



Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
XVIII Curso de Especialização em Relações Internacionais

**O controle de fronteira realizado pela Receita Federal do Brasil no
contexto da agenda internacional de segurança**

RAFAEL NEVES GODOI

Artigo apresentado como requisito parcial para a
obtenção do título de Especialista em Relações
Internacionais pela Universidade de Brasília.

Orientador: Professor Doutor Alcides Costa Vaz

Brasília
2017

Resumo

A agenda internacional de segurança trouxe novos elementos de preocupação após o fim da Guerra Fria, que eliminou a bipolaridade no mundo e a ameaça de uma guerra global. Um novo contexto também surgiu como resultado dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos. Outras formas de ameaça à segurança se materializaram nos crimes transfronteiriços, promovidos por atores não estatais extrapolando as fronteiras dos estados. No contexto regional, apesar de nos últimos anos os países da América do Sul terem experimentado um processo de aproximação e de ampliação da cooperação, temas essenciais à integração ainda merecem uma análise apropriada. Uma das questões que ainda segue sem as devidas respostas é, justamente, o enfrentamento das novas ameaças à segurança internacional.

Este artigo tem por objetivo analisar a influência da agenda internacional de segurança no processo de integração regional e seus impactos nas políticas e instituições do Estado brasileiro. A análise está focada no Plano Estratégico de Fronteiras e na atuação da Receita Federal do Brasil no controle de fronteira do país. Com essa análise, pretende-se também avaliar como o Estado brasileiro busca dar conta do controle e normatização de seu território diante das limitações e desafios para consolidação do controle, vigilância e segurança de suas fronteiras.

Apesar da importância do Plano Estratégico de Fronteiras, suas ações de enfrentamento do crime na região de fronteira não escaparam às limitações do Estado brasileiro, comprometendo a vigilância das fronteiras e a execução de programas voltados ao aprimoramento da defesa e segurança nacional. A falta de recursos para ações contínuas de vigilância e repressão se sobrepõe, até mesmo, aos compromissos internacionais assumidos pelo país.

Palavras-chaves:

Segurança, Fronteiras, Integração, Aduana, Nova Ameaças, Agenda Internacional, Cooperação, Securitização.

A integração regional e as novas ameaças à segurança

Nos últimos anos, a América do Sul tem experimentado um processo de integração baseado em programas multilaterais de investimentos, agendas comuns de integração e esforços para promoção da dinâmica regional, visando também a consolidação da democracia e da estabilidade social no continente.

Como processo recente de integração regional entenda-se o movimento iniciado após as mudanças ocorridas no cenário político da América do Sul no final dos anos 1990 e início dos anos 2000. Um movimento, nesse contexto, compreendido a partir do ano de 1998, com a eleição de Hugo Chaves para presidente da Venezuela e que se seguiu pelo continente com as eleições de Luís Inácio Lula da Silva (Brasil, 2002), Néstor Kirchner (Argentina, 2003), Tabaré Vazquez (Uruguai, 2004), Evo Morales (Bolívia, 2005), Michelle Bachelet (Chile, 2006), Rafael Corrêa (Equador, 2007) e Fernando Lugo (Paraguai, 2008), e que se manteve na maioria desses países até os dias atuais.

Transformação política que repercutiu na ampliação do processo de integração regional, ainda em fase de implantação, com reflexo no fluxo comercial e para a execução de projetos de integração de infraestrutura do continente. Uma das formas de materialização desse processo pode ser compreendida por meio do fortalecimento e da expansão dos blocos regionais como o Mercosul, criado em 1991, pela integração do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, pela incorporação da Venezuela e tendo no horizonte a perspectiva de ingresso da Bolívia e, adiante, a possibilidade de inclusão do Equador.

Em pouco mais de 24 anos, o comércio entre os países do Mercosul passou de U\$ 5,1 bilhões em 1991 para U\$ 58,2 bilhões em 2012. Com o ingresso da Venezuela o Ministério das Relações Exteriores do Brasil prevê um avanço ainda maior dessa expansão, visto que o bloco já representa 70% da população da América do Sul e reúnem 270 milhões de pessoas. Nesse contexto, é importante destacar que mesmo diante da crise econômica internacional e da turbulência política que atingiu o continente, em especial, o Paraguai, em 2012, a Venezuela, em 2014, e o Brasil, em 2016, ainda não se pode afirmar que a trajetória de integração está concluída ou mesmo apontar para a interrupção desse projeto.

As iniciativas comuns do bloco, segundo o Ministério das Relações Exteriores, abrangem atualmente as áreas de infraestrutura, telecomunicações, ciência e tecnologia, agricultura, meio ambiente, cooperação fronteiriça, combate aos ilícitos transnacionais, políticas de gênero e direitos humanos¹. Nos últimos anos, projetos têm sido executados visando ampliar a infraestrutura de transporte, incluindo rodovias e ferrovias, com o objetivo de fortalecer a interligação entre os países, com destaque para a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), um programa conjunto dos governos dos 12 países da América do Sul, que visa promover a integração sul-americana, com a modernização da infraestrutura, mediante ações conjuntas.

Em 2011, o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (Consiplan) formulou a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), que concentrou um conjunto de 31 iniciativas com investimento estimado em US\$ 13,6527 bilhões, visando o desenvolvimento social e econômico sustentável². Cabe mencionar também a influência no processo de integração do Continente que deverá ocorrer devido aos acordos firmados pela Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) e China, em especial, o Plano de Cooperação Celac-China 2015-2019, que prevê a ampliação do comércio e investimentos recíprocos que devem alcançar US\$ 250 bilhões em dez anos, conforme comunicado do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, no dia 12 de janeiro de 2015³.

Apesar dos avanços, temas essenciais à integração regional ainda merecem uma análise apropriada. Uma das questões, que ainda segue sem as devidas respostas no contexto regional, diz respeito ao enfrentamento das novas ameaças à segurança internacional representadas pelo tráfico internacional de drogas, de pessoas, de armas e munições, pelos crimes de contrabando, descaminho, evasão de divisas e outros, e que refletem diretamente no processo de integração ao afetar as relações sociais,

1 Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2015/07/mercosul-24-anos-de-luta-pela-integracao-regional>>. Acesso em: 27/01/2017.

2 Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/uploads/documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf>. Acesso em: 22/12/2016.

3 Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/6513-i-reuniao-dos-ministros-das-relacoes-exteriores-do-foro-celac-china-pequim-8-e-9-de-janeiro-de-2015>>. Acesso em: 22/12/2016.

econômicas e políticas. Essas novas ameaças à segurança e a defesa nacional foram definitivamente incorporadas à realidade regional. A violência gerada por esses crimes, associados à pobreza e à exclusão social, torna mais complexo o projeto de integração ao promover, inclusive instabilidade política, social e econômica nos países envolvidos nesse processo.

É preciso entender que a ampliação do fluxo comercial e de pessoas, promovida pelo processo de globalização e, no caso regional, também pela ampliação das relações entre os países do continente não ocorre de forma isolada, ao contrário, acontece paralelamente ao crescimento das atividades ilegais. Os estímulos econômicos e a melhoria de infraestrutura favorecem as atividades comerciais lícitas, mas também facilitam a atuação de grupos criminosos, estimulados pela melhoria do ambiente econômico, assim como pelas novas rotas de comércio e a ampliação da infraestrutura de transporte, por exemplo. Mesmo assim, sob nenhum aspecto esse fato é apresentado como defesa para a interrupção do processo de integração. O que se pretende é avaliar as escolhas e perspectivas do processo de integração, potencialidades e fragilidades.

