

# FRONTEIRAS “BRASIL-URUGUAI”: CRIMINALIDADE MAIS INCIDENTE, PREVENÇÃO E ASPECTOS DE SEGURANÇA PÚBLICA

## BRAZIL-URUGUAY BORDERS: CRIME MORE INCIDENT, PREVENTION AND PUBLIC SAFETY ASPECTS

Marlene Inês Spaniol<sup>1</sup>

### RESUMO:

O artigo apresenta uma análise dos fatos delituosos mais incidentes na fronteira do Brasil com o Uruguai e do Uruguai com o Brasil, bem como das ações dos órgãos de segurança pública desses dois países para seu controle e prevenção. No caso brasileiro, houve uma série de ações visando atender mudanças implantadas com a aprovação do novo Plano Estratégico através da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), que entrou em vigor com o Decreto Federal nº. 7.496, de 08 de junho de 2011, modificando a concepção brasileira de fronteira, de uma atuação fragmentada, com ausência de estratégia indutora para ações integradas, articuladas e de cooperação com os países vizinhos. No caso uruguaio, há ações de caráter tático que têm por objetivo a prevenção e repressão de delitos em áreas de fronteira, com especial interesse na contenção e desarticulação de ações ligadas aos crimes transnacionais, com ênfase no crime organizado.

### PALAVRAS-CHAVE:

Faixa de Fronteira, crimes, segurança pública, controle, prevenção.

### ABSTRACT:

This article presents an analysis of the most incident offensive facts in the border between Brazil and Uruguay, as well as actions of the public security organs of both countries for their control and prevention. In the Brazilian case, there were a series of actions to comply with the new Strategic Plan approval through the National Strategy of Border Public Security (ENAFRON), which was enforced with the Federal Decree nº. 7.496, June 8<sup>th</sup> 2011, modifying the Brazilian concept of border, from a fragmented actuation in the absence of inductive strategies, to integrated, articulated, and cooperative actions with neighbor countries. In the Uruguayan case, actions of tactic character target the prevention

---

1 Doutoranda em Ciências Sociais do PPGCS da PUCRS, Mestre em Ciências Criminais pela PUCRS, Especialista em Segurança Pública e Cidadania pelo IFCH da UFRGS e Justiça Criminal pela PUCRS. Integrante do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (GPESC) e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Capitã da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Sul (BM/RS). E-mail: marlenespaniol@hotmail.com. (*Projeto Capes/Udelar/PUCRS, Bolsista Capes Processo nº. BEX: 0078/14-0*).

and repression of criminal offenses in border areas, with special interest in the contention and disarticulation of actions connected to transnational crimes, with emphasis on the organized crime.

**KEYWORDS:**

Frontier Zone, crime, public security, control, prevention.

## **1 Considerações Iniciais Sobre Fronteira**

O termo fronteira é conceitualmente usado para tratar de limites e, segundo Dias (2013, p 1-2), usa-se quando é feita menção a quaisquer traços, sejam eles físicos ou imaginários, que dividem duas áreas, espaços ou divisas de uma nação, devendo sempre ser visto como um componente especial com coexistência de atividades e passível de grandes transformações, variando muito de acordo com a dinâmica econômica e as implicações sociais e culturais das nações envolvidas. Becker (2007, p. 20), por sua vez, afirma que *fronteira deve ser compreendida como “[...] um espaço não plenamente estruturado e, por isso mesmo, potencialmente gerador de novas realidades [...]”*.

Ainda sobre o conceito linguístico de fronteira, Ferrari (2010, p.22) nos traz que *“seus correspondentes são: na língua espanhola ‘frontera’, na francesa ‘frontière’ e na inglesa ‘frontier’, derivando do antigo latim ‘fronteira ou frontaria’, para indicar parte do território situada em frente ou nas margens”*.

As práticas delituosas nas regiões de fronteira e a sua prevenção, objetos de investigação nesta pesquisa, sofreram mudanças nos dias atuais decorrentes da era da globalização, onde a transformação das atividades econômicas modificaram tanto os mercados legais quanto os ilegais, alterando a natureza das fronteiras nacionais e do papel do estado-nação na contemporaneidade, pensamento compactuado por Alvarez e Salla (2013, p.10-12), que colocam *“a questão da fronteira como um aspecto fundamental do imaginário do estado moderno”*.

Os autores destacam ainda que:

Discussões contemporâneas no âmbito das Ciências Sociais, por sua vez, têm apontado para novas possibilidades de análise do tema. Já as reflexões de Michel Foucault (2004) sobre as práticas de poder, sobretudo a ideia do triângulo envolvendo os dispositivos da soberania, das disciplinas e da gestão governamental, permitem dissecar as múltiplas dimensões que se desenvolvem nas fronteiras nacionais: de delimitação e garantia do poder soberano, de organização e institucionalização dos espaços econômicos e sociais e igualmente de gestão cotidiana das populações. (ALVAREZ e SALLA, 2013, p.13).

A seguir serão destacados aspectos específicos da fronteira do Brasil com o Uruguai e medidas federais, estaduais e municipais de segurança para o controle das ações delituosas e sua prevenção.



Dos 497 municípios que formam o Estado do Rio Grande do Sul, 197 fazem parte da faixa de fronteira (conforme figura 2); sendo que desses, 89 são fronteiriços, ou seja, encontram-se na área limítrofe, sendo 1003 km de extensão com o Uruguai e 724 km de fronteira com a Argentina e menos de 25 possuem mais de trinta mil habitantes. (Fonte: SEPLAG/RS)

