



**SANDRO BEN HUR GONÇALVES DO NASCIMENTO**

**IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA: O CASO DA OPERAÇÃO ÁGATA  
NA FRONTEIRA DO BRASIL COM A ARGENTINA (2011-2016)**

**São Borja  
2019**

**SANDRO BEN HUR GONÇALVES DO NASCIMENTO**

**IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA: O CASO DA OPERAÇÃO ÁGATA  
NA FRONTEIRA DO BRASIL COM A ARGENTINA (2011-2016)**

Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas) da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em (Políticas Públicas).

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Júnior Damin

**São Borja  
2019**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais).

N244i Nascimento, Sandro Ben Hur Gonçalves  
Implementação de Política Pública: O caso da Operação Ágata do Brasil com a Argentina (2011- 2016) / Sandro Ben Hur Gonçalves Nascimento.  
80 p.  
  
Dissertação(Mestrado)-- Universidade Federal do Pampa, MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 2019.  
"Orientação: Prof. Dr. Claudio Júnior Damin".  
  
1. Implementação. 2. Segurança de Fronteira. 3. Política Pública. 4. Operação Ágata. I. Título.

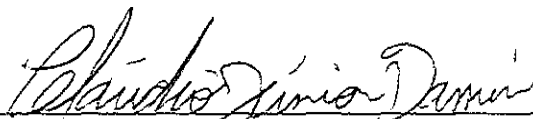
**SANDRO BEN HUR GONÇALVES DO NASCIMENTO**

**IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA: O CASO DA OPERAÇÃO ÁGATA  
NA FRONTEIRA DO BRASIL COM A ARGENTINA (2011-2016)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas


Dissertação defendida e aprovada em: 21 de janeiro de 2019.

Banca examinadora:

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Doutor Claudio Junior Damini

Orientador

UNIPAMPA

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Doutor Ronaldo Arnaldo Colvero  
UNIPAMPA

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Doutor Edson Romario Paniagua  
UNIPAMPA

Dedico este trabalho a minha mãe e ao meu pai in memória.

## **AGRADECIMENTO**

Ao meu Orientador Prof. Dr. Cláudio Junior Damin.

Aos professores do PPGPP- UNIPAMPA.

A todos os colegas de curso de Mestrado em Políticas Públicas.

Em especial aos amigos que me ombrearam nas horas difíceis (saúde), da minha vida.

“Tu tens que ter fé! A fé é a chave de tudo”.

Autor desconhecido

## RESUMO

A criação do plano Estratégico de Fronteiras em 2011 tem por fim levar para a faixa de fronteira brasileira, ações direcionadas para o enfrentamento e combate aos crimes e ilícitos transnacionais que acontecem constantemente em todo o espaço territorial dentro desta faixa demarcada geograficamente pelo Estado. O problema de segurança pública nas fronteiras do Brasil é um grande desafio às autoridades, pois aponta em dados estatísticos a diversidade de ações criminosas e um fluxo constante dessas ações. Em contrapartida a tudo isto, o Governo Federal lança mão de programas e planos estratégicos, promovendo ações conjuntas de seus ministérios e reunindo um número grande de interagências, assim como também os Governos Estaduais e Municipais, onde essas ações serão implementadas. Com isso, formando um complexo modelo de ação institucional, para ter um forte aparelhamento estatal diante dessa ameaça constante que é o crime organizado, nas suas mais variadas formas de atuar dentro do território nacional, precisamente na fronteira com a República Argentina. Fazendo análise de dados estatísticos criminais, entrevistas e relatos, assim como o balanço da Operação Ágata 05, que é o desdobramento prático do Plano Estratégico de Fronteira como implementação da política pública de segurança na fronteira, em resposta aos problemas apresentados nas relações de fronteira. Procurando mostrar com essas informações o que realmente reflete a Operação Ágata na vida das comunidades fronteiriças.

Palavras-Chave: Segurança, Fronteira, Operação Ágata, Plano Estratégico de Fronteira.



## **RESUMEN**

La creación del Plan Estratégico de Fronteras en 2011, tiene por finalidad llevar a la franja de frontera brasileña, acciones dirigidas al enfrentamiento y combate a los crímenes e ilícitos transnacionales que ocurren constantemente en todo el espacio territorial dentro de esta franja demarcada geográficamente por el Estado. El problema de seguridad pública en las fronteras de Brasil es un gran desafío a las autoridades, pues apunta en datos estadísticos la diversidad de acciones criminales y un flujo constante de esas acciones. En contrapartida a todo esto, el Gobierno Federal lanza mano de programas y planes estratégicos, promoviendo acciones conjuntas de sus ministerios y reuniendo un gran número de interacciones, así como también los Gobiernos Estatales y Municipales, donde esas acciones serán implementadas. Con ello, formando un complejo modelo de acción institucional, para tener un fuerte apareamiento estatal ante esta amenaza constante que es el crimen organizado, en sus más variadas formas de actuar dentro del territorio nacional, precisamente en la frontera con la región República Argentina. El análisis de datos estadísticos criminales, entrevistas y relatos, así como y balance de la Operación Ágata 05, que es el desdoblamiento práctico del Plano Estratégico del Frontera como implementación de la política pública de seguridad en la frontera, en respuesta a los problemas presentados en las relaciones de frontera. Buscando mostrar con esas informaciones lo que realmente refleja la Operación Ágata en la vida de las comunidades fronterizas.

Palabras clave: Seguridad, Frontera, Operación Ágata, Plano Estratégico del Frontera.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa do Arco Sul Densidade Demográfica .....	26
Figura 2 – Mapa das fronteiras com Brasil com os países Sul-americanos .....	29
Figura 3 – Organograma entre as Forças Armadas e Agências.....	40
Figura 4 – Foto do CMS na reunião de início da Operação Ágata 5.....	45
Figura 5 – Foto do 5º RC MEC realizando PBCE ponte internacional de Concórdia .....	48
Figura 6 – Foto da 2º Bda C MEC realizando patrulhamento .....	50

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 01 – Relação de cidades da faixa de fronteira no Arco Sul .....	24
--	----

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Autuações de Armas/Munições - São Borja RS (2011-2016) .....	37
Tabela 2 – Autuações de Drogas e Tráfico – São Borja – RS (2011-2016) .....	38
Tabela 3 - Efetivo das FA e agências nas Operações Ágata (de 2011 a 2014) .....	42
Tabela 4 – Resultados de inspeções .....	53
Tabela 5 – Material apreendido .....	54

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CF – Constituição federal

COMDABRA – Comando de Defesa Aeroespacial Brasileira

CMS – Comando Militar do Sul

COC – Centro de Operações Conjuntas

COTER – Centro de Operações Terrestres

DOU – Diário Oficial da União

EMCFA – Estado Maior Conjunto das Forças Armadas

ENAFRON – Estratégia Nacional de Segurança Pública na Fronteira

END – Estratégia Nacional de Defesa

FA – Forças Armadas

GGIF – Gabinete de Gestões Integradas de Fronteira

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

LC – Lei Complementar

MD – Ministério da Defesa

MJ – Ministério da Justiça

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

PBCE – Posto de Bloqueio e Controle de Estradas

PBCF – Posto de Bloqueio e Controle e Fiscalização

PEF – Plano Estratégico de Fronteira

PPDF – Plano P Desenvolvimento de Fronteira

PNDE – Programa Nacional de Desenvolvimento Estratégico

PNDR – Programa Nacional de Desenvolvimento Regional

RS – Rio Grande do Sul

SISFRON – Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira

TCU – Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>1 O PLANO ESTRATÉGICO DE FRONTEIRA E AS FORÇAS ARMADAS.....</b>	<b>18</b>
1.1 O Sistema Burocrático e os conceitos para execução de políticas públicas.....	18
1.2 O problema de segurança na fronteira.....	22
1.3 Um Plano Estratégico para a fronteira.....	28
1.4 Execução do PEF nas fronteiras do Brasil.....	33
<b>2 A IMPLEMENTAÇÃO DA OPERAÇÃO ÁGATA NA FRONTEIRA DO BRASIL COM A ARGENTINA (2011 – 2016) .....</b>	<b>39</b>
2.1 Implementação da Operação Ágata nas suas fases 02 e 05 .....	39
2.2 Análise da entrevista e relatos da implementação da Operação Ágata.....	43
2.3 Análise do balanço da Operação Ágata .....	52
<b>3 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>56</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>61</b>
<b>ANEXOS 1 Plano de Proteção Integrado de Fronteiras .....</b>	<b>65</b>
<b>ANEXOS 2 Termo de Adesão ao PEF .....</b>	<b>70</b>

## Introdução

Dentre os problemas enfrentados pela política de defesa nas áreas de fronteira estão os crimes chamados transfronteiriços, tais como o tráfico internacional de drogas, de armas e seres humanos, contrabando e descaminho de mercadorias, crimes ambientais, terrorismo, dentre outros. O Governo Federal como forma de enfrentar essas ameaças criou em 08 de junho de 2011 o Plano Estratégico de Fronteira (PEF) através do Decreto Presidencial Nº 7.496, que determinou para o Ministério da Justiça a coordenação da Operação Sentinela e para o Ministério da Defesa a coordenação da Operação Ágata.

A presente dissertação aborda o decreto que criou o PEF e, em particular, a denominada Operação Ágata que é um desdobramento da execução do Plano. Buscamos, assim, analisar a implementação desta política pública relacionada à segurança internacional e cujos desdobramentos incidem sobre regiões de fronteira no território brasileiro. O problema de pesquisa a ser objeto de investigação é: como ocorreu a fase de implementação da Operação Ágata dentro do Arco Sul (fronteira do Brasil-Argentina) no contexto dos resultados no Plano Estratégico de Fronteira?

Nas ações apresentadas pela proposta da política pública do PEF, portanto, vamos nos deter mais especificamente na Operação Ágata que está sendo aplicada pelo Ministério da Defesa, com apoio do Ministério da Justiça e colaboração do Ministério das Relações Exteriores. Com isso buscamos compreender a sua essência mais ampla e suas correlações com o cotidiano das comunidades abrangidas nesta etapa da implementação do Plano.

Seguindo a importância de se estudar a segurança na área de fronteira, em espaços específicos do território nacional, percebe-se a necessidade de se ver as relações nessa região, desde os crimes tipificados até as ações para enfrentá-los, procurando neutralizar ou minimizar os crimes. Para isso, a análise do Plano Estratégico de Fronteira se faz necessário com o intuito de contribuir na melhoria das ações de implementação do mesmo, sendo esta etapa de suma importância para os ajustamentos eventualmente necessários. Conforme salientou Lima (2013):

O campo de estudos de implementação de políticas públicas está fortemente atrelado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras (LIMA, 2013, p. 101).

Além disso, o tema da segurança nas fronteiras aproxima-se muito com os objetivos do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa especialmente porque o município de São Borja, que é sede de três unidades do Exército Brasileiro, e conviveu todos os anos com a realização de Operações no âmbito da PEF. A dissertação justifica-se, portanto, por sua pertinência com as necessidades de se conhecer melhor uma política pública que é implementada nesta região.

Uma primeira delimitação do problema de pesquisa está no espaço territorial, da faixa de fronteira dentro do Arco Sul que compreende as cidades de São Borja, Itaqui e Uruguaiana que estão especificamente no Estado do Rio Grande do Sul, e na divisa com as cidades Argentina de Santo Tomé, Alvear e Paso de Los Libres. Esse é o recorte espacial da dissertação, dentro do chamado Arco Sul, delimitado pelos implementadores por que são cidades que possuem unidades militares do Exército Brasileiro.

Já o espaço temporal a ser analisado compreende o período do ano de 2011, quando da criação da Operação Ágata, indo até a décima primeira edição no ano de 2016, período que se deu a execução das fases 02 e 05 da Operação Ágata na cidade de São Borja, à qual pesquisamos os índices de criminalidades.

Por se tratar de uma política pública que acontece de forma esporádica, ou seja, em determinados períodos numa região durante o ano e noutras regiões em outras épocas, se observa as limitações que o tempo coloca, e sendo, os dados das amostras um recorte pequeno dentro da dimensão do território e do espaço de tempo, não se devem fazer generalizações.

Ressalte-se que política pública de segurança nas fronteiras que acontece dessa forma, não havendo períodos pré-determinados para execução, pois o elemento surpresa é uma das estratégias para combater a criminalidade, portanto, não divulgando antecipadamente suas ações, acaba enfrentando situações contrárias ao seu sigilo, devido a interferência da mídia.

Os principais objetivos da dissertação envolvem a descrição e análise do processo de implementação da Operação Ágata no contexto do PEF. Busca-se identificar os atores envolvidos nesse processo de implementação, abordar seus resultados coletados nos órgãos responsáveis pela execução da Operação, além de analisar entrevistas realizadas com ator militar responsável pela distribuição das tarefas de implementação do PEF dentro da organização militar implementadora, ou seja, o Exército Brasileiro.

Para realizar a investigação será utilizada principalmente a metodologia qualitativa através do estudo de caso da implementação da Operação Ágata na fronteira do Rio Grande do Sul com a Argentina. Sobre a metodologia qualitativa, Lakatos (2011) destaca que ela:

Observa, registra, analisa e correlaciona os fatos ou fenômenos (variados) sem manipulá-los. Procura descobrir, com a maior precisão possível a frequência com um fenômeno ocorre, sua relação e conexão com outros, sua natureza e suas características. (LAKATOS, 20011, p. 111)

Conforme Diehl (2004), a pesquisa qualitativa descreve a complexidade de determinado problema, sendo necessário compreender e classificar os processos dinâmicos vividos e contribuir nos processos de mudança. Com isto, as técnicas qualitativas utilizadas, bem como as informações e dados coletados são capazes de embasar conclusões sobre os temas em investigação.

A técnica utilizada foi a entrevista em profundidade com ator implementador de alta patente - Coronel - designado pelo Comando Militar do Sul (CMS) para ser o responsável pelas ações no Arco Sul. Além disso, foram utilizados relatos escritos de militares que não possuem a patente de oficiais (graduados), mas que estiveram presente no teatro de operações da Operação Ágata no Arco Sul. As fontes são diversificadas por envolverem tanto um *stakeholder* quanto os chamados *burocratas de rua*.

Para Lipsky (1980), a burocracia de nível de rua (*street-level bureaucracy*) são a agências nas quais os trabalhadores interagem diretamente com cidadãos no curso de suas tarefas e que tem substancial discricção na execução do seu trabalho. Burocratas de nível de rua fazem a política pública (LIPSKY 1980, p. 84), sendo aqui os militares das unidades de fronteira e agentes estatais que atuam na faixa de fronteira implementando a Operação Ágata.

Freman (1984), por sua vez, define stakeholder como “qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar, ou é afetado, pelos propósitos de uma organização. Neste caso representados pelas autoridades de alto comando dos ministérios e Estado Maior das Forças Armadas.

A técnica da entrevista em profundidade visa buscar informações de maneira mais interessante com ator público envolvido no ciclo de implementação da política pública, permitindo que ele fique à vontade para falar de sua experiência com execução da Operação Ágata. Lakatos (2011, p. 111) diz que “é uma conversação efetuada face a face, de maneira metódica, proporciona ao entrevistador, verbalmente, a informação necessária”.



Além do conteúdo qualitativo das entrevistas e dos relatos, a investigação do problema de pesquisa será complementada pela análise dos dados constantes de relatórios e documentos produzidos pelo ciclo de implementação da política pública, conforme solicitação encaminhada ao departamento responsável no âmbito do Exército Brasileiro.

A partir dessas técnicas a serem utilizadas na aplicação da pesquisa visamos responder a pergunta do problema de pesquisa, sobre a fase de implementação da política pública na área de segurança internacional na fronteira do Brasil com a Argentina.

A dissertação está dividida em outras três partes básicas. No primeiro capítulo é tratado o Plano Estratégico de Fronteiras e as Forças Armadas, com seus subcapítulos abordando o sistema burocrático para a implementação do PEF, e problema de segurança na fronteira, a elaboração de um plano estratégico para a fronteira, a execução do PEF nas fronteiras do Brasil, a fronteira e suas tipificações na divisa com a Argentina, uma análise de dados criminais da cidade de São Borja no RS fronteira com a Argentina.

No segundo capítulo trataremos da fase de implementação da Operação Ágata na Fronteira do Brasil com a Argentina (2011-2016), nas suas fases 02 e 05, e análise da entrevista com o Coronel Comandante do Núcleo de Estudos Estratégicos no Comando Militar do Sul (CMS). Também colaboram para essa pesquisa, militares do 2º RC MEC (Regimento de Cavalaria Mecanizada) com suas experiências na cidade de São Borja RS, um relato do agente implementador (01) na execução da Operação Ágata 05. E o relato do agente implementador (02) da Operação Fronteira Sul (Ágata 2), e análise de ambos os relatos; e análise de relações entre a entrevista e os relatos; uma análise do balanço da Operação Ágata 5, e por final uma breve análise do Plano de Proteção Integrada da Fronteira (PPIF) aprovado no final de 2016, em substituição ao PEF.

Nas considerações finais destaque-se alguns pontos da pesquisa, nos seus detalhes por menores onde se conclui com a dissertação com a visão de todo problema que motivou a busca de informações. Destaca-se os efeitos das ações e os impactos na fronteira, assim como os fatores de modificação na estrutura do PEF no decorrer da implementação da Operação Ágata. E na tentativa de expandir informações de uma área como política pública, no que se refere a segurança na fronteira, mas que não se encerra apenas com esta pesquisa, mas que seja fator de instigação para que outros acadêmicos e pesquisadores também venham a se interessar pela temática e buscar aprofundá-la em suas múltiplas dimensões.

# Capítulo 1

## O Plano Estratégico de Fronteira (PEF) e as Forças Armadas

### 1.1 O Sistema Burocrático e os conceitos para a execução de políticas públicas

Fazem-se necessário explicar os conceitos e modelos de políticas públicas, processar e levar em conta os recursos específicos da burocracia que lhe permitem exercer um papel maior do que nos regimes tradicionais buscando uma maior eficácia, e com isso trazendo uma fundamentação teórica que embasa o passo a passo do processo burocrático de execução de qualquer plano de política pública.

As diferentes teorias acerca do Estado assumem, ou implicam, diferentes posições sobre o papel das burocracias nas sociedades capitalistas. Os pluralistas tendem a ver as burocracias como agências que tanto perseguem seus próprios interesses quanto respondem a pressões colocadas sobre elas por indivíduos e grupos externos. Os elitistas afirmam que as burocracias são uma fonte de poder importante ao lado de outras organizações de grande porte (HAM, 1993). Dessa forma, entendemos que o crime organizado ganhou status internacional e alcance jamais pensado antes, o que coloca a burocracia estatal na posição de enfrentamento, tendo que buscar apoio para isso.

