

Desafios para a implementação de políticas de pessoal de segurança pública nas fronteiras brasileiras¹

Haydée Caruso

Antropóloga, professora e pesquisadora do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília.

haydee.caruso@yahoo.com.br

Nívio Caixeta do Nascimento²

Antropólogo e oficial de programa do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC-Brasil).

nivio.nascimento@unodc.org

Resumo

A presente nota técnica tem o objetivo de abordar o tema da concepção e implementação de políticas de pessoal de segurança pública lotados em região de fronteira. Para tanto, diferentes formas de construir políticas de pessoal foram observadas com o intuito de contribuir com o debate sobre diretrizes, critérios e incentivos para lotação e valorização de profissionais que atuam no contexto aqui investigado.

Palavras-Chave

Segurança pública. Política de recursos humanos. Controle de fronteiras. Crime organizado transnacional. Tráfico de drogas. Contrabando. Tráfico de armas. Cooperação

A presente nota técnica tem o objetivo de abordar o tema da concepção e implementação de políticas de pessoal de segurança pública lotados em região de fronteira.

Para tanto, são necessárias várias tarefas tais como: planejamento; recrutamento e seleção; administração e avaliação de performance; gestão de recompensas; plano de carreira; incentivos; mediação de conflitos entre funcionários; planos de saúde; seguro de vida; segurança pessoal e muitas outras. Em geral, qualquer estratégia de recursos humanos deve buscar assegurar a contratação dos candidatos mais capacitados, com as habilidades e competências requeridas, além de comportamentos de acordo com as expectativas institucionais. Em contrapartida, espera-se que esses profissionais sejam tratados e compensados de maneira justa e que encontrem condições para seu contínuo desenvolvimento profissional.

A ideia de política de pessoal remete ao conceito de *gestão de pessoas ou administração de recursos humanos* (CHIAVENATO, 2008). Os estudos pertinentes a esta área definem gestão de pessoas como sendo a associação de habilidades, métodos, políticas, técnicas e práticas definidas para administrar os recursos humanos de uma organização e promover seu potencial. Frequentemente, a gestão de pessoas é confundida com o setor de recursos humanos. Todavia, o termo recursos humanos

compreende a técnica e os mecanismos que o profissional utiliza e a gestão de pessoas traz a perspectiva de valorização do capital humano.

Esse é um grande desafio para qualquer instituição e o campo da segurança pública não foge à regra. Ainda que se privilegie o enfoque sobre as políticas de pessoal, a presente nota técnica faz referências a outros pontos essenciais da gestão de fronteiras para facilitar o entendimento e o debate sobre os desafios em questão.

É importante assinalar que o debate sobre políticas de pessoal não pode estar dissociado de outros campos que tratam da integração econômica, social e cultural entre países. Sem sua valorização e incentivo, qualquer estratégia ou política pública está fadada a enfrentar sérios problemas de implementação e o controle de fronteiras pode se tornar um obstáculo para a integração entre países.

A presente nota analisa alguns aspectos das políticas de pessoal do Departamento de Polícia Federal (DPF), mais especificamente de alguns de seus mandatos relativos ao controle de fronteiras, e compara-os a outras experiências internacionais, a partir do foco específico em instituições de segurança pública com mandatos similares no exterior. Para cobrir lacunas de informação sobre o tema, optou-se por realizar um olhar qualitativo sobre o Departamento de Polícia Federal, por meio de entrevistas em pro-

fundidade com perfis distintos de servidores. De maneira complementar, procurou-se levantar informações disponíveis sobre experiências internacionais no tocante a políticas de incentivo e valorização de pessoal em áreas de fronteira.

É importante registrar o desafio de se construir a base informativa dessa nota técnica, uma vez que foram encontradas várias dificuldades em entrevistar especialistas e *stakeholders*, bem como em buscar conteúdo na internet e acessar documentos oficiais sobre um tema tão específico. No entanto, são justamente esses desafios e lacunas de informação que permitem compreender o (não) lugar destinado à gestão de pessoas no contexto das fronteiras. Vale destacar, portanto, que não há conhecimento científico e técnico sistematizado sobre o tema e essa nota técnica realiza alguns apontamentos que são importantes para se construir uma agenda que efetivamente possa permitir avanços.

Outro desafio enfrentado foi a dificuldade em realizar uma análise comparada com a realidade de países que fazem fronteira com o Brasil. São escassos os dados disponíveis na rede e os contatos por e-mail com atores-chave também não se mostraram eficazes. Sendo assim, mostrou-se profícua a busca de informações comparativas sobre o controle de fronteiras na América do Norte – México, EUA e Canadá – e a experiência engendrada pela União Europeia. Não porque essas experiências internacionais sejam um modelo para ser adotado no Brasil – as diferenças culturais, sociais e econômicas são marcantes – mas porque a comparação permite delinear e entender melhor os desafios enfrentados pelo governo brasileiro e os países com os quais mantém fronteira.

1. Mandatos de segurança pública e política de pessoal:

O campo da segurança pública envolve uma série de papéis e mandatos difíceis de definir formalmente, uma vez que nem todos estão previstos em leis, regulamentos e códigos normativos. Além disso, os papéis exercidos pelas instituições variam de acordo com a localidade em que atuam. Uma coisa é fazer polícia em uma capital como Rio de Janeiro, outra é patrulhar e investigar em Tabatinga (AM).

A atividade policial já foi descrita por inúmeros autores como um dilema entre a aplicação da lei e a manutenção da ordem, os quais são campos de atuação que nem sempre propiciam uma ação coordenada e sem conflitos entre as instituições de segurança pública. Tendo em vista que as polícias assumem papéis diversos que são definidos em função dos territórios onde atuam e das pessoas com as quais entram em interação, em muitas situações os limites entre o mandato de uma e outra instituição não se encontram suficientemente bem definidos (MUNIZ e PROENÇA, 2007). Por esse motivo, qualquer discussão sobre políticas de pessoal não pode ser desvinculada: 1) das interações e disputas entre instituições e atores de segurança pública no contexto do pacto federativo – a relação entre municípios, estados e União; 2) das relações que se estabelecem com instituições de países vizinhos.

De qualquer forma, há dois aspectos que merecem ser mencionados porque são inerentes a qualquer atividade policial em maior ou menor grau. Em primeiro lugar, toda ação de segurança pública envolve em alguma medida o *uso da força*, como sugeriu Egon Bittner

(1970) há algumas décadas atrás. O segundo aspecto refere-se ao conhecimento e às informações produzidos no cotidiano da atividade policial. Embora existam agências nacionais especializadas em coletar informações para fins de inteligência, policiais envolvidos em atividades cotidianas de patrulha e investigação possuem informações privilegiadas sobre contextos urbanos específicos. Pequenas desordens urbanas e incivildades podem levar à descoberta de grandes esquemas criminosos, assim como dinâmicas de crime organizado e tráfico de drogas irão influenciar o cotidiano daqueles que trabalham e vivem na zona de fronteira.

O fato é que qualquer instituição de segurança pública e seus agentes têm a informação e o conhecimento do nível local como constituintes do seu trabalho. O desafio é estabelecer os limites entre o que é dado sigiloso – e.g.: uma investigação sobre tráfico de drogas – e o que é conhecimento a ser compartilhado para a garantia da lei e da ordem. Nessa via de mão dupla, as informações e conhecimento do território são fundamentais tanto para o controle e investigação de crimes cotidianos – e.g.: homicídios passionais, furtos, roubos – como para crimes de natureza mais complexa envolvendo organizações transnacionais com alto grau de especialização. O conhecimento dos territórios onde atuam que os policiais possuem vai ser um componente importante em atividades de gestão da ordem pública, que envolvem a administração de conflitos entre cidadãos, muitas vezes, de nacionalidade diferente.

A maioria dos cidadãos tem contato com a Polícia Federal pelo fato desta ser o órgão responsável pela emissão de passaportes e pelo

controle dos postos de fronteira, mas não se pode dizer que o órgão é exclusivamente uma polícia judiciária, pois esta função auxiliar do Poder Judiciário é apenas uma de suas atribuições constitucionais e legais. O DPF detém o ciclo completo de polícia, exercendo atividades de polícia preventiva e repressiva, além de atividades administrativas, por exemplo, o controle e emissão de passaportes.