Para tanto, um dos pontos de análise é justamente o Plano Estratégico de Fronteiras⁴, instituído pelo Decreto Nº 7.496, de 8 de junho de 2011, da Presidência da República, que visa a prevenção, o controle, a fiscalização e a repressão dos delitos transfronteiriços e os praticados na faixa de fronteira brasileira. Lançado em junho de 2011, o Plano Estratégico de Fronteiras permitiu a realização de operações integradas entre as Forças Armadas, os órgãos de segurança pública, da Receita Federal, entre outros.

Com essa análise, pretende-se também avaliar como o Estado brasileiro busca dar conta do controle e normatização de seu território através de suas fronteiras e da união de esforços, que está atrelado ao processo de integração da América do Sul. É preciso, portanto, analisar como o Plano Estratégico de Fronteiras se consolida diante de limitações de recursos, problemas operacionais (falta de estrutura, investimento,

4 Disponível em:< <http://www2.planalto.gov.br/vice-presidencia/vice-presidente/plano-estrategico-de-fronteiras>>. Acesso em: 19/12/2016.

servidores) e dos desafios para consolidação do controle, vigilância e segurança em uma faixa do território nacional com dimensões superiores a 16,8 mil quilômetros, que contempla 11 estados da federação e congrega uma fronteira com 10 países do continente.

Também pretende-se analisar a estrutura do controle aduaneiro, exercido pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), responsável pelas ações de fiscalização e controle da faixa de fronteira com os 10 países da região, que compreende o território que se inicia na divisa com o Uruguai, passa pela Argentina, o Paraguai, a Bolívia, o Peru, a Colômbia, a Guiana, a Guiana Francesa, o Suriname e a Venezuela.

Em meio a esse movimento de crescente integração, é importante observar como uma estrutura de Estado pode atuar como facilitadora ou limitadora desse processo maior, e também como a agenda internacional de segurança pode influenciar a atuação de instituições do Estado brasileiro. Nesse caso, o objeto em questão é a Secretaria da Receita Federal do Brasil, que exerce a administração aduaneira que compreende a fiscalização e o controle sobre o comércio exterior. É importante observar que o controle de fronteira promovido pela Secretaria da Receita Federal não tem caráter arrecadatório e o bem tutelado pelo Estado não é o tributo, mas a segurança da sociedade.

Somente na fronteira terrestre a Receita Federal mantém 32 pontos alfandegados. Essas estruturas de estado materializam ou deveriam materializar parte importante da política de integração do Brasil com os demais países. Ressalta-se que, de acordo com a legislação brasileira, a Receita Federal do Brasil tem a precedência sobre os demais órgãos no controle aduaneiro e, portanto, como será demonstrado, tem um papel essencial a desempenhar no enfrentamento das novas ameaças à segurança do País e como instituição do Estado brasileiro está inserida diretamente nessa nova agenda internacional de segurança.

A agenda internacional e o conceito ampliado de segurança

A agenda internacional de segurança pós-Guerra Fria trouxe novos elementos de preocupação. Se por um lado não havia mais a ameaça de uma guerra global entre duas superpotências - Estados Unidos da América e União Soviética -, surgiram ameaças difusas, novas, promovidas por atores não estatais e que não estavam mais delimitadas as fronteiras dos estados. Somado a este novo contexto, os ataques de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos trouxeram ao centro dos debates da agenda internacional de segurança o terrorismo, suas implicações e outras formas de ameaça à segurança dos Estados materializados nos crimes transfronteiriços.

Foi neste contexto que em 28 de outubro de 2003 foi aprovada, em sessão plenária da Conferência Especial sobre Segurança da Cidade do México, que reuniu os países membros das Organizações dos Estados Americanos (OEA), a Declaração sobre Segurança nas Américas⁵, produzida a partir de reflexões sobre a segurança hemisférica e a necessidade de aprofundamento de medidas de fomento da confiança e da segurança.

Na Conferência foram analisados o significado, a abrangência e as implicações dos conceitos de segurança internacional no hemisfério, com o propósito de desenvolver enfoques comuns mais apropriados, permitindo o exame de temáticas, como o desarmamento e o controle de armas, a identificação de formas para revitalização e fortalecimento das instituições do Sistema Interamericano vinculadas aos diversos aspectos da segurança hemisférica. Ao final das discussões, a Conferência Especial sobre Segurança da Cidade do México reafirmou e consolidou compromissos assumidos com a democracia e a paz no continente, e também expressou um conceito mais amplo de segurança, visando contemplar o enfrentamento das chamadas novas ameaças.

“Reconhecendo que nós, os Estados do Hemisfério, enfrentamos tanto ameaças comuns à segurança como novas ameaças, preocupações e outros

⁵ Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/decl_security_pt.pdf>. Acesso em: 15/12/2016.

desafios que, por suas características complexas e profundas, determinaram que a segurança tenha um caráter multidimensional”.

A Declaração também trouxe posicionamentos contundentes contra o terrorismo, que se constitui em grave ameaça à segurança, às instituições, aos valores democráticos dos Estados e ao bem-estar dos povos. Os chefes de Estado e de governo reafirmaram o compromisso dos Estados em lutar contra o terrorismo, seu financiamento e a fomentar nos países a capacidade de prevenir, punir e eliminar o terrorismo, impedir a circulação internacional de terroristas, sem prejuízo dos compromissos internacionais aplicáveis à livre movimentação de pessoas e à facilitação do comércio.

Como valores, a Declaração avançou na consolidação de uma nova concepção de segurança no Hemisfério, que inclui as ameaças tradicionais, novas ameaças, preocupações, desafios e incorporou prioridades de cada Estado, visando contribuir para a consolidação da paz, para o desenvolvimento integral e para a justiça social, baseados em valores democráticos, respeito, promoção e defesa dos direitos humanos, na solidariedade, na cooperação e no respeito à soberania nacional. Mas, principalmente, de forma objetiva, a Conferência expressou por meio da Declaração quais as novas ameaças às seguranças deveriam ser enfrentadas pelos Estados do Hemisfério:

“• o terrorismo, o crime organizado transnacional, o problema mundial das drogas, a corrupção, a lavagem de ativos, o tráfico ilícito de armas e as conexões entre eles;

• a pobreza extrema e a exclusão social de amplos setores da população que também afetam a estabilidade e a democracia. A pobreza extrema solapa a coesão social e vulnera a segurança dos Estados;

• os desastres naturais e os de origem humana, o HIV/AIDS e outras doenças, outros riscos à saúde e a deterioração do meio ambiente;

• o tráfico de seres humanos;

• os ataques à segurança cibernética;

- *a possibilidade de que surja um dano em caso de acidente ou incidente durante o transporte marítimo de materiais potencialmente perigosos, incluindo o petróleo, material radiativo e resíduos tóxicos;*
- *a possibilidade do acesso, posse e uso de armas de destruição em massa e seus sistemas vetores por terroristas.”*

Na Declaração, os chefes de Estado e de governo dos Estados Americanos reafirmam também a necessidade de ampliação da cooperação para o enfrentamento das ameaças tradicionais, das novas ameaças e de outros desafios à segurança.