Para Ham (1993), os marxistas analisam as burocracias, principalmente, como um instrumento pelo qual os interesses das classes dominantes são mantidos, apesar das contribuições mais recentes à teoria marxista reconhecerem um espaço para uma ação independente da burocracia, mediante a noção de autonomia relativa. Os corporativistas sustentam que as burocracias desempenham um papel dominante no processo de elaboração de políticas nas sociedades capitalistas modernas.

Entre estas visões há uma importante distinção entre os elitistas e os corporativistas que, em essência, retiram sua inspiração de Max Weber apontando a importância crescente das burocracias, e os marxistas, que afirmam que as burocracias são principalmente instrumentos de dominação de classe (HAM, 1993).

Além disso, Weber assume que a burocracia dá ao Estado o poder de gerir a si próprio, livre do controle burguês. Mas ele vai além ao expressar ceticismo sobre a alegação marxista de que o Estado “definhará” sob o socialismo. Segundo Weber, dizem Gerth e Mills, “a socialização dos meios de produção meramente sujeitaria uma vida econômica já relativamente autônoma à administração burocrática do Estado” (HAM, 1993).

No estudo da burocracia pública, a teoria da personalidade da organização liga-se a outro tema que tem ocupado um lugar na mitologia popular há muitos séculos, um tema que diversos romancistas europeus desenvolveram da maneira mais efetiva: o retrato do funcionário público como um indivíduo cuja vida se torna dominada pelas regras complexas que devem ser seguidas na sua conduta com o público (veja, por exemplo, Balzac, 1836; Galdos, 1963) (HAM, 1993).

A teoria da personalidade burocrática é muito específica, ao tentar destacar certos tipos de papéis em organizações num contexto em que a maioria das pessoas são empregadas das organizações, e é muito geral, ao inferir a existência de uniformidade de papéis em organizações em que tal uniformidade não existe (HAM, 1993).

A teoria da burocracia do nível da rua é inicialmente desenvolvida no livro de Lipsky com este título. Lipsky em seu livro afirma que as decisões dos burocratas do nível da rua, as rotinas que eles estabelecem e os dispositivos que eles inventam para lidar com incertezas e pressões do trabalho, efetivamente, tornam-se as políticas públicas que eles executam (1980, p. 12) (HAM, 1993).

Atenção deve ser dada à interdependência envolvida e, portanto ao fato de que, em uma situação hierárquica, os superiores podem ser dependentes de subordinados. Isto é explorado por Gouldner (1954), que mostra que a apresentação *top-down* de relações hierárquicas, com superiores promulgando regras para restringir a discricionariedade de subordinados, pode algumas vezes ter efeitos diferente do esperado. Ele chama atenção para o desenvolvimento de regras que limitam a liberdade discricionária de superiores em relação aos interesses de seus subordinados (HAM, 1993).

Ampara-se em leis e regras todas as ações que serão futuramente aplicadas na forma de política pública, envolvendo dessa maneira as instituições ligadas aos três poderes, que farão o entrelaçamento de todos os pontos da Operação Ágata, sendo assim, um complexo desdobramento de teorias aplicadas nesta política pública.

As regras e identidades fornecem a base do processo de decisão em todos os aspectos da vida: em famílias, grupos informais, mercados, campanhas políticas e revoluções. Indivíduos e sistemas sociais dependem de regras, e da padronização, rotinização e organização das ações que elas oferecem (MARCH, 2009). A lógica da adequação está ligada ao conceito de identidade. Uma identidade é uma concepção do ser organizada em regras, para o acoplamento de ações e situações.

Instituições sociais, como organizações formais, por exemplo, desempenham papéis importantes na organização e aplicação de regras e identidades a diferentes situações. Regras são negligenciadas ou ignoradas. Às vezes, essas violações envolvem grandes quantidades de indivíduos. Às vezes, casos isolados (MARCH, 2009).

Identidades e regras mudam como parte do processo pelo qual as instituições se adaptam aos seus ambientes. Nessa perspectiva, a mudança provém do ato de imaginar o futuro e impô-lo no presente (MARCH, 2009).

Se as aspirações não se ajustarem a mudanças no desenho produzidas por um ambiente alterado, os indivíduos experimentarão longos períodos de sucesso ou fracasso, dependendo do efeito positivo ou negativo das mudanças no ambiente (MARCH, 2009).

A ideia básica do aprendizado experiencial é que as regras são modificadas com base na experiência direta. Sistemas sociais criam, suspendem e refinam suas regras em respostas, as suas próprias experiências. O discurso padrão contemporâneo, especialmente nas tradições da teoria das decisões, tende a equacionar a razão a uma lógica de consequência (MARCH, 2009).

O governo deve agir com o máximo de eficiência, para alocar espaço na agenda ao conjunto que cada vez mais se torna complexo as questões que clamam pela atenção dos formuladores de políticas. Embora todos os governos enfrentam matrizes estonteante de problemas, desenhos constitucionais diferem a nível nacional e diferentes instituições dentro de um mesmo país têm várias características (MARCH, 2009).

Apenas uma abordagem dinâmica explicitamente incluindo a gama completa do ciclo político pode abordar as questões que representam, mas tal abordagem é incomum na literatura e assim pode atingir muitos leitores como desconhecido. Vamos distinguir quatro fases: processos sociais, entradas do governo, processos políticos e saídas (MARCH, 2009).

Em perspectiva comparada os cientistas sociais em vários campos de investigação têm apontado a fatores que inibem a capacidade de adaptação de um sistema para a seu ambiente externo. Por exemplo, estudantes de negócios organização há muito tempo observou que projetos estruturais, muitas vezes habilidades empresas limite "para responder de forma eficiente às mudanças no Equilíbrio Pontuado em perspectiva comparada prestação econômica e na procura" (MARCH, 2009).

Equilíbrio pontuado em perspectiva comparada implica que devemos observar universalmente de forma positiva sempre que olhamos para indicadores de mudança nas atividades dos governos. Jones e Baumgartner (2005, cap. 7), afirmar isso, com base em uma análise de distribuições de formulação de políticas nos Estados Unidos, que é muito limitado para fazer mais do que estabelecer a viabilidade da hipótese; nosso teste comparativo irá proporcionar uma maior base de convencimento (MARCH, 2009).

Nosso ponto aqui não é dizer qual hipótese está correta, mas simplesmente para apontar para o vasto potencial de uma abordagem comparativa em responder a estas e outras questões. Ao avaliar a eficiência governamental em uma nova e forma, definindo-o em termos de atrito e avaliando-o através da análise de distribuição, abrimos a porta para um vasto leque de análises comparativas. Nós exploramos empiricamente com essas questões na seção que analisa dados da criminalidade combatidos pela Operação Ágata. E *inputs* políticos são o que são alimentados na política no sistema a partir do exterior: os resultados estatísticos (organizado) e resultados das operações.

Dois modelos, em especial, desenvolvidos na área de políticas públicas, destacam-se por sua capacidade em explicar como as agendas governamentais são formuladas e alteradas: o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*) desenvolvido por John Kingdon (2003) e o modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), de Frank Baumgartner e Brian Jones (1993). Esses modelos representam importantes ferramentas na análise de processos de formulação de políticas e de mudança na agenda governamental, reservando grande destaque à dinâmica das ideias no processo político (CAPELLA, 2007).

Em seu modelo de *multiple streams*, o autor preocupa-se especificamente com os dois primeiros processos, chamados estágios pré-decisórios: a formação da agenda (*agenda-setting*) e as alternativas para a formulação das políticas (*policy formulation*). A geração de alternativas e soluções é explicada pelo modelo de *multiple streams* em analogia ao processo biológico de seleção natural. Da mesma forma como moléculas flutuam no que os biólogos chamam de “caldo primitivo”, o autor entende que as ideias a respeito de soluções são geradas em comunidades (*policy communities*) e flutuam em um “caldo primitivo de políticas” (*policy primevalsoup*), (CAPELLA, 2007).

A teoria do equilíbrio pontuado procura explicar uma observação simples: os processos políticos são muitas vezes guiados por uma lógica de estabilidade e incrementalismo, mas às vezes produzem também mudanças em grande escala (Baumgartner e Jones, 1999, p. 97). O termo “equilíbrio pontuado” é tomado emprestado, pelos autores, da

teoria da evolução. No modelo de Darwin, a diferenciação entre as espécies é compreendida como um processo lento, com evoluções graduais (CAPELLA, 2007).

Tanto o modelo de *multiple streams* como o de *punctuated equilibrium* compartilham muitas características com relação ao processo de *agenda-setting*. Ambos entendem que a definição de uma questão, expressa numa imagem ou símbolo, é central ao estudo da formação da agenda. Com o conceito de *policy image*, Baumgartner e Jones (1993) enfatizam a definição da questão como a força que impulsiona a mobilização de atores previamente indiferentes, ocasionando mudança da agenda. A manipulação das imagens, com efeitos diretos sobre a mobilização de indivíduos e grupos, liga o equilíbrio dos subsistemas às mudanças repentinas no macros sistema. Kingdon (2003), por outro lado, enfatiza as estratégias dos *policy entrepreneurs* na tentativa de chamar a atenção de indivíduos influentes no governo e nas comunidades em geral (CAPELLA, 2007).

Desta forma, apresentamos aqui pontos considerados importantes, por diversos autores da área, sobre os desdobramentos que envolvem a construção de uma política pública no mais amplo contexto de criação. Significando desta forma, de como se pensa toda uma estruturação contextual de tal molde trabalhado pela Ciência Política, implicando atuação dos mais variados atores sociais que compõem o quadro governamental, até a política pública chegar ao cidadão como fim específico.

## **1.2 O problema da segurança na fronteira**

A fronteira brasileira está dimensionada em uma área de mais de 16.723 km de fronteira segundo levantamento do IBGE, e com uma faixa de fronteira que avança 150 km adentro do território, separado em três grandes arcos regionais na fronteira, sendo os arcos, Norte, Centro-Oeste e Sul. Na definição de Bentacor (2009, p. 46), a fronteira “é uma área onde se superpõem as influências socioculturais e econômicas dos países limítrofes”. Já o conceito de limite entre dois países está atrelado a um “conceito político-jurídico de fortalecimento da soberania e do controle do exercício de poder sobre o território” (BENTACOR, 2009, p. 15).

Para Bentacor (2009), ainda nessa questão conceitual, o que determina a chamada faixa de fronteira em uma área estabelecida legalmente é o Estado e com isso pode dar politicamente um tratamento diferenciado ao restante do território. Podemos citar o Brasil que faz a delimitação de uma faixa de fronteira de 150 km de largura em toda a fronteira terrestre do país. O que é tratado de forma diferente na Argentina, que em sua Carta Constitucional passa a delegar ao Congresso Nacional a deliberação do assunto como de “Seguridad de las

fronteras” através de normas infraconstitucionais, conforme descreveu Steiman (2002, p.6). A soma das regiões de fronteiras entre dois ou mais Estados é o que caracteriza a zona de fronteira de uma região. Na definição de Steiman (2002, p. 16), “a zona de fronteira seria composta pelas faixas de cada lado do limite internacional”.

No caso do Brasil segundo IBGE(2010), o país possui 1.261km de fronteira com a Argentina, e desse total 715 km (57%) correspondem ao Estado do Rio Grande do Sul, a totalidade da fronteira brasileira com a República Oriental do Uruguai (1.069 km) está em território rio-grandense. O Rio Grande do Sul vale destacar, é o Estado mais meridional do Brasil. Na sua forma geométrica de losango, o lado Sul-Oeste corresponde à faixa de fronteira com o Uruguai e o lado Oeste-Norte corresponde à faixa de fronteira com a Argentina separada do Brasil pelo rio Uruguai. O limite internacional que separa o Brasil do Uruguai tem 320 km de fronteira seca e 749 km de rios e lacustres, nos quais se destacam o Rio Quaraí, a Lagoa Mirim e o Arroio Chuí (NEVES, 2016).

Segundo o IBGE (2010), o Estado do Rio Grande do Sul, por sua vez, está localizado no sul do Brasil e faz fronteira com o Uruguai e com a Argentina, e são 197 cidades que estão localizados na faixa de fronteira dos 497 municípios que formam o Estado. Para nossa pesquisa foram escolhidos os seguintes municípios: São Borja, Uruguaiana, e Itaqui. Tais localidades são consideradas cidades-gêmeas, e nelas se encontram sediadas unidades militares do Exército Brasileiro, base de suporte para a implementação da Operação Ágata.

Dentre os problemas relacionados à fronteira, um dos mais importantes é a segurança e o problema público abordado na dissertação relaciona-se com a implementação de política pública na área de segurança da fronteira, especificamente o Arco Sul, no qual o Estado do Rio Grande do Sul está inserido e abrange as cidades no Brasil que fazem divisa com a Argentina, no recorte espacial que se encontram as cidades de São Borja, Itaqui e Uruguaiana, separadas pelo limite natural do rio Uruguai. São, conforme o Quadro 01, vinte e dois municípios gaúchos pertencentes ao Arco Sul, dentro da faixa de fronteira.

Quadro 01 - Os 22 municípios gaúchos que compõem a faixa de fronteira no Arco Sul

ACEGUÁ (*)
BAGÉ (*)
BARRA DO QUARAÍ (*)
CAIÇARA
CHUIÍ (*)
CRISSIUMAL
DOM PEDRITO
DOUTOR MAURÍCIO CARDOSO
QUARAÍ
IRAÍ
ITAQUI
JAGUARÃO
NOVO MACHADO
PORTO XAVIER
RIO GRANDE
SANTA ROSA
SANTANA DO LIVRAMENTO (*)
SÃO BORJA (*)
SÃO LUIZ GONZAGA
TRÊS PASSOS
URUGUAIANA (*)
VICENTE DUTRA

(\*) Cidades na Linha de Fronteira.  
 Fonte: Elaboração própria

A movimentação de pessoas e mercadorias na fronteira tem sido uma das principais causas de preocupações dos governantes e faz com que dediquem planos de políticas públicas específicos na área da segurança e no desenvolvimento regional (REUTER, 1988), na faixa de fronteira.

Com experiência observada de outros países, através de pesquisas, verificou-se a incapacidade de se ter um controle total e constante da passagem de pessoas e coisas em zona internacional, independente do espaço da área de fronteira. Com isso, conforme escreveu Reuter (1988), diante do aumento da fiscalização e devido ao crescimento de atividades ilegais é quase impossível fazer uma blindagem total dos acessos na fronteira através da ação policial e de agentes aduaneiros fiscalizadores.

O Arco Sul apresenta a menor extensão do limite fronteiriço, o que tem a maior densidade populacional, sendo o de maior distribuição no território por municípios, entre os três estados que compõem o chamado Arco Sul.

Existem fatores que mostram uma relação contínua de ocupação da área, com hoje a existência de malhas rodoviárias, vários pontos de travessia, como portos para a navegação fluvial e também a construção de pontes e determinadas cidades. O que liga com as cidades



do outro lado da margem dos rios divisores naturais na fronteira. E como veremos na sequência, estes elementos têm consequências nas dinâmicas que acabam apontando os problemas de segurança pública na região fronteira (NEVES, 2016).

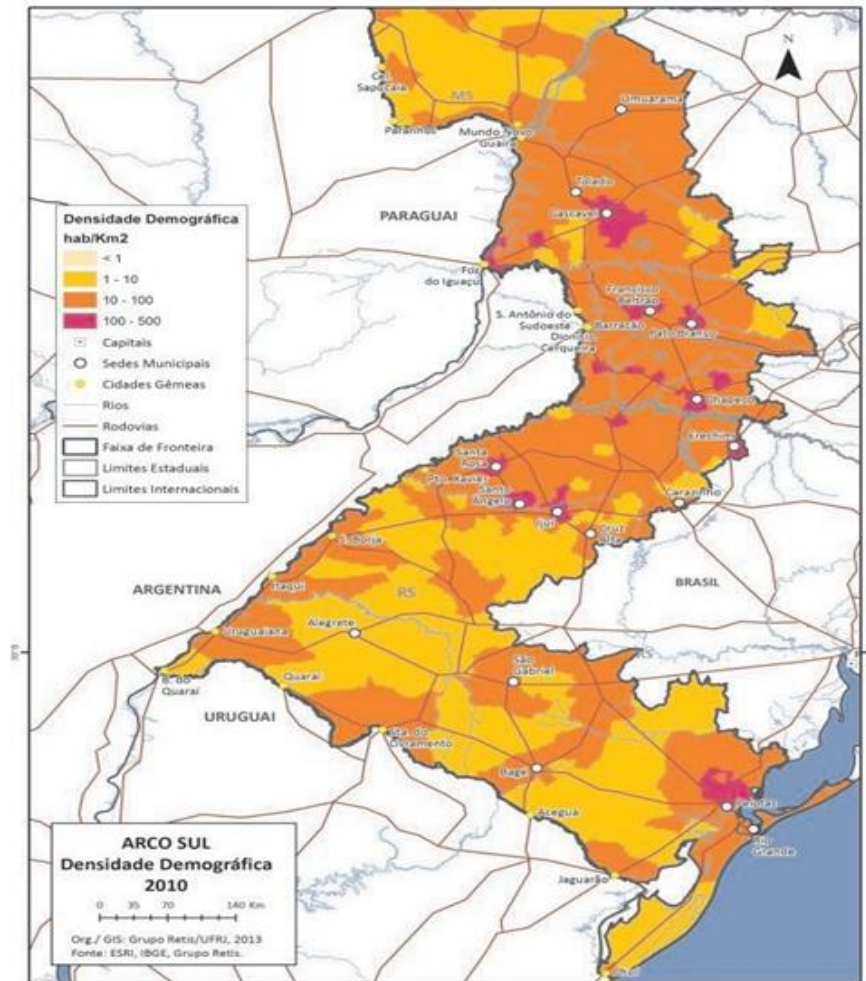
A formação do Arco Sul tem três Estados brasileiros, que são Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, conforme a Figura 01. Fazem divisa com três países na fronteira brasileira, o Estado do Paraná tendo 184 km de limite fronteiro com o Paraguai, os Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul tendo 1.244 km com Argentina e o Estado do Rio Grande do Sul tendo 1.068 km com o Uruguai. Entre os três Arcos ocupa o equivalente a 14,9% do total da linha de fronteira brasileira, sendo 2.496 km de área do Arco Sul, sendo o de menor abrangência em território na fronteira (NEVES, 2016).