Trata-se do principal órgão de segurança pública destinado ao enfrentamento do crime organizado, que coloca várias ameaças à região de fronteira e à segurança nacional: tráfico ilícito de entorpecentes; desvio de precursores químicos; tráfico internacional de armas de fogo, munições e explosivos; contrabando, pirataria e descaminho; evasão de divisas; exportação ilegal de veículos; imigração ilegal de estrangeiros; tráfico de pessoas; crimes ambientais e desmatamento ilegal nos estados amazônicos fronteiriços do Brasil, entre muitos outros.

Apesar do enfrentamento a diferentes tipos de crimes estar sob a responsabilidade de diferentes agências de segurança pública – dentre elas o DPF – uma resposta efetiva depende da coordenação e cooperação entre as instituições e atores envolvidos. Policiais militares lotados em região de fronteira podem fornecer informações essenciais sobre tráfico de drogas e crimes transnacionais, na medida em que trabalham em contato direto com a população de dois países. O controle do crime organizado e do tráfico de drogas e armas, entre outros ilícitos transnacionais, pode representar impactos positivos para o desenvolvimento das zonas de fronteiras, para

o controle da violência no interior do país – muitas armas e drogas cruzam a fronteira antes de chegar a territórios com altos índices de criminalidade – e para a integração regional.

A coordenação e cooperação entre instituições municipais, estaduais e federais são pontos centrais de qualquer política intersetorial de segurança pública e, para além dos problemas já amplamente conhecidos no debate nacional, a fronteira acrescenta uma tensão entre a necessidade de controle e de integração. Isso porque as fronteiras são simultaneamente zonas de contato com alto potencial de conflito e áreas de fluxo e intercâmbio cultural, social e comercial³. Conseguir alcançar a balança entre controle e flexibilização está no cerne de qualquer política de segurança pública e de defesa em regiões de fronteira.

No tocante à aplicação da lei, a região de fronteira envolve pelo menos a legislação de dois países e, nas atividades de manutenção da ordem, o problema da jurisdição naturalmente se apresenta. Independente de serem atividades de crime organizado transnacional, delitos comuns ou conflitos cotidianos, a gestão da segurança pública requer cooperação entre a) agências federais, estaduais e municipais do próprio país e b) as autoridades de um e outro lado da fronteira.

Portanto, qualquer política de pessoal tem que considerar as diferentes funções e mandatos exercidos pelos órgãos responsáveis e, conseqüentemente, pelo capital humano das instituições. Há desde atividades que envolvem o intercâmbio de informações, investigação e inteligência, até atividades de cunho adminis-

trativo como a alfândega e o controle de migração. Nesses diferentes tipos de atribuições, os desvios de conduta e a corrupção são riscos constantes e importantes que as organizações envolvidas na execução de tarefas tão sensíveis devem estar preparadas para administrar. Nesse contexto, valorizar o profissional e criar incentivos para que ele exerça suas funções de maneira transparente, eficaz e justa são apenas alguns dos componentes da gestão de recursos humanos em fronteiras.

Tendo em vista a diversidade de configurações, as políticas de incentivo e valorização profissional devem ser também pensadas em função dos mandatos de cada instituição e dos diferentes papéis e funções exercidos pelos servidores. Há casos de policiamento de ordem pública – Polícia Militar – e de investigação e inquérito policial, que podem ser feitos pelas Polícias Cíveis ou pelo DPF, a depender dos tipos de crimes em questão. Nesse contexto, as políticas de pessoal precisam considerar tanto o tipo de função exercida por cada servidor – e.g. um agente pode desempenhar funções de administrativas de controle de passaporte ou de investigação dentro da mesma instituição – bem como os diferentes tipos de mandatos de cada agência. Os incentivos, benefícios e recompensas devem ser proporcionais ao risco, às competências e às responsabilidades relativas às funções desempenhadas.

2. O desafio das fronteiras Brasileiras

Uma característica para o desenho de políticas de pessoal é a dimensão das fronteiras⁴. A República Federativa do Brasil é o quinto maior país do mundo em área territorial – aproximadamente 47% do território sul-ame-

ricano - 8.515.692,272 Km². Sua população que ultrapassa 192 milhões de habitantes. O maior país lusófono do planeta é uma nação multicultural e etnicamente diversa em decorrência da forte imigração oriunda de vários cantos do mundo. Delimitado pelo oceano Atlântico a leste, o Brasil tem um litoral de 7.367 km. Com uma parte terrestre de aproximadamente 15.735 km, o país mantém fronteiras ao norte com a Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa; a noroeste com a Colômbia; a oeste com a Bolívia e o Peru; a sudoeste com a Argentina e o Paraguai e ao sul com o Uruguai. Possui fronteira com todos os outros países sul-americanos, exceto Equador e Chile, totalizando 23.102 km de fronteiras marítimas e terrestres, além de vários arquipélagos que formam parte do território brasileiro. Das 27 unidades federativas, 11 estados e 588 municípios estão situados em região de fronteira, o que torna o desafio de coordenação e cooperação entre as instituições de segurança pública ainda maior.

Nesse contexto, qualquer política de pessoal deve ser estruturada de maneira específica, considerando os aspectos socioculturais e econômicos de cada estado, município e país vizinho, os quais apresentam capacidades institucionais e demandas distintas. Dito de outro modo, as políticas de pessoal devem ser pensadas também em função das especificidades de cada país fronteiriço e isso não é tarefa nada fácil no caso brasileiro.

Em comparação ao caso norte-americano – Canadá, Estados Unidos e México, que também apresentam vastas fronteiras marítimas e terrestres – o desafio brasileiro é mais complexo

devido ao maior número de países fronteiriços. A cooperação com os países com os quais o Brasil mantém fronteiras torna-se mais complexa em vários aspectos e, mais particularmente, no caso da gestão de pessoas, uma vez que a configuração do quadro institucional e de pessoal de cada país vai ter impactos sobre o capital humano do lado brasileiro. Para além dos canais diplomáticos formais, os profissionais lotados nas fronteiras estão em contato constante com autoridades policiais de outros países.

A política de pessoal no contexto mais amplo enfrenta um duplo desafio. Por um lado, envolve cooperação e alinhamento normativo, institucional e operacional entre agências de controle, defesa e integração localizadas em países diferentes. Por outro, as condições de vida e os próprios significados atribuídos à fronteira terão impactos diretos na eficácia e eficiência das políticas de pessoal, pois elas devem ser adaptadas ao contexto específico de cada zona de fronteira. Dadas as dimensões do Brasil e do número de países vizinhos, as condições de vida e as representações sobre as fronteiras são extremamente variadas, apresentando municípios com alto grau de desenvolvimento e forte presença estatal e outros em situação de extrema vulnerabilidade social e econômica.

Essas questões ganharam visibilidade na agenda e no desenho de políticas públicas do Governo Federal. O esforço em torno desta agenda congrega, pelo menos, quatro grandes desafios: a) construir estratégias, planos e ações que contemplem a diversidade da Faixa de Fronteira⁵; b) integrar e, ao mesmo tempo, respeitar as especificidades dos mandatos das instituições de Segurança Pública e Defesa; c) desenhar po-

líticas que sejam factíveis e executáveis no modelo federativo brasileiro, e d) criar mecanismos de intercâmbio efetivo com os países limítrofes.

Diante deste cenário, o governo brasileiro apresentou em 2011 o Plano Estratégico de Fronteiras⁶, que articula várias instituições em nível federal e desenvolve metodologias e instrumentos para promover o diálogo com instituições em nível estadual e municipal. O Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, é um dos principais responsáveis por viabilizar a Estratégia Nacional de Segurança para as Fronteiras (ENAFRON) que tem por definição ser um

Conjunto de políticas e projetos do Governo Federal, que tem por finalidade melhorar a percepção de segurança pública junto à sociedade e garantir a presença permanente das instituições policiais e de fiscalização na região de fronteira do Brasil, otimizando a prevenção e a repressão aos crimes transfronteiriços, por meio de ações integradas de diversos órgãos federais, estaduais e municipais (BRASIL, 2011)⁷.

O Brasil tem experimentado, no âmbito da ENAFRON, um modelo de gestão de fronteiras que dá lugar e voz para diferentes atores da segurança pública, defesa nacional e sociedade civil em seus diferentes níveis de atuação, em um esforço de pactuação federativa em nível local. Trata-se dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGI-F) que pretendem promover a articulação e o trabalho conjunto das diferentes instituições de Segurança Pública e Defesa em diálogo com os seus pares no país vizinho. Recentemente, vários GGI-Fs foram implantados, tanto nas fronteiras norte como sul do Brasil.

