRSA**. Disponível em <https://www.delconcomab.com.br/site/index.php/pt-br/estrutura>. Acesso em: 28 ago. 2021.

JORNAL FOLHA DE SÃO BORJA. Movimento na Ponte da Integração em março foi o maior em 9 anos. **Jornal Folha de São Borja**, São Borja, Ano 51. Ed. 4412, p. 6, 17 de abril de 2021.

(RE)DEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS

MOREIRA, Terezinha; CARNEIRO, Maria Christina Fontainha. A parceria público-privada na infraestrutura econômica. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 27-46, dez. 1994. Disponível em: Biblioteca Digital do BNDES: A parceria público-privada na infra-estrutura econômica. Acesso em: 10 ago. 2021.

MURIEL PINTO, Ronaldo Bernardino Colvero.; e RETAMOSO, Alex Sander Barcellos. Integração ou separação ? Uma reflexão sobre a governança territorial no Prata a partir da construção da ponte da integração São Borja-Brasil/ Santo Tomé-Argentina., **Confins** [En ligne], 31 | 2017, mis en ligne le 10 juin 2017, consulté le 07 septembre 2021. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/11960>; DOI: <https://doi.org/10.4000/confins.11960>. Acesso em: 16 ago. 2021.

RBS TB SANTA MARIA. Crescimento de operações nos portos secos intensificam relações. **RBS TV Santa Maria - RS**. Disponível em: https://globoplay.globo.com/v/9854178/?utm_source=whatsapp&utm_medium=share-bar. Acesso em: 13 set. 2021.

RÜCKERT, Aldomar A. & CARNEIRO, Camilo Pereira. “Políticas territoriais na América do Sul: infraestruturas de conexão e repercussões em regiões periféricas”. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da.; SILVA, G. de V. (Orgs.). **Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas**. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 11-39.

A IMPORTÂNCIA DO GOVERNO ELETRÔNICO E DA UTILIZAÇÃO DE TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NO FORTALECIMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA E NO COMBATE AOS CRIMES DE FRONTEIRA

Higor Braga¹

Policial Rodoviário Federal
E-mail: higosb83@gmail.com.

Jefferson Becker²

Policial Rodoviário Federal
E-mail: jefferson.becker@hotmail.com.

Resumo

A nova realidade gerada pela sociedade do conhecimento, que utiliza massivamente ferramentas tecnológicas como *smartphones*, *tablets* e *notebooks* para buscar informações, trouxe a necessidade de criação de estruturas governamentais com foco voltado para implementação de políticas relacionadas ao Governo Eletrônico. O objetivo deste trabalho é compreender como a implementação de ferramentas de tecnologia da informação e comunicação podem aproximar a relação Estado x sociedade e contribuir para um fortalecimento da segurança pública, aumentando a efetividade das ações de enfrentamento aos crimes de fronteira. Para isso, foi realizada uma revisão bibliográfica sobre o tema, concluindo-se que, apesar de existirem várias ações pontuais e efetivas promovidas pelas diversas instituições integrantes da segurança pública, ainda existe uma carência em relação a políticas públicas com abrangência nacional e que promovam a real integração dos dados e universalização das ações, gerando resultados mais satisfatórios e automaticamente interferindo na relação entre Estado x sociedade.

Palavras-chave: E-governo; Governo Eletrônico; Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC); segurança pública; crimes de fronteira.

INTRODUÇÃO

Desde o fim do século XX, intensificou-se o avanço das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) e consolidou-se, conseqüentemente, o estabelecimento das sociedades da informação e do conhecimento. Como reação a esse processo, o poder público afirmou o avanço na implementação de políticas e estratégias de Governo Eletrônico.

¹ Polícia Rodoviária Federal (PRF).

² Polícia Rodoviária Federal (PRF).

No Brasil, a partir de 2000, o Executivo Federal iniciou a estratégia de governança digital denominada “Do Eletrônico ao Digital”, que tem por escopo, em síntese, promover a simplificação de processos, a transparência, a redução de gastos e a maior eficiência dos serviços. Aprimorando, desse modo, a relação entre governo e cidadãos (BRAGA *et al*, 2008).

Diante desse contexto, as agências federais de segurança devem estar inseridas e atuantes no processo. Nesse aspecto, as estratégias de *e-government* (Governo Eletrônico) voltadas à segurança pública devem proporcionar, não só, maior transparência e eficiência na atuação, mas também, instituir plataformas colaborativas, através das quais a sociedade possa contribuir com as políticas e ações de segurança.

Ainda nesse sentido, no mundo globalizado, um dos maiores desafios postos à segurança pública é o enfrentamento aos crimes típicos de fronteira, ou transfronteiriços, uma vez que a agilidade, a flexibilidade e a articulação das organizações criminosas transnacionais adquirem uma enorme vantagem competitiva na exploração da permeabilidade das fronteiras dos Estados.

Assim, o objetivo deste trabalho é compreender como o fortalecimento das políticas de governo eletrônico, através da implementação de ferramentas de tecnologia da informação, pode estabelecer uma relação responsiva e colaborativa entre sociedade e agências federais de segurança pública, aumentando a efetividade das ações de enfrentamento aos crimes de fronteira.

O estudo, que foi desenvolvido a partir de pesquisa bibliográfica e análise de portais das agências de governo no Brasil, tem como recorte temporal o século XXI e está estruturado em cinco seções. Na seção 2, são abordados conceitos gerais de Governo Eletrônico; na Seção 3 é demonstrada a aplicação desses conceitos em políticas voltadas às agências federais de segurança, enquanto na Seção 4, é realizada reflexão acerca da influência das estratégias *de e-government* nas políticas de enfrentamento aos crimes de fronteira.

CONCEITOS GERAIS SOBRE GOVERNO ELETRÔNICO

No mundo globalizado, é cada vez mais difícil que o cidadão deixe de trazer para o seu cotidiano o uso massivo de ferramentas tecnológicas, como *smartphones*, *tablets*, *smart tvs*, *notebooks*, e *gadgets* diversos, se inserindo no universo virtual. A partir do momento em que o indivíduo possui acesso e interage com outros, trocando informações através desses recursos eletrônicos e tecnologias, considera-se que está inserido na sociedade do conhecimento (BRAGA *et al*, 2008).

No cenário apresentado, diante do desafio de atender as expectativas dos cidadãos por relações mais dinâmicas, flexíveis, desburocratizadas, colaborativas e transparentes, torna-se extremamente necessária a movimentação do poder público para acompanhar as transformações e avanços sociais e tecnológicos, evitando, através da evolução das interações no setor público, o total distanciamento da sociedade (DE CARVALHO, 2020).

Desponta como principal canalizador dessas transformações, o Governo Eletrônico, também definido pelos termos *e-Government*, *e-Gov* ou *Electronic Government*, já que consiste na busca do constante aprimoramento das relações entre poder público e sociedade, através do emprego de sistemas de tecnologia de informação e comunicação (TIC). Tal fato já é realidade em diversos países do globo (CORREA e NOSSA, 2019).

De acordo com o conceito trazido pela Organização das Nações Unidas (ONU), o Governo Eletrônico é qualquer serviço oferecido pelo Estado aos cidadãos/empresas por meio eletrônico. Tendo o uso de tecnologia como ferramenta para o aumento da eficácia das agências governamentais (DA SILVA e ROVER, 2010).

Já segundo De Paula, Santos e da Silva (2010), o Governo Eletrônico é entendido como o emprego das tecnologias da informação e da comunicação mediante a utilização da *web* e da *internet* com a finalidade de aperfeiçoar a gestão pública e a prestação de serviços

Nessa linha, quando se fala em inovação, no setor privado, o objetivo é a manutenção da capacidade lucrativa da empresa ou do empreendedor por meio de soluções diferenciadas a baixo custo (PEREIRA; DOS SANTOS; BRITO, 2006). Enquanto, no setor público, o escopo deve estar, necessariamente, ligado à melhoria da relação com a sociedade e dos serviços a ela ofertados. É o conceito de cidadão como cliente.

As políticas de *e-Government* vêm sendo bem-sucedidas em diversos países, uma vez que atendem de forma mais efetiva o cidadão, transformando a sua relação com o setor público numa via de mão dupla. Além de oferecer ferramentas que permitam comunicar-se com as instituições públicas, torna possível que estas também se comuniquem com o cidadão (FERREIRA *et al*, 2017).

Através do fluxo estabelecido por essas políticas, a sociedade pode oferecer *feedback* sobre os serviços prestados e, conseqüentemente, oportunidade de aprimoramento, aos gestores públicos. Tendo origem, a partir desse processo, um ciclo virtuoso, que resulta na atuação colaborativa em busca das soluções necessárias e almejadas (CRISTÓVAM; SAIKALI; DE SOUZA, 2020).

Com relação ao Brasil, o relatório *E-Government Survey 2020*, divulgado em julho de 2020 pela ONU, colocou o país na 20ª posição no *ranking* com 193 países, que avaliou a qualidade na oferta de serviços digitais. O nível dos serviços de *e-gov* no país foi classificado como muito alto, conforme os parâmetros da organização (UNITED NATIONS, 2020)³.

Importante citar que, assim como programas desenvolvidos com a finalidade de viabilizar políticas de *e-Gov*, as redes sociais podem ser poderosas ferramentas nesse processo. Pois possibilitam interação direta e alcance exponencial (SOARES e SOUSA, 2020).

No Brasil, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE), criado pelo Decreto de 18 de outubro de 2000, foi o responsável pela gestão inicial do governo eletrônico brasileiro. Aqui cabe destacar que a publicação de normas e métodos,

³ Disponível em: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf).

bem como a definição de padrões, que foram de responsabilidade do comitê, foram fundamentais para o sucesso da política⁴ (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

Desde o início do século, o governo brasileiro tem buscado uma evolução nos seus processos e na prestação de serviços públicos com o auxílio das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). Assim, diversas políticas foram implementadas até que em 2016, por meio do Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, foi publicada a primeira versão da Estratégia de Governança Digital (EGD), que implantou a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (HECKERT e AGUIAR, 2016).

A referida política possui como objetivos o avanço na desburocratização, a modernização do Estado, a simplificação de processos, a melhoria no acesso à informação pública, a transparência, a melhoria nos atendimentos e a racionalização de gastos públicos (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020)⁵.

Já em 2020, por meio do Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020, foi publicada uma nova versão da estratégia para o triênio 2020-2022, que rege a atual política. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020)⁶.

Vale mencionar que os objetivos propostos na EGD possuem relação direta com a Governança Responsiva, uma vez que a tecnologia, atualmente, é o principal canalizador da identificação e do aprofundamento da participação da sociedade nas políticas públicas. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), a Governança Responsiva caracteriza-se pela relação de empoderamento entre cidadãos e Estado, constituindo-se, como já citado, uma via de mão dupla na interação entre governos e sociedade (BRAGA *et al.*, 2008).

⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>

⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020/estrategia-de-governo-digital-2020-2022>

⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020/estrategia-de-governo-digital-2020-2022>

A partir dessa relação dialógica, a sociedade passa a estar mais atualizada sobre as ações governamentais, além de ter suas perspectivas mais facilmente observadas e consideradas pelos gestores públicos e, como consequência, a tendência é de melhora na qualidade dos serviços governamentais (BRAGA *et al.*, 2008).

Ainda, no aspecto interno, a partir da efetivação de estratégias de *e-Gov*, será observada uma maior integração entre as diversas organizações públicas, já que através das TIC informações poderão ser compartilhadas eficientemente, resultando, do mesmo modo, em melhora nos serviços entregues à sociedade (FERREIRA *et al.*, 2017).

Por outro lado, a utilização de sistemas de *e-Government* recebe interferências de fatores sociais, culturais e de infraestrutura. Assim, além de idealizar políticas com potencial positivo, a administração pública deve mensurar sua aplicabilidade. Pois, fatores como pouca familiaridade com o uso de tecnologias, fragilidade socioeconômica, ou infraestrutura TIC deficiente, podem inviabilizar a estratégia, ou acentuar a exclusão de parcelas desfavorecidas da sociedade. Assim, é possível afirmar que o avanço na inclusão eletrônica da população é fundamental para o sucesso das políticas e estratégias de Governo Eletrônico (ROSSI e VALENTIM, 2020).

Nessa linha, MUARA e KLEIN, 2020 afirmam que:

É necessário compreender o processo de introdução de novas tecnologias, novos dispositivos e novos serviços que devem se adequar à capacidade de manuseio dos usuários e às necessidades de serviços públicos, que devem ser atendidas em qualquer tempo e local.

Nesse aspecto, dados do Comitê de Gestão da Internet no Brasil (CGI) referentes ao ano de 2019, apontaram que 74% da população brasileira com 10 anos ou mais possuía acesso à internet, até então. Restando ainda a inclusão digital de parcela importante, cerca de um quinto da população, que se concentra principalmente em áreas urbanas e está posicionada nas classes socioeconômicas D e E. Os dados indicam ainda que o dispositivo mais utilizado para acessar a

internet é o celular (*smartphone*), empregado por cerca de 99% dos usuários (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2020)⁷.

A APLICAÇÃO DAS POLÍTICAS DE GOVERNO ELETRÔNICO NAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA

A segurança pública é tratada na Constituição Federal da República Federativa do Brasil, em seu Art. 144, como dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. Ou seja, é uma atividade típica de Estado, a quem pertence o monopólio de seu exercício direto. Porém, além de ser direito, é responsabilidade de todos. Portanto, desde a constituinte, o que se almeja, é que a atividade de segurança pública seja exercida de forma democrática e colaborativa, com ampla participação da sociedade (DE PAULA; SANTOS; DA SILVA, 2010).

Ao longo das últimas décadas, sem sombra de dúvidas, foram observados avanços nas interações e na colaboração entre sociedade civil e instituições de segurança. Entretanto, ainda distante do ideal. Assim, as políticas de Governo Eletrônico emergem como potencial mecanismo para intensificação desse processo de aproximação, por meio uso das TICs, especialmente internet, para levar serviços aos cidadãos. E no caso da segurança pública, essa interação virtual com a sociedade proporciona aproximação entre as partes, além de otimização dos meios e dos resultados (DOS SANTOS, 2018).

Ainda nesse sentido, ideias de boa governança não se resumem à garantia de uma gama de serviços, por parte do poder público. Mas, também, à oferta de condições relacionadas à preservação da vida, da propriedade, da liberdade e da garantia de um espaço democrático. E, sem dúvidas, a oferta dessas condições depende do efetivo exercício das atividades de segurança pública (BRAGA *et al*, 2008).

Em análise preliminar, por ser atividade, em geral, gerida de forma direta ou indireta pelo poder Executivo, a segurança pública acompanha boa parte das

⁷ Disponível em: <https://cgi.br/noticia/releases/tres-em-cada-quatro-brasileiros-ja-utilizam-a-internet-aponta-pesquisa-tic-domicilios-2019/>.

implementações relacionadas ao governo eletrônico, como certificação e pregões eletrônicos, inclusão de gastos em portais de transparência, assinaturas digitais e oferta virtual de alguns serviços básicos ao cidadão (BRAGA *et al*, 2008).

Essas ferramentas digitais devem ser empregadas dentro do contexto da *Web 2.0*, com a atuação do cidadão como usuário, colaborador e supervisor dos serviços. Seja como canal para apresentação das demandas, informações e, inclusive, denúncias sobre a eventual prática de crimes, ou na prestação de contas à sociedade dos serviços prestados, por parte do poder público (CARNEIRO *et al*, 2008).

Entretanto, isso não é suficiente perante os desafios postos e as expectativas da sociedade, pois trata-se de medidas generalistas sendo necessárias estratégias e políticas de *e-Government* específicas e diretamente relacionadas à efetiva prestação dos serviços de segurança.

No contexto da segurança pública, é necessário que as estratégias sejam focadas em duas vertentes: uma direcionada ao público interno e outra, ao externo. Na primeira, deve prevalecer a busca pela otimização das comunicações interagências, do compartilhamento e uniformização de bancos de dados e demais informações relevantes, entre outras. Enquanto na segunda, sobretudo, a ampla aproximação com o cidadão.

Dados publicados em 2019 pelo CGI, evidenciam a escassez de políticas de Governo Eletrônico estruturadas especificamente para as polícias e acessíveis à população, no Brasil. Uma vez que os serviços de segurança, sequer, foram citados como os mais acessados, durante a pesquisa. Vejamos:

Cerca de 68% dos usuários de Internet com 16 anos ou mais usaram serviços eletrônicos oferecidos por órgãos governamentais nos doze meses anteriores à pesquisa, sendo os mais citados: direitos do trabalhador e previdência (36%), impostos e taxas (28%) e documentos pessoais (28%). Apenas 23% buscou ou realizou algum serviço público de saúde, como agendamento de consultas, remédios ou outros serviços (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2020)⁸.

⁸ Disponível em: <https://www.cgi.br/noticia/releases/tres-em-cada-quatro-brasileiros-ja-utilizam-a-internet-aponta-pesquisa-tic-domicilios-2019/>.

Trazendo como exemplo a Índia, um outro país emergente com estrutura socioeconômica relativamente semelhante à do Brasil, observamos que, ainda na década de 1980 do século passado, foi iniciado o desenvolvimento de políticas de governo eletrônico voltadas especificamente à polícia, naquele país. Atualmente, essa estrutura está em operação em todos os seus distritos. Como trazem Mitra e Gupta:

Já em 1986, o Governo da Índia criou o National Crime Record Bureau (NCRB) e encarregou-o da tarefa de criar uma rede de computadores, denominado Sistema de Informação Criminal (CCIS). O CCIS foi projetado para criar armazenamento computadorizado, análise e recuperação de registros criminais de crimes. O CCIS hoje está em operação em todos os estados (MITRA, GUPTA, 2007, p. 06).

Assim, em que pese a existência de várias boas ações em agências ou unidades federativas específicas, resta evidenciada a necessidade de avanço, aprofundamento e aprimoramento das políticas de *E-Gov* com abrangência nacional e maior potencial de unificação, uniformização e interação, voltadas às polícias brasileiras

De maneira geral, o desenvolvimento e a aplicação de sistemas internos de Estado, que integram diferentes bases de dados das forças de segurança pública, permitiriam gerar informações confiáveis que serviriam de embasamento para a gestão.

Um exemplo prático dessa necessidade é a ausência de razoabilidade em se exigir que um cidadão, vítima de um crime, tenha de registrar a ocorrência em mais de uma instituição policial. Ou que, registrado o fato em uma instituição policial, as demais não tenham acesso imediato às informações prestadas.

O cenário desejável é que os sistemas sejam integrados, com todas as instituições de segurança pública acessando as informações em tempo real. O que possibilitaria a adoção de medidas de gestão assertivas, baseadas em informações atualizadas e fidedignas.

Essa integração de dados com ferramentas de TIC permitiria aos gestores um mapeamento confiável das ocorrências, promovendo a constante atuação integrada

entre as agências. A análise dos dados através da inteligência policial com a produção de conhecimentos como rotas utilizadas por criminosos, horários, tipos e números de veículos, ilícitos transportados ou cometidos, número de criminosos, origem e destino do transporte de ilícitos, qualificação dos envolvidos, entre outros. Assim, haveria promoção da qualificação das ações de enfrentamento ao crime (CARNEIRO *et al.*, 2008).

Importante ressaltar que, quando há participação do cidadão em políticas eletrônicas de segurança pública, é fundamental que estejam presentes mecanismos que preservem seus dados e informações. Cabe ao poder público oferecer a melhor experiência possível no acesso ao governo eletrônico, respeitando as particularidades da população atingida.

Em termos práticos, é possível citar inúmeras possibilidades de canais de *e-government* com potencial para viabilizar o envolvimento do cidadão na gestão da segurança pública e minimizar a predominância do Estado na questão. Estão disponíveis desde ferramentas simples e de baixíssimo custo, até sistemas com complexa tecnologia.

Por outro lado, apesar da evidente necessidade de amadurecimento de políticas e avanços concretos na área, já é possível identificar algumas iniciativas promissoras ou consolidadas que já promovem bons frutos, seja no Brasil ou em outros países.

Cabe ainda mencionar que o emprego de governo eletrônico, em muitos casos, independe de altos investimentos específicos. Pois, as redes sociais e aplicativos de mensagens instantâneas como *Facebook*, *Messenger*, *Twitter*, *Instagram*, *WhatsApp*, *Telegram*, entre outros, são disponíveis a todos e constituem ferramentas poderosas para integração da população (SOARES e SOUSA, 2020).

Segundo Carneiro *et al* (2008), um exemplo estrangeiro e pioneiro na implantação de um sistema complexo e bastante completo de Governo Eletrônico, com ênfase na segurança pública, é o caso do município de San Francisco, nos

EUA. Sua plataforma de mapeamento de ocorrências criminais na *Web*⁹ permite, tanto aos membros do poder público, quanto aos cidadãos, o acesso a uma base de dados geográfica atualizada em tempo real. Os níveis de acesso aos dados são controlados, restringindo os detalhes dos crimes (como por exemplo, as pessoas envolvidas) à polícia. O banco de dados criminal da polícia de San Francisco segue uma padronização rigorosa, o que permite a integração desses dados a outros sistemas.

Já no Brasil, por outro lado, uma consequência direta da carência de ferramentas para mapeamento de ocorrências disponíveis à população brasileira, como a plataforma citada acima, consolida-se as plataformas desenvolvidas, e alimentadas com informações, por particulares, como o Fogo Cruzado, sendo uma ferramenta digital colaborativa que visa o registro de dados de violência armada nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro/RJ e de Recife/PE.

Entretanto, há experiências brasileiras bem-sucedidas. O Ministério da Justiça e Segurança Pública disponibiliza à sociedade um aplicativo de consultas denominado SINESP Cidadão. O *App* oferece consultas aos dados de veículos, pessoas desaparecidas e mandados de prisão, o que torna possível que qualquer pessoa realize verificações preliminares e, caso alguma irregularidade seja encontrada, acione as forças de segurança para confirmação dos fatos e adoção das medidas legais previstas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA)¹⁰.

Nesse mesmo caminho, o Sistema SINAL (Recuperação de veículos), desenvolvido pela Polícia Rodoviária Federal (PRF) e disponível em todo Brasil, possibilita que o indivíduo cadastre, de forma simples e imediata ocorrências de roubo ou furto de veículos, perda de sinal de monitoramento GPS, apropriação indébita, sequestro e clonagem de placas. Esse rápido fluxo de informações, possibilita que os agentes da PRF estejam cientes da possível ocorrência de crime e possam atuar de forma imediata, antes mesmo da vítima comparecer à uma

⁹ Ver mais em: www.sfgov.org/site/gis_index.asp.

¹⁰ Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/sinesp-1/sinesp-Cidadao>.

Delegacia de Polícia Civil para o registro oficial e formal do crime (POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL, 2021)¹¹.

Há ainda vários outros exemplos de ferramentas digitais implementadas por forças de segurança, como o registro de Boletim Eletrônico de Ocorrência, Ouvidorias instituídas para elogios ou denúncias quanto às atividades de agentes, Serviços de Detran (habilitação, consulta de pontos na habilitação e multas, Registro de Veículos), Disque Denúncia, *links* de procurados pela justiça, pessoas desaparecidas ou de entrada de cadáveres nos IML's, plataformas de acesso a estatísticas criminais, *link* de informações sobre veículos roubados, entre outras (DE PAULA; SANTOS; DA SILVA, 2010).

Medida simples e eficaz, que ganha força, é o fomento à utilização de aplicativos de mensagens, como instrumento para integração entre os moradores de um mesmo bairro ou região. Além de sua implementação não onerar orçamentariamente a administração pública, possibilita a troca de informações em tempo real acerca de anormalidades relacionadas à segurança naquela localidade, contribuindo para o mais rápido acionamento da polícia, o que potencializa sua capacidade de resposta e, conseqüentemente, proporciona a prestação de serviços mais eficientes à população. Nesse modelo, temos o policiamento orientado para, e pela comunidade.

A APLICAÇÃO DE POLÍTICAS DE GOVERNO ELETRÔNICO NO ENFRENTAMENTO AOS CRIMES DE FRONTEIRA

A Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, em seu artigo 1º, define faixa de fronteira como área indispensável à Segurança Nacional, com largura interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros), paralela à linha divisória terrestre do território nacional.

Atualmente, a faixa de fronteira brasileira abriga cerca de 570 municípios, pertencentes a 11 Estados da Federação, tendo ainda a impressionante extensão de

¹¹ Disponível: <https://www.gov.br/prf/pt-br/servicos/sinal>.

16.886 quilômetros. Essa região é caracterizada por intensa miscigenação social, cultural e econômica (DE OLIVEIRA, 2018).

Porta de entrada do país, além de ser palco para integração econômica e cultural, as fronteiras brasileiras apresentam cenário favorável à prática de diversas modalidades criminosas, com destaque para tráfico de armas, munições e drogas, contrabando e descaminho, roubo ou furto de veículos, tráfico de pessoas, além de inúmeros crimes ambientais. O somatório de todos esses crimes constitui-se num grave obstáculo para a conquista e manutenção de objetivos nacionais fundamentais, como progresso, paz social e integridade do patrimônio nacional.

Esse processo é consequência da exploração, por parte de organizações criminosas internacionais, das fragilidades decorrentes da gigantesca extensão territorial e do insuficiente aparato das agências responsáveis pela fiscalização e controle dessas áreas de fronteira. Além disso, as diferenças entre as legislações dos diferentes países e a baixa integração entre forças de defesa e segurança pública contribuem para a atratividade da região em relação ao crime organizado.

Há que se falar aqui, também, de fenômenos como globalização, desterritorialização, abertura econômica e permeabilidade das fronteiras. Que, embora tenham surgido e estejam em desenvolvimento a partir de um contexto geopolítico predominantemente de evolução e progresso para a sociedade global, trazem como dano colateral a ampliação do espaço para atuação de organizações criminosas transnacionais, a partir da flexibilização das relações em regiões fronteiriças.

Assim, a estruturação de mecanismos de *e-Gov* desponta como ferramenta para a potencialização da capacidade de resposta do Estado brasileiro frente ao enorme desafio de enfrentamento ao crime organizado e retomada do controle de suas fronteiras internacionais.

Apesar de existir várias boas iniciativas de governo eletrônico voltadas à fiscalização e ao controle das regiões de fronteira, em geral elas se dão a partir de esforços isolados de uma determinada agência de segurança ou defesa. E por isso,

via de regra, não são dotadas de interconectividade e carecem de maior uniformização e abrangência institucional.

Dentro dessa realidade, urge que sejam priorizados esforços para a concretização de políticas de Governo Eletrônico com abrangência nacional e mecanismos de governança que integrem os entes de segurança pública e defesa com atuação de fronteira. Promovendo, desse modo, através do uso de TIC, ágil e dinâmica troca de informações, integração e compartilhamento de banco de dados, monitoramento físico das áreas de interesse, atuação operacional integrada e coordenada, entre diversas outras ações possíveis e necessárias.

Atualmente cada instituição possui sistemas tecnológicos que analisam seus bancos de dados e geram resultados e conhecimentos importantes para o combate ao crime de fronteira, porém, geralmente, não há compartilhamento oficial desses dados.

Monitoramento de veículos via leitura de placas por câmeras, base de consulta de dados criminais de pessoas, dados fiscais relacionadas a transporte de cargas, dados do RENAVAM (Registro de Nacional de Veículos Automotores), base de dados para consultas a mandados de prisão e dados do RENACH (Registro Nacional de Carteira de Habilitação) são todos exemplos de bases de dados que se integrados e analisados por agências de inteligência potencializariam os resultados no combate aos crimes de fronteira.

Um exemplo concreto de política de e-Gov já iniciada e com grande potencial de impacto positivo no controle das fronteiras brasileiras, é o Sistema de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON).

Em síntese, o programa tem por escopo o fortalecimento da presença do Estado na fronteira, contribuindo para o enfrentamento aos ilícitos transnacionais, através do emprego de tecnologia. Nas palavras de Mota, 2016:

Espera-se que o SISFRON permita ao Estado brasileiro desempenhar o papel de competidor dominante, configurando a situação de superioridade da informação, e as organizações criminosas estejam na situação de competidoras dominadas.

Entretanto, o planejamento do sistema é restrito às Forças Armadas, carecendo de participação das agências federais de segurança atuantes no enfrentamento aos crimes de fronteira, como Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF) e Receita Federal do Brasil (RFB) para o efetivo desenvolvimento de todo o seu potencial.

Além disso, apesar de sua relevância estratégica, o programa sofre com escassez de recursos desde sua criação em 2010. Dados publicados pela agência de notícias do Senado, apontam que, até 2019, o programa recebeu somente cerca de 25% dos investimentos previstos, o que provocou alterações em seu cronograma de implementação, com o adiamento de seu prazo de conclusão de 2020 para 2035. (PORTAL SENADO NOTÍCIAS, 2019)¹².

Desse modo, temos o SISFRON como uma síntese do atual cenário das políticas de Governo eletrônico voltadas ao enfrentamento aos crimes de fronteira. Pois, possui grande potencial, porém é limitado pela participação de poucas agências em sua estruturação e sofre com a escassez de investimentos.

CONCLUSÃO

Nas últimas décadas, com o acelerado avanço das TICs, o Governo Eletrônico consolidou-se como indispensável canal de aprimoramento das relações entre Estado e sociedade. E no Brasil, em especial a partir dos anos 2000, com a implantação da EGD, foram muitos os avanços. O que levou o país a ocupar posição de destaque em relatórios da ONU sobre o tema.

Em geral, as agências de segurança pública estão inseridas nas políticas de *E-Gov* instituídas pelo poder executivo e isso, inegavelmente, promove evoluções em sua relação com a sociedade. Há que se destacar também, a existência de políticas estruturadas pelas próprias agências de segurança, com alguns casos bem-sucedidos, especialmente com escopo voltado ao aprimoramento de seus fluxos internos.

¹² Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/07/09/monitoramento-de-fronteiras-ainda-e-fragil-por-falta-de-verbas-aponta-debate>.

Nesse sentido, quando se trata de enfrentamento aos crimes de fronteira e desarticulação de organizações criminosas transnacionais, torna-se ainda mais evidente que as estratégias de *E-Gov* podem ser uma ferramenta para otimizar a atuação do Estado perante a fluidez, a agilidade e o descompromisso com a legalidade das organizações criminosas.

Entretanto, nesse aspecto, percebe-se a necessidade de efetivação de um maior número de políticas amplas, com abrangência nacional e que integrem as diversas agências. Pois, somente a partir desse modelo, será possível que o Estado faça frente às organizações criminosas com estrutura internacional.

Para a promoção de estratégias unificadas em âmbito nacional é necessário que existam diretrizes centrais firmes e coerentes, com a clara definição de a qual ator compete o papel de coordenação e estabelecimento dos rumos das políticas.

Ainda nesse sentido, não é razoável que se projete estratégias de Governo Eletrônico de âmbito nacional, sem que se considere a necessidade de incremento dos investimentos em Ciência e Tecnologia (C & T) e Pesquisa e Desenvolvimento (P & D). Pois, segundo trazem KOELLER, P.; VIOTTI, R. e RAUEN, em seu Artigo *Dispêndios do Governo Federal em C&T P&D: Esforços E Perspectivas Recentes*, o Brasil apresenta patamar muito inferior ao das principais potências mundiais, em investimentos na área.

Mesmo que implementadas estratégias nacionais uniformes e robustas, para que integrem as diversas agências de segurança de defesa envolvidas no enfrentamento aos crimes de fronteira, deverá ser fomentada uma cultura de integração e interoperabilidade.

Isso pois, a cultura organizacional vigente, em muitos momentos, promove a disputa entre as agências, em detrimento da cooperação. Dado que, diante da limitação de recursos orçamentários disponíveis às instituições do segmento, prevalece a ideia de que o destaque individual e isolado será acompanhado de maior oferta de investimento.

Perspectivas recentes, especialmente da última década, dão sinais de que tal cenário tende a evoluir, com o progresso esperado nas políticas de governo eletrônico voltadas ao enfrentamento aos crimes de fronteira, trazendo, a modernização e a participação da sociedade, tão necessários para que tão complexo desafio seja, finalmente, superado.

REFERÊNCIAS

BRAGA, L. V.; ALVES, W. S.; FIGUEIREDO, R. M. da. C.; SANTOS, R. R. dos. O papel do Governo Eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 59, n. 1, p. p. 05-21, 2008. DOI: 10.21874/rsp.v59i1.137. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/137>. Acesso em: 2 ago. 2021.

BRIGATTO, Gustavo. Acesso à internet cresce no Brasil, mas 28% dos domicílios não estão conectados. **Valor Econômico**, São Paulo, 26 de maio 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2020/05/26/acesso-a-internet-cresce-no-brasil-mas-28percent-dos-domicilios-nao-estao-conectados.ghtml>. Acesso em: 2 ago. 2021.

CARNEIRO, J. G. V. *et. al.* A Web 2.0 no e-governo, aplicações em segurança pública e potenciais problemas de privacidade. **Revista LEVS**, janeiro de 2008. Páginas: 127-136. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/277107392_A_WEB_20_NO_E-GOVERNO_APLICACOES_EM_SEGURANCA_PUBLICA_E_POTENCIAIS_PROBLEMAS_DE_PRIVACIDADE. Acesso em: 02 ago. 2021.

CORREA, J. R. L.; NOSSA, V. Fatores que Influenciam a Utilização de Sistemas de Monitoramento *E-Government* no Brasil. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, v. 13, n. 3, 2 out. 2019. Disponível em: <http://www.repec.org.br/repec/article/view/1989>. Acesso em: 02 ago. 2021.

CRISTÓVAM, J. S. S; SAIKALI, L. B.; SOUSA, T. P. Governo Digital na Implementação de Serviços Públicos para a Concretização de Direitos Sociais no Brasil. **Revista Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 41, n. 84, p. 209 - 242, 20 abr. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209>. Acesso em: 02 ago. 2021.

DA SILVA, E. R. G; ROVER, A. J. O governo eletrônico no suporte as políticas públicas com ações participativas: observatórios de segurança pública. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, 2010. Disponível em: https://scholar.google.is/citations?view_op=view_citation&hl=tr&user=iFPKNC4AAAAAJ&cstart=20&pagesize=80&citation_for_view=iFPKNC4AAAAJ:_FxGoFyzp5QC. Acesso em: 02 ago. 2021.

DE CARVALHO, L. B. Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. **Revista de Direito Administrativo**, v. 279, n. 3, p. 115 - 148, 29 dez. 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/82959>. Acesso em: 02 ago. 2021.

DE PAULA, G; SANTOS, P, M; SILVA, E. R. G. **Segurança Pública com a aplicação do Governo Eletrônico nas vertentes da e-cidadania e da e-participação.** 2010. Disponível em: https://scholar.google.com.br/citations?view_op=view_citation&hl=pt-BR&user=WxfBfpkAAAAJ&citation_for_view=WxfBfpkAAAAJ:9yKSN-GCB0IC. Acesso em: 02 ago. 2021.

DE OLIVEIRA, V. V. **O papel do Exército Brasileiro na faixa de fronteira:** Cenário prospectivo do exercício do poder de polícia. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso Especialização - Escola de Comando e Estado Maior do Exército Escola Marechal Castello Branco, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/3911>. Acesso em: 02 ago. 2021.

DOS SANTOS, N. M. C. **O advento das redes sociais e a polícia de segurança pública:** Uma nova estratégia de comunicação na era da informação. 25 ago. 2018. Dissertação de mestrado em ciências policiais - Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, Portugal, 2018. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/25202>. Acesso em: 02 ago. 2021.

E-GOVERNMENT SURVEY 2020. DIGITAL GOVERNMENT IN THE DECADE OF ACTION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. **United Nations, 2020.** Disponível em: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf). Acesso em: 04 ago. 2021.

ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA - DO ELETRÔNICO AO DIGITAL. **Ministério da Economia, 2020.** Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 02 ago. 2021.

ESTRATÉGIA DE GOVERNO DIGITAL 2020-2022. **Ministério da Economia, 2020.** Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020/estrategia-de-governo-digital-2020-2022>. Acesso em: 02 ago. 2021.

FERREIRA, M. V. A. S. *et. al.* Governo Eletrônico: Potencializando a Segurança e os Direitos de Cidadania. Livro: **Sociedade, Segurança e Cidadania**, Ed. 21, Capítulo 1, p.125 - 134, jun. 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/318100748_Governo_Eletronico_potencializando_a_seguranca_e_os_direitos_de_cidadania. Acesso em: 02 ago. 2021.

HECKERT, C. R.; AGUIAR, E. L. **Governança digital na administração pública federal:** Uma abordagem estratégica para tornar o governo digital mais efetivo e

colaborativo - A ótica da sociedade. Curadoria ENAP, 8, 9 e 10 jun. 2016. Disponível em: <https://exposicao.enap.gov.br/items/show/327>. Acesso em: 02 ago. 2011.

KOELLER, Priscila; VIOTTI, Renato Baumgratz; RAUEN, André Tortato. **Dispêndios do Governo Federal em C&T e P&D: esforços e perspectivas recentes**. 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7400/1/Radar_n48_disp%C3%AAndios.pdf. Acesso em: 06 ago. 2021.

MITRA, R. K.; GUPTA, M. P. Analysis of issues of e-government in Indian police. *Electronic Government, An International Journal*, Vol. 4, No. 1, pp.97-125, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/220082803_Analysis_of_issues_of_e-government_in_Indian_police. Acesso em: 02 ago. 2021.

MONITORAMENTO DE FRONTEIRAS AINDA É FRÁGIL POR FALTA DE VERBAS, APONTA DEBATE. **Portal Senado Notícias**, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/07/09/monitoramento-de-fronteiras-ainda-e-fragil-por-falta-de-verbas-aponta-debate>. Acesso em: 02 ago. 2021.

MOTA, D. do N. SISFRON: Vetor da Guerra de Informação na fronteira terrestre brasileira. **Revista A Defesa Nacional**, v. 104, n. 831, p. 76 - 92. 2016. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/ADN/article/view/3438>. Acesso em: 06 ago. 2021.

MUARA, D. M.; KLEIN, A. Z. **As decorrências do governo eletrônico e do governo móvel para o bem-estar social**. XLIV Encontro da ANPAD 2020. Disponível em: http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=Mjc3NDI=. Acesso em: 02 ago. 2021.

PEREIRA, M. C.; DOS SANTOS, A. C.; BRITO, M. J. Tecnologia da informação, cultura e poder na Polícia Militar - uma análise interpretativa. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 4, nº 1, mar, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/kg6j6QmSxSVMB6CskhGNDfL/?lang=pt>. Acesso em: 02 ago. 2021.

RIBEIRO, C. P. P. *et. al.* **Difusão da informação na administração pública**. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tinf/a/szjCKGNMf8SS8CwnFjVxKpS/?lang=pt>. Acesso em: 02 ago. 2021.

ROSSI, C. R.; VALENTIM, M. L. P. Globalização de serviços para a cidadania: uma revisão bibliográfica sobre a infoexclusão no Brasil. **Revista A&B**, Arquivos e Bibliotecas 3ª Série, nº 13, 3 ago. 2020. Disponível em: <https://ojs.letras.up.pt/index.php/paginasaeb/article/view/6835>. Acesso em: 02 ago. 2011.

SINESP CIDADÃO. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/sinesp-1/sinesp-Cidadao>. Acesso em: 04 ago. 2021.

SISTEMA NACIONAL DE ALARMES. **Polícia Rodoviária Federal**, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/prf/pt-br/servicos/sinal>. Acesso em: 04 ago. 2021.

SOARES, D. B.; SOUSA, B. B. O papel da comunicação digital na mudança de comportamentos dos cidadãos em benefício da comunidade local. **Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação**, n. e34, p. 91 - 103, set. 2020. Disponível em: <http://www.risti.xyz/issues/ristie34.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2021.

TRÊS EM CADA QUATRO BRASILEIROS JÁ UTILIZAM A INTERNET, APONTA PESQUISA TIC DOMICÍLIOS 2019. **Comitê Gestor da Internet no Brasil - CGI**, 2020. Disponível em: <https://cgi.br/noticia/releases/tres-em-cada-quatro-brasileiros-ja-utilizam-a-internet-aponta-pesquisa-tic-domicilios-2019/>. Acesso em: 06 ago. 2021.

O USO DE TECNOLOGIAS ATRAVÉS DO VIDEOMONITORAMENTO DO GABINETE DE SEGURANÇA INTEGRADA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU-PR PELAS AGÊNCIAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA NACIONAL

Alessandro Luiz Chichoski¹

Guarda Municipal de Foz do Iguaçu-PR
E-mail: chichoski.adv@gmail.com.

Josnei Fagundes Marquardt²

Guarda Municipal de Foz do Iguaçu-PR
E-mail: fagundesfoz@gmail.com.

Resumo

Atualmente, o uso de videomonitoramento como ferramenta de combate à criminalidade é, cada vez mais, utilizado e relevante, ganhando importância a nível mundial; portanto, é necessário avaliar a importância dessa ferramenta enquanto política pública implantada nas grandes cidades e, também, no município de Foz do Iguaçu – PR, bem como demonstrar os modos de operação no uso dessa ferramenta, e como ocorre a integração e a cooperação das agências que utilizam o sistema de videomonitoramento do GGIM – Gabinete de Gestão Integrada Municipal. Este artigo tem a intenção de analisar as principais contribuições para a Segurança Pública e para a Defesa Social que estão ocorrendo, através do uso do sistema de videomonitoramento do GGIM, no município de Foz do Iguaçu – PR.

Palavras-chave: Videomonitoramento; criminalidade; segurança pública.

INTRODUÇÃO

Constata-se que a escassez de recursos humanos e o aumento de crimes contra a vida e o patrimônio têm contribuído para que os sistemas de videomonitoramento, através do uso de câmeras, sejam, cada vez mais, utilizados na atualidade, ganhando importância a nível mundial.

Oliveira (2013) argumenta que os processos de vigilância fazem parte da realidade urbana e são necessários à atualidade. Para ele, “as câmeras de vigilância

¹ Corregedoria de Segurança Pública – Foz do Iguaçu-PR.

² Secretário executivo do Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Foz do Iguaçu-PR.

são parte da estrutura de controle, compondo o cenário urbano, no intuito de coibir a criminalidade e de promover a segurança da sociedade”. (OLIVEIRA, 2013, p. 11).

No Brasil, a situação é semelhante, o poder público está optando por essas novas tecnologias. A exemplo dessa demanda, podemos citar o que vem ocorrendo, desde o início de 2021, no Distrito Federal (DF)³ o uso de câmeras de videomonitoramento para ações das agências de segurança tem sido de extrema importância para a redução de ocorrências criminais, e “em 23 meses, número de equipamentos que acompanham em tempo real as cidades do DF saltou de 584 para 926 unidades” (FERRAZ, 2021, S/P).

Para Firmino (2018), “essa capacidade de monitoramento e controle remoto é a mais recente forma de securitização de espaços e lugares, o que é fundamental para o entendimento das interações territoriais”, e, também, para a cooperação entre agências de segurança pública.

Percebe-se que, no Brasil, conforme consta na Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, foi lançado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), o qual possibilitou que o município de Foz do Iguaçu-PR, assinasse, em 2009, um acordo de cooperação federativa para a criação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM), tendo como objetivo criar um fórum deliberativo composto por representantes da sociedade civil, do poder público e das diferentes forças de segurança pública. Esse fórum contemplou, entre várias outras demandas, a instalação de um Sistema de Videomonitoramento (SVM), conforme consta no Decreto Municipal nº 22.263, de 08 de julho de 2013 (FOZ DO IGUAÇU, 2013).

Nesse contexto, é necessário avaliar a política pública implantada no município de Foz do Iguaçu-PR, bem como demonstrar os modos de operação no uso do sistema de videomonitoramento, além de como ocorre a integração e a cooperação das agências que compõem o GGIM, no uso dessa ferramenta. É

3 Ver Agência Brasília, “Uso de câmeras aumenta segurança e reduz crimes”. Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2021/01/06/uso-de-cameras-aumenta-seguranca-e-reduz-crimes/>. Acesso em: 19 fev. 2021.

importante destacarmos, ainda, que a atuação integrada pressupõe o uso de ambientes comuns para a gestão e o monitoramento das ações e operações, para que tomadas de decisões possam ser rápidas e concentradas, devendo ocorrer, de maneira participativa, entre os órgãos de segurança pública e defesa social.

Considerando o exposto, indaga-se: quais as principais contribuições para a segurança pública e para a defesa social que ocorrem, através do uso do Sistema de Videomonitoramento do GGIM, de Foz do Iguaçu – PR?

Dessa forma, o objetivo geral da presente pesquisa é apontar as principais contribuições em segurança pública e defesa social que ocorreram, através do uso do Sistema de Videomonitoramento do GGIM, de Foz do Iguaçu – PR, entre os anos de 2013 e 2020.

Para atingir os resultados esperados, na presente pesquisa, serão seguidos os seguintes objetivos específicos: conceituar segurança pública, defesa social, Gabinete de Gestão Integrada e Sistemas de Videomonitoramento; apresentar as principais contribuições para a segurança pública e para a defesa social que ocorrem, através do uso de sistemas de videomonitoramento, e analisar os principais impactos para a segurança pública e para a defesa social que ocorrem, através do uso do sistema de videomonitoramento, em Foz do Iguaçu – PR.

Parte-se da hipótese de que o uso de sistemas de videomonitoramento, através de câmeras, contribui para as políticas de segurança pública e de defesa social, bem como aperfeiçoa o trabalho das agências públicas no acompanhamento, atendimento e elucidação de crimes e de atos irregulares, trazendo, ainda, uma sensação de segurança à sociedade, principalmente, após os atentados de 11 de setembro de 2001. Para Cardoso (2018), no Brasil, essas tecnologias de informação e comunicação (TICs), como os sistemas de videomonitoramento, dentro do campo da segurança pública, são vistas como um processo de modernização do país.

Dessa maneira, para viabilizar o teste da hipótese, se realizou uma pesquisa de finalidade básica estratégica; com objetivo descritivo exploratório; com abordagem qualitativa e procedimentos bibliográficos, além de pesquisa empírica na Secretaria Executiva do GGIM.

Na primeira seção, são descritos os conceitos de Segurança Pública, Defesa Social, Gabinete de Gestão Integrada e Sistemas de Videomonitoramento. Na segunda seção, são apresentadas as principais estruturas técnicas e operacionais do Sistema de Videomonitoramento do GGIM de Foz do Iguaçu – PR. Na terceira seção, serão analisadas as principais contribuições para a Segurança Pública e para a Defesa Social que ocorrem, através do uso do Sistema de Videomonitoramento em Foz do Iguaçu – PR.

Ao final, conclui-se que política de segurança pública e defesa social de utilização do sistema de videomonitoramento são viáveis, restando, porém, melhorar a integração das agências, com relação à troca de informações na utilização dessa ferramenta, bem como a preocupação com o custeio de manutenção e recursos humanos para operar o sistema.

CONCEITOS DE SEGURANÇA PÚBLICA, DE DEFESA SOCIAL, GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA E DE SISTEMAS DE VIDEOMONITORAMENTO

Segurança Pública e Defesa Social

No Brasil, constata-se que vários planos de segurança pública foram criados, ao longo dos anos, pelo Governo Federal, porém, nesta pesquisa, é abordada essa política pública a partir da Constituição Federal de 1988. Segundo a Revista Brasileira de Segurança Pública (2020), o Dossiê Segurança Pública e Justiça Criminal descreve como tem sido planejada a segurança pública no Brasil e analisa os programas nacionais de segurança implantados no período pós-redemocratização.

Azevedo (2020) aponta que, para que, de fato, se possa avançar nessa área, é de suma importância que as políticas de segurança pública estejam asseguradas para além de disputas eleitorais e partidárias, pois é necessário caminhar em direção às políticas mais efetivas e contínuas de segurança cidadã, com a participação da sociedade civil.

Nesse mesmo contexto, percebe-se que a segurança pública tradicional não pode ficar apenas nas mesmas práticas efetivadas no passado, pois, nas últimas

décadas, ficou evidente que a política de segurança pública não pode ser dissociada de outras políticas públicas, além do que o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, lançado em 2007, trazia como proposta a integração e a cooperação entre as referidas políticas.

As ações de cooperação, portanto, devem ser construídas a partir de estratégias que possam combater a criminalidade, “focalizando assim no controle de caráter econômicos para este mercado, principalmente, na demanda e no consumo” (CHICHOSKI, 2020, p. 34).

Definir Segurança Pública e Defesa Social exige, nos tempos atuais, expertise para novas visões. Soares (2019, p. 90) apresenta uma definição sintética para segurança pública, que reúne vários requisitos, de forma bastante simples, mas que demonstra essas novas visões atualizadas. Para ele, segurança pública “é a estabilização universalizada, no âmbito de uma sociedade em que vigora o Estado democrático de direito, de expectativas positivas e respeito das interações sociais, ou da sociabilidade, em todas as esferas da experiência individual”.

É nessa mesma visão que apresentamos a defesa social como um desafio para os agentes de segurança no combate à criminalidade, mas respeitando as regras do estado democrático de direito, pois a defesa social “deve ser entendida como a defesa de todas as pessoas e não a defesa do Estado, nem de uma determinada classe social ou de um grupo de pessoas em detrimento de outros”, sempre tendo como base o respeito à dignidade da pessoa humana, a obediência à legalidade democrática e o respeito às liberdades públicas (MIRANDA, 2019).