A distribuição dos municípios é maior no Arco Sul, entre os três arcos, sendo 418 de um total de 588 existentes na faixa de fronteira brasileira, o que dá um percentual de 71% do total existentes na fronteira, sendo a maior concentração (NEVES, 2016).

Conforme o Censo Demográfico de 2010 do IBGE, nos três arcos da faixa de fronteira no Brasil estavam habitando em torno de 10.775.736 pessoas. E sendo que no Arco Sul se concentrava a maioria da população da faixa de fronteira, num total de 6.321.392 de moradores, o que perfaz um percentual de 59% de toda a faixa de fronteira brasileira. E deste total de moradores 37.757 são da cidade de Itaqui, 60.557 de São Borja e 127.079 de Uruguaiana, localidades do recorte espacial do objeto de estudo desta pesquisa (NEVES, 2016).

O contrabando, o descaminho de mercadorias e o tráfico de drogas e armas são os principais crimes combatidos na linha de fronteira. No Rio Grande do Sul também existe o crime de abigeato que é o furto de gado nas propriedades rurais que fazem divisa com a Argentina e com o Uruguai. O crime de aliciamento e exploração sexual de menores e mulheres nas cidades-gêmeas, para fins de prostituição é constante por haver uma alta circulação de pessoas, veículos e cargas (NEVES, 2016). As características da região e as particularidades de cada país vizinho é o que fornecem as condições e possibilidades para esses crimes acontecerem.

Figura 01 - O Arco Sul, Faixa de Fronteira, Densidade Demográfica



Fonte: Grupo RETIS/UFRJ

A Faixa de Fronteira do Arco Sul apresenta o maior volume de exportações e importações dentre os três Arcos, também como importantes rotas comerciais envolvendo mercadorias legais (comercializadas de forma legal e ilegal) e mercadorias ilegais (NEVES, 2016). Tudo isso mencionado é de fundamental importância para se entender as interações da fronteira. São históricas as relações comerciais da população da fronteira brasileira com os países vizinhos conforme Paniágua (2013) nos traz, que os tratados entre os Império Brasileiro, a República Oriental do Uruguai e a República Argentina, respectivamente, nos anos de 1851 e 1856, “não expressam exclusivamente a consolidação da política externa Imperial. Revelam-nos, nas suas entrelinhas, as debilidades das fronteiras políticas, em limitar a violência e a criminalidade na área da campanha”. Com isso, podemos observar que são seculares os problemas de segurança nas regiões de fronteira do Brasil, especialmente no sul, na região de campanha.

As necessidades de determinadas mercadorias e a diferença cambial de mercado faz com que se torne intensa essas relações, gerando em muitos pontos da fronteira o chamado comércio formiga, onde o trânsito de pessoas é constante.

Com a desvalorização da moeda Argentina a partir de maio de 2018 conforme o noticiado pela imprensa, o comércio na fronteira teve um novo impacto nas relações comerciais entre as cidades gêmeas. Ambos os lados da fronteira se complementam, principalmente, por ser cíclico esses nuances econômicos entre os países do Mercosul (Mercado Comum do Sul). Na fronteira com a Argentina existem problemas de formas assimétricas, como nos casos específicos de descaminho, contrabando e o tráfico de armas e drogas, assim como também de drogas. Isso se observa quando se compara os dados estatísticos da Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul, e também com os resultados obtidos com a Operação Ágata no Estado.

Outro grande problema recorrente na fronteira é abigeato ou o chamado furto de gado. O que para os órgãos de segurança pública é um enorme desafio, pois a logística operacional das polícias civil e militar enfrenta o problema das grandes distâncias entre as propriedades rurais e a sede dos municípios. E com a comercialização da carne de maneira clandestina, somente com o serviço de investigação e inteligência para conseguir combater.

De acordo com os operadores de segurança, o contrabando, o descaminho e o abigeato são as principais atividades delitivas transfronteiriças no Rio Grande do Sul (NEVES, 2016). Na zona de fronteira especificamente na fronteira com a Argentina e Santa Catarina há uma variedade de caminhos pelos quais entram no Brasil as drogas, armas e munições, bebidas, cigarros e eletroeletrônicos vindos do Paraguai ou então pela fronteira do Rio Grande do Sul com a Argentina.

Produtos oriundos da Argentina ingressam ilegalmente no país, tais como bebidas, alimentos, artigos de perfumaria e cosméticos. Outro fato que tem chamado à atenção das autoridades é entrada de *crack* que estaria crescendo e os fornecedores seriam atores locais. Sem contar com o ingresso de agrotóxicos (NEVES, 2016).

Na fronteira com o Uruguai acontece um fluxo de mão dupla de importação e exportação de mercadorias, principalmente os que vêm dos Free-shops, como os CDs e DVDs, e armas e munições, nesta fronteira os agrotóxicos são os destaques, pois tem livre circulação no Uruguai, assim como cigarros e drogas (NEVES, 2016).

A rede institucional ligada à área de segurança na faixa de fronteira é sobrecarregada por ser uma abrangência com muitas interligações de rede viária, entre estradas federais e estaduais e vias secundárias. Existe uma forte densidade demográfica em vista de ser em torno de 10 cidades gêmeas na fronteira gaúcha, o que se mostra como um grande desafio para implementar a política pública de segurança na fronteira.

A existência de uma grande quantidade de unidades militares do Exército Brasileiro na faixa de fronteira demonstra que a fronteira do Rio Grande do Sul tem significativa importância para a demarcação do território nacional. Unidades de Comando do Exército estão sediadas em Uruguaiana, Bagé, Pelotas, Cruz alta e Santiago. E os Batalhões, Brigadas, Pelotões, Companhias e destacamentos nas cidades de Alegrete, Pelotas, São Gabriel, São Borja, Ijuí, Santa Rosa, Cruz Alta, Jaguarão, Itaqui, Santana do Livramento, Rio Grande e Quaraí (NEVES, 2016).

### **1.3 Um plano estratégico para a fronteira**

O Governo Federal lançou o Plano Estratégico de Fronteira (PEF), em junho de 2011, destinado a reforçar a presença do Estado nas regiões de divisa com dez países vizinhos que são Argentina, Bolívia, Equador, Venezuela, Suriname, Uruguai, Paraguai, Guiana Francesa, Guiana, Colômbia e Uruguai. Com o Plano, ações executadas por diversos entes estatais na prevenção e combate aos crimes transfronteiriços, como a entrada de armas e drogas no país, passaram a ser integradas, ampliando seu impacto. Sob a coordenação direta do vice-presidente da República, o Plano Estratégico de Fronteiras é formado por duas operações: a Sentinela e a Ágata (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016).

O Plano Estratégico de Fronteiras reúne ações destinadas ao fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços, por meio da atuação integrada dos órgãos de segurança pública, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e das Forças Armadas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016).

Ações de integração federativa entre a União e os estados e municípios situados em regiões de fronteira. Implementação de projetos estruturantes para o fortalecimento da presença estatal na região de fronteira. Fortalecimento das instituições de segurança pública para atuação em fronteiras como Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Força Nacional e órgãos estatais de segurança pública (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016).

Desde 2011, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) coordena uma ação de grande escala com o objetivo de fortalecer a segurança dos quase 17 mil quilômetros

de fronteiras terrestres do Brasil. Trata-se da Operação Ágata, que integra o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) do Governo Federal, criado para prevenir e reprimir a ação de criminosos na divisa do Brasil com dez países sul-americanos (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016), como mostra o mapa a seguir os países que fazem fronteira com o Brasil.

Figura 02 - Mapa dos países que fazem fronteira com o Brasil.



Fonte: TCC Gonçalves, L. Fernando (2015).

A partir da criação e aprovação pela Presidência da República do Decreto Nº 7.496, de 8 de junho de 2011, que institui o Plano Estratégico de Fronteiras, podemos fazer uma breve análise de seus artigos relacionados, e principalmente aqueles que deram um desdobramento efetivo para a implementação da Operação Ágata, que verte deste decreto presidencial.

No seu Art. 1º fica instituído o Plano Estratégico de Fronteiras para o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira. Artigo este que traz no seu fundamento principal a delimitação de seus objetivos, determinando as ações pré-estabelecidas e dando a espacialidade de ação do Plano Estratégico dentro da área de fronteira.

Logo em seguida no seu Art. 2º o Plano Estratégico de Fronteiras determina as diretrizes a serem seguidas como: a atuação integrada dos órgãos de segurança pública, da

Secretaria da Receita Federal do Brasil e das Forças Armadas; e a integração com os países vizinhos.

No Art. 3º o Plano Estratégico de Fronteiras começa a definir como serão seus objetivos: primeiro, 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; segundo, a execução de ações conjuntas entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas; terceiro, a troca de informações entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas; quarto, a realização de parcerias com países vizinhos para atuação nas ações previstas no art. 1º; e quinto a ampliação do quadro de pessoal e da estrutura destinada à prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos na faixa de fronteira.

Já no Art. 4º o Plano Estratégico de Fronteiras começa a definir como será efetivado o plano mediante a realização das seguintes medidas e outras providências, sendo ações de integração federativa entre a União e os estados e municípios situados na faixa de fronteira, através de convênios e programas da Secretaria Nacional de Segurança Pública, órgão do Ministério da Justiça; implementação de projetos estruturantes para o fortalecimento da presença estatal na região de fronteira como, por exemplo, a Estratégia Nacional de Fronteira (ENAFRON); e outras ações de cooperação internacional com países vizinhos, no caso desta pesquisa com a República Argentina.

No tocante às ações o Art. 5º do Plano Estratégico de Fronteiras define por meio de quem serão implementadas: determinando que os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira – GGIF, que envolve secretários dos Ministérios da Defesa e da Justiça, mais secretários estaduais de segurança pública; e Centro de Operações Conjuntas – COC, sendo os membros do Conjunto do Estado-Maior das Forças Armadas e do Conjunto de Operações de Forças Terrestres - COTER.

Na sequência se define como objetivos do Art. 6º dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira a integração e a articulação das ações da União previstas no art. 1º com as ações dos estados e municípios, cabendo a cada um deles o seguinte: propor e coordenar a integração das ações; tornar ágil e eficaz a comunicação entre os seus órgãos; apoiar as secretarias e polícias estaduais, a polícia federal e os órgãos de fiscalização municipais; analisar dados estatísticos e realizar estudos sobre as infrações criminais e administrativas; propor ações integradas de fiscalização e segurança urbana no âmbito dos municípios situados

na faixa de fronteira; incentivar a criação de Gabinetes de Gestão Integrada Municipal; e definir as áreas prioritárias de sua atuação.

No Art. 7º o Centro de Operações Conjuntas terá como sede o Ministério da Defesa e será composto por representantes de todas as instituições partícipes das operações, mediante assinatura de acordo de cooperação. E fala que não haverá hierarquia entre os órgãos que compõem o COC e suas decisões serão tomadas por consenso. Mas isso, com o decorrer do tempo se mostraram diferente do pretendido, o que acarretou alteração no Plano Estratégico de Fronteira, como veremos mais adiante.

Neste artigo Art. 8º podemos ter a concretização da participação dos estados e dos municípios no Plano Estratégico de Fronteiras e o qual se dará mediante a assinatura do Termo de Adesão, conforme será apresentado em anexo.

E complementando, no Art. 9º a coordenação do Plano Estratégico de Fronteiras será exercida pelos Ministros da Justiça, da Defesa e da Fazenda.

Todo o espaço territorial conquistado ou negociado conforme se constituiu as fronteiras do Brasil, obrigatoriamente necessita de segurança jurídica e recursos militares preparados para esse cumprimento de defesa do território de fronteira do país. Para isso acontecer se fundamentam todas essas ações na Carta Magna do país, dando todo o respaldo necessário para a criação das ações necessárias.

A Constituição Federal (CF) de 1988, documento fundamental da vertente legal para a atuação das Forças Armadas (FA), em seu artigo 142, estabelece que: as Forças Armadas, constituídas pela Marinha, Exército e Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destina-se a defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Dessa forma, as Forças Armadas (FA), tem na sua missão principal a prerrogativa de competência exclusiva a defesa da Pátria, considera-se que dessa forma as FA devem organizar-se, preparar-se e equipar-se para prontamente atuarem prioritariamente em defesa da soberania nacional e na integridade do seu território contra quaisquer ameaças externas e, igualmente, na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem vigente.

De acordo com a Lei Complementar (LC) nº 971, de 9 de junho de 1999, alterada pela LC nº 117, de 2004 e pela LC nº 136, de 2010, determina no seu artigo 16-A o seguinte:

Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de

fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de: a) patrulhamento; b) revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e c) prisões em flagrante delito.

O Estado brasileiro concebe sua Defesa Nacional segundo os seguintes critérios os quais são os seguintes:

- Privilegiar a situação pacífica das controvérsias;
- Apoiar o multilateralismo das relações internacionais;
- Atuar sob a égide de organismos internacionais;
- Repudiar qualquer intervenção na soberania dos Estados;
- Participar de organismos internacionais, projetando cada vez mais o País no concerto das nações;
- Apoiar as iniciativas para a eliminação total de armas químicas, biológicas, radiológicas e nucleares;
- Sem prejuízo da dissuasão, privilegiar a cooperação no âmbito internacional e a integração com os países Sul-americanos;
- Promover o intercâmbio com países de maior interesse estratégico no campo da defesa;
- Defender o uso sustentável dos recursos ambientais, respeitando a soberania dos Estados;
- Promover a maior integração da região da Amazônia brasileira;
- Buscar a manutenção do Atlântico Sul como zona de paz e cooperação;
- Defender a exploração da Antártica somente para fins de pesquisa científica, com a preservação do meio ambiente e sua manutenção como patrimônio da humanidade;
- Manter as Forças Armadas adequadamente preparadas e equipadas;
- Buscar a regularidade orçamentária para o Setor da Defesa;
- Priorizar os investimentos em Ciência, Tecnologia e Inovação relativos a produtos de defesa de aplicação dual, visando à autonomia tecnológica do País;
- Promover a participação da mobilização nacional (recursos humanos, capacidade industrial e infraestrutura instaladas) na Defesa Nacional; e
- Estimular o fundamental envolvimento de todos os segmentos da sociedade brasileira nos assuntos de defesa;

Em 1996 foi aprovado o Plano Nacional de Defesa (PND), com objetivo de proporcionar a Nação um sistema intensivo de atenção à defesa da Pátria. O documento



tornou-se um dos primeiros a dar um referencial para um conjunto de ações a nível nacional, onde toda a sociedade perceba da importância de garantir a soberania do País.

No ano de 2005 a política de defesa recebeu uma implementação através da Estratégia Nacional de Defesa (END), e em 2012 passou por uma nova atualização, tornando-se a Política Nacional de Defesa (PND).

#### **1.4 Execução do PEF nas fronteiras do Brasil**

O PEF colocado em execução, consegue movimentar toda uma estrutura governamental, com um conjunto de ações que parte do Ministério da Defesa seguindo uma ordem hierárquica de escala dentro da administração pública, nesse contexto de funcionalidade, os atores envolvidos com seus respectivos órgãos são os implementadores da política pública de segurança de fronteira elaborada através do PEF e com as operações complementares, sendo a Operação Ágata desenvolvida pelo ministério da Defesa e a Operação Sentinela atribuição do Ministério da Justiça.

Sechi (2010, p. 47) escreve que “o modelo *top-down* de processo de implementação que parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos”. Sendo esta a forma de aplicação da política pública onde as Forças Armadas executam o processo de implementação da Operação Ágata ordenada pelo Ministério da Defesa.

O Governo Federal então lançou o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), em junho de 2011, destinado a reforçar a presença do Estado brasileiro nas regiões de divisa com dez países. O Plano Estratégico de Fronteiras é formado por duas operações: a Sentinela e a Ágata (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016).

A primeira é a Operação Sentinela, coordenada pelo Ministério da Justiça, tem ações centradas no trabalho de investigação e inteligência e na atuação conjunta de órgãos federais de segurança (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Força Nacional de Segurança) (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016).

Já a segunda é a Operação Ágata – coordenada pelo Ministério da Defesa, por intermédio do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) – mobiliza efetivos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica para atuar, de forma episódica, em pontos estratégicos da fronteira (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016).

Percebe-se o empenho dos órgãos envolvidos nas ações de operação, em estudar todos os passos que envolvem as estratégias que se pretende implementar. Organizando por etapas todos os passos a serem seguidos pelos atores envolvidos no plano.

Em termos práticos, durante a operação são realizadas missões táticas destinadas a coibir delitos como narcotráfico, contrabando e descaminho, tráfico de armas e munições, crimes ambientais, imigração e garimpo ilegais. As ações abrangem desde a vigilância do espaço aéreo até operações de patrulha e inspeção nos principais rios e estradas que dão acesso ao país (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016).

Para fortalecer a capacidade de ação dos militares brasileiros ao longo dos 16.886 quilômetros de fronteira terrestre do país, o Ministério da Defesa investiu também na criação do Sisfron – Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras. O projeto, iniciado em 2012 pelo Exército Brasileiro, prevê a implementação de um conjunto integrado de recursos tecnológicos – como sistemas de vigilância e monitoramento, tecnologia da informação, guerra eletrônica e inteligência – num prazo de dez anos. Além de ampliar a capacidade de monitoramento, mobilidade e presença na faixa de fronteira, o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron) contribuirá para a maior integração regional, entre órgãos de governo com países vizinhos (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016).

Dessa forma, podemos observar a política pública na Operação Ágata na fase de implementação, com isso, abordaremos teoricamente as importantes etapas para a realização do processo, o qual exige dos atores a participação, desde os *stakeholders* até os burocratas do nível de rua. Neste caso específico os militares que atuam na operação durante sua execução, abordando motoristas e passageiros nas estradas.

A presente pesquisa analisa, conforme já referido, os dados referentes às ações de combate aos crimes transnacionais decorrentes dentro da Operação Ágata, nas linhas de fronteiras entre o Brasil e a Argentina. Onde os criminosos se aproveitam as fragilidades de fiscalização, para cometerem crimes dos mais diversos tipos de classificação, desde o contrabando até o tráfico de drogas, armas e munições.

Este estudo de caso tem por razão a delimitação de um objeto específico dentro da análise de políticas públicas de segurança nas fronteiras, que é a “Operação Ágata”, executada pelas Forças Armadas, sob a coordenação do Exército Brasileiro, com o apoio do Ministério das Justiça e Relações Exteriores. E tem por finalidade apontar, caso haja necessidade, ajustes e modificações na implementação do plano em curso.