A implantação dos GGI-Fs configura-se como um dos mais complexos empreendimentos da atual agenda de políticas públicas do Brasil pelo fato de exigir, por parte do Estado, ações coordenadas que respeitem o mandato das diferentes instituições atuantes nas áreas de fronteira, dando-lhes condições materiais e humanas para o desenvolvimento de estratégias, projetos e ações; além de construir caminhos diplomáticos para o efetivo diálogo com os países limítrofes.

Essa tarefa não é simples, porque envolve pactuação para dentro e cooperação para fora dos limites do país. Hoje, ainda é prematuro avaliar a eficácia e a eficiência de todas as dimensões que os GGI-Fs propuseram-se a atingir. Há experiências de operações conjuntas envolvendo instituições de defesa e segurança pública que tiveram resultados importantes. Entretanto, problemas estruturantes, presentes nos espaços fronteiriços, permanecem e exigem ações de médio e longo prazo que já foram planejadas e que precisam ser testadas, implementadas e monitoradas.

Um dos exemplos de problemas estruturantes a serem enfrentados é justamente o caso das políticas de pessoal. Por isso, coube analisar, a partir do proposto na ENAFRON (2011) e no Plano Plurianual (2012-2015), o lugar da gestão de pessoal em áreas de fronteira. Este exercício suscitou a seguinte pergunta: quais seriam, portanto, os pontos propostos nesta política que contemplam as demandas apresentadas pelos atores policiais alocados na Faixa de Fronteira?

A ENAFRON prevê três fases de implantação que correspondem a: a) ações imediatas e de curto prazo com objetivo de realizar

operações; b) engajamento e integração federativa com o objetivo de garantir estabilização e enraizamento da estratégia; c) desenvolvimento de projetos estratégicos através da criação de ações permanentes. Dentre os eixos estratégicos⁸ está a política de pessoal. Neste caso, estão previstos, inicialmente, três projetos estruturantes: a) provimento de cargos vagos para o Departamento de Polícia Federal e Departamento de Polícia Rodoviária Federal, garantindo que a lotação inicial seja feita em áreas de fronteiras; b) compensação Funcional para permanência nas fronteiras (foco DPF e DPRF) e c) construção de 350 próprios nacionais residenciais para contemplar policiais federais e rodoviários federais⁹.

Diante dos projetos estratégicos previstos para a política de pessoal no âmbito da ENAFRON, optou-se por focalizar o Departamento de Polícia Federal para trazer contribuições qualitativas para o debate, considerando um conjunto de percepções, representações e desafios práticos vividos pelos (as) policiais federais em sua atuação nas fronteiras e que será tratado no tópico a seguir.

3. Política de pessoal: o caso do Departamento de Polícia Federal¹⁰

O Departamento de Polícia Federal é uma agência de abrangência nacional, presente em todas as fronteiras brasileiras, cujo mandato prevê desde o controle do fluxo migratório, patrulhamento de fronteiras, investigação de crimes federais, entre diversas outras atribuições. O caso do DPF ajuda a compreender, comparativamente, como agências nacionais/federais estão organizadas e qual o impacto dessa estruturação nas políticas de pessoal.

Há experiências estaduais no Brasil que merecem ser estudadas com maior profundidade, pois permitiriam, de maneira complementar, pensar o papel das polícias nas fronteiras e os desafios da gestão de seus recursos humanos. É provável que o problema da “permanência” e da “transferência” para a fronteira não seja tão crítico como ocorre no DPF e em outras instituições federais, como a Receita Federal e o Exército. Nesses casos, uma parte expressiva dos servidores é recrutada em diferentes partes do país e é natural que tentem voltar aos municípios e estados de origem. Por outro lado, é provável que a maioria dos policiais estaduais sejam majoritariamente oriundos dos mesmos estados e municípios em que atuam. Isto traz contornos bastante distintos para a reflexão¹¹ e torna a comparação com experiências internacionais mais complexa.

Para facilitar o diálogo com os interlocutores do DPF, foi construído um roteiro de perguntas que versava sobre quatro grandes eixos. O primeiro foi dedicado a explorar o **quadro normativo da instituição**, com intuito de compreender como aparece a política de pessoal nas normas, decretos e regimentos internos, tendo como foco a alocação nas fronteiras. O segundo bloco de perguntas dedicou-se ao **quadro institucional**, destinado a um levantamento sobre os órgãos e suas respectivas responsabilidades no tocante à aplicação e monitoramento das políticas de pessoal. O terceiro bloco, intitulado **dados e informações**, consistiu em perguntas sobre quais seriam as informações que orientariam o planejamento, a implementação e a avaliação da política de pessoal. Por fim, o último bloco, denominado **avanços, desafios e oportunidades**, abordou

o que seria uma política de pessoal ideal para aquele interlocutor e quais seriam os principais obstáculos para lotação de pessoal nas fronteiras do Brasil.

4. A fronteira como lugar “inóspito”¹²

Falar das fronteiras com os (as) policiais federais parece remeter a um misto de sentimentos que transparece imediatamente. Seja em uma conversa informal ou em uma entrevista, há, inicialmente, aquela pausa para respirar fundo como se a pergunta remetesse a um daqueles árdios temas internos à corporação e que, reiteradamente, precisam lidar. A fronteira, em seus múltiplos significados, é problemática obrigatória a ser enfrentada por um (a) policial federal ao longo de sua carreira. Ela funciona como um rito de passagem (VAN GENNEP, 1978) que marca a aceitação do indivíduo pela instituição e consolida uma nova identidade. Várias são as histórias, aprendizados, dilemas, obstáculos e estratégias para permanecer ou rapidamente sair dela.

A partir do diálogo com os (as) policiais federais é possível afirmar que “a fronteira é a escola do policial federal”. Desde 2009, o edital de seleção para ingresso na Polícia Federal, naquilo que denominam quadro policial¹³ (delegado, perito, papiloscopista e agente), tem como determinação a alocação de seus servidores nas regiões de fronteira, de acordo com a necessidade identificada pela instituição.

Significa, portanto, que todos que ingressam são direcionados para as fronteiras brasileiras, conforme previsto na Instrução Normativa - IN64/2012-DG/DPF que dispõe sobre a remoção e a movimentação dos servidores da

Polícia Federal e disciplina o Concurso de Remoções. Esta IN é de suma importância para compreender como funciona a remoção e a movimentação de servidores dentro do DPF, as motivações para criação específica desta regulamentação, assim como as suas implicações na política de pessoal da instituição.

Atualmente, os editais de seleção para os quadros do DPF estabelecem que o ingresso na instituição deve ocorrer, inicialmente, para a) estados da federação que fazem fronteira com outros países (11 no total) e b) a região amazônica. No caso dos estados do Sul e/ou do Arco Central, a alocação de servidores será feita, prioritariamente, na Faixa de Fronteira¹⁴.

A partir das entrevistas realizadas, fica claro que a IN 64 foi criada para equacionar um problema central na gestão de pessoas da instituição que é a alocação de seus servidores em regiões tão longínquas do país que, na maioria das vezes, são realidades completamente desconhecidas e muito distintas do lugar de origem do servidor. Outra importante questão é que a normativa traz parâmetros para o tempo de permanência em tais regiões e estabelece os critérios para a movimentação de seus quadros¹⁵.

Através desta norma é possível lançar luz sobre questões importantes que tocam diretamente a gestão de pessoas em uma instituição de larga escala que possui o desafio de se fazer presente em todo território nacional. Fundamentalmente, destacam-se as representações sobre as fronteiras no imaginário social brasileiro que, certamente, terão impactos práticos na gestão da segurança pública no sentido mais amplo.

A IN visou resolver um problema central que era a indefinição de critérios sobre alocação dos profissionais recém-aprovados. Antes, estes poderiam ser alocados em todas as unidades da federação, de acordo com a classificação no concurso e no curso de formação. Hoje, mantêm-se a possibilidade do concursado escolher, a partir de sua pontuação, mas dentro de um universo restrito às regiões de fronteira. Neste sentido, todos – sem exceção – têm a fronteira (seja ela ao norte ou ao sul, mais ou menos desenvolvida) como o lugar da iniciação do seu *fazer policial*.

Deste modo, a fronteira é vista como uma espécie de rito fundamental para a construção da identidade policial federal em um cenário entendido, regulamentado e sentido por todos como *inóspito*¹⁶ e, conseqüentemente, sem prestígio, a ser ocupado pelos novatos na instituição. Destaca-se ainda que, associada à estratégia de alocação dos servidores, há um conjunto de outras estratégias que regulam o tempo de permanência e, conseqüente, a saída deste contexto adverso.