“Em nosso Hemisfério, em nossa condição de Estados democráticos comprometidos com os princípios da Carta das Nações Unidas e da Carta da OEA, reafirmamos que o fundamento e razão de ser da segurança são a proteção da pessoa humana. A segurança do Estado e a segurança das pessoas reforçam-se mutuamente. A segurança é fortalecida quando aprofundamos sua dimensão humana. As condições de segurança humana melhoram mediante o pleno respeito da dignidade, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais das pessoas, bem como mediante a promoção do desenvolvimento econômico e social, a inclusão social e a educação e o combate à pobreza, às enfermidades e à fome.”

Além da necessidade de fortalecimento dos mecanismos para o enfrentamento das ameaças tradicionais à segurança, que continuam sendo relevantes, as novas ameaças adquirem, portanto, importância no contexto da Conferência Especial sobre Segurança da Cidade do México ao associar a abordagem da segurança a aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais. A natureza diversa dessas novas ameaças à segurança, inclusive, reforça a importância de participação de atores não estatais no processo de enfrentamento desses fenômenos e na ampliação da cooperação entre os diversos agentes de Estado.

“As novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança hemisférica são problemas intersetoriais que requerem respostas de aspectos múltiplos por parte de diversas organizações nacionais e, em alguns casos, associações entre os governos, o setor privado e a sociedade civil, todos atuando de forma

apropriada em conformidade com as normas e princípios democráticos e com as normas constitucionais de cada Estado. Muitas das novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança hemisférica são de natureza transnacional e podem requerer uma cooperação hemisférica adequada.”

A Declaração concretiza a preocupação dos países do Hemisfério com a ação do crime organizado transnacional, que atenta contra as instituições dos Estados e tem efeitos nocivos sobre nossas sociedades.

“Renovamos o compromisso de combatê-lo fortalecendo o quadro jurídico interno, o Estado de Direito e a cooperação multilateral respeitosa da soberania de cada Estado, em particular por meio do intercâmbio de informações, da assistência jurídica mútua e da extradição. Lutaremos contra o crime organizado transnacional mediante, entre outras ações, a plena implementação das obrigações contraídas pelos Estados Partes na Convenção das Nações Unidas sobre o Crime Organizado Transnacional e seus três protocolos, para que a lavagem de dinheiro, o sequestro, o tráfico ilícito de pessoas, a corrupção e os crimes relacionados sejam tipificados como delito no Hemisfério e cujos bens produto desses delitos sejam identificados, rastreados, congelados ou confiscados e, em último termo, declarados perdidos e alienados. Além disso, melhoraremos a coordenação e a cooperação técnica para fortalecer as instituições nacionais dedicadas a prevenir e punir estes delitos transnacionais e a identificar e processar os membros das organizações delitivas transnacionais.”

Em 9 de dezembro de 2004, os presidentes e chefes de Estado que participaram da III Cúpula de Presidentes da América do Sul, realizada no Peru, voltaram a reafirmar a necessidade de enfrentamento das novas ameaças à segurança, como condição indissociável ao desenvolvimento econômico e social dos povos. A Declaração de Ayacucho de 2004 assinada pelos presidentes e chefes de Estado ao final da III Cúpula de Presidentes da América do Sul também reitera o direito soberano dos Estados de identificar suas prioridades nacionais de segurança, de definir planos e ações a esse respeito, em conformidade com seu ordenamento jurídico e com a plena observância do direito internacional e das Cartas da Organização dos Estados

Americanos e da Organização das Nações Unidas.⁶ Essa visão ampliada de segurança que abarca novas ameaças foi inserida no ordenamento jurídico brasileiro, em 30 de junho de 2005, com a publicação, pela Presidência da República, do Decreto nº 5.484, que aprovou a Política de Defesa Nacional.⁷

Mais do que incorporar ao ordenamento jurídico nacional a visão ampliada de segurança expressa na Declaração sobre Segurança nas Américas, o Decreto nº 5.484, no artigo 2º, estabelece, por meio da Política de Defesa Nacional, que os órgãos e entidades da administração pública federal deverão considerar, em seus planejamentos, ações que concorram para fortalecer a Defesa Nacional, bem como devem contemplar interesse de todos os segmentos da sociedade brasileira e estar em consonância com as orientações governamentais e a política externa do País.

Na introdução, o texto do Decreto aponta que o conceito de segurança era visto somente pelo prisma do confronto entre Estados, uma necessidade, portanto, associada à defesa externa, mas que o desenvolvimento das sociedades fez surgir novas exigências, além da ameaça de ataques externos.

“Gradualmente, o conceito de segurança foi ampliado, abrangendo os campos político, militar, econômico, social, ambiental e outros. Entretanto, a defesa externa permanece como papel primordial das Forças Armadas no âmbito interestatal. As medidas que visam à segurança são de largo espectro, envolvendo, além da defesa externa: defesa civil; segurança pública; políticas econômicas, de saúde, educacionais, ambientais e outras áreas, muitas das quais não são tratadas por meio dos instrumentos político-militares. Cabe considerar que a segurança pode ser enfocada a partir do indivíduo, da sociedade e do Estado, do que resultam definições com diferentes perspectivas. A segurança, em linhas gerais, é a condição em que o Estado, a sociedade ou

⁶ Disponível em: <[https://pt.wikisource.org/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o_de_Ayacucho_\(2004\)](https://pt.wikisource.org/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o_de_Ayacucho_(2004))>. Acesso em: 22/12/2016.

⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 22/12/2016.

os indivíduos não se sentem expostos a riscos ou ameaças, enquanto que defesa é ação efetiva para se obter ou manter o grau de segurança desejado.”

De forma objetiva a Política de Defesa Nacional de 2005 adotou os seguintes conceitos:

“Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais”;

“Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.”

No campo interno, os debates e ações do governo no sentido de ampliar a capacidade de defesa e de garantia da segurança deram prosseguimento com a instituição da Estratégia Nacional de Defesa⁸, criada pelo Decreto da Presidência da República nº 6.703, de 18 de dezembro de 2007, que também orienta a atuação integrada das forças de defesa nas ações de segurança pública, a cargo do Ministério da Justiça e dos órgãos de segurança pública estaduais. Cabe observar que as discussões em torno da Estratégia Nacional de Defesa também contemplaram a integração da América do Sul, inclusive antecipando-se aos debates realizados no continente buscando a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano.

“Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar

⁸ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 22/12/2016.

regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região.”

É, justamente, no contexto de ampliação da agenda internacional de segurança e em consonância com os compromissos expressos na Declaração da Conferência Especial sobre Segurança que surge o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). É importante também ter em perspectiva que o CDS é um dos resultados da criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), organização intergovernamental composta pela Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. O Tratado Constitutivo da Unasul foi assinado em 23 de maio de 2008, na Terceira Cúpula de Chefes de Estado, realizada em Brasília. A Unasul foi fundada dentro dos ideais de integração sul-americana multissetorial e articula-se em torno de áreas estruturantes formada por Conselhos Setoriais. Assim, compete ao Conselho de Defesa Sul-Americano fomentar o intercâmbio no campo da segurança entre os países que compõem a União de Nações Sul-Americanas, bem como elaborar políticas de defesa conjunta, intercâmbio de pessoal, promoção de exercícios militares conjuntos, participação em operações de paz, troca de análises e informações no campo da defesa, estimular a adoção de medidas de fomento de confiança recíproca, entre outros. A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano foi proposta pelo Brasil em abril de 2008. Em 23 de maio de 2008 ocorreu o lançamento da Unasul, e em 15 de dezembro de 2008, na Cúpula Extraordinária foi aprovada a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano.