Todas as situações de criminalidade nas fronteiras, como contrabando, tráfico de pessoas, descaminho, abigeato, fluxo de terroristas, evasão de divisas, e foragidos da justiça.

São elementos de busca em dados fornecidos por órgãos oficiais que permitem analisar os resultados em período no curso da implementação. Dessa forma, a análise se dará dentro da área de segurança nas fronteiras e as ações do governo, ou seja, o Estado implementando as ações afirmativas de políticas públicas.

Atualmente o fator econômico se intensificou nas fronteiras devido ao aumento do fluxo das exportações, dessa forma tirando o foco de decisões políticas de ações de fronteira, para o âmbito do comércio exterior. Não só entre as empresas dos países do Mercosul como também as organizações que praticam crimes transnacionais estão voltadas para o campo econômico.

Nas fronteiras do Estado Rio Grande do Sul, com a República Argentina e a República Oriental do Uruguai, encontra-se as populações das cidades fronteiriças que fazem divisas com as cidades desses respectivos países. Sendo, consideradas cidades-gêmeas é de fundamental importância para um maior controle e segurança dessas áreas, por haver um fluxo maior de trânsito vicinal, de comércio e de ilícitos.

A localização de cidades em ambos os lados da fronteira é um ponto forte para o fortalecimento gradual das relações socioeconômicas. Steiman (2002, p.48) afirma que “o pioneirismo de John House foi centrar a análise da zona de fronteira no feixe de interações entre cidades-gêmeas e qualificá-los, no entanto, assinala a dificuldade que é analisar os efeitos desses fluxos, mais difícil de justificar em termos teóricos do que operacionais”.

Grinson (2002, p.140) diz que “em zonas fronteiriças não são encontradas identidades cristalizadas que permitam construir esquemas simples. É como se o Estado nacional por um lado e os vizinhos estrangeiros por outro constituíssem polos de atração e repulsão”. De acordo com Pereira (2016) deve existir uma consciência enraizada nas pessoas em região transfronteiriça.

March (2009, p. 78) diz que “identidades e regras mudam como parte do processo pelo qual as instituições se adaptam aos seus ambientes. Nessa perspectiva, a mudança provém do ato de imaginar o futuro e impô-lo no presente”. A política pública visa contribuir com uma intervenção no momento para colaborar com um futuro de solução, dos problemas apresentados que exigiram a sua formulação.

De acordo com March (2009) existe uma ligação entre a concepção do ser organizado com sua identidade e a lógica de adequação às regras. Sendo, que cada situação é que vai definir a aplicação das regras e as instituições sociais serão os vetores desse direcionamento, onde poderão enfrentar violações dessas mesmas regras em situações isoladas ou promovidas grandes quantidades de indivíduos. A partir dessa visão se observa as várias formas de

tipificação de crimes na fronteira, desde, dos mais simples até os transnacionais praticados por grandes organizações criminosas, como por exemplos cartéis do tráfico.

Na fronteira o que ocorre com frequência são mudanças de ações dos indivíduos, sempre na busca de resultados positivos em suas ações de transgressão das regras estipuladas pelas normas vigentes no país. Em certos momentos o crime organizado pode prosperar pela escassez de fiscalização eficaz na zona de fronteira. Para March (2009, p. 87) se “as aspirações não se ajustarem a mudanças no desenho produzidas por um ambiente alterado, os indivíduos experimentarão longos períodos de sucesso ou fracasso, dependendo do efeito positivo ou negativo das mudanças no ambiente”.

A experiência na fronteira faz com que os atores no momento da implementação da política pública de defesa contra crimes reavaliem as regras e veja se são exequíveis as definições planejadas para execução pelos formuladores de políticas públicas. Os governantes enfrentam de diversas formas os problemas que chegam para as instituições com a busca de solução ou remediação das causas, mesmo sendo em níveis diferentes ou até mesmo instituições distintas.

Abordamos neste contexto, a diversidade de situações que se predispõe em inúmeros fatores de abordagem do tema relacionado a fronteiras, situações e pensamentos. E ações de atuação que perpassam os tempos e com isso, procurou-se um melhor entendimento e posicionamento para o estudo. Entendemos que não se esgota aqui todo o arcabouço de informações da área políticas públicas, por ser uma ampla linha de atuação e alcance, atingindo os mais distintos segmentos sociais.

Um dos principais objetivos do Plano Estratégico de Fronteira é o combate ao tráfico de armas e drogas na faixa de fronteira do Brasil. Para isso, foi criado todo planejamento para ser executado pelo Estado Maior das Forças Armadas, que se organizou com as demais forças auxiliares de nível federal, estadual e municipal. Diante de informações recebidas das autoridades de órgãos de segurança da faixa de fronteira, deram início aos desdobramentos dos projetos a serem implementados nos três arcos de faixa de fronteira.

Com dotação orçamentária prevista pelo Orçamento da União para a Execução do Plano Estratégico de Fronteira e suas respectivas operações previstas, Sentinelas pela parte do Ministério da Justiça e a cargo da Polícia Federal; e a Ágata aos encargos do Exército Brasileiro deu-se início aos respectivos processos de implementação.

Após o Governo Gaúcho assinar o Termo de Adesão ao respectivo Plano Estratégico de Fronteira, o Comando Militar do Sul começou as tratativas do gerenciamento das reuniões com os representantes dos órgãos de segurança do Estado, dando início a fase de

implementação da política pública de segurança. As chefias das unidades militares da região de fronteira com a Argentina automaticamente foram convocadas para as primeiras reuniões.

Começaram a executar a Operação Ágata na fronteira oeste do Rio Grande do Sul, e com o passar das operações os resultados começaram a surgir. E mostrar a realidade pela qual passa a região que fica distante dos grandes centros do país. Não ficando para trás nos números e índices de criminalidade local, mediante a suas proporcionalidades.

Pegamos como parâmetro para essa análise a cidade de São Borja, com dados estatísticos fornecidos pela Secretaria de Segurança Pública do Estado, a qual nos fornece dados do mês de setembro do ano de 2011, ano no qual no Arco Sul foi dado início a da execução da Operação Ágata 02, e a próxima Operação Ágata 05 no mesmo mês, no ano de 2012, e dessa forma nos apresentando resultados diferentes.

Tabela 01 – Apreensão de armas e munições no município de São Borja (2011-2016)

Armas/Munições		Ano						Total	Média
Mês	2011	2012	2013	2014	2015	2016			
Janeiro	5	0	5	6	2	3	21	3,5	
Fevereiro	3	2	3	5	0	1	14	2,3	
Março	0	0	1	9	5	6	21	3,5	
Abril	2	6	4	4	1	1	18	3,0	
Maio	4	4	8	6	3	3	28	4,7	
Junho	5	7	4	11	4	2	33	5,5	
Julho	2	5	8	3	7	3	28	4,7	
Agosto	3	4	3	3	3	4	20	3,3	
Setembro	2	3	1	1	5	4	16	2,7	
Outubro	0	2	4	3	3	2	14	2,3	
Novembro	2	3	3	2	1	3	14	2,3	
Dezembro	1	4	4	4	3	0	16	2,7	
<b>TOTAL</b>	<b>29</b>	<b>40</b>	<b>48</b>	<b>57</b>	<b>37</b>	<b>32</b>	<b>243</b>	<b>-</b>	

Fonte:

Fonte: SSP/RS

Como podemos observar na primeira tabela, que trata de crimes relacionados aos delitos de armas e munições, esta tabela mostra um acréscimo nas apreensões saindo de 29 autuações no de 2011 para 40 autuações no ano de 2012, mostrando que a atuação das forças policiais começa a mostrar resultados em números medianos de atuação, saindo de 29 autuações, e no mês de setembro de ambos os anos, em números práticos no período de execução da Operação Ágata mostra a suba de 02 para 03 autuações. Com isso, percebe se um

delével aumento nas apreensões de armas e munições na cidade, o que reflete uma intervenção direta das forças de segurança nos números apresentados.

Na segunda tabela podemos ver os delitos cometidos por tráfico de drogas e entorpecentes na cidade de São Borja - RS, onde podemos constatar que as forças de segurança pública do Estado do RS efetuaram 24 apreensões no mês de agosto do ano de 2011, e esse número caiu para 18 autuações no mesmo mês no ano de 2012. Isso em autuações significa que no mesmo período em anos diferentes houve uma queda dos indicadores de um ano para o outro, mas que subiu de 122 autuações no total do ano de 2011, para 249 casos de autuações de forma expressiva no ano de 2012, dobrando os indicadores da criminalidade na cidade.

Tabela: 02 – Registro de drogas/tráfico no município de São Borja (2011-2016)

Drogas/Tráfico

Mês	Ano						Total	Média
	2011	2012	2013	2014	2015	2016		
Janeiro	0	5	21	6	11	1	44	7,3
Fevereiro	0	10	25	13	7	5	60	10,0
Março	1	31	24	20	4	9	89	14,8
Abril	10	47	24	11	5	15	112	18,7
Mai	6	29	36	15	9	8	103	17,2
Junho	7	19	64	9	3	10	112	18,7
Julho	15	13	35	23	6	4	96	16,0
Agosto	24	18	13	8	2	6	71	11,8
Setembro	14	11	22	5	0	8	60	10,0
Outubro	15	16	29	13	9	6	88	14,7
Novembro	17	30	19	10	1	5	82	13,7
Dezembro	13	20	17	9	9	1	69	11,5
<b>TOTAL</b>	<b>122</b>	<b>249</b>	<b>329</b>	<b>142</b>	<b>66</b>	<b>78</b>	<b>986</b>	<b>-</b>

Fonte:

Fonte: SSPRS

O que não se pode mensurar na análise são os crimes de assassinatos com alguma ligação ao tráfico de drogas na cidade. Pois nos dados estatísticos os números são lançados de forma geral, sem haver essa discriminação específica, sem que haja ligação direta com esses crimes combatidos pela na Operação Ágata. Sendo assim, existe uma falta de conexão entre as informações colocadas no sistema informatizado de segurança pública do Estado.

O que se infere dos dados, é que as ações mesmo sendo de forma esporádica da Operação Ágata acabam refletindo nos números de combate ao crime organizado

transfronteiriço, de certa maneira a política pública de segurança na fronteira, no seu esforço conjunto dos governos de todas as esferas apresenta seus indicadores de enfrentamento aos crimes na cidade de São Borja.

## **Capítulo 2**

### **A implementação da Operação Ágata na Fronteira do Brasil com a Argentina (2011-2016)**

#### **2.1 Implementação da Operação Ágata nas suas fases 02 e 05**

Passamos a seguir para implementação da política pública, que pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a política. Ou seja, é tirar a política pública do papel e colocá-la em prática (RUAS, 1997).

Se nos dedicamos à análise de sistemas políticos em transformação e com instituições não consolidadas, como é o caso dos países da América Latina, aumenta a tentação de atribuir ao fator “instituições frágeis” importância primordial para explicar o êxito ou o fracasso das políticas adotadas (FREY, 2000). Com isso, observamos o esforço do governo central, em buscar a colaboração dos países que fazem fronteira com o Brasil comunicando estes de suas ações na linha de fronteira limítrofe com eles.

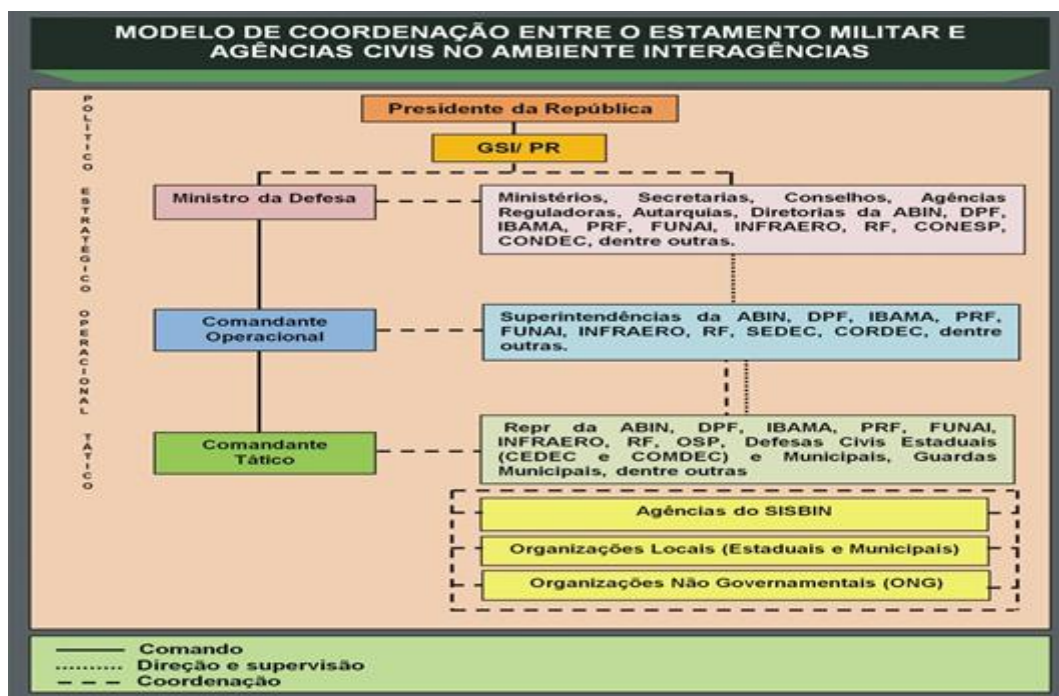
O neo-institucionalismo tematiza os pressupostos político-institucionais dos processos de decisão política. Não desenvolve uma macro teoria de instituições políticas, mas salienta apenas a importância do fator institucional para a explicação de acontecimentos políticos concretos (FREY, 2000). Dessa forma, existe um empenho do Ministério das Relações Exteriores para ter o compromisso das instituições internacionais vizinhas para apoiar as operações de segurança nas fronteiras.

A realização de estudos sobre a dimensão material de políticas públicas pressupõe um conhecimento geral dos processos de resolução de problemas. Tomamos como exemplo a política municipal no Brasil, vemo-nos confrontado com vários problemas peculiares (FREY, 2000). Por isso, a importância de se estudar as cidades gêmeas nas regiões de fronteira do Brasil com a Argentina e o Uruguai, especialmente no caso das cidades brasileiras de Itaquí, São Borja e Uruguiana na fronteira com a Argentina.

Existem de forma geral, relativamente poucos estudos científicos sobre a política municipal, o que vale tanto para as condições institucionais quanto para os processos políticos de decisão e de planejamento. E também as habituais modificações no que tange ao espectro de forças políticas atuantes na arena política municipal (FREY, 2000). Assim, poderemos entender um pouco as ações locais, dos atores sociais e suas ligações com os crimes transnacionais, e os reflexos apresentados pelos indicadores de criminalidade na Fronteira Brasil – Argentina com as cidades estudadas.

A atuação do Ministério da Defesa trabalha com grupos de pessoas de forma organizada de maneira a se entender como a engrenagem de uma máquina conforme Subirats (1989) conceitua a burocracia tradicional. Um grupo de pessoas organizadas hierarquicamente, realizando um trabalho eminentemente de rotina, com natureza repetitiva, e, portanto seus padrões de trabalho são fortemente fixos ou metodicamente padronizados.

Figura 03 - Coordenação entre estruturas organizacionais das FA e agências



Fonte: Operações em Ambiente Interagências (EB-MC-10.201), Ed. 2013, p 53

Os recursos mais importantes que tem a burocracia e explicando a importância do seu papel no processo de determinação e implementação de políticas públicas são: acima de tudo, o controle da informação e habilidade profissional. Burocrata é aquele que sabe melhor o que está realmente acontecendo na implementação de programas públicos, sabe o grau de aceitação e o que gera as grandes falhas na sua concepção e como deve ser modificado



(SUBIRATS, 1989). Com isso, as ações das Forças Armadas, através de seus militares como burocratas de rua detectam melhor os resultados da Operação Ágata.

Lipsky (1980) afirma que os burocratas do nível da rua desenvolvem métodos de tratar as pessoas de uma forma relativamente rotineira e estereotipada. Eles ajustam seus hábitos de trabalho às expectativas mais baixas deles próprios e de seus clientes. Desta forma, Lipsky (1980) lida com um dos paradoxos do trabalho ao nível da rua. Estes trabalhadores se veem como dentes de engrenagens do sistema, sendo oprimidos pela burocracia dentro da qual trabalham (HAM, 1993).

A discricionariedade é um conceito utilizado na discussão da implementação de políticas públicas de várias - e em parte distintas - formas. Na sociologia organizacional e industrial, muitos autores a têm ressaltado como um fenômeno onipresente, ligado aos limites inerentes e lógicos de controle. A discricionariedade descreve-se, em discussões sobre leis administrativas, como um assunto de certa importância em relação à questão da possibilidade de que cidadãos exerçam, por intermédio de procedimentos judiciais, controle sobre atos administrativos (HAM, 1993).

Para Ham (1993), o ordenamento administrativo é feito para privilegiar de maneira formal os direitos hierárquicos dos superiores o que pode sempre vir em novas tentativas de sempre se afirmar esses direitos, fazendo com que a discricionariedade seja uma concessão de regras e controle hierárquico sobre a liberdade dos subordinados.

A perspectiva dominante no estudo de política social na Inglaterra, por exemplo, tem abordado a questão da discricionariedade enfatizando-a como um problema, e como algo que fica no caminho dos direitos sociais. Porém, mais recentemente se reconheceu que é importante não apenas reclamar sobre o problema da discricionariedade, mas também analisar sua natureza (HAM, 1993). Com isso, veremos a discricionariedade apresentada na atuação dos *stakeholders*, os quais são incumbidos de planejar e designar as metas para os burocratas de nível de rua.

Ampara-se em leis e regras todas as ações que serão futuramente aplicadas na forma de política pública, envolvendo dessa maneira as instituições ligadas aos três Poderes de forma direta e indireta, que farão o entrelaçamento de todos pontos na execução e implementação da Operação Ágata, sendo assim, um complexo desdobramento de teorias aplicadas nesta política pública.

Da política pública de segurança nas fronteiras aqui abordada, se analisará o Plano Estratégico de Fronteiras, na parte da Operação Ágata em suas fases 02 e 05, as quais

abrangeram a região fronteira do Estado do Rio Grande do Sul o qual faz divisa com Argentina.