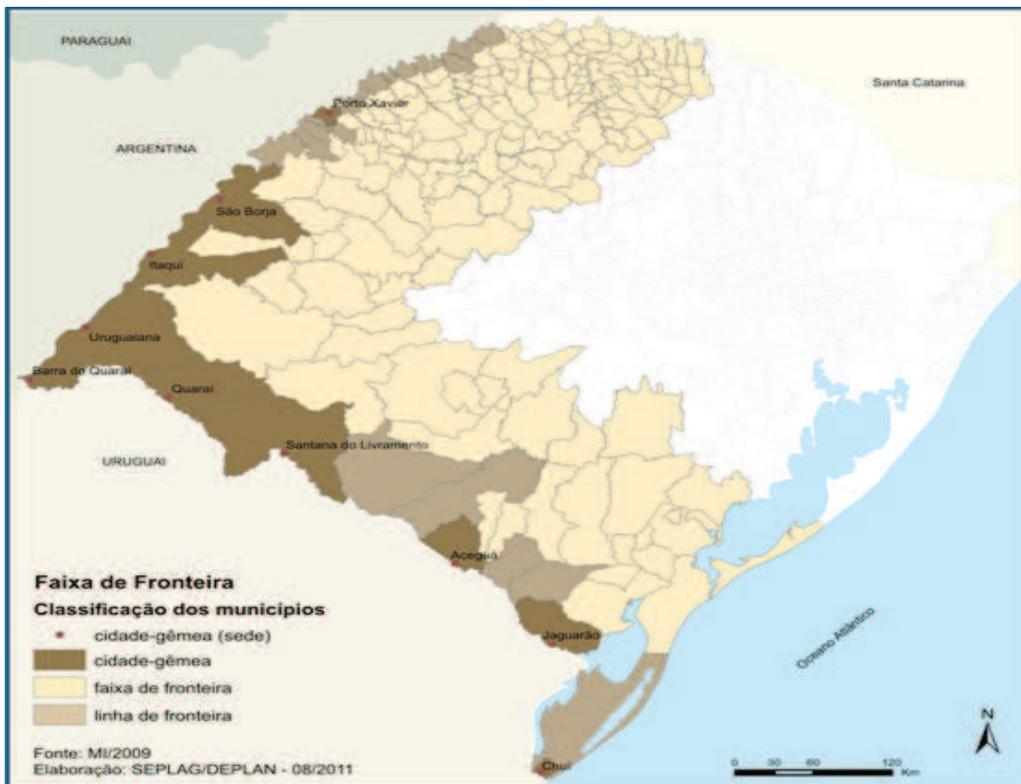


Figura 2: Mapa do Estado do Rio Grande Do Sul com as Cidades Gêmeas, Linhas e Faixa de Fronteira com o Uruguai

Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã

Como o governo federal do Brasil fortaleceu e voltou o foco da gestão de segurança pública nas fronteiras, houve necessidade de adequar a legislação, reaparelhar e treinar suas polícias, além de fortalecer as parcerias com os países que lhe fazem divisa.

A reestruturação da estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras brasileiras foi instituída através do Decreto Federal nº. 7.496, de 08 de junho de 2011, criando um vínculo institucional coordenado pelo Ministério da Justiça, estando ligados diretamente a ele a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e o Programa ENAFRON, assim como todos os projetos e ações voltadas aos estados membros da federação ligados à área de fronteira.

A principal motivação ao reestruturar a ENAFRON foi de intensificar o controle e a fiscalização nas fronteiras brasileiras, especialmente a prevenção, o controle e a repressão de delitos transfronteiriços e crimes praticados nas regiões de fronteira, para tanto, previu ações integradas de todos os órgãos de segurança

pública, inclusive das forças armadas, passando a fazer ações de integração federativa entre a união, os estados e municípios situados na faixa de fronteira, implementando projetos estruturantes para o fortalecimento da presença estatal nessas regiões, assim como o desenvolvimento de ações de cooperação internacional e de integração com países vizinhos.

De acordo com o art. 3º do Decreto Federal nº. 7.496, de 08 de junho de 2011, o plano estratégico de fronteiras do Brasil tem como objetivos:

[...] I - 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; (Redação dada pelo Decreto nº. 7.638, de 2011)

II - 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; (Redação dada pelo Decreto nº. 7.638, de 2011)

III - a troca de informações entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas; (Redação dada pelo Dec. nº. 7.638, de 2011)

IV - a realização de parcerias com países vizinhos para atuação nas ações previstas no art. 1º; e

V - a ampliação do quadro de pessoal e da estrutura destinada à prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos na faixa de fronteira. (DECRETO FEDERAL Nº. 7.496/2011)

A seguir será analisada a instalação do Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira do Estado do Rio Grande do Sul (GGIF-RS) para cumprir ações previstas na reestruturação da ENAFRON.

## 2.1 O Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira do Estado do Rio Grande do Sul (GGIF-RS)

O órgão de gestão estratégica das ações da ENAFRON buscou facilitar a coordenação do Sistema Único de Segurança Pública, na área de influência fronteiriça do Estado do Rio Grande do Sul, seguindo as orientações do plano estratégico de fronteiras. O Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira teve por finalidade instalar e efetivar o Plano Estadual de Segurança Pública com Cidadania para a Fronteira (PESCI), identificar os principais focos de criminalidade e violência, propor ações públicas destinadas a reduzir a criminalidade e a insegurança pública, analisar as informações provenientes dos órgãos e entidades que o integram para tomada de decisões, coordenar as ações dos órgãos e entidades, respeitando suas competências e otimizando seus resultados, além de contribuir para uma atuação integrada e harmônica com órgãos do poder judiciário, na execução do diagnóstico, planejamento e implementação de políticas de segurança pública.

O Gabinete de Gestão Integrada da Fronteira do Estado do Rio Grande do Sul (GGIF/RS) foi criado através do Decreto nº. 48.197, de 29 de julho de 2011, com base no Decreto Federal de nº. 7.496, de 8 de junho de 2011. O GGIF/RS é

composto por membros natos e de convidados especiais, ou seja, outros dirigentes de órgãos ou instituições, públicas ou privadas, para participar das reuniões em razão dos temas discutidos. O GGIF-RS possui os seguintes membros natos e permanentes na alçada federal, estadual e municipal:

Art. 4º - O Secretário de Estado da Segurança Pública; o Chefe da Polícia Civil; o Comandante-Geral da Brigada Militar; o Comandante do Corpo de Bombeiros; o Diretor-Geral do Instituto-Geral de Perícias; o Superintendente dos Serviços Penitenciários; o Diretor-Presidente do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN; e o Diretor da Receita Estadual. Da alçada federal, são membros natos os representantes das seguintes instituições: o Superintendente Regional da Polícia Federal; o Superintendente Regional da Polícia Rodoviária Federal; o Delegado Regional da Receita Federal; e a Secretária Nacional de Segurança Pública. Também são convidados a participar do GGIF-RS, em caráter permanente, os representantes das seguintes instituições: Agência Brasileira de Inteligência - ABIN; Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul; Justiça Federal no Estado do Rio Grande do Sul; Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul; Ministério Público Federal no Estado do Rio Grande do Sul; Exército Brasileiro; Força Aérea Brasileira; Marinha do Brasil; e municípios localizados na Faixa de Fronteira. O GGIF-RS pode convidar representantes de outros órgãos ou instituições, públicos ou privados, para participar de suas reuniões em razão dos temas discutidos, na qualidade de convidados especiais. (DECRETO Nº. 48.197/2011).