Quanto ao tempo de permanência nas fronteiras, hoje, é definido o mínimo de três anos. Entretanto, podem ocorrer excepcionalidades para mais ou para menos. Isto é, um (a) policial pode ficar menos de três anos desde que ocorram concursos regulares. Isto significa que, na medida em que haja concurso externo, há antes deste um denominado “concurso de remoção”. A partir do encaminhamento de solicitações dos dirigentes locais e de demandas conjunturais que surjam, o DPF realiza um estudo, denominado “lotaciograma”, para mensurar a quantidade de efetivo que necessita em cada região, considerando critérios como:

número de inquéritos, número de flagrantes, número de apreensões, número de ocorrências, número de perícias e laudos, número de emissões de passaporte, controle de segurança privada e controle de produtos químicos.

Com base nesta definição são realizados os concursos de remoção onde o(a) policial lotado em regiões de fronteira tem a oportunidade de ser transferido(a) para outra localidade que deseje. Neste caso, é empregado um cálculo que considera tempo de carreira X índice das lotações pelo qual o (a) policial federal passou. O índice pode variar de 1 a 4: sendo 1 = menos *inóspito* e 4 = mais *inóspito*. Por exemplo, Rio de Janeiro e Brasília são definidas como 1 e Pacaraima (RR) e Ponta Porã (MS), consideradas índice 4. Isto quer dizer que permanecer 1 ano em uma área *inóspita* equivale a 4 anos em Brasília.

Aqui está um ponto importante a ser destacado. A definição de índices a serem atribuídos às cidades constitui-se o mais importante incentivo na política de pessoal do DPF, visto que, a permanência em cidades fronteiriças vale muito no cálculo a ser feito no momento da remoção. Entretanto, só pode ser entendido como incentivo, de fato, quando há concursos externos regulares na instituição, possibilitando o giro entre os servidores. Na medida em que os concursos não ocorrem regularmente, os(as) policiais não tem como sair das áreas em que estão, a não ser em situações excepcionais por problemas de saúde ou transferência *ex officio*.

O que os policiais federais entrevistados relatam é que a polícia não tem autonomia na gestão dos concursos externos, dependendo do momen-

to político e econômico do país e da autorização da Presidência da República e do Ministério do Planejamento. Assim, a permanência de um(a) policial pode perdurar por muito mais que três anos. Esta indefinição sobre o tempo de permanência no local de lotação no momento em que terminou sua formação na Academia Nacional de Polícia (ANP) gera uma série de inquietudes e insatisfações que a definição do edital de seleção, prevendo tempo mínimo de três anos nas fronteiras, não conseguiu equacionar. De acordo com os policiais entrevistados, há enormes desafios de adaptação, com reflexo na vida pessoal dos profissionais que, por muitas vezes, acionam a coordenação de recursos humanos para tentar conseguir a transferência, alegando problemas de saúde e familiares. Estes argumentos, todavia, não são suficientes para que seja feita uma transferência fora do concurso interno de remoção.

Diante deste quadro, interessou-nos saber qual apoio/suporte psicológico, os (as) policiais dispõem nas regiões de fronteira em que atuam. A resposta é que não há atendimento biopsicossocial em todas as regiões. Algumas poucas possuem este suporte, que está melhor estruturado apenas em Brasília, onde é feito um trabalho a partir de eventos críticos como o suicídio, por exemplo. Cabe ao setor apontar necessidades e pensar estratégias de prevenção, mas o efetivo para o desenvolvimento deste trabalho é muito pequeno.

Além do incentivo da pontuação máxima para quem está na fronteira, que se converte em vantagem numérica na hora de conseguir a remoção, outros estímulos não foram apresentados, mas foi destacado que o tema está presente no Plano Estratégico de Fronteiras.

Os incentivos a serem conquistados versariam sobre: a) pagamento de indenização financeira para os que atuam nas fronteiras (em torno de R\$2.000,00 mensais); b) construção de moradias funcionais¹⁷.

Ao longo das entrevistas não foram apontados mecanismos, critérios e incentivos que valorizassem a permanência do(a) policial a não ser através da alta pontuação para as regiões de fronteira. Dimensões como desempenho policial, expertise sobre a região, conduta ética do profissional ou qualquer outra não foram apresentadas.

Isto pôde ser evidenciado ao se questionar quais seriam as fronteiras mais ou menos cobiçadas. A resposta foi na direção de que é muito complicado definir tais aspectos porque dependeria da origem regional dos candidatos. Entretanto, algumas indicações sobre as fronteiras mais ou menos concorridas puderam ser mapeadas. Em geral, os (as) policiais buscam ficar mais perto de suas casas (lugar de nascimento ou onde viviam antes de ingressar na instituição); tentam buscar lugares de mais fácil acesso, que possuam voos regulares e que sejam capitais (dos estados fronteiriços) ou, se não for possível, que tenham shopping ou alternativas de lazer e consumo.

Especificamente na faixa de fronteira no sul do Brasil, as capitais de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul aparecem como as áreas mais cobiçadas. Do lado oposto está a região amazônica e toda sua fronteira norte.

É comum ouvir frases do tipo: *“vou escolher um lugar que pontua mais e assim eu consigo voltar pra casa mais rápido”* ou *“prefiro ir para um lugar um pouquinho pior, mas que pontue mais e*

assim, eu consigo ir pra casa logo”. Voltar para o porto seguro, que é o seu lugar de origem, aparece como questão central no discurso dos interlocutores, portanto, o que se quer é *permanecer* o menor tempo possível. No oposto da ideia de permanência está “conseguir sair da fronteira”. Expressão recorrente que aponta, mais uma vez, para a fronteira como lugar difícil, de sofrimento, quase visto como um castigo. Esta noção fica exemplificada na frase “*eu prefiro sofrer mais um pouco, mas ficar numa capital e não sofrer tanto numa unidade tão distante*”. Sofrer mais um pouco significa permanecer por mais tempo num lugar que não seja considerado tão ruim quanto uma região de fronteira.

A IN aqui tratada estabelece, portanto, um conjunto de critérios que definem formas de *permanecer* o menor tempo possível nas fronteiras. Isso implica em alta rotatividade dos quadros, baixa possibilidade de criação de vínculos com o lugar em que se atua, falta de reconhecimento profissional, de critérios de avaliação de desempenho, de condições para o exercício do trabalho, além do fato de que o pouco tempo de permanência inviabiliza, por vezes, conhecer em profundidade a realidade em que se atua. Assim, as fronteiras – quaisquer que sejam elas – continuam sendo objeto de pouco estudo e conhecimento, mantendo-se no imaginário como o lugar inóspito a ser evitado.

4. Experiências internacionais:

4.1. Plataformas de cooperação na União Europeia

Considerando os mandatos exercidos pelo DPF, foram examinadas duas agências de cooperação ligadas à União Europeia para ver suas

implicações nas políticas de pessoal: a Frontex e a Europol. Há outras agências igualmente importantes – EASO, Eurojust, FRA ou CEPOL – para entender o contexto de controle de fronteiras europeu, mas para fins de análise essa nota concentra-se em duas experiências que são mais diretamente ligadas à segurança pública e que representam oportunidades de comparação com o caso sul americano.

A Frontex¹⁸, oficialmente Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia, é um organismo destinado a prestar assistência aos países da UE na aplicação das normas comunitárias em matéria de controle das fronteiras externas e de reenvio de imigrantes ilegais para os seus países de origem. A sua sede localiza-se em Varsóvia, na Polônia. Criada em 2004, a Frontex apoia os Estados-Membros na formação dos guardas de fronteiras nacionais, incluindo a definição de normas de formação comuns; análises de risco; acompanhamento de investigações relevantes em matéria de controle e vigilância das fronteiras externas; sistema de informação e de compartilhamento de informações; apoio em circunstâncias que exijam assistência operacional e técnica reforçada nas fronteiras externas; e outras.

A Europol¹⁹, ou Serviço Europeu de Polícia, é a agência da União Europeia responsável pelo intercâmbio e análise de dados e informações sobre atividades criminais, com o objetivo de melhorar a eficácia e a cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da lei. A agência entrou funcionamento em 1999 para apoiar as atividades dos Estados-Membros nos seguintes domínios: tráfico de

drogas; terrorismo; redes de imigração clandestina; tráfico de seres humanos e exploração sexual de crianças; contrabando e pirataria de produtos; lavagem de dinheiro; entre outros tipos de ilícitos transnacionais.

