

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DAVIDSON PEREIRA DE SOUZA AFONSO PINTO

**A Polícia Rodoviária Federal no Mato Grosso do Sul: o Processo de Distribuição da
Força de Trabalho e seus Reflexos no Enfrentamento aos Crimes Transnacionais**

Campo Grande-MS

2018

Davidson Pereira de Souza Afonso Pinto

A Polícia Rodoviária Federal no Mato Grosso do Sul: o Processo de Distribuição da Força de Trabalho e seus Reflexos no Enfrentamento aos Crimes Transnacionais

The Federal Highway Police in Mato Grosso do Sul: the Process of Distribution of its Work Force and its Reflections in Confronting Transnational Crimes

Trabalho de Conclusão Final – TCF apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Costa da Silva

Campo Grande – MS

2018

A Polícia Rodoviária Federal no Mato Grosso do Sul: o Processo de Distribuição da Força de Trabalho e seus Reflexos no Enfrentamento aos Crimes Transnacionais

Por

DAVIDSON PEREIRA DE SOUZA AFONSO PINTO

Trabalho de Conclusão Final – TCF apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Marco Antonio Costa da Silva – UFMS

Prof. Dr. Milton Augusto Pasquotto Mariani – UFMS

Prof. Dr. Geraldino Carneiro de Araújo – UFMS

Campo Grande – MS

2018

A Fabrícia, Davi e João Francisco,

Pode ser um lapso do tempo

E a partir desse momento acabou-se solidão.

Pinga gota a gota o sentimento

Que escorrega pela veia e vai bater no coração.

Quando vê já foi pro pensamento

Já mexeu na sua vida, já varreu sua razão.

Acelera a asa do sorriso, muda o colorido

Vira o ponto de visão.

(Se não for amor eu cegue, Lenine)

AGRADECIMENTOS

Considero que nossa existência é uma espécie de mosaico, cujas peças vão se encaixando a cada nova experiência vivida. A experiência do mestrado profissional me trouxe algumas peças novas, que me auxiliaram na constante e contínua formação de quem sou. No caminho até aqui, fui afortunado em ter sido amparado por algumas pessoas que se mostraram essenciais para o resultado que aqui se apresenta. Por isso, aproveito com muita alegria a oportunidade de agradecê-las aqui, em público.

Ao meu orientador e amigo, **Prod. Dr. Marco Antonio Costa da Silva**, que demonstrou conhecimento, serenidade e maturidade para me manter no caminho, promovendo minha transformação individual no período de convivência. MUITÍSSIMO obrigado por todos os ensinamentos!

A **Fabrícia, Davi e João Francisco**, razões da minha vida, pela compreensão, incentivo, apoio incondicional, paciência e contribuições nos momentos de dúvida. Vocês sempre foram e são o motivo de todos os meus projetos! A vocês, todo o meu amor!

Ao **Prof. Dr. Milton Augusto Pasquotto Mariani**, pelo primeiro contato, primeiro incentivo e participação essencial no processo de construção deste trabalho. Agradeço imensamente às ricas contribuições! Também, ao **Prof. Dr. Geraldino Carneiro de Araújo**, pelos ensinamentos em aula e contribuições determinantes dadas durante a caminhada.

Também de forma especial, sou imensamente grato ao meu grande amigo **Murilo Santos Moreira Leite** pelas discussões, decisões e importantes contribuições técnicas que foram fundamentais para o resultado final do trabalho. Certamente sua participação fez toda a diferença. Obrigado!

Agradecimento especial devo também aos meus colegas e amigos de trabalho, pela compreensão, paciência e informações prestadas que foram essenciais para o trabalho. Especialmente, sou grato aos que auxiliaram de forma direta através das entrevistas e o fornecimento de dados, que permitiram a construção das ideias e levaram aos resultados alcançados.

Finalmente, agradeço aos meus pais, **Edelson Carlos Afonso Pinto** e **Nanci Pereira de Souza** pelo esforço na formação do meu caráter, na busca pela melhor educação, pelas lições e amor dedicado a mim. O que sou devo a vocês! Muita gratidão!

*“O que me preocupa não é nem o
grito dos corruptos, dos violentos,
dos desonestos, dos sem caráter, dos
sem ética...o que me preocupa é o
silêncio dos bons. ”*

(Martin Luther King)

RESUMO

O enfrentamento ao crime na região de fronteira se constitui em um dos maiores desafios da segurança pública nacional. A ameaça e avanço dos crimes transnacionais encontra forte resistência no trabalho realizado pela Polícia Rodoviária Federal nas rodovias que ligam a fronteira ao interior do país, notadamente no estado do Mato Grosso do Sul, responsável por mais da metade da quantidade de drogas apreendidas pelo órgão em todo o Brasil. A falta de literatura sobre o tema traz uma inércia em relação às medidas capazes de aumentar a efetividade das ações do poder público na fronteira. O objetivo central desta pesquisa foi analisar o atual quadro da força de trabalho da PRF no Mato Grosso do Sul e seus reflexos para a segurança pública nacional. Para isso, buscou-se estabelecer uma conexão entre o tráfico de entorpecentes e a violência urbana, assim como realizar um estudo sobre a atual política de distribuição de efetivo da PRF. Os procedimentos metodológicos empregados neste estudo de caso foram essencialmente qualitativos, sendo coletados dados de documentos além da realização de entrevistas semi-estruturadas em profundidade com gestores atuantes na região da fronteira do Mato Grosso do Sul. Para análise dos dados foram utilizadas duas técnicas: análise de conteúdo e o software *Iramuteq*. Constatou-se uma grave falha estratégica da PRF, que possui critérios para distribuição e redistribuição de seus servidores incapazes de corresponder à importância do trabalho de enfrentamento ao crime realizado na fronteira do MS, decorrendo no menor efetivo proporcional do órgão em todo o país. Ainda, verificou-se a ineficácia recorrente das políticas públicas nacionais de fronteira, que contrasta com o caráter essencial que possui o tráfico de drogas para a insegurança social. Diante dos resultados, a pesquisa propôs a adoção de medidas que formalizem o reconhecimento institucional da fronteira como área estratégica e que permitam o justo aumento real do número de servidores da PRF no estado do MS.