Gabinete de Gestão Integrada – GGI

Segundo a Cartilha dos GGIs (GOVERNO FEDERAL, 2016), os gabinetes de gestão integradas “consistem em um espaço de diálogo e deliberação sobre política de segurança pública entre os órgãos e instituições da área dos entes federativos, bem como os demais atores envolvidos (direta ou indiretamente)”. Nesse contexto, a Cartilha visa a traçar ações para o combate de violências e de criminalidades nas cidades, buscando o estabelecimento de uma paz constante e duradoura.

Ainda segundo a cartilha, os GGIs têm como objetivos a proteção dos direitos humanos fundamentais, o exercício da cidadania e o respeito às liberdades públicas. Sua origem data de 2003, através da implantação do II Plano Nacional de Segurança Pública, em que a gestão integrada passou a ser estimulada pela União, através da SENASP/MJ, mediante o fortalecimento de espaços de integração das políticas de segurança pública, por meio do fomento à criação do Gabinete de Gestão Integrada. Foram várias as modalidades de GGIs implantados, sendo os primeiros nos Estados, levando em conta as peculiaridades de cada federação.

Conforme previsto na Portaria nº 01/2014, da SENASP/MJ (GOVERNO FEDERAL, 2014), regulamentadora dos GGIs, constatamos ser de grande valia a troca de experiências entre os gabinetes regularmente constituídos, sendo relevante a participação de representantes das outras modalidades de GGI (GGI Municipal, GGI de Fronteira e GGI Intermunicipal) nos GGI Estaduais e vice-versa, quando houver pertinência, conveniência e oportunidade para tal.

Com o advento do PRONASCI (Lei nº 11.530/07), surge a modalidade do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (Art. 6º, inciso I), desenvolvido pelo Ministério da Justiça, o Programa reconhece o papel indispensável dos municípios para o diagnóstico de problemas locais, racionalização dos recursos de segurança pública e conexão com a mobilização comunitária.

De acordo com a Cartilha dos GGI (2016) e a Portaria nº 01/201, SENASP/MJ, os GGIMs instituídos buscam priorizar suas ações em medidas preventivas e de posturas públicas relacionadas às suas competências legais. Em sua constituição, encontram-se órgãos municipais afetos ao tema, como a Guarda Municipal (quando existente), além da necessária participação dos órgãos de segurança pública do Estado e da União que atuam na área.

Durante a pesquisa foi constatado que o Colegiado Pleno do GGIM de Foz do Iguaçu é composto por 21 (vinte uma) instituições e possui Câmaras Técnicas, para tratar de assuntos específicos: Câmaras Técnicas de Prevenção à Violência e Criminalidade, Fiscalização Urbana, Trânsito, Prevenção à Violência Contra a

Mulher, Prevenção à Violência Contra Criança e Adolescentes, Tráfico de Pessoas, Atenção Psicossocial e Meio Ambiente.

Figura 1 - Instituições membros do GGIM/FOZ



Fonte: Elaboração dos autores (2021).

MODELOS DE SISTEMAS DE VIDEOMONITORAMENTO INSTALADOS NO BRASIL

Segundo Custode (2019), o sistema de videomonitoramento do município de Eusébio foi implantado, com o objetivo de utilizar tecnologias, para fortalecer e auxiliar as forças policiais para o combate à criminalidade. Outro ponto que ficou evidente, na pesquisa, está relacionado à cobertura de grandes áreas pelas câmeras. Ainda, a pesquisa aponta que as câmeras fortalecem os trabalhos policiais e complementam a falta de efetivo das instituições.

O surgimento de tecnologias, cada vez mais, modernas e inovadoras, em espaços urbanos, geraram formas e ideias de relacionar as pessoas com as cidades em que habitam, circulam e interagem.

Ribeiro (2017) argumenta que diversas cidades, no Brasil e no mundo, estão implantando instrumentos pautados nessas tecnologias inteligentes, para gerar segurança, a partir de uma ideia de controle e vigilância, através desses

mecanismos, deixando os espaços urbanos mais seguros, buscando uma redução da criminalidade.

Ainda para o autor, essas tecnologias permitem vários usos, através do desenvolvimento de aparatos sofisticados, que visam a desenvolver os espaços urbanos, deixando-os mais sustentáveis e colaborativos, pois, “estampada na mídia, a locução de ‘*smart city*’ revela que a inovação está agora não apenas nos grandes centros, mas na corrida tecnológica e informacional”, tanto nas pequenas cidades quanto em cidades desenvolvidas, através do apoio de grandes empresas (RIBEIRO, 2017, p. 1).

Em Foz do Iguaçu – PR, o Sistema de Videomonitoramento (SVM) estava incluso ao pacote de criação do GGIM, o SVM era um dos módulos que compunham o Gabinete. Segundo levantamentos junto à Secretaria Executiva do GGIM, o sistema foi planejado, de forma integrada, com as demais agências que fazem parte do Gabinete, e tem como finalidade a intensificação de prevenção da criminalidade e violência, utilizando tecnologias como aliadas no âmbito da segurança pública e da defesa social, através câmeras de videomonitoramento.

ESTRUTURA TÉCNICA E OPERACIONAL DO SISTEMA DE VIDEOMONITORAMENTO DO GGIM

Sistema de Videomonitoramento Urbano de Foz do Iguaçu

Segundo levantamento feito no GGIM, com a Gerência do Sistema de Videomonitoramento, foi verificado que a Central de Videomonitoramento é o espaço dedicado ao monitoramento, por meio de câmeras de vídeos, dos principais pontos da cidade. Ademais, o videomonitoramento coleta imagens e características dos delitos cometidos nas áreas monitoradas, ou seja, além da função de vigilância, também serve para mapear as zonas de criminalidade e violência nessas áreas, bem como outras demandas na área social.

Constatou-se, ainda, que o SVM de Foz do Iguaçu foi concebido em 2009, através de um convênio realizado entre o município de Foz do Iguaçu e o Governo Federal (SENASP/MJ), que criou o Gabinete de Gestão Integrada Municipal. Foz do

Iguaçu foi o primeiro município fora de uma região metropolitana ou capital a receber esse investimento. O Sistema de Videomonitoramento é composto por pontos de coleta de imagens, *data center* e central de videomonitoramento.

Segundo informações da gerência, o projeto foi ambicioso e reuniu órgãos de segurança presentes no município, que entenderam que dentre os principais fatores que geram violência estavam o contrabando e o tráfico de entorpecentes. Diante dessa análise, os pontos escolhidos para a instalação de câmeras de monitoramento, além dos pontos de maior aglomeração de pessoas, estavam locais usados como rotas de contrabando e tráfico, e as câmeras iriam contribuir na prevenção e no combate à violência.

Afirmou, ainda, que, na época, o modo de transmissão de dados escolhido foi o sistema via ondas de rádio (*wireless*), por ser uma tecnologia mais barata que a fibra óptica, além de que ela possibilitava maior facilidade e rapidez na instalação. Consta, também, que no primeiro projeto junto ao Governo Federal foram instaladas 124 câmeras, sendo o início das atividades operacionais no segundo semestre do ano de 2012.

Segundo o gerente, novamente, em 2015, houve a oportunidade junto ao governo federal de novo aporte financeiro, através de convênio para melhorias e ampliação do sistema de videomonitoramento. Essa nova etapa contemplou a instalação de mais câmeras, bem como a construção de uma rede de fibra óptica para o município, para atender ao videomonitoramento e, posteriormente, a outros setores da Prefeitura de Foz do Iguaçu – PMFI.

Foram instaladas mais 14 câmeras OCR, 80 câmeras fixas e 40 câmeras PTZ. Nessa nova fase, foi lançado um ramal de fibra óptica, para atender ao sistema de videomonitoramento, com aproximadamente 240 km de fibras, lançadas em todo o município. O sistema via fibra possibilitou a instalação de câmeras que produzem imagens com melhor qualidade.

Ademais, foi atualizada a versão do *software* de gerenciamento de imagens (DIGIFORT), o sistema de leitura de placas (OCR), bem como o sistema de análise de imagens, ambos agregados ao Digifort. Para o funcionamento das licenças OCR

e dos ANALÍTICOS, foi necessária a aquisição de servidores específicos para cada função.

Concomitantemente à ampliação, foi realizada uma recuperação e renovação dos equipamentos dos pontos de coleta da fase 1, com substituição de câmeras que propiciam melhor qualidade de imagens, assim como a migração da rede de rádios (*wi-fi*) para uma rede de fibra óptica de provedor que já prestava serviços à PMFI, através da Secretaria Municipal de Tecnologia da Informação – SMTI.

O gerente afirmou, também, que alguns desafios ainda precisam ser vencidos, como o aumento da capacidade de armazenamento de imagens, a ampliação do *data center*, a aquisição e instalação de um *videowall*, substituindo os painéis de televisores que existem atualmente, bem como a incrementação da equipe de operadores e gerentes para o monitoramento das imagens geradas no sistema. O sistema, atualmente, conta com 185 câmeras PTZ, 82 câmeras fixas, 18 câmeras fixas OCRs e 03 câmeras térmicas, totalizando 288 câmeras, conforme apresentado no quadro abaixo.

Quadro 1 – Situação do plantel de câmeras do Sistema de Videomonitoramento

Situação	Quant.	% do Sistema	Total Fase	P/	Total
PTZ - Funcionando (Fase 1)	107	89%	120		127
PTZ - Fora de funcionamento (F1)	13	11%			
FIXAS OCR – Funcionando (F1)	4	100%	4		
FIXAS OCR – Fora de funcionamento (F1)	0	0%			
CAMERAS TERMICAS – funcionando (F1)	2	0,66%	3		
CAMERAS TERMICAS – Fora de funcionamento (F1)	1	0,34%			
PTZ - Funcionando (Fase 2)	32	80%	40		134
PTZ - Fora de funcionamento (F2)	8	20%			
FIXAS – Funcionando (F2)	70	87,5%	80		
FIXAS – Fora de funcionamento (F2)	10	12,5%			
FIXAS OCR – Funcionando (F2)	11	78%	14		
FIXAS OCR – Fora de funcionamento (F2)	3	22%			
AMPLIAÇÃO INDEPENDENTE					
PTZ INSTALADA FUNCIONANDO (Fase 3)	7	28%	25		25
PTZ INSTALADA fora de funcionamento (F3)	2	8%			
PTZ EM ESTOQUE (F3)	21	64%			
FIXA INSTALADA (F3)	02	100%	02		02
TOTAL DE CAMERAS PTZ			185		
TOTAL DE CAMERAS FIXAS			82		
TOTAL DE CAMERAS FIXAS OCR			18		
TOTAL DE CAMERAS TERMICAS			3		

Fonte: Elaboração dos autores (2021).

Estrutura Operacional da Sala de Videomonitoramento

Em averiguação, *in loco*, no GGIM, segundo a gerência da estrutura operacional da SVM do GGIM, foi afirmado que a sala tem por finalidade o monitoramento remoto, efetuando a vigilância nas vias e bens públicos do município, de forma ininterrupta, por meio de câmeras fixas ou Dome PTZ – câmeras que efetuam movimentos horizontais, verticais e de zoom. Destina-se, portanto, ao monitoramento e à vigilância de pontos estratégicos para as forças de segurança, efetuando o combate à violência e à criminalidade.

Afirmou-se, também, que as câmeras auxiliam em investigações criminal, civil e administrativa; identificação e localização de infratores; aperfeiçoamento e controle do trânsito, proteção de serviços e instalações públicas com vigilância ao patrimônio público, de modo geral, contribuindo, ainda, com a sensação de segurança dos usuários da via pública; subsídio à justiça, como provas e indícios de delitos; guarnecimento, de forma diuturna, de pontos sensíveis da fronteira em extensão do Rio Paraná, efetuando o combate ao contrabando e ao tráfico de armas e drogas; auxílio na proteção ao turista, entre outras inúmeras atividades.

Atualmente, o sistema conta com 288 (duzentos e oitenta e oito) câmeras, instaladas e distribuídas por todas as regiões da cidade. A central de videomonitoramento tem capacidade para 30 operadores e foi concebida para atuação integrada. A SVM contou, inicialmente, com a presença de outras instituições nas operações das câmeras, no entanto, com a falta de efetivo, permanecem, hoje, somente agentes da Guarda Municipal e Agentes Patrimoniais da Prefeitura.

Durante os turnos, é empregado um gerente na sala de videomonitoramento, este recebe as demandas dos operadores e encaminha-as para atendimento, conforme as especificidades das ocorrências. Os recursos materiais estão disponíveis e em conformidade para o efetivo desenvolvimento das atividades previstas, porém, a falta de efetivo das instituições parceiras, inclusive da Guarda Municipal, tem feito com que os operadores disponíveis fiquem sobrecarregados. Com a quantidade de câmeras, considerando o número de servidores, atualmente,

tem-se aproximadamente 50 (cinquenta) câmeras por operadores, o que inviabiliza a plena atividade, fazendo com que não se extraia, eficientemente, toda a capacidade que o sistema disponibiliza.

O gerente afirmou que, apesar dos entraves citados, o sistema se mostra eficiente com o seu propósito. Programado para atuar, também, de forma automática, está configurado para registrar imagens em determinados pontos previamente definidos, durante sua configuração, e isso possibilita flagrantes de interesses da própria administração municipal, do público em geral, das autoridades policiais e do judiciário. Como protocolo interno, as imagens registradas e solicitadas são reservadas, mediante requerimento interno, devidamente enumerado. Tais imagens não são fornecidas diretamente ao solicitante particular, somente mediante requisição de autoridades para compor inquérito policial ou para instrução processual.

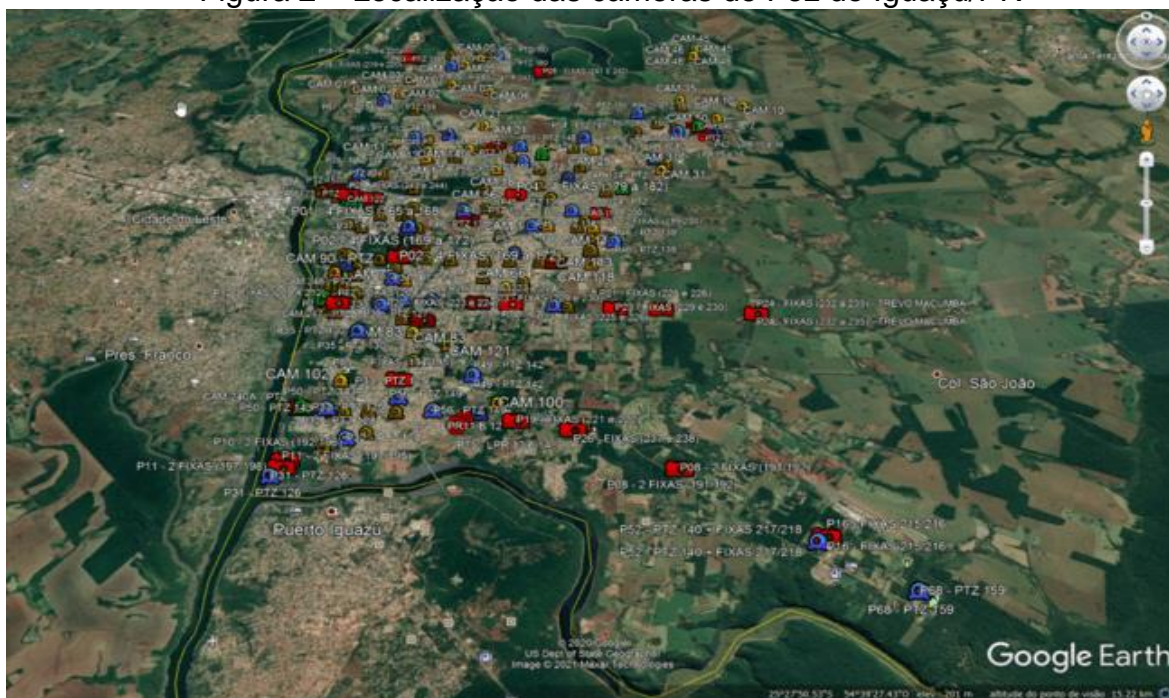
Para a visualização de imagens, o requerente faz o preenchimento de um requerimento padrão, com as informações dos fatos, como data, horário, local e alguns detalhes da ocorrência. O documento é direcionado ao gerente da SVM, e este procura as imagens com base no requerimento, e, se localizadas, são guardadas em pastas específicas, pois todas as imagens não requeridas permanecem até 15 (quinze) dias, após, são substituídas. Segundo o gerente, são inúmeros os eventos visualizados e registrados pelo sistema, podendo citar os acidentes de trânsito, situações administrativas em via pública, pessoas em atitudes suspeitas, roubos e furtos, homicídios, entre outras situações que são utilizadas como provas judiciais ou como atos administrativos.

CONTRIBUIÇÕES PARA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL ATRAVÉS DO USO DO SISTEMA DE VIDEOMONITORAMENTO DO GGIM, EM FOZ DO IGUAÇU – PR.

Essa modalidade de uso de imagens com informações visuais em tempo real, segundo os operadores do sistema, proporciona o monitoramento de uma grande área, conforme demonstrado na Figura 2, e fortalece o status das instituições de

segurança pública e defesa social, conforme demonstrado na Figura 1, atendendo mecanismos de prevenção e investigação, bem como o uso da inteligência policial.

Figura 2 – Localização das câmeras de Foz do Iguaçu/PR



Fonte: Elaboração dos autores (2021).

Podemos perceber, portanto, que o propósito pleiteado é a eficiência das ações de segurança e de defesa social, também, o compartilhamento de informações, a partir de ações conjuntas com tomadas de decisões, com objetivos estratégicos pelas instituições.

Ademais, devemos perceber que os efeitos associados a essas ações estratégicas são vistas, de forma positiva, pelo poder público, por trazerem novos paradigmas de ações eficientes dentro da segurança pública; porém são percebidos por parte da população como contrários aos direitos fundamentais, por estabelecerem um modelo militarizado de atuação das forças de segurança, isso é “visto como contraditório em relação a uma política de segurança baseada no respeito às liberdades individuais e de associação e aos direitos humanos” (CARDOSO, 2018, p. 98).

Do mesmo modo, precisamos refletir acerca dos impactos que o sistema de videomonitoramento causa na individualidade de cada cidadão e nos seus direitos

fundamentais, conforme citamos naquilo que preceitua Defesa Social, e, assim, garantir a segurança das pessoas, sem causar afrontas aos seus direitos, conforme previsto na Constituição Cidadã de 1988, em seus artigos.

Quadro 2 – Demonstrativo de ocorrências atendidas com origem no SMV 2013/2016

NATUREZA	QUANTIDADE
ATO OBSCENO	10
USO INDEVIDO DE COMUNICAÇÃO.	13
VIAS DE FATO	14
ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E ADOLESCENTE	16
PERTURBAÇÃO DO SOSSEGO OU TRABALHO	16
DANO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO	17
OUTRAS ASSISTÊNCIAS A PESSOA	18
ANIMAIS EM VIA PÚBLICA	24
INCENDIO	28
MENDICÂNCIA	29
EMISSÃO DE FUMAÇA, VAPOR OU GÁS	36
FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO	51
ACIDENTE DE TRÂNSITO S/ VÍTIMA	56
OUTRAS IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS	67
ACIDENTE DE TRÂNSITO COM VÍTIMA	80
OUTRAS OCORRÊNCIAS	95
MALABARES	105
ABORDAGEM DE SUSPEITO	127
SUSPEIÇÃO DE DELITO	152
USO/PORTE SUBSTÂNCIA ENTORPECENTE	426
TOTAL	1380

Fonte: Elaboração dos autores (2021).

Em Foz do Iguaçu-PR, segundo informações colhidas na Central de Videomonitoramento, todos os operadores passaram por capacitação sobre a utilização da ferramenta, bem como sobre técnica de vigilância e sobre a privacidade na utilização de imagens de pessoas.

Segundo o gerente do SVM, além das ocorrências atendidas diretamente pelos operadores da sala de videomonitoramento, entre as quais estão as indicadas no Quadro 2, há *links* externos de acesso ao sistema, utilizados por membros do GGIM. A utilização do sistema ocorre, através da assinatura de um protocolo de utilização das câmeras, onde as agências utilizam senha e *login* individuais para acesso ao sistema, bem como utilizam as imagens de acordo com as suas demandas institucionais.

Afirmou que, atualmente, estão utilizando os *links* de acesso ao sistema as seguintes instituições: Delegacia da Receita Federal do Brasil, Base avançada do NEPOM – Polícia Federal, Delegacia da Polícia Rodoviária Federal - PRF, Centro Integrado de Comando e Controle da Secretaria de Estado da Segurança Pública – CICCPR, Centro Integrado de Operações de Fronteira – CIOF-MJSP, 34º BIMEC - 34º Batalhão de Infantaria Mecanizado, Sede da Delegacia da Polícia Federal e Departamento Penitenciário do Paraná – DEPEN/PR.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início do trabalho de pesquisa foi constatado que a escassez de recursos humanos tem feito com que os sistemas de videomonitoramento, através do uso de câmeras, sejam, cada vez mais, utilizados, ganhando importância a nível mundial. Segundo os levantamentos realizados nesta pesquisa, essa tecnologia tem a capacidade de cobrir áreas públicas dos crimes contra pessoas e contra o patrimônio, bem como demonstrar uma sensação de segurança à sociedade. Esse panorama contribuiu para a pesquisa sobre o uso do Sistema de Videomonitoramento do GGIM – Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Foz do Iguaçu-PR.

Constata-se que o objetivo geral foi atendido porque, efetivamente, o trabalho conseguiu demonstrar que a utilização do sistema contribuiu, de fato, para a sensação de segurança, bem como contribuiu para a integração e a cooperação das agências, no uso da ferramenta, para monitorar e acompanhar áreas de riscos. Outros benefícios foram constatados, durante a pesquisa, na área de defesa social, tais como: atendimentos aos acidentes de trânsito, apoio e fiscalização de

moradores de ruas, monitoramento de áreas de consumo de drogas, entre várias outras atividades de interesse da própria sociedade.

A pesquisa, também, apontou a segurança pública e a defesa social, com suas facetas, ao longo dos anos, no Brasil. A Revista Brasileira de Segurança Pública (2020), no dossiê “Segurança pública e justiça criminal”, faz apontamentos que para se avançar efetivamente, há a necessidade de fixar políticas públicas para além de disputas eleitorais e partidárias. Outro ponto importante da pesquisa argumenta que a segurança pública não pode ficar nas mesmas práticas do passado, bem como não pode ficar dissociada de outras políticas públicas.

Junto ao propósito da pesquisa, também, ficou evidente o papel dos GGIs, traz, ainda, que os gabinetes são espaços de diálogo e de deliberação sobre prevenção da violência, repressão qualificada e estabelecimento de uma cultura da paz. A pesquisa aponta, ainda, que os GGIMs surgiram em 2007, com o advento do PRONASCI, e tinham como principais ações medidas preventivas.

Para ter parâmetro, a pesquisa buscou apontar sistemas de videomonitoramento já instalados no Brasil. Sendo que o objetivo é utilizar tecnologia, para fortalecer e auxiliar as forças policiais no combate à criminalidade. Já em Foz do Iguaçu-PR, contatou-se que o Sistema de Videomonitoramento veio junto ao pacote de implantação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal, que ocorreu no ano de 2009, com assinatura de adesão ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, que ocorreu entre o Município e o Governo Federal.

Constatou-se, durante entrevista com o gerente do Sistema de Videomonitoramento de Foz do Iguaçu, que a tecnologia é utilizada para monitorar os principais pontos da cidade e tem como objetivo mapear as zonas de criminalidade e violências. Segundo o gerente, no primeiro projeto, foram instaladas 124 câmeras em um sistema via rádio. Afirmou, ainda, que em 2015, em outro convênio com o governo federal, o sistema foi ampliado e passou a utilizar fibras ópticas, e, atualmente, somando os dois projetos, o sistema possui um total de 288 câmeras.

Verificou-se, em entrevista com o gerente da estrutura operacional da sala de videomonitoramento, que o sistema funciona, de forma ininterrupta, para monitoramento de pontos estratégicos já pré-definidos pelas forças de segurança, com o objetivo de combater a violência e a criminalidade; auxiliar em investigações criminal, civil e administrativa; identificar e localizar infratores; aperfeiçoar e controlar o trânsito; proteger serviços e instalações públicas, vigiar o patrimônio público, de modo geral, contribuindo com a sensação de segurança dos usuários da via pública; subsidiar a justiça, com provas de indícios de delitos; além do guarnecimento, de forma diuturna, de pontos sensíveis da fronteira em extensão do Rio Paraná, efetuando o combate ao contrabando e ao tráfico de armas e drogas; auxílio na proteção ao turista, entre outras inúmeras atividades.

Os investimentos, realizados nos últimos anos, no Videomonitoramento do GGIM de Foz do Iguaçu, tem contribuído para o combate à criminalidade e para a integração e cooperação das agências de segurança pública e de defesa social municipal, estadual e federal.

É preciso, porém, ter em mente que, além de uma implantação de política pública de segurança pública e defesa social, se faz necessária a capacitação de mais profissionais da área, além de investimentos em tecnologias de ciberespaço, conforme a pesquisa demonstra, pois são vários os fatores que estão atrelados no combate e na redução da criminalidade nas cidades brasileiras, como os fatores econômicos, políticos, sociais e culturais.

REFERÊNCIAS

ANACLETO, Leandro da Silva. **Videomonitoramento como ferramenta para a diminuição dos índices de criminalidade na área comercial urbana de Cacoal - RO**. Porto Velho: 2018.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Dossiê Segurança Pública e Justiça Criminal. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo v. 14, n. 2, 100-127 ago/set 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.530**, de 24 de outubro de 2007. Institui o Pronasci. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2007/lei-11530-24-outubro-2007-561601-publicacaooriginal-85253-pl.html>. Acesso em: 01 dez. 2020.

CARDOSO, Bruno. Estado, tecnologias de segurança e normatividade neoliberal. In: BRUNO, F.; CARDOSO, B.; KANASHIRO, M.; GUILHON, L.; MELGAÇO, L. (orgs.) **Tecnopolíticas da vigilância: perspectivas da margem**. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 92-106.

CHICHOSKI, Alessandro L. **Integração e cooperação policial no combate aos crimes transnacionais no âmbito da segurança internacional na América do Sul**. Foz do Iguaçu, Dissertação (Mestrado), Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA, 2020.

CUSTODE, Alice Thainá Chagas. **A implantação do sistema de videomonitoramento no município de Eusébio: um estudo de caso da política de vigilância do espaço público municipal**. Fortaleza, (Monografia), Universidade Federal do Ceará, 2019.

DA SILVA LIMA, Francisco Dulcillande et al. TECNOLOGIA DAS CÂMERAS DE VIDEOMONITORAMENTO NA SEGURANÇA PÚBLICA. **Homens do Mato-Revista Científica de Pesquisa em Segurança Pública**, v. 18, n. 1, 2018.

DA SILVA, Leonardo Oliveira Muniz. **Análise de um sistema de segurança pública: O caso do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana), UFRJ, Escola Politécnica, Programa de Engenharia Urbana, 2017.

FERRAZ, Ian. **Uso de câmeras aumenta segurança e reduz crimes**. Agência Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2021/01/06/uso-de-cameras-aumenta-seguranca-e-reduz-crimes/>. Acesso em: 27 abr. 2021.

FIRMINO, Rodrigo José. Securitização, vigilância e territorialização em espaços públicos na cidade neoliberal. In: BRUNO, F.; CARDOSO, B.; KANASHIRO, M.; GUILHON, L.; MELGAÇO, L. (orgs.) **Tecnopolíticas da vigilância: perspectivas da margem**. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 70-90.

FONSECA NETTO, Leonardo. **Implementação do sistema de monitoramento: city câmeras no município de São Paulo**. São Paulo, Dissertação, (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas), Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas, 2019.

FOZ DO IGUAÇU, **Decreto nº 22.263**, de 08 de julho de 2013. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/pr/f/foz-do-iguacu/decreto/2013/2227/22263/decreto->

n-22263-2013-fica-criado-o-gabinete-de-gestao-integrada-municipal-ggim-no-ambito-do-municipio-de-foz-do-iguacu. Acesso em: 20 nov. 2020.

GEMBAROWSKI, André Guilherme; LOFFREDO, Maurizio; SOUZA, Renan de. **Projeto e análise de solução para videomonitoramento público integrado com intercomunicação e alarmes**. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

JARDWSKI, Édina Rubia Weinert. **Análise da eficácia do sistema de vídeo monitoramento da cidade de Colombo**. Curitiba, Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal), Universidade Federal do Paraná, 2013.

LUCENA, Ronald Rodrigues. Sistemas eletrônicos de segurança: o monitoramento de circuito fechado de televisão em benefício a segurança do município de altamira. **Segurança Privada-Unisul Virtual**, 2018.

MAGRON, Antonio Hideraldo. Sistema de videomonitoramento de segurança urbana: Uma solução para os municípios de pequeno e médio portes. **Revista Competitividade e Sustentabilidade**, v. 7, n. 2, p. 387-398.

MAKIEVICZ, Márcia; REZENDE, Denis Alcides. Cidade digital estratégica e relações com orçamento público: estudo de caso do município de Foz do Iguaçu. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 3, 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Coletânea 2003-2009**, 1ª edição, editada em 2009 pelo Ministério da Justiça e Secretaria Nacional de Segurança Pública. Disponível em: https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-1/15livro-ggi-capa-verde.pdf. Acesso em: 03 dez. 2020.

MIRANDA, B. M. de; CARDOSO, F. S. O conceito de Defesa Social e Segurança Pública na ordem democrática brasileira. **Revista da Faculdade de Direito UFG**, v. 43, p. 01-15, 2019.

OLIVA, Diego Coletti. Olhares humanos: o exercício do olhar nos sistemas de videomonitoramento urbano. **Áskesis-Revista des discentes do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar**, v. 4, n. 1, p. 191-191, 2015.

OLIVA, Diego Coletti; PÁTARO, Carolina Ribeiro. Os usos e abusos do olhar: classificando corpos por trás das câmeras de videomonitoramento. **Revista PsicoFAE: Pluralidades em Saúde Mental**, v. 6, n. 2, p. 45-58, 2017.

OLIVEIRA, Ludmilla Alves de. **Cidade vigiada: segurança e controle em tempos de biopoder**. Dissertação de Mestrado em Comunicação. Goiânia: UFG/ FACOMB, 2013.

OURO PRETO. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Patrimônio e Desenvolvimento Urbano. **Proposição de Lei Complementar**, n. 19/06, 2006.

PEDRO, Rosa Maria Leite Ribeiro; BONAMIGO, Irme Salete; MELGAÇO, Lucas. Videomonitoramento e seus efeitos na cidade: cartografia de redes sociotécnicas em diferentes espaços urbanos. **Revista ECO-Pós**, v. 20, n. 3, p. 93-110, 2017.

RIBEIRO, Laura Talho. **Tecnologias inteligentes de vigilância: Percepções sobre segurança nos centros urbanos**. 2º Grupo de Pesquisa do ITS Rio. Cidades e Tecnologia: Rio de Janeiro, 2017.

RIZZARDI, Katia. **O uso dos sistemas de videomonitoramento como mecanismo de controle e sua legitimidade ante a ordem constitucional e os direitos fundamentais**. Passo Fundo, Monografia, (Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais), Faculdade de Direito da Universidade Federal de Passo Fundo, 2020.

SOARES, Luiz E. **Desmilitarizar: segurança pública e direitos humanos**. São Paulo: Boitempo, 2019.

INTEGRAÇÃO ENTRE A POLÍCIA FEDERAL DO BRASIL E AS POLÍCIAS DO URUGUAI NA FRONTEIRA DAS CIDADES GÊMEAS SANTANA DO LIVRAMENTO/RS E RIVERA/ROU

Paulo Roberto Nunes¹

Policial Federal

E-mail: nunes.prn@gmail.com.

Resumo

Este artigo tem o objetivo de apontar alguns aspectos sobre a integração entre a Polícia Federal do Brasil e as Polícias Uruguaias na fronteira das cidades gêmeas Santana do Livramento/RS e Rivera/ROU. Além do aporte legal e bibliográfico, a pesquisa conta com a coleta de dados, por meio de um questionário *on-line* enviado para policiais federais do Brasil e para policiais uruguaios, com perguntas associadas à experiência profissional na fronteira em estudo. O texto, primeiramente, apresenta conceitos e significados à fronteira e às cidades gêmeas, chegando à contextualização da Fronteira da Paz. Após, explanam-se determinados Acordos e Decretos propostos no Mercosul, seguidos de algumas integrações policiais nesta fronteira, com relatos de ações policiais e de experiências, reiterando a significativa preocupação dos policiais com a proteção jurídica. No final, são feitas considerações sobre a importância de a legislação ir ao encontro da necessidade de normatizar as ações interativas das polícias dos dois países, proporcionando embasamento legal para as atuações efetivas e fomentando a interação.

Palavras-chave: Integração; cidades gêmeas; PRF; fronteira; arco sul.

INTRODUÇÃO

O eixo temático deste texto é a cooperação policial entre a Polícia Federal do Brasil e as Polícias do Uruguai, na fronteira entre as cidades gêmeas de Santana do Livramento e Rivera. Utiliza-se, além da pesquisa teórica e legal, o questionário *on-*

¹ Agente de Polícia Federal atualmente lotado na Delegacia de Polícia Federal em Santa Maria/RS, exercendo a função de Chefe do Núcleo de Polícia Administrativa. Foi lotado inicialmente (de 1997 a 2000) na Delegacia de Polícia Federal em Santana do Livramento/RS, atuação que despertou o interesse pelo tema da pesquisa. Na DPF em Santa Maria, foi Chefe do Núcleo de Operações nos últimos 11 anos, também sendo responsável pelo Núcleo de Inteligência Policial, tendo participado de investigações, de atividades de inteligência e de operações policiais no combate aos diversos crimes de competência da Polícia Federal.

line (nas normas-padrão da Língua Portuguesa e da Língua Espanhola) como estratégia de coleta de dados².

O questionário foi elaborado pelo olhar de um policial federal com experiência na fronteira em estudo - o autor do trabalho -, e destinado a policiais ativos da Polícia Federal do Brasil, em Santana do Livramento - RS, e a policiais ativos nas Polícias do Uruguai, em Rivera - ROU. Tais policiais foram chamados no estudo como policiais brasileiros (PB) e policiais uruguaios (PU), enumerados de acordo com a ordem de chegada das respostas. No total, foram nove respostas, entre elas, três de brasileiros e seis de uruguaios.

O lugar de estudo é a fronteira entre as cidades gêmeas Santana do Livramento e Rivera, a qual é conhecida como um espaço cooperativo em muitos setores, inclusive o policial. Isso por que as polícias dos dois países, nas cidades-irmãs³, trabalham de forma cooperativa, mesmo que, às vezes, informalmente, para prevenção e combate aos crimes transfronteiriços.

Com a pesquisa, busca-se verificar os aspectos envolvidos na integração entre a Polícia Federal do Brasil e as Polícias do Uruguai na cidade uruguaia de Rivera. É necessário trazer à discussão o funcionamento das interações e das cooperações adotadas pelas polícias dos dois lados da fronteira. O conhecimento da realidade pode fomentar a evolução das políticas e legislações sobre o trabalho integrado entre as polícias extrafronteiras.

SITUANDO E DEFININDO A FRONTEIRA E AS CIDADES GÊMEAS

O substantivo feminino fronteira, segundo o Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa Michaelis⁴, significa “parte que corresponde ao limite extremo de uma terra, área, região etc., a parte limítrofe de um espaço que confina com outro”. Quanto à sua etimologia, de acordo com Ferrari (2014, p. 03), “o termo fronteira, na

² Este recurso foi escolhido pela agilidade e pelos cuidados sanitários exigidos devido à pandemia da Covid-19.

³ Termo citado pelo CB2.

⁴ Disponível em:

<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/Fronteira/>. Acesso em: 10 maio 2021.

Língua Espanhola (*frontera*), na Francesa (*frontière*) e na Inglesa (*frontier*), deriva do latim para indicar parte do território situada em frente”.

As fronteiras representam muito mais do que uma delimitação física, geográfica ou abstrata. Divergências culturais, sociais, políticas, entre outras, são, muitas vezes, causas de um estranhamento entre os povos dos dois lados da fronteira. No entanto, ocorrem também aproximações, diálogos e relações entre diversos aspectos que envolvem as cidades gêmeas.

São cidades gêmeas aquelas que possuem estreitas ligações e relações, entre elas: no nível espacial, econômico e cultural, construindo, assim, laços de cooperação. Conforme a Portaria do Ministério da Integração Nacional nº. 213, de 19 de julho de 2016, no artigo 1º:

Serão considerados cidades gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações "condensadas" dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania.

O município brasileiro de Santana do Livramento faz parte da Região da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul, distanciando-se, por estrada, aproximadamente 490 km de Porto Alegre⁵, capital do Estado do Rio Grande do Sul. Já o município uruguaio de Rivera é a capital do departamento de Rivera, situado no norte do país. Rivera está a uma distância aproximada de 500 km de Montevidéu, capital do Uruguai.

Santana do Livramento faz parte do chamado Arco Sul, que relaciona as fronteiras com o exterior dos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina.

⁵ Informações retiradas do site da Prefeitura Municipal de Santana do Livramento. Disponível em: <http://www.sdolivramento.com.br/cidade/>. Acesso em: 20 jun. 2021

A faixa de fronteira do Brasil, de acordo com a classificação adotada pelo governo federal (BRASIL, 2009) está dividida em três arcos – Sul, Central e Norte – que possuem realidades muito distintas. O Arco Sul compreende a faixa de fronteira dos estados do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. Apesar das diferenciações intrarregionais, é o arco que apresenta a maior densidade demográfica da faixa de fronteira brasileira, além de se caracterizar por uma intensa dinâmica transfronteiriça. O Ministério da Integração Nacional identificou três sub-regiões principais no Arco Sul: o Portal do Paraná; os Vales Coloniais Sulinos (subdivididos em: Sudoeste do Paraná, Oeste de Santa Catarina e Noroeste do Rio Grande do Sul); e a Campanha Gaúcha (CARNEIRO; CRUZ, 2013, p. 02).

Pertencente à Campanha Gaúcha, Santana do Livramento é cidades gêmeas de Rivera, formando uma conurbação binacional, com aproximadamente 170.000 habitantes. A linha de fronteira entre as cidades atravessa ruas e avenidas, muitas vezes difícil de ser percebida, destacada em alguns pontos por marcos geográficos de concreto.

De acordo com Almeida, s/d, p. 36, “a fronteira viva das cidades de Santana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai), também conhecida como a Fronteira da Paz, é o principal núcleo urbano encravado em pouco mais de mil quilômetros de fronteira entre Brasil e Uruguai. Recebe esse nome por ter uma história de relações pacíficas”.

O policial brasileiro CB2, com sua experiência em fronteiras, lembra que a fronteira entre Santana do Livramento e Rivera é extremamente diferente das outras do país, visto que é mais unida, e não existe uma linha reta e visível que divide os dois países, que, na verdade, as duas cidades se misturam. Por isso, são consideradas cidades-irmãs.

RELAÇÕES POLICIAIS NA FRONTEIRA ENTRE RIVERA E SANTANA DO LIVRAMENTO

A integração entre os órgãos de segurança transfronteiriça é um tema que há anos vem sendo discutido entre governos dos países que fazem parte do MERCOSUL⁶. Um processo mais fluido, formal e ágil, ao longo do tempo, está se

⁶ O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é um processo de integração regional conformado inicialmente pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai ao qual recentemente incorporaram-se a Venezuela e a Bolívia, esta última em processo de adesão. Fonte: <https://mercosur.int>.

tornando mais necessário, já que os crimes que ultrapassam as fronteiras não condizem com os limites impostos pela legislação vigente.

É frequente ocorrer, na fronteira, crimes como: contrabando de defensivos agrícolas, de medicamentos, de eletrônicos e de outros; lavagem de dinheiro; evasão de divisas; narcotráfico; tráfico de armas, de recursos naturais e de pessoas; entrada ilegal de migrantes; abigeato; furto de veículos; dentre outros. A ocorrência desses crimes fomenta uma criminalidade secundária como furtos, roubos, ameaças e homicídios, além de explorar uma população em dificuldades econômicas, que constitui mão-de-obra menos qualificada e que não consegue empregos formais. As pessoas nessa situação acabam sendo aliciadas para trabalharem para as organizações criminosas, o que faz ascender a criminalidade.

Essa situação é prejudicial para os dois lados da fronteira, que é permeável às ações dos grupos criminosos. A violência gera prejuízos econômicos diretos, além disso, desincentiva o turismo e o empreendedorismo nas cidades da fronteira. O contrabando, por exemplo:

deteriora a economia nacional, aumenta o desemprego, prejudica o ambiente de negócios e gera risco à integridade e à saúde do consumidor. O crime organizado, a seu turno, favorece o crescimento da criminalidade interna e transnacional, estimulando assim, o aumento dos índices de violência e criminalidade nos centros urbanos e nas fronteiras, acarretando por consequência, a diminuição da Soberania Nacional (ARAÚJO, 2018, s/p.).

A criminalidade não respeita as fronteiras legais dos países, não tendo limitações burocráticas para sua atuação, sendo mais célere e dinâmica do que as ações dos Estados. Dessa forma, a integração entre as polícias que atuam nos dois lados da fronteira, especialmente em uma fronteira seca e homogênea, como é a das cidades gêmeas, objeto deste estudo, é imprescindível ao combate eficiente à criminalidade. Apenas a integração efetiva das atuações das polícias do Brasil e do Uruguai, tanto no que diz respeito à inteligência quanto às ações operacionais poderão dar igualdade de armas entre a polícia e as organizações criminosas, que estão sempre à frente.

No dia 12 de janeiro de 2009, através do Decreto nº 6731, foi promulgado o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos, celebrado em Rio Branco, Uruguai, em 14 de abril de 2004⁷. Esse acordo trata da Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos, prevendo a criação do SISME (Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do Mercosul).

Atualmente, o Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil (MJSP), por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), assinou a declaração dos Ministros do Interior e da Segurança sobre a Harmonização da Informação sobre Violência e Crime na área do Mercosul, em Brasília, no dia 28 de maio de 2021. A intenção é aperfeiçoar a cooperação entre os países do Mercosul no enfrentamento da criminalidade transnacional, implementando o Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do Mercosul (SISME), que permite o processo de integração e compartilhamento de dados de pessoas, veículos e armas de fogo entre os países da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Chile. Embora venha sendo discutido e acordado desde 2004, o SISME ainda não foi implementado.

Em San Juan, na Argentina, no dia 02 de agosto de 2010, reuniram-se representantes dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados⁸ para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação, elaboradas no Acordo Quadro de Cooperação, com a intenção de intensificar o trabalho de cooperação entre países membros do Mercosul no combate ao crime organizado transnacional por meio do estabelecimento de investigação conjunta entre os países.

O Acordo, promulgado pelo Decreto nº 10.452, de 10 de agosto de 2020, objetiva facilitar procedimentos de cooperação internacional e permitir o trabalho próximo e concomitante, na produção de provas, entre autoridades de investigação

⁷ Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/92522/decreto-6731-09>. Acesso: 30 jun. 2021.

⁸ São eles: Bolívia, Chile, Peru, Colômbia, Equador, Guiana e Suriname.

de dois ou mais países. Isso, com a finalidade de colaborar no combate ao crime com maior agilidade e objetividade.

Em 2018, foi aprovado, através do Decreto Legislativo nº 138, o texto do Acordo sobre Mandado Mercosul de Captura e Procedimentos de Entrega entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados, assinado na XL Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum, realizada em Foz do Iguaçu, Paraná, em 16 de dezembro de 2010⁹. Muito embora já aprovado na legislação nacional, tal acordo ainda não foi efetivado na prática.

Na data de 05 de dezembro de 2019, os países Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai comprometeram-se, por meio do Acordo de Cooperação Policial aplicável aos espaços fronteiriços entre os Estados Partes do Mercosul, a prestar assistência mútua e cooperação policial nas áreas de fronteira. O Acordo ainda está em tramitação no Congresso Nacional, mas, quando for internalizado na Legislação Nacional e for posto em prática, poderá melhorar o intercâmbio, as interações e as ações conjuntas das polícias destes países, já que propõe a assistência e a cooperação mútuas mais rápidas entre os Estados Partes do Mercosul e a atuação policial mais efetiva nas zonas de fronteira.

O delegado de Polícia Federal Mozart Fuchs, em depoimento publicado na página do Governo Federal¹⁰, declara que existe interação e cooperação entre as partes e que o Acordo materializa o que acontece já na prática.

O acordo de cooperação nas fronteiras constitui um grande avanço nas políticas de prevenção e repressão à prática de crimes. Em primeiro lugar, concretiza o espírito de cooperação e de confiança que já vigora entre as agências policiais dos países. Em segundo, traz mais segurança para essas regiões, pois contribui nas ações de combate às organizações criminosas que se valem dos limites territoriais dos países para a perpetuação da prática de crimes (FUCHS apud Gov.br).

Tal Acordo compromete-se na melhora do combate aos crimes através do intercâmbio método-tecnológico, na formação profissional e na troca de informações

⁹ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2018/decretolegislativo-138-9-agosto-2018-787060-acordo-156145-pl.html>. Acesso em: 12 jun. 2021.

¹⁰ Disponível em : <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/acordo-para-perseguiçao-policial-nas-fronteiras-e-assinado-pelos-estados-do-mercosul>. Acesso em: 30 jun. 2021.

para a prevenção e a repressão, na investigação e na operacionalização de maneira coordenada e colaborativa. Assim, quando colocadas em prática as premissas previstas no Acordo, a tendência é que haja uma significativa evolução no combate aos crimes transnacionais.

Embora já tenham alguns Acordos e Decretos, a prática policial da fronteira está em um patamar mais avançado no que se refere à cooperação, assim relata o policial uruguaio PU4: “atualmente, mantemos um intercâmbio informal de informações entre os policiais, o que facilita e agiliza os procedimentos policiais na fronteira”¹¹ (PU4 - Resposta do Questionário, 2021):

O policial brasileiro PB2 corrobora com a ideia do uruguaio, acrescentando que, na prática, a nossa atuação colaborativa é extremamente boa e eficiente para o combate ao crime, sendo que muitos foragidos e investigados uruguaios passam para o Brasil de forma ilegal ou legal, e muitos foragidos ou investigados brasileiros, também, passam para o lado uruguaio. A legislação deve se ater nas práticas e na cultura local, pois é uma fronteira diferente, devido à formação histórica das cidades, quase todas as pessoas locais têm parentes nos dois países (PB2 - Resposta do Questionário, 2021).

Além desses relatos, outras repostas dadas ao Questionário PB1 de 2021, mencionaram a vulnerabilidade e o risco jurídico de se trabalhar de forma integrada entre os dois países da fronteira. O policial brasileiro PB1 expõe que há “uma insegurança pela falta de proteção jurídica em nossos trabalhos, diante da linha tênue que separa os limites geográficos desta fronteira que, por ser seca, é comum que os criminosos a cruzem para efetuarem crimes ou fugas” (PB1 - Resposta do Questionário, 2021). Ao encontro do que o PB1 ressalta, o policial brasileiro PB3 assevera que “a cooperação e atuação conjuntas são feitas de fato, mas com pouco respaldo legal, colocando os policiais em risco jurídico” (PB3 - Resposta do Questionário, 2021).

Somando a isso, o policial uruguaio PU2 diz que “na migração, temos uma comunicação fluida e permanente. Mas há pouca legislação que nos ampare formalmente como deveria, já que se trata de uma fronteira tão peculiar e vulnerável” (PU2 - Resposta do Questionário, 2021). A peculiaridade e a vulnerabilidade desta fronteira se dão devido à facilidade de trânsito entre um país e outro, sendo alvo de

¹¹ A resposta foi traduzida para a Língua Portuguesa.

diversos crimes complexos e fugas transfronteiriças, exigindo, assim, um trabalho policial ágil, integrado e cooperativo.

Nesse sentido, é possível observar que todos os relatos vão ao encontro do outro, ou seja, a cooperação acaba funcionando na prática de forma empírica. Fomenta, então, a ideia de que a integração existe nesta fronteira, mas que precisa, ainda mais, ser positivada para dar maior segurança jurídica e eficácia legal aos atos praticados pelas polícias. Nesse mesmo contexto, Bonfim (1998) cita as ideias do professor francês de Direito Penal, Vabres¹², para motivar a importância de combinação das ações policiais com a legislação vigente:

[...] Era, por isso, necessário opor ao internacionalismo do crime o internacionalismo da repressão; era preciso que os Estados se entendessem, não só para combinar a ação das suas polícias, mas também para fixar o domínio das suas jurisdições, das suas respectivas legislações (BONFIM, 1998, p. 37).

O policial brasileiro PB3 traz à tona mais uma preocupação, que se reflete na insegurança no trabalho na fronteira em estudo. Ele narra o seguinte: “Fico receoso com a proteção jurídica, a cooperação é feita na confiança e no ‘fio do bigode’¹³ entre os policiais brasileiros e uruguaios. Há pouquíssima proteção legal tanto do lado brasileiro quanto do uruguaio. Um exemplo é o porte de armas de fogo funcionais: com a fronteira seca, fica difícil deixar de portar a arma no lado uruguaio, e vice-versa, já que a criminalidade não respeita a fronteira, que é fictícia” (PB3 - Resposta do Questionário, 2021).

O porte de armas ao Policial Federal é garantido pela Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, no Art. 6, que estabelece o porte de armas para os Policiais Federais, em todo o território nacional. No mesmo sentido, a Instrução Normativa Nº 201-DG/PF, SINARM, de 9 de junho de 2021, no seu Art. 49, normatiza que o policial federal tem livre porte de arma de fogo institucional ou particular, em todo o território nacional, ainda que fora de serviço. Dessa forma, é garantido o porte de armas ao policial federal apenas no território nacional, sendo impossibilitado o porte em outro país.