Tabela 03 - Efetivo das FA e agências nas Operações Ágata (de 2011 a 2014)

<b>OPERAÇÕES ÁGATA</b>								
<b>EFETIVOS EMPREGADOS</b>								
<b>OPERAÇÃO</b> <b>ÓRGÃO</b>	<b>ÁGATA</b> <b>1</b>	<b>ÁGATA</b> <b>2</b>	<b>ÁGATA</b> <b>3</b>	<b>ÁGATA</b> <b>4</b>	<b>ÁGATA</b> <b>5</b>	<b>ÁGATA</b> <b>6</b>	<b>ÁGATA</b> <b>7</b>	<b>ÁGATA</b> <b>8</b>
<b>CCOp/A Op</b>	36	61	191	40	117	91	266	216
<b>MB</b>	518	592	543	3.311	575	3.619	6.450	5.604
<b>EB</b>	1.878	6.905	5.232	3.829	8.649	2.847	15.103	17.769
<b>FAB</b>	442	453	802	1.011	1.070	5.571	10.030	8.645
<b>Agências</b>	170	694	378	303	634	210	1.439	1068
<b>TOTAL</b>	<b>3.044</b>	<b>8.705</b>	<b>7.146</b>	<b>8.494</b>	<b>11.045</b>	<b>12.338</b>	<b>33.288</b>	<b>33.302</b>

Fonte: Ministério da Defesa

As operações Ágata são divididas em duas fases. A primeira prevê o emprego das Forças Armadas em coordenação com os Centros de Operações Conjuntas. São previstas medidas preventivas e repressivas áreas previamente determinadas. A segunda fase prevê acordos com países fronteiriços (SILVA, 2012), cujas ações do Ministério das Relações Exteriores são de extrema importância.

A Operação Ágata tem na sua concepção, como objetivos estratégicos os seguintes princípios norteadores que são:

- 1º- Neutralização do crime organizado;

- 2º - A redução dos índices de criminalidade;
- 3º - A coordenação do planejamento e execução de operações militares e policiais;
- 4º - A cooperação com países fronteiriços;
- 5º - A intensificação da presença das Forças Armadas;
- 6º - E apoio à população.

A Operação Ágata 02 foi realizada entre 12 e 16 de setembro de 2011, pelos Ministérios da Defesa e Justiça, nas fronteiras dos Arcos Sul e Centro-oeste com o Paraguai, Argentina e Uruguai, entre Guaíra e Chuí.

As metas centrais da Operação Ágata foram: “checagem de aeronaves e combustível, atracadouros clandestinos, patrulhas navais nas calhas dos rios, bloqueio e controle de estradas, reconhecimento especializado de fronteira, revista de veículos, embarcações, interceptação de aeronaves suspeitas” (DEFESANET, 2011).

A Operação Ágata 02 contou com um total de 8.705 efetivos, sendo: 612 da MB, 6.926 do EB, 473 da FAB e 694 de agências. As ações cívico-sociais totalizaram: 4531 procedimentos, 1463 procedimentos odontológicos 2.574 procedimentos médicos, 1458 vacinações e 30.124 remédios entregues (FORÇAS TERRESTRES, 2011).

A Operação Ágata 5 ocorreu de 06 a 20 de agosto de 2012 nos estados de Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Com o sucesso das operações, a quinta Ágata foi programada e executada em maior proporção, enquanto as quatro operações anteriores mobilizaram entre 3 e 6 mil militares, a Ágata 5 mobilizou, mais de 11 mil militares da Marinha, Exército e Aeronáutica e interagências.

## **2.2 Análise da entrevista e relatos sobre a implementação da Operação Ágata**

Abordaremos neste momento a entrevista realizada no Comando Militar do Sul (CMS) na cidade de Porto Alegre no dia 12 de setembro de 2017, tendo como entrevistado o Coronel de Exército Chefe do Núcleo de Estudos Estratégicos do Exército Brasileiro, o qual após receber ordem do Comandante Militar do Sul, retornou o contato com o pesquisador para o prévio agendamento. Sendo que para isto foi enviado ofício da Coordenação do Programa de Pós- Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa – Campus – São Borja, para solicitar autorização de Pesquisa de Campo.

A entrevista oferece elementos para serem observados, desde o momento em que o Coronel entrevistado começa a dimensionar toda a preparação e estruturação para a execução da Operação Ágata. Trazendo a origem desde o momento em que o Exército Brasileiro recebe a missão constitucional de efetuar a implementação da Operação Ágata, que é oriunda do Plano Estratégico de Fronteira, até o seu encerramento em cada Arco realizado.

O entrevistado nos detalha que o Ministério da Defesa convoca o Comando do Estado Maior das Forças Armadas para receber a missão de executar o Plano Estratégico de Fronteiras. E que este delega para o Comando de Operações Terrestres a missão de operacionalizar as ações estratégicas para a execução da referida operação e fazer o agendamento das reuniões com representantes das Organizações Militares (OM), da Marinha do Brasil, do Exército Brasileiro e da Aeronáutica.

A partir dessas primeiras reuniões em Brasília, os representantes dos CMs, das agências estatais que também participaram da Operação Ágata, no caso, da Polícia Federal, da Receita Federal, Polícia Rodoviária Federal, IBAMA e Ministério da Justiça, formando dessa maneira a cooperação chamada Interagência. Segundo o Coronel:

Reuniões no Comando Militar do Sul na capital Porto Alegre com os representantes das agências e também as reuniões realizadas através de vídeos conferências com os comandos das respectivas unidades militares da região da fronteira com a Argentina.

Depois dessa fase de preparação, esses representantes irão levar as determinações para a execução da Operação Ágata, para os estados que farão parte das ações do Governo em seus territórios de faixa de fronteira. Um ponto importante para a aplicação do Plano Estratégico de Fronteiras é que os Estados que receberão a execução da Operação Ágata devem assinar com o Governo Federal através dos Ministérios da Defesa e Ministério da Justiça o chamado Termo de Adesão, no qual também irão colocar suas forças policiais militares e civis à disposição para colaborar na execução da operação.

Outra etapa de reuniões é realizada nas Unidades Federativas participantes, com a presença na capital do Estado do Secretário de Segurança Pública Estadual e respectivos Chefes de Polícias Civil e Militar, com o Comando Militar respectivo do Arco de fronteira e das agências e forças auxiliares.

Figura 04 - Gen. Bolívar Goellner, CMS, deu partida a Operação Ágata 5.



Foto: Sgt Ancines. Fonte: MD

Para todo esse desdobramento de ações, o entrevistado entende que há suporte favorável para a implementação da política pública de segurança nas fronteiras, a qual é a proposta do Plano Estratégico de Fronteira, e que as Forças Armadas conseguem oferecer este apoio logístico e de recursos humanos, pelo menos para as fases nas quais são chamadas. Mas ressalta que o contingenciamento financeiro para a implementação do PEF, vem sofrendo constantes reduções orçamentárias, principalmente após os eventos internacionais que foram os jogos da Copa do Mundo 2014 no Brasil, e os jogos olímpicos Rio 2016, conforme nos relata o Coronel.

Quando perguntado sobre os recursos e a execução da Operação Ágata, o entrevistado realizou algumas ponderações, disse que primeiro foi escolhido o Exército por ser uma instituição que está bem estruturada e distribuída em praticamente todo o território nacional. Então, o recurso humano do Exército contribui para a estruturação da Operação Ágata, digamos que se faltasse recurso financeiro para a gasolina, um exemplo, o exército realizaria a “marcha a pé” da tropa até o ponto necessário para a realização da barreira de fiscalização de fronteira, colocando em prática a Operação Ágata.

E, em segundo lugar, os recursos financeiros desde a criação do Plano Estratégico de Fronteira tiveram oscilações, começaram com determinado investimento inicial e para os anos em que o país sediaria a Copa do Mundo 2014, e os jogos olímpicos RIO 2016, recebem um aporte maior no orçamento da União. E logo após esses eventos internacionais, voltaram a

serem reduzidos. Infere-se a partir dessa informação que o Governo em termos de orçamento priorizou a aplicação de investimentos de políticas de segurança pública nas fronteiras devido ao advento desses dois importantes eventos de nível internacional que o País foi anfitrião, para cumprir com os compromissos firmados com esses organismos internacionais, como a FIFA e o Comitê Olímpico Internacional.

O entrevistado relata que com a participação dos agentes públicos se consegue em muitos casos fazer alguns ajustes em âmbito local, referente a alguma controversa que venha a surgir no decorrer da implementação da Operação Ágata. E por ser uma política pública de modelo *top-down*, o mesmo relata que existia um desconforto por parte das agências estatais que eram chamadas para participar e não tinha gerência nos planejamentos, o que com o decorrer dos anos de execução começou a haver desgaste, considerado natural, e dessa forma os ministérios entenderam por bem fazer alterações no Plano Estratégico de Fronteiras. Ele informa que:

Foi percebido um desconforto entre as agências parceiras a nível nacional, pelo motivo de todas apenas receberem as ações que deveriam executar e não tinham a liberdade de participar do planejamento do Plano Estratégico de Fronteira, onde no qual a Operação Ágata está alocada. Com isso, o Ministério da Defesa entendeu por bem que deveria realizar algumas modificações no mesmo. E no final do ano de 2016 enviou Projeto de Lei para que fosse realizada a alteração do PEF para PPIF (Plano de Proteção Integrado de Fronteira), com isso, dando a partir daí voz para o sistema interagências, criando dentro do PPIF um comitê onde todas as agências mantêm um representante com voz para se posicionar dentro da elaboração da política pública de segurança de fronteira.

A partir do entendimento de que era necessário fazer alterações no Plano Estratégico de Fronteiras, no final de 2016 criaram o Plano de Proteção Integrado de Fronteiras (PPIF), com isso, começou a ser criado um conselho dentro do projeto, que por sua vez permite às agências que integram das Operações Ágata e Sentinela (que é de responsabilidade do Ministério da Justiça a sua execução) terem assento no conselho para poderem deliberar conjuntamente com os demais órgãos governamentais.

Então, a partir dessa informação do entrevistado nota-se que o modelo *top-down*, que é elaborado pela esfera superior da política pública e no tocante de sua implementação, torna-se um esforço dos burocratas do nível de rua, deixa de ser o norteador deste novo Plano e para poder atender às demandas internas de sua execução na íntegra muda-se para o PPIF e começa-se a ser usado o modelo *bottom-up*, que num outro formato pode ter a participação dos burocratas e após a tomada de decisão, ainda pode ser mudado por aqueles que a implementam no seu dia-a-dia.

Foram também conseguidos dois relatos de agentes implementadores (militares de baixa patente) na execução da Operação Ágata na fronteira do Brasil com a Argentina.

No relato do agente implementador 01, ele esclarece que:

A minha experiência como militar se dá dentro de oito anos que compôs o quadro de militares temporários do Exército Brasileiro, onde atuei nas operações de combate a crimes transfronteiriços na fronteira oeste do Rio Grande do Sul, divisa com a Argentina. Atuei como membro de um Grupo de Operações, responsável pelos Postos de Bloqueio e Controle de Estradas esses grupamentos são designados a uma determinada localidade, onde estes grupos irão atuar em diversos pontos destas localidades e revezando entre si, atuando por determinado período de tempo por 24 horas por dia. Os métodos utilizados para a execução destas atividades são válidos, mas nas localidades onde a minha unidade atuava quase sempre os habitantes destas localidades já sabiam alguma coisa sobre a operação, que a meu ver compromete os parâmetros das atividades, já que os postos são fixos e predeterminados. Participei também como componente do Centro de Operações onde são coordenadas as atividades destas operações, onde são feitas as interações interagências e o apoio aos Grupos de Operações.

Ele também expressou sua impressão sobre as operações contra crimes transfronteiriços. Em sua percepção:

A minha opinião sobre estas atividades e que por mais que elas possam ter problemas estruturais em suas atividades, vide os problemas estruturais das próprias agências de segurança pública, e a demanda que as fronteiras terrestres do país necessitam e as dificuldades que elas impõem para um melhor controle. Recordo-me que um marco dentro desta questão do controle de fronteiras seria um programa que se formulava visando um melhor controle chamado Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) aumentando a capacidade operacional dos órgãos de segurança pública, mas até o dia de minha saída do Exército não havia sido implementado, ou pelo menos em sua plenitude.

Figura 05 - 5º RC MEC realiza PBCE na ponte internacional de Concórdia



Fonte: MD

Esta análise se dá sobre o relato de quem realmente está trabalhando na implementação da política pública de segurança nas fronteiras, na ponta de baixo do modelo Top Down, ou seja, o burocrata de nível de rua. Quem estará atuando em contato direto com a população atendida pela ação da política pública. Neste caso, ele relata sua experiência diante da sua atuação na execução da Operação Ágata, pela unidade militar a qual estava servindo durante o período da operação.

Importante observar neste relato é forma que o colaborador percebia a atuação da sua empregabilidade. Sentindo se uma peça importante no processo de implementação da Operação Ágata e também do seu posicionamento na ação. Relata que os pontos bloqueios de determinados trechos nas estradas vicinais, de localidades próximas à linha de fronteira se estendia por 24 horas por equipe empregada, onde essas se revezam nos horários.

A maneira como o militar se via como parte importante do processo de implementação da política pública de segurança na fronteira, nos mostra que a fala do nosso entrevistado anteriormente citado, afirmando o sentimento de pertencimento dos agentes em exercício, vem de encontro ao sentimento expresso pelo agente que demonstra ser esse seu pensamento.

Outra informação importante que nos passa o agente implementador é que em uma das operações em que atuou, participou do Centro de Operações, local de onde são coordenadas todas as ações a serem implementadas pelos militares e as demais agências envolvidas na Operação Ágata, prestando também todo o apoio aos grupos participantes da operação.

Aponta-nos também que a partir do momento em que se instalavam nos postos para começarem a atuar eram informados pelas próprias pessoas que passavam pela abordagem, que estes já eram sabedores que a operação estaria na localidade por aqueles dias, sendo isto,



tomado como surpresa, pois uma das estratégias da Operação Ágata era justamente levar o elemento surpresa para os usuários daquele trecho da fronteira.

Está informação vem também de encontro com o que afirma o Coronel do Núcleo Estratégico do Comando Militar do Sul, sendo um dos fatores que levaram a repensar as ações de estratégia de implementação e execução da Operação Ágata, pois a população local já era informada das ações, o que de certa maneira acabava prejudicando o uso do elemento surpresa para flagrar os elementos criminosos que atuam na faixa de fronteira.

E por último podemos perceber que o relator da implementação da Operação Ágata nos informa que outra política pública estava sendo também efetuada, mas em época distinta, o SISFRON, que também assim como a Operação Ágata se serve do mesmo modus operandi de trabalho, usando da estrutura operacional do Exército Brasileiro.

Para fins desta pesquisa, conseguimos viabilizar um segundo relato de agente implementador da chamada Operação Fronteira Sul, também conhecida como Ágata 2. Este informante participou, segundo ele, de “uma operação cujo objetivo era exercer temporariamente um Posto de Bloqueio e Controle de Estradas (PBCE) em uma região fora da cidade considerada benéfica para a realização de tráfico de armas e drogas”.

Salienta o militar algumas das características da execução da Operação. Segundo ele:

- 1) O pelotão em que fui inserido era composto apenas pelo efetivo profissional;
- 2) O PBCE ficou localizado perto de uma área onde havia uma encruzilhada e pouco tráfego de carros civis;
- 3) Nossa base ficou concentrada dentro um colégio e lá permanecemos durante 4 dias (segunda à quinta);
- 4) Havia juntamente ao nosso pelotão, outro pelotão do 2º RC Mec responsável por executar patrulhas constantemente ao redor da localidade;
- 5) Uma das ordens para ser cumprida era: montar o PBCE uma vez por dia e permanecermos lá acerca de 6hs;
- 6) Durante a execução dos postos na área em que participei não houve a apreensão de armamentos, contrabando e drogas.

Em termos de dificuldade, o agente implementador salientou que “foi possível notar a dificuldade de manter o controle, devido a amplitude dos locais na área de fronteira ser largamente superior ao número de militares para a realização dos Postos”, e que diante desse problema, “para maximizar a efetividade dessa política pública se faz necessário a constante mobilidade dos Postos de Bloqueio e Controle de Estradas (PBCE)”.

Figura 06 - Operação Ágata5 2º Bda C MEC



Fonte: MD

Nesta segunda análise de relato já podemos verificar o detalhamento do agente no tocante a estruturação militar para a execução da Fronteira Sul, vindo este mesmo modelo de operação a servir exemplo para a implementação da Operação Ágata, nos trazendo um pouco de forma mais minuciosa como se estabelecem os postos de controle, e como se organizam as equipes de trabalho.

Dessa forma podemos inferir que para a execução dessas operações o Exército Brasileiro já predispõe de uma estrutura organizacional preparada para empregar. Contando com estrutura física e recursos humanos para disponibilizar na execução das operações que lhe incumbidas, o Exército se encontra a disposição para realizar sua missão institucional.

O agente 02 nos informa que além do Exército colocar os postos controle em pontos estratégico das estradas, e saber usar as estruturas físicas disponíveis ao redor, também promove incursões a locais a serem observados, para isso usando patrulhas preparadas para se for preciso fazer enfrentamento com armado com pessoas que atuam de forma ilícita naquela região alvo da operação em desdobramento.

Outro ponto observado neste relato são os horários trabalhados, sendo bem definido o tempo em que cada equipe atuará na região, e também o seu tempo de permanência nos postos de bloqueio, e os horários para cada equipe ficar de permanência na estrada, e assim irem

fazendo o revezamento no local, até preencher o número de dias que irão ficar disponível na região da operação.

Outra colaboração importante que nos reporta o agente 02 trata-se da sua percepção diante do aspecto relacionado à dimensão espacial da região de fronteira, pois se deparou com grandes áreas terrestres a serem vigiadas pelos órgãos de segurança pública, dando a nítida noção de que a ação esporádica das operações, ainda não é suficiente para a segurança plena da faixa de fronteira brasileira.

E também sugere que essas operações de bloqueio e fiscalização em estradas, sejam federais, estaduais e vicinais venham a ser de forma mais constantes, e não de tempos em tempos como se pode observar no relato do agente 02 que participou de um modelo de operação.

As ações de implementação relacionadas com as atuações dos *stakeholders* e dos burocratas de nível de rua na implementação da Operação Ágata nas suas fases 02 e 05 realizadas no Arco Sul, especificamente no Estado do Rio Grande do Sul, nos proporcionam uma análise mais detalhada, onde podemos cruzar algumas informações, com isso compreendendo o sistema de implementação da referida operação.

O papel do Coronel aqui identificado como o *stakeholders* da implementação se manifesta como um dos principais coordenadores após o Comandante do CMS, sendo ele o distribuidor das ordens para a execução da operação, com isso, se efetivando a política pública de segurança nas fronteiras de maneira direta, através de reuniões presenciais ou videoconferências com os comandos de fronteira das unidades militares e órgãos interagências.