A Frontex e a Europol surgem no contexto da flexibilização do controle de fronteiras dentro da União Europeia²⁰ e dos países Schengen²¹. Isso pode ser parcialmente atribuído ao desenvolvimento e integração entre os países da região, o qual possibilitou um maior fluxo de pessoas e bens. A saída encontrada foi criar duas agências no campo da segurança pública, as quais estão destinadas à colaboração e integração entre instituições no controle de fronteiras e intercâmbio de dados e informações para fins de inteligência e investigação. Em outras palavras, essas duas plataformas de cooperação foram criadas como resposta ao desafio de integração entre sistemas de segurança pública e de justiça extremamente diversificados. A Frontex e a Europol apresentam mecanismos de gestão descentralizados, uma vez que ações de controle, inteligência e investigação são implementadas majoritariamente pelos órgãos competentes dos estados-membros.

Nesse sentido, as políticas de pessoal na União Europeia são também difíceis de mapear, uma vez que cada país tem autonomia para decidir sobre suas configurações. Os órgãos responsáveis pelo controle de fronteiras são variados, assim como suas tradições jurídicas, e englobam ou separam instituições que concentram diversos mandatos – e.g. controle administrativo de passaportes, investigação, inteligência – como é o caso da Polícia Federal Alemã, a Polícia Nacional da Itália e Polícia Nacional da França, até aquelas que têm foco

específico na imigração, como o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras de Portugal.

No que tange às políticas de pessoal, a pesquisa na internet e as entrevistas apontaram para um cenário em que, aparentemente, existem poucos critérios específicos para lotação e mobilidade de servidores envolvidos na imigração e alfândega. Ainda que não seja possível afirmar a inexistência desses critérios, o fato é que a mobilidade e a lotação não parecem ser componentes essenciais nas políticas de pessoal na Europa.

Em uma entrevista realizada, por exemplo, foi apontado que mesmo as fronteiras com o Leste Europeu não são consideradas pontos longínquos e perigosos. O especialista entrevistado afirmou desconhecer critérios para mobilidade e tempo de permanência em uma mesma região. Pelo contrário, ressaltou a tendência de criação de parâmetros e treinamentos para os diferentes tipos de atividades, bem como para a avaliação da performance. Segundo ele, as condições de vida são satisfatórias na maior parte das fronteiras e o fato do funcionário permanecer muito tempo no mesmo lugar não parece ser uma preocupação relevante para as autoridades europeias.

A experiência da Frontex parece se concentrar no apoio a alinhamentos de códigos de conduta, formas de avaliação, treinamentos e padrões de atuação. Cabe às instituições nacionais de cada Estado-Membro decidir sobre incentivos, benefícios e outros elementos de políticas de pessoal. Na mesma direção, não foi possível encontrar qualquer critério específico para a lotação e remoção para profissionais nas informações disponibilizadas pela Europol.

Há um forte contraste com a configuração das fronteiras brasileiras, que, como já ressaltado, são frequentemente caracterizadas pela baixa qualidade de vida e desenvolvimento, sendo no mais das vezes consideradas lugares de difícil adaptação. Do ponto de vista simbólico, em geral, as fronteiras brasileiras são representadas em documentos oficiais e conversas informais como inóspitas e perigosas; lugares onde o profissional de segurança pública – municipal, estadual ou federal – pode ser um alvo fácil para a corrupção, o crime organizado e o tráfico de drogas e armas.

Logicamente, há notáveis diferenças entre as diversas faixas de fronteira no Brasil. A perenidade e o risco variam também em relação a uma maior ou menor presença efetiva do Estado com suas diversas políticas sociais. De qualquer forma, entre aspectos simbólicos e concretos da vida nas fronteiras, a experiência europeia nos permite compreender que, enquanto não forem mudadas percepções e condições objetivas de qualidade de vida, elas representarão sempre uma ameaça e um entrave para a qualidade de vida dos servidores. Como já foi colocado aqui, isso se faz mais agudo nas instituições federais, que recrutam seus membros em todo país.

A experiência da Frontex e Europol também coloca em evidência a necessidade de estabelecer mecanismos de transparência, prestação de contas e controle da atividade policial nos seus diversos níveis e mandatos. Além de critérios para lotação, remoção e valorização de servidores públicos, as políticas de pessoal devem estar em sintonia com sistemas de *accountability*, os quais são importantes para prevenir desvios de conduta e exonerar funcionários envolvidos em redes de crime organizado.

Ademais, esses órgãos supranacionais corroboram a necessidade de agências destinadas a facilitar a cooperação internacional, as operações e o intercâmbio de informações entre países limítrofes para que se possibilite a circulação de pessoas e bens sem colocar em risco o Estado de direito, a soberania e a segurança nacional. Embora alguns esforços estejam em movimento no âmbito do Mercosul²² e da Unasul²³, o Brasil e os países vizinhos ainda têm um longo percurso até consolidar formas de atuação mais eficazes e coordenadas para conter as ameaças colocadas pelos ilícitos transnacionais. Cada vez mais, sua contenção depende da solidificação de políticas regionais fundamentadas na responsabilidade compartilhada sobre esses graves problemas, sem comprometer a integração entre governos e povos na região.

4.2. Gestão de Fronteiras e Políticas de Pessoal na América do Norte: Canadá, Estados Unidos e México

Tomando como ponto de partida os Estados Unidos da América, a nota faz uma breve análise sobre as características mais gerais das fronteiras com o Canadá e o México. Trata-se de um contexto interessante na medida em que estão envolvidos três países de dimensões continentais que enfrentam desafios semelhantes em termos de controle de fronteira. No entanto, as respostas a esses desafios são bastante diferentes.

A fronteira entre Canadá e Estados Unidos, oficialmente conhecida como *the International Boundary*, é a maior fronteira conhecida entre o mesmo par de países. A parte terrestre tem 8.891 km de extensão, incluindo 2.415 km com o Alaska. Os EUA é o único país com o qual o Canadá mantém fronteira.

No tocante às relações entre os dois países, um aspecto merece destaque: tanto Canadá quanto Estados Unidos dispõem de órgãos específicos para o controle do fluxo transfronteiriço de pessoas e bens, e a tônica da relação entre os dois países é de cooperação e integração, embora conflitos obviamente existam. As principais agências responsáveis por uma infinidade de tarefas de controle fronteiro são diretamente dedicadas às funções administrativas, enquanto casos de inteligência e investigação dependem de outros órgãos encarregados.

Em 2003, pouco tempo após os atentados terroristas de 11 de setembro, os EUA criaram a *U.S. Customs and Border Protection* – doravante referida com CBP²⁴. O surgimento dessa agência de controle de fronteiras deu-se por meio da unificação de diversos órgãos federais, sob a coordenação do Departamento de Segurança Interna (*Department of Homeland Security*). A unificação agregou autoridades de Alfândega (*U.S. Customs*), Imigração (*U.S. Immigration*) e o Serviço de Inspeção de Animais e Plantas (*Animal and Plant Health Inspection Service*), além de toda a Patrulha de Fronteiras Americana (*U.S. Border Patrol*). A prioridade da CBP é impedir a ingresso de terroristas e de armas letais nos EUA, bem como prevenir a entrada de drogas, pragas agrícolas e contrabando. A agência também tem a atribuição de identificar e deter aqueles que possuem algum mandato de prisão.

As atividades de prevenção, investigação e repressão a casos de crime organizado, terrorismo, corrupção, crimes cibernéticos e de alta tecnologia estão sob a coordenação do Departamento de Justiça. O FBI (*Federal Bureau of Investigation*) e a DEA (*Drug Enforcement Ad-*

ministration) são as duas principais agências do Departamento de Justiça dedicadas a atividades de investigação, inteligência e informação sobre esses diferentes tipos de delitos. Concentrando alguns mandatos de investigação e inteligência há também o Serviço Secreto, que está sob a coordenação do Departamento de Segurança Interna. Merece ser destacado que os serviços de administração de fronteiras – Departamento de Segurança Interna – estão separados das atividades de cunho mais investigativo e de inteligência – Departamento de Justiça.

Em dezembro de 2003, a *Canada Border Services Agencies*²⁵ – a Agência Canadense de Serviços de Fronteiras foi integrada ao Ministério da Segurança Pública do Canadá. Sendo responsável por oferecer serviços de fronteiras integrados em sintonia com as políticas públicas de segurança do país, a agência atua para facilitar o fluxo de pessoas e mercadorias, incluindo animais e plantas. A experiência canadense também agrega todos os serviços administrativos de controle de fronteiras e de imigração em uma mesma instituição, enquanto as atividades de investigação e inteligência estão sob a responsabilidade da Real Polícia Montada do Canadá – doravante referida com RCMP²⁶.