Inserido também nas concepções da Declaração sobre Segurança nas Américas, em 8 de junho de 2011, foi publicado o Decreto 7.496⁹ da Presidência da República do Brasil, que instituiu o Plano Estratégico de Fronteiras visando o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira. Em suas diretrizes o Plano formulado pelo governo brasileiro contemplava o enfrentamento das novas ameaças à segurança por meio da atuação integrada dos órgãos de segurança

⁹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm>. Acesso em: 22/12/2016.

pública e das Forças Armadas; a promoção da atuação integrada dos órgãos de segurança pública, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e das Forças Armadas; a ampliação da integração e cooperação com os países vizinhos. Entre os objetivos do Plano Estratégico foram elencadas a integração das ações de segurança pública e das Forças Armadas da União com a ação dos estados e municípios situados na faixa de fronteira; a integração das ações de segurança pública, de controle aduaneiro e das Forças Armadas da União com a ação dos Estados e Municípios situados na faixa de fronteira; a execução de ações conjuntas entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, e as Forças Armadas; a troca de informações entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas; a realização de parcerias com países vizinhos.

Em 2012, foi aprovada a Política de Defesa Nacional (PDN) e, posteriormente, na sequência transformada em Política Nacional de Defesa (PND), que havia sido criada originalmente pelo Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. De acordo com o Ministério da Defesa¹⁰, a PND está dividida em duas partes: uma política, que aborda os conceitos e objetivos de defesa, além de análises acerca dos ambientes interno e externo; e outra estratégica, focada nas orientações e diretrizes inerentes à segurança nacional. Compete, portanto, à Política Nacional de Defesa contribuir para o incremento do nível de segurança nacional. De acordo com a PND¹¹ todas as instâncias do Estado deverão contribuir para o incremento do nível de segurança nacional, com particular ênfase sobre:

- “• o aperfeiçoamento de processos para o gerenciamento de crises;
- a integração de todos os órgãos do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN);
- a prevenção de atos terroristas e de atentados massivos aos Direitos Humanos, bem como a condução de operações contraterrorismo, a cargo dos

¹⁰ Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa>>. Acesso em: 10/02/2017.

¹¹ Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 10/02/2017

ministérios da Defesa e da Justiça e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSIPR);

• as ações de segurança pública, a cargo do Ministério da Justiça e dos órgãos de segurança pública estaduais;”

Em 2016, por meio do Decreto nº 8.903¹², da Presidência da República, é instituído o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras que reforça as atribuições, objetivos e diretrizes do Plano Estratégico de Fronteiras, e reafirma a necessidade de ampliação de ações de prevenção, controle, fiscalização e repressão aos delitos transfronteiriços. Efetivamente, os objetivos e as diretrizes do Plano Estratégico de Fronteiras e do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, instituídos pelo governo brasileiro, se associam às premissas da Declaração sobre Segurança nas Américas ao atuar a partir da perspectiva ampliada da segurança, contemplar atores estatais e não estatais, promover a atuação de instituições que têm atribuições voltadas à defesa do Estado no enfrentamento de questões vinculadas à segurança pública, e também de outros órgãos da esfera administrativa.

De fato, a sequência dos compromissos internacionais assumidos pelo país, em especial ao assinar a Declaração sobre Segurança nas Américas, e diante dos reflexos destes compromissos expressos na legislação nacional, que passou a reproduzir novos paradigmas de segurança, instituições do Estado brasileiro também alteraram a abordagem frente às novas ameaças à segurança.

¹²Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm#art9>. Acesso em: 14/02/2017

O debate teórico sobre as novas ameaças à segurança

A análise e o desenvolvimento deste artigo têm como principal referencial teórico estudos produzidos por Barry Buzan e Ole Waever, em especial, os estudos sobre segurança internacional e as contribuições produzidas pela Escola de Copenhague, que ampliou o conceito de segurança, que não se limita mais aos aspectos militares e incorporou as dimensões econômicas, humana, ambiental e societal, incluindo análises de segurança cooperativa e coletiva.

Com relação ao debate aprofundador-ampliador, as principais contribuições da Escola de Copenhague foram as formulações dos conceitos de segurança social e securitização, conforme apontam Buzan e Hansen (2012, pg 321)¹³. O conceito de segurança social é definido como a “capacidade de uma sociedade persistir com seu caráter essencial sob condições cambiantes e ameaças reais” e limita o objeto de referência para o Estado e a sociedade, excluindo o individual e o global.

Já o conceito de securitização desenvolvido por Waever (2012, pg 323) se refere ao processo de apresentar uma questão em termos de segurança, ou seja, como uma ameaça existencial. De forma objetiva, Buzan e Hansen (2012, pg 324) sustentam que até a securitização as questões não são debatidas como assunto político.

“Se, por um meio de um argumento acerca da prioridade e da urgência de uma ameaça existencial, o ator securitizante conseguiu se libertar de procedimentos ou das regras aos quais ele ou ela deveria estar vinculado (a), estamos testemunhando um caso clássico de securitização.”

No entanto, inicialmente, é preciso compreender que o fim da bipolaridade abriu o caminho para a expansão das relações globais, possibilitou o surgimento de novas agendas internacionais e ampliou o alcance de temáticas como da segurança. Com o fim da Guerra Fria a agenda da segurança passou a enfatizar conflitos regionais e ameaças promovidas por atores não estatais como o crime organizado transnacional,

¹³ BUZAN, B. & HANSEN, L. A evolução dos estudos de segurança internacional. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

o tráfico de drogas, o contrabando, a imigração ilegal e a degradação ambiental. No contexto do pós-Guerra Fria, em que não existe mais uma ameaça global estatal, multiplicam-se novas ameaças, que tendem a ser difusas, não estatais e em grande medida transfronteiriças. Após 2001, a agenda da segurança se expandiu ainda mais e passou a focar o terrorismo global. O marco desse processo foi o ataque aos Estados Unidos, que atingiu Nova York e o Departamento de Defesa, em Washington.

Na América do Sul, a agenda de segurança, sempre influenciada pelos Estados Unidos, refletiu essas transformações e também incluiu o terrorismo. Transformações, inclusive, que foram incorporadas à declaração sobre segurança nas Américas, aprovada na terceira sessão plenária das Organizações dos Estados Americanos (OEA), realizada em 28 de outubro de 2003, no México. Um dos principais compromissos da declaração reforça a importância da cooperação para o enfrentamento das ameaças tradicionais e as novas ameaças.

Segundo Plagiari (2009)¹⁴, após os anos 2000, na América do Sul, os países passaram a enfrentar além das ameaças tradicionais à segurança, novas ameaças geradas pelo narcotráfico e crime organizado, o que contribuiu para a renovação do sistema de segurança coletivo sul-americano. Conforme aponta Plagiari, na área de segurança internacional, o debate permitiu a consolidação de três vertentes teóricas: a tradicionalista, a abrangente e a crítica. Segundo Plagiari, a primeira proposta, consonante com as premissas teóricas Realistas, defende que os estudos da área devem se restringir às questões militares e resguardar o Estado como unidade básica de análise (Walt, 1991); a vertente abrangente (do inglês “*widener*”) sustenta que os estudos de segurança devem incorporar tanto ameaças militares quanto aquelas advindas das áreas política, econômica, ambiental e societal (Buzan, 1991); a perspectiva crítica, associada aos trabalhos da Escola de Frankfurt, propõe que as pesquisas de segurança devam colaborar para a emancipação humana.