A interação nesta análise se observa na fala dos agentes implementadores da Operação Ágata, pois ambos relatam que seguem as normas pré-estabelecidas pelo Comando na hora da execução das operações, com a formação de equipes de profissionais preparados para cumprir missões de abordagens nos postos de barreiras e controle nas estradas.

Entendem ainda, que o espaço territorial é muito amplo para o exercício de fiscalização, o que facilita a prática crimes transfronteiriços na região, sendo que, são operações que demandam de mais tempo de atuação das forças de prevenção e combate aos ilícitos. Nos informaram através de relato que quando da chegada aos locais a serem pontos de fiscalização, as pessoas moradoras da região eram sabedores da operação que entraria em exercício, causando lhes algo estranho esse fato.

Esse fato de haver divulgação antecipada das operações se relaciona ao que o Coronel também nos informou, deixando claro que era algo que prejudicava as ações previamente

estabelecidas, devido a informações serem divulgada pela grande mídia do exato momento da entrada em operação da Operação Ágata. Com isso, deixando evidentes as ações e alertando os criminosos que agem sempre de maneira a usar de subterfúgios as leis.

O que chama a atenção neste fato são os Ministros da Defesa, serem civis, sendo no início da criação do PEF, o Ministro Nelson Jobim que assumiu à 27/07/2007 e saiu a 04 de agosto de 2011, período que estava iniciando o PEF com suas respectivas operações Ágata e Sentinela. Por esse período ainda passaram pela pasta ministerial o chanceler Celso Amorim de 2011 a 2014, Jaques Wagner de 2014 a 2015, Aldo Rebelo de 2015 a 2016 e Raul Jungmann de 12/05/2016 a 27/11/2018, sendo a fase de alteração do PEF para PPIF.

Por se tratarem de Ministros civis, o lado político sempre acaba tornando suas ações evidentes ao público, por justamente procurarem exposição às mídias. O que acaba trazendo prejuízo às ações, que devem ser aplicadas em sigilo como elemento surpresa contra o crime organizado seguindo as ações de estratégia militar.

Portanto, está análise na qual transpassamos pela entrevista do Coronel e nos relatos dos agentes implementadores abordou pontos importantes, que implicaram em alterações importantes no PEF, mostrando os pontos vulneráveis da implementação da Operação Ágata. Apesar de ser um pequeno recorte temporal e espacial de execução das operações, e na amplitude que representa toda a faixa de fronteira do Brasil, e a complexidade de implementação de um plano estratégico para todo o país, foi possível mostrar os aspectos negativos e positivos da fase de implementação da política pública relacionada a segurança das fronteiras.

Diante do que foi pesquisado mostrou-se necessário às alterações realizadas no PEF, para poder dar segmento em todo aporte investido pela União em torno da segurança de fronteira, sendo que investimentos dessa envergadura com propósitos de tempo de 20 anos, exigem quando for necessário a correção de rumos e ajustes no combate ao crime transfronteiriço na faixa de fronteira, e que possam ser adequados para a consolidação da política pública.

### **2.3 Análise do balanço da Operação Ágata**

A seguir passamos para análise dos resultados conforme os balanços das Operações Ágata nas suas edições 2 e 5 realizadas no Arco Sul da faixa de fronteira, dados fornecidos pelo Ministério da Defesa através do Comando da Área de Operações Prata, em 20 de agosto de 2012 que está sediado em Porto Alegre, no Comando Militar do Sul.

A Operação Ágata 5, coordenada pelo Ministério da Defesa, contou com a participação integrada da Marinha, do Exército, da Força Aérea e de cerca de 30 agências nos níveis federal, estadual e municipal, entre Ministérios, agências reguladoras e órgãos de fiscalização e segurança. Foram empregados diariamente cerca de 19.500 homens e mulheres, militares e civis (MD, 2012).

O efeito sinérgico obtido pela ação cooperativa entre tais elementos fez com que a Operação Ágata 5 tenha atingido o seu principal objetivo, intensificar a presença do Estado Brasileiro em uma faixa de fronteira de cerca de 3.900 Km, do Chuí-RS à Corumbá-MS (MD, 2012).

Ao mesmo tempo, as ações realizadas contribuíram para a redução dos ilícitos transfronteiriços e ambientais na Área de Operações e para o incremento da interoperabilidade entre as Forças Armadas e entre elas e as demais agências do Estado Brasileiro.

Assim, após quatorze dias de atividades e encerrando a Operação Ágata 5, o Comando da Área de Operações reporta o cumprimento dos objetivos estabelecidos e comunica os seus resultados.

Ações realizadas:

Tabela 04 – Resultados de Inspeções

Inspeções, vistorias e revistas	191.868
Inspeções em aeródromos, combustível de aviação, aeronaves e pilotos	148
Inspeções em acampamentos ribeirinhos, interrogações de embarcações pelo sistema AIS, inspeções de embarcações e condutores	879 com 48 notificações
Postos de Bloqueio e Controle de Estradas (PBCE) e Fluviais (PBCF)	2.274
Patrulhas e reconhecimentos navais, terrestres e aéreos	1.686
Fiscalizações de produtos controlados	205
Operações de apoio à população (ACISO)	122
Atendimentos médico-odontológicos	7.617
Atendimentos diversos ao cidadão	15.638
Reconhecimentos eletrônicos por aeronave	161
Interceptação aérea, pelo Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro (COMDABRA)	19

Operações de Busca e Apreensão	6
--------------------------------	---

Fonte: Ministério da Defesa

Como resultado dessas ações, foram apreendidos:

Tabela 05 – Material apreendido

Veículos e embarcações	182 unidades;
Explosivos	11.764kg
Cordel Detonante e estopim	9.066m
Espoletas	315 unidades
Drogas ilícitas	6.087kg
Armamento em geral	32 unidades
Munições de vários calibres	748 unidades
Material irregular	26407 itens
Agrotóxico	500 litros
Numerário falso	R\$40.000
Prisões e detenções	31

Fonte: Ministério da Defesa

Com todo esse aparato de estrutura e a soma de esforços institucionais para colocar em prática a operação Ágata 5, os números apontam resultados de uma campanha interagências que dentro de um prazo curto de tempo demonstram o empenho de todos os agentes implementadores na área da segurança pública na fronteira.

As vistorias e revistas, e inspeções chegaram a um resultado de 191.868 total, com apreensões de mercadorias, armas e munições, drogas, agrotóxicos, dinheiro falso. As ações de cunho cívico-social que a operação traz consigo beneficia muitas pessoas que muitas vezes tem dificuldade de ter acesso a saúde, por morarem muito longe, das cidades e localizados muitas vezes em zonas ribeirinhas. Com atendimentos médicos e odontológicos, e distribuição de remédios e alguns exames. Fazem com que os burocratas se aproximem da população.

Essa aproximação resulta numa interação maior com a confiança da população beneficiada com essas ações, e com isso, busca se informações sobre os delitos na região, sendo algo sigiloso e de serviço de inteligência do exército. Com objetivo de não

comprometer membros da comunidade local, por que a operação passa e eles continuam convivendo com os infratores na região.

Neste balanço podemos observar que os números apontam de forma sucinta, que há uma grande vantagem da criminalidade em atuar na faixa de fronteira, por não haver uma fiscalização rígida e constante. Com isso, infere-se o oportunismo para o crime transfronteiriço se desenvolver nesta região, com atores locais sendo aliciados para fazer parte dessa rede criminosa.

## Considerações finais

Com a análise de todos os dados, é possível chegar a algumas conclusões. A primeira é que as fronteiras brasileiras precisam de maior fiscalização, de caráter permanente e não apenas como uma ação emergencial. É possível perceber isso ao constatar que, em apenas 15 dias, foram apreendidas 6 toneladas de entorpecentes na operação Ágata 5, um número muito alto para um período muito curto de força tarefa.

O espaço de tempo a princípio se estende, desde o momento de criação da lei de estratégias e segurança nas fronteiras, de 2011 até o ano de 2016. Período este, que determina a efetivação. Saindo do princípio de pesquisas e estudos até a sua confrontação com a realidade social, o que levou às mais variadas ações políticas de elaboração até a execução da política pública do estado brasileiro (STEIMAN, 2002).

Com base nos dados disponíveis, observou-se a implementação da política pública do governo federal, através do Plano Estratégico de Fronteiras, como fortalecimento da segurança territorial, com o desenvolvimento das operações Ágata nas suas diferentes etapas, um avanço nas ações de repressão a criminalidade, mesmo em épocas esporádicas do plano de operação no Arco Sul.

A segunda conclusão é que esta operação traz consigo um leque de ações direcionadas à população que se encontra afastada dos grandes centros, e excluída de muitas políticas públicas do governo federal, inclusive no tocante a saúde, onde se encontra em vulnerabilidade social. E as ações da Operação Ágata apontam para isso, trazendo dados que se extrai da região sul do Brasil.

Analisando de forma social as ações desenvolvidas pelas duas operações Ágata, percebe-se por parte do governo federal, a preocupação de melhor aproveitar a estrutura e o contingente montado para tal operação, como forma de atingir comunidades mais distantes, com isso, dando um cunho social para a Operação. Trata-se da tentativa de estabelecer voluntariamente relações horizontais de cooperação e parceria (FERRÃO, 2013), com o fim de contribuir para a coesão e o desenvolvimento territorial de forma sustentável e equilibrada (DALLABRIDA, 2015).

Em terceiro, a presença das Forças Armadas na fronteira com seu contingente, e a execução das operações apenas uma vez ao ano, nos traz nos indicadores de criminalidade um aumento nas autuações de pessoas e apreensões de armas e munições, drogas e produtos em descaminhos. Com isso, ajudando no controle das fronteiras e enfrentamento ao crime organizado transfronteiriço.



Observamos também que na Operação Ágata 02 havia um contingente empregado de 8.705, entre militares da Marinha, Exército, Aeronáutica e Agências envolvidas. Na próxima Operação 05 desenvolvida esse número subiu para 11.045 militares e agentes empregados, representando um acréscimo de 2.700 e novos membros no efetivo em operação, intensificando o trabalho nas fronteiras.

No aproveitamento das estruturas das Forças Armadas o Ministério da Defesa usa essa logística como forma de alcançar tais localidades, levando das Forças Armadas seus médicos, dentistas, enfermeiros, farmacêuticos; fazendo procedimentos e com isso também fazendo distribuição de medicamentos às comunidades carentes das zonas ribeirinhas dessas fronteiras. O propósito final dos processos de governança territorial é o desenvolvimento de um determinado território (FERRÃO, 2013; DALLABRIDA, 2011).

As Operações Ágata 02 e 05 analisadas como política pública, no Plano Estratégico de Fronteira, começa a se desenvolver de forma ainda lenta, por que cada operação acontece de forma a atingir apenas determinadas regiões em um período do ano e, não acontece de forma integrada em todo o território nacional. Sendo, que os únicos momentos em que se deram ações simultâneas em todo o território nacional foram nos períodos que antecederam a copa do mundo de 2014 e as olimpíadas do Rio 2016 até o término de ambos os eventos.

Logo, pode se observar que dentro do recorte temporal proposto, estudou-se apenas duas operações Ágata, sendo a 02 no ano de 2011 e a 05 no ano de 2012, mesmo assim, fica um lapso ainda grande, de controle nas fronteiras, demonstrando a necessidade de maior efetivo das forças de segurança para atuarem na fronteira com a Argentina, região do Arco Sul do Brasil. E especificamente analisa os indicadores de criminalidade da cidade de São Borja que está na divisa com a Argentina.

Na análise dos indicadores de segurança sobre a cidade fronteira de São Borja, pode se constatar uma maior efetivação das forças de segurança, coibindo a ação dos criminosos na faixa de fronteira, aumentando o número de autuações e apreensões de armas e munições, assim como de pessoas ligadas ao tráfico de entorpecentes, e com isso apontou para uma diminuição de pessoas presas por porte de entorpecentes na cidade.

O Plano Estratégico de Fronteira começa a demonstrar a necessidade de que esta operação se torne constante, pelos números que ele apresentou de apreensões, seja de drogas, armas, e outros ilícitos. Demonstra a vulnerabilidade que o país tem em cuidar de seus limites fronteiriços, e a oportunidade para que o ocorra o fluxo de crimes transnacionais ligados a organizações criminosas internacionais ligadas ao narcotráfico.

A partir de todo o esforço governamental através dos Ministérios da Defesa e da Justiça, para pôr em execução o Plano Estratégico de Fronteiras, passando para as Forças Armadas que tem a missão constitucional de executar suas tarefas, na conformidade da lei, e na própria estrutura capilar que dispõe para se movimentar em todo o território nacional com maior destreza de comando.

Com as Forças Armadas que conta com recursos humano preparado profissionalmente, para desenvolver suas atividades, e uma capacidade de um gerenciamento de tropas com rapidez necessária para uma mobilização quase que imediata. Se pode presumir uma implementação quase perfeita na sua totalidade.

O que este trabalho de pesquisa se propôs foi justamente aferir através da Operação Ágata se realmente todos os fatos poderiam confirmar um êxito total do Plano Estratégico de Fronteira através da implementação da política pública de segurança na faixa de fronteira do Brasil. E ter elementos fáticos que apontam essa certeza, ou se dão uma nova vértice para esse modelo *top-down* de política pública.

Na entrevista com o Coronel chefe do núcleo de Estudos Estratégicos do Exército Brasileiro no Comando Militar do Sul, um verdadeiro stakeholders na implementação da política pública de segurança no Arco Sul dentro da faixa de fronteira. Observou-se como o Exército está atento para os aspectos negativos que ocorrem durante a execução da Operação Ágata, e de que maneira se posicionam para fazer as correções que se fizerem necessárias.

E de fato, com os resultados que apresentaram durante o tempo de implementação de Operação Ágata, chegaram à conclusão de que os números obtidos de certa maneira estavam trazendo os resultados esperado pelo Ministério da Defesa, mas algumas falhas se mostravam importante serem corrigidas o mais breve possível no Plano Estratégico de Fronteiras.

Os relatos dos agentes que participaram das operações na sua fase de implementação da política pública na faixa de fronteira vem de encontro com o que diz na entrevista o Coronel do Núcleo de Estudos Estratégicos do Comando Militar do Sul. Constata-se que existe a necessidade de corrigir os passos da Operação Ágata e conseqüentemente o planejamento do Plano Estratégico de Fronteiras.

A observação dos agentes que amplitude do espaço da faixa de fronteira é algo que torna qualquer plano um grande desafio para a execução, e que a necessidade de se ter um contingente maior de tropas operando na faixa de fronteiras é uma necessidade. E que projetos como o Sistema Integrado de Segurança nas Fronteiras (SISFRON) seja aplicado com mais ênfase, saindo da sua fase projeto piloto.

E por ter as Forças Armadas uma estrutura muito bem posicionada em todo o território nacional, ajuda com grande força na implementação das ações de territorialidade do Poder Executivo. Mas que não está livre de que tenha suas determinações venham a possuir falhas na execução. O que este estudo conseguiu aferir desse período de implementação da Operação Ágata, desde o seu início foi que o Tribunal de Contas da União através de uma auditoria para verificar a aplicação dos projetos de segurança encontrou falhas na gerência do Plano Estratégico de Fronteiras, mas na região do Arco Norte, enquanto que no Arco Sul não houve apontamento.

Conforme nos relatou o Coronel entrevistado os fatores de descontentamento das agências participantes do Plano Estratégico de Fronteiras, a auditoria do TCU no processo de gerência dos projetos das Forças Armadas, que apontou falhas de gerenciamento, a redução de verbas no orçamento para as operações Ágata e Sentinela, acabaram colaborando para as alterações que ocorreram no Plano Estratégico de Fronteira no final do ano de 2016.

Um complexo desdobramento onde contou com arranjos interagências para o melhor desdobramento e implementação da mesma. Como dito anteriormente, ocorreu de forma planejada e executada dentro das normas estratégicas do Exército Brasileiro. Sempre seguindo os ditames do Plano Estratégico de Fronteiras, que por sua vez, tem origem no pensamento na Defesa Nacional.

A auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União, através da Secretaria Nacional de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública, no Comando do Estado-Maior do Exército - Estado Maior do Exército, teve como objetivo avaliar a efetividade da estrutura de gestão e controle de projetos, com o foco no risco da execução de projetos, com metodologia que estuda risco sobre projetos de grandes valores de investimentos, o que no caso passaria de R\$12 bilhões de reais, para serem executados em 10 anos. Alterações essas apontaram erros de gerenciamento na aplicação de recursos no Arco Norte, diferente do Arco Sul que nada constou, mas que levaram a reformular o Plano Estratégico de Fronteiras para criar o Plano de Proteção Integrada de Fronteira (PPIF), cujo objetivo levou a reunir todos os programas relacionados com ações de proteção das fronteiras no Brasil.

Hoje, dentro do Plano de Proteção Integrado de Fronteiras se encontram englobados o ENAFRON, SISFRON, Operação Sentinela, Operação Ágata, para um maior controle de todos os tipos de recursos. E que agora se encontra em desenvolvimento pelas Forças Armadas brasileira nas fronteiras do país.



## REFERÊNCIAS

BENTANCOR, Gladys. Rivera – Livramento: uma fronteira diferente. Pelotas: Editora Universitária/UFPEL, 2009.

BRASIL. **Operação Ágata 2**, 2011. Disponível em:

<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/09/26/operacao-agata-2-reduz-indice-decriminalidade-na-fronteira-com-o-paraguai> Acesso em: 05/08/2016.

BRASIL. **Operação Ágata 5**, 2011. Disponível em:

<http://www.brasil.gov.br/index.php/noticiasdo-md/2455282-21082012-defesa-agata-5-termina-com-31-pessoas-presas-e-6-toneladas-dedrogas-apreendidas.html>, Acesso em: 05/08/2016.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, Fricruz, pp. 87-122, 2007.

\_\_\_\_\_. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL** 1988. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em: 04/06/2016.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Governança Territorial e Desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança**. Ipea, CODE, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo11.pdf>

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Governança Territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática**. Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. V. 1 nº 215, junho, 2015. Disponível em: [http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/AS\\_215\\_a04.pdf](http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/AS_215_a04.pdf) Acesso em: 13/10/2018.

**DECRETO**, 2011. **DECRETO N 7.496, DE 8 JUNHO DE 2011**.

Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/operacao-agata/arquivos/dec7496\\_8\\_jun\\_11.pdf%3E](http://www.defesa.gov.br/operacao-agata/arquivos/dec7496_8_jun_11.pdf%3E). Acesso em: 02/08/2016.