¹² Henri Donnedieu de Vabres foi um jurista francês que participou dos julgamentos de Nuremberg após a Segunda Guerra Mundial.

¹³ Expressão utilizada para se referir a uma atuação baseada na confiança.

No quesito segurança pública da fronteira, o Brasil (aqui Santana do Livramento) conta com a presença da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal, Polícia Civil, Polícia Militar e Exército Brasileiro. Em Rivera (Uruguai), também atuam diversos órgãos policiais como *Jefatura de Policía, Policía de Migración, Dirección Nacional de Migración Uruguaya, Seccional Cuarta de Rivera, Narcóticos, Delegación Rivera, Brigada Anti-drogas Rivera*, entre outros.

À Polícia Federal do Brasil, foco da pesquisa, de acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil (1988)¹⁴, no § 1º do artigo 144, cabe:

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

Na fronteira entre o Brasil e o Uruguai, entre as cidades gêmeas de Santana do Livramento e Rivera, o controle de migrantes é realizado em uma Área de Controle Integrado - ACI - situado na cidade de Rivera, onde além das Polícias Uruguaias também atua a Polícia Federal, responsável pelo controle migratório do Brasil. A área de controle migratório integrado é uma decorrência do Acordo de Recife. Esse acordo foi celebrado entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, com a finalidade de estabelecer as medidas técnicas e operacionais que regulam os controles integrados em fronteira entre seus signatários¹⁵.

Inclusive, de acordo com Pucci (2010, p. 51), a primeira ACI instalada no âmbito do Mercosul foi a de Santana do Livramento/Rivera, em 6 de março de 1995 (em endereço diferente do que está instalado atualmente). A atuação aproximada,

¹⁴ Alterada pela Emenda Constitucional nº 91, de 2016.

¹⁵ Informações retiradas em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/ eventos/livros.html/legislacaotextosbasicos.html/acordorecife-dec04.html>. Acesso em: 01 ago. 2021.

realizada fisicamente no mesmo local, com ambas as polícias da fronteira, facilita o estreitamento das relações e a integração policial.

O policial brasileiro (PB2), que trabalha nesta fronteira (Santana do Livramento/Rivera) há mais de 8 anos, relata que participou de diversas atuações em conjunto com a Polícia Uruguaia. Uma das ações que ele relembra, - e foi marcante na sua experiência profissional -, é uma operação integrada numa mesma residência, situada sobre a linha de divisa da fronteira. Assim narra:

Em 2017, ocorreu uma Operação da Polícia Uruguaia que, formalmente, solicitou à Polícia Federal apoio para participar da deflagração. Uma equipe, coordenada por mim, se deslocou na madrugada até o local do *briefing*¹⁶ para realizar a deflagração. No final do *briefing*, o policial coordenador da operação uruguaia nos chamou e apontou o local que iríamos nos posicionar: que seria nos fundos de uma residência, visto que a linha imaginária que divide os dois países passava pelo meio da casa, sendo que a entrada da residência era no Uruguai e o fundo da residência era no Brasil (PB2 - Resposta do Questionário, 2021).

Embora os acordos de cooperação policial entre os países do Mercosul muitas vezes auxiliem pouco na prática policial, percebe-se que a interação real compensa a morosidade na implementação das ações. No caso relatado pelo policial PB2, chegou-se a uma solução legal e efetiva para a ação policial, pois cada uma das polícias do Brasil e do Uruguai atuaram do seu lado da fronteira. Dessa forma alcançaram efetividade no combate aos criminosos que estavam utilizando a fronteira seca, com edificação nos dois lados para escapar da ação das polícias dos países.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As cidades gêmeas de Santana do Livramento e Rivera, que fazem parte da chamada “Fronteira da Paz”, possuem características geográficas, históricas e sociais que lhes dão um viés muito especial e diferenciado. A fronteira seca entre as duas cidades que são conurbadas, e integradas, é um espaço facilitador da

¹⁶ *Briefing* - tradução literal “resumo”, termo comumente utilizado para definir a reunião policial preparatória à deflagração de uma operação, em que é passado um resumo dos fatos investigados para os policiais que comporão as equipes nos cumprimentos de mandados de busca e apreensão e de prisão.

ocorrência de crimes, necessitando de ações das polícias do Brasil e do Uruguai de forma integrada, com estratégias específicas.

Os acordos, tanto dos países que fazem parte do Mercosul, quanto os bilaterais entre o Brasil e o Uruguai, não têm a capacidade de acompanhar a evolução e renovação contínua das ações criminosas. Existem acordos feitos há décadas que ainda não foram internalizados ou não estão tendo resultado prático efetivo.

O isolamento entre as instituições policiais sempre é prejudicial no combate efetivo à criminalidade, especialmente em se tratando de polícias que estão dos dois lados da fronteira. A cooperação policial é a chave do sucesso para o combate aos crimes que se perpetram na fronteira. Logo, faz-se necessária a integração entre as polícias do Brasil e do Uruguai no compartilhamento de informações, metodologias de trabalho e operações em conjunto.

Iniciativas de integração e de cooperação entre as polícias dos dois lados da fronteira acabam suprindo as lacunas deixadas pela falta de legislação. Por outro lado, os policiais, muitas vezes, ficam descobertos de proteção legal para suas ações que são limitadas para evitar o cometimento de ilegalidades. Ocorrem vínculos pessoais entre os policiais, o que facilita o intercâmbio desburocratizado e mais ágil de informações, como ocorre nos grupos de aplicativos de mensagens, nos quais estão muitas vezes policiais de mais de uma força policial e dos dois lados da fronteira. No entanto, essa adaptação de interação, apesar de demonstrar certa eficiência, demonstra-se frágil, pois depende das pessoas que, muitas vezes, trocam de cargo ou de lotação, perdendo-se os contatos, por não serem institucionais.

A soberania dos Estados cria muros formais que o crime não reconhece, ao contrário: é utilizada como ferramenta de incentivo. Dessa forma, para tentar equalizar a conta, os Estados devem buscar a formalização da cooperação e da integração policial, o que traz segurança jurídica para as ações. Na falta dessas atuações, os problemas de segurança pública, que se originam ou crescem nas fronteiras, estendem-se pelas demais regiões dos países que se ligam.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Letícia Núñez. O contrabando e a criminalidade na fronteira brasileira: algumas hipóteses sobre o caso de Rivera e San'Antana do Livramento. In: **Segurança, Justiça e Cidadania: Fronteiras, Armas e Drogas**. Disponível em: file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Documents/o_contrabando_criminalidade_frenteira_brasileira.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

ARAÚJO, Nathalia Beltrão. **Impactos ocasionados pela atuação da criminalidade organizada na atividade contrabandista**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/71087/impactos-ocasionados-pela-atuacao-da-criminalidade-organizada-na-atividade-contrabandista>. Acesso em: 5 jun. 2021.

BONFIM, Edilson Mougnot. **Direito penal da sociedade**. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/10.826.htm. Acesso em: 01 ago. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Diário Oficial da União. **Portaria da Integração Nacional nº 213, de 19 de julho de 2016**.

BRASIL. Diário Oficial da União. **Decreto nº 6.731, de 12 de janeiro de 2009**. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/92522/decreto-6731-09>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. Diário Oficial da União. **Decreto nº 10.452, de 10 de agosto de 2020**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.452-de-10-de-agosto-de-2020-271464920> Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. Diário Oficial da União. **Decreto nº 10.630, de 12 de fevereiro de 2021**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.630-de-12-de-fevereiro-de-2021-303724469>. Acesso em: 18 jul. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Decreto Legislativo nº 138, de 10 de agosto de 2018**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2018/decretolegislativo-138-9-agosto-2018-787060-acordo-156145-pl.html>. Acesso em: 15 jul. 2021.

CAMPOS, Sérgio Flores de. **Ações integradas: segurança pública em área de fronteira - Sérgio Flores de Campos - Revista Brasileira de Segurança Pública - Ano 3, Edição 4 - Fev./Mar. 2009**. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/45/43>. Acesso em: 01 maio 2021.

(RE)DEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS

CARNEIRO, Camilo Pereira.; CRUZ, Milton. As potencialidades e os problemas das cidades dos Arcos Sul e Central da fronteira do Brasil. **Anais do IV Seminário Internacional do Programa de Pós-Graduação em Sociologia**. São Carlos-SP: UFSCar, 2013. Anais do IV Seminário Internacional do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2013.

FERRARI, Maristela. As noções de fronteira em Geografia. **Revista Perspectivas Geográficas**, v. 9, n.10: 2014. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/pgeografica/article/viewFile/10161/7550#:~:text=A%20origem%20do%20termo%20fronteira,do%20territ%C3%B3rio%20situada%20em%20ofrente>. Acesso em: 23 maio 2021.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA PÚBLICA. **Acordo para perseguição nas fronteiras é assinado pelos Estados do Mercosul**. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/acordo-para-perseguiacao-policial-nas-fronteiras-e-assinado-pelos-estados-do-mercosul>. Acesso em: 29 jun. 2021.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA PÚBLICA. **Ministério da Justiça e Segurança Pública aprova Harmonização da Informação sobre Violência e Crime na área do Mercosul**. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/ministerio-da-justica-e-seguranca-publica-aprova-harmonizacao-da-informacao-sobre-violencia-e-crime-na-area-do-mercosul>. Acesso em: 30 jun. 2021.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA PÚBLICA. Polícia Federal. **Instrução Normativa Nº 201-DG/PF**, de 9 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/armas/normativos/in-180-2020-controle-de-armas-de-fogo-bs-175.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2021.

PUCCI, Adriano Silva. **O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguaí**. Brasília, 2010. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/685-O_estatuto_da_frenteira_brasil_uruguai.pdf. Acesso em: 01 ago. 2021.

O INGRESSO E CIRCULAÇÃO DE VEÍCULOS PARTICULARES ESTRANGEIROS NO BRASIL: ASPECTOS LEGAIS E A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE COMO MEIO DE TRANSPORTE PARA A SEGURANÇA NACIONAL

Cleverson Batista¹

Polícia Rodoviária Federal (PRF)
E-mail: cleverson.batista@prf.gov.br.

Fabiano dos Santos Goia²

Polícia Rodoviária Federal (PRF)
E-mail: fabiano.goia@gmail.com.

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar o ingresso e circulação de veículos particulares estrangeiros, usados como meio de transporte no Brasil. A pesquisa trata também, da importância do controle para a segurança nacional. Primeiramente, foram trazidos os aspectos legais sobre o tema, bem como, se a legislação atual está adequada ou necessita alterações. Em seguida, buscou-se as competências de cada órgão no controle do ingresso e circulação destes veículos, deixando claras as especificidades de cada instituição. Soma-se a isso, o desafio da efetiva implementação da “placa Mercosul” como importante ferramenta de fiscalização aos órgãos de controle. Ainda, uma análise do cenário fronteiriço no Brasil, suas fragilidades e a oportunidade de impunidade aos estrangeiros nos principais crimes que cercam as fronteiras nacionais. Portanto, verifica-se a necessidade de alterações legislativas essenciais à melhoria na eficiência dos processos que envolvem controle e fiscalização pelos órgãos competentes. Tais ações são de suma importância para a segurança nacional.

Palavras-chave: Veículos estrangeiros; controle de ingresso e circulação; fronteira.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa é pautada em levantamento bibliográfico e de legislações sobre o ingresso e circulação de veículos particulares estrangeiros no

¹ Policial Rodoviário Federal, graduado em Psicologia (2011), Uni Guairacá – Guarapuava/PR.

² Policial Rodoviário Federal, graduado em Direito (2015), Faculdade Anhanguera – Pelotas/RS. Tecnólogo em Administração de Pequenas e Médias Empresas (2008) – Unopar – Londrina/PR.

Brasil, especificamente, como meio de transporte. De antemão, observou-se que requer alterações normativas e, conseqüentemente, aprimoramento nas ações de fiscalização do estado brasileiro.

Deste modo, para introduzir o tema é necessário esclarecer o que se pretende com o presente trabalho, pois, inicialmente, parece confrontar com a legislação já existente de controle de mercadorias e bens, executada com as devidas prerrogativas pela Receita Federal do Brasil e com as normativas de controle migratório de competência da Polícia Federal.

No entanto, ao contrário disso, a abordagem ao tema apresentará o custo-benefício na prática e o quanto as alterações possibilitam avanços consideráveis de controle de fluxo de tais veículos em circulação no Brasil.

Neste norte, para aclarar eventuais dúvidas, é necessário que se faça a diferenciação entre o controle de ingresso do veículo como meio de transporte, do controle de ingresso do veículo como mercadoria/bem.

Em síntese, ainda em caráter introdutório, tem-se na primeira condição a necessidade de um controle de ingresso de veículos para fins de mapeamento de quantitativo em circulação, rotas, finalidade de entrada no Brasil. Na segunda situação, o controle de tributos, conforme assim dispõe as instruções normativas da Receita Federal do Brasil, no que diz respeito à admissão temporária de tais veículos. Dessa forma, não há como mencionar conflito de competência, pois se referem a condições distintas.

Realizadas as considerações iniciais, sintetizando o objetivo do presente estudo, pretende-se no desenvolvimento do artigo apresentar os aspectos legais a respeito do ingresso dos veículos estrangeiros com foco na circulação como meio de transporte. O papel das forças de segurança e demais órgãos nas fronteiras, especificando as respectivas competências. A placa Mercosul (patente) e os desafios vinculados a integração de dados entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, bem como as fronteiras do Brasil e as respectivas fragilidades e a oportunidade de impunidade aos estrangeiros que circulam em nosso país.

Ao final, almeja-se concluir apontando soluções para a problemática de forma a contribuir para a construção de novos processos fiscalizatórios relacionados.

O INGRESSO E CIRCULAÇÃO DE VEÍCULOS PARTICULARES ESTRANGEIROS NO BRASIL E SEUS ASPECTOS LEGAIS

O ingresso e circulação de veículos particulares estrangeiros no Brasil é condicionado a algumas normativas, tratados, convenções que estabelecem condições, restrições e facilidades como meio de transporte de estrangeiros ou equiparados.

Assim, a depender do país de origem do veículo, serão estabelecidas condições vinculantes, as quais deverão ser obedecidas para que de fato possa circular em território nacional amparados por tais dispositivos normativos.

Posto isso, convém apresentar os aspectos legais relacionados à abrangência de um quantitativo maior de países envolvidos, culminando nas relações normativas de menor envolvimento.

Nesse contexto, assume maior relevância no cenário apresentado a Convenção sobre Trânsito Rodoviário de Viena, Áustria, 1968, internalizada no Brasil através do Decreto nº 86.714 de 1981. Dos aspectos norteadores do documento em comento, destacam-se a adesão do Brasil à presente convenção e a pactuação com os demais 93 países³ que ratificaram o referido instrumento.

É importante ressaltar que pelas regras convencionadas e a exceção do previsto nos demais tratados e convenções internacionais, que na sequência serão trazidos à discussão, nenhum veículo originário de país que não possua acordo, tratado ou reciprocidade com o Brasil, poderá circular em território nacional. Estabelece-se, portanto, a primeira divergência entre ingresso atendendo a requisitos tributários das regras aplicadas e vinculadas à legislação de trânsito.

³ A consulta aos países poderá ser realizada através do link: https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XI-B-19&chapter=11&Temp=mtdsg3&clang=_en.

Evidentemente, trata-se de uma abordagem limitada, pois, busca-se nesse momento a reflexão de que o ingresso de veículos estrangeiros que pretendem circular no Brasil necessita atender a convenções internacionais ratificadas pelo estado brasileiro.

Dito isto, a convenção objeto de análise, delimita no artigo 35 do Capítulo III, as condições que devem reunir os veículos automotores e os reboques para serem admitidos em circulação internacional:

Artigo 35

Matrícula

1. a) Para beneficiar-se das disposições da presente Convenção, todo veículo automotor em circulação internacional e todo reboque que não seja um reboque ligeiro, acoplado a um automotor, **deverão estar matriculados por uma Parte Contratante ou por uma de suas subdivisões e o condutor deverá estar provido de um certificado válido emitido para atestar essa matrícula**, expedido seja por uma autoridade competente dessa Parte Contratante ou de sua subdivisão, seja, em nome da parte Contratante ou de sua subdivisão, pela associação que esta haja habilitado para este fim. O certificado, denominado certificado de matrícula, conterà pelo menos:

- um número de ordem, chamado número de matrícula, cuja composição se indica no anexo 2 da presente convenção;
- a data da primeira matrícula do veículo;
- o nome completo e o domicílio do titular do certificado;
- o nome ou marca do fabricante do veículo;
- o número de ordem do chassis (número de fabricação ou número de série do fabricante);
- se se trata de um veículo destinado ao transporte de mercadorias, o peso máximo autorizado;
- o prazo de validade, se não for ilimitado.

As indicações registradas no certificado figurarão unicamente em caracteres latinos ou em letra cursiva, chamada inglesa, ou aparecerão repetidas dessa forma: (Grifo nosso).

A outro tanto, a convenção estabelece também em seu artigo 36 como ocorre a identificação da matrícula nos veículos.

Artigo 36

Número de matrícula

1. Todo automotor em circulação internacional deverá levar seu número de matrícula na parte dianteira e na parte traseira; contudo as motocicletas só deverão levar esse número na parte traseira.

Como se vê, a Convenção sobre Trânsito Rodoviário de Viena estabelece que o condutor deve portar um certificado de matrícula válido do veículo quando em circulação internacional. Além disso, define as condições desses certificados, bem

como estabelece que os veículos automotores devem possuir o número de matrícula na parte dianteira e na traseira. Interessante ressaltar que a norma preconiza a identificação, porém não obriga que esta seja através de placas.

Assim, para melhor entendimento deve-se observar os itens 3 e 4 do anexo 2 da Convenção que especifica:

3. Quando o número de matrícula estiver inscrito numa placa especial, esta deverá ser plana e fixar-se em posição vertical ou quase vertical, perpendicular ao plano longitudinal médio do veículo. Quando o número for afixado ou pintado sobre o veículo, deverá ficar em uma superfície plana e vertical ou quase plano e vertical, perpendicular ao plano longitudinal médio do veículo.
4. Sem prejuízo do disposto no parágrafo 5 do artigo 32, a placa ou a superfície, sobre a qual se fixe ou se pinte o número de matrícula, poderá ser de material refletor.

Nota-se, portanto, considerações interessantes, pois a convenção flexibiliza a identificação da matrícula nos veículos particulares estrangeiros em circulação internacional, exigindo que a fiscalização se atente às exigências. Dessa forma, conhecer o processo normativo torna-se essencial para a execução das respectivas atividades.

Construindo ainda o entendimento acerca dos aspectos legais, traz-se ao estudo a Regulamentação Básica Unificada de Trânsito, estabelecida pela Resolução do Grupo do Mercado Comum/GMC de nº 08 de 1992, que dispõe sobre o Regulamento Único de Trânsito e Segurança Viária. Esta resolução inicialmente tinha como escopo abranger os países Estados Parte do Mercosul, a saber Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Todavia, a partir de tratativas dentro do respectivo bloco econômico, ocorre a evolução dos processos, culminando na adesão de estados associados.

Sendo assim, em 3 de agosto de 1993, através do Decreto sem número é internalizado no Brasil o referido acordo, que dispõe sobre a execução do Acordo sobre Regulamentação Básica Unificada de Trânsito entre, Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai ocorrido em 29 de setembro de 1992.

Ao analisar a regulamentação e, se referindo às condições dos veículos em circulação internacional se extrai do artigo V, Capítulo V:

Artigo V.

1. Os veículos automotores e seus reboques deverão estar em bom estado de funcionamento e em condições de segurança tais que não constituam perigo para seus motoristas, demais ocupantes do veículo e outros usuários da via pública, nem causem danos às propriedades públicas ou privadas.

2. Todo veículo deverá estar registrado de acordo com as normas que cada país estabelecer.

3. O certificado de registro deve conter, no mínimo, a seguinte informação:

a. número de registro ou placa;

b. identificação do proprietário; e

c. marca, ano, modelo, tipo de veículo e os números de fábrica que o identifiquem.

4. Todo veículo automotor deverá identificar-se mediante duas placas, dianteira e traseira, com o número de matrícula.

Os reboques e semirreboques serão identificados unicamente com a placa traseira.

As placas deverão ser colocadas e mantidas em condições tais que seus caracteres sejam facilmente visíveis e legíveis.

Como pode ser observado, a regulamentação apresenta exigências similares às da Convenção abordada anteriormente. Entretanto, são apresentadas algumas diferenças, dentre as quais a documentação do veículo com dados adicionais e, expressamente, a exigência de placas fixadas na dianteira e traseira, excetuando reboques, semirreboques e motocicletas, que é exigido somente na parte traseira.

Pormenorizando ainda mais o conhecimento sobre o tema e fazendo a junção lógica das legislações vigentes, é importante trazer à baila, apesar de estar mais distante no que se refere ao lapso temporal normativo, a Convenção sobre a regulamentação do tráfego interamericano de veículos automotores. Firmada entre o Brasil e diversos países, em Washington, a 15 de dezembro de 1943 e internalizado no Brasil através do Decreto nº 18.103, de 19 de março de 1945.

Destaca-se que a Convenção em comento, ainda é vigente e possui caráter normativo, conforme preconiza o artigo 48 da Convenção sobre Trânsito Rodoviário de Viena de 1968.

Artigo 48

Uma vez em vigor, a presente Convenção revogará e substituirá, nas relações entre as Partes Contratantes, a Convenção Internacional relativa a circulação rodoviária e a Convenção Internacional relativa à circulação de veículos automotores, firmadas em Paris a 24 de abril de 1926, bem como a convenção Interamericana sobre a regulamentação do trânsito automotor aberta à assinatura em Washington a 15 de dezembro de 1943 e a Convenção sobre circulação rodoviária aberta à assinatura em Genebra a 19 de setembro de 1949. (Grifo nosso).

Nota-se, a partir da análise do artigo em destaque, a revogação expressa da Convenção Interamericana sobre Regulamentação do Trânsito Automotor aberta à assinatura em Washington. Todavia, há países que firmaram essa convenção com o Brasil e não aderiram à Convenção sobre Trânsito Rodoviário de Viena, afastando a substituição prevista devido a continuidade da relação entre as partes.

À vista disso, o Manual de Fiscalização de Condutores e Veículos Estrangeiros da Polícia Rodoviária Federal, traz a nominata dos países em que ainda prevalece a aplicação da Convenção Interamericana sobre Regulamentação do Trânsito Automotor nas relações com o Brasil, a saber: Colômbia, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Nicarágua, Panamá e República Dominicana.

Quanto ao registro e identificação dos veículos, o Decreto nº 18.103, de 19 de março de 1945 em seus artigos V e IX especifica as informações pertinentes.

ARTIGO V

Qualquer veículo, antes de ser admitido ao tráfego internacional, deverá ser registrado pelo Estado de origem na forma prescrita pelas suas leis ou por qualquer subdivisão do mesmo com os necessários poderes para efetuar o registro.

ARTIGO IX

Além da chapa ou chapas de registro do Estado de origem ou das subdivisões políticas do mesmo, cada veículo deverá trazer um distintivo de registro internacional que indique o país de origem. Este distintivo deverá consistir em uma placa oval de dimensões não inferiores a 8 centímetros (3 pol.) de largura por 26 centímetros (10 pol.) de comprimento, em letras maiúsculas latinas, de cor preta sobre fundo branco. (Grifo nosso).

Da análise da convenção se extrai a condição de registro, porém com a ressalva da possibilidade de o veículo utilizar somente a placa de identificação traseira, situação que condiciona a fiscalização a ter muita atenção quando abordar veículos oriundos dos países vinculados a essa normativa.

Convém registrar por último, as regras estabelecidas para apenas quatro países. No entanto, a estes se atribui a maior circulação em território brasileiro, tendo em vista serem os de maior expressão nas relações com o Brasil. Deste modo, com dispositivos mais abrangentes e detalhados especificados através das Resoluções do Grupo do Mercado Comum/GMC.

Infere-se, portanto, ao contexto acerca dos veículos particulares estrangeiros em circulação a Resolução do Grupo do Mercado Comum/GMC de nº 35 de 2002.

Nesse sentido, convém registrar o que preconiza o artigo 2 da norma mencionada.

Os veículos comunitários do MERCOSUL, de propriedade das pessoas físicas residentes ou de pessoas jurídicas com sede social em um Estado Parte, quando estiverem sendo utilizados em viagens de turismo, poderão circular livremente em qualquer um dos demais Estados Partes, nas condições estabelecidas nesta Norma.

Ante o exposto, traz-se à discussão o estabelecido nos itens 1 e 2 do artigo 4 do mesmo dispositivo legal.

1. Para circular em um Estado Parte diferente daquele de registro ou matrícula do veículo, o condutor deverá contar com a seguinte documentação:

- a) Documento de identidade válido para circular no MERCOSUL;
- b) Licença para dirigir;
- c) Documento que o qualifica como turista emitido pela autoridade migratória;
- d) Autorização para conduzir o veículo nos casos exigidos por esta Norma;
- e) Título ou outro documento oficial que comprove a propriedade do veículo;
- f) Comprovante de seguro vigente.

2. Para as hipóteses relativas à circulação de veículos de aluguel contemplados no Título III da presente Norma, a documentação mencionada nas alíneas d), e) e f) será substituída pela Autorização para Circulação no MERCOSUL (ACM).

Verifica-se com o advento da resolução, um aperfeiçoamento normativo, conduzindo a novas exigências se comparado com os dispositivos já expostos, porém em contrapartida maior facilidade de livre circulação e segurança quando em circulação internacional.

Hão de ser observadas as particularidades estabelecidas no artigo 8.

Artigo 8

1. Os veículos comunitários deverão ser conduzidos pelo proprietário ou pela pessoa por ele autorizada.
2. Dentro do território de cada Estado Parte, os veículos comunitários poderão ser conduzidos pelo cônjuge ou familiares do proprietário, até o segundo grau de consanguinidade, sem a necessidade de autorização expressa, sempre que aqueles se revistam da qualidade de turistas e se comprove a vinculação com a documentação correspondente.
3. O condutor deverá ser residente no Estado Parte de registro ou matrícula do veículo.
4. A residência do condutor no Estado Parte de registro ou matrícula do veículo será comprovada mediante documento de identidade válido no âmbito do MERCOSUL ou, em caso de estrangeiro que não o possua, mediante certificado de residência expedido pelo órgão competente desse Estado Parte.
5. A qualidade de veículo comunitário será comprovada mediante documentação oficial expedida pelo Estado Parte de registro ou matrícula, devendo estarem indicados nesta as placas de registro exigíveis para a circulação do mesmo.

A resolução também deixa claro a questão da permanência do veículo, estabelecendo a condição migratória. Deste modo, o artigo 9 é cristalino a respeito.

Artigo 9

1. O prazo de permanência de um veículo comunitário no território de um Estado Parte diferente daquele de registro ou matrícula será o concedido pela autoridade migratória ao titular do veículo ou à pessoa por ele autorizada a conduzi-lo.

No que diz respeito à fixação de placas aos veículos, em capítulo próprio se fará a referência das respectivas exigências previstas para os Estados Parte do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai). Nesse viés, vale salientar que à Venezuela, mesmo sendo integrante plena do bloco econômico, atualmente não se aplicam as exigências, tendo em vista estar suspensa, por não atender às diretrizes estabelecidas de internalização de deveres para fazer jus às prerrogativas vinculadas.

De forma a facilitar a compreensão dos aspectos legais que envolvem a aplicabilidade das normas mencionadas, faz-se necessário esclarecer as condições que conduzem a ratificação e adesão dos tratados internacionais pelo Brasil e demais países.

Segundo Casella, Accioly, Silva (2012, p. 167):

A **ratificação** é o ato administrativo mediante o qual o chefe de estado confirma tratado firmado em seu nome ou em nome do estado, declarando aceito o que foi convencionado pelo agente signatário. Geralmente, só ocorre a ratificação depois que o tratado foi aprovado pelo Parlamento, a exemplo do que ocorre no Brasil, onde essa faculdade é do Congresso Nacional.

Na explicação de Casella *et al.* (2012, p. 169):

Apenas os estados que assinaram qualquer tratado multilateral devem ratificá-lo, no caso de países que posteriormente desejarem ser parte nele, o recurso é a **adesão** ou a **aceitação**. Alguns autores buscavam diferenciar a adesão da aceitação, mas hoje em dia devem ser consideradas sinônimos. A exemplo do que ocorre com os tratados assinados, a adesão ou a aceitação é feita junto à organização ou ao estado depositário.

Em razão disso, se observa para os tratados supramencionados, a exigência de providências, as quais devem ser adotadas pelo Brasil, visando a internacionalização das discussões e tratativas de ordem internacional, uma vez que, o país assinou a Convenção sobre Trânsito Rodoviário de Viena em 8 de novembro de 1968, ratificando em 29 de outubro de 1980 após aprovação pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo nº 33, de 13 de maio de 1980.

No que se refere a Regulamentação Básica Unificada de Trânsito foi firmada pelo Brasil em 12 de agosto de 1980 e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 66, de 16 de novembro de 1981. Por sua vez, para a Convenção sobre a regulamentação do tráfego interamericano de veículos automotores, assinou o tratado em 15 de dezembro de 1943, realizando a ratificação/adesão em 7 de novembro de 1944, sendo depositado o instrumento em 1 de agosto de 1945.

Restando, por fim, as normativas do Mercosul que são internalizadas pelos países envolvidos através de normativas internas, bem como com o advento do Decreto nº 5.637, de 26 de dezembro de 2005, que dispõe sobre a vigência das decisões do Conselho do Mercado Comum e das resoluções do Grupo Mercado Comum do Mercosul, dentre outras.

Ademais, as tratativas são oriundas de reuniões de caráter técnico que condicionam a aplicação de procedimentos, gerando eficácia quando depositado o instrumento de internalização por todos os países Estados Parte na Secretaria Geral da Associação Latino-Americana de Integração em Montevideo-Uy.

Assim, em apertada síntese, pode-se observar todo o rito vinculante a internalização dos tratados internacionais, e de forma inequívoca, o caminho percorrido para atribuir obrigações aos envolvidos.

O PAPEL DAS FORÇAS DE SEGURANÇA, DEMAIS ÓRGÃOS COMPETENTES NA FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DE ACESSO DE VEÍCULOS ESTRANGEIROS NAS FRONTEIRAS

A presença do Estado brasileiro nas fronteiras, se dá especialmente pelas forças de segurança e órgãos de controle. Como exemplo, cito a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Receita Federal e o Exército Brasileiro. Existem outros órgãos, dependendo da realidade de cada região, como as forças de segurança estaduais que atuam em conjunto com os órgãos Federais. Além disso, há a atuação de entes municipais, como na área da saúde, entre outros.

Cada órgão possui a sua atribuição específica e atua dentro do limite das suas competências. De forma ampla, a Polícia Federal tem o papel de polícia judiciária, apurando infrações penais de interesse da União ou de repercussão interestadual ou internacional. A Polícia Rodoviária Federal possui o papel de autoridade de trânsito com a finalidade de garantir a livre circulação nas rodovias federais. Ainda, atua na prevenção e repressão dos crimes de um modo geral. A Receita Federal do Brasil, abarca as questões tributárias de interesse nacional, bem como combater os crimes correlacionados (Constituição Federal de 1988, Código de Trânsito Brasileiro de 1997 e Decreto nº 1.655 de 1995).

Não pretendemos exaurir as competências legais de cada órgão, apenas exemplificar as atribuições vinculadas para se ter em mente quais são e como são aplicadas nas regiões de fronteira. Quando se comenta em controle de acesso de veículos estrangeiros, pode-se observar a atuação desses órgãos.

A Polícia Federal, na condição de polícia de fronteira, fará o controle migratório dos ocupantes (Lei nº 13.445 de 2017), a Polícia Rodoviária Federal, após ingresso do veículo no Brasil, fiscalizará as questões que envolvem as condições de segurança viária, documentação e circulação destes veículos como meio de transporte de estrangeiros ou equiparados (Lei nº 9.503 de 1997 - Código de

Trânsito Brasileiro) e a Receita Federal fará a admissão temporária do bem, se for o caso, conforme diretrizes estabelecidas em suas respectivas normativas (INs da RFB nº 1.600, 1.602 de 2015 e nº 611 de 2006 que regulam e condicionam as exigências tributárias e a admissibilidade de ingresso de bens estrangeiros no Brasil). Ressalte-se que em muitas vezes essa admissão temporária é automática, não existindo nenhum procedimento de controle do veículo que ingressa no Brasil.

Então: quem controla a entrada dos veículos estrangeiros no Brasil como meio de transporte? É justamente esse o ponto central de discussão deste artigo.

A PLACA MERCOSUL E O DESAFIO DA INTEGRAÇÃO DE DADOS ENTRE ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAI E URUGUAI.

Com o objetivo principal de garantir o livre trânsito de veículos entre os países Estados Parte do MERCOSUL⁴, especificamente, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, editou-se o acordo entre os países através da Resolução GMC nº 33 de 2014. Ela traz a necessidade de adotar medidas que ajudem no desenvolvimento produtivo, no livre trânsito de veículos e no combate aos crimes nas regiões de fronteira, como o tráfico de drogas, tráfico de pessoas, roubo e furto de veículos, entre outros.

O acordo denomina como “Patente MERCOSUL⁵” a nova Placa de Identificação Veicular - PIV e traz em seu anexo as suas especificações, como dimensões, tipo de material, espessura, tipo de letra, entre outras. Prevê ainda que os dados dos veículos como placa, proprietário, tipo de veículo, marca e modelo, ano de fabricação, número de chassi e alerta sobre roubos e furtos sejam compartilhados entre os Estados Parte por meio de um sistema informatizado.

⁴ MERCOSUL: Mercado Comum do Sul, é um bloco comercial fundado em 1991 a partir do Tratado de Assunção. Visa integração econômica de livre comércio entre os países. Atualmente é composto por países Estados Parte: Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela (suspensa) e mais sete países associados.

⁵ Patente: É o dispositivo dotado de 7 caracteres que consta de letras e números e conforma um sequencial, gravado em alto-relevo. O referido arranjo, convalida-se com os dados do Registro, emitido pela autoridade competente que autoriza a circulação do veículo nas vias públicas e privadas no âmbito nacional (MERCOSUL/GMC/RES. Nº 33/14).

Em que pese a resolução original estabelecer como marco a data de 1º de janeiro de 2016 para início da substituição das placas, conforme os veículos novos fossem sendo registrados, ainda não temos um marco temporal no âmbito do Mercosul para que de fato essa condição ocorra, pois, nem todos os países depositaram instrumento de internalização do dispositivo normativo.

Neste norte, registra-se que a Argentina internalizou a Resolução GMC nº 33 de 2014 através da Lei nº 27.187 de 23 de setembro de 2015, publicada no Boletim Oficial em 9 de outubro de 2015; o Brasil com a publicação da Resolução Contran nº 510 de 27 de novembro de 2014, publicada no DOU em 4 de dezembro de 2014; o Paraguai com o advento da Lei nº 6.187 de 17 de outubro de 2018; restando pendente a internalização normativa do Uruguai para que a norma obtenha eficácia plena, conforme expomos anteriormente.

Atualmente a Resolução 780/2019 do Conselho Nacional de Trânsito (Contran) regula a confecção e a aplicação das novas placas. Prevê o processo produtivo, seu controle e fiscalização. As “placas Mercosul” são dotadas de tecnologia *QR Code* que é um código bidimensional usado pela indústria e comércio mundiais e que contém diversas informações de forma criptografada sobre o veículo (CARPI, 2020). O principal objetivo dessa tecnologia é a segurança e autenticidade dos dados, além do controle desde a produção da placa até a sua instalação.

O Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN, ficou responsável por disponibilizar aos órgãos do Sistema Nacional de Trânsito - SNT, aplicativos capazes de fazer a leitura do *QR Code*. Nesse sentido, foi desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO, em parceria com o Denatran, o *app* “VIO” e o *app* “Fiscalização DENATRAN”.

O aplicativo VIO faz a leitura do *QR Code* contido na Placa de Identificação Veicular - PIV, ou em outros documentos, como o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo - CRLV e Carteira Nacional de Habilitação - CNH. A partir disso, é possível extrair os dados do código e checar se são válidos.

De acordo com o SERPRO (2020), o VIO está disponível para quase todas as autoridades de fiscalização da América do Sul, exceto Guianas e Suriname, que não

possuem lojas próprias. Isso significa que os agentes de fiscalização do Paraguai poderão checar o *QR Code* das placas dos veículos brasileiros que entram naquele país, por exemplo, assim como os demais países poderão fazer. A ideia é reduzir a entrada nesses países de veículos furtados no Brasil.

Já o aplicativo “Fiscalização Denatran”, de acordo com o SERPRO (2018), é destinado exclusivamente aos agentes de trânsito. Assim como o VIO, faz a leitura dos códigos nas placas e documentos, mas, além disso, fornece também informações mais detalhadas sobre aquele veículo, como licenciamento, restrições judiciais, administrativas e alerta de furtos ou roubos.

Considerando a criação desses dois aplicativos pelo serviço público brasileiro, bem como a implementação da nova placa “padrão Mercosul” pelos Estados Parte, percebe-se que o tema segue em evolução e alinhado com o acordo previsto na Resolução nº 33/14. Contudo, quando se trata de compartilhamento de informações básicas sobre os veículos através de intercâmbio bilateral remoto, previsto no art. 3º do referido documento, ainda não há nada concreto na prática.

Cabe ressaltar que, mesmo após tomadas as decisões através dos órgãos que regem o MERCOSUL, exceto as de caráter organizacional, há a intergovernabilidade, ou seja, cada Estado Parte, deve internalizar a nova norma e ratificá-la para que entrem em vigor. Para isso, necessita principalmente de vontade política (RIBEIRO, 2016).

A dificuldade na internalização das normas do bloco é visível. Em 2017, das 32 resoluções indiretamente aplicáveis, aquelas que precisam ser internalizadas, apenas 53% foram de fato reconhecidas como vigentes. A Resolução GMC 33/14 torna obrigatório o uso da Placa Mercosul pelos países desde 1º de janeiro de 2016 para os novos veículos registrados. Porém, a norma não estabeleceu prazo para sua internalização, deixando os países membros vinculados a aplicar a norma em um prazo razoável, como prevê o Protocolo de Ouro Preto⁶ (SIPPLE, 2020). Não

⁶ O Protocolo de Ouro Preto é o primeiro segmento do Tratado de Assunção que estabelece as bases institucionais para o Mercosul. Denominou-se assim porque foi assinado em 17 de dezembro de 1994 na cidade histórica de Ouro Preto, em Minas Gerais, Brasil, e é complementar às bases institucionais do Tratado de Assunção.

obstante a questão da internalização da norma em si, percebe-se a grande dificuldade na sua interpretação e execução.

Fruto disso, a placa modelo Mercosul, que tem como objetivo ser padrão em todos os países do bloco, foi de fato, construída de forma diferente em cada país. O Brasil fez alterações, suprimindo o uso da bandeira da UF e do município, ondas senoidais e película de segurança também foram retiradas. A Argentina, o Paraguai e o Uruguai também fizeram alterações (SIPPLE, 2020). A ordem dos caracteres é diferente em cada país. O Brasil, por exemplo, aderiu ao modelo (LLL NLNN), sendo L (letra) e N (número), já a Argentina adotou o modelo (LL NNN LL) e o Paraguai (LLLL NNN). Em que pese a resolução GMC nº 33/14 não deixe clara essa ordem, considerando seu objetivo de padronizar, seria conveniente que fossem iguais.

No que tange ao tema “patente Mercosul” é importante destacar ainda que temos muitos desafios a serem vencidos, um deles é a internalização da Resolução GMC nº 33/14 pelo Uruguai, visando publicizar aos demais Estados Parte a forma e ordem dos caracteres adotados.

Quanto ao sistema único de consultas, não há relatos de iniciativas por parte dos países Estados Parte, ao menos até o momento desta pesquisa. Não é possível a consulta de dados básicos aqui no Brasil de veículos argentinos ou paraguaios, por exemplo. Isso dificulta o trabalho das forças de segurança que no seu dia a dia, carecem de ferramentas para desempenhar o seu trabalho. Quando tratamos de segurança em fronteira, saber os dados básicos de veículos que entram pelas divisas brasileiras é primordial no combate a delitos transfronteiriços.

Neste aspecto e sob o olhar de todos os países envolvidos, é consenso, que a construção desta integração perpassa por discussões, vontade política e mobilização para que processos sejam aprimorados, superando com isso as resistências estabelecidas a respeito da troca de informações entre os países. Assim, de fato, serão viabilizados os meios necessários para que os sistemas se comuniquem, proporcionando que os dados compartilhados cheguem aos órgãos de todos os Estados Parte de forma eficiente, eficaz e segura.

Enquanto isso não ocorre, observa-se cada vez mais como solução paliativa no enfrentamento aos crimes transfronteiriços, a boa prática de integração e troca de informações entre agentes de segurança pública que compõe o respectivo bloco econômico. Isto possibilita a análise de dados e informações que permitem mitigar migrações criminosas nas áreas de fronteira.

AS FRONTEIRAS DO BRASIL: FRAGILIDADE E A OPORTUNIDADE DE IMPUNIDADE AOS ESTRANGEIROS

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2019), o Brasil possui 1.415.012,679 km² de área de fronteira, o equivalente a 16,6% do território nacional, atingindo 11 unidades da federação e 588 municípios. A Lei nº 6.634/79 estabelece em seu art. 1º que: “é considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira”.

Nesta faixa, o Brasil faz fronteira com dez países: Guiana, Guiana Francesa, Suriname, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai. O Relatório Mundial sobre Drogas 2020 da UNODC⁷ traz importantes considerações, em especial destaca Colômbia, Bolívia e Peru como importantes produtores mundiais de cocaína. Já o Brasil é considerado o maior mercado da droga na América do Sul, além de ser um país de trânsito para o tráfico internacional.

O Paraguai é considerado um dos principais produtores de maconha (*Cannabis sativa*) e o modal utilizado para o transporte é principalmente o rodoviário, ao invés de marítimo ou aéreo, aponta o relatório. O Brasil possui fronteira com o Paraguai, sendo boa parte dela chamadas “fronteiras secas”, ou seja, que não possuem rios ou lagos na divisa.

Na região fronteira existem as chamadas cidades gêmeas, que atualmente são 33 municípios considerados pela Portaria 213/2016 do Ministério da Integração

⁷ UNODC - Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. Com sede em Viena, na Áustria, está presente em todas as regiões do mundo por meio de seus programas globais. Está presente no Brasil desde 1991 onde possui um Escritório de Ligação e Parceria, em Brasília, DF, e funcionários em todas as 27 Unidades da Federação.

Nacional⁸, que engloba as cidades cortadas pela linha de fronteira, seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, entre outras características. São exemplos as cidades de Ponta Porã no Estado do Mato Grosso do Sul e Pedro Ruan Caballero no Paraguai, bem como a cidade de Cáceres no Estado do Mato Grosso, a 33ª cidade incluída na lista e que faz fronteira com San Matias na Bolívia.

A integração dessas cidades tem reflexo direto na relação entre os países, seja por questões econômicas, sociais, culturais, educação, saúde e segurança pública. E se tratando de segurança, como vimos, a produção, negociação, transporte e consumo de drogas ilícitas como a cocaína e maconha fazem parte dos problemas a serem enfrentados pelo mundo. No Brasil esse combate ocorre de forma rotineira no cenário da fronteira, justamente porque é o caminho comum percorrido pela droga desde a produção até chegar nos grandes centros consumidores.

De um modo geral, os crimes transfronteiriços englobam a relação entre grupos criminosos nacionais e internacionais, que usam o modal rodoviário como principal meio para entrada e saída no Brasil. Nesse aspecto, o controle de acesso de veículos estrangeiros é falho, com livre trânsito e pouco conhecimento sobre a estadia daquele automóvel no território brasileiro, abrindo oportunidades para o cometimento de crimes e retorno ao seu país de origem, sem ser identificado.

CONCLUSÃO

Atualmente existe no Brasil normativas eficazes no que se refere a migração e a entrada de bens por nossas fronteiras, de competência da Polícia Federal e Receita Federal do Brasil, respectivamente. Entretanto, não há um controle na mesma medida dos veículos particulares estrangeiros em circulação no aspecto trânsito: entrada, origem, destino, quantitativo, dentre outros, que esteja em consonância com as convenções e afins em que o Brasil possui tratado.

⁸ Ministério da Integração Nacional e o Ministério das Cidades foram fundidos em 1º de janeiro de 2019, formando o Ministério de Desenvolvimento Regional.

Corrobora com nossa afirmação o que preconiza as disposições gerais acordadas entre os países signatários da Regulamentação Básica Unificada de Trânsito, especialmente, o previsto no Capítulo II, artigo II, item 5 que trata da obrigação de nas passagens de fronteira, a autoridade competente de cada país, pôr à disposição dos motoristas estrangeiros as normas e regulamentos de trânsito vigentes em seu território.

Nesse contexto, traz-se novamente ao debate, a questão da admissão temporária dos veículos estrangeiros e suas consequências, haja vista que quando ocorre de forma automática, sem o controle alfandegário, a permanência do bem no território nacional fica condicionada ao período máximo em que o estrangeiro pode permanecer no Brasil definido pelo controle migratório.

Desse modo, em que pese a realização do controle migratório, não há na mesma adequação a informação registrada e o controle de entrada dos veículos estrangeiros no Brasil como meio de transporte. Associado a isso, há que se considerar também, o não atendimento pela autoridade competente da condição de disponibilizar ao estrangeiro acesso as normas de trânsito vigentes no país. Por conta disso, caracteriza-se o problema foco deste trabalho e a respectiva busca de estratégias para mitigá-lo.

A busca de soluções para as demandas apresentadas nos remete a reflexão, pois como se vê, estamos diante de um problema cada vez mais abrangente e que exige intervenção. Temos de um lado normativas de controle de bens e pessoas, mas, de outro ausência efetiva de controle de circulação de veículos como meio de transporte de estrangeiros que adentram ao país.

Ademais, convém registrar, a questão histórica de que bens e serviços deslocam sobre rodas e, inevitavelmente ilícitos, bem como há conflito evidenciado pela certeza da impunidade quando existe o envolvimento de veículos estrangeiros em ocorrências. À vista disso e em consonância com o que foi exposto, é possível construirmos entendimento de que mudanças legislativas são necessárias, visando proporcionar ao estado brasileiro a eficiência e eficácia em seus processos.

Todavia, vislumbra-se possibilidades, as quais em caráter de tratados internacionais esbarram na resistência dos demais países em compartilhar seus respectivos bancos de dados de veículos e condutores.

Isto posto, com o objetivo de enfrentar o problema apresentado, recomenda-se medidas simples e essenciais que conduzem a adequação da legislação pátria, de maneira a permitir a correção de distorções, a modernização para se adaptar à realidade com a finalidade de facilitar as ações do estado brasileiro no que tange a segurança viária e ao enfrentamento mais adequado dos crimes transfronteiriços.

Neste sentido e a fim de que este embate tenha solução, sugere-se a adequação do Capítulo X do CTB que dispõe dos veículos em circulação internacional, incluindo o artigo 119-A com o seguinte teor:

119-A. Os condutores de veículos de transporte individual de passageiros licenciados no exterior, ao adentrar e sair do território nacional, devem realizar o cadastro do veículo em sistema informatizado de controle de circulação de veículos estrangeiros.

Ao mesmo tempo, visando regulamentar a aplicação do dispositivo em comento, requer que se acrescente na Lei nº 9.654 de 2 de junho de 1998 e no Decreto nº 1.665 de 3 de outubro de 1995, a competência para que a Polícia Rodoviária Federal realize a gestão e controle do sistema informatizado de circulação de veículos particulares estrangeiros como meio de transporte em território brasileiro previsto no artigo 119-A do Código de Trânsito Brasileiro. Dessa forma, possibilitará a efetividade dos processos quanto a ingresso, permanência, deslocamento, rotas principais, dentre outros aspectos relacionados à circulação de veículos particulares estrangeiros como meio de transporte no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

BRASIL. **Decreto nº 18.103, de 19 de março de 1945.** Promulga a Convenção sobre a regulamentação do tráfego interamericano de veículos automotores entre o Brasil e diversos países, firmada em Washington, a 15 de dezembro de 1943.

BRASIL. **Decreto nº 86.714, de 10 de dezembro de 1981.** Promulga a Convenção sobre Trânsito Viário. Brasília, 1981.

BRASIL. **Decreto S/Nº de 03, de agosto de 1993.** Dispõe sobre a execução do Acordo sobre a Regulamentação Básica Unificada de Trânsito – RBUT entre Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai, de 29 de setembro de 1992.

BRASIL. **Decreto nº 1.655, de 3 de outubro de 1995.** Define a competência da Polícia Rodoviária Federal. Brasília, 1995.

BRASIL. **Decreto nº 5.637, de 26 de dezembro de 2005.** Dispõe sobre a vigência das decisões do Conselho do Mercado Comum, das resoluções do Grupo Mercado Comum e das diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul. Brasília, 2005.

BRASIL. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017.** Regulamenta a Lei nº 13.445/2017, que institui a Lei de Migração. Brasília, 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.** Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília, 1997.