A RCMP trata-se da principal organização policial do Canadá, constituindo a maior força de segurança do país. É a única do mundo a agregar o policiamento federal, estadual e municipal em uma única estrutura organizacional. Ela é responsável pelo serviço de policiamento federal para todo o Canadá e serviços de policiamento sob contrato para os três territórios, oito províncias, mais de 190 municípios, 184 comunidades aborígenes e três ae-

roportos internacionais²⁷. A RCMP é responsável por vários mandatos. Sob sua jurisdição federal está previsto o policiamento em todo o Canadá, incluindo Ontário e Quebec que possuem suas próprias polícias provinciais. A RCMP também realiza operações federais, incluindo assim o combate e investigação de crimes financeiros, falsificação, tráfico de drogas, integridade das fronteiras, crime organizado e outros assuntos relacionados como combate ao terrorismo e segurança interna.

Tanto do lado dos EUA quanto do Canadá, não foi possível identificar referências a políticas de pessoal para lotação e remoção de profissionais. Em ambos os casos, são enfatizados salários, planos de saúde, pensão, aposentadoria e seguros em caso de acidentes de trabalho. Merece destaque a criação de uma nova modalidade de contratação/ocupacional na CBSA, que criou o posto de *oficial de serviços de fronteira*, a qual reconhece que o profissional deve possuir treinamento, conhecimento e expertise específicos para trabalhar nas fronteiras canadenses.

A fronteira entre os dois países parece ser caracterizada pela cooperação e não é hegemonicamente representada como uma ameaça ao país. Um evento crítico que implicou em mudanças na relação de EUA e Canadá foram os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, em Nova Iorque. Eles demonstraram a perenidade e fragilidades no controle de imigrantes e armas e resultaram na criação de novas plataformas de cooperação. Entretanto, é importante notar que as ameaças são externas e direcionadas aos dois países. Em geral, um país não representa, em si, um risco à segurança e soberania do outro, e vice-versa. Controles frá-

geis podem resultar em ataques terroristas aos dois países. A responsabilidade compartilhada pelo controle de fronteiras, repressão do terrorismo e investigação de diversas formas de ilícitos transnacionais parece ser ponto pacífico na política externa dos dois países.

Embora várias iniciativas estejam em andamento, serão abordados dois exemplos da crescente cooperação entre os dois países: o *Canada-United States Cross-Border Crime Forum* (CBCF) – Fórum de Crimes Transfronteiriço Canadá-Estados Unidos – e o *Integrated Border Enforcement Teams* (IBETS), Equipes de Policiamento Integrado em Fronteira.

O primeiro foi criado em 2002 para facilitar esforços conjuntos do Ministério da Segurança Pública do Canadá e as contrapartes americanas do Departamento de Justiça e da Segurança Interna. O Fórum reúne policiais e operadores do direito de alto escalão de vários órgãos de governo do Canadá e dos EUA. Por meio de encontros regulares de nível ministerial e operacional, o CBCF responde a questões de crime transnacional, tais como crime organizado, terrorismo, contrabando, crimes financeiros e outras ameaças transfronteiriças. O foco dá-se sobre a transposição de obstáculos e impedimentos – políticas, regulação e legislação – que são enfrentados por profissionais de segurança pública trabalhando dos dois lados da fronteira.

A segunda plataforma de cooperação tem um viés mais operacional. O IBETS envolve múltiplas agências de controle fronteiriço nos dois países. Participam da iniciativa a Agência de Serviços de Fronteira do Canadá, a Polícia Montada, a *U.S. Customs and Border Protection*, a Guarda

Costeira Americana e a *U.S. Immigration and Customs Enforcement*. A cooperação restringe-se a questões de controle, inteligência, operações conjuntas e intercâmbio de informações.

Não foi possível aferir se existe cooperação para políticas de pessoal ou de estabelecimento de padrões de atuação para as forças de segurança pública dos dois países. Tampouco foi possível encontrar diretrizes para a lotação e remoção e para incentivo aos profissionais trabalhando na fronteira entre os dois países. De maneira semelhante ao caso europeu, as representações sobre a fronteira não parecem ser caracterizadas como lugares perigosos e inóspitos. Como já foi colocado anteriormente, a ameaça e o risco parecem vir de fora dos dois países. Nesse contexto, políticas de lotação e remoção parecem não ser um ponto de debate e preocupação.

Um cenário diverso apresenta-se na fronteira entre Estados Unidos e México, que apresenta o maior número de pontos de entrada legalmente estabelecidos para o trânsito de milhões de pessoas. Ambos os países dividem a responsabilidade de reprimir e prevenir diferentes formas de crimes, contrabandos e tráfico, muitos deles praticados por organizações criminosas transnacionais. Os Estados Unidos é o principal destino de drogas provenientes da América Latina e, ao mesmo tempo, a principal origem de armas e recursos financeiros para cartéis mexicanos. Ambos os países sofrem as consequências de crimes transnacionais, de modo que se tornam necessárias estratégias conjuntas e operações coordenadas para conter as ameaças representadas por grupos organizados que operam simultaneamente em vários países.

As instituições dos EUA para o controle de fronteiras são as mesmas, mas as representações sobre os limites do país e os problemas de segurança pública são radicalmente diversos. A construção do muro fronteiriço entre os Estados Unidos e o México, por exemplo, representou um entrave simbólico e concreto nas relações entre os dois países. No contexto da Operação Guardiã – *Operation Gatekeeper*, a construção foi iniciada pelos EUA em 1994 com o objetivo impedir a entrada de imigrantes ilegais no território estadunidense. Atualmente o muro ocupa vários quilômetros de extensão na fronteira Tijuana–San Diego (Califórnia). Outras partes do muro podem ser encontradas nos estados do Arizona, Sonora, Nuevo México, Baja Califórnia, Texas e Chihuahua.

Diferentemente dos EUA e o Canadá, o controle das fronteiras mexicanas está disperso em diferentes instituições. Há o Instituto Nacional de Imigração²⁸, vinculado à Secretaria de Governo Federal, que é responsável por todos tramites migratórios, incluindo o controle administrativo de passaportes e o ingresso no país por meio da Coodenação Geral de Controle e Verificação Imigratória. De maneira similar ao caso brasileiro, o México também dispõe de um órgão alfandegário, o Serviço de Administração Tributária, que é ligado à Secretaria de Fazenda e Crédito Público. Ao contrário de Canadá e Estados Unidos, o controle de mercadorias e de pessoas está a cargo de instituições diferentes.

As atividades de investigação e repressão de ilícitos transnacionais estão a cargo da Polícia Federal²⁹, que depende da Secretaria de Segurança Pública do governo Federal. Outra agência federal envolvida na investigação e inte-

ligência em casos de terrorismo e ilícitos transnacionais era a Agência Federal de Investigação (AFI), que dependia da Procuradoria Geral da República³⁰. Todavia, com a reforma da Lei Orgânica da Procuradoria Geral da República, em maio de 2009, a AFI deu lugar à Polícia Federal Ministerial³¹, após um processo de reforma que foi deslançado em função de acusações de envolvimento de agentes da AFI com cartéis do narcotráfico. O sistema de segurança federal do México passou por tantas mudanças nos últimos anos que fica impossível saber os limites entre os mandatos de uma e outra instituição.

Por outro lado, a colaboração entre os dois países cresceu depois dos ataques de 11 de setembro de 2001 em termos de policiamento, justiça criminal e intercâmbio de informações³². Exemplos recentes de cooperação incluem esforços para combater o tráfico de armas para o México envolvendo colaborações entre autoridades mexicanas e norte-americanas. Ainda assim, em comparação à fronteira canadense, há ainda pouco intercâmbio de inteligência tática e informações entre instituições americanas e mexicanas. Plataformas de cooperação, como as existentes na fronteira canadense, são nesse caso bem mais frágeis e as relações entre autoridades são ainda muito marcadas pela desconfiança.