Palavras-chave: Tráfico de drogas. Políticas públicas. Fronteira. Polícia Rodoviária Federal. Organização do trabalho.

ABSTRACT

Confronting crime in the border region is one of the greatest challenges to national public security. The threat and progress of transnational crimes is strongly resisted by the Federal Highway Police on roads connecting the border to the interior of the country, notably in the state of Mato Grosso do Sul, which accounts for more than half the amount of drugs seized by the agency all of Brazil. The lack of literature on the subject brings an inertia in relation to the measures capable of increasing the effectiveness of the actions of the public power at the border. The main objective of this research was to analyze the current picture of PRF's workforce in Mato Grosso do Sul and its impact on national public security. In order to do so, we sought to establish a connection between drug trafficking and urban violence, as well as to carry out a study on the current PRF distribution policy. The methodological procedures employed in this case study were essentially qualitative, and data were collected from documents in addition to semi-structured interviews in depth with managers working in the border region of Mato Grosso do Sul. For analysis of the data, two techniques were used: analysis and Iramuteq software. It was observed a serious strategic fault of the PRF, which has criteria for distribution and redistribution of its servers, unable to correspond to the importance of the work of facing crime carried out in the border of the MS, resulting in the lowest effective proportional of the agency in the wholecountry. Also, the recurrent inefficiency of national public border policies was verified, which contrasts with the essential character of drug trafficking for social insecurity. In view of the results, the research proposed the adoption of measures that formalize the institutional recognition of the border as a strategic area and that allow the real increase in the number of PRF servers in the MS state.

Keywords: Drug trafficking. Public policy. Border. Federal Highway Police. Organization of work.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Divisas e fronteiras do Mato Grosso do Sul	21
Figura 2: Problema de Pesquisa	23
Figura 3: Órgãos do Ministério da Justiça que realizam segurança pública	30
Figura 4: Mapa Estratégico da Polícia Rodoviária Federal 2013-2020.....	34
Figura 5: Organograma resumido do DPRF e Unidade Regional do MS	36
Figura 6: Distribuição da estrutura organizacional da PRF no MS.....	38
Figura 7: Faixa de fronteira do Brasil.....	43
Figura 8: Principais políticas e programas em segurança pública do Brasil democrático	52
Figura 9: Armamento utilizado no assassinato de Jorge Raffat.	63
Figura 10: Número de pessoas mortas no país em decorrência de intervenção policial	65
Figura 11: Número de policiais mortos entre os anos de 2013 e 2016.....	66
Figura 12: Rotas principais para o tráfico de cocaína	70
Figura 13: Apreensões de cocaína e maconha pela PRF no MS entre 2010 e 2017	73
Figura 14: Fronteira seca entre Ponta Porã-MS e Pedro Juan Caballero-PY	75
Figura 15: Toneladas de maconha apreendidas pela PRF nos primeiros seis meses de 2016 e 2017	78
Figura 16: Números das apreensões de drogas no ano de 2017	78
Figura 17: Visão sistêmica do processo de mudança dentro de uma organização pública	81
Figura 18: Unidades Operacionais Localizadas na Faixa de Fronteira: Arco de Fiscalização.....	85
Figura 19: Detalhamento dos Investimento Estratégicos do Plano 3013-2020.....	87
Figura 20: Processo de Distribuição de servidores na PRF.....	94
Figura 21: Evolução da Frota Nacional de 2001 a 2017	95
Figura 22: Indicadores para o policiamento da PRF no MS.....	99
Figura 23: Níveis de decisão organizacional.....	110
Figura 24: Respostas dos dirigentes à afirmação sobre quadro de pessoal	127
Figura 25: Respostas dos dirigentes à afirmação sobre critérios de lotação de servidores	128
Figura 26: Resultados da Operação Égide no período 2017/2018.	140
Figura 27: Produto da nuvem de palavras.	144
Figura 28: Produto da análise de similitude	147
Figura 29: Propostas da pesquisa.....	149