**DEFESANET.PEF** – Operação Ágata 2. Publicado em: 16/09/2011. Disponível em: <http://www.defesnet.com.br/fronteiras/noticia/2806/PEF--Operacao-Agata-2->. Acesso em: 03/08/2016.

DIEHL, Astor Antônio. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

**ESTADO-MAIOR CONJUNTO DAS FORÇAS ARMADAS (2012b)**. Portal de operações do Ministério da Defesa em Ações Conjuntas. Vídeos da operação. Disponível em:

<http://www.operacoes.defesa.mil.br/web/guest/operacao-agata-5>. Acesso em: 04/08/2016.

ESTEVES, Paulo. Para uma genealogia do estado territorial soberano. **Revista de Sociologia e Política**, número 27, nov. 2006, pp. 15-32. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Paulo\\_Esteves4/publication/250987684\\_Para\\_uma\\_genealogia\\_d\\_o\\_estado\\_territorial\\_soberano/links/5404c7ee0cf2c48563b1279c.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Paulo_Esteves4/publication/250987684_Para_uma_genealogia_d_o_estado_territorial_soberano/links/5404c7ee0cf2c48563b1279c.pdf) Acesso em: 20/12/2017.

FERRÃO, J.. **Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos**. In A. Ferreira *et al.* (eds.), **Metropolização do Espaço: Gestão Territorial e Relações Urbano Rurais, Rio de Janeiro**, Consequência, pp. 255-282. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0003-25732015000200004](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0003-25732015000200004) Acesso em: 08/10/2017.

**FORÇAS TERRESTRES**. Publicado em : 16/09/2011. Disponível em: <http://www.forte.job.br/?s=opera%C3%A7%C3%A3o+%C3%A1agata+>. Acesso em: 04/08/2016.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e políticas públicas, n. 21, jun de 2000.

FURTADO, Renata. **Descobrimo a faixa de fronteira: A trajetória das elites organizacionais de Executivo federal As estratégias, as negociações e o embate na Constituinte**. Curitiba: Editora CRV, 2013.

GRINSON, Alejandro. **El otro lado del rio: periodistas, nación y MERCOSUR em la frontera**. Buenos Aires: Edeuba, 2002.

HAM, C. e Hill, M.: **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno**. Tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino, adaptação e revisão: Renato Dagnino. 2º ed.

Do original: The policy process in the modern capitalist state. Campinas: GAPI-UNICAMP, 1993.

IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/> Acesso em: 02/11/2016.

\_\_\_\_\_. LEI COMPLEMENTAR, Nº 97, DE 9 DE JUNHO DE 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp97compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp97compilado.htm) Acesso em: 10/11/2016.

LIMA, Luciana Leite; DASCENZI, Luciano. **Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas**. Revista de Sociologia e Política V. 21, nº 48: 101-110 DEZ 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf> Acesso em 01/12/2018.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

MACHADO, Samara H. Simões. **O uso da teoria de stakeholders em uma análise da etapa de formulação da política nacional de medicamentos**. Revista de Administração Pública V.47 nº 3, páginas 543-565, junho, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v47n3/a01v47n3.pdf> Acesso em 02/12/2018.

MARCH, James. **Como as decisões realmente acontecem: princípios da tomada de decisão**. São Paulo: Leopardo, 2009.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico** Procedimentos Básicos, Pesquisa bibliográfica, projeto e relatório Publicações e trabalhos científicos. 7 ed. São Paulo: Editor Atlas S.A, 2011.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/> Acesso em: 02/05/2017.

NEVES, Alex Jorge et al. **Segurança Pública nas Fronteiras Sumário Executivo Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)**. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016.

PANIÁGUA, Edson Romário Monteiro. **Fronteiras, violência e criminalidade na região platina: o caso do município de Alegrete (1852-1864)**. Alegrete, RS: Instituto Cultural José Gervasio Artigas, 2013.

PEREIRA, Camilo. *Fronteiras irmãs: Transfronteirizações na Bacia do Prata* - Porto Alegre: Editora Ideograf, 2016.

REUTER, P. *Can the border be sealed?*. Santa Monica, Califórnia, Rand corporation, 1988.

RUAS, M. de. (1997). **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Washigton, DC: Indes/BID. Texto digitado. Disponível em: [http://www.clebertoledo.com.br/blogs/gestaopublica/administracao/files/files/pol\\_publicaSGra%C3%A7aRUA.pdf](http://www.clebertoledo.com.br/blogs/gestaopublica/administracao/files/files/pol_publicaSGra%C3%A7aRUA.pdf)

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA RS. Disponível em: <https://www.ssp.rs.gov.br/>  
Acesso em: 08/09/2017.

SILVA, Caroline Cordeiro Viana e. **Narcotráfico Securitized: Operação Ágatas 5**. Conjuntura Global, Curitiba, vol. 1, n.2, out./dez., 2012, p. 37-40.

STEIMAN, Rebeca; MACHADO, Lia Osório. **Limites e Fronteiras Internacionais: uma discussão histórico-geográfica**. Rio de Janeiro: Grupo RETIS, 2002. Disponível em: <http://www.retis.igeo.ufrj.br/producao/artigos/limites-e-fronteiras-internacionaisumaiscuss%C3%B3rico-geogr%C3%A1fica/#.U-jQiWq5fIU>.

SUBIRATES, Joan. **El papel de la burocracia em el proceso de determinación e implementación de las políticas publicas**. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (2007). *Políticas Públicas – Coletânea*. Volume 2. Brasília: ENAP. Pp 113-126



## ANEXOS 1

Nº 29, quinta-feira, 9 de fevereiro de 2017 *ISSN 1677-7042 11* Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico <http://www.in.gov.br/autenticidade.html>, pelo código 00012017020900011 Documento assinado digitalmente conforme MP no- 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.1

### **GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL**

#### **PORTARIA No- 6, DE 8 DE FEVEREIRO DE 2017**

Dispõe sobre o Regimento Interno do Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e dá outras providências.

**O MINISTRO DE ESTADO CHEFE DO GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**, no uso de suas atribuições conferidas pelos incisos I e II do parágrafo único do art. 87 da Constituição Federal e tendo em vista o disposto no inciso I do art. 2º do Decreto no 4.801, de 6 de agosto de 2003, no art. 1º do Decreto no 7.009, de 12 de novembro de 2009, e no § 1º do art. 6º do Decreto no 8.903, de 16 de novembro de 2016, resolve publicar o Regimento Interno do Comitê Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, aprovado por seus representantes conforme Ata de Reunião nº 001, realizada em 07 de fevereiro de 2017, nos termos que adiante se seguem:

#### Seção I Finalidade

Art. 1º O Comitê Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras - CEPPIF, criado pelo Decreto no 8.903/2016, tem por finalidade:

- I - acompanhar a implementação do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras - PPIF;
- II - manter diretrizes, objetivos e medidas atualizados;
- III - atuar como articulador no processo de desenvolvimento do PPIF; e
- IV - deliberar sobre assuntos de sua competência.

#### Seção II Competência

Art. 2º Compete ao CEPPIF:

- I - formular e submeter à apreciação dos Ministros de Estado competentes, as propostas de elaboração e de modificação do PPIF;
- II - formular e submeter à apreciação dos Ministros de Estado competentes propostas de políticas públicas relativas ao PPIF;

III - formular e submeter à apreciação dos Ministros de Estado propostas de ações de articulação com a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira – CDIF afetas às suas áreas de competência;

IV - supervisionar o planejamento e a execução de ações conjuntas de órgãos e entidades que atuem no âmbito do PPIF e articular quanto aos aspectos orçamentários, respeitadas as competências de cada um deles;

V - supervisionar ações efetuadas pelos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira - GGIFs;

VI - propor aos órgãos e entidades competentes a expedição de atos relativos a ações conjuntas, inclusive quanto à programação orçamentária e financeira;

VII - propor ao Ministério das Relações Exteriores e às autoridades centrais dos Tratados de Cooperação Internacional em matéria penal iniciativas de articulação e integração internacional;

VIII - solicitar a colaboração de outros Ministérios e entes federativos; e

IX - acompanhar e avaliar a execução do PPIF, encaminhando relatório anual de suas atividades para a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN) do Conselho de Governo, até 31 de julho do ano subsequente.

### Seção III Composição e Coordenação

Art. 3º O CEPPIF é composto por um representante titular e um suplente dos seguintes órgãos:

I - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, que o coordenará;

II - Agência Brasileira de Inteligência, do Gabinete de Segurança Institucional;

III - Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, do Ministério da Defesa;

IV - Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda;

V - Departamento de Polícia Federal, do Ministério da Justiça e Segurança Pública;

VI - Departamento de Polícia Rodoviária Federal, do Ministério da Justiça e Segurança Pública;

VII - Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça e Segurança Pública;

VIII - Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores.

§ 1º Os membros titulares do CEPPIF e suplentes serão indicados por seus respectivos dirigentes máximos e designados pelo Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República para disciplinar as ações conjuntas de que trata o Decreto 8.903/2016, por período indeterminado.

§ 2º O suplente exercerá as funções do titular em seus impedimentos, afastamentos e ausências.

Art. 4o Por proposição do plenário, será sugerida ao(s) órgão (s) membro(s) a substituição dos respectivos representantes titular ou suplente que não comparecerem a duas reuniões ordinárias consecutivas, sem encaminhar justificativa.

Art. 5o Além dos membros do CEPPIF, poderão participar das reuniões especialistas convidados.

§ 1o O convite a especialistas poderá ser sugerido por qualquer membro, sujeitando-se à aprovação pelo CEPPIF.

§ 2o Não havendo objeção por parte de qualquer membro, até 5 (cinco) dias corridos após a sugestão, será efetuado o convite ao especialista.

§ 3o Os especialistas serão convidados com a finalidade de subsidiar a tomada de decisões do CEPPIF, com direito a voz durante as discussões do tema de sua especialidade.

Art. 6o A Secretaria-Executiva do CEPPIF será exercida pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, cabendo-lhe:

I - convocar reuniões e registrar as atividades do CEPPIF por intermédio de Ata de Reunião;

II - promover a edição e publicação dos atos do CEPPIF;

III - verificar a execução do cronograma de atividades do CEPPIF e aquelas previstas no PPIF;

IV - subsidiar o CEPPIF por meio da realização de estudos e elaboração de cenários; e

V - coordenar a elaboração do relatório anual de execução das atividades do CEPPIF, contendo as medidas e ações necessárias ao Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, o qual deverá ser submetido à aprovação de seus membros, até 31 de março do ano subsequente.

§ 1o A Secretaria-Executiva faz-se representada nas reuniões pelos mesmos membros representantes, titular ou suplente, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República no CEPPIF.

§ 2o Caberá à Secretaria-Executiva do CEPPIF prover o apoio administrativo e os meios necessários à realização das reuniões do Comitê.

Art. 7o Aos membros do CEPPIF compete:

I - comparecer às reuniões para as quais forem convocados os titulares e, no impedimento destes, seus respectivos suplentes;

II - participar das atividades, com direito à voz e voto;

III - debater e analisar as matérias em discussão;

IV - requerer informações, providências e esclarecimentos ao Comitê;

V - participar dos Grupos de Trabalho para os quais forem indicados, no âmbito do CEPPIF;

VI- estudar e relatar a matéria que lhes for distribuída, emitindo parecer nos prazos fixados, quando for o caso;

VII - sugerir temas e assuntos à deliberação do plenário, sob a forma de proposições e propostas de recomendações;

VIII - prestar informações e esclarecimentos relacionados com as atividades e a posição dos respectivos Ministérios junto ao Comitê;

IX - propor o convite a representantes e personalidades;

X - propor questões de ordem nas reuniões do plenário;

XI - solicitar a verificação de quorum; e

XII - observar em suas manifestações as regras básicas da convivência e do decoro.

#### Seção IV Funcionamento

Art. 8o O CEPPIF reunir-se-á ordinariamente, conforme calendário anual proposto pelos membros e decidido por consenso a cada ano e, extraordinariamente, por demanda de qualquer um dos representantes indicados, em local definido e previamente informado aos membros do Comitê.

§ 1o As reuniões ordinárias terão seu calendário anual fixado na última reunião do ano anterior.

§ 2o As reuniões extraordinárias poderão ser propostas com antecedência mínima de até 10 (dez) dias.

§ 3o O Comitê só poderá reunir-se com a presença, de no mínimo, cinco representantes, de forma presencial e/ou com a utilização de recursos de videoconferência.

§ 4o O aviso de convocação das reuniões será efetuado pela Secretaria-Executiva do CEPPIF com, no mínimo, 10 (dez) dias de antecedência, preferencialmente por intermédio de sistema eletrônico utilizado pela Administração Pública Federal, com o envio da pauta, a qual conterà os temas e deliberações previstas, e que será acompanhada, quando for o caso, dos relatórios, pareceres, propostas de resoluções e outros documentos que instruem as matérias a serem apreciadas.

§ 5o O prazo estabelecido no § 2o deste artigo pode ser reduzido para até cinco 5 (cinco) dias úteis, na hipótese de inequívoca urgência da matéria, devidamente justificada.

§ 6o As propostas de pauta por parte dos membros do CEPPIF, deverão ser encaminhadas à Secretaria-Executiva com, no mínimo, quinze 15 (quinze) dias de antecedência da reunião.

§ 7o Na ausência de membros titular e suplente, a apresentação das propostas pautadas pelo órgão ou entidade não presente é retirada de pauta, sendo sua análise adiada para a próxima reunião.

§ 8o Caso não haja tempo hábil para aguardar a pauta da próxima reunião, o membro titular deverá encaminhar justificativa à Secretaria-Executiva do CEPPIF com as razões de sua ausência e do suplente, solicitando que seja feita a análise e a deliberação em caráter excepcional pelo plenário.

§ 9o As reuniões do Comitê serão normalmente realizadas no Gabinete de Segurança Institucional.

§ 10o As eventuais despesas com viagens, treinamentos, estadia ou de qualquer outra natureza dos membros do CEPPIF correrão por conta das dotações dos órgãos ou entidades que representam, quando relacionadas com suas atividades no âmbito do Comitê.

Art. 9o As deliberações do CEPPIF serão aprovadas por consenso e, na ausência deste, por maioria simples dos presentes à reunião.

§ 1o Em caso de empate, será dada a oportunidade de argumentação por parte dos membros, a partir da qual será aberta nova votação.

§ 2o Permanecendo o empate, a decisão ficará a cargo do Coordenador.

§ 3o Qualquer membro poderá fazer constar em ata seu ponto de vista discordante, quando o entendimento do órgão representado divergir da maioria.

§ 4o Os temas objeto de deliberação ou apreciação do CEPPIF deverão ser apresentados por meio de relatórios ou pareceres elaborados por seus membros, pela Secretaria- Executiva do CEPPIF ou, ainda, pelos grupos de trabalho. § 5o A Secretaria-Executiva do CEPPIF poderá deliberar **ad referendum** , em vista de circunstâncias de urgência, ficando o tema obrigatoriamente inscrito na pauta da próxima reunião a ser realizada.

**ANEXOS 2****TERMO DE COOPERAÇÃO Nº 171/2017 - SIM/RS/ONE/CMV**

TERMO DE COOPERAÇÃO QUE ENTRE SI CELEBRAM O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, POR INTERMÉDIO DA SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA, DA SECRETARIA DA FAZENDA, O DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL, E OS MUNICÍPIOS QUE VIEREM ADERIR AO PRESENTE TERMO, PARA COMPOREM O SISTEMA DE SEGURANÇA INTEGRADA COM MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL – SIM/RS, NA FORMA PREVISTA NO DECRETO Nº 53.506, DE 06 DE ABRIL DE 2017 E SUAS ALTERAÇÕES, BEM COMO PARA VIABILIZAREM A INTEGRAÇÃO DE SISTEMAS E O USO DOS DENOMINADOS SISTEMAS “OPERADOR NACIONAL DOS ESTADOS” – ONE – E “CONTROLE E MONITORAMENTO DE VEÍCULOS” – CMV.

PROA n.º 17/1200-0000495-6

FPE n.º 1997/2017

O Estado do Rio Grande do Sul, com sede administrativa na Praça Marechal Deodoro da Fonseca, s/nº, Porto Alegre, por intermédio da Secretaria da Segurança Pública, inscrita no CNPJ sob o nº 87.958.583/0001-46, com sede administrativa na Rua Voluntários da Pátria, nº 1358, 8º andar, nesta Capital, neste ato representada pelo Titular Secretário de Estado da Segurança Pública, Sr. Cezar Augusto Schirmer, inscrito no CPF sob o n.º 200.564.350-53 e com RG n.º 1001775087, e da Secretaria da Fazenda, inscrita no CNPJ sob o nº 87.958.674/0001-81, com sede em Porto Alegre, na Avenida Mauá, nº 1.155, 2º andar, neste ato representada pelo Titular Secretário de Estado da Fazenda Pública, Sr. Giovani Batista Feltes, inscrito no CPF sob o n.º 265.865.680-72 e com RG n.º 7003872087, o Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul, inscrito no CNPJ sob o nº 01.935819/0001-03, com sede em Porto Alegre, na Avenida Júlio de Castilhos, nº 505, 17º andar, neste ato representado por seu Diretor-Geral, Sr. Ildo Mário Szinvelski, inscrito no CPF sob o n.º 234.709.920-53 e com RG n.º 6011481931, e os Municípios que vierem a aderir ao presente instrumento, por meio do ANEXO I, firmam

o presente TERMO DE COOPERAÇÃO para comporem o Sistema de Segurança Integrada com Municípios do Rio Grande do Sul – SIM/RS, dando cumprimento ao Decreto nº 53.506, de 6 de abril de 2017 e suas alterações, bem como para viabilizarem a integração de sistemas e o uso dos denominados Sistemas “Operador Nacional dos Estados” – ONE – e “Controle e Monitoramento de Veículos” – CMV, nos termos regidos pela Instrução Normativa CAGE nº 06/2016, em especial, adotando-se a faculdade prevista no do art. 40 da mesma norma; bem como nos termos da Lei Complementar Federal 101/2000, da Lei Federal nº 8.666/1993 e legislação pertinente, mediante a observância das seguintes cláusulas e compromissos:

### **CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO**

**1.1.** O presente Termo de Cooperação visa à participação dos Municípios que vierem aderir ao presente instrumento, conforme Anexo I, no Sistema de Segurança Integrada com Municípios do Rio Grande do Sul - SIM/RS, nos termos do Decreto nº 53.506, de 6 de abril de 2017 e suas alterações, bem como a integração de sistemas com o escopo de compartilhamento das informações para operacionalização dos sistemas de monitoramento e cercamento eletrônico, e o uso dos denominados Sistemas “Operador Nacional dos Estados” – ONE - e “Controle e Monitoramento de Veículos” – CMV.