Atualmente a Secretaria Executiva do GGI-F/RS tem sua sede administrativa em Porto Alegre/RS, junto à Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSP), nas dependências do Programa Estadual de Segurança Pública com Cidadania – RS na PAZ.

### **3 A Fronteira do Uruguai com o Brasil e os Crimes Mais Incidentes**

A fronteira do Brasil com o Uruguai se estende desde a tríplice fronteira Brasil-Uruguai-Argentina (Barra do Quaraí - Bela Unión - Monte Caseros) até o Chuí no extremo Sul do Brasil, enquanto que a fronteira da República Oriental do Uruguai com o Brasil encontra-se em cinco Departamentos: o de Artigas, Cerro Largo, Rivera, Rocha e Treinta y Tres, conforme figura 3, cuja área representa 25,5% do total do território uruguaio, sendo habitada por um total de 329.657 pessoas, que significam 10% da população daquele país, segundo o censo populacional de 2011, segundo afirmam Mazzei e Souza (2012, p. 17-18). Os autores destacam que, enquanto isso, pelo lado brasileiro a fronteira se estende por 15.719 km e com fronteira em onze estados da federação e 11 países, representando 27% do território, com 121 municípios diretamente fronteiriços, habitados por um total de 2.588.435 habitantes, ou seja, 1,4 do total da população brasileira.

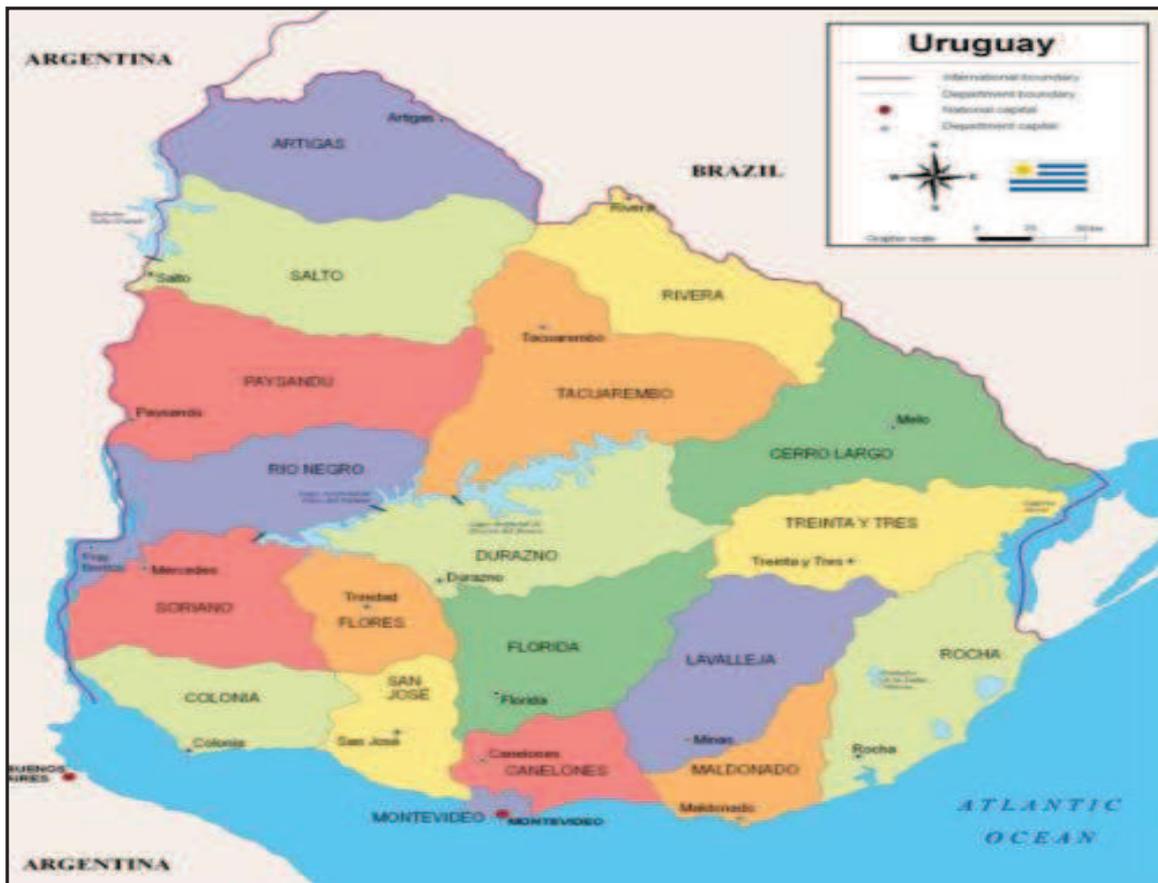


FIGURA 3: MAPA POLÍTICO DO URUGUAI  
Fonte: <http://www.mapadeuruguay.org/mapa-politico-de-uruguay/>

O Uruguai é um dos países economicamente mais desenvolvidos da América do Sul e possui baixos índices de criminalidade, comparativamente com o Brasil, por exemplo, mesmo nos delitos mais incidentes, como se depreende dos dados e dos percentuais apresentados na Tabela 1.

Os índices de criminalidade são motivo de grande preocupação no Uruguai, sobre esse tema, Paternain (2013, p. 6-7), ao escrever que “*Ya no podemos vivir así*”, faz um ensaio sobre a insegurança naquele país, disse que esse sentimento transformou-se em uma realidade que domina as conversas cotidianas e que “*mucho se há dicho sobre la contraposición entre inseguridad objetiva (delitos) e inseguridad subjetiva (percepción)*”. Destaca também que a insegurança é uma poderosa força sociopolítica que pode trazer as mais diversas consequências, sobretudo para a expansão da ideia de castigo e das distintas formas de controle social.