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Arcabouço Normativo sobre Fronteira	41
Quadro 2: Normas internas que regulamentam a lotação de servidores no DPRF	90
Quadro 3: Grupo I e II do Anexo I da IN 40/2014 da PRF- parâmetros considerados para distribuição de cargos.	92
Quadro 4: Classificação dos entrevistados conforme nível de decisão no DPRF.....	111
Quadro 5: Características dos documentos utilizados na pesquisa.....	113
Quadro 6: Dimensões, parâmetros e indicadores de análise	115
Quadro 7: Resultados das entrevistas para o parâmetro “Plano Estratégico”.	119
Quadro 8: Resultados das entrevistas para o parâmetro “Tráfico de drogas e PRF”	121
Quadro 9: Resultados das entrevistas para o parâmetro “Segurança Pública e Fronteira”. ...	122
Quadro 10: Resultados das entrevistas para o parâmetro “Políticas Públicas de Fronteira” ..	125
Quadro 11: Principais resultados obtidos pela da auditoria TCU/2014	126
Quadro 12: Resultados das entrevistas para o parâmetro “Política interna de convocação de servidores”	131
Quadro 13: Resultados das entrevistas para o parâmetro “Política interna de convocação de servidores”	132
Quadro 14: Resultados das entrevistas para o parâmetro “Critérios utilizados para distribuição de servidores”	138
Quadro 15: Resultados das entrevistas para o parâmetro “Enfrentamento ao crime no MS e força trabalho disponível”.	143

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Principais números criminais em 2016 para o estado do Rio de Janeiro	67
Tabela 2: Distância entre as principais origens e destinos da droga no Brasil.....	76
Tabela 3: Resumo da circunscrição nacional da PRF	83
Tabela 4: Distribuição das UOP's e respectivas circunscrições.....	84
Tabela 5: Movimentação de efetivo na Regional do Mato Grosso do Sul 2010-2017.....	97
Tabela 6: Distribuição de servidores nas Unidades da PRF no Estado do MS.	98
Tabela 7: Média de Policiais por Unidade Operacional em todo o país.....	101

LISTA DE SIGLAS

ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANPRF	Academia Nacional de Polícia Rodoviária Federal
CDIF	Comissão Permanente para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
CFP	Curso de Formação Profissional
CGU	Controladoria Geral da União
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNT	Confederação Nacional de Transportes
Contran	Conselho Nacional de Trânsito
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CTB	Código de Trânsito Brasileiro
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DPRF	Departamento de Polícia Rodoviária Federal
FAB	Força Aérea Brasileira
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FLACSO	Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
FV	Falange Vermelha
GGIF	Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira
ISP/RJ	Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro
JIFE	Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes
MJ	Ministério da Justiça
NAP	Nova Administração Pública
ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PCC	Primeiro Comando da Capital
PEF	Plano Estratégico de Fronteiras
PNDR	Política Nacional de desenvolvimento Regional
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PPIF	Programa de Proteção Integrada de Fronteiras
Pronasci	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
Renavam	Registro Nacional de Veículos Automotores
ROD/PRF	Resumo Operacional Diário da Polícia Rodoviária Federal
SIM/MS	Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde
Sesplanseg	Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública
Senasp	Secretaria Nacional de Segurança Pública
Senad	Secretaria Nacional Sobre Drogas
Secex/MS	Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul
SISNAR	Sistema Nacional de Remoção
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União

UOP	Unidade Operacional
VMD	Volume Médio Diário

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO:	17
1.1	DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA	19
1.2	OBJETIVOS DA PESQUISA	24
1.2.1	Objetivo geral	24
1.2.2	Objetivos específicos	24
1.3	JUSTIFICATIVA DO ESTUDO	24
1.4	O <i>LOCUS</i> DO ESTUDO - A PRF NO MATO GROSSO DO SUL	26
1.4.1	Segurança Pública e PRF	26
1.4.1.1	Breve Histórico da Polícia Rodoviária Federal	29
1.4.1.2	Atribuições e competências	30
1.4.1.3	Organograma e estratégia da PRF	33
1.4.1.4	A PRF no MS	36
2	REVISÃO DA LITERATURA	39
2.1	FRONTEIRA NO CONTEXTO DA SEGURANÇA PÚBLICA	39
2.1.1	Conceito, Legislação e Aspectos Gerais	39
2.1.3	O Brasil pós militar e suas políticas públicas de segurança	49
2.1.3.1	Relatório de avaliação da Política Nacional de Fronteira pelo TCU	58
2.1.4	O tráfico de drogas no Brasil e suas consequências	60
2.1.5	A entrada da droga e armas no país	69
2.1.6	O maior corredor do tráfico da América do Sul	74
2.2	ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	80
2.2.1	Organização do trabalho e a administração pública moderna	80
2.2.2	A estrutura da PRF no MS	82
2.2.3	Distribuição da Força de Trabalho na Polícia Rodoviária Federal	86
2.2.3.1	Legislação interna	86
2.2.3.2	Crterios para definição de locais para lotação de servidores – IN 40/2014	90
2.2.4	A Força de Trabalho da PRF no Mato Grosso do Sul	95
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	102
3.1	ESCOLHA DE CLASSIFICAÇÃO E ESTRUTURA PARA A PESQUISA.	103
3.1.1	Abordagem da Pesquisa: Qualitativa	103
3.1.2	Estratégia de pesquisa: Estudo de caso	104