Do ponto de vista simbólico, a fronteira com o México é representada como lugar de ameaças referentes à imigração ilegal, ao tráfico de drogas e ao crime organizado. Do lado mexicano são constantes as queixas quanto ao tráfico de armas e ao financiamento de atividades de crime organizado. O fato é que a relação entre os dois países é assimétrica e isso vai se refletir na cooperação em segurança pública, assim como em outras

áreas da política externa dos dois países. São notoriamente conhecidos o alto grau de corrupção e os baixos recursos humanos e financeiros do lado mexicano para o controle de fronteiras. Lentamente, algumas medidas foram tomadas, como é o caso da decisão do governo mexicano em transformar seu órgão de alfândega em uma agência mais robusta de controle de fronteiras, além de encontros regulares entre autoridades que trabalham nos pontos de fronteira entre os dois países.

No que se refere às políticas de pessoal, como era de se esperar, não foi possível encontrar nenhum detalhe sobre tal política, em especial de diretrizes para benefícios, incentivos, lotação e remoção de profissionais em região de fronteiras. Nesse caso é bem possível que existam debates institucionais sobre a valorização de profissionais em região de fronteiras, considerando a precariedade das condições de vida nos limites com os EUA, o incremento da violência perpetrada pelos cartéis ligados ao narcotráfico e as representações dessa zona de fronteira como inóspita e perigosa. A exemplo do caso brasileiro, as fronteiras só se tornarão lugares mais atraentes quando houverem investimentos concretos em desenvolvimento e mudanças nas representações culturais sobre o trânsito entre Estados Unidos e México.

5. Pontos essenciais para o desenho de políticas de pessoal em região de fronteira

Com base nas discussões e análises feitas nessa nota técnica, procurou-se elencar alguns pontos essenciais para a criação, implementação e avaliação de qualquer política de pessoal no contexto de fronteiras:

- a. *As políticas de pessoal precisam considerar os tipos de atividades exercidas pelos profissionais de segurança pública.*

- b. *As políticas de pessoal devem também ser flexíveis e moldadas de acordo com as fronteiras em questão.*
- c. *No tocante à gestão de recursos humanos, seria importante a criação de um grupo de discussão específico no contexto da ENAFRON⁶³, o qual ficaria responsável por levantar experiências internacionais, avaliar sua adaptabilidade ao contexto brasileiro e criar uma agenda com prioridades a serem focadas;*
- d. *É preciso avançar também na criação e consolidação de plataformas de cooperação no âmbito regional e internacional, como é o caso do Mercosul e da Unasul.* A experiência do Frontex poderia servir como fonte de inspiração para o alinhamento de formas de treinamento, padrões de conduta, controles sobre a atividade policial, que poderiam ser coordenados por uma agência supranacional. É fundamental investir no desenvolvimento das fronteiras brasileiras, de modo que elas se tornem atrativas para profissionais. Esse ponto passa necessariamente pela superação de dificuldades de diálogo com autoridades de países vizinhos. Um quadro tão diverso de estruturação do campo da segurança pública representa um enorme desafio em termos de cooperação internacional.
- e. *É necessária uma mudança de paradigma do lugar das fronteiras no imaginário dos profissionais de segurança como lugares inóspitos, longínquos e perigosos.* Para além dos incentivos e benefícios concedidos àqueles profissionais lotados em região de fronteira, é importante destacar as próprias repre-
- sentações vigentes sobre os limites do país. É preciso pensar a fronteira como um lugar normal e as políticas de pessoal devem ser concebidas no sentido de que os profissionais sejam capazes de desenvolver uma relação de pertencimento com os territórios em que trabalham.
- f. *As políticas de pessoal devem estar articuladas com outras ações de recursos humanos e accountability,* como treinamentos, formas de avaliação de desempenho, monitoramento, apoio psicológico, entre outros, para que num futuro de médio prazo a lotação de profissionais em região de fronteira não represente uma grande possibilidade de desvios de condutas, corrupção, envolvimento em crimes transnacionais e tráfico de drogas. A experiência internacional mostra que controles internos e externos efetivos podem dar resultados mais promissores do que, exclusivamente, políticas de lotação e transferência de profissionais.
- g. *Experiência do Frontex pode servir de inspiração para a discussão com o intuito de traçar diretrizes mínimas e padrões de incentivo de pessoal.* Os esforços europeus mereceriam ser melhor mapeados para se entender os padrões e parâmetros seguidos na articulação de diferentes estados-membros da União Europeia. Neste sentido, a comparação com algumas polícias nacionais europeias e o mapeamento de como se dá sua articulação com a União Europeia poderiam servir de inspiração para transpor os desafios colocados no Brasil, em termos de alinhamento de uma política federal com casos específicos estaduais e municipais.

1. Este artigo deriva de pesquisa realizada no âmbito da parceria entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), do Ministério da Justiça, e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), por intermédio do Termo de Parceria nº 752962/2010. Sua versão original, mais extensa, está disponível para download no site do FBSP: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacao/gestao-e-disseminacao-de-dados-na-politica-nacional-de-seguranca-publica>.
2. Colaborou informalmente com as revisões e comentários; mesmo assim as colocações e pontos referentes a essa nota técnica não refletem as posições do colaborador.
3. Uma referência essencial em termos de produção de conhecimento diversos sobre fronteiras é o Grupo Retis, do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Em atuação desde 1994, o grupo reúne pesquisadores de diferentes níveis de formação. As linhas de pesquisa desenvolvidas incluem temas como Geografia das drogas ilícitas e do sistema bancário-financeiro global; Geopolítica da segurança e da defesa. Mais informações em <http://www.retis.igeo.ufrj.br/>
4. As informações são do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_territorial/divisao_territorial/evolucao_da_divisao_territorial_do_brasil_1872_2010/evolucao_da_divisao_territorial_do_brasil_publicacao_completa.pdf.
5. O conceito “Faixa de Fronteira” é definido pela Lei No 6.634, de 02 de maio de 1979 e regulamentado pela D-085.054/1980. Em seu Art. 1º diz que “é considerada área indispensável a Segurança Nacional a faixa interna de 150 km de largura, paralela a linha divisória terrestre do território nacional, que será designada por Faixa de Fronteira”.
6. Através do Decreto No 7496 de 08 de junho de 2011. Cabe destacar que no período de 2009-2010, por iniciativa da Secretaria Nacional de Segurança Pública foi instituído o Policiamento Especializado de Fronteiras (PEFRON) com o objetivo de fortalecer a prevenção, controle, fiscalização e repressão aos crimes transfronteiriços e aos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira. O PEFRON foi, posteriormente, incorporado às ações da Estratégia Nacional de Segurança em Fronteiras, a ser explicado mais a frente.
7. Definição extraída da apresentação oficial sobre o ENAFRON. Para mais informações consultar http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/plano_estrategico_frenteiras.pdf
8. Os demais eixos estratégicos são: Diagnóstico, Política Uniforme em nível nacional, Sistema de Inteligência, Inovações Tecnológicas, Intervenções físicas, Integração sistêmica e cooperação internacional, Produção Normativa, além de Política de Pessoal já citada.
9. De acordo com os documentos consultados, o eixo “Política de Pessoal” será objeto da 3ª fase da política que corresponde à execução de projetos estratégicos ou estruturantes.
10. Para a realização deste estudo de caso, houve a oportunidade de ir em dezembro de 2012 a Corumbá (MS) e Puerto Suarez, na Bolívia como membro do Projeto de Cooperação Regional (Grupo de Trabalho - Brasil) concebido pela Fundação Friedrich Ebert e coordenado pela Universidade de Brasília. Nesta ocasião, foram discutidas as “dinâmicas, estruturas e cooperação em segurança transfronteiriça” e, em razão do tema, foi possível conhecer e conversar com policiais federais que atuam na região.
11. Como exemplos de unidades policiais a serem estudadas: 4º Batalhão de Polícia de Área de Fronteira de Santa Rosa, pertencente à Brigada Militar do Rio Grande do Sul e que desenvolve atividades na fronteira noroeste do Estado em apoio a DPF e a Receita Federal; o Departamento de Operações de Fronteira no Mato Grosso do Sul (DOF) que atua em Corumbá (MS), bem como o GEFRON – Grupo Especial de Segurança de Fronteira, vinculado a Secretaria de Estado de Segurança Pública do Mato Grosso, composto por policiais militares e civis daquela unidade federativa.
12. Foram entrevistados três perfis distintos: Coordenador Geral de Recursos Humanos do Departamento de Polícia Federal; Agente de Polícia Federal lotado em Corumbá (MS); Representante do Sindicato de Policiais Federais no DF.
13. O outro quadro é denominado administrativo e prevê a contratação por concurso de diversas formações tanto em nível superior como médio. Exemplo de nível superior: médicos, engenheiros, psicólogos, assistentes sociais, entre outros.
14. Ver nota 09 neste documento sobre a definição legal de “faixa de fronteira”. Vale destacar que o Ministério da Integração Nacional a partir dos estudos realizados pelo Grupo Retis (UFRJ) adota a seguinte divisão sociodemográfica, igualmente utilizada pela SENASP para definir três grandes arcos e 17 subregiões. A saber: Norte (AC, AM, AP, PA, RR); Central (MS, RO, MT) e Sul (PR, SC, RS).
15. Cabe destacar que antes da IN 64/2012 entrar em vigor todos os concursados do DPF sabiam que iriam ser alocados, prioritariamente, em regiões de fronteira por ser essa a demanda da instituição. O estabelecimento desta normativa só fez pontuar formalmente o tema em questão.
16. Inóspita surge aqui como uma categoria nativa, isto é, como uma expressão que faz parte da linguagem dos policiais federais, sendo associado a um conjunto de significados simbólicos e práticos no cotidiano desses profissionais. A categoria será grafada em itálica, ao longo do texto, para realçar sua utilização pelos policiais em relação aos desafios da alocação de recursos humanos nas fronteiras. Em termos antropológicos, a ideia de inóspita é um signo linguístico importante para pensar as representações sobre o desafio de trabalhar nas fronteiras brasileiras. Cabe ainda frisar que na consulta aos documentos do Exército Brasileiro, sobre o mesmo tema, foi possível constatar que na DEC Nr. 2.040, de 21 de outubro de 1996 (Regulamento de movimentação para oficiais e praças do EB – R50) é definida como guarnição especial aquela “situada em área inóspita, assim considerada, seja por suas condições precárias de vida, seja por sua insalubridade”. Conclui-se, portanto, que o termo é amplamente utilizado entre instituições de segurança pública e defesa para explicar áreas longínquas e com pouca estrutura. No caso, do EB a lista de lugares considerados guarnições especiais incluem municípios fronteiriços.