**TABELA 1: CRIMES MAIS INCIDENTES, POR DEPARTAMENTO E ANO**

DEPARTAMENTOS URUGUAIOS	HOMICÍDIOS CONSUMADOS		FURTOS CONSUMADOS		ROUBOS CONSUMADOS		AGIGEATOS	
	ANO 2012	ANO 2013	ANO 2012	ANO 2013	ANO 2012	ANO 2013	ANO 2012	ANO 2013
ARTIGAS *	4	5	1524	1690	22	25	83	50
CANELONES	30	32	14114	14531	2150	2279	360	211
CERRO LARGO *	4	3	723	1179	16	20	34	35
COLONIA	10	5	1404	1853	19	37	26	10
DURAZNO	0	2	911	1150	24	18	74	61
FLORES	1	1	689	825	2	8	23	15
FLORIDA	3	4	1127	1445	25	26	80	77
LAVALLEJA	6	1	958	1128	46	39	44	25
MALDONADO	11	9	5684	6915	211	241	5	43
MONTEVIDEO	164	170	52176	48476	12559	13526	22	6
PAYSANDU	4	2	4124	4430	70	73	94	57
RIO NEGRO	1	2	281	590	4	24	13	27
RIVERA *	3	13	812	1167	66	74	94	64
ROCHA *	3	2	992	1748	15	21	49	36
SALTO	4	3	3283	3467	87	102	149	102
SAN JOSE	5	3	2186	2413	151	132	45	33
SORIANO	2	2	1365	1882	33	29	25	44
TACUAREMBO	3	4	1325	1534	22	19	85	104
TREINTA Y TRES *	2	1	1312	1374	10	10	58	60
TOTAL GENERAL	260	264	94990	97797	15532	16703	1363	1060

Fonte: Division de Estadísticas y Analisis Estrategico – Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Uruguay. (\*)São os 5 Departamentos de fronteira do Uruguai com o Brasil

O delito de homicídio é motivo de grande preocupação para os uruguaios, com totais anuais de 267 em 2012 e de 260 em 2013 no país, e de 18 registros nos 5 Departamentos fronteiriços com o Brasil em 2012 e de 26 em 2013, sendo que desses 26 homicídios, 16 (61,53%) se deram em apenas um Departamento, o de Rivera, que faz fronteira seca conosco na cidade gêmea de Rivera com Santana do Livramento, que possui altos índices desse tipo penal, fazendo com que se deva analisar com cuidado esta proximidade e facilidade de migrar de um país para outro, inclusive para as práticas ilícitas locais e transnacionais.

Comparativamente com as incidências delituais brasileiras, percebe-se que os índices uruguaios são baixos nos delitos pesquisados: homicídios, furtos e roubos consumados e abigeato, porém não menos preocupantes para um país que se orgulha de ser um dos mais pacíficos da América do Sul e com padrões de crescimento e desenvolvimento em ascensão. Como diz Paternain (2008, p.9) ao escrever sobre o panorama da violência, criminalidade e insegurança no Uruguai, com dados, tendências e perspectivas que “*seremos implacables con el delito, pero*

*mucho más con las causas del delito. [...] la conducción política de los problemas de la seguridad ciudadana necesita tener una base sólida en diagnósticos permanentes y actualizados [...]*, transcrevendo as palavras da então Ministra do Interior, Daisy Tourné, na apresentação da obra.

**TABELA 2: DELITO DE ABIGEATO POR DEPARTAMENTO**

Departamentos	Ano 2006	Ano 2007
Artigas	100	84
Cerro Largo	110	59
Rivera	150	161
Rocha	83	151
Treinta y Três	65	39
Total	498	494

Fonte: Division de Estadísticas y Analisis Estratégico – Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Uruguay

O delito de abigeato, embora com números muito pequenos, é motivo de grande preocupação nos Departamentos de fronteira uruguaios por ser um dos delitos mais incidentes do lado brasileiro, cujo *modus operandi* pode facilmente migrar para o outro lado da fronteira. Por essa razão muitas ações de prevenção foram adotadas, tanto que nos anos seguintes ao levantamento apresentado na tabela 2, deixou de constar, na sua integralidade, nos dados do Observatório Nacional sobre Violência e Criminalidade do Uruguai, onde apenas estão os delitos mais incidentes, passando a constar somente na totalidade do país, e não mais por Departamento, e também com os percentuais de decréscimo anual de incidência, conforme consta na tabela 3.

**TABELA 3: TOTAL DE ABIGEATOS E PERCENTUAIS POR ANO**

Ano	Nº de delitos de abigeato por ano no país	Variación percentual
2006	2.152	2006-2007 (-7,6%)
2007	1.988	
2008	1.738	2008-2009 (-4,5%)
2009	1.659	
2010	1.979	2010-2011 (-5%)
2011	1.876	
2012	1.658	2012-2013 (-12%)
2013	1.042	

Fonte: Division de Estadísticas y Analisis Estratégico – Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Uruguay

O delito de abigeato decresceu consideravelmente no Uruguai de 2006 a 2013, como se pode depreender na tabela 3, nos percentuais de (-7,6%) de 2006 a 2007, (-4,5%) de 2008 a 2009, (- 5%) de 2010 a 2011 e (- 12%) de 2012 a 2013, decaindo em mais de mil registros de 2006, com 2.152 delitos praticados para 1042 em 2013. Ressaltando que em 2010 foi o único ano em que essa queda não se confirmou.

#### **4 A Fronteira do Brasil com o Uruguai e os Crimes Mais Incidentes nas Cidades Gêmeas**

##### **4.1 Os Dados da Polícia Estadual do Rio Grande do Sul**

A área de fronteira do país é considerada, sob o ponto de vista das geociências, uma área especial, sendo que no Brasil a chamada faixa de fronteira abriga todos os municípios com área total ou parcial localizados em uma faixa interna de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, conforme prevê a Lei Federal nº. 6.634, de 02 de maio de 1979. Destaca-se que esses municípios, invariavelmente, estão sob regras de segurança nacional, em especial, no tocante a obras públicas, mineração, radiodifusão, participação de estrangeiros em propriedades rurais ou empresas nessas áreas, concessões de terras e serviços, auxílio financeiro do governo federal, além de questões ambientais, sendo que, por essas e outras razões, a segurança pública é sempre prioritária nessas regiões.