3.1.3	Instrumentos para coletas de dados	107
3.1.3.1	Entrevistas individuais em profundidade	107
3.1.3.1.1	Roteiro de entrevista.....	108
3.1.3.1.2	Crêterios para escolha dos sujeitos respondentes	109
3.1.3.2	Documentos.....	112
3.1.4	Técnica de análise de dados	114
4	APRESENTA�O, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS	117
4.1	ANÁLISE ATRAVÉS DOS PARÂMETROS PRÉ-ESTABELECIDOS.....	117
4.2	SOFTWARE IRAMUTEQ	143
4.3	PROPOSTAS DO ESTUDO	147
	CONSIDERA�OES FINAIS.....	150
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	153
	ANEXOS.....	161

1 INTRODUÇÃO:

Desde o início do reencontro social com a democracia, especialmente nas últimas três décadas, as sociedades latino-americanas vivenciam um acentuado crescimento das desigualdades sociais decorrendo proporcional aumento dos conflitos de interesse e naturais lutas por direitos. Os tempos de politização e exercício da cidadania, em processo de fortalecimento inegável, trazem alguns principais temas às discussões, sobretudo aqueles que tratam do que é considerado básico na convivência entre os pares, em uma sociedade. Um dos mais iminentes é o tema da segurança pública, talvez pela constante sensação de sua ausência, comprovada pelas estatísticas e frequentemente apresentada pelos meios de comunicação. Como vértices de um triângulo, o cidadão, o Estado e a criminalidade apresentam uma densa relação social, com pesos desproporcionais em muitas vezes, buscando constantemente o equilíbrio, sem, no entanto, haver sinal algum de encontrá-lo.

Os desequilíbrios encontrados na relação entre esses atores possuem várias perspectivas, todas elas intrinsicamente relacionadas com a insegurança pública que hoje impera em nossa sociedade. Sob a perspectiva do Estado, há a responsabilidade legal da tutela do cidadão, de garantir que esse possa usufruir de seus direitos fundamentais, de permitir sua livre circulação e convivência entre os pares. Este Estado possui as ferramentas legais e necessárias para que sejam reduzidas as desigualdades e seja mitigado o processo de criminalização do jovem brasileiro de classe baixa, com raras e raras oportunidades de acesso ao mercado de trabalho e perspectiva de integração (SOARES, 2006). Desde a violência doméstica ao crime de rua, é imperioso que o Estado se dedique a interferir no contexto com ações que, de fato, se demonstrem adequadas à redução dos impressionantes números da violência no Brasil.

Estudos demonstram que dentre todas as manifestações violentas e tipos criminais, o tráfico de entorpecentes exerce um caráter nuclear, sendo o início e o fim de uma dinâmica criminal complexa, que movimentam milhões de reais e traz uma sensação de insegurança constante às ruas, especialmente das grandes cidades brasileiras (SOARES, 2006; LACERDA, 2017). É perceptível o interesse e notoriedade do processo que envolve o tráfico e o uso de drogas, dado o aumento no número de estudos e o recente interesse de jornalistas e pesquisadores pelo assunto. Mesmo não possuindo grande rigor científico, as reportagens jornalísticas se mostram capazes de demonstrar a realidade criminal, nas suas mais diversas facetas. Por sua vez, importantes pesquisas e relatórios de reconhecidas instituições demonstram

o desenvolvimento da produção, compra e venda de entorpecentes, um mercado em franca expansão, que tem o Brasil como peça indispensável em toda essa engrenagem (FLACSO, 2008; JIFE, 2013; UNODC, 2010, 2015).

É pela utilização das fronteiras brasileiras com países sul americanos que se dá o estabelecimento do crime organizado brasileiro, com o escoamento diário de toneladas e toneladas de drogas desde os maiores produtores mundiais até grandes centros consumidores e entrepostos para o envio do entorpecente ao mundo todo. Boa parte desse entorpecente não chega ao seu destino devido ao trabalho realizado por organismos policiais que atuam nesses corredores de escoamento, especialmente pela Polícia Rodoviária Federal, uma das corporações que mais apreende drogas em todo o mundo (UNODC, 2015; BRASIL, 2017e). Devido ao número de apreensões e às características da região, as rodovias federais do Mato Grosso do Sul são consideradas componentes do maior corredor do tráfico da América do Sul (UNODC, 2015; BRASIL, 2017e; MELO, 2017). O trabalho feito pela Polícia Rodoviária Federal nessa região não parece ser resultado de uma efetiva política nacional de fronteira ou mesmo de priorização do Órgão no repasse de recursos, distribuição de efetivo ou maior estrutura e logística na região.

Mesmo com notáveis números em apreensões, o quadro de recursos humanos disponível na fronteira do Mato Grosso do Sul não possui diferença numérica considerável em relação às outras regiões do país, o que demonstra que não é dada prioridade à fronteira na distribuição de recursos humanos, mesmo diante dos efeitos do tráfico de drogas e armas sobre a insegurança social urbana em todo o Brasil. Diante desse quadro, é importante o aprofundamento do estudo sobre as ações governamentais em resposta à estrutura criminal, como forma de aumentar o número de informações disponíveis e permitir intervenções que se demonstrem, de fato, efetivas, reduzindo essa sensação de insegurança e possibilitando um real exercício da cidadania.

Este estudo procura se debruçar sobre a distribuição do quadro atual da força de trabalho da Polícia Rodoviária Federal disponível no Mato Grosso do Sul, buscando estabelecer relação entre o trabalho realizado pelo Órgão na região e a importância de fiscalização e patrulhamento na fronteira com o Paraguai e Bolívia para a segurança pública nacional.