BRASIL. **Lei nº 9.654, de 2 de junho de 1998.** Cria a carreira de Policial Rodoviário Federal. Brasília, 1998.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Brasília, 2017.

BRASIL. CONTRAN - CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO. **Resolução nº 238/2007.** Dispõe sobre o porte obrigatório do Certificado de Apólice Única do Seguro de Responsabilidade Civil, não registrado em país de ingresso, em viagem internacional. Brasília, 2007.

BRASIL. CONTRAN - CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO. **Resolução nº 360/2010.** Dispõe sobre a habilitação do candidato ou condutor estrangeiro para direção de veículos em território nacional. Brasília, 2010.

BRASIL. CONTRAN - CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO. **Resolução nº 382/2011.** Dispõe sobre notificação e cobrança de multa por infração de trânsito praticada com veículo licenciado no exterior em trânsito no território nacional. Brasília, 2011.

BRASIL. CONTRAN - CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO. **Resolução nº 671/2017.** Acrescenta o parágrafo único ao artigo 3º da Resolução CONTRAN nº 360, de 29 de setembro de 2010. Brasília, 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Portaria nº 16/1995.** Dispõe sobre a circulação de veículos comunitários do Mercosul, de uso particular, exclusivo de turistas. Publicada no DOU em 13/01/1995.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Manual de Fiscalização de Condutores e Veículos Estrangeiros.** Polícia Rodoviária Federal, 2021.

BRASIL. RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Instrução Normativa nº 611/2006**. Dispõe sobre a utilização de declaração simplificada na importação e na exportação. Brasília, 2006.

BRASIL. RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Instrução Normativa nº 1.600/2015**. Dispõe sobre a aplicação dos regimes aduaneiros especiais de admissão temporária e exportação temporária. Brasília, 2015.

BRASIL. RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Instrução Normativa nº 1.602/2015**. Dispõe sobre a aplicação dos regimes aduaneiros especiais de admissão temporária e exportação temporária. Brasília, 2015.

BRASIL. SERPRO - SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. **Denatran Lança Aplicativo de Fiscalização**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.serpro.gov.br/menu/imprensa/Releases/denatran-lanca-aplicativo-de-fiscalizacao>. Acesso em: 01 maio 2021.

BRASIL. CONTRAN - CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO. **Resolução nº 780/2019**. Dispõe sobre o novo sistema de Placas de Identificação Veicular. Brasília, 2019.

BRASIL. IBGE - FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Municípios da Faixa de Fronteira**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/24073-municipios-da-faixa-de-fronteira.html?=&t=sobre>. Acesso em: 01 maio 2021.

BRASIL. **LEI Nº 6.634, de 2 de maio de 1979**. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira. Brasília, maio de 1979.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Portaria nº 213**, de 19 de julho de 2016. Estabelece o conceito de "cidades gêmeas" nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. Brasília, julho de 2016.

CASELLA, Paulo Borba.; ACCIOLY, Hildebrando.; SILVA, G. E. do Nascimento. **Manual de direito internacional público**. 20, ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARPI, J. M. **Implementação do Sistema de Identificação Veicular “Patente Mercosul” previsto na Resolução Mercosul GMC/Nº 33/14 como mecanismo de defesa e coibição de delitos transfronteiriços**. Brasília: ESG, 2020.

Convenção sobre Trânsito Rodoviário de Viena de 1968 - consulta a países. Disponível em: https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XI-B-19&chapter=11&Temp=mtdsg3&clang=_en. Acesso em: 01 maio. 2021.

MERCOSUL. GMC - GRUPO MERCADO COMUM. **Resolução nº 08/1992**. Que dispõe sobre o Regulamento Único de Trânsito e Segurança Viária.

MERCOSUL. GMC - GRUPO MERCADO COMUM. **Resolução nº 88/1994**. Regulamento Técnico sobre características de placas de identificação de veículos.

MERCOSUL. GMC - GRUPO MERCADO COMUM. **Resolução nº 120/1994**. Dispõe sobre o seguro de responsabilidade civil do proprietário, tendo em visto o artigo 13 do Tratado de Assunção.

MERCOSUL. GMC - GRUPO MERCADO COMUM. **Resolução nº 35/2002**. Dispõe sobre as normas para circulação de veículos de turistas particulares de aluguel nos Estados Parte do Mercosul. Buenos Aires, 2002.

MERCOSUL. GMC - GRUPO MERCADO COMUM. **Resolução nº 33/2014**. Dispõe sobre a Patente e Sistema de Consulta sobre Veículos do Mercosul. Buenos Aires, 2014.

RIBEIRO, C. C. N. **Overlapping Regionalism e Proliferação de Instituições na América Latina**: Complementariedade e Fragmentação nas Agendas Regionais. São Paulo: UNICAMP e PUC-SP, 2020.

SIPPLE, K. **A importância de instituições supranacionais para processos de integração regional**: O Mercosul à luz do neofuncionalismo e intergovernamentalismo liberal. 2020. 16 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020.

O DESAFIO DA FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO NA TRÍPLICE FRONTEIRA

Jean Mauro Miyagawa Mezomo de Souza¹

Advogado.

E-mail: mezomo.jean@gmail.com

Resumo

Este texto analisa a situação das infrações cometidas por veículos estrangeiros na cidade de Foz do Iguaçu, região de tríplice fronteira com a Argentina e com Paraguai. O trabalho propõe que a fiscalização de veículos estrangeiros deve ser uma constante, aliada a necessidade de difusão da educação para o trânsito, como meio e tendo como finalidade um trânsito harmônico para todos, conseqüentemente, haja redução de óbitos decorrentes de acidentes de trânsito.

Palavras-chave: Trânsito; educação; fiscalização.

INTRODUÇÃO

O presente artigo propõe uma discussão que tem como base o desafio da fiscalização de trânsito, na região da tríplice fronteira que une Brasil, Paraguai e Argentina, muito em razão da quantidade de infrações de trânsito existentes. De forma sucinta, é demonstrado como Foz do Iguaçu é o principal destaque, quando se trata de tríplice fronteira, das nove existentes no país, é a que mais gera fluxo de pessoas e veículos.

Buscou-se tratar o conceito de trânsito, seja ele do ponto de vista trazido pelo Código de Trânsito Nacional quanto do ponto de vista social. Na seção sobre normas de conduta no trânsito, foram abordadas questões relevantes, como a necessidade do conhecimento para se buscar um trânsito pacífico e harmônico entre todos os modais existentes.

¹ Advogado, assessor jurídico do Instituto de Trânsito e Transportes de Foz do Iguaçu – FOZTRANS pelo período de 2017-2020.

Na seção referente à fiscalização do trânsito, foram abordadas as formas utilizadas em Foz do Iguaçu, a exemplo da fiscalização manual, realizada por agentes da autoridade de trânsito, bem como da fiscalização eletrônica, na qual se faz uso de equipamentos tecnológicos como forma de garantir um trânsito mais seguro.

Ao final da seção de fiscalização do trânsito, foi dada uma especial ênfase na educação para o trânsito, e como ela pode ser importante para a conscientização das pessoas, sejam elas adultas ou crianças.

Finalmente, a discussão a respeito da fiscalização dos veículos estrangeiros, na qual, frente à inexistência de um cadastro específico no Brasil, inexistente controle das placas, o que torna necessário fazer uso de operações de trânsito, para garantir o caráter educativo e punitivo das multas aplicadas.

O presente artigo é um convite a um olhar mais técnico, mais minucioso, frente às reais consequências que a imprudência e a sensação de impunidade podem causar em nosso dia a dia.

A TRÍPLICE FRONTEIRA

A região de Foz do Iguaçu é conhecida como Tríplice Fronteira, por apresentar característica geopolítica que está presente em poucos lugares no mundo, onde o Brasil, o Paraguai e a Argentina formam uma tríplice fronteira, com cidades fronteiriças.

No Brasil, essa característica só é encontrada em outras oito cidades, sendo elas:

- Tabatinga/AM: Colômbia e Peru;
- Barra do Quaraí/RS: Uruguai e Argentina;
- Assis Brasil/AC: Bolívia e Peru;
- Corumbá/MS: Paraguai e Bolívia;
- Laranjal do Jari/AP: Suriname e Guiana Francesa;
- Oriximiná/PA: Guiana e Suriname;
- São Gabriel da Cachoeira/AM: Colômbia e Venezuela;

- Uiramutã/RR: Venezuela e Guiana.

A tríplice fronteira de Foz do Iguaçu é a mais notória, pois um dos fatores que a diferencia das demais é a presença de três cidades de porte médio, e o fluxo intenso de pessoas, devido às atrações turísticas e comerciais existentes na região, oferecendo um destaque midiático especial, garantindo bons índices de visitação, e, conseqüentemente, uma boa ocupação em sua rede hoteleira. Além disso, a Usina Hidrelétrica de Itaipu e o Parque Nacional do Iguaçu são os dois mais importantes atrativos da região por receberem mais de um milhão de turistas anualmente.

O presente artigo abordará os desafios enfrentados pelos atores do trânsito, em Foz do Iguaçu, haja vista que os diferentes tipos de legislações e culturas acabam por criar dificuldades na atividade fiscalizatória, a exemplo dos altos números de infrações de trânsito cometidos por veículos estrangeiros na cidade.

CONCEITO DE TRÂNSITO

O dicionário Michaelis conceitua trânsito como “a ação ou efeito de transitar”, que por sua vez é entendido como “passar ou andar ao longo ou através de”². Para efeitos de mobilidade urbana, trânsito pode ser entendido como “o volume de circulação dos diversos tipos de veículos nas diferentes vias de circulação”³.

A Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), conceitua trânsito como “a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga” (par. 1º, art. 1º)⁴. Ainda, o Anexo I do CTB – Dos Conceitos e Definições, trânsito é descrito como “a movimentação e imobilização de veículos, pessoas e animais nas vias terrestres”.

Reinier Rozestraten, especialista na área de psicologia do trânsito, conceitua trânsito como “o conjunto de deslocamentos de pessoas e veículos nas vias

² Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/transito>. Acesso em: jan. 2021.

³ Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/transitar>. Acesso em: jan. 2021.

⁴ BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503compilado.htm. Acesso em: jan. 2021.

públicas, dentro de um sistema convencional de normas, que tem por fim assegurar a integridade de seus participantes”⁵.

O conceito de trânsito envolve o uso compartilhado do espaço público, que deve seguir uma principiologia democrática, em que se se exerce o direito de ir e vir por todos aqueles que dele fazem parte, independentemente de raça, religião, condição física ou econômica.

As vias públicas abarcam as ruas, avenidas e calçadas, ou seja, todo aquele que pode ser utilizado para deslocamentos, seja ele a pé, ou através dos diversos meios de transporte existentes, motorizados ou não. Vasconcellos (1998), define o trânsito como um “espaço de convivência social, formado por pessoas com necessidades e interesses diversos, as quais terão de negociar o uso do espaço público da melhor forma possível, uma vez que dois corpos não ocupam o mesmo lugar simultaneamente”⁶.

A compreensão do trânsito enquanto fenômeno social passa, necessariamente, por um breve resgate histórico. Sob a égide da Lei nº 5.108, de 21 de setembro de 1966⁷, trânsito era conceituado como sendo a “utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos conduzidos ou não, para fins de circulação, parada e estacionamento”.

De fácil aceção, da legislação anterior para atual, a diferença de conceituação dá-se pela inclusão das expressões “operação de carga e descarga”. Isso deve-se a outro fenômeno, a teoria tridimensional do direito, criada pelo jurista e filósofo brasileiro Miguel Reale, em 1968. Segundo ele, o direito deve ser estudado como Norma, Valor e Fato Social, pela qual demonstra que a essência do fenômeno jurídico é sempre e, necessariamente, valorativa, por conseguinte, cultural (REALE, 1994, p. 122)⁸.

5 Rozestraten, R. J. A. **Psicologia do trânsito**: conceitos e processos básicos, São Paulo, E.P.U./EDUSP, 1998.

⁶ Vasconcellos E. A. **O que é trânsito**. 3ª ed. Ver. Ampl. São Paulo, Brasiliense, 1998.

⁷ Que instituiu o Código Nacional de Trânsito - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5108.htm.

⁸ ANDRADE, Emerson Luiz. Trânsito, como fenômeno social. **Artigos ASCONTRAN**. Disponível em: <https://www.ascontran.com.br/artigos/transito-como-fenomeno-social-22>. Acesso em: jan. 2021.

Nesse sentido, temos que o primeiro aspecto (fato) considerado a um evento jurídico que provoca os demais fatores, serão valorados pela sociedade, para, então, serem regidos por nosso ordenamento jurídico. Essa necessidade de regrarmos o trânsito, criando mecanismos para a boa convivência no trânsito vem há muito tempo.

Pode-se perceber, portanto, que trânsito é muito mais importante e amplo do que possamos compreender, e que o seu mau uso afeta, diretamente, a convivência social, dada sua importância no cotidiano de cada um de nós.

NORMAS DE CONDUTA NO TRÂNSITO

As normas gerais de circulação e condutas, regidas pelo CTB, visam a disciplinar e a padronizar as condutas que os usuários devem adotar, quando estiverem no trânsito, regulando atos, comportamentos, obrigações, deveres, cuidados e proibições.

Em sítios eletrônicos, a exemplo do Portal Trânsito⁹, podemos encontrar algumas regras de circulação, as quais o conhecimento se faz necessário para uma convivência harmônica e segura no trânsito, afinal, todos deveriam conseguir se deslocar aos seus destinos, fazendo-o em segurança, sempre. Devemos conhecer as regras que disciplinam as normas de conduta, visando que todos aqueles que participam do trânsito, possam contribuir com a tão almejada segurança no trânsito.

Ademais, o Código de Trânsito Brasileiro traz previsão de infrações e crimes de trânsito. As infrações são definidas como um desrespeito aos preceitos administrativos da regulação de trânsito, previstas no código, ou seja, quando há uma violação das normas de conduta, nas quais o sujeito infrator poderá sofrer certas penalidades de natureza administrativa. Por sua vez, é possível que uma infração de trânsito surta reflexos na seara penal, a exemplo do crime de embriaguez ao volante (CTB, art. 306).

⁹ Disponível em: https://www.transitobr.com.br/index2.php?id_conteudo=118#5. Acesso em: jan. 2021.

A infração penal praticada, culposa ou dolosamente, pelo usuário de via terrestre, aberta à livre circulação pública, enquanto se locomove em um veículo, individualmente ou para transporte de pessoas ou cargas, mas nem sempre os crimes contidos no CTB são praticados na direção de veículo, a exemplo das condutas descritas nos artigos 307 e 312.

Em razão da quantidade crescente de veículos nas cidades, pretendeu o legislador não apenas conduzir as normas de direção, visando uma boa conduta no tratamento e na convivência pacífica entre os diversos modais de transporte, mas também se buscou especificar as infrações e os crimes cometidos na direção de veículos automotores e, também, evitar a sua impunidade.

FISCALIZAÇÃO DO TRÂNSITO

Além de garantidora da eficácia das normas previstas no CTB, nas resoluções do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) e na legislação extravagante, a fiscalização do trânsito tem um papel muito importante na qualidade de agente educador, por meio de trabalhos de conscientização e orientação de pedestres e condutores, busca garantir um trânsito mais eficiente e seguro, evitando danos materiais, e não causando sequelas e vítimas fatais.

Os acidentes de trânsito fazem parte de uma estatística nada animadora, pois estão entre as maiores causas de morte não associadas diretamente aos problemas de saúde, no Brasil, perdendo apenas para o homicídio.

Segundo dados levantados pelo Portal do Trânsito e Mobilidade¹⁰, em 2020, 80 pessoas morreram por dia, em consequência de acidente de trânsito, no Brasil. Foram registradas 27.839 indenizações pagas por acidentes de trânsito, com vítimas fatais, entre janeiro e outubro de 2020; o país está entre os dez primeiros, com maior número de mortes causados por acidentes nas ruas, estradas e rodovias.

¹⁰ PORTAL DO TRÂNSITO E MOBILIDADE. Em 2020, 80 pessoas morreram por dia em consequência de acidente de trânsito no país, 25 de dezembro de 2020. **Portal do Trânsito e Mobilidade**. Disponível em: <https://www.portaldotransito.com.br/noticias/em-2020-80-pessoas-morreram-por-dia-em-consequencia-de-acidente-de-transito-no-pais/>. Acesso em: jan. 2021.

A imprudência é a causa de, aproximadamente, 90% dos acidentes em todo o mundo, e o Brasil não é estranho às estatísticas. De acordo com os dados levantados, a falta de atenção seguida pela desobediência às regras de trânsito, velocidade incompatível e o consumo de álcool são as causas mais comuns para os acidentes, seguidos por defeitos mecânicos e desrespeito às distâncias de segurança.

Devido às proporções que essa problemática tem atingido, faz-se necessário, a fim de frear esse movimento, e resultar em mudanças efetivas, um trabalho integrado entre o poder público e a sociedade.

Associadas a essas esferas está a fiscalização de trânsito. Um instrumento de relevância singular, para cumprir os objetivos de uma convivência mais harmoniosa entre os principais usuários do trânsito: motoristas, motociclistas, ciclistas e pedestres. A atuação dos órgãos fiscalizadores do trânsito tem grande influência na mudança de comportamento dos usuários e na melhor fluidez, no que tange à mobilidade urbana.

FISCALIZAÇÃO MANUAL – O PAPEL DO AGENTE DE AUTORIDADE DE TRÂNSITO

O agente de autoridade de trânsito, conforme previsto no Anexo I, do Código de Trânsito Brasileiro, é a “pessoa, civil ou policial militar, credenciada pela autoridade de trânsito para o exercício das atividades de fiscalização, operação, policiamento ostensivo de trânsito ou patrulhamento”.

O papel do agente é de fundamental importância, para garantir um trânsito seguro, pois, além de reger a fiscalização e a operação, impõe, certamente, a sua função mais relevante, a educação de todos que fazem uso das vias públicas, uma vez que a ele cabe informar, orientar, sensibilizar as pessoas acerca dos procedimentos preventivos e de segurança.

Ante o exposto, o agente de trânsito deve priorizar suas ações no sentido de coibir a prática de infrações de trânsito; por isso, uma vez constatada a infração, só

existe o dever legal da autuação, devendo tratar a todos com urbanidade e respeito, sem, contudo, omitir-se das providências que a lei lhe determina.

Sobre as atividades desempenhadas pelos agentes, a Resolução 371/2010 do CONTRAN dispôs sobre o Manual Brasileiro de Fiscalização de Trânsito, que prevê, de forma detalhada, todas as infrações previstas na legislação de trânsito, abordando, de maneira minuciosa, a exata conduta que o agente fiscalizador deve adotar ao deparar-se com qualquer uma delas, procedendo, com a lavratura do Auto de Infração de Trânsito (AIT), a aplicação das medidas administrativas, quando cabíveis, e demais providências pertinentes ao ato infracional.

FISCALIZAÇÃO ELETRÔNICA

Uma corrente minoritária de operadores do direito questiona a constitucionalidade da fiscalização de trânsito, através de equipamentos eletrônicos, para tanto, argumentam que somente pode fiscalizar o trânsito, e elaborar autuações, quem tem personalidade e capacidade jurídicas, investido no poder de polícia, ou seja, o agente da autoridade de trânsito; entretanto esse não é o entendimento majoritário, tanto a doutrina quanto a jurisprudência entendem como legítima a fiscalização de trânsito, por intermédio de aparelhos eletrônicos, fundamentando-se, principalmente, no parágrafo segundo, do art. 280 do CTB¹¹:

Art. 280. Ocorrendo infração prevista na legislação de trânsito, lavrar-se-á auto de infração, do qual constará:

(...)

§ 2º A infração deverá ser comprovada por declaração da autoridade ou do agente da autoridade de trânsito, por aparelho eletrônico ou por equipamento audiovisual, reações químicas ou qualquer outro meio tecnologicamente disponível, previamente regulamentado pelo CONTRAN. (grifos do autor).

Os requisitos técnicos para a fiscalização da velocidade podem ser encontrados na Resolução 798, de 02 de setembro de 2020, que, atualmente, regulamenta a fiscalização eletrônica, e revogou a Resolução 396, de 13 de dezembro de 2011.

¹¹ BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503compilado.htm. Acesso em: jan. 2021.

A infração de trânsito por excesso de velocidade, há anos seguidos, ocupa o primeiro lugar no *ranking* das infrações cometidas no Brasil; portanto, dentre os empregos possíveis de um radar, será abordada a questão da medição da velocidade do veículo, algumas de suas particularidades e sua legislação pertinente. O CTB, em seu artigo 218, a propósito, estabelece as infrações por excesso de velocidade, a multa, a pontuação no prontuário e a penalidade.

Dentre os aspectos que embasam o conceito de qualidade de vida, o trânsito constitui-se como um dos mais importantes. Ter um trânsito seguro, em condições de oferecer tranquilidade, agilidade e eficiência às pessoas, veículos e animais é um direito de todos, e dever dos órgãos executivos de trânsito.

Desse modo, a fiscalização eletrônica constitui um importante instrumento para que os órgãos de trânsito atuem, no cumprimento das normas de segurança no trânsito, fiscalizando o excesso de velocidade, o avanço de sinal vermelho e a parada sobre a faixa, como um meio de redução de acidentes e da sua gravidade.

EDUCAÇÃO PARA O TRÂNSITO

Uma cor, um mês e um propósito que somados demandam uma discussão. O alerta está lançado: chamar a atenção da sociedade para o alto índice de mortes e feridos no trânsito, em todo o mundo. O objetivo do Movimento Maio Amarelo é uma ação coordenada entre o poder público e a sociedade civil. A intenção é colocar em pauta o tema segurança viária e mobilizar toda a sociedade, envolvendo os mais diversos segmentos.

O amarelo simboliza atenção, a sinalização e advertência no trânsito, mas não apenas no mês de maio que se deve buscar ações e ferramentas, para conscientizar sobre os perigos que redundam o trânsito¹².

A educação deve começar cedo. Existe na sociedade uma sensação errônea, na qual a preocupação com o trânsito tem início quando é época de “tirar a CNH”, em especial, para as provas nas quais o candidato é submetido pelo DETRAN.

¹² OBSERVATÓRIO NACIONAL DE SEGURANÇA VIÁRIA. O movimento maio amarelo. Disponível em: <https://www.onsv.org.br/o-movimento-maio-amarelo/>. Acesso em: jan. 2021.

Através da educação para o trânsito dentro das escolas, é possível formar cidadãos mais conscientes e preparados, para enfrentar a vida no trânsito, e tudo passa por construir valores, respeitar o próximo para a proteção da vida, que é o bem maior.

FOZ DO IGUAÇU

Em Foz do Iguaçu, o destaque fica para a escola itinerante do Instituto de Trânsito e Transportes – FOZTRANS, que, juntamente, a Secretaria Municipal de Educação e a Secretaria de Segurança Pública realizam atividades com crianças do ensino fundamental, tanto da rede pública quanto particular, através de aulas teóricas e práticas, com instruções sobre educação no trânsito, enquanto pedestres, ciclistas, PcD ou motoristas. Em 2019, foram mais de 11.500 pessoas atendidas, entre pais, alunos e professores da rede municipal e particular.

Os índices de fatalidades no trânsito de Foz do Iguaçu vêm reduzindo nos últimos anos. Segundo levantamento realizado pelo Foztrans, em parceria com as instituições que compõem o Programa Vida no Trânsito, em 2011, ocorreram 88 fatalidades, decorrentes de acidentes de trânsito; no ano de 2019, foram 36 fatalidades. Uma redução significativa de 59.9%.

Essa redução é justificada pelo planejamento realizado na gestão de trânsito que vem sendo feita. Além disso, o método adotado é agir, pontualmente, nos problemas constatados em um diagnóstico obtido pela análise dos acidentes. São constados os elementos que estão motivando os acidentes, diagnosticando os seus fatores e condutas, para que seja realizado um planejamento de ações focadas nas causas dos acidentes.

Essas ações são planejadas, e realizadas, por vários setores da sociedade, unindo os órgãos públicos, os entes privados e a sociedade civil. Todos realizam as ações que foram planejadas, no intuito de se obter maior segurança no trânsito, seja pela educação dos cidadãos, no aperfeiçoamento da fiscalização ou pela modificação seja pela adequação da infraestrutura viária.

Apesar dos bons índices obtidos, este trabalho se demonstra árduo. Isso por que mudar a cultura de uma sociedade, conscientizando-a sobre o correto comportamento que se deve adotar no trânsito, não é uma tarefa fácil. Principalmente, quando se considera o crescente aumento da frota de veículos licenciados, em Foz do Iguaçu, que de 2013 a 2018, já somam 26.557 novos veículos.

No ano de 2018, havia, segundo dados do DETRAN-PR, 179.557 veículos registrados na cidade. Além disso, pelas características da nossa fronteira, há uma frota flutuante de veículos estrangeiros e de turistas que aumenta, consideravelmente, o fluxo nas vias urbanas e federais.

O DESAFIO DA FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO NA TRÍPLICE FRONTEIRA

A fiscalização de veículos estrangeiros passa pelo mesmo procedimento existente para o veículo nacional. Através de *blitzes* são averiguadas desde as condições físicas, a regularidade documental (a exemplo da carta verde para veículos de passeio, e carta azul para transporte remunerado de pessoas ou cargas), até a existência de multas, que deverão ser pagas antes do retorno para o país de origem.

O trânsito, de livre circulação entre as cidades gêmeas, afeta a mobilidade urbana de Foz do Iguaçu em todos os sentidos, exemplo disso é o centro comercial, principalmente de hortifruti granjeiro, na qual a região do Bairro Portes se tornou.

Com o fluxo de veículos, o papel da fiscalização de trânsito não mudou, qual seja: garantir que o CTB seja cumprido, para que tenhamos um trânsito mais eficiente e seguro.

Nesse contexto, importante frisar que veículos estrangeiros são responsáveis por significativa parcela das infrações de trânsito praticadas na cidade. Nos últimos cinco anos, de acordo com dados fornecidos pelo Instituto de Trânsito e Transporte de Foz do Iguaçu – FOZTRANS, os veículos brasileiros com maior quantidade de multas pendentes correspondem a 97.574 autos, equivalente a R\$ 17.496.134,71, veículos de origem paraguaia são 48.792 autos, que totalizam R\$ 7.864.550,50, e,

por sua vez, os argentinos totalizam 21.907 autos para R\$ 3.359.941,77. A dívida milionária é o resultado da imprudência, principalmente do excesso de velocidade, estacionar em desacordo com a regulamentação e avanço de sinal vermelho¹³.

Atualmente, a cobrança dos débitos para veículos estrangeiros ocorre quando há abordagem pelos agentes da autoridade de trânsito, através de *blitzes* realizadas em pontos estratégicos da cidade¹⁴ ou abordagens de rotina. Quando abordados, e constatada eventual irregularidade, verifica-se a natureza e, se possível, o saneamento no local, após, será concedido prazo que o faça o mais breve possível, ficando o veículo retido, o qual será liberado tão logo seja regularizada a situação¹⁵.

Art. 270/CTB. O veículo poderá ser retido nos casos expressos neste Código.

§ 1º Quando a irregularidade puder ser sanada no local da infração, o veículo será liberado tão logo seja regularizada a situação.

Caso a irregularidade não puder ser sanada no local onde foi constatada a infração, o veículo será removido para o depósito de veículos, o qual somente será liberado, mediante prévio pagamento de multas, taxas e despesas com remoção e estada.

Ações para cobrança do crédito são realizadas pelos órgãos responsáveis, entretanto, inúmeros fatores contribuem para a inadimplência, e, dentre as principais, está o fato do veículo, muitas vezes, estar de passagem pela cidade e não mais retornar. Outro aspecto é a mudança das placas dos veículos estrangeiros para o padrão Mercosul, o qual, literalmente, inviabiliza a cobrança, frente à ausência de comunicação entre os sistemas das cidades fronteiriças.

¹³ RPC Foz do Iguaçu. Veículos paraguaios e argentinos acumulam quase R\$ 24 milhões em multas em Foz do Iguaçu. **RPC Foz do Iguaçu**, 03 de setembro de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2020/09/03/veiculos-paraguaios-e-argentinos-acumulam-quase-r-24-milhoes-em-multas-em-foz-do-iguacu.ghtml>. Acesso em: jan. 2021.

¹⁴ PORTAL DA CIDADE. Blitz identifica veículos estrangeiros com multas no Brasil, 26 de setembro de 2015. **Portal da Cidade**. Foz do Iguaçu. Disponível em: <https://foz.portaldacidade.com/noticias/cidade/blitz-identifica-veiculos-estrangeiros-com-multas-no-brasil>. Acesso em: set. 2020.

¹⁵ BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503compilado.htm. Acesso em: jan. 2021.

Ademais, alguns brasileiros compram veículos com placas estrangeiras, principalmente, as de origem paraguaia, para não pagar impostos, e, inclusive, pela dificuldade que os órgãos de fiscalização têm para cobrar as multas.

Em uma entrevista para o Portal G1, o fiscal Robson Lima Souza, relatou a dificuldade existente¹⁶: "como os veículos estrangeiros não têm cadastro no Brasil, muitos condutores acreditam que não vão ser responsabilizados por essas infrações de trânsito". Percebe-se que parte da dificuldade na fiscalização está atrelada a falta de cooperação entre os órgãos de trânsito fronteiriços.

Nas redes sociais, veículos de placas paraguaias e argentinas são anunciados. Entrevistado, um motorista disse estar-se tranquilo quanto ao risco de "perder o carro"; ainda emendou aos risos: "não vem (multa). Fica na placa. Deve ter alguma (o carro negociado). Eu ando todo dia, às vezes, furo um sinal".

Enquanto não existir cooperação entre os países vizinhos, a situação não mudará, devendo continuar a realização das operações de trânsito, visando a coibir as práticas de infrações, e penalizar os infratores. Lembrando que, no Brasil, o município de Foz do Iguaçu não disfruta de personalidade jurídica para celebrar acordos internacionais, ficando tal incumbência a cargo do Poder Executivo Federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dos estudos realizados para o presente trabalho, permitiu-se concluir que comportamentos inadequados no trânsito devem ser combatidos com educação, criando, desde cedo, uma noção de responsabilidade, fomentando a necessidade de respeito, de boa conduta e de convivência harmônica.

Quando as normas de condutas não são observadas, entra em cena a fiscalização no trânsito, encabeçados pelos agentes da autoridade de trânsito, os quais têm por finalidade garantir a ordem, a boa fluidez e o respeito aos ditames do

¹⁶ RPC Foz do Iguaçu. Veículos paraguaios e argentinos acumulam quase R\$ 24 milhões em multas em Foz do Iguaçu. **RPC Foz do Iguaçu**, 03 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2020/09/03/veiculos-paraguaios-e-argentinos-acumulam-quase-r-24-milhoes-em-multas-em-foz-do-iguacu.ghtml>>. Acesso em: jan. 2021.

Código de Trânsito Brasileiro, orientando e aplicando, quando necessário, as devidas infrações, nas quais podem gerar reflexos nas áreas administrativa e penal.

Foz do Iguaçu, por estar em uma região de tríplice fronteira, tem como característica uma frota flutuante de veículos estrangeiros, demasiadamente considerável, demonstrada pela quantidade de multas registradas pelo órgão de trânsito local.

O fato de inexistir um cadastro de veículos estrangeiros, bem como da mudança dessas placas para o padrão Mercosul, apresentam um desafio árduo, cujo trabalho de fiscalização deve ser realizado de forma constante com operações de trânsito. Ao lado disso, é necessário difundir a educação para o trânsito, a qual deve caminhar em consonância com a fiscalização, de modo a garantir um entendimento das normas de conduta vigentes em nosso país.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Emerson Luiz. **Trânsito, como fenômeno social**. Disponível em: <https://www.ascontran.com.br/artigos/transito-como-fenomeno-social-22>.

CZERWONKA, Mariana. **Afinal, o que é trânsito?** Uma contribuição da psicologia. Disponível em: <https://www.portaldotransito.com.br/noticias/afinal-o-que-e-transito-uma-contribuicao-da-psicologia-2/>.

BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503compilado.htm. Acesso em: jan. 2021.

Código Nacional de Trânsito. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5108.htm.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/transitar/>.

Movimento Maio Amarelo. Disponível em: <https://www.onsv.org.br/o-movimento-maio-amarelo/>.

MURIALDO, Melissa. Em 2020, 80 pessoas morreram por dia em consequência de acidente de trânsito no país. **Portal do Trânsito**. Disponível em: <https://www.portaldotransito.com.br/noticias/em-2020-80-pessoas-morreram-por-dia-em-consequencia-de-acidente-de-transito-no-pais/>.

O Trânsito Brasileiro. Disponível em: https://www.transitobr.com.br/index2.php?id_conteudo=118#5.

Portal da Cidade, Foz do Iguaçu. Blitz identifica veículos estrangeiros com multas no Brasil. Disponível em: <https://foz.portaldacidade.com/noticias/cidade/blitz-identifica-veiculos-estrangeiros-com-multas-no-brasil>

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. 6ª ed. revista, ampliada e atualizada. 2014. Editora JusPodivm.

RPC, Foz do Iguaçu. Veículos paraguaios e argentinos acumulam quase R\$ 24 milhões em multas em Foz do Iguaçu. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2020/09/03/veiculos-paraguaios-e-argentinos-acumulam-quase-r-24-milhoes-em-multas-em-foz-do-iguacu.ghtml>.

A (IM) PUNIDADE DOS CRIMES TRANSFRONTEIRIÇOS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Allyson Diego Gehlen Vidor¹

Polícia Rodoviária Federal.

E-mail: allyson.vidor@prf.gov.br

Antônio Alcides Gradin Júnior²

Polícia Rodoviária Federal.

E-mail: gradinjr@gmail.com

Resumo

O Brasil é um país continental, que faz fronteira com vários outros países, sendo que alguns destes são os maiores fabricantes de cocaína do mundo (Peru, Bolívia e Colômbia) e o Paraguai um dos maiores produtores mundiais de maconha. Além do tráfico internacional de drogas, a fronteira do Brasil com o Paraguai favorece a prática de outros crimes, como o tráfico internacional de armas, contrabando e o descaminho. Dessa forma, buscou-se no presente trabalho analisar a punição dos principais crimes transfronteiriços praticados na região do Paraná que faz divisa com o Paraguai e sua relação com a violência nas áreas de fronteira. O estudo foi dividido em três seções, sendo o primeiro destinado a explicar a punição dos quatro principais crimes praticados na região de fronteira do Paraná com o Paraguai (tráfico internacional de drogas, tráfico internacional de armas, contrabando e descaminho). O segundo capítulo foi destinado a explicar como funciona a aplicação de lei penal brasileira. E no terceiro capítulo foi demonstrado os principais institutos despenalizadores existentes no sistema penal brasileiro.

Palavras-chave: Fronteira; crime; impunidade.

INTRODUÇÃO

O Brasil é um país continental, possuindo 23.102 quilômetros de fronteira, sendo 15.735 quilômetros terrestres e 7.367 quilômetros marítimos. Além de possuir uma extensa fronteira, o Brasil faz divisa com 10 países sul-americanos, sendo que

¹ Pós-graduado *Lato Sensu* em Direito Penal e Processual Penal, nível especialização, pelo Centro Universitário UNIVEL. Graduado em Direito pelo Centro Universitário FAG e em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE.

² Pós-graduado *Lato Sensu* em Análise Regional e Ambiental em Geografia, nível especialização, pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE. Graduado em Geografia pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE.

Colômbia, Bolívia e Peru são os maiores produtores mundiais de cocaína e o Paraguai é um dos maiores produtores de maconha.

Além do tráfico de drogas, a extensa fronteira brasileira favorece a prática de outros crimes transfronteiriços, como descaminho, contrabando, tráfico de armas, entre outros.

A legislação brasileira tem buscado criminalizar as principais condutas nocivas, com o objetivo de prevenir tais práticas delitivas. Porém, mesmo com a criminalização das condutas, é crescente a prática de crimes transfronteiriços.

Conforme dados da Polícia Rodoviária Federal, na fronteira do Brasil-Paraguai, nas regiões de Cascavel, Guaíra e Foz do Iguaçu, de 2016 a 2020, 38% dos crimes atendidos tinham relação com tráfico de drogas, tráfico de armas, contrabando e descaminho. E 50,07% das pessoas detidas tinha envolvimento com algum destes crimes.

Um dos fatores que contribui para o aumento dessas práticas criminosas é a sensação de impunidade aos infratores da lei. Dessa forma, questiona-se: A sensação de impunidade dos crimes transfronteiriços contribui para a violência nas áreas de fronteira?

O objetivo do presente artigo é analisar a punição dos principais crimes transfronteiriços praticados na região do Paraná que faz divisa com o Paraguai e sua relação com a violência nas áreas de fronteira.

As áreas de fronteira possuem elevado índice de crimes, principalmente àqueles relacionados ao contrabando, descaminho, tráfico de armas e drogas. Um dos objetivos do direito penal é a prevenção da prática de novos crimes, através da punição do infrator e da demonstração da punição para o restante da sociedade. Porém, alguns crimes possuem penas brandas, que somadas aos institutos despenalizadores existentes no nosso ordenamento jurídico passam a sensação de impunidade para a sociedade. Dessa forma, torna-se necessário uma análise dos principais crimes praticados nas áreas de fronteira e a punição prevista em nosso ordenamento jurídico.

O estudo foi dividido em três seções, sendo o primeiro destinado a explicar a punição dos quatro principais crimes praticados na região de fronteira do Paraná com o Paraguai (tráfico internacional de drogas, tráfico internacional de armas, contrabando e descaminho). A segunda seção foi destinada a explicar como funciona a aplicação de lei penal brasileira. E na terceira são demonstrados os principais institutos despenalizadores existentes no sistema penal brasileiro.

PRINCIPAIS CRIMES TRANSFRONTEIRIÇOS

Crime de Descaminho

O crime de descaminho está tipificado no artigo 344 do Código Penal, como sendo a conduta de iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada, pela saída ou pelo consumo de mercadoria.

Para Capez (2015, p. 583) “o descaminho diz respeito à fraude utilizada pelo agente no intuito de evitar, total ou parcialmente, o pagamento dos impostos relativos à importação, exportação ou consumo de mercadorias, que, no caso, são permitidas”.

Baltazar Junior (2017) afirma que o crime de descaminho é uma infração penal tributária aduaneira, sendo considerado um crime contra a ordem tributária.

Dessa forma, o crime de descaminho caracteriza-se fraude pelo não pagamento de impostos devidos na importação ou exportação de mercadorias. Importante salientar que é necessário que haja o emprego de algum meio fraudulento com o objetivo de iludir o pagamento do imposto, não caracterizando o crime a mera omissão no recolhimento do tributo.

A pena prevista para o crime de descaminho é de reclusão de 01 (um) a 04 (quatro) anos.

Conforme artigo 278-A do Código de Trânsito Brasileiro, o condutor que utilizar o veículo para a prática do crime de descaminho, que for condenado em decisão judicial transitada em julgado, terá cassado o seu documento de habilitação

ou será proibido de obter a habilitação para dirigir veículo automotor pelo prazo de 05 anos.

Crime de Contrabando

Crime de contrabando está tipificado no artigo 344-A do Código Penal, como sendo a conduta de importar ou exportar mercadoria proibida.

Jesus (2016, p. 1244) explica que “contrabando quer dizer importação ou exportação de mercadoria ou gêneros cuja entrada é proibida, enquanto o descaminho significa fraude no pagamento de impostos e taxas.”

Hungria (1959, p. 432) faz a seguinte diferenciação entre contrabando e descaminho:

Contrabando é, restritamente, a importação ou exportação de mercadorias cuja entrada no país ou saída dele, é absoluta ou relativamente proibida, enquanto descaminho é toda fraude empregada para iludir, total ou parcialmente, o pagamento de impostos de importação, exportação ou consumo.

Observa-se que o crime de contrabando é a importação ou exportação de mercadoria proibida, como por exemplo, cigarros, pneus, bebidas alcóolicas, entre outros.

A diferença entre contrabando e descaminho está na autorização ou não de importação ou exportação. Enquanto no descaminho a mercadoria pode ser importada, no contrabando, mesmo que haja o pagamento de imposto, a mercadoria não pode ser importada.

A proibição de importação ou exportação pode ser absoluta ou relativa. Para Baltazar Junior (2017, p. 383) “a proibição absoluta, como a do cigarro produzido no Brasil para exportação, é incontornável, ainda que o importador queira pagar todos os tributos devidos, tanto é assim que, quando o cigarro exportado é apreendido novamente no Brasil, é destruído”.

Já a mercadoria será relativamente proibida quando for necessária prévia autorização de autoridade administrativa para a importação ou exportação. Com

exemplo, pode-se citar a importação ou exportação de carne bovina, que depende da autorização da inspeção sanitária competente.

A pena prevista para o crime de contrabando é de reclusão de 02 (dois) a 05 (cinco) anos. Sobre a possibilidade da aplicação do princípio da insignificância ao crime de contrabando, prevalece nos Tribunais Superiores a posição de inaplicabilidade do princípio ao crime de contrabando.

Conforme artigo 278-A do Código de Trânsito Brasileiro, o condutor que utilizar o veículo para a prática do crime de contrabando, que for condenado em decisão judicial transitada em julgado, terá cassado o seu documento de habilitação ou será proibido de obter a habilitação para dirigir veículo automotor pelo prazo de 05 anos.

Tráfico Internacional de Drogas

O crime de tráfico ilícito de drogas está tipificado no artigo 33 da Lei 11.343/2006, sendo definido como a conduta de importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar.

Nota-se que o tipo penal é bastante abrangente, elencando 18 (dezoito) condutas que são consideradas como tráfico de drogas.

A definição de drogas é dada pela Portaria nº 344 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), que define quais as substâncias são consideradas droga para fins de aplicação dos tipos penais previstos na Lei 11.343/06.

Conforme explica Lima (2018, p. 974), “destarte, ainda que determinada substância seja capaz de causar dependência física ou psíquica, se ela não constar da Portaria SVS/MS 344/98, não haverá tipicidade na conduta daquele que pratica quaisquer das condutas previstas na Lei 11.343/06”.

Conforme consta no artigo 5º, XLIII, da Constituição Federal, o tráfico de drogas é considerado um crime equiparado a hediondo. A pena para o Tráfico de Drogas é de 05 (cinco) a 15 (quinze) anos de reclusão, além de multa. A pena será aumentada de um sexto a dois terços na hipótese de transnacionalidade do delito.

Baltazar Junior (2017, p. 1153) explica que:

O Brasil tem posição estratégica importante no controle do tráfico ilícito de drogas, consideradas suas grandes dimensões, as extensas fronteiras com países produtores de cocaína (Bolívia, Colômbia, Peru) e maconha (Paraguai) em larga escala, bem como a existência de transportes fluviais, marítimos e aéreos organizados tanto com centros produtores quando consumidores. Além de passagem para os grandes centros consumidores e fornecedor de produtos químicos para o refino, o Brasil também é considerado um grande mercado consumidor por todos esses motivos, há uma grande massa de casos judiciais sobre o tema, que é da maior importância prática.

Tráfico Internacional de Armas

O crime de tráfico internacional de armas de fogo está tipificado no artigo 18 da Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), sendo definido como a conduta de importar, exportar, favorecer a entrada ou saída do território nacional, a qualquer título, de arma de fogo, acessório ou munição, sem autorização da autoridade competente.

Observa-se que o crime de tráfico internacional de armas é uma forma específica de contrabando, pois há uma proibição relativa de importação/exportação de armas de fogo, que depende de autorização das autoridades administrativas competentes.

Nesse sentido, Baltazar Júnior (2017, p. 1142), explica que “antes da Lei 10.826/03 inexistia tipo específico para o tráfico internacional de armas, de modo que a conduta configurava contrabando”.

A pena prevista para o crime de tráfico internacional de armas é de 08 (oito) a 16 (dezesesseis) anos de reclusão e multa, sendo a pena aumentada da metade, se a arma de fogo, acessório ou munição forem de uso proibido ou restrito.

DA APLICAÇÃO DA PENA NO DIREITO PENAL BRASILEIRO

Conforme preceitua o artigo 68 do Código Penal, a pena base será fixada atendendo-se ao critério do art. 59 do Código Penal; em seguida serão consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes; por último, as causas de diminuição e de aumento;

Sendo assim, o Código Penal adotou o sistema trifásico para aplicação da pena. Capez (2010), explica que o sistema trifásico de cálculo da pena desdobra-se em três etapas: 1º) o juiz fixa a pena e acordo com as circunstâncias judiciais; 2º) o juiz leva em conta as circunstâncias agravantes e atenuantes legais; 3º) o juiz leva em conta as causas de aumento ou de diminuição da pena.

Jesus (2016, p. 258) ensina que a “imposição da pena está condicionada à culpabilidade do sujeito. Na fixação da sanção penal, sua qualidade e quantidade estão presas ao grau de censurabilidade da conduta (culpabilidade)”.

No mesmo sentido Greco (2017, p. 710) “a pena encontrada pelo julgador deve ser proporcional ao mal produzido pelo condenado, sendo, pois, na definição do Código Penal (art. 59, parte final), aquela necessária e suficiente para a reprovação e a prevenção do crime”.

Portanto, a aplicação da pena pelo julgador é um sistema complexo, que demanda a análise de vários fatores subjetivos e objetivos, com o objetivo de respeitar o princípio da individualização da pena.

Circunstâncias Judiciais

A primeira fase da aplicação da pena será a sua fixação pelo juiz levando em consideração as circunstâncias judiciais. Conforme Capez (2010, p. 477), “são também conhecidas como circunstâncias inominadas, uma vez que não são elencas exaustivamente pela lei, que apenas fornece parâmetros para a sua identificação (CP, art. 59)”.

Para o STJ:

A aplicação da pena-base é o momento em que o juiz, dentro dos limites abstratamente previstos pelo legislador, deve eleger, fundamentadamente, o *quantum* ideal de pena a ser aplicada ao condenado criminalmente, visando à prevenção e à repressão do delito praticado. Assim, para chegar a uma aplicação justa da lei penal, o sentenciante, dentro dessa discricionariedade jurídica vinculada, deve atentar para as singularidades do caso concreto, guiando-se pelos fatores relacionados no caput do artigo 59 do Código Penal. STJ, HC 373921/SP, Rel. Min. Jorge Mussi, 5ª Turma, j. 12/09/2017.

Sendo assim, o primeiro passo a ser realizado pelo julgador, será a fixação da pena base, levando-se em consideração o crime praticado. Por exemplo, no crime de descaminho, o Código Penal define a pena de reclusão de 01 (um) a 04 (quatro) anos. Deve a pena base ser fixada dentro desse limite. Mas como o juiz irá fixar a pena dentro desse limite? A resposta é: analisando as circunstâncias judiciais previstas no artigo 59 do Código Penal.

As circunstâncias judiciais elencadas no Código Penal são 08 (oito), sendo elas: culpabilidade, antecedentes, conduta social, personalidade do agente, motivos do crime, circunstâncias do crime, consequências do crime e comportamento da vítima. Foge do escopo do presente trabalho a explanação detalhada de cada uma das circunstâncias judiciais.

O que se deve saber, é que o Juiz analisará as circunstâncias judiciais, e com base em uma decisão motivada, irá fixar a pena base dentro do limite previsto na lei. Greco (2017, p. 710), leciona que:

Cada uma dessas circunstâncias judiciais deve ser analisada e valorada individualmente, não podendo o juiz simplesmente se referir a elas de forma genérica, quando da determinação da pena-base, sob pena de se macular o ato decisório, uma vez que tanto o réu como o Ministério Público devem entender os motivos pelos quais o juiz fixou a pena-base naquela determinada quantidade. Entendemos, principalmente, que se o juiz fixou a pena-base acima do mínimo legal é direito do réu saber o porquê dessa decisão, que possivelmente será objeto de ataque quando de seu recurso.

Agravantes e Atenuantes legais

Após a fixação da pena base, o magistrado deverá proceder à aplicação das agravantes e atenuantes, que estão previstas no artigo 61 e 65 do Código Penal.

Conforme súmula 231 do STJ, a incidência da circunstância atenuante não pode conduzir à redução da pena abaixo do mínimo legal.

Dessa forma, interpretando-se a referida Súmula, conclui-se que o julgador não poderá fixar a pena em patamar maior que o máximo legal ou menor que o mínimo legal. Voltando no exemplo do crime de descaminho, que possui pena de reclusão de 01 (um) a 04 (quatro) anos, deve o julgador fixar a pena dentro desse limite, em decisão motivada.

Causas de aumento e diminuição da pena

É a última etapa da fixação da pena. Conforme Correia (2019, p. 301), “na terceira fase, analisa-se a presença de causas de aumento (majorantes) e de diminuição (minorantes). O *quantum* de aumento/redução pode ser fixo ou variável”.

Como exemplo e causa de aumento de pena, pode-se citar o tráfico internacional de drogas, que no artigo 40, inciso I da Lei de Drogas (11.343/06), há a determinação de aumento da pena de 1/6 a 2/3 se as circunstâncias evidenciarem a transnacionalidade do delito.

Já o exemplo de causa de diminuição da pena, pode-se citar o tráfico de drogas privilegiado, previsto no artigo 33, §4º da Lei de Drogas (11.343/06), em que a pena do tráfico de drogas será reduzida de 1/6 a 2/3 caso o agente seja primário, de bons antecedentes, não se dedique a atividade criminosas nem integre organização criminosa.

Por fim, Greco (2017, p. 713) afirma que “neste terceiro momento de aplicação da pena não existem discussões sobre a possibilidade de sua redução aquém do mínimo ou o seu aumento além do máximo”.