De acordo com o Ministério da Integração Nacional brasileiro, na faixa de fronteira do Estado do Rio Grande do Sul, há 197 municípios, o que corresponde a 39,64% dos municípios do Estado, com uma população de mais de 3 milhões de pessoas. Por sua vez, na linha de fronteira, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), são mais de 650 mil pessoas distribuídas em 30 municípios, existindo nessa área situações peculiares e emblemáticas como é o caso da fronteira viva existente entre o município de Santana do Livramento e a cidade de Rivera no Uruguai onde não há qualquer tipo de barreira física para a transposição entre um país e outro, sendo esse o principal motivo para que as duas cidades sejam conhecidas como “*Fronteira da Paz ou La Mas Hermana de Todas Las Fronteras del Mundo*”, sendo essa apenas uma das seis cidades-gêmeas desses dois países. (IBGE, 2014)

**TABELA 4: CRIMES MAIS INCIDENTES NOS MUNICÍPIOS QUE FAZEM FRONTEIRA DIRETA DO BRASIL COM O URUGUAI EM 2012 E 2013**

MUNICÍPIOS	OCORRÊNCIAS CRIMINAIS	ANO 2012	ANO 2013	TOTAL POR CRIME	% POR CRIME	TOTAL GERAL
ACEGUÁ	Abigeato – Furto	26	33	59	98,33	60
	Homicídio Doloso	0	1	1	1,67	
	Roubos	0	0	0	-	
	Tráfico Entorpecentes	0	0	0	-	
BARRA DO QUARAÍ	Abigeato – Furto	21	18	39	88,63	44
	Homicídio Doloso	0	0	0	-	
	Roubos	1	3	4	9,09	
	Tráfico Entorpecentes	0	1	1	2,27	
CHUÍ	Abigeato – Furto	13	18	31	63,26	49
	Homicídio Doloso	0	1	1	2,04	
	Roubos	6	4	10	20,40	
	Tráfico Entorpecentes	4	3	7	14,28	
JAGUARÃO	Abigeato – Furto	71	44	115	63,18	182
	Homicídio Doloso	0	0	0	-	
	Roubos	39	21	60	32,96	
	Tráfico Entorpecentes	3	4	7	3,84	
QUARAÍ	Abigeato – Furto	62	60	122	67,40	181
	Homicídio Doloso	5	1	6	3,31	
	Roubos	28	9	37	20,44	
	Tráfico Entorpecentes	11	5	16	8,83	
SANTANA DO LIVRAMENTO	Abigeato – Furto	227	217	444	60,16	738
	Homicídio Doloso	8	9	17	2,30	
	Roubos	119	102	221	29,94	
	Tráfico Entorpecentes	17	39	56	7,58	
<b>TOTAL</b>		<b>1.128</b>	<b>1.073</b>	<b>2.201</b>	-	<b>2.201</b>

Fonte: Secretaria de Estado da Segurança Pública/RS Divisão de Estatística criminal

Na tabela 4 foram apresentadas as incidências criminais mais frequentes em municípios brasileiros que fazem fronteira direta com municípios uruguaios, levantadas pela Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul, nos anos 2012 e 2013, de onde se pode deprender que o delito mais incidente nessas cidades e nesse período foi o da prática do abigeato na modalidade de furto, sendo este o crime que mais ocorreu nos seis municípios pesquisados, ou seja, Aceguá com 98,33%, Barra do Quaraí com 88,63%, Chuí com 63,26%, Jaguarão com 63,18, Quaraí com 67,40% e Santana do Livramento com 60,16% desta mesma prática delituosa.

Ressalte-se que o delito de abigeato é tipificado no Código Penal Brasileiro como furto (art. 155), portanto muitas estatísticas não o distinguem de outras modalidades como o furto de veículo, por exemplo, o que pode aumentar a cifra oculta desse tipo de delito específico que ocorre muito nas zonas rurais e em período noturno onde a vigilância e a identificação dos agentes infratores ficam prejudicadas.

O delito de roubo só não ocorreu em Aceguá, já nos outros municípios alcançou altos percentuais, Barra do Quaraí com 9.09% do total, Chuí com 20,40%, Jaguarão com 32,96%, Quaraí com 20,44% e Santana do Livramento com 221 registros, perfazendo um total de 29,94 dos crimes notificados nesses 2 anos.

A criminalidade é medida, usualmente, pelas ocorrências de homicídios dolosos, aquele onde há a intenção de matar, sendo que a ONU considera aceitável o índice de 10 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes, e das cidades referidas nenhuma ultrapassou essa população. Na situação mais preocupante nesse delito está a cidade de Santana do Livramento que registrou uma população de 82.240 habitantes em 2011, segundo a Fundação de Economia e Estatística (FEE) e conforme registro no banco de dados criminais da SSP/RS. Nas outras cidades pesquisadas nesses dois anos, o índice foi baixo e até inexistente, a saber: Aceguá com apenas um (1,67%), Chuí também um (2,04%), Barra do Quaraí e Jaguarão com índice zero, enquanto que em Quaraí 6 homicídios perfizeram o índice de 3,31 e em Santana do Livramento houve 17 mortes por homicídio doloso, atingindo um total de 2,30%. (FEE, 2011 e SSP/RS, 2013)

Embora se saiba que muitos delitos se dão em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes, as prisões por esse tipo penal específico acabam não sendo as mais incidentes como demonstrou a tabela 4, ou seja: em Aceguá não houve prisões, em Barra do Quaraí apenas uma (2,27%), no Chuí e em Jaguarão ocorreram 7, num percentual de 14,28%, e 3,84, respectivamente. Já em Quaraí este número aumentou para 16, equivalendo a 8,83%, sendo a mais incidente novamente Santana do Livramento com 56 prisões por tráfico, com 7,58%.