1.1 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

O Estado vem deixando evidente, ao longo das últimas décadas, uma incapacidade em conter o avanço do crime e garantir a segurança aos cidadãos brasileiros. As políticas implementadas se mostram incompletas e ineficientes. Nas cidades brasileiras mais populosas, os índices criminais aumentam de forma exponencial e transformam o simples caminhar pelas ruas em uma tarefa que demanda planejamento e atenção constantes. Os quase 14 homicídios diários que ocorrem no estado do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2017) ou as quase 62 mil pessoas assassinadas violentamente somente em 2017 (LIMA e BUENO, 2017) não conseguem passar despercebidos pelo olhar do mais otimista dos cidadãos, e demandam uma análise mais próxima para que os sintomas desse complexo processo de relações sociais sejam controlados e mitigados.

O enredo da insegurança pública possui como protagonista o **tráfico de drogas** que é, dentre todas as matrizes criminais, a mais perigosa e insidiosa, que altera de forma decisiva todos os outros demais indicadores de violência, crescendo de forma veloz e com mercado lamentavelmente promissor (SOARES, 2006). No centro de uma espiral criminal, é o tráfico o responsável por encher de dinheiro os colchões das organizações criminosas, com destaque especial para o Primeiro Comando da Capital – PCC – que aumenta a cada dia o número de soldados dispostos a morrer e matar por uma posição de destaque dentro da organização. Mais drogas, mais dinheiro, mais corrupção, mais crimes e, obviamente, mais insegurança social.

O Brasil, além de se destacar como o principal mercado consumidor de entorpecentes da América do Sul, possui importante papel na distribuição das drogas para grandes centros consumidores em todo o mundo sem, no entanto, ter capacidade de produção relevante de cocaína ou maconha (UNODC, 2010; 2015). Assim, para que os grupos mantenham sua estrutura negocial, é preciso facilitar o escoamento da droga dos principais produtores mundiais de cocaína – Colômbia, Peru e Bolívia – e do maior produtor de maconha da América do Sul – Paraguai – até as grandes cidades brasileiras, para seu consumo ou envio ao exterior (UNODC, 2015). Para isso, utilizam a imensa fronteira seca existente entre o Brasil e seus vizinhos sul americanos, que facilitam o esquema criminoso e dificultam o trabalho de fiscalização dos órgãos responsáveis pela segurança pública.

Tentativas de intervenção da esfera federal não surtiram, até hoje, efeitos tangíveis, que dessem conta de fazer frente ao avanço do tráfico de armas e drogas. Essa dificuldade

encontrada no enfrentamento dos crimes transnacionais¹ é demonstrada por relatório do Tribunal de Contas da União – TCU, apresentado em 2014, que apontou com grande veemência a inércia estatal na atividade de segurança nas fronteiras do país. Dentre vários apontamentos e orientações importantes, o TCU destaca em seu relatório a pouca quantidade de recursos humanos para a tarefa de segurança de fronteira (BRASIL, 2014d).

Diante dessa lógica negocial do tráfico de drogas, o uso das rodovias federais do Mato Grosso do Sul – MS revela ser a principal forma utilizada para a circulação de drogas, o que se comprova pelos números de apreensões realizadas nos últimos anos, além dos fortes indícios do fortalecimento estrutural do PCC no Paraguai, notadamente na cidade de Pedro Juan Caballero (BRASIL, 2017e; RIBEIRO, 2017). Considerado como o maior corredor do tráfico de drogas da América do Sul (MELO, 2017), a escolha se deve por várias razões, com destaque para a estratégica posição geográfica do Estado, que faz fronteira Bolívia e Paraguai, além de divisas com Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso. A Figura 1 apresenta o posicionamento estratégico do Estado, algumas de suas rodovias –federais e estaduais– destacadas em vermelho, além das divisas e fronteiras do Estado do Mato Grosso do Sul, permitindo compreender a complexidade do problema.

¹ Nesta pesquisa será utilizado o termo “transnacional”, em vez de “de fronteira” para expressar atividades que ultrapassem os limites das fronteiras de um país, possuindo o mesmo significado de “transfronteiriço” (PRIBERAM, 2017). A escolha se justifica devido ao fato dos crimes transnacionais não ocorrerem necessariamente na fronteira, possuindo muitas vezes origem e destino em locais muito distantes desta. Observa-se ainda, que o termo “transfronteiriço” associado constantemente à prática criminosa acaba por macular a imagem da fronteira brasileira, dando uma conotação preconceituosa de local vil e desprezível.

Figura 1: Divisas e fronteiras do Mato Grosso do Sul



Fonte: Mapas Brasil (2017)

O crime organizado encontra resistência na atuação de órgãos de segurança que desenvolvem seu trabalho na fronteira, com destaque para a Polícia Rodoviária Federal – PRF que, responsável pela apreensão de cerca de 650 toneladas de drogas entre 2010 e 2015 e por 81% de toda a maconha apreendida no Brasil em 2014 (UNODC, 2015 e BRASIL, 2017e). No MS a força de trabalho disponível foi responsável, no primeiro semestre de 2017, por 51% de toda a maconha apreendida pelo Órgão no país, o que demonstra a importância do estado para a PRF no combate ao tráfico de drogas, apreensões que influenciam diretamente o contexto da violência urbana brasileira.