Sarfati (2005)¹⁵ reforça que no Construtivismo, assim como no Realismo, os Estados são a única unidade na estrutura política internacional que possui legitimidade

¹⁴ PLAGIARI, Graciela De Conti. O Brasil e a segurança na América do Sul. Curitiba: Juruá, 2009.

¹⁵ SARFATI, Gilberto. Teorias de relações internacionais. São Paulo: Saraiva, 2005.

e o monopólio sobre o uso da violência. Assim, ao analisar a questão de segurança internacional, o Construtivismo compartilha uma visão muito próxima da visão Realista, mas, ao mesmo tempo, reconhece que os chamados atores não-estatais têm ampliado sua importância. Ainda assim, as mudanças sistêmicas acontecem por meio dos Estados e, conseqüentemente, seguem como unidades básicas de análise das relações internacionais, sem que com isso se excluam ontologicamente outros atores das relações internacionais. Nesse mesmo sentido, Pagliari avança sobre o novo debate envolvendo as questões de segurança e reforça que nesse novo contexto a teoria Realista, inclusive, torna-se limitada exigindo uma ampliação das discussões que passam a incluir outras temáticas. Dessa forma, a própria autora aponta caminhos teóricos que devem ser buscados como a chamada corrente abrangente, que propõe que os estudos de segurança devem ser ampliados e incluir atores não estatais e ameaças aos cidadãos. Há ainda a perspectiva crítica que defende que a segurança do indivíduo é mais importante que a do Estado.

É importante observar essa mudança no campo da abordagem teórica sobre segurança na América do Sul que passa de uma visão Realista e aponta para uma abordagem Construtivista, que se concretiza com a criação e consolidação de organizações internacionais como a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Unasul e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac). Esta mudança está diretamente associada à ampliação da cooperação, inclusive nas temáticas de defesa e segurança, e para o enfrentamento das novas ameaças à segurança internacional. Objetivamente, a ampliação da cooperação em segurança abre uma nova etapa na relação entre os países da região ao apontar para um esforço coletivo de substituição de atitudes de desconfiança e até de hostilidade para construção de uma agenda de confiança, de cooperação e de prevenção.

Contribuíram para esses objetivos os acordos entre Brasil e Argentina na área nuclear celebrado nos anos 1980, e também a consolidação do Mercosul. Mas é preciso reforçar que apesar dos avanços importantes ainda não existe uma percepção comum ou uma agenda de consenso no campo da segurança e da defesa em âmbito regional. Na verdade, apesar dos avanços, a agenda de segurança e defesa dos países que integra a Unasul é diversa e, em alguns casos, até mesmo contraditória. Efetivamente a criação da Unasul e do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) apontam para a busca de

uma agenda comum e para cooperação, assim como também foi importante o entendimento coletivo do conceito de segurança multidimensional expresso em declaração da OEA, orientando para um esforço no sentido da cooperação regional em segurança. Em sentido oposto, não há como negar as dificuldades geradas pela escassez de recursos na região destinados à segurança e defesa, as assimetrias existentes entre os países do grupo o que, invariavelmente, leva a desconfiâncias, assim como o histórico de instabilidade política no continente. Também é preciso manter em perspectiva a histórica capacidade de influência dos Estados Unidos nos temas regionais que, por vezes, amplia as divergências já existentes entre os países da região.

Dentro das perspectivas teóricas apresentadas, é possível avaliar que ao inserir conceitos ampliados de segurança na legislação do país, transformar o controle de fronteiras em política pública vinculada ao enfrentamento das novas ameaças à segurança, como o tráfico de drogas, o contrabando e outros crimes internacionais, o Estado brasileiro buscou securitizar essas questões assegurando a elas tratamento diferenciado de outras políticas públicas. Conforme será demonstrado nas próximas sessões, apenas o ato político não é suficiente para assegurar o controle de fronteiras do país.

O controle de fronteiras realizado pela Receita Federal e o enfrentamento das novas ameaças à segurança

Em junho de 2005, a Organização Mundial das Aduanas (OMA), organização intergovernamental que representa 99% das Administrações Aduaneiras do mundo, instituiu o programa chamado *SAFE Framework Standards*, com o propósito de inibir o terrorismo internacional, garantir a segurança e promover a facilitação do comércio na esfera mundial¹⁶.

Entre os principais objetivos da Estrutura Normativa SAFE da OMA¹⁷ estão a garantia da segurança da cadeia logística e facilitação do comércio mundial; a

¹⁶ Disponível em: <<http://www.portaloea.com.br/origem-do-safe-framework-of-standards.html>>. Acesso em: 05/02/2017.

¹⁷ Disponível em: <<https://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/arquivos-e-imagens/arquivos/perguntas-respostas.pdf>>. Acesso em: 05/02/2017.

ampliação das funções e capacidades das alfândegas de modo que possam fazer frente aos desafios e aproveitar as oportunidades do século XXI; reforçar a cooperação entre as administrações aduaneiras a fim de melhorar o gerenciamento de risco, aspecto vinculado diretamente à adoção de novas tecnologias para promoção de um comércio internacional mais rápido e seguro. No mesmo sentido, a Estrutura Normativa SAFE da OMA estimula o reforço da cooperação entre a alfândega e as outras agências de governo envolvidas no comércio e segurança internacionais. A Estrutura Normativa da OMA foi internalizada nas práticas aduaneiras do país por meio de Portarias e Instruções Normativas da Receita Federal do Brasil.

Entre as principais determinações estão mudanças contidas na Portaria RFB nº 3518, de 30 de setembro de 2011¹⁸, que estabeleceu requisitos e procedimentos para o alfandegamento de locais e recintos visando ampliar o controle e segurança do comércio exterior. Entre as práticas tornadas obrigatórias estão o monitoramento por imagens e vigilância dos recintos alfandegados que devem, inclusive, ser transmitidas em tempo real para a Receita Federal. Na sequência foi publicada a Portaria RFB nº 1001, de 06 de maio de 2014¹⁹, que estabeleceu que nos pontos de acesso e saída de veículos, o sistema de monitoramento de imagens deverá contar com funcionalidade capaz de efetuar a leitura e identificar os caracteres das placas de licenciamento e, onde couber, o número de identificação de *contêineres*. As empresas que administram os recintos alfandegados passaram a ser obrigadas a transmitir em tempo real, para a unidade da Receita Federal, as imagens dos *scanners* de carga e veículos e dados do sistema. Todas essas informações somadas a outros dados constantes nos inúmeros sistemas da Receita Federal - Siscomex, Radar, DW, Anitta/Contágil - podem ser cruzados buscando identificar “incertezas” em relação a cargas e operações que possam colocar em risco o controle aduaneiro.