#### 4.2 Os Dados da Polícia Federal

Diferentemente das polícias estaduais que têm as funções restritas aos seus estados membros da federação, a polícia federal, cujas competências encontram-se no art. 144, § 1º, incisos I a IV da Constituição Federal, exerce as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, assim como apura infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, dentre outras atribuições.

Os Departamentos de Polícia Federal atuam de forma regionalizada, inclusive no que se refere a dados estatísticos, sendo que a fronteira do Brasil com o Uruguai é atendida pelas delegacias de Santana do Livramento, Bagé, Chuí e Jaguarão. A seguir serão apresentados alguns dados da criminalidade mais incidente nessa região fronteiriça, levantados pela polícia federal nos anos 2012 e 2013, nas cidades-sede dessas delegacias regionalizadas.

**TABELA 5: CRIMES MAIS INCIDENTES REGISTRADOS PELA POLÍCIA FEDERAL NAS DELEGACIAS DE FRONTEIRA DO BRASIL COM O URUGUAI EM 2012 E 2013**

Tipos de Delito	Deleg. Santana do Livramento		Delegacia de Bagé		Delegacia de Jaguarão		Delegacia do Chuí	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Crimes contra o meio ambiente	<b>36</b>	<b>38</b>	<b>07</b>	<b>06</b>	<b>10</b>	<b>07</b>	<b>10</b>	<b>02</b>
Crimes do estatuto do desarmamento	<b>12</b>	<b>09</b>	<b>03</b>	<b>03</b>	<b>08</b>	<b>02</b>	<b>04</b>	<b>10</b>
Crimes da Lei de Entorpecentes	<b>01</b>	<b>07</b>	<b>07</b>	<b>01</b>	<b>12</b>	<b>05</b>	<b>00</b>	<b>02</b>
Organização dos serviços de telecomunicações	<b>12</b>	<b>09</b>	<b>07</b>	<b>07</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>00</b>
Contrabando ou descaminho	<b>55</b>	<b>64</b>	<b>14</b>	<b>04</b>	<b>08</b>	<b>05</b>	<b>11</b>	<b>08</b>
Estelionato	<b>07</b>	<b>03</b>	<b>16</b>	<b>13</b>	<b>33</b>	<b>03</b>	<b>09</b>	<b>01</b>
Moeda Falsa	<b>18</b>	<b>01</b>	<b>16</b>	<b>06</b>	<b>04</b>	<b>01</b>	<b>00</b>	<b>01</b>
Falsidade documental (ideológica)	<b>07</b>	<b>09</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>04</b>	<b>00</b>	<b>02</b>	<b>03</b>
Crimes contra admin. Pública estrangeira	<b>01</b>	<b>00</b>	<b>02</b>	<b>03</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>00</b>

Fonte: Delegacia Regional de Investigação e Combate ao Crime Organizado - DRCOR/SR/DPF/RS

Da tabela 5 percebe-se a atuação da polícia federal mais voltada para as suas atribuições nas regiões fronteiriças, tendo como crimes mais incidentes aqueles que têm a ver com o comércio de fronteira (moeda falsa) e com o ingresso de um país para outro com produtos ilegais (contrabando ou descaminho, etc.) ou com documentação irregular ou adulterada (falsidade documental ou ideológica). Nos crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira, por exemplo, houve a incidência no art. 337-B, recentemente tipificado pelo Código Penal Brasileiro através da Lei nº. 10.467/2002, que trata da corrupção ativa em transação internacional, fatos registrados em Bagé e em Santana do Livramento.

No que se refere aos crimes praticados e positivados por legislação específica, ou seja, contra o meio ambiente (Lei nº. 9.605/98), do estatuto do desarmamento (Lei nº. 10.826/03), da Lei de entorpecentes (Lei nº. 11.343/06) e da legislação que trata da organização dos serviços de telecomunicações (Lei nº. 9.472/97), percebe-se uma atuação bastante intensa da polícia federal, sendo que, em relação aos delitos de tráfico de drogas, por exemplo atua-se quando

esses crimes perpassam as fronteiras brasileiras, o que é muito comum nesse tipo de delito, ou seja, quando os crimes praticados têm repercussão internacional e interestadual, pois esses crimes exigem representação do Estado brasileiro, é competência da polícia federal.

## **5 Ações de Prevenção nas Fronteiras do Brasil com o Uruguai e do Uruguai com o Brasil**

Dos dados constantes na tabela 4, depreende-se que as ações de segurança pública na fronteira do Brasil com o Uruguai precisam estar focadas primeiramente no combate ao abigeato, com altíssimos percentuais em função da similaridade dos gaúchos e uruguaaios nos meios de subsistência, fonte de renda, hábitos alimentares e culturais, etc. Com incidências menores, porém não menos graves e preocupantes, faz-se necessário atenção ao combate ao tráfico de drogas e roubos, visto que na sua esteira outras formas delituosas acabam sendo cometidas.

Dentre as ações implementadas pela ENAFRON, talvez a mais importante delas, para a segurança Pública brasileira nas zonas fronteiriças com o Uruguai e vice-versa, tenha sido a criação de grupos estaduais chamados Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF), cuja função principal é fazer com que os órgãos públicos e as entidades da sociedade civil relacionadas e com envolvimento nas questões da segurança nas fronteiras se reúnam periodicamente para organizarem ações integradas e coordenadas, envolvendo o máximo de órgãos possíveis, inclusive do país vizinho, visando prevenir, mapear e/ou combater a criminalidade.

Nessa esteira, no Estado do Rio Grande do Sul, foi criado o Plano Estadual de Segurança Pública com Cidadania para a Fronteira (2013, p.6), que descreve: *“pensar em segurança pública em área de fronteira, diante da sua complexidade, requer uma adequação a ferramentas de administração que norteiem a condução da proposta”*. Por essa razão, a partir das estratégias já traçadas pela ENAFRON, a elaboração desse plano estadual permitiu o envolvimento dos diversos atores envolvidos no cenário da segurança pública, elevando este Estado Membro da Federação brasileira à condição de liderança regional, respeitando-se as competências da União inerentes às relações Internacionais.