Dessa forma, é possível que a pena extrapole os limites máximo e mínimo previstos pelo legislador. Voltando ao exemplo do crime de descaminho, é possível que a pena mínima fique inferior a 01 (ano), ou a pena máxima seja superior a 04 (quatro) anos.

Do Regime de Cumprimento de pena.

Após a fixação final da pena, o julgador deverá estabelecer o regime de cumprimento de pena. Conforme previsto no Código Penal, o regime de cumprimento de pena poderá ser: fechado, semiaberto ou aberto.

Para a determinação do regime de cumprimento de pena, deve o magistrado analisar o tipo de pena previsto para o crime (se é detenção ou reclusão), o *quantum* da pena, se o condenado é reincidente, e as circunstâncias judiciais previstas no artigo 59 do Código Penal.

Greco (2017, p. 629), ensina:

Como se percebe pelo inciso III do art. 59 do Código Penal, deverá o juiz, ao aplicar a pena ao sentenciado, determinar o regime inicial de seu cumprimento, a saber, fechado, semiaberto ou aberto. De acordo com a lei penal (art. 33, § 1º, do CP), considera-se regime fechado a execução da pena em estabelecimento de segurança máxima ou média; regime semiaberto a execução da pena em colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar; aberto, a execução da pena em casa de albergado ou estabelecimento adequado.

Conforme artigo 33 do Código Penal, a pena de reclusão deve ser cumprida no regime fechado, semiaberto ou aberto. E a pena de detenção deve ser cumprida no regime semiaberto ou aberto. Dessa forma, observa-se que na pena de detenção não há o regime fechado, ou seja, um condenado a pena de detenção só poderá cumprir a pena em uma colônia agrícola (regime semiaberto) ou em casa de albergado (regime aberto).

Conforme já exposto, além do tipo da pena, deve ser analisado pelo julgador o *quantum* da pena e se o réu é reincidente. Sendo assim, o artigo 33, §2º do Código penal determina que o condenado a pena superior a 8 (oito) anos deverá começar a cumpri-la em regime fechado; o condenado não reincidente, cuja pena seja superior a 4 (quatro) anos e não exceda a 8 (oito), poderá, desde o princípio, cumpri-la em regime semiaberto; o condenado não reincidente, cuja pena seja igual ou inferior a 4 (quatro) anos, poderá, desde o início, cumpri-la em regime aberto.

Em resumo, o condenado à pena de reclusão deverá cumprir a pena:

- a) Regime fechado, se condenado a pena superior a 08 (oito) anos;
- b) Semiaberto, se condenado a pena superior a 04 (quatro) anos e não exceda a 08 (oito) anos;
- c) Aberto, se condenado a pena igual ou inferior a 04 anos;
- d) Se o condenado for reincidente, independente do quantum da pena, deverá iniciar o cumprimento no regime fechado. Porém, o STJ flexibilizou esse entendimento através da Súmula 269, determinando que é admissível a adoção do regime prisional semiaberto aos reincidentes condenados a pena igual ou inferior a 04 anos se favoráveis as circunstâncias judiciais.

Já o condenado de detenção, deverá cumprir a pena:

- a) Regime semiaberto, se condenado a pena superior a 04 (quatro) anos;
- b) Regime aberto, se condenado a pena que não excede a 04 (quatro) anos;
- c) Se o condenado for reincidente, independente do quantum da pena, deverá iniciar o cumprimento da pena no regime semiaberto.

O regime inicial, não pode ser mais gravoso do que o previsto para o tipo de pena. Sendo assim, nunca será possível o regime inicial fechado para a pena de detenção. Mesmo que as circunstâncias judiciais sejam desfavoráveis, só será possível o semiaberto.

INSTITUTOS DESPENALIZADORES

Da substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos

Após a fixação da pena e do regime inicial de cumprimento da pena, deverá o julgador analisar se é possível a substituição da pena restritiva de liberdade (reclusão ou detenção) por pena restritiva de direitos.

Capez (2010, p. 426) ensina que as penas restritivas de direitos “constituem toda e qualquer medida que venha a impedir a imposição da pena privativa de liberdade”.

Greco (2017, p. 683) afirma que “há casos em que podemos substituir a pena de prisão por outras alternativas, evitando-se, assim, os males que o sistema carcerário acarreta, principalmente com relação àqueles presos que cometeram pequenos delitos e que se encontram misturados com delinquentes perigosos”.

Conclui-se que o encarceramento do indivíduo deve ser uma medida extremada, aplicada somente em casos graves. Deve, portanto, o Direito Penal, aplicar outros tipos de penas, que não sejam exclusivamente penas corpóreas.

As penas restritivas de direito estão previstas no artigo 43 do Código Penal, sendo elas prestação pecuniária; perda de bens e valores; limitação de fim de semana; prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas; interdição temporária de direitos; limitação de fim de semana.

Já no artigo 44 do Código Penal estão previstos os requisitos necessários para que haja a substituição da pena restritiva de liberdade por pena restritiva de direito: a) Pena privativa de liberdade não superior a quatro anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça à pessoa ou, qualquer que seja a pena aplicada, se o crime for culposos; b) O réu não for reincidente em crime doloso; c) A culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos e as circunstâncias indicarem que essa substituição seja suficiente.

Portanto, preenchido os requisitos previstos no artigo 44 do Código Penal, deve o julgador realizar a substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos, sendo um direito subjetivo do condenado.

Da suspensão condicional do processo

Lima (2018, p. 452) ensina que a “suspensão condicional do processo, prevista no artigo 89 da Lei 9.099/95, de importante instituto despenalizador por meio do qual se permite a suspensão do processo por um período de prova que pode variar de 02 (dois) a 04 (anos), desde que observado o cumprimento de certas condições”.

A suspensão condicional do processo foi instituída pela Lei 9.099/95, como forma de evitar um processo penal quando preenchidos determinados requisitos. Lima (2018, p. 452) afirma que “a natureza da suspensão condicional do processo é o *nolo contendere*, que consiste numa forma de defesa em que o acusado não contesta a imputação, mas não admite culpa nem proclama sua inocência”.

Os requisitos para a suspensão condicional do processo são: a) Que o crime tenha pena mínima cominada igual ou inferior a 01 ano; b) que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime; c) acusado não seja reincidente em crime doloso; d) a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias autorizem a concessão do benefício.

Preenchidos os requisitos, e aceita a proposta pelo acusado, o processo ficará suspenso pelo prazo de 02 (dois) a 04 (quatro) anos, estando o acusado sujeito a: a) reparar o dano, salvo impossibilidade de fazê-lo; b) proibição de frequentar determinados lugares; c) proibição de ausentar-se da comarca onde reside, sem autorização do juiz; d) comparecimento pessoal e obrigatório a juízo, mensalmente, para informar e justificar suas atividades; e) outras condições estipuladas pelo Juiz.

Expirado o prazo da suspensão do processo sem que o benefício tenha sido revogado, o juiz declarará extinta a punibilidade, conforme determina o artigo 89, §5º, da Lei 9.099/95.

Do Acordo de não Persecução Penal

O Acordo de não Persecução Penal foi legalmente instituído pela Lei 13.964/2019, que incluiu o artigo 28-A no Código de Processo Penal, com a seguinte redação:

Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente: (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019).

Oliveira e Michelotto (2020), afirmam que o Acordo de não Persecução Penal é “novo instituto do direito penal negocial, que amplia profundamente as possibilidades anteriormente existentes de realização de acordo com as autoridades públicas - em especial o Ministério Público - antes de haver acusação formal quanto à prática de crimes”.

Monteiro (2020), ensina que o “acordo de não persecução penal nada mais é que uma espécie de medida despenalizadora, apresentando-se em uma ampliação da chamada justiça negociada no Processo Penal.”

O acordo de não persecução penal, portanto, é mais uma medida despenalizadora, criada com o objetivo de evitar que o investigado seja processado mediante o cumprimento de alguns requisitos.

Os requisitos para o acordo de não persecução penal estão previstos no artigo 28-A do Código de Processo Penal, sendo eles: a) ter o investigado confessado formal e circunstancialmente prática de infração penal; b) que a infração penal seja sem violência ou grave ameaça e tenha pena mínima inferior a 04 (quatro) anos; c) que não seja cabível a transação penal; d) que o investigado não seja reincidente ou não haja elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional; e) não ter o investigado sido beneficiado nos últimos 05 (cinco) anos anteriores ao cometimento da infração, em acordo de não persecução penal, transação penal ou suspensão condicional do processo; f) que o crime praticado não seja no âmbito de violência doméstica ou familiar, ou praticados contra a mulher por razões da condição de sexo feminino.

Preenchidos os requisitos, o investigado estará sujeito ao cumprimento de condições ajustadas cumulativa ou alternativamente, sendo elas: a) reparar o dano ou restituir a coisa a vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo; b) renunciar voluntariamente a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime; c) prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas; d) pagar prestação pecuniária; e) cumprir, por prazo determinado, outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada.

Cumprido integralmente o acordo de não persecução penal, o juízo competente decretará a extinção da punibilidade.

Da aplicação dos institutos despenalizadores

Conforme já exposto, a legislação penal e processual penal prevê vários institutos despenalizadores, com o objetivo de se evitar a imposição de penas privativas de liberdade. Os principais institutos são: Acordo de não Persecução Penal, Suspensão Condicional do Processo e Penas restritivas de direitos.

No quadro abaixo, é demonstrado o cabimento dos institutos despenalizadores em relação aos principais crimes praticados na região de fronteira do Brasil com o Paraguai:

Crime	Pena Prevista	Suspensão condicional do processo	Acordo de não persecução penal	Pena restritiva de direitos
Tráfico internacional de Armas	Reclusão de 08 (oito) a 16 (dezesesseis) anos	Não é possível, pois a pena máxima é superior a 04 (quatro) anos	Em teses, não é possível, pois a pena mínima é superior a 04 (quatro) anos.	É possível, desde que a pena aplicada pelo magistrado seja de até 04 (quatro) anos; porém, devido a pena mínima ser 08 (oito) anos, na prática é muito difícil.
Tráfico internacional de Drogas	Reclusão de 05 (anos) a 15 (anos) com aumento de 1/6 a 2/3	Não é possível, pois a pena máxima é superior a 04 (quatro) anos	Em teses, não é possível, pois a pena mínima é superior a 04 (quatro) anos. Porém, será possível caso haja alguma causa de diminuição de pena, como por exemplo o tráfico privilegiado de drogas (1)	É possível, desde que a pena aplicada pelo magistrado seja de até 04 (quatro) anos.
Contrabando	Reclusão de 02 (dois) a 05 (cinco) anos	Não é possível, pois a pena máxima é superior a 04 (quatro) anos	É possível, pois a pena mínima é inferior a 04 (quatro) anos.	É possível, desde que a pena aplicada pelo magistrado seja de até 04 (quatro) anos.
Descaminho	Reclusão de 01 (um) a 04 (quatro) anos	É possível, pois a pena máxima é de até 04 (quatro) anos.	É possível, pois a pena mínima é inferior a 04 (quatro) anos.	É possível, desde que a pena aplicada pelo magistrado seja de até 04 (quatro) anos.

(1) O tráfico privilegiado de drogas está previsto no artigo 33, §4º, da Lei 11.343/06, em que a pena do tráfico poderá ser reduzida de um sexto a dois terços, desde que o agente seja primário, de bons antecedentes, não se dedique às atividades criminosas nem integre organização criminosa.

Analisando o quadro, observa-se que, no crime de tráfico internacional de armas, é praticamente impossível a aplicação de algum instituto despenalizador, pois a pena para este crime é alta.

Essa pena prevista para o crime tráfico internacional de armas foi instituída pela Lei 13.964/2019, também conhecida como Pacote Anticrime. Antes da alteração legislativa, a pena prevista era de 04 (quatro) a 08 (oito) anos.

Com essa inovação na lei, o crime de tráfico internacional de armas passou a ter uma pena bastante severa, principalmente devido à elevação da pena mínima, que impede a aplicação do acordo de persecução penal, além de dificultar a não imposição do regime fechado no início de cumprimento da pena.

Conforme já visto, os condenados a pena de reclusão superior a 08 (oito) anos, em tese, iniciarão o cumprimento de pena no regime fechado, e como a pena mínima para o crime de tráfico internacional de armas é 08 (oito) anos, é bem provável que o condenado iniciará o cumprimento da pena no regime fechado. Além do mais, a pena do tráfico internacional de armas será aumentada da metade, se a arma, munição ou acessório forem de uso proibido ou restrito. Por fim, o tráfico internacional de armas é considerado crime hediondo.

Observa-se que o crime de tráfico internacional de armas passou a ter uma severa repressão, sendo inclusive mais grave que o homicídio simples, que possui pena de 06 anos a 20 anos de reclusão.

Essa pena grave tem como justificativa o aumento crescente de homicídios ocasionado por arma de fogo, além do aparelhamento de milícias e organizações criminosas.

Quanto ao crime de tráfico internacional de drogas, observa-se que não é possível a Suspensão Condicional do Processo, pois a pena máxima é superior a 04 (quatro) anos. Em tese, também não é possível o Acordo de Não Persecução Penal, já que a pena mínima para esse crime é superior a 04 (quatro) anos.

Porém, na Lei de Drogas (11.343/06), no artigo 33, §4º, existe a figura do tráfico de drogas privilegiado, que é quando a prática criminosa é realizada por

agente primário, de bons antecedentes e que não se dedique às atividades criminosas nem integre organização criminosa. No tráfico privilegiado, a pena será reduzida de 1/6 a 2/3. Dessa forma, com a aplicação da redução, mesmo no tráfico internacional de drogas, é possível que a pena mínima seja inferior a 04 (quatro) anos, possibilitando, dessa forma, a aplicação do Acordo de não Persecução Penal.

Com isso, também será possível a substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direito, uma vez que é possível que a pena final seja inferior a 04 anos. Por fim, com a pena inferior a 04 anos, e sendo o condenado primário, é possível que o regime inicial de cumprimento de pena seja o aberto.

Devido a essa previsão do tráfico privilegiado de drogas, é cada vez mais comum a utilização, pelas organizações criminosas, das figuras conhecidas como “mulas”, que são pessoas que não integram a organização criminosa e não possuem antecedentes criminais, para a realização do transporte dos entorpecentes entre o Paraguai e o Brasil.

A falta de punição acaba incentivado o recrutamento da “mula” pelas organizações criminosas, principalmente os vulneráveis sociais (desempregados, usuários de drogas, entre outros). Tal situação é mais difícil de ocorrer no crime de tráfico internacional de armas, já que a pena é muito mais severa.

No crime de descaminho é possível a aplicação de todos os institutos despenalizadores, uma vez que a pena para essa prática criminosa é baixa. Sendo assim, será possível em um primeiro momento o Acordo de não Persecução Penal ou suspensão condicional do processo. Por fim, como a pena máxima para esse crime é de 04 (quatro) anos, o condenado primário iniciará o cumprimento de pena no regime aberto. Caso seja reincidente, o Código Penal determina que o condenado deverá iniciar o cumprimento de pena no regime fechado. Porém, o STJ, através da súmula nº 269 flexibilizou essa determinação, aceitando o regime inicial semiaberto para o condenado a pena inferior a 04 anos, mesmo que reincidente.

Por fim, no crime de contrabando só não é possível a suspensão condicional do processo, já que a pena máxima é superior a 04 (quatro) anos. Porém, será possível aplicação do Acordo de não Persecução Penal e, caso o condenado seja

primário, iniciará o cumprimento da pena no regime aberto, já que é bem provável que a pena final será inferior a 04 anos.

CONCLUSÃO

Da análise da punição dos principais crimes transfronteiriços praticado na fronteira do Brasil com o Paraguai, na região do Estado do Paraná, observa-se que o crime de tráfico internacional de armas é o que possui a maior punição e, conseqüentemente, dificilmente será possível a aplicação de institutos despenalizadores, ou seja, mesmo que o agente seja primário e de bons antecedentes, é bem provável que será condenado a uma pena de reclusão no regime inicial fechado.

Tal fato não se observa no crime de tráfico internacional de drogas, que apesar de possuir uma pena severa, admite a aplicação de institutos despenalizadores, na hipótese do tráfico internacional de drogas privilegiado, que é aquele praticado por agente primário, sem antecedentes e que não integre organização criminosa.

Dessa forma, nota-se que a legislação brasileira trata de forma diferente crimes que possuem elevado potencial de periculosidade, ou seja, enquanto há a previsão de tráfico internacional de drogas privilegiado, tal previsão inexiste no tráfico internacional de armas.

O ideal seria o mesmo tratamento penal, com a impossibilidade da aplicação o tráfico privilegiado, quando a conduta for internacional, e com a elevação da pena mínima para o patamar de 08 (oito) anos, equiparando-o, dessa forma, com o crime de tráfico internacional de armas.

O crime de contrabando possui uma pena pouco severa, sendo que será possível a aplicação de quase todos os institutos despenalizadores, o que acaba gerando uma grande sensação de impunidade e contribuindo para a reincidência de prática criminosa, principalmente se for levada em consideração a lucratividade desse crime.

Atualmente, observa-se que o principal item contrabandeado é o cigarro, de origem paraguaia, devido à grande lucratividade desse produto. Como isso, o que se tem observado nos últimos anos, é uma crescente elevação dessa prática criminosa, com a formação de grandes organizações criminosas, que vêm atuando na região de fronteira, sendo inclusive, mais estruturadas e violentas que os traficantes de drogas.

Com isso, o ideal seria o aumento da pena para o crime de contrabando de cigarro, como a criação de um tipo penal autônomo, prevendo uma pena mais severa, com a pena mínima superior a 04 anos, para que dessa forma, não fosse possível a aplicação do Acordo de não Persecução Penal. Levando em consideração a violência das organizações criminosas envolvidas nesse tipo de prática criminosa e a grande lucratividade do crime, não deve ser descartada uma pena mínima de 08 (oito) anos, para que o regime inicial de cumprimento da pena seja o fechado.

Por fim, o crime de descaminho é que possui e menor pena e aceita a aplicação de todos os institutos despenalizadores. Esse crime não possui grande periculosidade, e pelo que se tem notado, não acarreta a prática de outras infrações criminais, apesar de ser nocivo para a indústria nacional e de haver sonegação de tributos aos cofres públicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 27 out. 2018.

_____. **Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm. Acesso em: 21 abr. 2021.

_____. **Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941.** Código de Processo Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm. Acesso em: 21 abr. 2021.

_____. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.** Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503compilado.htm. Acesso em: 21 abr. 2021.

_____. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Lei dos Juizados Especiais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 21 abr. 2021.

_____. **Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003.** Estatuto do Desarmamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.826.htm. Acesso em: 21 abr. 2021.

_____. **Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006.** Lei de Drogas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11343.htm. Acesso em: 21 abr. 2021.

BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. **Crimes Federais.** 11ª ed. – São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal, volume 1, parte geral:** (arts. 1ª a 120). 14ª ed. – São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal, volume 3, parte especial:** dos crimes contra a dignidade sexual a dos crimes contra a administração pública (arts. 213 a 359H). 13ª ed. – São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

CORREIA, Martina. **Direito Penal em Tablas – Parte Geral.** 3ª ed. – Salvador: Editora Juspodivm, 2019.

JESUS, Damásio de. **Código Penal Anotado.** 23ª ed. – São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Legislação criminal especial comentada:** volume único. 6ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

MONTEIRO, Pedro. **Justiça Penal Negociada: o novo acordo de não persecução penal.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-05/pedro-monteiro-acordo-nao-persecucao-penal>. Acesso em 21 abr. 2021.

OLIVEIRA, Marlus H. Arnes de.; MICHELOTTO, Mariana N. **Acordo de Não Persecução Penal.** Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/318761/acordo-de-nao-persecucao-penal>. Acesso em: 21 abr. 2021.

O SISTEMA DE MOEDA LOCAL (SML), A CHAVE PARA A INTEGRAÇÃO DAS ECONOMIAS ENTRE FRONTEIRAS

Andressa Pinto¹

E-mail: ddressah@gmail.com

Jhonatan Luiz de Araujo²

E-mail: jhonatanaraujo@yahoo.com.br

Resumo

O artigo aborda o Sistema de Moeda Local (SML), que permite o uso de moedas locais nos pagamentos e recebimentos relacionados às atividades de exportação e importação. Tal sistema reduz o uso de moedas, nas liquidações das trocas de mercadorias bens e serviços, no comércio internacional, reduzindo os riscos cambiais e a maior abertura e oportunidade para pequenas e médias empresas. Foi realizado o mapeamento e comparação entre o fluxo atual de câmbio simples e o fluxo de SML, possibilitando apresentar as principais vantagens e desvantagens desse sistema de pagamento alternativo, bem como as principais oportunidades de sua maior disseminação em regiões de fronteira.

Palavras-chave: SML; fronteira; comércio exterior; operações de câmbio.

INTRODUÇÃO

Facilitar o comércio entre países vizinhos sempre foi um sonho utópico, gerando, assim, diversas discussões sobre o tema, que teve seu pontapé inicial com a assinatura do acordo do Mercado Comum do Sul – Mercosul, em março de 1991, em que, inicialmente, os países Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai tinham por objetivo criar um espaço comum de comércio e investimentos, com o intuito de fortalecer a integração regional e potencializar sua força frente ao mercado internacional, porém, demonstrou muito mais complexo o sonho idealizado de comunhão entre os vizinhos do que se imaginava.

Com a máxima de que para o comércio, não há fronteiras, atrelado ao fortalecimento e a consolidação do mercado externo, bem como a crescente busca de alternativas que diminuam, e até eliminem, intermediários nas operações

¹ Bancária. Bacharel em Administração, UDC Centro Universitário.

² Bancária. Bacharel em Administração, Faculdade Assis Gurgacz.

internacionais e a constante evolução nos meios de pagamentos, com a mudança substancial dos meios de recebimento. Operações de câmbio simples, em especial o Sistema de Moeda Local – SML, entre alguns países, surgem como uma alternativa, para fomentar as economias de fronteiras.

Buscando uma forma de integrar e fortalecer as relações comerciais, entre os países do Mercosul, no esforço de se diminuir os custos das transações comerciais, a burocracia que envolve troca de moedas e fomentar o comércio de pequenas e médias empresas.

Diante desse cenário, surge a necessidade deste trabalho, que busca apresentar as vantagens e desvantagens da aplicação do SML, comparando o fluxo de câmbio tradicional, a fim de demonstrar que esse sistema pode diminuir os impactos gerados pelas crises globais, com a alta volatilidade da moeda americana, principalmente, para as pequenas e médias empresas, que não possuem acessos aos mercados estrangeiros. Para tal, foi utilizado como metodologia de pesquisa a bibliográfica e a análise de cenários.

FRONTEIRAS E SISTEMA DE MOEDA LOCAL (SML)

Fronteiras

Derivada do latim '*front*', *in front*, as margens, o termo fronteira, inicialmente, utilizado, no século XIV, segundo Foucher (1991), o uso da palavra, muito comum, entre os militares que iam ao *front*, para defender-se de possíveis invasores, inculcando, ali, fortificações militares, os fortes que, mais tarde, atribuíram o nome de fronteiras, sendo sinal de limitação ou de posse territorial, atribuindo a visão de limitação.

Para Borges (2003), as políticas de expansão das fronteiras e a integração espacial, desenvolvida na era Vargas, foram o que impulsionou o ajuste demográfico dos “espaços vazios”, apresentado, na época, como um substituto para a reforma agrária, criando uma poderosa ação política e ideológica, a “marcha para o oeste”, exercendo o papel do Estado de manter seus *fronts* povoados.

Dentre as peculiaridades das regiões fronteiriças, têm-se as características de integração pelas questões econômicas, situações, como Zona Franca, Mercosul, aceleraram a economia dessas cidades. Transportadoras internacionais, importadoras e exportadoras surgiram, em grande quantidade, em cidades de fronteira. A facilidade de operacionalizar os negócios fomentaram novas oportunidades.

Com a integração de fronteiras, existe a necessidade de evoluir o sistema financeiro, a fim de facilitar as negociações para as empresas dessas regiões. Câmbios prontos, operações de *trade* e operações de moeda local surgem como opções, para facilitar a economia de fronteiras, aumentando a competitividade das pequenas e médias empresas, com a desburocratização da formalização das operações, tornando mais fácil o acesso ao mercado global, uma vez que a complexidade das operações cambiais desencoraja muitos empresários a expandir seus negócios além-fronteiras.

Diante de todos os desafios que as fronteiras carregam, tanto pela interferência excessiva quanto, até mesmo, pela ausência do Estado, o grande desafio que essas regiões enfrentam, sempre, será a integração, como integrar tantas variáveis e convergir para o autodesenvolvimento e a sustentabilidade local, visto que as iniciativas de integração, segundo Machado (2005), derivam de uma elite política local muito empreendedora e dispostas a investir tempo, dinheiro, esforços para promover o desenvolvimento, mudando, assim, a visão do censo comum de que a fronteira não passa de entrada de contrabando, drogas, armas e descaminho, para um lugar de oportunidades a serem desenvolvidas.

Sistema de Moeda Local (SML)

O SML é um sistema de pagamento internacional que permite a remetentes e destinatários, nos países que integram o acordo, operações de até 360 (trezentos e sessenta) dias, para fazerem e receberem pagamentos referentes às transações comerciais ou benefícios, em suas respectivas moedas.

Normatizado pelo Banco Central, em parceria com os bancos centrais da Argentina, Uruguai e Paraguai, esse tipo de sistema “permite que pagamentos e

recebimentos sejam efetuados, diretamente, em reais, sem a necessidade de moeda intermediária, como dólar, dispensando, assim, o contrato de câmbio” (BCB, 2021).

O sistema teve início, após reunião dos Ministros da Fazenda do Mercosul, realizado em Brasília, no dia 15 de dezembro de 2006, autoridades do Brasil e Argentina assinaram a Carta de Intenções, definindo um esboço de um projeto piloto bilateral de pagamentos, em moedas locais. Amparada pela Decisão nº 38/2006 do Conselho do Mercado Comum do Mercosul, a carta de intenções serviu de base para o desenvolvimento do sistema. No dia 28 de junho de 2007, o Conselho criou o Sistema de Pagamentos de Moeda Local, entre os Estados partes do bloco.

De acordo com Pinto e Severo (2011), as condições do SML têm um caráter facultativo e foram definidas pelos convênios celebrados entre os bancos centrais, o primeiro convênio firmado foi em 2008, entre Brasil e Argentina. As transações são permitidas entre pessoas físicas ou jurídicas, no Uruguai e no Paraguai, são possíveis comércio de bens, serviços e transferências unilaterais, já na Argentina, é possível fazer, apenas, operações de comércio de bens. O remetente deve comparecer à Instituição Financeira Autorizada (IFA), com os dados do beneficiário e com os documentos da operação, se for o caso.

COMÉRCIO EXTERIOR E OPERAÇÕES DE CÂMBIO

Comércio exterior

O comércio exterior é uma atividade remota, que consiste, basicamente, na troca de produtos e serviços entre países. Com a globalização, houve o rompimento das fronteiras físicas, o avanço da tecnologia e meios de comunicação, que possibilitaram as trocas comerciais livres e o desenvolvimento, em conjunto, de diferentes países. Nessa relação comercial, cada país busca complementar suas necessidades internas com produtos e serviços de diversas partes do mundo, onde eles ocorrem em abundância.

Isso ocorre, basicamente, pois há diferentes condições climáticas e geográficas no mundo, por exemplo, a atividade agrícola pode ser diferente ou mais abundante em determinado país. Da mesma forma, ocorre com a exploração de minérios, que acaba determinando que um país seja mais rico do que o outro. De

acordo com Werneck (2011), “comércio exterior é o conjunto das atividades de compra e venda de mercadorias e prestação de serviços entre países e as demais nações”. Por sua vez, Poyer e Roratto (2017) definem comércio exterior como sendo a forma pela qual um país se organiza em termos de políticas, leis, normas e regulamentos, que disciplinam a execução de operações de importação e exportação de mercadorias e serviços com o exterior. Essa relação comercial contempla as operações comerciais de exportação e de importação, a venda de produtos é chamada de exportação, e a compra de produtos, chamada de importação.

A exportação é a saída de mercadorias que tem mais disponibilidade de fatores produtivos, no país, que acaba garantindo excedentes exportáveis, e implica a entrada de divisas. Ela possui alguns aspectos, como a negociação, que inclui preço e condições de pagamento, no âmbito logístico, que compreende embalagem, transporte interno, embarque, transporte interacional e o desembarque até o destino final. Há, também, o aspecto cambial, com a definição das moedas a serem utilizadas e as operações de câmbio envolvidas na transferência dos recursos do comprador para o vendedor. Por fim, o aspecto fiscal que trata da emissão dos documentos de despacho de exportação ou importação, dos impostos e das taxas.

Já a importação é a entrada de mercadorias de um país procedente do exterior e representa uma saída de divisas. Para Souza (2003), “o Comércio Exterior é uma estrada de duas mãos – exportação e importação. Em países em desenvolvimento, embora as exportações reflitam um bom indicador do desempenho dos fatores produtivos, cabem as importações o ônus de contribuir para aquele desempenho”.

OPERAÇÕES DE CÂMBIO SIMPLES *VERSUS* SML

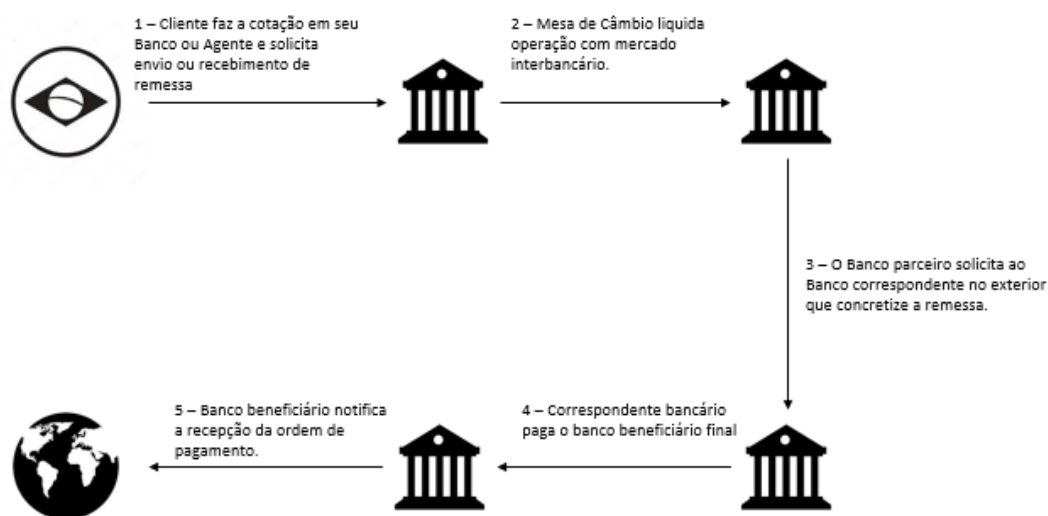
Atualmente, as operações de câmbio podem ser definidas como a troca de moedas de um país pela moeda do outro, esse sistema é intermediado por instituições financeiras e outros agentes autorizados. Essas trocas de moedas acontecem no mercado de câmbio. Nele, turistas, comerciantes, empresas e instituições financeiras compram e vendem moeda estrangeira (divisas), sob a

regulação e supervisão do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central (BCB, 2021).

De acordo com Rossi (2014), no Brasil, diferentemente, de outros países, as operações com divisas estrangeiras devem ser formalizadas em contratos de câmbio e realizadas por intermédio das instituições autorizadas a operar no mercado de câmbio. O conjunto de contratos de câmbio realizados entre residentes e não residentes compõe o mercado primário de câmbio, e esses contratos definem o conceito de fluxo cambial contratado.

Essas operações contemplam a venda de receitas de exportações, as compras para importação, a compra e venda de moedas para o turismo ou investimentos no Brasil e no exterior etc. Abaixo, é possível observar o fluxo atual de um fechamento de câmbio simples:

Figura 1 – Fluxo de fechamento de câmbio simples



Fonte: Elaboração dos autores, 2021.

Comparando com o fluxo do SML, o fluxo torna-se mais eficiente e reduz custo das operações, uma vez que os exportadores e importadores dos países conveniados realizam as operações de compra e venda, usando moedas locais, e não há a necessidade de usar uma terceira moeda. Dessa forma, o exportador pode

fixar o preço de sua mercadoria ou serviço na moeda do seu país, deixando de ficar exposto às variações cambiais, ter mais certeza do valor que vai receber, trazendo mais segurança e assertividade no cálculo dos seus custos.

O SML, também, proporciona maior integração econômica e financeira entre os países participantes, possibilitando a atuação de pequenas e médias empresas ou produtores que desejam exportar seus produtos e serviços. Sem contar com a redução no risco cambial, em relação à troca de moedas, e a redução de custos financeiros de empresas que não dependem de importação de insumos ou que mantem subsidiárias em ambos os países pertencentes ao sistema. Na figura 2, é possível analisar o fluxo do SML:

Figura 2 – Fluxo do SML



Fonte: Banco Central do Brasil, 2021.

Com base nas comparações dos modelos de transação de moedas internacionais, câmbio simples e SML, nota-se que o segundo possui um sistema

com maiores vantagens aos operadores, por eliminar parte dos terceiros da transação, o que, por si, representa uma economia, por reduzir o risco cambial em uma das partes do processo.

Como contraparte, o SML ainda é um modelo, extremamente, manual, em que, ainda, se faz necessário protocolos físicos de documentos, que serão transacionados entre os países, há, também, a limitação existente dessas operações para outros países, ou, ainda, para alguns tipos de produtos.

Quadro 1 – Comparativo Câmbio Simples e SML

	Cambio Simples	SML
Custos	- Riscos de câmbio em 2 momentos (nas conversões de moedas para dólar no envio e no recebimento)	- Custo cambial, apenas uma vez na conversão direta entre moedas.
Operação	- Processo eletronicado, prazo médio para conclusão da operação 24horas.	- Processo Manual, o que pode levar em até 10 dias para a conclusão da operação.
Países Operam	- Maior aceitação, limitações a alguns países com riscos de lavagem de dinheiro e combate ao terrorismo.	- Transação apenas entre os países, Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai.
Utilização	- Todos os tipos de negócios de trade.	- Limitações para alguns tipos de produtos e diferenças entre países.

Fonte: Adaptação dos autores, 2021.

Através do quadro, é possível deixar, mais claro, as principais diferenças entre os dois fluxos, no qual, o SML possui menor risco e custo cambial, pois não há necessidade de conversão para uma segunda moeda. Em relação ao seu fluxo operacional, apesar de inexistência de contrato de câmbio, os processos ainda são manuais, o que aumenta o prazo para conclusão da ordem, a partir da sua emissão. Quanto à abrangência e utilização, o câmbio simples tende a ser mais eficaz, uma

vez que o SML é limitado aos países que transacionam e não se aplica, de forma igual, em relação aos produtos e serviços transacionados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho utilizou-se de pesquisas bibliográficas, de análises de cenários e da visão dos órgãos reguladores, a fim de apresentar as potencialidades nas operações de troca de moedas, no comércio internacional, com o SML. Buscando um maior conhecimento e difusão da modalidade, pouco explorada e conhecida, a qual permite uma maior inserção no mercado internacional de pequenas e médias empresas e fomento do comércio como um todo. Foi traçado um comparativo entre as operações tradicionais de câmbio simples e a modalidade de SML, a fim de apurar as principais vantagens e desvantagens que os sistemas oferecem.

Diante das informações, chegou-se à conclusão de que a modalidade pode ser um forte aliado ao pequeno e médio empresário, pois reduz os custos financeiros da operação, do risco cambial, e permite acesso às pequenas e médias empresas ao mercado de importação e exportação. Por outro lado, foi identificado que o processo operacional de fechamento precisa ser mais bem desenvolvido e ter o apoio de ferramentas que o possa tornar mais rápido e eficaz, como ocorre, hoje, com as demais operações de câmbio.

Observou-se, também, que as principais instituições financeiras existentes não possuem interesse na difusão e no desenvolvimento do SML, visto que, sob a ótica financeira, a modalidade de pagamento gera uma receita muito menor para a instituição, se comparada com a modalidade tradicional de câmbio.

Por fim, cabe acrescentar a importância do SML como instrumento de controle da liquidez externa, mesmo não tendo sido criado por esse motivo, ele pode ser usado como uma ferramenta de defesa contra as crises financeiras internacionais, que, eventualmente, venham a afetar a economia local, minimizando seus impactos sobre o comércio, as reservas e o nível de atividade produtiva de cada país.

REFERÊNCIAS

ALCARVA, Paulo. **Banca 4.0 Revolução digital: fintechs, blockchain, criptomoedas, robôs-advisers e crowdfunding**, Lisboa, Portugal, Actual 2019.

BANDUCCI JUNIOR, A. Turismo e fronteira: integração cultural e tensões identitárias na divisa do Brasil com o Paraguai. **Pasos** (El Sauzal), v. 9, p. 07-18, 2011.

BCB. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sistema de Pagamentos em Moeda Local**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/sml>. Acesso em: 06 fev. 2021.

BORGES GOMIDES. B. **Fronteira e Integração do Espaço Brasileiro**. ANPUH – XXII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – João Pessoa, 2003.

CROCCO, Marco.; MENEZES, Melissa Silva. Sistemas de moeda local: uma investigação sobre seus potenciais a partir do caso do Banco Bem em Vitória/ES. Publicado em: **Economia e Sociedade**, Campinas, v.18, n.2 (36), p. 371-398, 2009.

MACHADO, Lia Osório. **Estado, Territorialidade, Redes. Cidades – Gêmeas na Zona de Fronteira Sul Americana**. Porto Alegre: AGB-Seção Porto Alegre, 1998.

NOGUEIRA RICARDO, J. B. **Fronteira: espaço de referência identitária?** Ateliê Geográfico Goiânia-GO v. 1, n. 2 dez/2007 p.27-41 página 27

PINTO, L. F. S; SEVERO, L.W. O sistema de pagamentos em moeda local e suas potencialidades para o Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**. Brasília: Editora IPEA, 2011.

POYER, Maria da Graça e RORATTO, Renato Paulo. **Introdução ao Comércio Exterior**. Palhoça, 2017.

SOUZA, Cláudio Luiz Gonçalves. **A teoria geral do comércio exterior: aspectos jurídicos e operacionais**. Belo Horizonte: Editora Líder, 2003

STEIMAN, R.; MACHADO, L. **Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica**. 2002. Acesso em: 17 jul. 2013.

WERNECK, Paulo. **Comércio Exterior & Despacho Aduaneiro**. 4 ed. (ano 2007) 4 reimp. / Paulo Lacerda Werneck. Curitiba: Jorua, 2011.

ZANIRATO HELENA, S. Fronteiras definições conceituais e possibilidades investigativas. **Revista História e Diversidade**, vol. 8, nº 1, 2016.

**A IMPORTÂNCIA DA CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL DOS
POLICIAIS RODOVIÁRIOS FEDERAIS, NA ÁREA DE
INTELIGÊNCIA, PARA O AUMENTO DA SEGURANÇA NA
FRONTEIRA OESTE DO ESTADO DO PARANÁ*****Fernanda Gonçalves Dias de Oliveira Maraschin¹***

Polícia Rodoviária Federal (PRF)

E-mail: fernanda.dias@prf.gov.br

Resumo

Este estudo científico apresenta o panorama de um problema enfrentado pela Polícia Rodoviária Federal - PRF, principalmente, na fronteira oeste do estado do Paraná: em que medida a especialização dos Policiais Rodoviários Federais poderá contribuir para o aumento da eficiência do ciclo de Inteligência (orientação, obtenção, produção e difusão), no combate aos crimes transfronteiriços. Para isso, o arcabouço literário da obra baseou-se em estudos de diretrizes doutrinárias e trabalhos científicos nacionais. Além disso, foi realizada uma pesquisa de campo, por meio de um questionário, o qual permitiu um levantamento das melhores práticas e oportunidades de melhoria para a capacitação dos Policiais Rodoviários Federais. Nesse mesmo sentido, foram realizadas duas entrevistas, uma com o chefe do Núcleo de Policiamento e Fiscalização da Delegacia de Cascavel-PR, que pode transmitir conhecimentos específicos sobre a área operacional e atuação dos agentes da PRF, nas rodovias, e outra, com o chefe da respectiva delegacia, que pode especificar possíveis métodos de capacitação dos PRFs, na área de Inteligência, para que estes cumpram o papel de sensores humanos da fronteira.

Palavras-chave: Polícia Rodoviária Federal; capacitação; inteligência.

INTRODUÇÃO

O território brasileiro é formado por uma fronteira muito extensa de 23.102 km, sendo 15.735 km de fronteiras terrestres, em grande parte, pouco povoadas. O estado do Paraná (PR) faz fronteira com o Paraguai e com a Argentina, possuindo, segundo o *site* <http://info.Incc.br/tab.html>, uma extensão de 482 km de fronteira, com centros de alta densidade populacional e grande importância geopolítica e econômica.

¹ Polícia Rodoviária Federal (PRF).

(RE)DEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS

Nesse contexto, a PRF possui 3 (três) delegacias, localizadas na fronteira oeste do estado do Paraná, subordinadas a 7ª Superintendência da PRF, responsável pela Unidade da Federação do Paraná. Cada delegacia, localizada na região de fronteira, funciona como base administrativa das unidades operacionais (UOPs), sendo sediadas em Cascavel, Foz do Iguaçu e Guaíra, e compostas, respectivamente, pelas seguintes unidades operacionais: Cascavel, Laranjeiras do Sul, Lindoeste e Ubiratã; Foz do Iguaçu (BR/PR), Foz do Iguaçu (BR/ARG), Céu Azul e Santa Terezinha de Itaipu; Guaíra, Alto Paraíso (Porto Camargo) e Quatro Pontes.

Os agentes da Polícia Rodoviária Federal que exercem suas atividades nas “UOPs”, localizadas na fronteira, possuem como principal missão o combate aos crimes típicos dessa região, denominados crimes transfronteiriços, tais como: tráfico de armas, tráfico de drogas, descaminho, tráfico de pessoas, entre outros, que possuem índices cada vez mais alarmantes e representam um fator de vulnerabilidade para a segurança nacional.

Em um contexto de aumento dos crimes transfronteiriços e desenvolvimento das organizações criminosas, cresce a importância da atuação do Estado em Segurança Pública, incluindo a atuação da Polícia Rodoviária Federal em desenvolver ações concretas baseadas na atividade de Inteligência. É de suma importância concretizar, nesse ambiente operacional, a manutenção dos bancos de dados atualizados, a eficiência nas técnicas de avaliação de dados e ter constante aprimoramento das técnicas, táticas e procedimentos utilizadas pelos agentes da PRF.

Com a missão de vigiar a fronteira oeste, os PRFs que atuam nessa área são sensores humanos para obtenção de dados, sendo todos os fatos que ocorrem nessa região úteis, tanto para alimentação do banco de dados quanto para produção de conhecimento. Os policiais são fontes de grande importância como sensor humano de Inteligência. Nessa perspectiva, torna-se necessária a capacitação na área de Inteligência, para exercer tal função, já que as nuances dessa atividade não

são ensinadas em bancos escolares ou instruções rotineiras, exigindo conhecimentos prévios sobre as ferramentas de Inteligência.

Situação Problema

Devido ao grande fluxo de informações que a PRF obtém, produz e difunde, há a necessidade de os agentes da PRF, que exercem suas atividades nas Unidades Operacionais, se tornarem aptos no momento da abordagem a serem um primeiro filtro no trabalho de produção do conhecimento, servindo, assim, como um vetor de conhecimento específico sobre o assunto em pauta e um catalisador de boas práticas.

No decorrer de um plantão, são diversas as demandas executadas por um agente da PRF, que, por vezes, acaba realizando a abordagem, de forma superficial e rasa, já que não há um treinamento específico. Observa-se, dentro de um amplo sistema de Inteligência, que a abordagem é o primeiro contato no trabalho de produção de conhecimento para o setor, e deve ser feita de forma a se extrair informações e dados específicos.

Além disso, há a necessidade de padronização dos dados coletados nas abordagens executadas. Isso deve-se ao fato de existirem elementos essenciais de Inteligência para a execução do trabalho mais minucioso da equipe especializada, tais como avaliação prévia da fonte, ponto de coordenada da ocorrência, horário e detalhamento específico das informações transmitidas. Por vezes, essas informações não são extraídas, inviabilizando ou atrasando a produção do conhecimento de Inteligência nessa etapa.

Diante do exposto, formulou-se o seguinte problema: em que medida a especialização dos agentes da Polícia Rodoviária Federal, na área de Inteligência, poderá contribuir para o aumento da segurança na fronteira oeste do estado do Paraná?

Justificativa

A presente pesquisa justifica-se em virtude da importância da utilização das ferramentas da Inteligência para o emprego dos agentes da Polícia Rodoviária

Federal que atuam na “linha de frente”, diminuindo o esforço despendido, e aumentando a eficiência da abordagem, de forma a intensificar a segurança, nas fronteiras nacionais.

Sendo comprovada a necessidade de especialização em Inteligência dos Policiais Rodoviários que trabalham na faixa de fronteira, poderão servir como vetores de conhecimento para os demais agentes que atuam em outras regiões do país, aumentarão o vínculo com agentes de Inteligência dos Órgãos de Segurança e Fiscalização (OSPF) e poderão coletar informações pontuais para uma maior efetividade da Inteligência, uma vez que o efetivo atuando, especificamente, no setor de Inteligência da região é insuficiente para uma efetividade dos trabalhos desenvolvidos.

Objetivos

De acordo com o problema apresentado, o objetivo geral da pesquisa é avaliar a necessidade de capacitação, na área de Inteligência, dos Policiais Rodoviários Federais localizados na fronteira oeste do estado do Paraná. Nesse sentido, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar e descrever as principais funções da atividade de Inteligência;
- b) Descrever o ambiente operacional da Polícia Rodoviária Federal, na fronteira oeste, no estado do PR;
- c) Discutir a importância da especialização dos Policiais Rodoviários Federais na atividade de Inteligência.

METODOLOGIA

A pesquisa teve início com a revisão teórica do assunto, através de consulta bibliográfica a diretrizes doutrinárias; trabalhos científicos nacionais. O estudo será desenvolvido com base em pesquisa bibliográfica e documental.

A coleta de dados foi realizada, por meio de um questionário, que teve como público-alvo os Policiais Rodoviários Federais lotados na Delegacia de Cascavel/PR, e duas entrevistas específicas, uma com o Chefe da Delegacia da PRF de Cascavel

e outra com o Chefe do Núcleo de Policiamento e Fiscalização da PRF de Cascavel/PR.

Instrumentos

1. Entrevistas

Com as finalidades de ampliar o conhecimento teórico e identificar experiências relevantes, na área da pesquisa, foram realizadas entrevistas exploratórias com os seguintes agentes da Polícia Rodoviária Federal, em ordem cronológica de execução:

- RICARDO BARRETO SALGUEIRO – Chefe do Núcleo de Policiamento e Fiscalização e Chefe Substituto da Delegacia de Cascavel/PR; e

- RICARDO SCHINEIDER – Chefe da Delegacia de Cascavel/PR.

PRF SALGUEIRO

O primeiro entrevistado foi o PRF Salgueiro, que respondeu ter nove anos de PRF, exercendo há três anos a atividade de Chefe do Núcleo de Policiamento e Fiscalização. Enfatizou a importância das funções exercidas pelos agentes da PRF, nas Unidades Operacionais, já que eles são a parte visível do Poder de Polícia do Estado no combate ao crime.

Acredita que, pensando em uma rota do crime das rodovias que cortam a região oeste do Paraná, se pode verificar a grande importância da visibilidade dos agentes da PRF para segurança dos usuários. Entende que, apesar da carência e dificuldade de capacitação, os PRFs possuem a capacidade de desempenhar as suas funções, de forma produtiva, a fim de cumprir os interesses da instituição, mas, talvez, fosse necessário mais tempo de capacitação, bem como maior interesse por parte do servidor, durante sua jornada de trabalho, inclusive, com consulta às plataformas digitais.

É muito importante que os PRFs conheçam o desenvolver das atividades de Inteligência, mantenham um canal de comunicação para que sejam capazes de

fazer abordagens mais efetivas, levantando informações que possam ser interessantes para que a atividade de Inteligência se desenvolva.

PRF SCHNEIDER

O segundo entrevistado, o PRF Schneider, respondeu possuir vinte e sete anos e meio de atividade policial, sendo sete anos e meio, como Chefe da Delegacia da PRF de Cascavel-PR. Considera, de suma importância, as atividades exercidas pelos PRFs, já que exercem a principal função da PRF, sendo que as demais atividades trabalham, ou para eles, ou são uma atividade em decorrência da função exercida por eles. Considera que a principal atividade desenvolvida por esses agentes é a presença ostensiva, e, a partir dessa presença, a atuação em ocorrências criminais e atendimentos de acidentes, e quando não houver uma demanda específica, realizando abordagens e demais fiscalizações.

No mesmo sentido, explica que a importância das atividades desenvolvidas varia de acordo com a especificidade do local, já que há locais com mais acidentes e outros que demandam uma atuação maior na área criminal. Em relação à coleta de dados, pensa que há diversas situações em que os PRFs não estão preparados, como, por exemplo, um caso de exploração sexual infanto juvenil. Se for demandado uma equipe, que seja feita coleta de dados, provavelmente, não vai sair de acordo com que o departamento necessita, já que há determinadas coletas que podem exigir uma capacitação para maior chance de sucesso.