¹⁸ Disponível: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=36460&visao=anotado>>. Acesso em: 06/02/2017

¹⁹ Disponível : <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=52185&visao=anotado>>. Acesso em: 15/02/2017

A publicação da Instrução Normativa nº 1598 da Receita Federal, de 11 de dezembro de 2015, que instituiu e normatizou o Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado (OEA)²⁰ também segue nesse mesmo sentido. Efetivamente as diretrizes apontadas pela Organização Mundial das Aduanas estão diretamente associadas a mudanças introduzidas nas políticas, programas e atuação da Receita Federal contra as novas ameaças à segurança. Na esteira das mudanças promovidas no cenário internacional após os atentados ocorridos nos Estados Unidos em 2001, a OMA desenvolveu uma série de normas visando padronizar o controle aduaneiro, assegurar maior agilidade ao fluxo do comércio internacional, bem como garantir critérios mínimos de segurança.

Nesse mesmo sentido, a Receita Federal do Brasil teve sua atuação no enfrentamento das novas ameaças à segurança, ratificada, recentemente, no regimento interno da instituição, por meio da Portaria do Ministério da Fazenda nº 203, de 14 de maio de 2012²¹. No artigo 1º, parágrafo XX, a Portaria expressa que cabe a Secretaria da Receita Federal do Brasil, órgão específico singular, diretamente subordinado ao Ministério de Estado da Fazenda, planejar, coordenar e realizar as atividades de repressão ao contrabando, ao descaminho, à contrafação e pirataria e ao tráfico ilícito de entorpecentes e de drogas afins, e à lavagem e ocultação de bens, direitos e valores, observada a competência específica de outros órgãos. É, portanto, a Secretaria da Receita Federal do Brasil que exerce a administração aduaneira, a qual compreende a fiscalização e o controle sobre o comércio exterior. O controle de fronteira promovido pela Secretaria da Receita Federal não tem caráter arrecadatório, e o bem tutelado pelo Estado não é o tributo, mas a segurança da sociedade. É preciso destacar que de acordo com o Decreto nº 6.759²², de 5 de fevereiro de 2009, que regulamenta a administração

²⁰ Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=70204>>. Acesso em: 05/02/2017

²¹ Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=37965>>. Acesso em: 14/02/2017

²² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm>. Acesso em: 14/02/2017

das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior, a Receita Federal do Brasil tem a precedência sobre os demais órgãos no controle aduaneiro.

“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).”

Para avaliar a atuação da Receita Federal no controle de fronteiras, esse estudo definiu como critérios a análise da infraestrutura e do quadro de servidores da instituição destinados a realização do controle aduaneiro na área de fronteira terrestre do Brasil com os 10 países do continente. Duas referências são essenciais para essa parte da pesquisa, o estudo “Controle de Fronteiras - Uma análise do abandono da Aduana brasileira”²³ e o Estudo de Lotação da RFB de 2012, Portaria RFB nº 1.953, de 27 de julho de 2012.

A Receita Federal conta com aproximadamente 18.700 servidores. Desses, pouco mais de 2.900 estão lotados na Administração Aduaneira, ou seja, 15,5% da força de trabalho da instituição está voltada para a fiscalização e controle aduaneiro. Apenas para atuar na Aduana, segundo estudo recente²⁴, os Estados Unidos da América possuem, aproximadamente, 20 mil servidores, a China possui cerca de 50 mil servidores aduaneiros (dado de 2009), a Alemanha próximo de 40 mil servidores.

²³ As informações e dados estatísticos contidos no estudo “Controle de Fronteiras - Uma análise do abandono da Aduana brasileira” foram produzidos e analisados pelo autor deste artigo em seu trabalho como jornalista da Assessoria de Comunicação do Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil (Sindireceita). O estudo produzido em conjunto com a Diretoria de Assuntos Aduaneiros do Sindireceita, inclusive, é um esforço de atualização de informações do livro “Fronteiras Abertas – Um retrato do Abandono da Aduana Brasileira”, escrito também pelo autor deste artigo.
Disponível em: <<http://sindireceita.org.br/wp-content/uploads/2015/06/documento-aduana-brasil-final-29.pdf>>.
Acesso em: 26/02/2017

²⁴ Disponível em: <<http://sindireceita.org.br/wp-content/uploads/2015/06/documento-aduana-brasil-final-29.pdf>>.
Acesso em: 27/02/2017

Ao observar o número de servidores da Receita Federal lotados nas unidades instaladas na faixa de fronteira, o quadro se torna ainda mais grave. Nos 32 postos de fronteiras da Receita Federal do Brasil, o contingente da Aduana é de pouco mais de 800 servidores, que são responsáveis pelo controle de mais de 16,8 mil quilômetros de fronteiras. Estudos da própria Receita Federal apontam um déficit médio de 40% no quadro de servidores que atuam na instituição, incluindo aqueles que trabalham nas unidades aduaneiras e são responsáveis pelas ações de controle e fiscalização e enfrentamento dos chamados crimes transfronteiriços, que contemplam as novas ameaças à segurança internacional como o contrabando e o tráfico de drogas.

Ao considerar aspectos como o efetivo de servidores e unidades instaladas para realização do controle aduaneiro tem-se a dimensão da estrutura disponível no país para a realização do controle de fronteiras, que por óbvio não contempla todas as respostas. Ainda assim, garantem uma análise segura do desafio que o Estado brasileiro enfrenta para promover o controle de fronteiras e das limitações da Receita Federal para realizar a fiscalização e o controle de mercadorias, veículos e pessoas que cruzam os mais de 16,8 mil quilômetros de fronteira terrestre do Brasil com 10 países do continente. É importante salientar que, como meio de descentralização de suas atividades pelo o país, o Ministério da Fazenda, ao qual a Receita Federal é subordinada, dividiu o território nacional em 10 regiões fiscais. Dessa mesma maneira, esse estudo utiliza essa divisão para delimitar a distribuição de servidores e de unidades instaladas na faixa de fronteira do território nacional, a começar pela 1ª Região Fiscal que contempla os estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, na linha de fronteira do Brasil com a Bolívia e o Paraguai.

Nessa região, a fronteira do Brasil com a Bolívia e o Paraguai tem mais de 2.500 quilômetros, e a fiscalização e o controle aduaneiro são realizados por pouco mais de 150 servidores da Receita Federal que atuam em apenas cinco postos localizados nos municípios de Mundo Novo/MS, Ponta Porã/MS, Bela Vista/MS, Corumbá/MS e Cárceres/MT, de acordo com informações do estudo “Controle de Fronteiras - Uma análise do abandono da Aduana brasileira”. Na 2ª Região Fiscal, composta pelos estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia e Roraima, a situação é ainda mais grave. Para promover o controle e a fiscalização da faixa de

fronteira do Brasil com a Guiana, Suriname, Guiana Francesa, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia, a Receita Federal mantém pouco mais de 50 servidores, responsáveis pelo controle de um território de mais de 10.700 quilômetros. Na região norte, a Receita Federal mantém apenas nove postos de fronteira, localizados em Tabatinga/AM, Brasiléia/AC, Cruzeiro do Sul/AC, Plácido de Castro/AC, Assis Brasil/AC, Oiapoque/AP, Guajará-Mirim/RO, Pacaraima/RR e Bonfim/RR.