Os delitos causam impacto direto na qualidade de vida das comunidades locais, por isso o foco das autoridades atuantes na fronteira deve ser o desenvolvimento social, de forma a não fomentar preconceitos em relação ao cidadão local ou àquele que apenas circula por seu território. Sobre esse tema, assim se posicionou a Brigada Militar em documento que expõe suas estratégias de segurança de fronteira no Estado do Rio Grande do Sul, postura também adotada pela SSP/RS em seu plano estadual:

A ação policial em área de fronteira deve trazer como parâmetro orientador a qualidade de vida do cidadão regional que circula entre os países, tratando o delito como fenômeno inerente à sua interação, para em razão disso, se chegar ao enfrentamento dos crimes peculiares a cada região. A visão que se desenvolve nessa circunstância é de que o delito afeta as comunidades dos países envolvidos e que o controle das fronteiras não deva fomentar o preconceito em relação à nacionalidade do cidadão que por ela circula. Portanto, políticas públicas relacionadas à fronteira não se caracterizam como fechamento do espaço público, mas sim, compreendem as relações socioeconômicas entre os países e suas decorrências positivas e negativas, nessa última condição, os delitos internacionais. (ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA DE FRONTEIRAS DO RS, 2012).

O Decreto Federal nº. 7.496, de 08 de junho de 2011, instituiu no art. 6º os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF) no país, sendo que, na sequência desse ato, foi publicada a Portaria nº. 12, de 16 de março de 2012, habilitando 178 municípios brasileiros, dentre os 588 que se localizam na faixa e na linha de fronteira, para receberem apoio específico do Governo Federal. Dessas 178 gestões municipais, 22 se encontram no Estado do Rio Grande do Sul.

Os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira têm como objetivo a integração e a articulação das ações da união, dos estados e municípios, cabendo a eles:

[...] Art. 6º -

I - propor e coordenar a integração das ações;

II - tornar ágil e eficaz a comunicação entre os seus órgãos;

III - apoiar as secretarias e polícias estaduais, a polícia federal e os órgãos de fiscalização municipais;

IV - analisar dados estatísticos e realizar estudos sobre as infrações criminais e administrativas;

V - propor ações integradas de fiscalização e segurança urbana no âmbito dos municípios situados na faixa de fronteira;

VI - incentivar a criação de Gabinetes de Gestão Integrada Municipal; e

VII - definir as áreas prioritárias de sua atuação. (DECRETO Nº. 7.496/2011)

Em consequência da reestruturação da ENAFRON e da instalação dos GGI-F, dezenas de ações conjuntas e reuniões de integração foram realizadas, dentre elas: Reuniões do GGI nas 6 cidades gêmeas com o Uruguai, cursos e treinamentos conjuntos com policiais uruguaios em Santana do Livramento, ações integradas de combate e prevenção ao crime em Bagé, Pelotas, Santana do Livramento, dentre outras.

### **Considerações Finais**

Este artigo buscou trazer alguns avanços no campo da prevenção e nas ações de combate à criminalidade nas áreas de fronteira, dentro do que se esperava

quando da criação do MERCOSUL e, de forma mais aprofundada após o ano de 2011, quando se mudou no Brasil o viés das ações da ENAFRON, buscando agir de forma mais integrada, articulada e de cooperação com os países vizinhos. Buscou-se, também, ver os efeitos da implantação desta agenda binacional de cooperação e desenvolvimento e seus efeitos sobre a integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai no que tange à prevenção e ao combate à criminalidade, especialmente os delitos mais incidentes em municípios limítrofes desses dois países.

Especificamente sobre o tema do combate à criminalidade em área de fronteira, há uma preocupação do governo federal brasileiro e também do Ministério do Interior do URUGUAI com as cidades-gêmeas pela facilidade em migrar com os produtos do crime de um lado da fronteira para o outro, ocultá-los e dificultar as investigações, bem como, em exportar o *modus operandi* da criminalidade de um país para outro.

Foi feito um duplo levantamento: primeiro dos municípios brasileiros que fazem fronteira direta com o Uruguai, com os dados estatísticos dos crimes que mais ocorrem registrados pela polícia federal e estadual, e segundo, dos delitos mais incidentes nos Departamentos de fronteira do Uruguai com o Brasil, para ver se essas eram semelhantes às brasileiras, sendo que esta ênfase nas fronteiras diretas se deu pela facilidade para se empreender fuga, bem como evadir-se de um país para outro e dificultar a investigação e elucidação dos crimes por parte das suas polícias.

A implementação da Agenda Binacional de Cooperação e Desenvolvimento e seus efeitos sobre a integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai já trouxe resultados positivos, sendo que no campo da segurança pública, avançou-se após a reestruturação da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras, podendo se perceber através de ações integradas e cooperação essa mudança de postura por parte dos dois países.

Diante dos avanços dessa reestruturação que voltou o foco de proteção da segurança pública para as fronteiras brasileiras, com um olhar transfronteiriço e de colaboração aos países que fazem divisa conosco e partilham de problemas e questões similares, espera-se que haja implementação de políticas públicas que tornem essa integração definitiva e não como ações pontuais de um governo ou de um país em dado momento político.

Por fim, pode-se concluir que o grande desafio que se impõe à aplicação efetiva da ENAFRON “*está no fato de ter que coordenar esforços entre os diversos órgãos públicos das regiões fronteiriças, no sentido de se contornar as grandes deficiências estruturais as quais estão submetidos, além de conseguir agir em parceria com diversos países vizinhos*”, desafios estes que já estão sendo enfrentados, além de todas as ações que ainda estão por serem adotadas para tornar a grande fronteira brasileira mais segura. (NEVES, 2012, p. 2).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHUGAR, Hugo. *Mundo, región, aldea: identidades, políticas culturales e integración*. Montevideo: FESUR, 1994.

ALVAREZ, Marcos César; SALLA, Fernando. *Estado-nação, fronteiras, margens: redesenhando os espaços fronteiriços no Brasil contemporâneo*. In Civitas, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 9-26, jan.-abr. 2013.