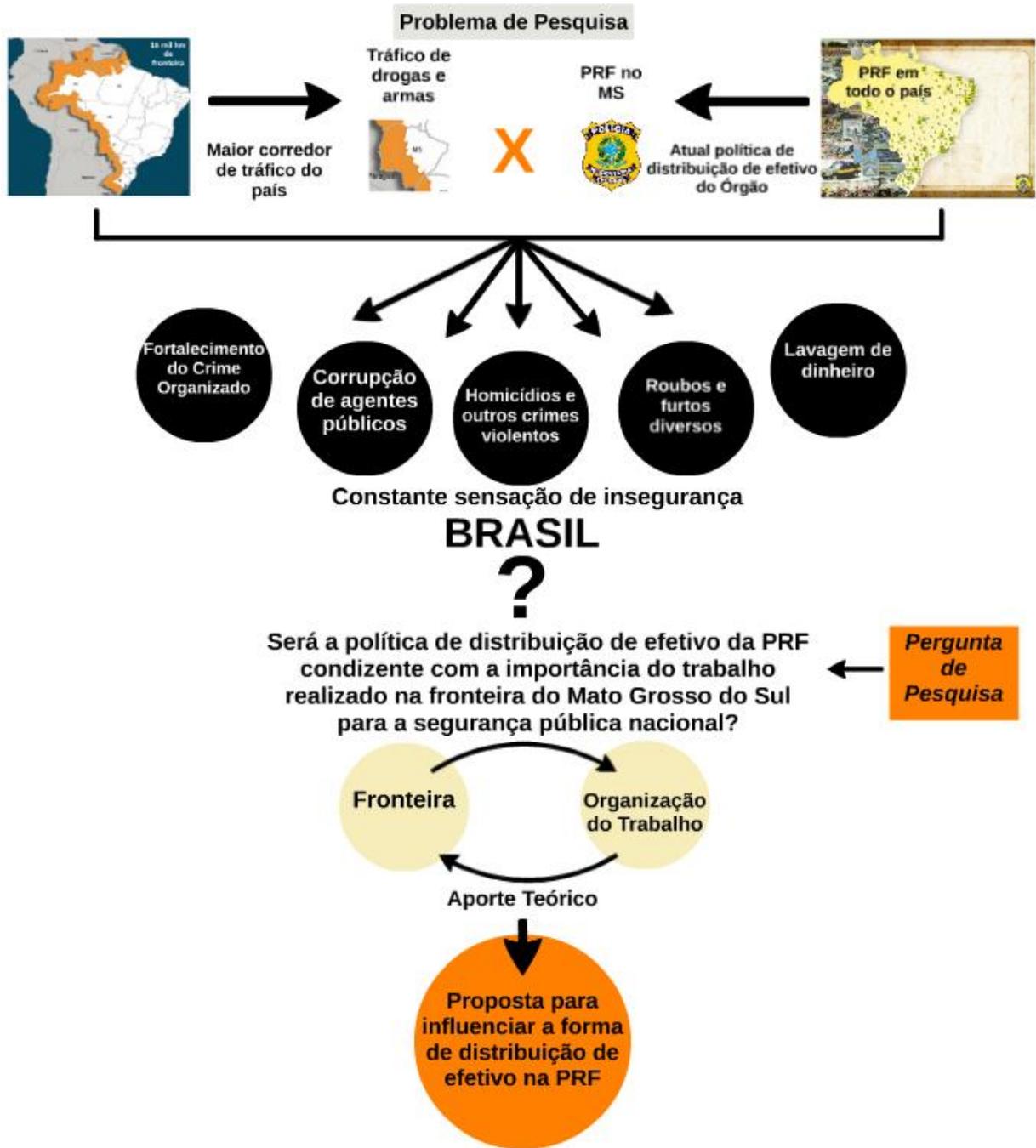
Os números obtidos no Mato Grosso do Sul aparentam não configurar reflexo de uma atenção especial do Órgão à Unidade Regional do Estado, mas sim à estrutura criminal

estabelecida que utiliza as rodovias do MS como principal rota para o escoamento de drogas do local de produção até seu mercado consumidor (MELO, 2017; BRASIL, 2017e). Tal afirmação é devida após observação dos critérios hoje utilizados pelo Órgão para organização, lotação e redistribuição de servidores entre os Estados. Não há, entre os indicadores considerados para a movimentação de servidores, nenhum que seja capaz de privilegiar ou diferenciar estados de fronteira dos demais, provocando o questionamento sobre efetividade² da política de distribuição de recursos humanos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal – DPRF, frente ao importante e relevante desafio da redução da criminalidade no país.

Para uma melhor visualização da estrutura do trabalho, o problema e pergunta de pesquisa, bem como o aporte teórico utilizado, foi elaborada a Figura 2.

² Entende-se por efetividade a capacidade de uma política pública em trazer resultados efetivos aos cidadãos (ABRUCIO, 2007). Diferente dos conceitos de eficiência e eficácia, efetividade em políticas públicas de segurança seria, por exemplo, “reduzir a criminalidade, e não multiplicar presídios” (ABRUCIO, 2007, p.82).