Déficit de servidores e número reduzidos de unidades da Receita Federal também são observados na 9ª Região Fiscal, composta dos estados do Paraná e de Santa Catarina, na divisa do Brasil com o Paraguai e Argentina. Ainda de acordo com o estudo “Controle de Fronteiras”, na 9ª Região Fiscal, que possui uma faixa de fronteira de aproximadamente 1.500 quilômetros, a Receita Federal mantém pouco mais de 300 servidores lotados em sete postos de fronteira, localizados em Guaíra/PR, Santa Helena/PR, Santo Antônio do Sudoeste/PR, Capanema/PR, Foz do Iguaçu/PR, São Miguel do Oeste/SC e Dionísio Cerqueira/SC.

O mesmo quadro de deficiência estrutural é registrado nas unidades da Receita Federal instaladas na 10ª Região Fiscal, Rio Grande do Sul, na divisa do Brasil com a Argentina e o Uruguai. São aproximadamente 1.800 quilômetros de fronteira terrestre fiscalizados por pouco mais de 280 servidores que se dividem em 13 postos, localizados em Bagé/Aceguá, Barra do Quaraí, Chuí, Itaqui, Jaguarão, Porto Lucena, Porto Mauá, Porto Xavier, Quaraí, Santana do Livramento, São Borja, Três Passos e Uruguiana. Ainda que analisados apenas parte do quadro relacionado ao controle de fronteiras no país, delimitado nesse artigo, a infraestrutura e ao quadro de servidores da Receita Federal, é preciso também ter em perspectiva outros aspectos que tornam ainda mais complexa a análise desse fenômeno e o apontamento de soluções para o enfrentamento das chamadas novas ameaças à segurança na faixa de fronteira do Brasil.

A faixa de fronteira do Brasil tem aproximadamente 16,8 mil quilômetros que se estende da divisa com o Uruguai e passa pela Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa. São 150 quilômetros de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, onde a Receita

Federal do Brasil mantém apenas 32 postos aduaneiros, distribuídos pelos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Acre, Rondônia, Amazonas, Amapá e Roraima. Além do número reduzido de servidores e de unidades, o controle de pessoas, mercadorias e veículos nessa faixa do território torna-se ainda mais complexo devido a outros fatores como a existência de cidades localizadas na linha de fronteira e imensas áreas cobertas por obstáculos naturais como rios e floretas. Somente na faixa de fronteira do território nacional existem 588 municípios onde vivem, apenas do lado brasileiro, mais de 10 milhões de habitantes. Parte desses municípios, inclusive, possuem integração urbana com países vizinhos e formam as chamadas cidades gêmeas. São 29 municípios brasileiros que se enquadram nesta condição e onde vivem mais de um milhão de habitantes. São consideradas cidades gêmeas, segundo o Ministério da Integração Nacional, os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, integrada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar a unificação da malha urbana com cidade do país vizinho.

Em muitas dessas cidades não há sequer marcos de fronteira e as ruas dos países se interligam e promovem o acesso e a passagem de pedestres e veículos que ocorrem livremente. Mesmo em localidades cortadas por rios, não há nenhum tipo de controle do fluxo de pessoas, mercadorias e embarcações que cruzam as fronteiras dos países livremente. Apesar de todas as limitações e das dificuldades apontadas anteriormente, as informações que integram o Balanço Aduaneiro disponibilizadas pela Receita Federal, entre os anos de 2011 e 2015, apontam para ampliação das ações voltadas ao enfrentamento das novas ameaças à segurança, reforçando a importância da Receita Federal para a execução de políticas públicas como o Plano Estratégico de Fronteiras.

De acordo com o Balanço Aduaneiro de 2011²⁵, a Receita Federal apreendeu em mercadorias, resultado de ações nas áreas de fiscalização, repressão e controle sobre o comércio exterior, mais de R\$ 1,4 bilhão, o que representou um crescimento de 16% em relação ao resultado registrado em 2010 (R\$ 1,275 bilhão). No mesmo ano,

²⁵ Disponível em: < <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/resultados/aduana/arquivos-e-imagens/relatorioaduanero2011.pdf> >. Acesso em: 28/02/2017

a Receita Federal realizou 2.412 operações de repressão ao contrabando e ao descaminho, sendo 930 na faixa de fronteira, com crescimento de 5,51% em relação ao ano de 2010. Em 2015, conforme o último Balanço Aduaneiro²⁶ divulgado, foram realizadas 3.144 operações de vigilância e repressão ao contrabando e descaminho, que resultaram na apreensão de mais R\$ 1,8 bilhão em mercadorias. No mesmo ano, foi registrado aumento de 43,16%, em valor comparativo com o ano de 2014, de apreensão de armas e munições. Também houve, no mesmo ano, apreensões de 2,4 toneladas de maconha e 1,7 tonelada de cocaína, reforçando o papel da Receita Federal como instituição vinculada ao combate de crimes transfronteiriços e ao enfrentamento das novas ameaças à segurança internacional, materializadas por crimes como contrabando e tráfico de drogas.

Os resultados do Plano Estratégico de Fronteiras e os limites da ação do Estado brasileiro

Com o objetivo de reduzir os índices de criminalidade no país e promover o enfrentamento mais efetivo das novas ameaças à segurança, o governo brasileiro lançou em 2011 o Plano Estratégico de Fronteiras, que previa a integração dos órgãos de segurança e forças policiais para impedir a atuação de organizações criminosas internacionais e reprimir o tráfico internacional de drogas, o contrabando e outros crimes em território nacional.

Dentro da perspectiva da agenda internacional de segurança, o Plano Estratégico de Fronteiras promoveu operações de repressão e vigilância na faixa de fronteira do Brasil com os dez países vizinhos do continente, estabeleceu atuação integrada de forças de defesa e segurança pública, procurou estabelecer meios para ampliar a cooperação nas áreas de defesa e segurança com os países da região.

Segundo o balanço das ações divulgadas pelo governo federal, de junho de 2011 a novembro de 2012, as ações do Plano Estratégico resultaram na desarticulação

²⁶ Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/resultados/aduana/arquivos-e-imagens/balanco-aduaneiro-2015.pdf>>. Acesso em: 28/02/2017

de 42 organizações criminosas, na prisão de 20.737 pessoas em flagrante, na apreensão de 2.235 armas de fogo, de 280.785 munições (347%) e 350 toneladas de drogas, de 9.545 veículos (295%) e o equivalente a mais de R\$ 12 milhões em dinheiro.

Apesar da importância dada ao Plano Estratégico de Fronteiras, que foi inclusive lançado pela Presidência da República, em 6 de junho de 2011, as ações efetivas de enfrentamento do crime na região de fronteira não escaparam às limitações do Estado brasileiro. Reportagens publicadas à época mostram que mesmo o Plano, considerado fundamental pelo governo para promover o enfrentamento de ameaças concretas à segurança, foi afetado pela falta de recursos e por sistemáticos cortes orçamentários. Por conta dos cortes no orçamento, o Ministério da Justiça perdeu mais de R\$ 1,5 bilhão que seriam utilizados nas ações de repressão e que foram adiadas, conforme demonstrou a reportagem “Antes prioridade, plano de fronteiras trava por falta de verba”, publicada pela revista Veja, na edição de 23 de novembro de 2011.²⁷

O jornal Folha de São Paulo, em edição do dia 16 de outubro de 2015, publicou a reportagem “Cortes no Orçamento comprometerão vigilância de fronteiras, alerta Exército”, que reforçava que os cortes orçamentários do governo federal comprometiam a vigilância das fronteiras e atrasava a execução de programas voltados ao aprimoramento da defesa e segurança nacional devido ao contingenciamento de mais de R\$ 500 milhões impostos ao orçamento do Ministério da Defesa²⁸.