Observa que sempre há melhoria do órgão, como atuante na promoção da segurança pública, sempre que a corporação participa das capacitações e tem oportunidade de desempenhar melhor suas tarefas. Ressalta que é, de suma importância, que os PRFs sejam instruídos sobre as atividades de Inteligência, uma vez que instruídos sobre aquilo que a Inteligência busca ou precisa, os agentes conseguem desenvolver o seu trabalho, com maior desenvoltura e maior chance de sucesso. Finaliza, considerando que a capacitação na atividade de Inteligência poderia melhorar os índices da PRF, pois, a partir do momento em que os agentes têm o conhecimento de como a informação que eles conseguiram será utilizada, trará mais qualidade a essa informação e, conseqüentemente, um melhor resultado.

2. Questionário

A amostra selecionada para responder o questionário da pesquisa foi restrita aos PRFs da Delegacia de Cascavel/PR, que atuam na área operacional, exercendo suas atividades nas Unidades Operacionais, no trecho da Delegacia de Cascavel/PR.

Com o intuito de obter uma opinião direta dos PRFs supracitados, foi aplicado um questionário, por meio da ferramenta *Google Docs*, disponibilizado no endereço eletrônico descrito no Apêndice “A” deste trabalho. O questionário foi respondido por 35 Policiais Rodoviários Federais.

A pesquisa sobre a importância da capacitação dos agentes da PRF, na área de Inteligência, evidencia que 91,2% nunca exerceram função na área de Inteligência, 50% não teve instrução na área de Inteligência, durante sua formação policial, e 82,4% não receberam treinamento, estágio ou curso na área de Inteligência. Verifica-se que 100% dos entrevistados acham o conhecimento da matéria relevante para o exercício da atividade operacional e classifica o nível de relevância como imprescindível ou importante para instituição. 97,1% consideram que o conhecimento na área de Inteligência pode auxiliar a PRF a melhorar, ainda mais, seus índices de prisões e apreensões.

Ao final do questionário, foi dada a oportunidade para o PRF realizar algum comentário, se achasse conveniente, destacando-se:

a) “Esse assunto deve ser mais explorado em nossa rotina policial, principalmente para auxiliar os operadores de Inteligência a trabalhar os dados para que seja feita uma correta informação sobre os ilícitos e o conseqüentemente emprego dos agentes policiais” (sic).

b) “Todo policial deveria ter alguma reciclagem periódica, nos assuntos “segurança orgânica” e “inteligência aplicada ao serviço policial” (sic).

c) “Apesar de ser um assunto complicado, o acesso a qualquer sistema deveria ser disponibilizado a todos os PRFs, independentemente da área de lotação.

A restrição ao acesso acaba por desestimular os PRFs em relação ao serviço de monitoramento de veículos” (sic).

O AMBIENTE OPERACIONAL DA FRONTEIRA OESTE DO ESTADO DO PARANÁ

A fronteira do Brasil com o Paraguai, de acordo com os dados do relatório do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNITED NATIONS, 2016), configura parte importante da geopolítica do narcotráfico, já que é pela tríplice fronteira que o Brasil recebe drogas dos maiores produtores do mundo, tais como: Peru, Bolívia, Venezuela e Colômbia. Nessa perspectiva, observa-se que:

A ambiguidade entre as práticas legais e ilegais [...] apresenta-se como uma característica marcante da área fronteira entre os atuais Brasil e Paraguai. Hoje essa questão remete a práticas como contrabando de mercadorias, tráfico de drogas e armas, lavagem de dinheiro e outras atividades ilícitas. Mas as raízes dessa realidade já se encontravam presentes desde a época colonial, quando se verifica a emergência de relações econômicas e sociais que subvertiam o exclusivismo metropolitano (OLIVEIRA, 2008, p. 27).

A extensa fronteira do Brasil favorece a prática de atividades ilícitas, como tráfico de armas, contrabando, tráfico de drogas, contrabando, entre outros. As principais portas de entrada dos ilícitos vindos do Paraguai, pelo oeste do Paraná, são em *Salto Del Guáira* para Guáira (PR) e de *Ciudad Del Leste* para Foz do Iguaçu (PR). As duas rotas incidem no trecho da BR 277, que, também, atravessa a cidade de Cascavel/PR, mais um eixo no mapa do tráfico e nos demais ilícitos transfronteiriços.

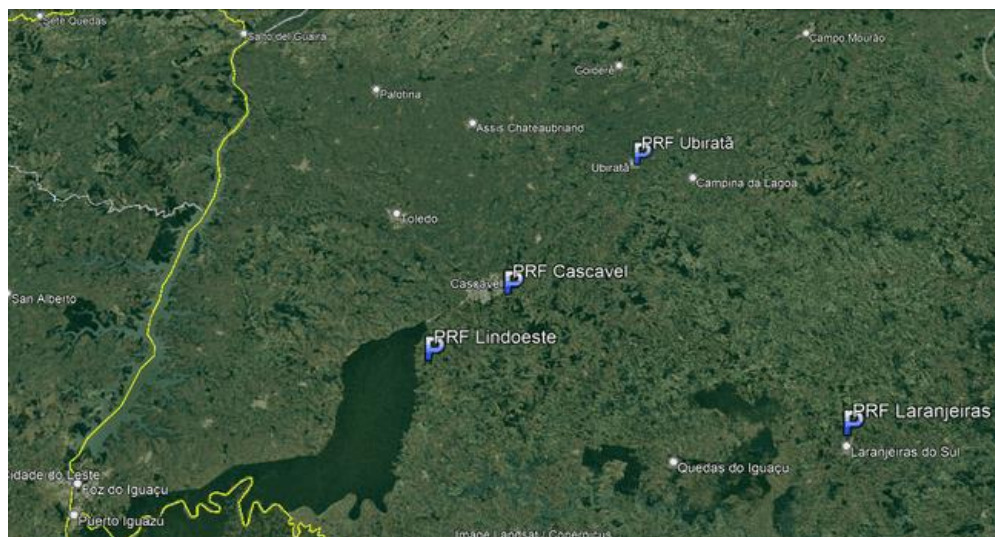
CASCATEL

Cascavel é um município brasileiro, localizado na região oeste do estado do Paraná, possuindo 336.073 habitantes, conforme estimativa do IBGE, publicada em agosto de 2021. A delegacia de Cascavel da PRF (4ª Delegacia da 7ª Superintendência) fica localizada em Cascavel/PR, e as Unidades Operacionais são localizadas, conforme especificado abaixo:

- Unidade Operacional de CASCATEL - BR 277, km 580, CASCATEL / PR;
- Unidade Operacional de LINDOESTE - BR 163, Km 176, LINDOESTE / PR;

- Unidade Operacional de UBIRATÃ - BR 369, Km 446, UBIRATÃ / PR; e
- Unidade Operacional de LARANJEIRAS DO SUL - BR 277 Km 452, LARANJEIRAS DO SUL / PR.

Figura 1 - Mapa com as Unidades Operacionais da Polícia Rodoviária Federal da Delegacia de Cascavel/PR:



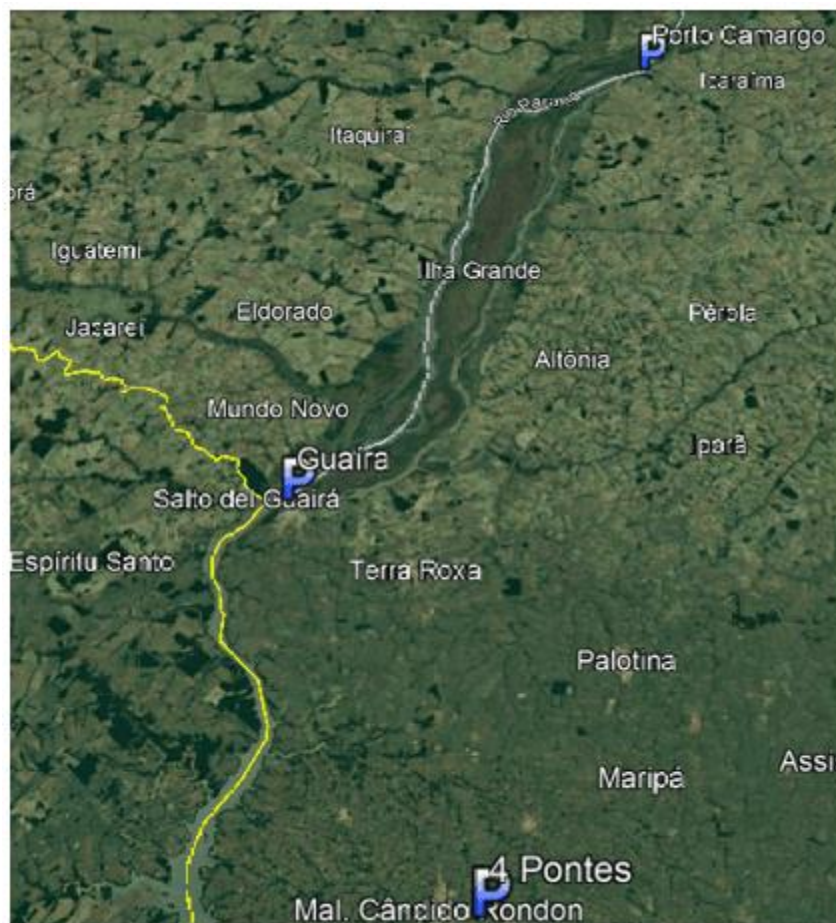
GUAÍRA

Guaíra é um município brasileiro, localizado no oeste do estado do Paraná. Situa-se na fronteira do Brasil com o Paraguai, fazendo divisa com a cidade paraguaia de *Salto del Guairá*.

A delegacia de Guaíra da PRF (6ª Delegacia da 7ª Superintendência) fica localizada na cidade de Guaíra, e as Unidades Operacionais localizadas, conforme especificado abaixo:

- Unidade Operacional da PONTE AYRTON SENNA - BR 163, Km 349, GUAÍRA / PR;
- Unidade Operacional de PORTO CAMARGO - BR 487, Km 6, ALTO PARAISO / PR; e
- Unidade Operacional de QUATRO PONTES - BR163, Km 280, QUATRO PONTES / PR.

Figura 2 - Mapa com as Unidades Operacionais da Polícia Rodoviária Federal da Delegacia de Guaíra/PR:



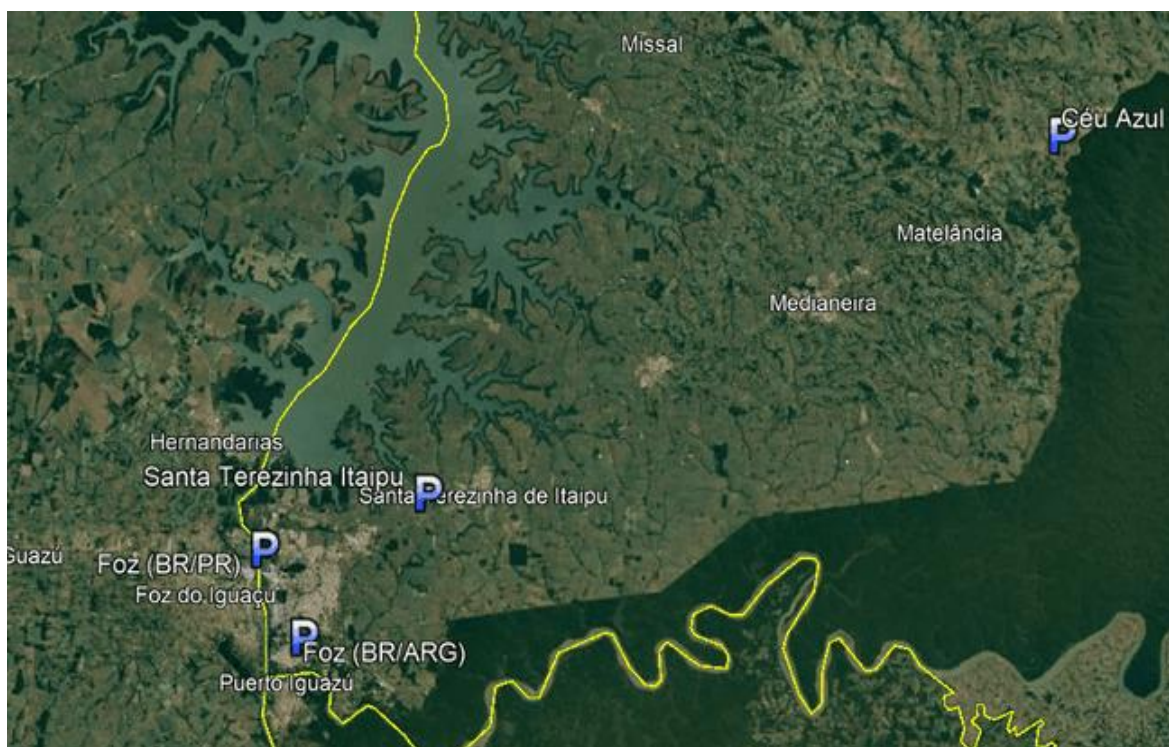
FOZ DO IGUAÇU

Foz do Iguaçu é um município brasileiro, localizado na região oeste do estado do Paraná, com uma população, conforme estimativas do IBGE de 2021, de 257.971 habitantes. Foz do Iguaçu faz fronteira com a *Ciudad del Este*, no Paraguai, e com *Puerto Iguazú*, na Argentina.

A delegacia de Foz do Iguaçu da PRF (5ª Delegacia da 7ª Superintendência) fica localizada na cidade de Foz do Iguaçu, e as Unidades Operacionais localizadas, conforme especificado abaixo:

- Unidade Operacional da PONTE DA AMIZADE, BR 277 Km 730, FOZ DO IGUAÇU (Ponte Amizade) / PR;
- Unidade Operacional de SANTA TEREZINHA DE ITAIPU, BR 277 Km 714, SANTA TEREZINHA DE ITAIPU / PR;
- Unidade Operacional da PONTE TANCREDO NEVES, BR 469 Km 1, FOZ DO IGUAÇU (Ponte Tancredo Neves) / PR; e
- Unidade Operacional de CÉU AZUL, BR 277 Km 642, CÉU AZUL / PR.

Figura 3 - Mapa com as Unidades Operacionais da Polícia Rodoviária Federal da Delegacia de Foz do Iguaçu/PR:



As “UOPs” da PRF dispostas, ao longo das rodovias que cortam a fronteira oeste do Paraná, possuem uma localização estratégica no combate aos crimes transfronteiriços e às organizações criminosas, já que são pelas rodovias que grande parte dos ilícitos vindos do Paraguai são escoados, até chegarem em todas as partes do nosso território, principalmente, nos grandes centros urbanos. Nessa perspectiva, é de grande relevância que os ilícitos sejam combatidos o mais próximo possível da sua origem, e as ferramentas da Inteligência utilizadas, através de estudos

que identifiquem o *modus operandi* das principais organizações criminosas, os comandos hierárquicos, mapeamento de rotas e locais, principais focos de criminalidade, novas tendências e estatísticas (GOMES, 2009).

A IMPORTÂNCIA DA INTELIGÊNCIA, COMO VETOR DE CONHECIMENTOS DE TÉCNICAS, TÁTICAS E PROCEDIMENTOS PARA A COLETA DE DADOS PELOS PRFS

Atividade de Inteligência

O Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016, criou a Política Nacional de Inteligência (PNI), estabeleceu os seguintes conceitos:

Atividade de Inteligência: exercício permanente de ações especializadas, voltadas para a produção e difusão de conhecimentos, com vistas ao assessoramento das autoridades governamentais nos respectivos níveis e áreas de atribuição, para o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação das políticas de Estado. A atividade de Inteligência divide-se, fundamentalmente, em dois grandes ramos:

I – Inteligência: atividade que objetiva produzir e difundir conhecimentos às autoridades competentes, relativos a fatos e situações que ocorram dentro e fora do território nacional, de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental e a salvaguarda da sociedade e do Estado;

II – Contrainteligência: atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a Inteligência adversa e as ações que constituam ameaça à salvaguarda de dados, conhecimentos, pessoas, áreas e instalações de interesse da sociedade e do Estado.

Entende-se por Atividade de Inteligência o processo, pelo qual informações específicas e importantes para a segurança de um país, são requeridas pelo poder político e coletadas, analisadas e fornecidas a ele pela comunidade de Inteligência (LOWENTHAL, 2011).

Observa-se que, para compreender o significado de Inteligência, é fundamental que se entenda tratar-se de um conhecimento obtido de fontes, com algum caráter sigiloso e com o objetivo de assessorar o processo decisório. Em que pese a componente sigilosa no conhecimento produzido, a Inteligência lida, também, com fontes abertas, ostensivas, gratuitas ou não, mas em relação a estas não existam organizações ou sistemas que as protejam ou busquem manter o sigilo; entretanto, para que se tenha, efetivamente, um conhecimento de Inteligência, é

necessário, de maneira geral, que haja alguma parcela de dados sigilosos em sua produção (GONÇALVES,2016, p. 27).

Em uma perspectiva mais específica, Ferro Júnior (2008) conceitua Inteligência Policial como:

[...] a atividade que objetiva a obtenção, análise e produção de conhecimentos de interesse da segurança pública no território nacional, sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência da criminalidade, atuação de organizações criminosas, controle de delitos sociais, assessorando as ações de polícia judiciária e ostensiva por intermédio da análise, compartilhamento e difusão de informações.

A Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (2016) subdivide a Inteligência de Segurança Pública em quatro tipos: Inteligência Policial Judiciária, Inteligência Policial Militar, Inteligência Bombeiro Militar e Inteligência Policial Rodoviária, bem como os define. A Inteligência Rodoviária Federal é definida como:

[...] o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para identificar, avaliar e acompanhar ameaças reais ou potenciais na esfera da Segurança Pública e da Segurança Nacional, no âmbito das rodovias e estradas federais. Orientadas para a produção e salvaguarda de conhecimentos necessários para assessorar o processo decisório, para o planejamento, a execução e o acompanhamento de assuntos pertinentes à segurança da sociedade e do Estado, essas ações visam prevenir e neutralizar ilícitos e ameaças de qualquer natureza, buscando se antecipar aos fatos que possam afetar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, e são exercidas pelas Als da Polícia Rodoviária Federal.

O crescente avanço dos crimes, nas regiões de fronteira e suas conexões nacionais e internacionais, vem mostrando a necessidade constante de ações especializadas, para acompanhar ameaças, no âmbito das rodovias federais. Devem existir obtenção, análise e produção de conhecimento, utilização de suas ferramentas para repressão e combate aos crimes transfronteiriços, bem como para a repressão destes.

Histórico da Inteligência na Polícia Rodoviária Federal

No ano de 2000, a Polícia Rodoviária Federal foi incluída como membro permanente do Conselho Especial do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, com direito a voto, por meio do Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000, sendo instituído já no ano seguinte, em 2001, na estrutura regimental da PRF,

por meio da Portaria nº 166/2001/MJ, a Assessoria de Inteligência (ASSINT), com atuação nacional, no âmbito da Sede do Departamento de Polícia Rodoviária Federal e nos Núcleos Regionais de Inteligência (NuInt), em todas as Superintendências.

A Atividade de Inteligência só começou a funcionar, efetivamente, em 2002, após normatizações e treinamentos dos agentes, com a publicação do Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que regulamentou a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência - SISBIN e estabeleceu a PRF, como integrante do sistema e como membro Titular do Conselho Consultivo do SISBIN.

Em 2007, as competências da área de Inteligência da PRF foram elencadas na Portaria nº 1.375, de 02 de agosto de 2007 - Regimento Interno do Ministério da Justiça – MJ. Já em 2019, o Decreto nº 10.073, de 18 de agosto de 2019, estabeleceu a Diretoria de Inteligência, com as competências de dirigir, planejar, coordenar, controlar e avaliar as atividades de Inteligência. Além disso, foram criados os serviços de Inteligência e os Núcleos de Inteligência vinculados às delegacias, as bases descentralizadas.

Observa-se que a PRF evoluiu, ao longo dos anos, no sentido de profissionalização dos agentes especializados de Inteligência, com a implantação de doutrinas e normatizações internas, discussões acadêmicas e profissionais, principalmente, para a área operacional da atividade de Inteligência.

A atividade de Inteligência na PRF

A Polícia Rodoviária Federal (PRF) é uma instituição vinculada ao Ministério da Justiça, com abrangência em todo o território brasileiro, constituída com a finalidade de garantir segurança com cidadania, nas rodovias federais e nas áreas de interesse da União. O objetivo da PRF é a redução da violência no trânsito das rodovias federais, contribuindo para a redução da criminalidade e para o aumento da percepção da segurança por parte dos usuários.

Conforme Instrução Normativa nº 106/2017-DG, de outubro de 2017, a Atividade de Inteligência, no âmbito da PRF, tem como objetivos: planejar e executar levantamentos de fatos ou situações que subsidiem ações de interesse da PRF, da segurança pública, da sociedade e do Estado; salvaguardar ativos de interesse da PRF, da segurança pública, da sociedade e do Estado e identificar, avaliar, obstruir e acompanhar ameaças reais ou potenciais no âmbito da segurança pública para prever, prevenir, neutralizar e reprimir atos criminosos, especialmente os praticados por organizações criminosas, nas rodovias federais e nas áreas de interesse da União.

Com fins de atingir esses objetivos, a Atividade de Inteligência na PRF é definida como atividade-fim da Instituição, e todos os agentes que trabalham, diuturnamente, nas rodovias federais, devem ser considerados sensores de Inteligência, capazes de colher dados e contribuir com a identificação, avaliação e acompanhamento de reais ou potenciais ameaças, no âmbito da segurança pública.

A Importância da Capacitação dos PRFs, na Área de Inteligência

A capacitação dos agentes públicos, em qualquer área de interesse de uma instituição, é fundamental para que haja padronização nas informações e nos dados coletados, objetivando a melhora e o avanço da efetividade das atividades institucionais. Na atividade de Inteligência da PRF, devido à quantidade de dados e informações sensíveis, apenas os agentes que trabalham nos núcleos específicos de Inteligência recebem treinamento de especialização nesse ramo, com fins de apoiar o efetivo que atua nas unidades operacionais.

Os PRFs, no entanto, que atuam na “linha de frente” devem receber treinamento, na área de Inteligência, ainda que diferenciado dos que atuam nas áreas especializadas. Os agentes operacionais são a principal fonte de conhecimento sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência da criminalidade. O agente deve saber como proceder, para identificar possíveis dados de interesse para Inteligência, estando cientes de quando e como “alimentar” o sistema.

Qualquer ação observada por um agente deve ser encarada com um nível alto de importância para a Inteligência, tendo em vista que aquilo que parece irrelevante, inicialmente, pode ser um dado que complementa toda uma informação para a prevenção ou repressão de uma conduta delituosa. Em virtude da falta de conhecimento, muitas vezes, no momento de uma abordagem, o PRF faz uma análise superficial, sem observar as nuances que a situação requer. Nessa perspectiva, os treinamentos são relevantes para o agente, no momento de uma abordagem, a fim de extrair as informações necessárias para uma análise mais aprofundada por parte do setor específico.

O processo de Inteligência descreve o tratamento dado a uma informação para que ela passe a ser útil para a atividade policial. Os dados obtidos pela Inteligência podem não ser nada mais do que uma informação fornecida, em uma abordagem, que alerta para um perigo potencial, como também pode ser o produto de um processo complexo, envolvendo diversos órgãos da Segurança Pública.

Mesmo com o seu alto grau de importância, as ferramentas para aquisição de dados não foram ensinadas nos cursos de formação policial mais antigos, e, atualmente, são ensinadas, de forma básica. Sendo assim, torna-se fundamental que os agentes da PRF, principalmente aqueles que estão trabalhando, diretamente, em contato com a população, recebam capacitação e atualização, constantemente, dos ensinamentos para que possam contribuir com o sistema de Inteligência da corporação.

CONCLUSÃO

Conforme conceitos e doutrinas analisados, se vislumbra o avanço doutrinário e operacional da atividade de Inteligência para o desempenho das funções da Polícia Rodoviária Federal, principalmente, nas regiões de fronteira, dada a importância e a localização estratégica dessa área. Os agentes que exercem suas atribuições, nas unidades operacionais da PRF, localizadas na fronteira oeste do Paraná, enfrentam, diuturnamente, crimes típicos dessa região, que atravessa a fronteira do Paraguai com o Brasil, e requerem uma coleta de dados mais específica para sua prevenção e repressão.

Tendo em vista a crescente importância do controle das fronteiras terrestres nacionais e o ambiente complexo em que está inserida, é fundamental que o aperfeiçoamento dos policiais que trabalham, nessa área, seja uma prioridade para os Órgãos de Segurança Pública, incluindo a PRF. A consequência desse aprimoramento seria uma polícia muito mais capacitada e eficaz no combate aos crimes transfronteiriços, aumentando a sensação de segurança da população e enfraquecendo a atividade criminosa que lá atua. Assim sendo, os índices de apreensões e prisões dos Órgãos de Segurança Pública aumentariam, consideravelmente, fortalecendo a imagem dessas instituições junto à população.

Uma solução prática de implementação desse aperfeiçoamento seria a criação de um curso de operação, em área de fronteira, em que fosse ministrado instruções relativas a essa pauta. No mesmo sentido, poderia ser aproveitado o deslocamento de PRFs que atuam como instrutores, na Academia Nacional da Polícia Rodoviária, para que lá tivessem instruções relativas à Inteligência Policial.

Por fim, após todo o desenvolvimento deste artigo, resta apurado a fundamental importância do aperfeiçoamento dos agentes da PRF, atuantes na fronteira oeste do estado do Paraná, na área de Inteligência, tudo visando à melhoria da segurança e à performance da instituição junto à sociedade.

REFERÊNCIAS

BARBALHO, Bruno Gonçalves de Souza *et al.* **Política de Fronteira e Defesa Nacional**. 2015.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. **Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979**. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02 mai. 1979.

BRASIL. **Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000**. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002**. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 20 out. 2021.

(RE)DEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS

BRASIL. **Decreto nº 10.073, de 18 de outubro de 2019.** Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016.** Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 20 out. 2021.

FERRO JÚNIOR, Celso Moreira. **A Inteligência e a Gestão da Informação Policial.** Brasília: Fortium, 2008.

GOMES, A. M. **A Polícia Rodoviária Federal nas Operações de Manutenção da Paz.** Trabalho de Conclusão de Curso. UFRJ. Rio de Janeiro, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Estimativa Populacional 2021.** Acesso em 20 de outubro de 2021.

LOWENTHAL, M. M. **Intelligence: From Secrets to Policy** [s.l.] CQ Press, 2011.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Portaria N° 166/2001/MJ.** Disponível em: legisweb.com.br. Acesso em: 20 out. 2021.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Portaria nº 1.375, de 02 de agosto de 2007 - Regimento Interno do Ministério da Justiça – MJ.** Disponível em: justica.gov.br. Acesso em: 20 out. 2021.

OLIVEIRA, Márcio Gimenez de. **A fronteira Brasil-Paraguai: principais fatores de tensão do período colonial até a atualidade.** Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO (sic)

O presente questionário tem por objetivo coletar e consolidar dados acerca de oportunidades de melhoria na Polícia Rodoviária Federal em atividade na fronteira do Brasil, onde os crimes transfronteiriços são evidenciados.

Quantos anos de serviço policial o Sr.(a) possui?

Durante seu tempo de serviço policial, já exerceu alguma função na área de Inteligência?

O Sr. (a) teve instrução sobre Inteligência durante sua formação como policial?

O Sr. (a) participou de algum tipo de treinamento, estágio ou curso na área de Inteligência?

O Sr. (a) acha o conhecimento da matéria relevante para o exercício da atividade operacional? Qual o nível de importância que o Sr. (a) considera acerca do conhecimento no ramo de Inteligência por parte de todos os agentes da PRF?

O Sr. (a) acha que o conhecimento nessa área pode auxiliar a PRF a melhorar ainda mais seus índices de prisões e apreensões?

O Sr. (a) deseja contribuir com algo relevante para o assunto em pauta?
(sic).

APÊNDICE B – ENTREVISTA (sic)

A presente entrevista tem por objetivo coletar e consolidar dados acerca das atividades de INTELIGÊNCIA desenvolvidas pela Delegacia de Polícia Rodoviária Federal de Cascavel-PR e verificar o nível de importância da instrução dos agentes da PRF.

1) Quantos anos de atividade policial o Sr. possui?

2) Qual função o Sr. exerce atualmente?

3) A quanto tempo o Sr. exerce esta função?

4) Qual o nível de importância o Sr. julga sobre as atividades desenvolvidas pelos agentes da PRF que atuam nos postos de sua responsabilidade?

5) Quais seriam as atividades mais importantes a serem executadas por esses agentes durante suas atividades de patrulha e fiscalização?

6) O Sr. acha que os policiais da sua Delegacia são capacitados a realizarem uma efetiva coleta de dados durante os patrulhamentos realizados? Justifique.

7) O senhor observa alguma oportunidade de melhoria no processo de capacitação dos policiais que integram sua Delegacia?

8) O Sr. acha importante que os policiais de sua Delegacia sejam instruídos sobre as atividades de Inteligência?

9) O Sr. pensa que esse tipo de instrução poderia melhorar ainda mais os índices da PRF?

10) Tem algo relevante para acrescentar sobre o assunto em pauta?

Obrigado pela colaboração (sic).

“ANJOS OU DEMÔNIOS”: VISÃO DOS CIDADÃOS DE FOZ DO IGUAÇU SOBRE OS SERVIDORES DA SEGURANÇA PÚBLICA

Marcelo Delvaux Ferreira¹

Receita Federal do Brasil (RFB)

E-mail: marcelodelvaux@hotmail.com.

Resumo

O presente artigo responde à questão a respeito da visão dos cidadãos de Foz do Iguaçu (PR) sobre a atuação dos agentes da segurança pública no município. Além de um resumo sobre a história dessas instituições nesta cidade fronteiriça, preenche a lacuna teórica e empírica sobre esta relação muitas vezes caótica e, simultaneamente, estreita e cotidiana entre estes atores: agentes públicos e cidadãos. Utilizando questionamentos objetivos (método quantitativo) através de pesquisa realizada pela ferramenta "Google Forms", no período de 11 a 18 de janeiro de 2021, obteve um total de 70 respostas de um público variado (considerando idade, sexo, profissão e nível de escolaridade), extraindo dados para uma conclusão a respeito da opinião e expectativa do cidadão iguaçuense sobre as forças de segurança e seus agentes. A pesquisa debruça-se e conclui sobre uma questão singular, porém pouco estudada, em uma região cercada de histórias, conflitos e dependência desses servidores. Estes agentes podem ser considerados “anjos ou demônios” na visão do cidadão que habita a região transfronteiriça de Foz do Iguaçu posto que, como mostra a história centenária destas instituições na área geográfica em questão e dependendo da forma ou direcionamento de como ou onde atuam, pode haver discordância ou zonas de conflitos entre esses atores. Ou seja, podem estar mais próximos do céu ou caindo na direção oposta.

Palavras-chave: Segurança pública; agentes públicos; Foz do Iguaçu.

INTRODUÇÃO

“Anjos ou demônios”? O presente artigo preenche uma lacuna teórica sobre a visão da população fronteiriça de Foz do Iguaçu (PR) a respeito dos agentes de segurança pública da Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF),

¹ Receita Federal do Brasil.

Receita Federal do Brasil (RFB), Polícia Militar (PM), Polícia Civil (PC) e Exército Brasileiro (EB) que atuam neste município.

Segundo a Constituição Federal (CF) de 1988, no Título V, Capítulo III, Art. 144:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I – Polícia Federal;

II – Polícia Rodoviária Federal;

III – Polícia Ferroviária Federal;

IV – Polícias Cíveis;

V – Polícias Militares e corpos de bombeiros militares.²

As forças de segurança são as organizações que têm como missão proteger e garantir a lei, a ordem e a segurança pública, num estado (...). As funções mais habituais das forças de segurança são as de polícia. Estas funções incluem a prevenção do crime, a manutenção da ordem pública, a investigação de crimes e delitos, a captura de presos e o controle das fronteiras.

Note-se que a Carta Magna não cita a Receita Federal do Brasil como uma das instituições que compõe as forças de segurança, porém citamos esta instituição na pesquisa, pelo fato de ela atuar há décadas na cidade fronteiriça de Foz do Iguaçu, com características muito semelhantes às citadas pela Constituição Federal, em seu Art. 144, no que diz respeito, principalmente, à repressão ao contrabando, descaminho e tráfico internacional de armas, drogas e outros tipos de delito.

Além disso, adicionamos o Exército Brasileiro na pesquisa, posto que esta instituição foi, praticamente, a fundadora da cidade e desde o início esteve envolvida na formação e controle. Inicialmente, apresentaremos um resumo da história destas instituições em Foz do Iguaçu e como estão operando, quantitativamente, até o período de realização deste estudo em fevereiro de 2021.

Os agentes de segurança pública atuam, ininterruptamente, durante décadas nesta tríplice fronteira e, até o momento, não foi feita uma pesquisa ou estudo de como os cidadãos de Foz do Iguaçu encaram ou avaliam o trabalho desses agentes, se como “anjos ou demônios”. Ou seja, estes servidores, na visão dos munícipes,

² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: dez. 2020.

são pessoas que, além de cumprirem a lei, colaboram para o progresso da região; ou são aqueles que, mesmo cumprindo suas funções do cargo, são vistos como agentes que atuam para frear este mesmo progresso?

Para responder a estas questões, foi aplicado um questionário composto por 15 questões objetivas, que abordam perguntas sobre a atuação, grau de credibilidade e participação no progresso da região, envolvendo tais instituições e seus respectivos agentes. O público-alvo escolhido, como amostra da investigação, foi selecionado mediante critérios aleatórios, utilizando grupos do aplicativo *Whatsapp*, sendo o público-alvo pessoas de diversas profissões, faixas etárias e graus de instrução.

A partir dos resultados obtidos, foi elaborada uma análise dos dados/respostas que compõe a estrutura deste artigo. O texto está estruturado em duas partes: inicialmente, será apresentado um breve histórico da atuação das referidas instituições de segurança pública em Foz do Iguaçu, assim como o efetivo atuando em campo, com dados de fevereiro de 2021, além de uma análise sobre Estado e repressão.

Na segunda seção do artigo apresentamos a pesquisa com seus respectivos gráficos. Concluímos o documento apresentando a constatação de que, de uma forma geral, os participantes da pesquisa corroboram com a atuação das instituições citadas e de seus agentes, entendendo que estes ainda colaboram para o progresso da região e ainda que, para alguns desses mesmos participantes, a atuação deveria ser ainda mais rigorosa no combate aos crimes transfronteiriços.

HISTÓRIA DAS FORÇAS DE SEGURANÇA EM FOZ DO IGUAÇU

Em 1881 Foz do Iguaçu recebeu seus dois primeiros habitantes, o brasileiro Pedro Martins da Silva e o espanhol Manuel González. (...) Oito anos após, foi fundada a Colônia Militar na fronteira – marco do início da ocupação efetiva do lugar por brasileiros e do que viria a ser o município de Foz do Iguaçu.

Em 22 de novembro de 1889, o Tenente Batista editou a “Ordem do Dia nº 1”, dando conhecimento à população local e aos vizinhos argentinos e paraguaios que “na Foz do Iguaçu havia autoridade constituída para todos os efeitos legais”³.

Em 1910, a Colônia Militar passou à condição de Vila Iguaçu, distrito do município de Guarapuava. Em 14 de março de 1914, pela Lei nº1383 foi criado o município de Vila Iguaçu, instalado efetivamente no dia 10 de junho do mesmo ano.

Desde muito cedo os habitantes de Foz do Iguaçu estiveram habituados com a presença fiscal, pois com o Decreto nº 5292, de 1904, foram criadas as Mesas de Renda que, posteriormente, em 1921, ficaram subordinadas à Delegacia Fiscal do Paraná.

A Polícia Militar, criada 1854, ainda como “unidade de caçadores”, também esteve desde muito cedo envolvida e ativa no território iguaçuense.

Durante as décadas subsequentes, o município viu a chegada de várias instituições, como a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Civil.

Quantitativamente, com base em dados de fevereiro de 2021, a Polícia Federal conta com, aproximadamente, 250 servidores atuando no município de Foz do Iguaçu; a Polícia Rodoviária Federal, com 105; Polícia Civil, com 136; Receita Federal do Brasil, 190; e, Exército Brasileiro, 700.

Com a inauguração da Ponte Internacional da Amizade (Brasil – Paraguai) em 1965 e inauguração da BR-277, ligando Foz do Iguaçu a Curitiba e ao litoral, em 1969, Foz do Iguaçu teve seu desenvolvimento acelerado, intensificando seu comércio, principalmente com a cidade paraguaia de Puerto Presidente Stroessner, atual Ciudad del Este⁴.

³ LEGIÃO da Infantaria do Ceará. 34º Batalhão de Infantaria Mecanizado (Foz do Iguaçu). **Notícias**, S/D. Disponível em: http://www.legiaodainfantariadoceara.org/leginf_34bimtz_index.html. Acesso em: nov. 2020.

⁴ PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU. **História**. Disponível em: <https://transparencia.pmf.pr.gov.br/cidade/historia/>. Acesso em: set. 2020.

COTIDIANO, ESTADO E REPRESSÃO

O cidadão de Foz do Iguaçu, desde os primórdios de sua fundação, convive com a presença dos agentes das forças de segurança e essa relação está intimamente ligada à história do município e com o cotidiano dos iguaçuenses.

Aparecida Darc de Souza⁵, no texto “Memórias e histórias do contrabando em Foz do Iguaçu”⁶, faz um relato histórico, através de entrevistas com antigos moradores da cidade em questão, no que diz respeito à forma como estes cidadãos dependiam, como meio de sobrevivência, do comércio transfronteiriço e das diversas maneiras de levar e trazer mercadorias entre os países da tríplice fronteira e suas relações com os órgãos de segurança e controle, observando que:

o tempo vivido e lembrado pelos entrevistados se estruturou, em grande medida, num tipo de economia que oscilou entre os campos da legalidade e da ilegalidade. (...) O caráter ilegal imputado às formas de funcionamento da economia vem de longa data, desde a interferência militar, na formação de Foz do Iguaçu (SOUZA, 2011, p. 16)⁷.

O povo, o território e a soberania são os três elementos essenciais que constituem o Estado que, através de um governo reconhecido internacionalmente, organiza a sua força de segurança para exercer a sua defesa interna e externa.

A soberania do Estado é representada por um governo que deve encontrar na lei os limites de sua atuação, o mesmo ocorrendo com os agentes que integram os poderes constituídos e os órgãos de segurança (ROSA, 2000, p. 5).⁸

Conseqüentemente, o Estado utiliza-se da força (no cotidiano dos particulares) para impor sua vontade e preservar a ordem pública, essenciais para a vida em sociedade. Porém, mesmo exercendo tais poderes, a administração pública e seus agentes estão sujeitos aos princípios da legalidade, impessoalidade e da

⁵ Professora Adjunta do Curso de História da Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

⁶ SOUZA, Aparecida Darc de. Memórias e histórias do contrabando em Foz do Iguaçu. In: **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH-** São Paulo, julho 2011. Disponível em: 1300665218_ARQUIVO_AparecidadarcdeSouza.pdf (anpuh.org). Acesso em: nov. 2020.

⁷ Idem, p. 16.

⁸ ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **Responsabilidade do Estado por atos das forças policiais.** Dissertação. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Franca, 2000. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/89906/rosa_ptr_me_fran.pdf?sequence=1. Acesso em: set. 2020.

moralidade, mesmo encontrando-se numa situação de superioridade frente aos administrados (poderes discricionário, disciplinar e de polícia).

Contudo, através do princípio da eficiência, o administrado tem o poder de fiscalizar as funções desenvolvidas pelo Estado e seus agentes.

A busca do princípio da eficiência deve reger as atividades do serviço público, e estar voltada para a prestação de uma atividade de qualidade, seja na área de segurança ou em outras áreas sob a responsabilidade do poder público (ROSA, 2000, p. 17).⁹

O fato de residir em uma região violenta e sujeita a diversos tipos de repressão das forças de segurança pode potencializar o medo na população que vive e depende economicamente nessa região, indicando muitas vezes um aspecto negativo na qualidade de vida. Entre esses fatores vale citar: “o dano psíquico; o abandono e esvaziamento demográfico de certas regiões; a descrença pública no Estado e nas autoridades da justiça e da gestão de segurança pública (...)” (DANTAS, 2007, p. 13)¹⁰.

Para que não haja esses danos, a confiança do cidadão na forma que agem as forças de segurança é fundamental, para intensificar a legitimidade e a efetividade dos Estados democráticos (MISHLER; ROSE, 2001; MOISÉS, 2005). Ou seja, quanto melhor uma instituição é avaliada, maior será a confiança do cidadão na mesma.

Alguns estudos revelam indícios de que a confiança é uma resposta dos indivíduos à forma como percebem e avaliam o desempenho das instituições, argumento que é reforçado pela evidência empírica do peso do contato com policiais como variável preditiva das atitudes em relação às polícias. (FRANK; SMITH; NOVAK, 2005; IVKOVIC, 2008 APUD OLIVEIRA JUNIOR, 2011, p. 9).

⁹ Idem, p.17.

¹⁰ DANTAS, George Felipe de Lima Dantas; PERSINJ, Annik de; SILVA JÚNIOR, Álvaro Pereira da. O Medo do Crime. **O Alferes** (Belo Horizonte), v. 22, p. 01-138, 2007. Disponível em: <https://ibsp.org.br/obras-indicadas/o-medo-do-crime/>. Acesso: set. 2020.

A PESQUISA

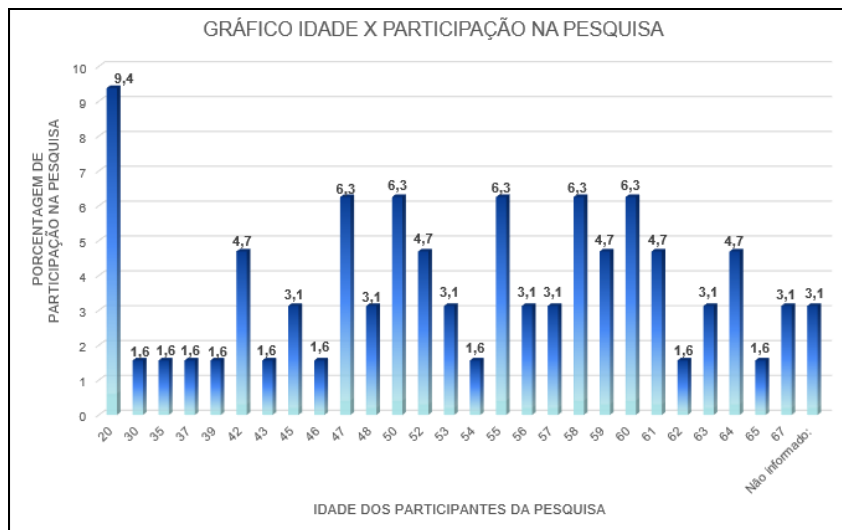
Para a realização da pesquisa foi utilizado o método quantitativo, onde foi aplicado um questionário composto por 15 questões objetivas, que abordam questões sobre a atuação, grau de credibilidade e participação no progresso da região, envolvendo tais instituições e seus respectivos agentes. O questionário foi formatado na plataforma *Google Forms* e encaminhado para grupos diversos no aplicativo *Whatsapp*, durante o período de 11 a 18 de janeiro de 2021. Aproximadamente 70 indivíduos responderam às quinze perguntas propostas, indicando, anonimamente, sexo, idade e nível de escolaridade.

Utilizou-se o método quantitativo, com a maioria das perguntas fechadas, onde os cidadãos selecionaram uma resposta entre uma lista de opções. Não houve uma preocupação inicial em direcionar as perguntas a um público específico, no que se refere principalmente à idade, profissão e nível de escolaridade.

Por outro viés, pode-se ter uma noção aproximada de como o diversificado público observa e avalia estes agentes de segurança no município de Foz do Iguaçu.

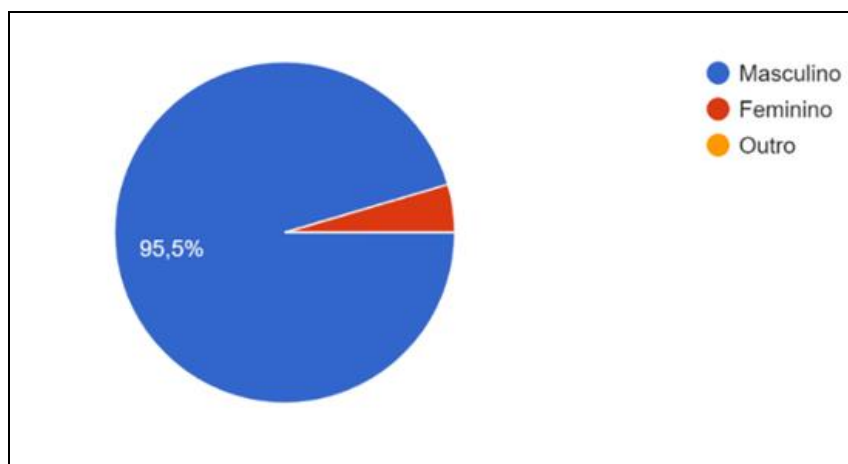
Todas as perguntas da pesquisa foram analisadas através dos gráficos e, na conclusão, haverá uma análise global, onde será respondida à questão a que se propõe esse artigo: anjos ou demônios?

Figura 1 – Idade dos participantes da pesquisa.



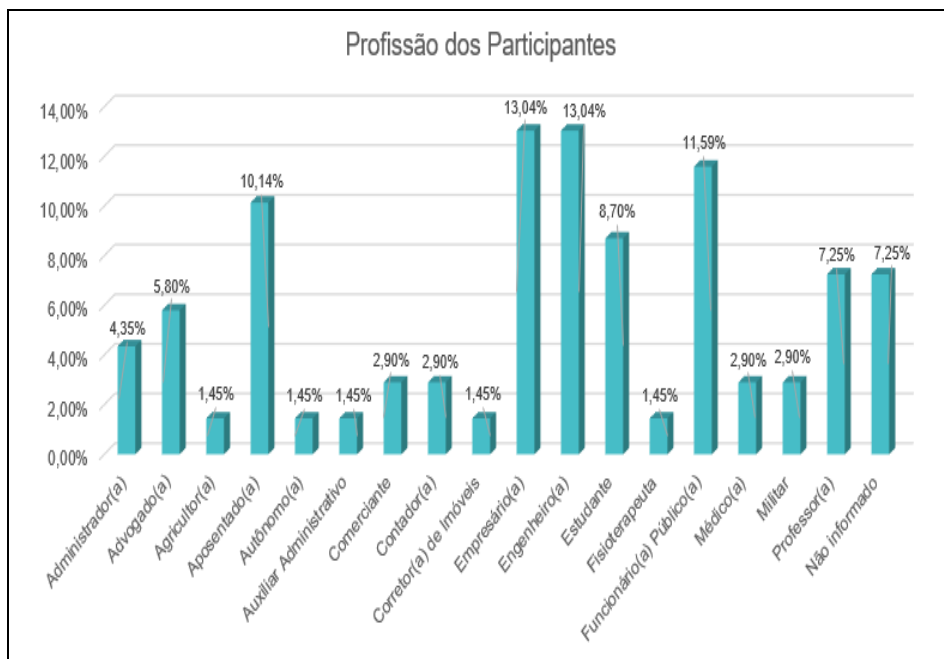
Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

Figura 2 – Participação por sexo na pesquisa.



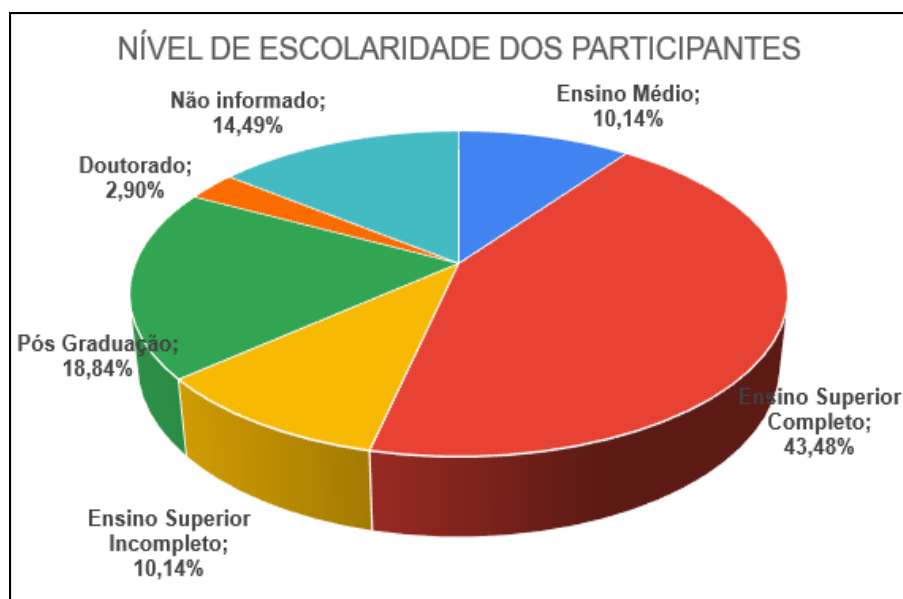
Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

Figura 3 – Profissão dos participantes da pesquisa.



Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

Figura 4 – Nível de escolaridade dos participantes da pesquisa.