Figura 2: Problema de Pesquisa



Fonte: Elaborado pelo Autor

Considerando os aspectos apresentados, a pergunta de pesquisa que pretende responder nesse Trabalho de Conclusão de Curso (TCF) é: Será a política de distribuição de efetivo da PRF condizente com a importância do trabalho realizado na fronteira do Mato Grosso do Sul para a segurança pública nacional?

1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

1.2.1 Objetivo geral

Como forma de responder à pergunta de pesquisa, este estudo tem como objetivo geral analisar o atual quadro da força de trabalho da Polícia Rodoviária Federal no Mato Grosso do Sul e seus reflexos para a segurança pública nacional.

1.2.2 Objetivos específicos

O objetivo geral será atingido a partir da operacionalização dos seguintes objetivos específicos:

- a) analisar a relação dos crimes transnacionais e a violência urbana do país;
- b) descrever a atual política de distribuição de efetivo da PRF;
- c) caracterizar a importância da PRF do MS no enfrentamento dos crimes transnacionais;
- d) propor critérios para distribuição de servidores na PRF que considerem as características e relevância do trabalho realizado na região de fronteira para a segurança pública.

1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

Quando analisamos o cenário do combate ao tráfico de drogas pela Polícia Rodoviária Federal – PRF, o Estado do MS apresenta resultados expressivos. No ano de 2015, a PRF do MS foi responsável pela apreensão de cerca de 65% de toda a maconha apreendida pela PRF no país, o equivalente à 170 toneladas da droga (BRASIL, 2017e). Os dados contidos nos relatórios operacionais do órgão apontam também que, em relação à cocaína, as 8 toneladas apreendidas corresponderam à 76% da apreensão da droga realizada pelo Órgão, porcentagem semelhante às apreensões de cigarros contrabandeados no mesmo período. Também em, 2015, a cada 4 maços do produto apreendido no país, 3 foram no MS (BRASIL, 2017e).

Essas informações suscitam um aprofundamento no estudo sobre os indicadores e fatores que cercam tais números. Há mais policiais rodoviários no Mato Grosso do Sul? Os números são resultados de uma política nacional de fronteira efetiva, consequência de ações coordenadas com outros órgãos de segurança? Há alguma característica nessa região que a diferencie das demais ou é a PRF em outros estados que se mostra incapaz de demonstrar resultados equivalentes?

Nota-se uma escassez de estudos anteriores relacionados a esse assunto, restritos aos poucos trabalhos acadêmicos e reportagens jornalísticas. Ainda, maior contribuição é dada por relatórios encomendados pela Organização das Nações Unidas – ONU, faculdades diversas e Organizações não governamentais - ONG's, porém, sem uma visão mais próxima do enfrentamento diário aos crimes e à violência. Não são encontrados estudos anteriores sobre a atuação da PRF na fronteira do MS, ou atuação similar por outro órgão policial, o que fomenta a curiosidade e desejo em preencher importante lacuna.

Pela pesquisa, serão disponibilizadas aos gestores e tomadores de decisão da PRF novas informações, inferências e conclusões sobre a relevância do trabalho realizado na fronteira do país e suas implicações para a segurança de toda a população brasileira. Assim, acredita-se permitir que sejam decididos os caminhos institucionais com bases mais sólidas, em busca da consecução da missão institucional anteriormente já estabelecida: “Garantir segurança com cidadania nas rodovias federais e áreas de interesse da União” (BRASIL, 2014c, s/p)

Também, o trabalho possibilitará demonstrar e reforçar as dificuldades enfrentadas pelos policiais que realizam o combate aos crimes transnacionais, hoje dominados pelo crime organizado brasileiro. Assim, o trabalho proporciona aos dirigentes um olhar diferenciado às regionais localizadas em região de fronteira, especialmente àquela localizada no Mato Grosso do Sul.

Para que seja possível atingir os objetivos já apresentados, será feita uma breve apresentação da Polícia Rodoviária Federal, possibilitando a familiaridade do leitor com as informações advindas posteriormente. Após, na revisão da literatura disponível sobre o tema, será abordado o tema “fronteira”, com apresentação de conceitos e políticas públicas específicas. Aqui, descreve-se a fronteira sob a ótica criminal, especialmente em relação ao tráfico de armas e drogas, com destaque para o uso das rodovias do Mato Grosso do Sul no tráfico de entorpecentes. Por fim, através do tema “organização do trabalho”, é dada ênfase à política de distribuição de efetivo adotada pela PRF e como ela se reflete no MS. Os procedimentos metodológicos serão descritos então, seguidos pela apresentação, análise e discussão dos dados obtidos, sendo que as considerações finais encerram o trabalho.

1.4 O *LOCUS* DO ESTUDO - A PRF NO MATO GROSSO DO SUL

Para que seja possível a ambientação com alguns termos e dados específicos que dizem respeito ao Órgão aqui estudado, permitindo o entendimento sobre a constituição, forma de organização e competências legais, faz-se necessária uma breve apresentação sobre segurança pública e a posição do Órgão na estrutura administrativa de segurança do aparelho estatal. Segue-se a isso uma descrição pormenorizada do órgão, e então uma apresentação do *locus* onde ocorre o desenvolvimento principal deste trabalho, qual seja a Unidade Regional da PRF em Mato Grosso do Sul.