17. Esta proposta encontrava-se em 2013 em etapa inicial de execução.
18. <http://www.frontex.europa.eu/>
19. www.europol.europa.eu/
20. União Europeia (UE) é uma união econômica e política de 27 Estados-membros independentes que estão localizados principalmente na Europa. O Tratado de Maastricht estabeleceu a União Europeia com o seu nome atual em 1993. A UE opera através de um sistema híbrido de instituições supranacionais independentes e de decisões intergovernamentais feitas e negociadas pelos Estados-membros. Para mais informações: http://europa.eu/index_pt.htm
21. O Acordo de Schengen é uma convenção entre países europeus sobre uma política de abertura das fronteiras e livre circulação de pessoas entre os países signatários. Um total de 30 países, incluindo todos os integrantes da União Europeia (exceto Irlanda e Reino Unido) e três países que não são membros da UE (Islândia, Noruega e Suíça), assinaram o acordo de Schengen. Liechtenstein, Bulgária, Romênia e Chipre estão em fase implementação do acordo. A área criada em decorrência do acordo é conhecida como espaço Schengen e não deve ser confundida com a União Europeia. Trata-se de dois acordos diferentes, embora ambos envolvendo países da Europa.
22. O Mercado Comum do Sul (Mercosul), formado pelo Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, foi instituído por meio do Tratado de Assunção em 1991. É possível afirmar que se avançou timidamente quanto à profundidade do efetivo processo de integração regional, porém ampliou-se bastante a sua área de abrangência, com a entrada de vários membros-associados, como o Chile (1996), Bolívia (1997), Peru (2003) e Venezuela (2004), culminando em 2005 com o acordo entre Mercosul e o Pacto Andino que deflagra a proposta de criação da Comunidade Sul-Americana de Nações.
23. A União de Nações Sul-americanas (UNASUL) é formada por 12 países da América do Sul. Foi criada durante a Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo, em 2008. 10 países já ratificaram o tratado constitutivo da organização. São eles: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. O objetivo é construir um espaço de articulação cultural, social, econômico e político comum aos países da região. Fonte: www.brasil.gov.br
24. <http://www.cbp.gov/>
25. <http://www.cbsa-asfc.gc.ca>
26. <http://www.rcmp-grc.gc.ca>
27. Como uma força nacional de polícia do Canadá, a RCMP é a principal responsável pelo cumprimento das leis federais em todo o Canadá, enquanto a lei geral e da ordem, incluindo a aplicação do Código Penal e das legislações provinciais é constitucionalmente de responsabilidade das províncias e territórios. Essa responsabilidade é às vezes delegada aos municípios que podem formar seus próprios departamentos de polícia municipal, sendo isso comum nas maiores e principais cidades do Canadá. As duas províncias mais populosas do Canadá (Ontário e Quebec) mantêm suas próprias forças provinciais: a Ontario Provincial Police e a Sûreté du Québec. As outras oito províncias do Canadá optaram contratar a maior parte ou todas as suas responsabilidades de policiamento provincial da RCMP.
28. <http://www.inm.gob.mx/>
29. http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=7f9
30. <http://www.pgr.gob.mx/>
31. Sobre a criação da Polícia Federal Ministerial ver: <http://justiceinmexico.org/2012/07/31/afi-officially-dissolves-with-federal-ministerial-police-assuming-operations/>; <http://www.excelsior.com.mx/2013/01/21/880347>; <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/168545.html>.
32. Ver <http://www.pacificcouncil.org/document.doc?id=31>.
33. No momento de produção do referido estudo (2012) não havia um grupo de discussão instituído, entretanto ao final de 2013, foi editada a Portaria No 136/2013 que previu a criação justamente de um grupo para este fim. Mantem-se portanto, a sugestão de que seja possível levantar experiências internacionais a fim de avaliar possibilidades de adaptabilidade.

Referências bibliográficas

BITTNER, E. (1970). **The Functions of Police in Modern Society**. Washington D.C.: National Institute of Mental Health.

CHIAVENATO, I. (2008). **Gestão de Pessoas**. São Paulo: Ed. Elsevier..

DE CENZO, D. A.; ROBBINS, S. P (1996). **Human Resource Management**. John Wiley & Sons Inc.

GOLDSTEIN, H. (1977). **Policing a Free Society**. Cambridge, MA: Ballinger.

MUNIZ, J; PROENÇA JR. D. (2007). **Da Accountability Seletiva à Plena Responsabilidade Policial**. In: CARUSO, H; MUNIZ, J.; CARBALLO BLANCO, A.C (Orgs). *Polícia, Estado e Sociedade: práticas e saberes latino-americanos*. Ed. Publit, RJ.

VAN GENNEP, A. (1978). **Os ritos de passagem (Apresentação de Roberto da Matta)**. Petrópolis: Vozes.

Documentos oficiais:

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 05 jan. 1988.

____LEI No 6.634, de 02 de maio de 1979 e regulamentado pela D-085.054/1980. (Definição “Faixa de Fronteira”).

____DECRETO nº 7.496, de 8 de junho de 2011 (Policimento Especializado de Fronteiras).

____DEC nº. 2.040, de 21 de outubro de 1996 (Regulamento de movimentação para oficiais e praças do EB – R50). Plano Estratégico de Fronteiras: http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/plano_estrategico_fronteras.pdf

Desafios para a implementação de políticas de pessoal de segurança pública nas fronteiras brasileiras

Haydée Caruso e Nívio Caixeta do Nascimento

Resumen

Desafíos para la implementación de políticas de personal de seguridad pública en las fronteras brasileñas

La presente nota técnica tiene el objetivo de abordar el tema de la concepción e implementación de políticas de personal de seguridad pública destinado en regiones de frontera. Para ello, se observaron diferentes formas de construir políticas de personal con la intención de contribuir al debate sobre directrices, criterios e incentivos para destinación y valorización de profesionales que se desempeñan en el contexto aquí investigado. .

Palabras clave: Seguridad pública. Política de recursos humanos. Control de fronteras. Delincuencia organizada transnacional. Tráfico de drogas. Contrabando. Tráfico de armas. Cooperación.

Abstract

Challenges in the implementation of policies on public safety employees in Brazilian border areas

This technical note is intended to address the design and implementation of policies for public safety employees in Brazilian border regions. To this end, different ways of forming employee policies were observed. The idea was to contribute to the debate over guidelines, criteria and incentives for border region placement as well as ways of encouraging best practices.

Keywords: Public Safety. Human resources policy. Border control. Transnational organized crime. Drug trafficking. Smuggling. Arms.

Data de recebimento: 28/02/2014

Data de aprovação: 25/07/2014