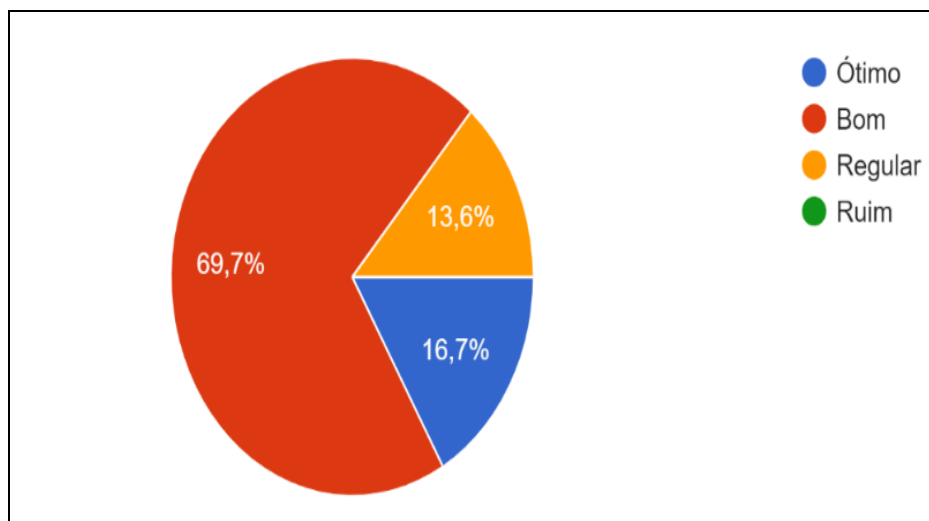


Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

Todos os participantes que responderam às questões têm acima de 18 anos, sendo que é expressiva a participação de munícipes na faixa de 40 a 64 anos, enquanto o sexo masculino representa 95,5% dos respondentes.

Sobre o nível de escolaridade, o ensino superior completo representa 43,48% dos participantes, sendo de diversas profissões como estudantes, agropecuaristas, engenheiros, funcionários públicos, médicos, militares, professores etc.

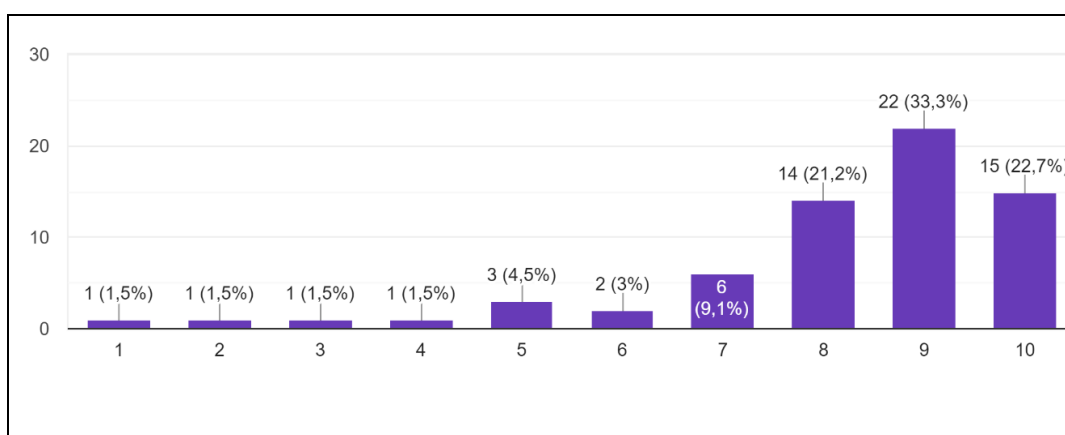
Figura 5 – Avaliação dos participantes com relação às forças de segurança do município.



Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

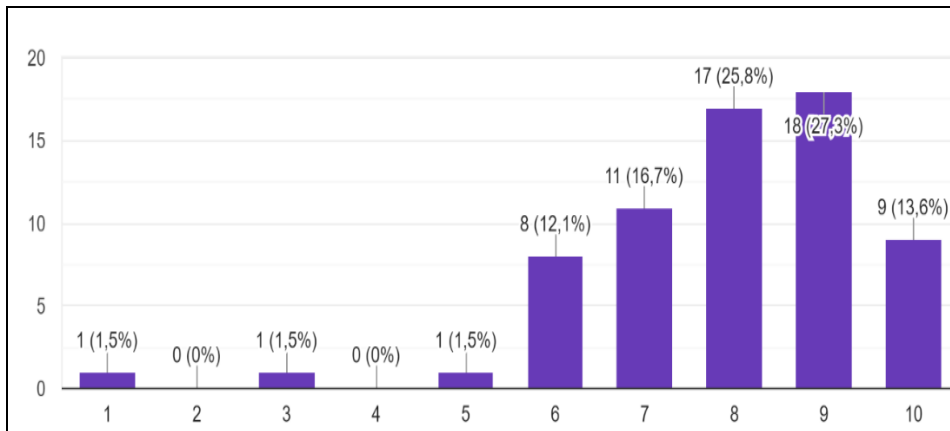
Chama a atenção que 69,7% dos participantes da pesquisa consideram a atuação das forças de segurança como “boa” e 16,7% como “ótima”. Nenhuma resposta considerou essa atuação como “ruim”.

Figura 6 – Nível de credibilidade, em uma escala de 1 a 10, do Exército Brasileiro.



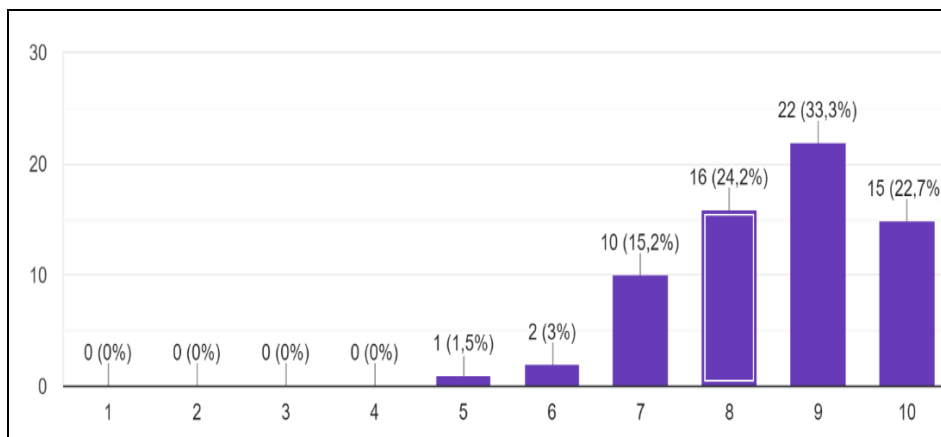
Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

Figura 7 – Nível de credibilidade, em uma escala de 1 a 10, da Polícia Rodoviária Federal.



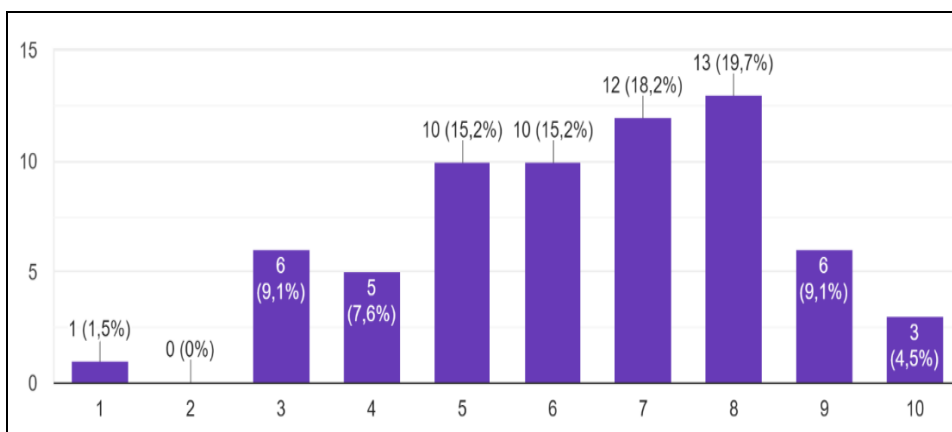
Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

Figura 8 - Nível de credibilidade, em uma escala de 1 a 10, da Polícia Federal.



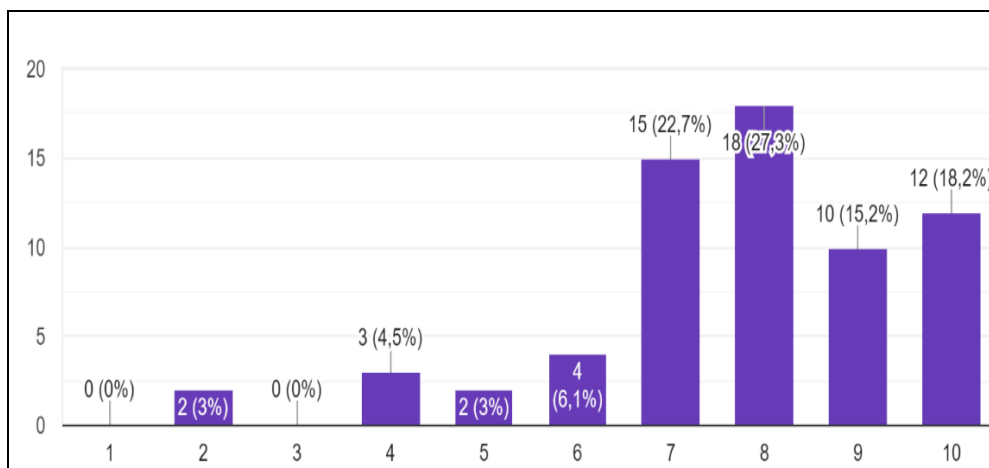
Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

Figura 9 – Nível de credibilidade, em uma escala de 1 a 10, da Polícia Civil.



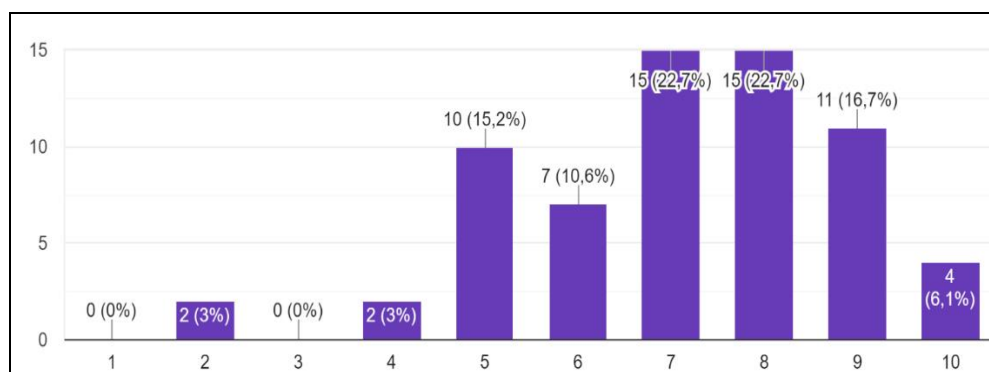
Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

Figura 10 - Nível de credibilidade, em uma escala de 1 a 10, da Receita Federal do Brasil.



Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

Figura 11 - Nível de credibilidade, em uma escala de 1 a 10, da Polícia Militar.

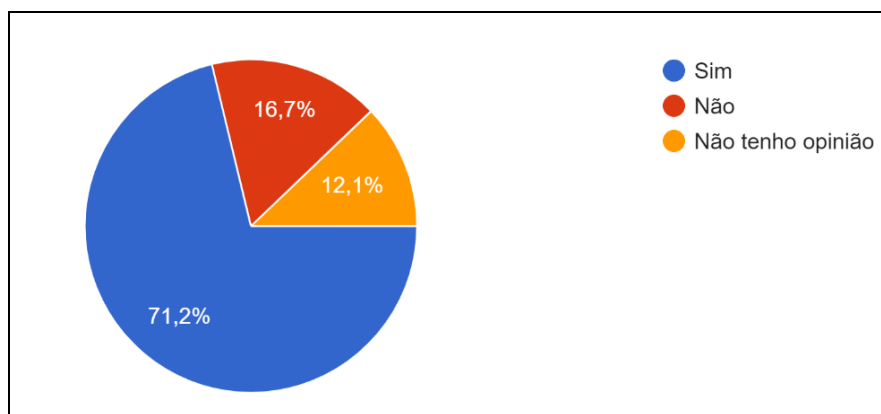


Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

No que diz respeito à credibilidade das instituições, o Exército Brasileiro e a Polícia Federal obtiveram as maiores médias, numa escala de 1 a 10, tendo porcentagens de 33,3% com a nota 9 e 22,7% com a nota 10, seguidas pela Polícia Rodoviária Federal com 27,3% e nota 9, Receita Federal do Brasil com 27,3% e a nota 8. Porém, apresenta porcentagem de 18,2%, com nota 10, a Polícia Militar possui 22,7% para as notas entre 7 e 8, respectivamente e a Polícia Civil com 18,2% e 19,7% para as notas 7 e 8.

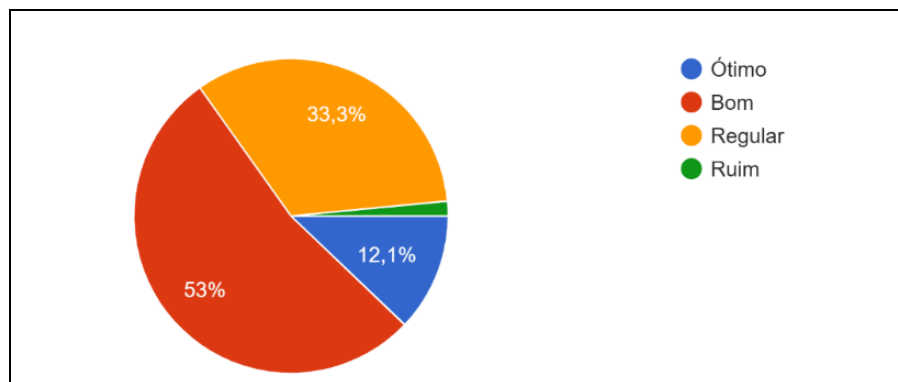
Em relação às notas mais baixas, considerando notas entre 1 a 4, a Polícia Civil obteve 18,2%; a Polícia Militar, 6%; a Receita Federal do Brasil, 7,5%; Exército Brasileiro, 4,5%; Polícia Rodoviária Federal, 3%; e a Polícia Federal, 0%.

Figura 12 – Nível de confiança dos participantes com relação às Forças de Segurança do município.



Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

Figura 13 – Avaliação dos participantes com relação à influência das instituições mencionadas no que se refere ao progresso da região.

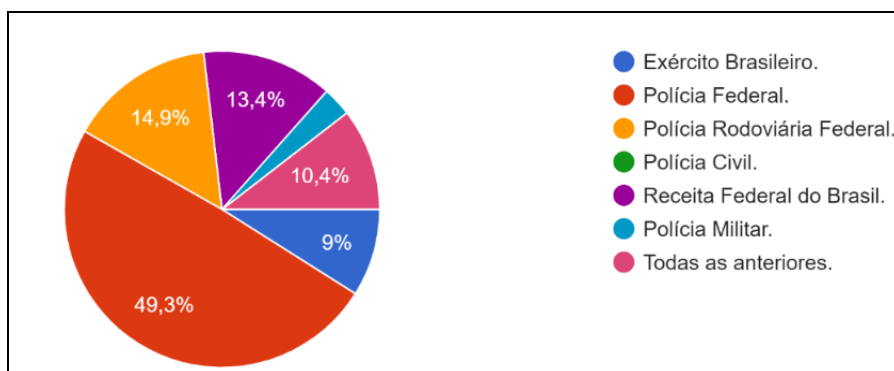


Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

No que diz respeito ao grau de confiança dos munícipes de Foz do Iguaçu em relação às instituições elencadas, 71,2% responderam que confiam na atuação das mesmas, enquanto 16,7% que não confiam. Porém 12,1% preferiram não emitir opinião.

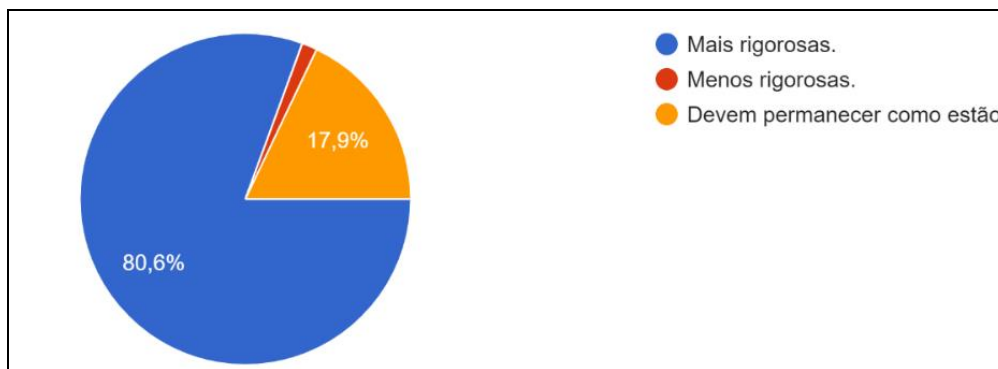
Mesmo tendo uma porcentagem elevada na confiança das instituições, 33,3% consideram como regular e 53,0% como boa a atuação das mesmas instituições no que diz respeito ao progresso da região. Somente 12,1% considerou como ótima e 1,6% consideraram como ruim.

Figura 14 – Opinião dos participantes com relação à severidade na atuação das Forças de Segurança do município.



Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

Figura 15 – Opinião dos participantes com relação à rigorosidade das Forças de Segurança do município.



Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

A Polícia Federal foi considerada a instituição que atua mais severamente na repressão aos crimes transfronteiriços na região de Foz do Iguaçu, com 49,3%, sendo seguida de longe pela Polícia Rodoviária Federal com 14,9% e Receita Federal do Brasil com 13,4%. As demais instituições somaram 22,4%.

Nota-se que o grau de credibilidade na instituição não está ligado, necessariamente, à sua atuação nos crimes transfronteiriços. Visualizamos isso no caso específico do Exército, que obteve uma nota 9, numa escala de 1 a 10, porém

obteve somente 9,0% nas respostas em relação à atuação direta nos crimes mencionados.

Mesmo as forças de segurança atuando ininterruptamente na tríplice fronteira, na visão dos participantes da pesquisa, suas atuações ainda devem ser mais rigorosas com 80,6%. Somente 18,7% responderam que as atuações devem permanecer como estão ou serem menos rigorosas.

CONCLUSÃO

Mesmo tendo uma grande diversidade dentro do universo da pesquisa, posto que não direcionamos o público escolhido, considerando as idades, profissões e níveis de escolaridade, chama a atenção que esses cidadãos consideram a atuação das forças de segurança como “boa”, em sua maioria.

A credibilidade dessas instituições para os iguaçuenses participantes da pesquisa é, de uma forma geral, alta. Dando destaque para as notas com valor 9 que obtiveram o Exército Brasileiro e a Polícia Federal com 33,3%.

Esses cidadãos ainda reforçam, segundo a pesquisa, a confiança nas forças de segurança, acham que atuam positivamente para o progresso da região e ainda esperam uma atuação mais enérgica aos crimes transfronteiriços.

Apesar de serem, na maior parte, estudantes e cidadãos economicamente ativos e empregados, é interessante notar esse grau de confiança e o que esperam desses agentes e instituições – um maior rigor em suas atuações.

Destaca-se que, no que diz respeito à segurança nas ações e no combate aos crimes transfronteiriços, essas instituições e seus agentes, para a maioria dos que responderam à pesquisa, estão realizando um bom trabalho e correspondem às expectativas propostas

Conclui-se que, diante da ambiguidade do título deste artigo “Anjos ou demônios?”, as instituições das forças de segurança e seus respectivos agentes, na região do município de Foz do Iguaçu, estão muito mais perto do céu.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: dez. 2020.

DANTAS, George Felipe de Lima Dantas; PERSINJ, Annik de; SILVA JÚNIOR, Álvaro Pereira da. O Medo do Crime. **O Alferes** (Belo Horizonte), v. 22, p. 01-138, 2007. Disponível em: <https://ibsp.org.br/obras-indicadas/o-medo-do-crime/>. Acesso em: set. 2020.

FRANK, J.; SMITH, B.; NOVAK, K. Exploring the basis of citizens' attitudes toward the police. **Police Quarterly**, v. 8, n. 2, p. 206-228, junho de 2005.

IVKOVIC, S. K. A comparative study of public support for the police. **International Criminal Justice Review**, v. 18, n. 4, p. 406-434, dezembro de 2008.

LEGIÃO da Infantaria do Ceará. 34º Batalhão de Infantaria Mecanizado (Foz do Iguaçu). **Notícias**, S/D. Disponível em: http://www.legiaodainfantariadoceara.org/leginf_34bimtz_index.html. Acesso em: nov. 2020.

MISHLER, W.; ROSE, R. What are the origins of political trust? Testing institutional and cultural theories in post- -communist societies. **Comparative Political Studies**, v. 34, n. 1, p. 30-62, fevereiro de 2001.

MOISÉS, J. A. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opinião Pública**, v. 11, n. 1, p.33-63, 2005.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir de. Dá para confiar na polícia? Confiança e percepção social da polícia no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, Ano 5, Ed. 9 Ago/set 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU. **História**. Disponível em: <https://transparencia.pmfi.pr.gov.br/cidade/historia/>. Acesso em: set. 2020.

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **Responsabilidade do Estado por atos das forças policiais**. Dissertação. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Franca, 2000. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/89906/rosa_ptr_me_fran.pdf?sequence=1. Acesso em: set. 2020.

SOUZA, Aparecida Darc de. Memórias e histórias do contrabando em Foz do Iguaçu. In: **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH- São Paulo**, julho 2011. Disponível em: [1300665218_ARQUIVO_AparecidadarcdeSouza.pdf](https://www.anpuh.org/1300665218_ARQUIVO_AparecidadarcdeSouza.pdf) (anpuh.org). Acesso em: nov. 2020.

OPERAÇÕES COORDENADAS E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O COMBATE AO TRÁFICO DE ARMAS – LEGISLAÇÃO, ESTRATÉGIAS E PERSPECTIVAS

Nei Carlos Roos Faccin¹

Polícia Federal (PF)

E-mail: neifaccin@gmail.com.

Resumo

O combate ao tráfico de armas de fogo tem sido um dos grandes desafios às Instituições de Segurança Pública do Brasil, demandando expressivos esforços, na tentativa de evitar esse tipo de crime, bem como tirar de circulação as armas irregulares usadas para o cometimento dos mais diversos tipos de delitos, não só por parte de criminosos comuns, mas, principalmente, pelas grandes facções. Apesar da legislação brasileira ser bastante restritiva ao acesso às armas, as facções criminosas continuam se armando cada vez mais. Grande parte das armas utilizadas por essas quadrilhas vem de fora do país. Sabendo que os recursos tanto humanos quanto materiais são escassos, faz-se necessário que o poder público desenvolva estratégias eficazes para o enfrentamento a essa realidade, maximizando os resultados em prol da segurança pública.

Palavras-chave: Cooperação policial; tráfico de armas; acordos internacionais; fiscalização; Polícia Federal; Comando Tripartite.

INTRODUÇÃO

O combate ao tráfico de armas de fogo tem sido um dos grandes desafios às instituições de segurança pública do Brasil, demandando expressivos esforços, na tentativa de evitar a entrada ilícita desses tipos de materiais no território nacional, bem como de tirar de circulação as armas irregulares, usadas para o cometimento dos mais diversos tipos de delitos, não só por parte de criminosos comuns, mas, principalmente, pelas grandes facções.

Apesar da implantação do chamado Estatuto do Desarmamento, através da Lei nº 10.826, de 23 de dezembro de 2003 (BRASIL, 2003), adotando uma política

¹ Polícia Federal (PF).

de restrição ao acesso e ao porte, podemos perceber o fracasso desse tipo de posicionamento, em impedir o tráfico e a circulação irregular de armas de fogo por parte de quadrilhas especializadas em assalto a banco, tráfico de drogas e crime organizado, uma vez que o número de armas de grosso calibre nas mãos dessas facções continua fora de controle e em franco crescimento.

Com isso, faz-se necessário o aprimoramento da legislação em vigor, principalmente no que tange à persecução penal, à implantação de políticas de segurança com foco no trabalho policial de inteligência e, também, à implementação de operações coordenadas entre as forças de segurança, nas regiões de fronteira, com a efetivação prática de acordos internacionais de cooperação com países fabricantes e exportadores de armas.

LEGISLAÇÃO

O controle das armas de fogo, em mãos da população brasileira, bem como a emissão de autorização de porte até o ano de 2003, eram realizados pelas Polícias Cíveis dos estados. Como cada estado tinha sua própria forma de administrar seu sistema, havia uma grande dificuldade na consulta e no controle dos dados relativos à posse e ao porte de arma. Essa condição deixou de existir com a Lei nº 10.826/2003.

O Estatuto do Desarmamento foi regulamentado pelo Decreto nº 5.123, de 1º de julho de 2004 (BRASIL, 2004), após uma intensa campanha governamental e midiática, que buscou incutir na população a necessidade de diminuir a quantidade de armas nas mãos dos cidadãos, para que os índices de criminalidade fossem diminuídos.

Trata-se de uma lei bastante restritiva em relação ao direito do cidadão de bem de possuir uma arma de fogo, prevendo, inclusive, a proibição ao porte, salvo em casos excepcionais, em que o interessado consiga comprovar sua efetiva necessidade.

O Sistema Nacional de Armas – SINARM, instituído no Ministério da Justiça, sob responsabilidade da Polícia Federal, em que estão registradas as armas de

calibres permitidos destinadas à defesa pessoal, tem circunscrição em todo o território nacional e suas competências se referem ao:

- Cadastro dos proprietários de armas de fogo;
- Cadastro das armas de fogo produzidas, importadas e vendidas no País;
- Cadastro das autorizações de porte de arma expedidas pela Polícia Federal;
- Cadastro das apreensões de armas de fogo, inclusive as vinculadas a procedimentos policiais e judiciais; dentre outras.

Existe, ainda, um segundo sistema de controle de armas em funcionamento no país. Administrado e controlado pelo Exército Brasileiro, o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (SIGMA) constitui-se de um banco de dados responsável por manter atualizado o cadastro das armas utilizadas pelos praticantes de tiro desportivo, caça e colecionismo, além das armas de propriedade dos integrantes das Forças Armadas.

Inicialmente, o Art. 35 do Estatuto previa a proibição total da comercialização de armas de fogo e munições, em todo o território nacional, salvo para os integrantes das entidades previstas no Art. 6º (basicamente os agentes públicos da área de segurança). Devido à importância desse artigo e de sua repercussão e impacto que poderia gerar sobre a indústria de armas e sobre a própria sociedade, sua eficácia foi submetida a um referendo para que a população decidisse sobre o tema.

O chamado referendo das armas foi realizado em 23 de outubro de 2005, tendo os eleitores rejeitado a proposta de proibição, com um índice de 63,94%, conforme dados da Justiça Eleitoral (TRE-MG, 2015).

Como um dos objetivos do Estatuto do Desarmamento era a diminuição do número de armas nas mãos da população, com a perspectiva de que isso viesse a diminuir os índices de criminalidade, foi instituída a chamada “Campanha do Desarmamento”, que previa a entrega voluntária de armas, por parte do cidadão, mediante uma indenização em dinheiro, as quais seriam encaminhadas ao Exército para destruição.

A primeira edição da campanha durou de julho de 2004 a outubro de 2005, sendo recolhido cerca de 464 mil armas de fogo (O TEMPO, 2008), sendo prorrogada, por diversas vezes. Nos anos subsequentes, a quantidade de armas entregues sofreu uma significativa diminuição. A possibilidade de entrega voluntária de armas à Polícia Federal permanece em vigor até a os dias atuais.

Com a instituição do SINARM, administrado pela Polícia Federal, as autorizações de porte de arma, anteriormente emitidos pelas Polícias Cíveis, foram cancelados, e se criou a necessidade de que todas as armas para defesa pessoal estivessem nele registradas. Com isso, foi tornada obrigatória a migração dos registros de armas emitidos pelas Polícias Cíveis dos estados. Através da Lei nº 11.706/2008, os proprietários receberam o prazo de 31 de dezembro daquele ano (posteriormente, prorrogado para 31 dezembro de 2009), para apresentar os processos de novo registro no SINARM, sob pena de terem suas armas consideradas irregulares e passíveis de apreensão.

Essa mesma lei previa a possibilidade de regularização das armas de calibres permitidos que não tivessem sido registradas anteriormente, bastando que seus proprietários apresentassem uma declaração registrada em cartório, relatando a origem lícita do bem.

De acordo com Beccaria (1764), para que as leis tenham sua eficácia, devem prever castigos proporcionais aos crimes praticados, não devendo ser brandas demais que possam estimular tais delitos, nem, excessivamente, cruéis que causem sofrimento desumano. O fim esperado pela aplicação da pena deve ser o de impedir o culpado a reincidir no seu crime, bem como o de desestimular seus semelhantes a cometer atos da mesma natureza, através da aplicação justa e exemplar da lei.

Com a criação da Lei nº 10.826/2003, o legislador trouxe, em seu Capítulo IV, a definição dos crimes envolvendo armas de fogo, bem como as penas a serem impostas aos seus infratores, em que podemos perceber a preocupação com o princípio da proporcionalidade entre os delitos e as suas sanções, conforme abaixo:

- Posse irregular de arma de fogo de uso permitido - Pena – detenção, de 1 a 3 anos, e multa.
- Omissão de cautela - Pena – detenção, de 1 a 2 anos, e multa.
- Porte ilegal de arma de fogo de uso permitido - Pena – reclusão, de 2 a 4 anos, e multa.
- Disparo de arma de fogo - Pena – reclusão, de 2 a 4 anos, e multa.
- Posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso restrito - Pena – reclusão, de 3 a 6 anos, e multa.
- Comércio ilegal de arma de fogo - Pena - reclusão, de 6 a 12 anos, e multa.
- Tráfico internacional de arma de fogo - Pena - reclusão, de 8 a 16 anos, e multa.

Beccaria (1764) também defende que sempre será preferível prevenir o cometimento de delitos do que punir os infratores, após o mal cometido. Para isso, as leis precisam ser justas e claras a todos os cidadãos, para que eles sejam encorajados a respeitá-la e protegê-la. Quanto mais evoluída uma sociedade, mais propensos seus cidadãos serão em respeitar as normas e princípios impostos a ela. O círculo virtuoso, advindo dessa condição, dá uma sensação de segurança, cada vez maior, ao próprio povo.

Outro fator importante para que seja evitado o cometimento de crimes é a constante vigilância por parte das instituições de segurança, encarregadas por lei a orientar, vigiar, fiscalizar, investigar e perseguir os infratores.

ATRIBUIÇÕES E ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) define, em seu Art. 144, os órgãos encarregados de prover a segurança pública, em cada um dos níveis da Federação, a saber:

- No âmbito federal, temos a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal;

- Já nos Estados e Distrito Federal, as Polícias Civil e Militar e Bombeiros Militares;

- Os municípios poderão instituir Guardas Municipais para prover a proteção de seus bens, serviços e instalações.

Dentre as suas atribuições, a Polícia Federal está encarregada de exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, atuando nos postos de fiscalização espalhados por toda a faixa de fronteira, bem como nos portos e aeroportos internacionais, coibindo todos os tipos de ilícitos, como contrabando e tráfico de drogas e de armas.

A Polícia Rodoviária Federal atua a partir de seus diversos postos de fiscalização nas rodovias federais, com uma presença que vai desde os pontos mais remotos das fronteiras terrestres até as grandes capitais, que são berço das principais facções criminosas e destino de grande parte do armamento ilegal que entra no território nacional.

As Polícias Cíveis e Militares dos estados membros também atuam, diuturnamente, no combate à criminalidade, retirando de circulação grandes quantidades de armas de fogo usadas pelos meliantes para a execução de seus delitos.

Outros órgãos também desempenham funções de vigilância, fiscalização e controle, em regiões de fronteira. Dentre eles, podemos destacar a Receita Federal do Brasil, que, com sua função de controle aduaneiro, exerce um importante papel, coibindo a entrada de materiais ilícitos em território nacional. As Forças Armadas, através de diversas operações, como Muralha, Ágata, Fronteira Sul e Verde Brasil, também realizam um excelente trabalho de fiscalização e combate aos crimes transfronteiriços (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2020).

Mesmo com todos esses esforços e com grandes somas de recursos públicos aplicados em projetos e programas de segurança, podemos observar que a criminalidade continua aumentando em nosso país. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança de 2018, (FBSP, 2018), os investimentos em segurança pública, no ano

de 2017, somaram 84,7 bilhões de reais. Apesar disso, tivemos a alarmante marca de 63.880 mortes violentas intencionais, com uma taxa de 30,8 mortes por 100 mil habitantes. Dentre os mortos, 156 eram policiais.

Ainda, de acordo com a FBSP, as apreensões de armas de fogo totalizaram, aproximadamente, 120 mil unidades, sendo que 94,9 por cento dessas armas eram ilegais, ou seja, não haviam sido registradas no SINARM ou no SIGMA.

ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO

Apesar da legislação brasileira ser bastante restritiva à posse, e, praticamente, proibitiva ao porte de armas de fogo, essa limitação atinge apenas a parcela idônea e ordeira da população, aquela que obedece às leis e que somente quer uma arma para defender sua vida, sua família e sua propriedade.

Conforme Quintela e Barbosa (2015, p. 140), “criminosos não entram em lojas para comprar armas, não preenchem fichas para registrá-las e nem as devolvem em campanhas de desarmamento”. Os criminosos contumazes, que ganham sua vida através da violência, não estão preocupados com a dificuldade imposta pelo governo ao acesso às armas. As grandes facções possuem incontáveis fuzis e metralhadoras, usados para o cometimento de seus crimes, no enfrentamento às forças de segurança e para fazer frente às facções rivais. Esse tipo de armamento não se encontra em lojas, então eles vão buscá-las no mercado negro, onde a oferta é muito mais abundante em variedade e poder de fogo.

As imagens mostradas, cotidianamente, nos telejornais e na internet, de criminosos portando fuzis, efetuando assaltos cinematográficos e enfrentando a polícia com visível superioridade, transmite uma terrível sensação de insegurança à população.

A estratégia de enfrentamento a esses grupos deve ser focada em diferentes frentes, isolando as lideranças e tirando seu poder de atuação nas áreas dominadas, estrangulando seus domínios, expropriando seus capitais, impedindo suas ações e barrando a chegada de drogas e armas até seus homens.

O crime organizado necessita de poder de fogo para se fortalecer, atuar e manter seu domínio. Uma reportagem da Revista Exame (2018) cita um relatório da Polícia Federal, mostrando que a maioria das armas longas ilegais apreendidas, no Brasil, tem origem nos Estados Unidos da América (EUA), chegando ao nosso país, por meio de três métodos:

- Contrabando da arma completa, diretamente, dos Estados Unidos para o Brasil;
- Contrabando de componentes de armas, diretamente, dos Estados Unidos para o Brasil;
- Contrabando dos Estados Unidos para o Brasil, utilizando terceiros países, especialmente: Bolívia e Paraguai e Venezuela.

Atualmente, existem acordos internacionais que permitem o rastreamento dessas armas, desde a sua origem, para tentar identificar os desvios, sendo os Estados Unidos um parceiro nesse sentido. Já com armas advindas de países do Leste Europeu, do Oriente Médio ou da China, como os famosos fuzis AK-47, essa possibilidade se torna mais difícil de se materializar devido à falta de disponibilidade de dados por parte das autoridades policiais desses países.

Sabendo que grande parte dessas armas ilícitas passam por nossas fronteiras, torna-se imperioso que as estratégias de enfrentamento levadas a cabo pelo Poder Público, também, levem em consideração a necessidade de fortalecimento das forças de segurança que atuam nessas regiões.

O Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP, lançou, em abril de 2020, o Programa VIGIA cujo objetivo é impedir a entrada de armas, drogas e produtos contrabandeados pelos cerca de 16 mil quilômetros de fronteira do país. Entre as linhas de atuação estão as operações integradas, aquisição de equipamentos, capacitações e bases operacionais com integração de sistemas.

O Programa Vigia, coordenado pela Secretaria de Operações Integradas do MJSP, inclui operações que estão sendo executadas nos estados do Paraná, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, com previsão de expansão para outros estados,

como Acre, Amazonas, Rondônia, Rio Grande do Sul. Posteriormente, outros estados fronteiriços serão integrados ao programa.

Uma importante operação, apoiada pela Secretaria de Operações Integradas (SEOPI), é a Operação Hórus, que reúne Polícia Federal, Batalhão de Polícia de Fronteira da Polícia Militar do Paraná, Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal, Exército Brasileiro e Força Nacional de Segurança Pública.

Essa operação é executada, na região de Guaíra-PR, e, segundo dados do próprio Ministério (MJSP, 2019), já evitou prejuízos de mais de R\$ 76 milhões aos cofres públicos, ao barrar a entrada de produtos contrabandeados, drogas e armas em território brasileiro. O reforço nas fronteiras com a Operação Hórus também evitou que os criminosos faturassem cerca de R\$ 3 bilhões de reais com a venda dos produtos contrabandeados.

O reflexo positivo desse tipo de ação para a sociedade não se pode medir em números, mas a sensação de segurança que a população de Guaíra e região sentiu a partir da deflagração da Operação Hórus é visível.

Diversas outras operações coordenadas têm sido levadas a cabo pelas forças de segurança, visando a atacar as quadrilhas especializadas em perpetrar seus crimes em regiões fronteiriças. São atividades em que as instituições atuam em conjunto, cada qual dentro de sua atribuição e especialidade, o que tem levado a uma eficácia maior, para atingir os objetivos de combate a esses crimes.

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

O controle sobre a fabricação e o comércio ilícito de armas de fogo e munições tem sido um desafio para as forças de segurança, em nível mundial. Segundo Rugio (2013), a Organização das Nações Unidas (ONU) tem discutido, amplamente, o tráfico ilícito de armas de fogo, alcançando avanços na regulamentação, para coibir essa prática, a exemplo da criação do Protocolo Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Suas Peças, Componentes e Munições, bem como a Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico

Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Materiais Relacionados, ambas acatadas pelo Brasil, e recepcionadas pelo nosso ordenamento jurídico.

O Brasil, como país membro da ONU, também, aderiu, em 2013, ao Tratado sobre o Comércio de Armas, ratificado pelo Congresso Nacional, no ano de 2018, o qual tem os seguintes preceitos básicos:

- Estabelecer os mais altos padrões internacionais comuns possíveis para regular ou melhorar a regulação do comércio internacional de armas convencionais;
- Prevenir e erradicar o comércio ilícito de armas convencionais e evitar o seu desvio, com o propósito de:
 - Contribuir para a paz, a segurança e a estabilidade em âmbito regional e internacional;
 - Reduzir o sofrimento humano;
 - Promover a cooperação, a transparência e a ação responsável dos Estados Partes no comércio internacional de armas convencionais, promovendo, assim, a confiança entre eles.

A Polícia Federal, através do Centro Nacional de Rastreamento, tem-se valido, grandemente, desses acordos internacionais, para efetuar o rastreamento de armas de fabricação estrangeira, apreendidas no nosso território. Os pedidos de informação seguem via INTERPOL, com a solicitação de informações quanto à fabricação e às empresas exportadoras e importadoras, na tentativa de se identificar em qual elo dessa cadeia, houve o desvio para o mercado negro.

Um importante instrumento de cooperação policial entre instituições de países vizinhos é o que ocorre na região fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai, com o chamado Comando Tripartite. Segundo Bordignon (2019), o Comando Tripartite é considerado um mecanismo formal de cooperação policial internacional local, existente na região da Tríplice Fronteira. Em funcionamento desde 1996, congrega instituições policiais e de inteligência dos três países.

Seus objetivos principais são:

a) o intercâmbio de informações úteis, oportunas e confiáveis para as organizações de segurança, que contribuam para a planificação de ações para a região;

b) o desenvolvimento de um Sistema Integrado de Informações de Segurança;

c) fomentar intercâmbios interinstitucionais de caráter profissional e

d) desenvolver mecanismos orientados a prevenir e solucionar, em função das suas capacidades, fatos e fenômenos que possam sobrevir como consequência de todo tipo de delitos e infrações, respeitados o marco legal de cada país.

Uma marcante operação de cooperação, possibilitada pelo Comando Tripartite, foi a Operação Resposta Integrada, levada a cabo, após o assalto cinematográfico, ocorrido em *Ciudad del Este* (Paraguai), contra a empresa de transporte de valores PROSEGUR, no dia 24 de abril de 2017. Bordignon (2019), Delegado de Polícia Federal, que à época dos fatos era o Chefe da Delegacia da Polícia Federal, em Foz do Iguaçu, também coordenador brasileiro do Comando Tripartite, relata que as redes horizontais de comunicação e cooperação foram decisivas para que as informações sobre o fato fossem, rapidamente, transmitidas às forças de segurança do Brasil e Argentina, que logo se prepararam para uma possível fuga dos criminosos em direção a esses países.

Parte da quadrilha cruzou o Lago de Itaipu, nas proximidades de Itaipulândia/PR, tendo logo entrado em confronto com as forças policiais, que já estavam de prontidão na região. O contato entre os fugitivos e policiais deu-se em diversos pontos, com abordagens e rápidos tiroteios, que resultaram em várias prisões, apreensões de muitas armas de fogo, do dinheiro roubado, e, inclusive, houve morte de alguns bandidos.

Também, durante a Operação Resposta Integrada, através da coordenação do Comando Tripartite, foi possível que o Núcleo Técnico-Científico da Delegacia de Polícia Federal, em Foz do Iguaçu, com a devida autorização do Sr. Ministro da Justiça do Brasil, para que em apoio à Polícia Nacional Paraguaia realizasse a

perícia da casa utilizada pela quadrilha, de vários veículos e do local de crime no Paraguai, buscando e coletando mais de duzentos vestígios de DNA e impressões digitais, que se revelaram importantes elementos de prova para a identificação e condenação dos indivíduos envolvidos no assalto. As provas puderam ser compartilhadas entre os dois países.

O Governo Federal, atento à necessidade de integrar as forças encarregadas da aplicação da lei, inaugurou, em dezembro de 2019, o primeiro Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF). Segundo o então Ministro da Justiça e Segurança Pública, Sérgio Moro, (MJSP, 2019) o chamado *fusion center* é inspirado em um modelo norte-americano e reunirá agentes de várias instituições de segurança e órgãos encarregados da aplicação da lei.

Funcionando nas instalações do Parque Tecnológico da Itaipu Binacional, o CIOF irá integrar os bancos de dados de todas essas instituições, possibilitando uma fluidez de informações e dados de inteligência, na busca de uma maior agilidade em operações de combate ao crime. Também, está prevista a integração, nesse mesmo Centro, de forças de segurança dos países do Mercosul.

Fruto de cooperação internacional, a Polícia Federal deflagrou, no ano de 2019, a Operação Palak, em conjunto com autoridades argentinas e o ICE/DHS (Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos). Segundo dados da página de notícias da própria Polícia Federal na Internet (POLÍCIA FEDERAL, 2019), a referida operação desarticulou uma organização criminosa responsável pelo tráfico da Argentina para o Brasil, resultando na apreensão de mais de 2.500 armas e artefatos, além de 30.000 cartuchos de munição, durante os oito meses de trabalho conjunto. As investigações mostraram que as armas vinham da Europa e Estados Unidos, passavam pela Argentina ou Paraguai e tinham como destino facções criminosas de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Outro exemplo prático de cooperação internacional deu-se durante a chamada Operação Fronteira (POLÍCIA FEDERAL, 2020), deflagrada em 1º de dezembro de 2020, em que a Polícia Federal conseguiu identificar um importante fornecedor de armas para o crime organizado, que atuava a partir de *Ciudad del*

Este, no Paraguai. Em conjunto com o Ministério Público Federal (MPF) e a Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai, contando com o apoio do Núcleo de Cooperação Policial Internacional (Interpol/RJ) e da Adidância da PF em Assunção/PY, foram cumpridos três mandados de prisão, expedidos contra os traficantes, dentre eles o cidadão paraguaio responsável pelo envio das armas para o Brasil.

CONCLUSÃO

A experiência policial tem mostrado que operações coordenadas, envolvendo as diversas instituições de segurança, podem trazer resultados mais promissores às políticas públicas, pois devido às diferentes atribuições, especificidades, equipamentos e especializações, cada um desses atores contribui com sua parcela, complementando e apoiando o trabalho do outro ente. Esse processo sinérgico torna mais eficaz o trabalho policial, com economia de recursos e com melhores resultados para a sociedade.

Os acordos de cooperação internacional, também, são importantes ferramentas no combate às quadrilhas especializadas no tráfico de armas de fogo, possibilitando a troca de informações e, até mesmo, operações policiais conjuntas, com o apoio e participação de órgãos de segurança de outros países.

As políticas públicas de combate à criminalidade devem ser, cada vez mais, aprimoradas e atualizadas, pois sabemos que as quadrilhas também estarão sempre buscando especialização e tentando identificar falhas na legislação e na estratégia policial, para conseguir seus objetivos. Somente com trabalho de inteligência, ações coordenadas e um sistema legal forte e atuante, poderemos avançar nessa árdua missão de levar segurança à sociedade.

REFERÊNCIAS

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. Edição eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Mores. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/eb000015.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BORDIGNON, Fabiano. **As Cooperações Policiais Internacionais em Fronteiras, do Local ao Global: o Comando Tripartite na Tríplice Fronteira de Argentina, Brasil e Paraguai.** 2019. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação Sociedade, Cultura e Fronteira, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Foz do Iguaçu, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Imprensa Nacional, 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.826**, Imprensa Nacional, 2003.

BRASIL. **Decreto nº 5.123**, Imprensa Nacional, 2004.

BRASIL. **Lei nº 11.706**, Imprensa Nacional, 2008.

FBSP, **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019.** Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2018.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Exercícios e Operações.** 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes>. Acesso em: 15 nov. 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Ministério da Justiça e Segurança Pública prioriza ações integradas nas Fronteiras.** 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1568409245.88>. Acesso em: 22 nov. 2020

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Primeiro Centro Integrado de Operações de Fronteira é inaugurado em Foz do Iguaçu.** 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2019/12/primeiro-centro-integrado-de-operacoes-de-fronteira-e-inaugurado>. Acesso em: 01 dez. 2020.

MOURA, R. S. F. de. Controle de armas de fogo no Brasil, criminalidade e autodefesa. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 305-324, outubro 2016.

O TEMPO. **Desarmamento: Campanha está de volta.** 2008. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/cidades/desarmamento-campanha-esta-de-volta-1.295584>. Acesso em: 20 nov. 2020.

POLÍCIA FEDERAL. **Cooperação Internacional entre Brasil, Argentina e EUA desarticula organização que traficava armas.** 2019. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2019/06/cooperacao-internacional-entre-brasil-argentina-e-eua-desarticula-organizacao-que-trafficava-armas>. Acesso em: 25 nov. 2020.

POLÍCIA FEDERAL. **PF deflagra Operação Fronteira contra o tráfico internacional de armas.** 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt->

br/assuntos/noticias/2020/12-noticias-de-dezembro-de-2020/pf-deflagra-operacao-fronteira-contra-o-traffic-internacional-de-armas. Acesso em: 02 dez. 2020.

QUINTELA, Flávio.; BARBOSA, Bene. **Mentiram para mim sobre o Desarmamento**, pag. 85, Vide Editorial, 2015.

REVISTA EXAME. **PF**: EUA são principal fonte de armas para o crime no Brasil. 2018. Disponível em <https://exame.com/brasil/pf-eua-sao-principal-fonte-de-armas-para-o-crime-no-brasil/>. Acesso em: 22 nov. 2020.

RUGGIO, Rodrigo A. P. **O Direito Internacional e as Armas Convencionais: Desafios de Regulamentação**, 2013. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos>. Acesso em: 20 nov. 2020.

TRE-MG. **Os 10 anos do Referendo das Armas**. 2015. Disponível em: <https://www.tre-mg.jus.br/o-tre/memoria-eleitoral/historia-e-memoria/os-10-anos-do-referendo-das-armas>. Acesso em: 20 nov. 2020.

A IMPLEMENTAÇÃO DA LGPD, NAS EMPRESAS BINACIONAIS, EM REGIÕES DE FRONTEIRA, A PARTIR DE ESTUDOS SOBRE A ITAIPU BINACIONAL

Aicha de Andrade Quintero Eroud¹
Erika Patrícia de Souza Davies²
Manuel David Masseno³

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo verificar a necessidade da implementação da Lei Geral da Proteção de Dados – LGPD, às empresas binacionais, localizadas nas regiões fronteiriças, tendo como objeto de estudo a Itaipu Binacional. *In casu*, a problemática reside na vigência e aplicação de uma lei pátria em território *sui generes*. Por se tratar de lei em vigor, todas as empresas devem observá-la, sob pena de sanção, em caso de descumprimento dos preceitos legais. A análise partirá dos estudos pautados no Tratado que constituiu a Itaipu Binacional, bem como no seu regimento interno, a *Ley que Reglamenta la Información de Carácter Privado* – legislação paraguaia, e obras bibliográficas pertinentes ao caso. Elege-se, para a composição textual, o método indutivo. Utiliza-se como técnica de pesquisa a bibliográfica e a documental.

Palavras-chave: ITAIPU; LGPD; fronteiras.