BECKER, Bertha K. *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007

BOUZAS, Roberto, Veiga, Pedro da Motta, Ríos, Sandra. América latina: ¿integración o fragmentación? In: LAGOS, Ricardo (org.). *América latina: ¿integración o fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa, 2008, p. 319-347.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº.7.496*, de 8 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. *Portaria n.12* de 16 de março de 2012. Habilita municípios que se localizam na faixa e linha de fronteira a receberem apoio específico do governo federal. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. SENASP. *A segurança das áreas de fronteira Brasileira* In VII Curso de Extensão em Defesa Nacional / UFMS, Campo Grande, MS, 2013. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/cedn/arquivos/palestras-junho-2013/seguranca-das-areas-de-fronteira-brasileia-mj.pdf>. Acesso em: 02.04.2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Desenvolvimento Regional. *Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira*. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/cedn/arquivos/palestras-junho-2013/seguranca-das-areas-de-fronteira-brasileia-mj.pdf>. Acesso em: 02.04.2014.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Lei Federal nº. 6.634 de 02 de maio de 1979*. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6634.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm). Acesso em 02.04.2014.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisas.php>. Acesso em 02.04.2014.

\_\_\_\_\_. Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira. Disponível em: <http://cdif-cdif.blogspot.com.br/>. Acesso em 02.04.2014.

CAMPOS, Sérgio Flores de Campos. *Plano Estratégico de Fronteiras e Gestão para o resultado em políticas de segurança pública*. Artigo, 2012, Disponível em: <http://fronteirasetransformacoes.blogspot.com.br/p/plano-estrategico-de-fronteiras-e.html>. Acesso em 02.04.2014.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. *Processos de Transfronteirização na Bacia do Prata: A Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRGS. Porto Alegre, 2013.

CIENFUEGOS, Manuel; MELLADO, Noemi, (Orgs.) *Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el Mercosur*. Córdoba: Edit. Lerner, 2011.

COUTO, Leandro. *Política externa brasileira para a América do Sul: diferenças entre Cardoso e Lula*. *Civitas*, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 45-62, jan.-abr. 2010.

DIAS, Jorge Luis. O Conceito de “Fronteira” em Geografia. 2013. Disponível em: <http://luizjorgedias.blogspot.com.br/2013/04/o-conceito-de-fronteira-em-geografia.html>. Acesso em 25/10/2014

DOS SANTOS, Eduardo; VILLAFANE, Luis Claudio G. Santos. Cooperação na fronteira Brasil- Uruguai: um novo paradigma. *Política Externa*, Vol. 14, Nº 1, p. 45-52, 2005.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. *Decreto nº. 48.197*, de 29 de julho de 2011, Institui o Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira, no Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011.

\_\_\_\_\_. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (SEPLAG/FEE). *Indicadores*, 2011.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Segurança Pública. Programa Estadual de Segurança Pública com Cidadania – RS NA PAZ. *Plano Estadual de Segurança Pública com Cidadania para a Fronteira do RS*. POA, 2013.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Segurança Pública. Brigada Militar. *Estratégias de Segurança de Fronteiras no Estado do Rio Grande do Sul*. POA, 2012.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Segurança Pública. Brigada Militar. *Estratégias de Segurança de Fronteiras no Estado do RS*. Porto Alegre, 2012.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã Porto Alegre, 2013.

FERRARI, Maristela. *Conflitos e Povoamento na Fronteira Brasil-Argentina*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2010.

FOUCAULT, Michel. *Sécurité, territoire, population: cours au Collège de France, 1977-1978*). Paris: Seuil/Gallimard, 2004.

FRONTEIRAS EM DEBATE. Relatório Final do 1º Encontro Nacional dos Municípios de Fronteira. Confederação Nacional dos Municípios. 2008.

MACHADO de OLIVEIRA, Tito Carlos. (Org.) *Território sem limites: estudos sobre fronteiras*. Campo Grande: UFMS, 2005.

MAZZEI, Enrique. *Fronteras que nos unem y limites que nos separan*. 1ª ed. UDELAR – Centro de Estudios da Frontera – Coordinadoría Interior.

MAZZEI, Enrique. SOUZA, Mauricio de. *La frontera en cifras*. 1ª ed. UDELAR – Centro de Estudios da Frontera – Coordinadoría Interior.

NEVES, Victor de Sá. *A segurança transfronteiriça sob a nova ENAFRON*. Disponível em: <http://mundorama.net/2012/12/31/a-seguranca-transfronteirica-sob-a-nova-enafron-por-victor-de-sa-neves/>. Acesso em 02/04/2014.

PATERNAIN, Rafael, RICO Álvaro (coordinadores). *Uruguay: Inseguridad, Delito y Estado*. Montevideo: TRILCE, 2012.

PATERNAIN, Rafael, y SANSEVIERO, Rafael (compilador). *Violencia, inseguridad y miedos en Uruguay. Que tienen para decir las ciencias sociales?* Fundação Friedrich Ebert Stiftung, Montevideo: Ediciones Del CIEJ, 2008.

PATERNAIN, Rafael. *Ya no podemos vivir así: Ensayo sobre la inseguridad en el Uruguay*. Montevideo: TRILCE, 2013.

\_\_\_\_\_. (coordinador). *Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay. Datos, tendencias y perspectivas*. Ministerio do Interior-Pnud-Uruguay, Montevideo, 2008.

PUCCI, Adriano Silva. *O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguaí*. Brasília: FUNAG, Ministério das Relações Exteriores, 2010. Disponível em: [http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/O\\_estatuto\\_da\\_frenteira\\_Grafica.pdf](http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/O_estatuto_da_frenteira_Grafica.pdf). Acesso em 05/05/2014.

SEVERI, Lucía, *Dimensión cultural y espacios fronterizos en el proceso de integración*. Dissertação Diploma en Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales - Unidad Multidisciplinaria, 1996.

URUGUAI, Ministerio de Relaciones Exteriores-Instituto Artigas del Servicio Exterior. *Barón de Río Branco: a cien años de su asunción*. Montevideo: Ministério de Relaciones Exteriores, 2003.

VILA, Alejandro, *Reformas Y Dilemas de La Seguridad Pública: desentrañando las causas de la baja capacidad policial*. Maestria en Ciência Política, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de La Republica, Montevideo, 2006.

Recebido em outubro de 2014  
Aprovado em novembro de 2014