Os exemplos citados apenas reforçam as dificuldades e limitações do Estado brasileiro em promover um controle efetivo de suas fronteiras. As deficiências da Receita Federal, que atua com um déficit de mais de 40% em seu quadro de servidores, somadas a falta de recursos financeiros para manter ações contínuas de vigilância e repressão aos crimes transfronteiriços são uma realidade que se sobrepõe aos compromissos internacionais assumidos pelo país, ao longo das últimas décadas.

²⁷ Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/politica/antes-prioridade-plano-de-fronteiras-trava-por-falta-de-verba/>>. Acesso em: 01/03/2017.

²⁸ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/10/1694725-cortes-no-orcamento-comprometerao-vigilancia-de-fronteiras-alerta-exercito.shtml>>. Acesso em: 01/03/2017.

Seguidos governos brasileiros tem participado de debates em organismos internacionais, fomentam ações e até mesmo assinam acordos de cooperação internacional, mas não consegue no plano interno dar as respostas necessárias aos diversos problemas do país.

Nem mesmo a agenda internacional ampliada de segurança foi capaz de motivar seguidos governos brasileiros a implementar políticas contínuas e efetivas e a construir um sistema de defesa e de segurança nacional que possa fazer frente a essas novas ameaças à segurança, que são um entrave ao desenvolvimento econômico e social e tem potencial para desestabilizar regimes políticos.

Referências Bibliográficas

Agenda de Projetos Prioritários de Integração: Documento elaborado pela IIRSA e aprovado pelo Comitê Coordenador do COSIPLAN. Disponível em:

<http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/uploads/documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf>. Acesso em: 22/12/2016.

Antes prioridade, plano de fronteiras trava por falta de verba. Disponível em:

<<http://veja.abril.com.br/politica/antes-prioridade-plano-de-fronteiras-trava-por-falta-de-verba/>>. Acesso em: 01/03/2017.

Balanco Aduaneiro 2015. Disponível em:

<<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/resultados/aduana/arquivos-e-imagens/balanco-aduaneiro-2015.pdf>>. Acesso em: 28/02/2017.

BUZAN, B. & HANSEN, L. A evolução dos estudos de segurança internacional. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

Controle de Fronteiras - Uma análise do abandono da Aduana brasileira.

Disponível em: <<http://sindireceita.org.br/wp-content/uploads/2015/06/documento-aduana-brasil-final-29.pdf>>. Acesso em: 26/02/2017.

Declaração de Ayacucho. Disponível em:

<[https://pt.wikisource.org/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o_de_Ayacucho_\(2004\)](https://pt.wikisource.org/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o_de_Ayacucho_(2004))> Acesso em: 22/12/2016.

Declaração sobre Segurança nas Américas. Disponível em:

<http://www.oas.org/juridico/portuguese/decl_security_pt.pdf>. Acesso em: 15/12/2016.

Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 22/12/2016.

Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 22/12/2016.

Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm>. Acesso em: 22/12/2016.

Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm#art9>. Acesso em: 14/02/2017.

Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm>. Acesso em: 14/02/2017.

FLEMES, Daniel. Notas teóricas sobre a formação de uma comunidade de segurança entre Argentina, o Brasil e o Chile. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, n 24, p. 217-231, jun. 2005.

GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*; tradução Sergio Faraco.- Porto Alegre, RS, 2010.

GODOI, R.; **CASTRO**, S. *Fronteiras Abertas: um retrato do abandono da Aduana brasileira*. Brasília: Sindireceita, 2010.

HIRST, Monica. Segurança na América do Sul: dimensão regional de seus desafios políticos. *Revista Política Externa*, São Paulo, v.16, n. 3, p. 49-63, dez/jan/fev. 2008.

Instrução Normativa RFB nº 1598, de 09 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=70204>>. Acesso em: 05/02/2017

JOBIM. Nelson, Sergio W. Etchegoyen, João Paulo Alsina (Orgs.). *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MACHADO, Lia Osório. Limites, fronteiras, redes. In: **STROHAECKER**, T.M. et. All. (orgs.) *Fronteiras e espaço global*. Porto Alegre: Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB) – Porto Alegre, 1998

MARTINS, Carlos Eduardo. *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*. Rio de Janeiro-RJ: Boitempo, 2011.

Mercosul: 24 anos de luta pela integração regional. Portal Brasil publicado: 15/07/2015; última modificação: 16/07/2015 15h47. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2015/07/mercosul-24-anos-de-luta-pela-integracao-regional>>. Acesso em: 27/01/2017.

Perguntas & Respostas – Programa Brasileiro de OEA. Disponível em: <<https://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/arquivos-e-imagens/arquivos/perguntas-respostas.pdf>>. Acesso em: 05/02/2017.

PLAGIARI. Graciela De Conti. *O Brasil e a segurança na América do Sul*. Curitiba: Juruá, 2009.

Plano Estratégico de Fronteiras. Disponível em:

<<http://www2.planalto.gov.br/vice-presidencia/vice-presidente/plano-estrategico-de-fronteiras>>. Acesso em: 19/12/2016.

Política Nacional de Defesa. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa>>. Acesso em: 10/02/2017.

Política Nacional de Defesa. Disponível em:

<http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 10/02/2017.

Portal do Operador Econômico Autorizado. Disponível em: <<http://www.portaloea.com.br/origem-do-safe-framework-of-standars.html>>. Acesso em: 05/02/2017.

Portaria RFB nº 3518, de 30 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=36460&visao=anotado>>. Acesso em: 06/02/2017.

Portaria RFB nº 1001, de 06 de maio de 2014. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idato=52185&visao=anotado>>. Acesso em: 15/02/2017.

Portaria MF nº 203, de 14 de maio de 2012. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=37965>>. Acesso em: 14/02/2017.

REIS, Lucas. Cortes no Orçamento comprometerão vigilância de fronteiras, alerta Exército. Folha de São Paulo, 16 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/10/1694725-cortes-no-orcamento-comprometerao-vigilancia-de-fronteiras-alerta-exercito.shtml>>. Acesso em: 01/03/2017.

Relatório Aduaneiro 2011. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/resultados/aduana/arquivos-e-imagens/relatorioaduanero2011.pdf>>. Acesso em: 28/02/2017

Reunião dos Ministros das Relações Exteriores do Foro CELAC-China - Pequim, 8 e 9 de janeiro de 2015. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/6513-i-reuniao-dos-ministros-das-relacoes-exteriores-do-foro-celac-china-pequim-8-e-9-de-janeiro-de-2015>>. Acesso em: 22/12/2016.

SARFATI, Gilberto. Teorias de relações internacionais. São Paulo: Saraiva, 2005.

SANTOS, Fabiano Santos. Integração Regional e as Eleições presidenciais de 2006 no Brasil - Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro IUPERJ/UCAM, nº 02, fevereiro de 2006.

SOARES, Teixeira. História da formação das fronteiras do Brasil. Conselho federal de cultura. Rio de Janeiro, 1972.

SKINNER, Quentin. As fundações do pensamento político moderno Quentin Skinner; revisão técnica Renato Janine Ribeiro. - São Paulo: Companhia das Letras, 1996.