### **CLÁUSULA SEGUNDA – DOS OBJETIVOS**

**2.1.** O SIM/RS tem por objetivo integrar as esferas da segurança pública e entes de fiscalização no Estado do Rio Grande do Sul, permitindo a troca de informações e a integração das tecnologias atuais e futuras; a construção em conjunto de uma doutrina única de capacitação e qualificação aos agentes das Guardas Municipais; o aprimoramento da capacidade de resposta aos chamados de urgência e emergência; a otimização dos serviços de prevenção prestados à população; a estruturação de Serviços Cíveis Auxiliares de Bombeiros, bem como a reinserção de apenados na sociedade mediante a utilização de mão de obra prisional.

**2.2.** A assinatura da adesão do presente Termo de Cooperação garantirá ao Município participante, mediante protocolo de atuação conjunta ou acordo com a definição das respectivas competências, inicialmente, as seguintes ferramentas: **(a)** priorização e otimização do Centro Integrado de Operações – CIOp; **(b)** auxílio técnico visando à implementação e/ou aprimoramento dos sistemas de videomonitoramento e cercamento eletrônico; **(c)** acesso ao Sistema Consultas Integradas, aos *Web Services de cadastro de equipamentos e de envio de leituras* do Sistema ONE e ao Sistema CMV; **(d)**

compartilhamento de estatísticas; (e) colaboração na capacitação e treinamento das Guardas Municipais, observadas as disposições da Lei Federal nº 13.022/14; e (f) disponibilização de mão de obra prisional.

### **CLÁUSULA TERCEIRA – DAS DEFINIÇÕES**

**3.1. ONE** - sistema desenvolvido pela SEFAZ/RS - tem por escopo concentrar informações de placas de veículos capturadas, normalmente, por Sistemas de Leitura de Dispositivos (SLDs), empregando tecnologia de Identificação por Radiofrequência (RFID) e de leitura automática de placas de veículos com tecnologia de Reconhecimento Óptico de Caracteres (OCR), de execução de registro de passagem nos Documentos Fiscais Eletrônicos, através do Ambiente Nacional do Manifesto Eletrônico de Documentos Fiscais (MDF-e), e de roteamento dessas informações, disponibilizando-as para consulta pelas administrações dos Estados e do Distrito Federal.

**3.2. CMV** - sistema desenvolvido pela SEFAZ/RS – tem por escopo permitir à SSP/RS, bem como aos Municípios integrantes do SIM/RS, o controle, em tempo real, de veículos em trânsito com irregularidades ou indicativos de envolvimento em delitos e a identificação de veículos não licenciados, possibilitando a abordagem efetiva e o cercamento eletrônico.

**3.3. Centro Integrado de Operações - CIOP:** Estrutura centralizadora das demandas operacionais e dos recursos tecnológicos, dentre os quais o videomonitoramento e o cercamento eletrônico, visando à otimização do atendimento e ao aprimoramento da capacidade de resposta aos chamados de urgência e emergência.

**3.4. Despacho de ocorrências:** Alocação de recursos para atender aos chamados de urgência e emergência.

**3.5. Sistema de videomonitoramento:** Sistema que permite a visualização, a gravação e o compartilhamento de imagens em tempo real, obtidas pelas câmeras de vídeo integradas, mediante a utilização de softwares inteligentes.

**3.6. Cercamento eletrônico:** Sistema que permite a leitura de dados, por meio de câmeras de monitoramento, com a utilização de *softwares* inteligentes, viabilizando a pronta resposta do Estado nas intercorrências que demandem atuação da Segurança Pública e dos agentes de fiscalização.

**3.7. Protocolo de Atuação Conjunta:** Conjunto de medidas que visam definir as atribuições e ações de cada instituição de segurança pública, a fim de evitar sobreposição de atuações e eventual conflito de competências.

**3.8. Liderança Situacional:** Conceito operacional que compreende a coordenação



temporária das ações pelo representante da instituição de segurança pública com competência constitucional e atribuição legal para solucionar o evento ou incidente numa determinada situação, em conformidade com padrões de conduta operacional, mediante Protocolo de Atuação Conjunta, sem prejuízo às ações cotidianas.

#### **CLÁUSULA QUARTA – DAS OBRIGAÇÕES**

Para a execução das atribuições previstas neste TERMO DE COOPERAÇÃO, os partícipes comprometem-se às seguintes obrigações:

##### **4.1. DAS OBRIGAÇÕES COMUNS ENTRE A SSP E O MUNICÍPIO**

**4.1.1.** Primar pela existência de somente um local para o CIOp, seja em imóvel estadual ou municipal, fornecendo efetivo para o seu funcionamento, visando à centralização das atividades de despacho de ocorrências, videomonitoramento e cercamento eletrônico, economizando recursos materiais e humanos, de forma a direcionar todos os chamados de urgência e emergência para um único local, e buscando a adoção futura de um único número de emergência.

**4.1.2.** Compartilhar informações visando à identificação, ao acompanhamento e à avaliação de ameaças concretas ou potenciais à preservação da ordem pública e à incolumidade das pessoas e do patrimônio, no âmbito do Município e do Estado, objetivando a eficácia, a eficiência e a efetividade do emprego das forças de segurança.

**4.1.3.** Participar ativamente das atividades administrativas e operacionais afetas ao presente instrumento, com a designação de interlocutores com capacidade de decisão.

**4.1.4.** Estimular a criação de CONSEPROS ou estruturas congêneres.

**4.1.5.** Estabelecer parcerias com órgãos, entidades e organizações da sociedade civil visando ao aprimoramento da segurança pública.

**4.1.6.** Atuar na adaptação da matriz curricular das Guardas Municipais, nos termos do art. 11, parágrafo único, da Lei Federal nº 13.022/14.

**4.1.7.** Estimular a criação de Serviços Cívicos Auxiliares de Bombeiros.

**4.1.8.** Estimular a criação de Escritórios de Prevenção contra Incêndios.

**4.1.9.** Comunicar formalmente a verificação de qualquer óbice à execução deste instrumento, bem como as medidas adotadas, visando ao cumprimento das atividades, medidas e ações nele firmadas.

##### **4.2. DAS OBRIGAÇÕES DA SSP/RS**

**4.2.1.** Disponibilizar o acesso ao Sistema de Consultas Integradas, de acordo com os regramentos próprios, observando a política de segurança da informação e de controle de

acesso de operadores, conforme acordo específico.

**4.2.2.** Disponibilizar ao Município informações e estatísticas afetas à criminalidade na sua área de atuação.

**4.2.3.** Coordenar o funcionamento operacional das atividades do CIOp, despacho de ocorrências, videomonitoramento e cercamento eletrônico, em conformidade com o estabelecido no “Protocolo de Atuação Conjunta”.

**4.2.4.** Contribuir com a capacitação dos agentes de segurança municipais, mediante protocolo específico, com a finalidade de nivelar, disciplinar e fundamentar o conhecimento e as práticas operacionais, no que lhes couber.

**4.2.5.** Regulamentar a operação, captação, visualização, armazenamento e uso das imagens captadas pelas câmeras de videomonitoramento, agregando os sistemas de fiscalização e controle de veículos já existentes e a serem criados, além de estabelecer formas de compartilhamento dessas tecnologias, bem como estabelecer os parâmetros tecnológicos necessários para a integração dos sistemas.

**4.2.6.** Disponibilizar, por meio de doação e instrumento próprio, os excedentes de armamento da Brigada Militar e da Polícia Civil.

**4.2.7.** Disponibilizar mão de obra prisional para a realização de serviços de prevenção primária, mediante instrumento próprio.

**4.2.8.** Auxiliar na capacitação, treinamento e fiscalização dos Serviços Cíveis Auxiliares de Bombeiros, em conformidade com a legislação vigente.

**4.2.9.** Autuar, no âmbito de sua competência, veículos com irregularidades de trânsito, na forma do Código de Trânsito Brasileiro, identificados no monitoramento e cercamento eletrônico.

**4.2.10.** Acessar os Web Services disponibilizados pelo DETRAN/RS exclusivamente para a execução das atividades previstas no presente Termo de Cooperação.

**4.2.11.** Informar o DETRAN/RS quando houver aumento da demanda de consultas.

**4.2.12.** Gerenciar a concessão de acessos aos integrantes do DETRAN/RS e dos Órgãos da Segurança Pública estadual e municipal ao Sistema CMV, de acordo com as políticas de segurança acordadas entre SEFAZ/RS e SSP/RS.

### **4.3. DAS OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO**

**4.3.1.** Implementar ou aprimorar o funcionamento do Gabinete de Gestão Integrada Municipal - GGIM, reunindo todos os órgãos afetos à segurança pública no Município.

**4.3.2.** Estimular a criação e a manutenção dos CONSEPROS ou estruturas congêneres.

- 4.3.3.** Incentivar que a capacitação das Guardas Municipais observe a matriz curricular nacional para formação em segurança pública, com as adaptações necessárias, nos termos do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 13.022/2014.
- 4.3.4.** Disponibilizar à SSP/RS informações e estatísticas relativas à segurança pública na sua área de atuação.
- 4.3.5.** Colaborar com as operações realizadas pelos órgãos de segurança do Estado, no que lhe couber.
- 4.3.6.** Disponibilizar instrutores para os cursos afetos à Guarda Municipal ou Órgão de Trânsito.
- 4.3.7.** Buscar a integração de seus sistemas de captura automática de placas de veículos ao Sistema ONE.
- 4.3.8.** Compartilhar as informações dos sistemas de videomonitoramento e cercamento eletrônico disponíveis no Município com outros entes federados, agregando os sistemas já existentes e outros de interesse da segurança pública.
- 4.3.9.** Fornecer a relação das câmeras, localização (coordenadas geográficas), bem como os IPs das mesmas à SSP/RS.
- 4.3.10.** Permitir o acesso ao servidor do Município para remotamente, dentro das políticas de privacidade e confiabilidade, possibilitar a visualização das imagens quando porventura o sistema operacional das câmeras não for o sistema utilizado nesta SSP/RS.
- 4.3.11.** Disponibilizar recursos humanos e materiais para a implementação dos Serviços Civis Auxiliares de Bombeiros.
- 4.3.12.** Elaborar programas de prevenção primária.
- 4.3.13.** Autuar, no âmbito de sua competência, veículos com irregularidades de trânsito, na forma do Código de Trânsito Brasileiro, identificados no monitoramento e cercamento eletrônico.
- 4.3.14.** Acessar os Web Services disponibilizados pela SEFAZ/RS e pelo DETRAN/RS, exclusivamente para a execução das atividades previstas no presente Termo de Cooperação.

#### **4.4. DAS OBRIGAÇÕES DO DETRAN/RS**

- 4.4.1.** Disponibilizar o acesso a *Web Services* à SEFAZ/RS, à SSP/RS e ao Município integrante do SIM/RS, para os fins previstos neste Termo de Cooperação no que concerne ao monitoramento e cercamento eletrônico, as quais conterão as informações da situação do veículo com os dados a seguir: placa, espécie/tipo, marca modelo, ano fabricação, ano

modelo e cor predominante dos veículos constantes na base de dados de irregularidades, além do código/tipo da irregularidade.

**4.4.2.** Disponibilizar a documentação técnica necessária para o acesso da solução de integração

*Web Service.*

#### **4.5 DAS OBRIGAÇÕES DA SEFAZ/RS**

**4.5.1.** Acessar as Web Services disponibilizadas pelo DETRAN/RS exclusivamente para a execução das atividades previstas no presente Termo de Cooperação, ressalvados outros acordos.

**4.5.2.** Fornecer à SSP/RS acesso aos sistemas de monitoramento/cercamento eletrônico, quais sejam, *Web Services de cadastro de equipamentos e de envio de leituras* do Sistema ONE e Sistema CMV, ou outros que vierem a substituí-los.

**4.5.3.** Fornecer ao **DETRAN/RS** e ao Município acesso aos *Web Services de cadastro de equipamentos e de envio de leituras* do Sistema ONE e ao Sistema CMV, sendo que o acesso ao CMV dependerá, ainda, de prévia autorização da SSP/RS.

**4.5.4.** Caberá à SEFAZ/RS arcar, isoladamente, com os custos de desenvolvimento, manutenção e infraestrutura dos Sistemas ONE e CMV.

**4.5.5.** Informar o DETRAN/RS quando houver aumento da demanda de consultas.

#### **CLÁUSULA QUINTA – DOS RECURSOS FINANCEIROS**

**5.1.** O presente Termo de Cooperação não envolve transferências de recursos financeiros entre os partícipes.

**5.2.** As ações que porventura necessitem de transferência de recursos serão viabilizadas por meio da assinatura de instrumentos próprios.

**5.3.** O acesso aos dados das Web Services, notadamente referentes à infraestrutura e ao processamento de dados perante à PROCERGS, não implicarão ônus ao DETRAN/RS.

#### **CLÁUSULA SEXTA – DA DENÚNCIA E DA RESCISÃO**

**6.1.** O presente Termo de Cooperação poderá ser denunciado por qualquer dos partícipes mediante aviso por escrito, a qualquer tempo, ou rescindido de pleno direito, independentemente de interpelação judicial ou extrajudicial, por inadimplemento de quaisquer de suas cláusulas ou pela superveniência de norma legal ou fato que o torne material ou formalmente inexecutável.

**6.2.** No caso de denúncia ou da rescisão do Termo de Cooperação, os partícipes ficam responsáveis pelas obrigações originadas durante o período em que estiverem

conveniados, sem prejuízo da manutenção dos serviços essenciais.

#### **CLÁUSULA SÉTIMA – DA VIGÊNCIA**

**7.1.** O presente Termo de Cooperação terá vigência de 60 (sessenta) meses, contados da data de sua publicação no Diário Oficial, a qual será realizada pela Secretaria de Segurança Pública.

#### **CLÁUSULA OITAVA – DO SIGILO E USO DAS INFORMAÇÕES**

**8.1.** Os partícipes deverão guardar o sigilo das informações que lhe forem disponibilizadas em respeito às garantias constitucionais, sob pena de responsabilidade funcional, civil e criminal;

**8.2.** O uso indevido das informações, objeto do presente Termo de Cooperação, por quaisquer dos partícipes, implicará em responsabilidade dos mesmos, respondendo os partícipes pelos prejuízos porventura causados a terceiros.

**8.3.** Fica vedado aos partícipes fornecer os dados obtidos com o DETRAN/RS para os fins previstos no presente Instrumento a entidades ou empresas privadas.

**8.4.** O fornecimento de quaisquer dados ou conjunto de dados, fornecidos pelo DETRAN/RS em razão deste Termo, para outras entidades estranhas a este instrumento ou para empresas privadas, implicará em imediata suspensão das informações transmitidas por Web Services, e em responsabilidade funcional, civil e criminal, bem como poderá implicar na rescisão deste Termo de Cooperação.

#### **CLÁUSULA NONA - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

**9.1.** As controvérsias que ocorrerem durante a vigência deste instrumento serão solucionadas pelas áreas técnicas, indicadas pelos partícipes, e poderão ser objeto de autocomposição no Centro de Conciliação e Mediação do Estado, nos termos da Lei n. 14.794/15 e da Resolução n. 112/16/PGE.

**9.2.** A integração ao SIM/RS não vincula à necessidade de criação de novas estruturas ou órgãos. A existência destes, no entanto, implica adequação e participação integral ao disposto no presente instrumento.

**9.3.** Os mecanismos e ferramentas de integração constantes deste instrumento somente são acessíveis aos Municípios que integrarem o SIM/RS.

#### **CLÁUSULA DÉCIMA – DO FORO**

**10.1.** Somente se não houver autocomposição nos termos da Cláusula 9.1. é que eventual conflito decorrente do presente instrumento será dirimido judicialmente, elegendo as

partes, para tanto, o foro da Comarca de Porto Alegre, renunciando a qualquer outro, por mais especial e privilegiado que seja.

E, por estarem de acordo, os partícipes firmam o presente Instrumento em duas (02) vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas subscritas.

Porto Alegre, \_\_\_\_\_ de novembro de 2017.

**CEZAR AUGUSTO SCHIRMER,**  
Secretário de Estado da Segurança Pública.

**GIOVANI BATISTA FELTES,**  
Secretário de Estado da Fazenda Pública.

**ILDO MÁRIO SZINVELSKI,**  
Diretor-Geral do DETRAN/RS.

Testemunhas:

1) \_\_\_\_\_ RG: \_\_\_\_\_

2) \_\_\_\_\_ RG: \_\_\_\_\_

**ANEXO I**

**TERMO DE ADESÃO AO TERMO DE COOPERAÇÃO n.º 171/2017 -  
SIM/RS/ONE/CMV**

O Município de \_\_\_\_\_, inscrito no CNPJ n.º \_\_\_\_\_, com endereço na Av/Rua \_\_\_\_\_, no Bairro \_\_\_\_\_, RS, CEP \_\_\_\_\_, telefone \_\_\_\_\_, e-mail \_\_\_\_\_, através de seu representante legal manifesta-se formalmente pela adesão ao Termo de Cooperação 171/2017, firmado entre o Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da Secretaria de Segurança Pública (SSP), da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), o Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul (DETRAN/RS) e Municípios que vierem aderir, cujo extrato foi publicado no Diário Oficial do Estado em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_\_.

O referido Termo de Cooperação visa à participação dos Municípios Aderentes no Sistema de Segurança Integrada com os Municípios do Rio Grande do Sul – SIM, nos termos do Decreto Estadual n.º 53.506/2017 e alterações, bem como a integração de sistemas com o escopo de compartilhamento das informações para operacionalização dos sistemas de monitoramento e cercamento eletrônico, e o uso dos denominados Sistemas “Operador Nacional dos Estados”- ONE e “Controle e Monitoramento de Veículos” – CMV.

Pelo presente instrumento, manifesta total e irrestrita adesão aos referidos termos, assumindo, expressamente, o compromisso de fiel cumprimento dos encargos, obrigações e condições estabelecidas, declarando-se de pleno acordo com as respectivas disposições do Termo de Cooperação n.º 171/2017 e alterações que venham a ser instituídas por meio de Termo Aditivo.

\_\_\_\_\_, RS, \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

Prefeito Municipal.

Cadastro FPE n.º \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

De acordo,

Em \_\_\_ / \_\_\_ / \_\_\_\_.

Testemunhas:

Nome: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

RG: \_\_\_\_\_

RG: \_\_\_\_\_