INTRODUÇÃO

A importância deste estudo compreende a necessidade de implementação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD, por todas as empresas nacionais que lidam com tratamento de dados pessoais⁴. O descumprimento das normas

¹ Advogada especialista em privacidade e proteção de dados. Presidente da Comissão de Direito Digital e Proteção de Dados da OAB Subseção Foz do Iguaçu (triênio 2022/2024). Membro Correspondente da Comissão Especial de Privacidade, Proteção de Dados e Inteligência Artificial da OAB Seção São Paulo (Triênio 2022/2024). Membro Titular do Comitê de Proteção de Dados do Instituto Brasileiro de Consumidores e Titulares de Dados. Diretora de Direitos Humanos do IDESF. Coordenadora do curso de Direito e do Núcleo de Práticas Jurídicas do CESUFOZ e Professora de Direito CESUFOZ e UNIFOZ. E-mail: aichaeroud@hotmail.com.

² Advogada. Graduada em Direito pela UNIFOZ. E-mail erikadaviesadv@gmail.com.

³ Professor Adjunto e Encarregado da Proteção de Dados do I. Politécnico de Beja, em Portugal, onde também integra as Coordenações do Laboratório UbiNET _ Segurança Informática e Cibercrime e do MESI - Mestrado em Engenharia de Segurança Informática. E-mail: masseno@ipbeja.pt.

⁴ “Assim, a proteção de dados é voltada apenas para a personalidade das pessoas naturais, não sendo aplicada a proteção de dados de pessoas jurídicas”. KOHLS, Cleize; DUTRA, Luiz Henrique; WELTER, Sandro. **LGPD**: da teoria a implementação nas empresas. 1. ed. São Paulo: Rideel, 2021, p. 20.

estabelecidas pela LGPD pode irradiar responsabilidades, que variam, conforme a gravidade da infração, como veremos.

No Brasil, todavia, há empresas de natureza binacional, sendo pertinente observar a efetivação e a aplicabilidade desse sistema normativo a essas empresas, emantadas pelo Direito Internacional, com a intenção de direcioná-las ao “estar em conformidade”, protegendo-as de eventuais sanções decorrentes da inobservância da legislação pátria.

In Casu, a Itaipu Binacional é revestida por personalidade jurídica de Direito Internacional Público, regida pelas regras do tratado que a criou⁵, necessitando, por isso, de atenção especial em relação à temática⁶.

O cerne da questão reside no tratamento dos dados pessoais, com base na LGPD – legislação pátria – transcendendo as fronteiras Brasil/Paraguai. Nesse sentido, há de se observar a existência da necessidade de uma lei brasileira vigorar em território *sui generis*. Também, será abordada a aplicabilidade da legislação paraguaia, designadamente, a *Ley que Reglamenta la Información de Carácter Privado*, n.º 1.682, de 16 de janeiro de 2001.

Com base no exposto, o problema de pesquisa deste estudo parte da seguinte indagação: Como será implementada a LGPD nas empresas binacionais, com sede em regiões fronteiriças, mais especificamente, na Itaipu Binacional?

A hipótese provisória dessa indagação reside na necessidade da implementação de uma lei brasileira – LGPD – a uma empresa binacional (Brasil/Paraguai), de natureza *sui generis*, a qual segue o tratado que a originou. Muito embora a observação aos ditames legais sejam dever de todos, pessoas físicas e jurídicas, no caso em análise, há peculiaridades que devem ser observadas.

O objetivo geral consiste em averiguar como será a implementação da LGPD, nos casos das empresas de natureza binacional, considerando que estas são comuns

⁵ O Tratado de Itaipu pode ser encontrado em: <https://www.itaipu.gov.br/sites/default/files/u13/tratadoitaipu.pdf>. Acesso em: 22 de jun. de 2021

⁶ Sobre análise da natureza jurídica da Itaipu, o presente estudo utiliza a obra: ITAIPU Binacional (Brasil). Diretoria Jurídica. **Natureza Jurídica da ITAIPU**. Curitiba: ITAIPU Binacional, 2004.

a dois Estados. No presente estudo, será abordada, especificamente, a Itaipu Binacional, empresa, juridicamente, respaldada pelo regime jurídico de Direito Internacional Público e regida pelo tratado que a constituiu.

Os objetivos específicos são: a) analisar a natureza jurídica da Itaipu, observando a sua localização, em território fronteiriço; b) compreender o tratado que constituiu a Itaipu atinente à aplicação das leis dos países que a compõem e; c) verificar os efeitos da LGPD na Itaipu, como empresa binacional.

O critério metodológico elegido, para compor o texto, é o indutivo⁷ cuja premissa menor é compreender o Tratado da Itaipu, e, assim, verificar a implementação da LGPD na Itaipu Binacional, considerando sua natureza jurídica, premissa maior. As técnicas de pesquisas utilizadas são as documentais e as bibliográficas⁸.

A NATUREZA JURÍDICA DA ITAIPU: UMA EMPRESA BINACIONAL, EM REGIÃO DE FRONTEIRAS

Os fluxos da sociedade global vêm tornando-se uma constante, cada vez mais, presente, aproximando os países, e criando relações internacionais mais estreitas entre estes. Esse cenário evidencia a interdependência entre os Estados contemporâneos⁹, cada qual declina parte de sua soberania em prol do bem comum global. Esse fenômeno decorre, com base nas necessidades de cooperações internacionais, para o desenvolvimento dos países, bem como para solucionar diversas situações.

⁷ “[...] base lógica da dinâmica da Pesquisa Científica que consiste em pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 13. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015, p. 213.

⁸ “[...] Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 215.

⁹ “Uma das características fundamentais do Estado contemporâneo consiste no fato de que este deixou de ser apenas o controlador de atividades sociais e jurídicas, para transformar-se, efetivamente, em empresário. É o Estado-empresário mesmo quando as constituições, liricamente, anunciam que as atividades econômicas devem ser confiadas, prioritariamente, à iniciativa privada”. REALE, Miguel. A estrutura jurídica de Itaipu. Texto originalmente publicado na Revista Problemas Brasileiros, ago. 1974, p. 3 a 8. ITAIPU Binacional (Brasil). Diretoria Jurídica. **Natureza Jurídica da ITAIPU**. Curitiba: ITAIPU Binacional, 2004, p. 51.

Quanto à territorialidade do Estado, já não há de se cogitar o limite geográfico como delimitador de aplicação das normas jurídicas, haja vista que não é somente o Estado o instituidor de ordenamentos jurídicos (CAVALCANTI, 2020, p. 40). Nesse sentido, o mundo rompe com suas fronteiras¹⁰, as quais eram vistas como grandes muralhas de castelos, mas, atualmente, as configuram como pontes que dão acesso ao trânsito de pessoas e mercadorias, sob a perspectiva transnacional. Adicionalmente, surgiram várias empresas transnacionais e binacionais, ressaltando a importância da elaboração de tratados e acordos no plano internacional.

A Itaipu Binacional¹¹ – objeto do presente estudo – é um exemplo de empresa binacional revestida por personalidade jurídica de Direito Internacional Público, regida pelas regras do tratado que a criou. De acordo com a ementa do processo 033/C/77 (ITAIPU, 2004, p. 13):

A entidade binacional denominada Itaipu, criada diretamente pelo Tratado entre Brasil e Paraguai, de 26 de abril de 1973, constitui uma empresa juridicamente internacional, consistente em uma pessoa jurídica emergente no campo do direito internacional público, por ser decorrente de um Tratado, com a vocação e a finalidade específica de desempenho de atividade industrial, como concessionária de serviço público internacional, comum a dois Estados.

A Itaipu Binacional está situada numa região transfronteiriça, mais especificamente, nas cidades de Foz do Iguaçu/BR e *Ciudad Del Este/PY*, constituindo-se em condomínio de âmbito internacional, pertencente a ambos os países. Por tanto, possui territorialidade *sui generis*¹²; no entanto, as fronteiras e a

¹⁰ “As fronteiras geográficas, cada vez mais ligadas a aspectos meramente simbólicos, não representam grande obstáculo à livre circulação pessoas, de serviços, de bens, de capitais, de informação e, principalmente, dos dados”. CAVALCANTI, Natália Peppi. **Acesso a dados além das fronteiras**: a cooperação jurídica internacional como solução para o (aparente) conflito de jurisdições. Coordenadores: Luiz Rodrigues Wambier, Fábio L. Quintas, Georges Abboud. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 40.

¹¹ “Deve, assim, ficar bem entendido que o qualitativo “Binacional”, constante da denominação desse ente, não significa que sua capacidade jurídica se projete apenas nos dois países que o constituíram; “Itaipu” é binacional quanto à sua origem, mas internacionalmente em sua capacidade de Direito”. FRONTINI, Paulo Salvador. Itaipu Binacional: novo tipo de empresa? Texto originalmente publicado na Revista de Direito Mercantil, nº 15/16, 1974. ITAIPU Binacional (Brasil). Diretoria Jurídica. **Natureza Jurídica da ITAIPU**, Curitiba: ITAIPU Binacional, 2004, p. 71.

¹² GRAU, Roberto Eros. Parecer, 2002 *in* ITAIPU Binacional (Brasil). Diretoria Jurídica. **Natureza Jurídica da ITAIPU**. Curitiba: ITAIPU Binacional, 2004, p. 89.

soberania de cada país permanecem. Sobre o tema, Miguel Reale (ITAIPU, 2004, pp. 54-55) explicou que a Itaipu:

[...] constituirá um “território comum”, dotado de livre trânsito e circulação para pessoas e bens (Tratado, Art. XVII, § 2º), independentemente da nacionalidade de seus dirigentes e empregados. Isto não obstante, não houve qualquer alteração na linha de fronteira entre as duas nações [...].

Consequentemente, se trata de um complexo de estruturas edificadas à luz do Direito Internacional Público; assim, “[...] a ITAIPU Binacional é empresa pública internacional, criada num bojo de um tratado celebrado entre o Brasil e o Paraguai, voltada à exploração de um bem público em relação ao qual, os dois Estados atuam como “condôminos””. (GRAU, 2004, p. 86 *apud* ITAIPU).

Ademais, a Itaipu surgiu da vontade de dois Estados soberanos e, consequentemente, de um tratado entre estes, é dotada de plena capacidade jurídica e patrimonial, conta com vontade própria, não se confunde com as pessoas ou membros que a criou, tem administração própria, e persegue objetivo específico (FRONTINI, 2004, p. 70 *apud* ITAIPU).

Quanto aos atos preparatórios do regime aplicável à Itaipu, destaca-se a Ata do Iguaçu, celebrada em 1966, na cidade de Foz do Iguaçu, a qual foi assinada pelo Brasil e Paraguai. Nesta, houve a manifestação “[...] em reafirmar a tradicional amizade entre os dois Povos irmãos, amizade fundada no respeito mútuo e que constitui a base indestrutível das relações entre os dois países”. Ainda, no mesmo documento, também, exprimiram “[...] o vivo desejo de superar, dentro de um mesmo espírito de boa vontade e de concórdia, quaisquer dificuldades ou problemas, achando-lhes solução compatível com os interesses de ambas as Nações” (ITAIPU, 2005, p. 15).

Como é sabido, o Rio Paraná¹³ é o principal rio dos que compõem a Bacia do Prata¹⁴, sua localidade possui relevância geopolítica, e que foi palco de antagonismos históricos entre o Brasil e Argentina, desde tempos de dominação luso-espanhola, por questões geopolíticas. Para garantir a política de cooperação entre os países signatários do Tratado de Itaipu e a Argentina – países que se encontram na Bacia do Prata – estes assinaram o Acordo Tripartite, em 1979, à época, na *Ciudad Presidente Stroessner*, hoje, denominada por *Ciudad Del Este/PY*.

Ainda, a Itaipu foi constituída pelos capitais advindos de participações iguais pela Eletrobrás (Brasil) e Ande (Paraguai)¹⁵; todavia, considerando a estrutura jurídica *sui generis* da Itaipu, ambas as empresas não possuem a prerrogativa de alterar o Estatuto, sem autorização dos dois Governos (REALE, 2004, p. 54 *apud* ITAIPU).

¹³ “O Rio Paraná (que significa “como o mar” ou “parecido com o mar”, em Tupi) é o principal formador da Bacia do Prata. Quando considerado em sua extensão total até a foz do Rio Prata, na cidade de Buenos Aires, é o oitavo maior rio do mundo em extensão (4.880 km) e o maior da América do Sul depois do Amazonas. É, ainda, o décimo maior do mundo em vazão, drenando boa parte do centro-sul da América do sul, incluindo parte de cinco estados do Brasil. [...] Em seu percurso, logo após a confluência com o rio Paranapanema, o Paraná passa a banhar também o estado de mesmo nome. Mais a jusante, exatamente onde foi formado o reservatório de Itaipu, passa a demarcar a fronteira entre Brasil e Paraguai, numa extensão de 190 km até a foz do rio Iguaçu. Neste trecho, vale destacar uma sub-bacia de grande interesse para Itaipu, que drena parte da rede hidrográfica do território paranaense diretamente ao seu reservatório: a Bacia do Paraná III. Possui 8.000km² e envolve, total ou parcialmente, 28 municípios do estado do Paraná e um do Mato Grosso do Sul”. ITAIPU Binacional.

Rio Paraná. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/energia/rioparana#:~:text=Na%20conflu%C3%Aancia%20do%20rio%20Paraguai,%2C%20com%203.190.000%20km2>. Acesso em: 23 jan. 2021.

¹⁴ “Com uma área de mais de 3,1 milhões de km² a Bacia tem a população distribuída da seguinte maneira: 100% do Paraguai; quase 90% do Uruguai; mais de 80% da Argentina; 55% da Bolívia e 54% do Brasil. Buenos Aires, Montevideu, Assunção e Brasília, quatro capitais, têm seu território na Bacia”. ECOA. **Bacia do Prata**. Publicado em: 16 de jul. de 2018. Disponível em: <https://ecoa.org.br/bacia-do-prata/>. Acesso em: 23 jan. 2021.

¹⁵ “A continuidade dos trabalhos foi viabilizada com a assinatura de um convênio de cooperação em 10 de abril de 1970, entre a Ande, a Eletrobrás e a comissão mista. Por esse convênio, a Ande e a Eletrobrás ficaram responsáveis pela realização e financiamento dos estudos da barragem na região, ou seja, pela concretização das decisões da Comissão Mista. [...] O primeiro passo para a execução do Tratado de 1973, ou seja, a integralização de cem milhões de dólares norte-americanos do capital de Itaipu Binacional, ocorreu apenas em setembro de 1974. A Eletrobrás investiu 50 milhões de dólares, cuja origem foi o Fundo de Eletrificação Federal; já a Ande tomou 50 milhões de dólares do Banco do Brasil”. Espósito Neto, Tomaz. **Itaipu e as relações brasileiro-paraguaias de 1962 a 1979: fronteira, energia e poder**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2020, p. 148 e p. 172. Não

Quanto à aplicabilidade da ordem jurídica pátria, o Supremo Tribunal Federal, em recente decisão, reconheceu a prevalência do Tratado de Itaipu e seus anexos sobre a legislação brasileira, de forma que¹⁶:

Por unanimidade, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que a natureza jurídica da Itaipu Binacional impede sua submissão à legislação brasileira, devendo prevalecer o tratado firmado em 26/4/1973 entre Brasil e Paraguai para o aproveitamento hidrelétrico dos recursos hídricos do Rio Paraná. A decisão foi tomada no julgamento conjunto das Ações Cíveis Originárias (ACOs) 1904, 1905 e 1957, em sessão virtual do Plenário finalizada em 4/9, nos termos do voto do relator, ministro Marco Aurélio. Nas ações, o Ministério Público Federal (MPF) pretendia a aplicação à Itaipu da legislação nacional sobre hidrelétricas para tomada de contas, contratação de obras, serviços e bens e gestão de pessoal. Mas, de acordo com o relator, nos termos do tratado constitutivo da empresa, "não há como fugir à configuração supranacional da hidrelétrica, no que afastada qualquer tentativa de tê-la como integrante da administração pública brasileira".

Com supedâneo nas abordagens supramencionadas, extrai-se a importância da análise relativa à conjuntura jurídica da Itaipu Binacional, para compreender o seu funcionamento, voltado às questões de Direito. Trata-se da maior geradora de energia elétrica do mundo e da segunda maior usina hidrelétrica do planeta, sendo a primeira localizada na China, denominada por Três Gargantas.

BREVE ANÁLISE SOBRE A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E PARAGUAIA SOBRE PROTEÇÃO DOS DADOS PESSOAIS

Como já visto, a compreensão acerca da criação da Itaipu Binacional, bem como sobre a natureza jurídica que a compõe se fazem relevantes para a análise da aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – legislação brasileira – sob um território *sui generis*.

Efetivamente, a LGPD já está em vigor, no Brasil, e os agentes de tratamento de dados que não observarem os preceitos enunciados pela lei poderão sofrer sanções administrativas, previstas no artigo 52 da mencionada lei, dentre as quais se destaca a:

II. multa simples, de até 2% (dois por cento) do faturamento da pessoa jurídica de direito privado, grupo ou conglomerado no Brasil no seu último exercício,

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Itaipu Binacional se submete apenas a tratado firmado entre o Brasil e Paraguai**. Publicado em: 14 de set. de 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=451642>. Acesso em: 24 jan. 2021.

excluídos os tributos, limitada, no total, a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) por infração.

Outras sanções previstas podem culminar em advertência (I, art. 52), multa simples de até 2% do faturamento anual, limitada ao valor de cinquenta milhões de reais, por infração (II, art. 52)¹⁷, multa diária (III, art. 52), publicização da infração (IV, art. 52), bloqueio dos dados pessoais (V, art. 52), eliminação dos dados pessoais (VI, art. 52), suspensão parcial do funcionamento do banco de dados (X, art. 52), suspensão do exercício da atividade de tratamento dos dados (XI, art. 52) e proibição total ou parcial do tratamento de dados (XII, art. 52).

Considerando que a lei deve ser cumprida por todos, cabe salientar que o cerne da problemática do presente estudo se insere na implementação da LGPD à Itaipu Binacional, levando em conta as especificidades desta. Se, por um lado, o Brasil tem, em vigência, a LGPD, por outro, o Paraguai possui, em vigor, a *Ley que Reglamenta la Información de Carácter Privado*, n.º 1.682, de 16 de janeiro de 2001.

O artigo 1º da supramencionada lei paraguaia determina que “*Toda persona tiene derecho a recolectar, almacenar y procesar datos personales para uso estrictamente privado*”¹⁸. Na sequência, o artigo 3º anuncia que:

Artículo 3º. Es lícita la recolección, almacenamiento, procesamiento y publicación de datos o características personales, que se realicen con fines científicos, estadísticos, de encuestas y sondeos de la opinión pública o de estudio de mercados, siempre que en las publicaciones no se individualicen las personas o entidades investigadas.

Notadamente, a lei paraguaia menciona, em seu artigo primeiro, “toda pessoa”, abarcando, desse modo, as físicas e jurídicas, as quais são trazidas à baila no decorrer do texto legal. A menção do “uso estritamente privado” direciona a

¹⁷ “Dispõe o art. 53, bem como seus parágrafos, da LGPD que a autoridade nacional definirá, por meio de regulamento próprio sobre sanções administrativas a infrações a LGPD, que deverá ser objeto de consulta pública, as metodologias que orientarão o cálculo do valor-base das sanções de multa”. KOHLS, Cleize; DUTRA, Luiz Henrique; WELTER, Sandro. **LGPD: da teoria a implementação nas empresas**. 1. ed. São Paulo: Rideel, 2021, p. 92.

¹⁸ PARAGUAY. *Ley que Reglamenta la Información de Carácter Privado*, **Ley nº 1.682**, de 16 de enero de 2001. Disponível em: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1760/ley-n-1682-reglamenta-la-informacion-de-caracter-privado>. Acesso em: 17 fev. 2021.

compreensão de que os dados pessoais recolhidos não podem ser objetos de negociação ou repassados para demais pessoas (jurídicas ou físicas).

Há, todavia, uma evidente carência acerca da proteção desses dados. Tal fenômeno ocorre, pois a lei paraguaia carece de fundamentos específicos, assim como os abarcados pelo artigo 2º da LGPD¹⁹, bem como não traz em seu bojo o contexto da aplicação do tratamento de dados, inclusive, por meio digital, como faz a lei brasileira em seu artigo 1º²⁰. Também, se destaca a ausência de princípios estruturais, como se tem exposto no art. 6º da LGPD²¹.

¹⁹ “Art. 2º A disciplina da proteção de dados pessoais tem como fundamentos: I - o respeito à privacidade; II - a autodeterminação informativa; III - a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião; IV - a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem; V - o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação; VI - a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e VII - os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais”. BRASIL. Lei Geral da Proteção de Dados Pessoais, **Lei nº 13.709**, de 14 de agosto de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Brasília, 2018. Acesso em: 17 fev 2021.

²⁰ “Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural”. BRASIL. Lei Geral da Proteção de Dados Pessoais, **Lei nº 13.709**, de 14 de agosto de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Brasília, 2018. Acesso em: 17 fev. 2021.

²¹ “Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios: I - finalidade: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades; II - adequação: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento; III - necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados; IV - livre acesso: garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais; V - qualidade dos dados: garantia, aos titulares, de exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento; VI - transparência: garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial; VII - segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão; VIII - prevenção: adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais; IX - não discriminação: impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos; X - responsabilização e prestação de contas: demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas”. BRASIL. Lei Geral da Proteção de Dados Pessoais, **Lei nº 13.709**, de 14 de agosto de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Brasília, 2018. Acesso em: 17 fev. 2021.

Tais preceitos invocam a humanização e importância dos dados pessoais, os quais recebem o devido valor, considerando que estes integram parte da pessoa humana. Dessa forma, uma vez violados, atingem, diretamente, os direitos fundamentais de seu titular. Partindo desse raciocínio, os dados pessoais nada mais são do que a extensão de seus titulares, e, por isso, devem receber tratamento legal em consonância com sua devida importância, coroando os ditames constitucionais.

Já o artigo 3º da *Ley que Reglamenta la Información de Carácter Privado* trata os dados pessoais, permitindo a publicação destes em casos específicos, conforme demonstrado acima, desde que não individualizem as pessoas ou as entidades titulares dos dados.

No Brasil, a LGPD contextualiza o tratamento dos dados pessoais, que, conforme o artigo 7º, só pode ser realizado mediante consentimento do titular (I), pelo cumprimento de obrigações pelo controlador²² (II), pela administração pública, quando necessário para execução de políticas públicas (III), para realização de estudos por órgãos de pesquisas, de forma a observar a anonimização dos dados (IV), a pedido do titular dos dados, quando necessário para execução de contrato de que o titular faça parte (V), em processo judicial, administrativo e arbitral (VI), para proteger a vida ou incolumidade física do titular ou terceiros (VII), para tutela de saúde desde que o procedimento seja realizado por profissionais deste (VIII), nos interesses legítimos do controlador ou terceiros, devendo prevalecer os direitos e liberdades fundamentais dos titulares dos dados (IX), e para proteção de crédito (X).

Por outro vértice, conforme o artigo 4º da lei paraguaia que versa sobre os dados sensíveis²³ “*Se prohíbe dar a publicidad o difundir datos sensibles de personas*

²² “O tratamento de dados pessoais cujo acesso é público de considerar a finalidade, a boa-fé e o interesse público que justificaram sua disponibilização. O cumprimento de uma obrigação legal ou regulatória consiste no controlador poder tratar dados pessoais, mesmo sem o consentimento do titular, quando tiver que cumprir alguma determinação legal ou regulamentação”. KOHLS, Cleize; DUTRA, Luiz Henrique; WELTER, Sandro. **LGPD: da teoria a implementação nas empresas**. 1. ed. São Paulo: Rideel, 2021, p. 47.

²³ “*Se consideran datos sensibles los referentes a pertenencias raciales o étnicas, preferencias políticas, estado individual de salud, convicciones religiosas, filosóficas o morales; intimidad sexual y, en general, los que fomenten prejuicios y discriminaciones, o afecten la dignidad, la privacidad, la intimidad doméstica y la imagen privada de personas o familias*”. PARAGUAY. **Ley que Reglamenta la Información de Carácter Privado**, Ley nº 1.682, de 16 de enero de 2001. Disponível em:

que sean explícitamente individualizadas o individualizables”. Nesse tipo normativo, proibiu-se a publicidade e difusão dos dados sensíveis, contudo, não há restrições quanto ao tratamento desses dados.²⁴ Já a LGPD, em seu artigo 11, preceitua que o tratamento de dados sensíveis²⁵ só pode ocorrer “quando o titular ou seu responsável legal consentir, de forma específica e destacada, para finalidades específicas” (I, art. 11) ou:

II - sem fornecimento de consentimento do titular, nas hipóteses em que for indispensável para:

- a) cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;
- b) tratamento compartilhado de dados necessários à execução, pela administração pública, de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos;
- c) realização de estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais sensíveis;
- d) exercício regular de direitos, inclusive em contrato e em processo judicial, administrativo e arbitral, este último nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem);
- e) proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiro;
- f) tutela da saúde, exclusivamente, em procedimento realizado por profissionais de saúde, serviços de saúde ou autoridade sanitária; ou
- g) garantia da prevenção à fraude e à segurança do titular, nos processos de identificação e autenticação de cadastro em sistemas eletrônicos, resguardados os direitos mencionados no art. 9º desta Lei e exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais.

Com relação às sanções, em caso de descumprimento da lei, a LGPD abarca um rol de sanções administrativas, previstas no artigo 52, conforme, acima,

<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1760/ley-n-1682-reglamenta-la-informacion-de-caracter-privado>. Acesso em: 17 fev. 2021.

²⁴ “Del texto normativo transcrito, se desprende que el artículo 4º de la Ley Nº 1682/2001 solamente prohíbe la difusión de datos sensibles, no excluye el tratamiento de este tipo de datos. En estas circunstancias, cualquier persona física o jurídica podría recolectar, almacenar y procesar datos sensibles, sin que exista prohibición alguna, quedando al margen de la ley, la tutela de los derechos de las personas, que podrían verse afectadas por la existencia de esas bases de datos”. GAMARRA, Adriana Raquel Marecos. *La protección de datos personales de carácter personal en el Paraguay. Corte Suprema de Justicia. Monografías de Juristas Nacionales Informático*. p. 8. Publicado en la Obra: *REVISTA Jurídica UCA LAW REVIEW. Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” - Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas*, pp. 623-654. 2017. Disponível em: <https://www.pj.gov.py/ebook/monografias/nacional/informatico/Adriana-Marecos-Proteccion-de-datos-Py.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2021.

²⁵ “Como se pode observar, fica clara a preocupação da LGPD em conferir proteção ao titular dos dados sensíveis” KOHLS, Cleize; DUTRA, Luiz Henrique; WELTER, Sandro. **LGPD: da teoria a implementação nas empresas**. 1. ed. São Paulo: Rideel, 2021, p. 56.

demonstrado. Já a *Ley que Reglamenta la Información de Carácter Privado* prevê as sanções, em seu artigo 10, destacando-se a alínea “a”. Dessa maneira:

Artículo 10. - Se aplicarán las sanciones en los siguientes casos:

a) Las personas físicas o jurídicas que publiquen o distribuyan información sobre la situación patrimonial, solvencia económica o cumplimiento de obligaciones comerciales en violación de las disposiciones de esta ley serán sancionadas con multas que oscilarán, de acuerdo con las circunstancias del caso, entre trescientos y setecientos jornales mínimos para actividades laborales diversas no especificadas, multas que se duplicarán, triplicarán, cuadruplicarán, y así sucesivamente por cada reincidencia.

Para que se produzca la duplicación, triplicación, cuadruplicación, etc., se requerirá el previo reclamo del particular afectado.

Tal comparação, entre as legislações brasileira e paraguaia, faz-se necessária, para verificar os principais conteúdos legais, com o intuito de verificar qual dessas leis se amoldariam à Itaipu Binacional. Nesse diapasão, é perceptível que a LGPD é uma lei mais completa, no que tange à proteção de dados pessoais, e isso se deve, principalmente, pelo fato de ser mais recente e por ter sido espelhada na RGD, se comparada à legislação paraguaia.²⁶ Desse modo, (MASSENO, 2020, pp. 80, 81):

Como ponto de partida, não podemos deixar de constatar como a Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018 a Lei Geral sobre Proteção de Dados – LGPD, tem sido reiteradamente exposta como sendo uma espécie de projeção tropicalizada do Regulamento (UE) 2016/679, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares [físicas] no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados), o RGD. Porém, se assim será em termos gerais, ao descermos ao nível do estudo de cada um dos institutos que enformam a LGPD, metaforicamente falando “do bosque para cada árvore”, verificamos como a proximidade é mais aparente do que real.

²⁶ “Resulta fundamental que en Paraguay la legislación positiva se adecue a las exigencias que impone la globalización en materia de protección de datos. Si bien es cierto que el país ha avanzado en la regulación del derecho informático, una tarea pendiente sigue siendo la regulación integral de la protección de datos, dado que hasta la fecha la normativa existente no protege eficazmente a los gobernados en su derecho a la autodeterminación informativa, pues, la ley refiere a ámbitos parciales como lo son el crediticio, y exclusivamente los registros públicos y los privados de carácter público, dejando sin regulación a todas las bases de datos privadas”. GAMARRA, Adriana Raquel Marecos. *La protección de datos personales de carácter personal en el Paraguay. Corte Suprema de Justicia. Monografías de Juristas Nacionales Informático*. p. 16. Publicado en la Obra: REVISTA Jurídica UCA LAW REVIEW. Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” - Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas, pp. 623-654. 2017. Disponível em: <https://www.pj.gov.py/ebook/monografias/nacional/informatico/Adriana-Marecos-Proteccion-de-datos-Py.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2021.

Para compreender melhor essas leis, é imperioso distinguir dados de informação; assim, dados são fatos brutos, figurando-se na qualidade de estado primitivo da informação, os quais não adicionam conhecimentos, *per se*; porém, quando os dados são processados e organizados, se tornam inteligíveis, permitindo a extração da informação (BIONI, 2019, p. 48).

Um ponto incontroverso é que todos os agentes de tratamento de dados, no Brasil, têm o dever de proteger os dados pessoais, observando os requisitos impostos por lei. A importância dessa cautela reside no valor que esses dados representam para o mercado²⁷, bem como o valor que carrega por portar informações pessoais, que podem ser utilizadas de forma a prejudicar seus titulares, civil e criminalmente.

Com a Itaipu Binacional não é diferente, pois esta tem a obrigação de proteger os dados pessoais que armazena, devendo tratá-los em consonância com a importância que esses dados detêm; todavia, resta saber qual das leis – brasileira ou paraguaia – deve ser implementada pela Itaipu Binacional.

Sobre o aspecto temporal da lei, a LGPD, por ser mais recente, se encontra condizente com o cenário atual, além de possuir um arcabouço estrutural-jurídico mais completo, por tratar os dados pessoais com bases em princípios fundamentais, observando as necessidades contemporâneas sob a ótica das novas tecnologias. Há, aqui, um tratamento mais rigoroso, se comparado com a lei paraguaia, conforme alguns aspectos demonstrados anteriormente. Nesse contexto, há de se considerar que:

No estágio atual, a sociedade está encravada por uma nova forma de organização em que a informação é o elemento nuclear para o desenvolvimento da economia [...]. Essa nova forma de organização social foi sedimentada em razão da evolução tecnológica recente, que criou mecanismos capazes de processar e transmitir informações em uma quantidade e velocidade jamais imaginável. Os relacionamentos sociais foram energizados por um fluxo informacional que não encontram mais

²⁷ “Com a inteligência gerada pela ciência mercadológica, especialmente quanto à segmentação dos bens de consumo (marketing) e a sua promoção (publicidade), os dados pessoais dos cidadãos converteram-se em um fator vital para a engrenagem da economia da informação. E, com a possibilidade de organizar tais dados de maneira mais escalável (e.g., Big Data), criou-se um (novo) mercado cuja base de sustentação é a sua extração e comodificação. Há uma “economia de vigilância” que tende a posicionar o cidadão como um mero expectador das suas informações”. BIONI, Bruno Ricardo. **Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 34.

obstáculos físicos distanciais. Há uma nova compreensão (mais abreviada) da relação entre tempo-espaço, o que outrora acarretava maior cadência às interações sociais²⁸.

Há, todavia, de se observar os preceitos do Tratado de Itaipu sobre a aplicação das leis no território da Itaipu. Muito embora a LGPD tenda a irradiar seus efeitos em todo território nacional, a Itaipu merece uma análise específica, de acordo com as considerações supracitadas.

A APLICAÇÃO DA LGPD À ITAIPU BINACIONAL: DESAFIOS E POSSIBILIDADES

É fato que permeia, atualmente, a necessidade global de proteção dos dados pessoais, haja vista que estes possuem relevante valor no mercado e carregam consigo informações dos titulares. O vazamento desses dados, uma vez ocorrido, ultrapassa toda e qualquer fronteira, trazendo prejuízos aos titulares, maculando, por vezes, a própria dignidade do afetado. Trata-se de um problema pós-moderno que deve ser visto sob a ótica do direito pós-moderno tecnológico²⁹.

Em tempos que vigoram a Computação em Nuvem e Internet das Coisas, os dados são pessoais, tidos como uma extensão do ser humano, capazes de revelar muito sobre seu titular, e encontram-se armazenados e tratados por diversas empresas e órgãos públicos³⁰. Essa extensão reflete, diretamente, na vida dos titulares, influência nas decisões das empresas e órgãos públicos, bem como

²⁸ (BIONI, 2019, pp. 29-30)

²⁹ Aqui, o direito pós-moderno tecnológico deve ser aquele que se amolda melhor a realidade da Sociedade Pós-Moderna, considerando o avanço constante e rápido das tecnologias como meio de vivência e experiência do Homem em suas características existências no mundo real e virtual. A ideia centra-se na melhor aplicabilidade das normas considerando essa realidade, de forma a trabalhar a dignidade da pessoa humana, interligando ambos os mundos – real e virtual – tendo em conta que este reflete de forma direta sobre aquele.

³⁰ “Com o advento da computação em nuvem, por sua vez, as pessoas não têm mais a necessidade de armazenar informações em servidores pessoais, de maneira localizada. O armazenamento pode ser atualmente fornecido a um custo muito menor remotamente do que localmente, com servidores localizados em qualquer local do planeta. Ao se pensar na importância do Big Data, é crucial, também, ter em mente que o acesso a tantos dados, de tantas fontes diferentes, não teria a relevância que hoje se observa sem a aplicação do poder computacional para processar e criar inteligência de tais dados. Esse poder computacional capaz de produzir metadados se denomina Inteligência Artificial, e, através de seu uso, é possível inferir padrões, realizar descobertas e revelar segredos até então desconhecidos”. SANDRI, Gabriela Marson; ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. O caráter transnacional das normas de proteção de dados pessoais e seus efeitos coercitivos. **A transnacionalidade e o direito**: ensaios sobre a perspectiva jurídica transnacional. Organizadores: Heloíse Siqueira Garcia, Paulo Márcio Cruz. Dados Eletrônicos. Itajaí: Ed. da Univali, 2020, p. 53.

redireciona e conduz diversos vieses que impactam na realidade das pessoas, em suas mais variadas nuances a nível global³¹.

In casu, a Itaipu Binacional armazena dados pessoais e sensíveis, além da possibilidade de transferência internacional destes, considerando que detém dados pessoais de seu quadro de funcionários, brasileiros e paraguaios, bem como armazena os dados de visitantes, advindos das mais diversas localidades do mundo. Nesse sentido, salienta-se a Diretriz de Privacidade e Proteção de Dados na Itaipu, a qual versa que³²:

A Itaipu poderá utilizar dados pessoais para o cumprimento de obrigações legais, execução de contratos ou diligências pré-contratuais, exercício regular de direitos em processos judiciais e para atender a seus interesses legítimos, no cumprimento de sua missão, em apoio e promoção de suas atividades institucionais, e em conformidade com os dispositivos definidos no Tratado de Itaipu e em seus regulamentos internos. [...] A Itaipu adota padrões técnicos e procedimentos organizacionais específicos para proteger a integridade, a confidencialidade e a disponibilidade de seus dados pessoais, conforme diretrizes de Segurança da Informação da Entidade, sempre buscando prevenir incidentes na sua utilização, bem como acessos indevidos.

Ademais, a Itaipu Binacional é signatária do Pacto Global³³ e se orienta, conforme as regras de *Compliance*. Estar em conformidade com as boas práticas e

³¹ “A contemporaneidade é marcada por profundas transformações impulsionadas pelas novas tecnologias da informação e da comunicação, atingindo, indistintamente, todos os setores da Sociedade e da Economia. Essas transformações têm produzido inovações nas práticas no cotidiano, nos estilos de vida, na esfera comunicativa e, cada vez mais, na produção do capital. Essa nova tendência mundial fez emergir legislações sobre a proteção de dados nos mais diversos países que se interligam no contexto do fluxo de informações, com caráter transnacional, oriundo das operações realizadas pelos diversos atores”. SANDRI, Gabriela Marson; ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. O caráter transnacional das normas de proteção de dados pessoais e seus efeitos coercitivos. **A transnacionalidade e o direito**: ensaios sobre a perspectiva jurídica transnacional. Organizadores: Heloíse Siqueira Garcia, Paulo Márcio Cruz. Dados Eletrônicos. Itajaí: Ed. da Univali, 2020, p. 48.

³² ITAIPU Binacional (Brasil). **Diretriz de privacidade de proteção de dados na Itaipu**. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/pagina/diretriz-de-privacidade>. Acesso em: 07 mar. 2021.

³³ “A participação da Itaipu no Pacto Global formalizou a adesão da empresa aos 10 princípios do documento e explicitou o desejo de contribuir para sua efetividade. O compromisso com os valores expressos no Pacto Global, no entanto, é anterior à adesão formal. Direitos humanos, direito do trabalho, proteção ambiental e combate à corrupção norteiam a atuação da empresa, lado a lado com a preocupação relacionada a boas práticas de governança, estabelecimento de redes de parceiros, equilíbrio financeiro e compromisso com a sustentabilidade”. ITAIPU Binacional (Brasil). **The Global Compact we support. Comunicado de Progresso 2009-2010**. p. 05. Disponível em: https://www.itaipu.gov.br/sites/default/files/Cop_2009_ptbCD.pdf. Acesso em: 07 mar. 2021

manter uma boa governança corporativa fazem parte dos pilares que sustentam a estrutura jurídica da Itaipu.

O Pacto Global elenca dez princípios universais, com base nos direitos humanos, do trabalho e do meio ambiente, com o intuito de guiar as empresas internacionais à observância dos direitos fundamentais³⁴. Para o presente estudo, destacam-se dois princípios, quais sejam: “1 - As empresas devem apoiar e respeitar a proteção de direitos humanos reconhecidos internacionalmente. 2 - Assegurar-se de sua não participação em violações destes direitos”³⁵.

Orientando os limites e competências da Itaipu Binacional, está o tratado que a criou e este dispõe, em seu Artigo XVIII, que as Altas Partes Contratantes poderão adotar em protocolos adicionais ou atos unilaterais necessários para o seu cumprimento, e dentre os aspectos abrangidos pelo artigo estão os de polícia e de segurança, temas intrínsecos à LGPD.³⁶

Com base na legislação apontada e compromissos assumidos, a Itaipu se compromete a respeitar e proteger os direitos humanos e a não os violar; assim, a proteção de dados pessoais nada mais é do que garantia de proteção aos direitos humanos, de forma a impedir qualquer violação que atinja a privacidade e a dignidade da pessoa humana. Observa-se que, de forma implícita, a Itaipu se compromete a proteger os dados pessoais.

Não há uma previsão explícita pela Itaipu Binacional sobre qual lei de proteção de dados deva ser aplicada, a do Brasil ou a do Paraguai; contudo, as Altas Partes Contratantes, conforme delineado na Nota Reversal nº. 18, têm a prerrogativa de, unilateralmente, caso julguem necessário ou oportuno, adotar, no território de sua jurisdição, atos relacionados à segurança, podendo, assim, em interpretação extensiva, definir a aplicabilidade da LGPD.

³⁴ ITAIPU Binacional (Brasil). **Pacto Global** – organizações das Nações Unidas. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/responsabilidade/pacto-global-organizacoes-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 07 mar. 2021.

³⁵ PACTO GLOBAL. Rede Brasil. **Os dez princípios**. Disponível em: <https://www.pactoglobal.org.br/10-principios>. Acesso em: 07 mar. 2021.

³⁶ Artigo XVIII, alínea g do Tratado de Itaipu e Nota Reversal nº. 18 de 01.11.1973

Binacionalmente, com base no arcabouço legal que orienta a empresa, a Lei Geral de Proteção de Dados poderia ser adotada e implementada, a partir do conceito de aplicabilidade espelhada³⁷, via indireta, baseada na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, por ser mais completa e recente em relação à lei paraguaia. A Itaipu poderá espelhar-se nas normas da LGPD, importando-as para dentro de seu território, assim como o Brasil fez ao criar a LGPD espelhada na RGD.

É importante, ainda, ressaltar que a inobservância referente à proteção de dados pessoais pode ocasionar danos aos titulares para além-fronteiras, com o risco de gerar notória repercussão e macular a imagem da Itaipu. Nesse contexto, é válido aclarar o risco de uma posterior interpretação jurisprudencial sobre o descumprimento da LGPD, com efeitos de caráter sancionatório face à Itaipu.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese as especificidades jurídicas da Itaipu Binacional, em particular seu caráter de pessoa jurídica de Direito Internacional Público, o contexto histórico e desdobramentos legais da empresa indicam a busca da conformidade legal atual. Dessa maneira, verifica-se a necessidade desta se adequar as melhores práticas relativas à proteção de dados pessoais.

Considerando que o Paraguai não possui uma legislação hodierna concernente ao tema, a LGPD traz o caminho e um modelo consistente, para alcançar a proteção de dados efetiva e adequada, sendo esta, uma necessidade atual e permanente.

³⁷ A aplicabilidade espelhada é tratada pelas autoras como um instrumento que visa a implementação da lei, via indireta, quando decorre a impossibilidade da aplicação direta da lei, considerando algum caso específico. A regra é a aplicação direta da lei pátria e dos tratados incorporados pelo ordenamento jurídico brasileiro. Ou seja, uma vez que a lei entra em vigor, deve ser observada diretamente por todos. Todavia, as regras tendem a comportar exceções e o mundo jurídico tem de estar apto para solucionar eventuais lacunas e problemas com o fito de alcançar a melhor aplicabilidade e efetividade da lei. Quando surge a impossibilidade da aplicação direta da lei, como é o caso da implementação da LGPD à Itaipu, cujo território é *sui generis* e não determina qual das leis – paraguaia ou brasileira – deve ser aplicada, e acaba excluindo ambas, deve se utilizar a aplicabilidade espelhada. Trata-se de incorporar, via indireta, uma determinada lei, se espelhando no seu texto legal como base de criação de um texto idêntico, porém aplicado dentro de um determinado território.

Conforme demonstrado, se constatou que a legislação aplicável e as práticas adotadas pela empresa binacional permitem a incorporação, ainda que pela via espelhada, da legislação brasileira de proteção de dados.

Reforça essa visão o disposto no artigo XVIII, alínea “g”, do Tratado de Itaipu e sua Nota Reversal nº. 18, que definem a possibilidade de atos unilaterais ou adicionais para questões que envolvam segurança, aspecto que não pode ser dissociado da proteção de dados pessoais.

Em linhas conclusas, a implementação da Lei Geral de Proteção de Dados pela Itaipu Binacional homenageia os princípios que a orientam e os compromissos internacionais assumidos, destacando a Itaipu Binacional como referência de conformidade no segmento de empresas binacionais, além de ser a maior geradora de energia limpa do mundo.

REFERÊNCIAS

BIONI, Bruno Ricardo. **Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.709**, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral da Proteção de Dados Pessoais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Brasília, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Itaipu Binacional se submete apenas a tratado firmado entre o Brasil e Paraguai**. Publicado em: 14 de set. de 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=451642>.

CAVALCANTI, Natália Peppi. **Acesso a dados além das fronteiras: a cooperação jurídica internacional como solução para o (aparente) conflito de jurisdições**. Coordenadores: Luiz Rodrigues Wambier, Fábio L. Quintas, Georges Abboud. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 40.

EOCA. **Bacia do Prata**. Publicado em: 16 de jul. de 2018. Disponível em: <https://eoca.org.br/bacia-do-prata/>.

ESPÓSITO NETO, Tomaz. **Itaipu e as relações brasileiro-paraguaias de 1962 a 1979: fronteira, energia e poder**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2020.

FRONTINI, Paulo Salvador. Itaipu Binacional: novo tipo de empresa? Texto originalmente publicado na Revista de Direito Mercantil, nº 15/16, 1974. ITAIPU Binacional (Brasil). Diretoria Jurídica. **Natureza Jurídica da ITAIPU**, Curitiba: ITAIPU Binacional, 2004, p. 71.

GAMARRA, Adriana Raquel Marecos. *La protección de datos personales de carácter personal en el Paraguay. Corte Suprema de Justicia. **Monografías de Juristas Nacionales Informático**. Publicado en la Obra: REVISTA Jurídica UCA LAW REVIEW. Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” - Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas, pp. 623-654. 2017. Disponível em: <https://www.pj.gov.py/ebook/monografias/nacional/informatico/Adriana-Marecos-Proteccion-de-datos-Py.pdf>.*

GRAU, Roberto Eros. Parecer, 2002. In: ITAIPU Binacional (Brasil). Diretoria Jurídica. **Natureza Jurídica da ITAIPU**. Curitiba: ITAIPU Binacional, 2004.

HOEREN, Thomas; PINELLI, Stefan. A nova lei brasileira de proteção de dados: uma visão crítica. **Proteção de dados pessoais em perspectiva: LGPD e RGPD na ótica do direito comparado**. Org. Marcos Wachowicz. Curitiba: Gedai, UFPR, 2020.

ITAIPU Binacional (Brasil). Diretoria Jurídica. **Natureza Jurídica da ITAIPU**. Curitiba: ITAIPU Binacional, 2004.

ITAIPU Binacional (Brasil). Diretoria Jurídica. **Atos Oficiais da ITAIPU Binacional**. Responsáveis: João Emílio C. S. de Mendonça; Juliane Daniele Varhau Venancio; Luiz Gonzaga Paul. Ed. atual. Até outubro de 2005 sob coordenação da Diretoria Jurídica. Curitiba: ITAIPU Binacional, 2005.

ITAIPU Binacional (Brasil). **Diretriz de privacidade de proteção de dados na Itaipu**. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/pagina/diretriz-de-privacidade>.

ITAIPU Binacional. **Rio Paraná**. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/energia/rioparana#:~:text=Na%20conflu%C3%Aancia%20do%20rio%20Paraguai,%2C%20com%203.190.000%20km2>.

ITAIPU Binacional (Brasil); The Global Compact we support. **Comunicado de Progresso 2009-2010**. Disponível em: https://www.itaipu.gov.br/sites/default/files/Cop_2009_ptbCD.pdf.

ITAIPU Binacional (Brasil). **Pacto Global** – organizações das Nações Unidas. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/responsabilidade/pacto-global-organizacoes-das-nacoes-unidas>.

KOHL, Cleize; DUTRA, Luiz Henrique; WELTER, Sandro. **LGPD: da teoria a implementação nas empresas**. ed. São Paulo: Rideel, 2021.

MASSENO, Manuel David. A segurança dos dados na LGPD, brasileira: uma perspectiva europeia, desde Portugal. **Revista do Direito UNISC**. Santa Cruz do Sul, RS. Vol. 3, n. 59. p. 80-103. Jan./abr. 2020. ISSN: 1982-9957. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/14819/8937>.

MASSENO, Manuel David. Como a União Europeia procura proteger os cidadãos-consumidores em tempos de Big Data. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da**

UFSM. Santa Maria, RS, V. 14, n. 3. p. 1-26. set/dez de 2019. ISSN: 1981-3694. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/41708/pdf>.

PACTO GLOBAL, Rede Brasil. **Os dez princípios.** Disponível em: <https://www.pactoglobal.org.br/10-principios>.

PARAGUAI. **Ley que Reglamenta la Información de Carácter Privado**, Ley n.º 1.682, de 16 de janeiro de 2001. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1760/ley-n-1682-reglamenta-la-informacion-de-caracter-privado>. Asunción, 2001.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática.** 13 ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015.

REALE, Miguel. A estrutura jurídica de Itaipu. Texto originalmente publicado na Revista Problemas Brasileiros, ago. 1974, p. 3 a 8. ITAIPU Binacional (Brasil). Diretoria Jurídica. **Natureza Jurídica da ITAIPU.** Curitiba: ITAIPU Binacional, 2004, p. 51.

SANDRI, Gabriela Marson; JUNIOR, Orlando Luiz Zanon. O caráter transnacional das normas de proteção de dados pessoais e seus efeitos coercitivos. **A transnacionalidade e o direito: ensaios sobre a perspectiva jurídica transnacional.** Organizadores: Heloíse Siqueira Garcia, Paulo Márcio Cruz. Dados Eletrônicos. Itajaí: Ed. da Univali, 2020.

SILVA, Rodrigo Otávio Cruz e; VIEIRA, Laísa Fernanda Alves. Os princípios jurídicos da LGPD e do RGPD: uma leitura a partir da Teoria dos Princípios de Humberto Ávila. **Proteção de dados pessoais em perspectiva: LGPD e RGPD na ótica do direito comparado.** Org. Marcos Wachowicz. Curitiba: Gedai, UFPR, 2020.