1.4.1 Segurança Pública e PRF

Ao se realizar um levantamento sobre as obras acadêmicas disponíveis sobre o tema “segurança pública”, percebe-se uma maioria de autores referindo-se ao tema sob o prisma social, especialmente ligados ao papel da polícia no recente período democrático do país, sobre a necessidade de ser repensado o papel repressor dos organismos policiais, maculados pela imagem desenhada do desempenho estatal no período militar. Nessas obras, predomina o prisma político, econômico, psicossocial, científico-tecnológico, cultural ou social, aspectos que influenciam decisivamente as relações entre os indivíduos e o grau de segurança estabelecido nessas relações. Aqui, porém, será estudada a conduta ativa e reativa do Estado frente à violência nas cidades e aos crimes a ela relacionados, com destaque especial à repressão policial realizada na região de fronteira, local de entrada dos “combustíveis” que alimentam o maquinário criminal que hoje atormenta a sociedade brasileira.

Assim, foi realizada uma análise dos principais traços da segurança pública, desde a percepção sobre a relevância social dos graves índices da violência, até o processo de execução das intenções estatais em reduzir os crimes, efetivadas pelas políticas públicas de segurança. Neste contexto, é importante uma retrospectiva sobre os principais projetos, programas e ações realizadas pelo governo federal nas últimas décadas, que permitirão um melhor entendimento sobre a importância do trabalho realizado na fronteira do país, no enfrentamento aos crimes transnacionais.

Interessante que inicialmente seja pontuada a diferença entre as concepções de **segurança** e **segurança pública**. Aqui trataremos o conceito de **segurança** como aquele ligado à defesa da pátria, previsto no Art.142 da Constituição Federal e de responsabilidade das Forças Armadas (BRASIL, 2012c). Portanto, o conceito de segurança abrange o caráter tradicional de confrontação entre nações, mediante possíveis ameaças de outras comunidades políticas, resumido também como defesa externa. Com o passar do tempo, diante das demandas criadas pelo desenvolvimento das sociedades, o caráter de segurança assumiu outros vieses, podendo assumir o seguinte conceito:

Segurança é a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais (BRASIL, 2012c, s/p).

Para discussão das ações do Estado na região de fronteira devemos ir adiante do caráter territorial e pátrio do conceito de segurança, relacionado à soberania do país, analisando também a segurança do cidadão em suas atividades diárias, no exercício da cidadania e na convivência dos seus pares, como membro formador da sociedade civil. Nesse sentido o Estado é, portanto, a entidade coletiva à qual se atribui a provisão de segurança para os indivíduos residentes em uma comunidade política (BRASIL, 2017k).

O Tema de **segurança pública**, deve ser considerado de um ponto de vista sistêmico, abrangendo uma série de ações públicas ligados aos mais diversos temas sociais, que objetivam a proteção do indivíduo e da coletividade. Para que seja possível realizar um estudo coerente deve-se ultrapassar uma análise singular dos conceitos legais sobre o dever do Estado e seus órgãos componentes. É preciso que se tenha uma visão ampla sobre as mais diversas características e abrangência das ameaças à segurança social.

Neste sentido, a segurança pública se apresenta hoje como assunto de interesse de todos, prioridade para cidadãos que buscam pelo Estado ou por meios próprios, reivindicar a segurança individual e coletiva. É vista, portanto, como um processo sistêmico porque envolve uma série de conhecimentos e competências dos poderes constituídos, alcançando a sociedade organizada, visando, além da segurança, a aplicação da justiça na punição, recuperação e tratamento dos que violam a lei, garantindo direitos e cidadania a todos (BENGOCHEA, 2004). Diante de tal amplitude, o tema segurança pública se torna preocupação dos governantes de todo o mundo e se constitui como política de prioridade constante das agendas governamentais.

Seria desafio imenso procurar estabelecer neste trabalho relação causal entre todas as áreas governamentais envolvidas no processo de busca pela garantia da segurança pública e, mesmo se assim fosse, haveria o risco de serem deixados de lado aspectos importantes do poder público que contribuem para a redução da insegurança. Desse modo, será analisada a atuação do Estado na busca pela segurança imediata, pela mitigação da criminalidade, ação realizada pelos Órgãos policiais em uso das mais diversas atribuições.

Para que se entenda a abrangência do tema, é necessário pontuar que existem alcances e competências definidas para cada ente federativo na promoção da ordem pública. No contexto de aumento dos índices de crimes violentos, para ações amplas e significativas, é necessário que haja cada vez mais o envolvimento de todos os entes federados, e também da sociedade civil. Esse importante envolvimento é expresso na Constituição Federal, no caput de seu artigo 144:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
 I – polícia federal;
 II – **polícia rodoviária federal**;
 III – polícia ferroviária federal;
 IV – polícias civis;
 V – polícias militares e corpos de bombeiros militares. (BRASIL, 1988, **grifo nosso**)

Verifica-se que, além de envolver os entes federais e estaduais, a carta magna atribui a responsabilidade da segurança pública a todos os membros da sociedade, via participação social na concepção e no acompanhamento das políticas públicas sobre o tema. Há ainda a participação das guardas municipais, prevista no mesmo artigo, inc.IV, §8º: “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.” (BRASIL, 1988).

É, portanto, dever e responsabilidade de todos a busca pela segurança pública, seja sociedade, município, estados e união. Mesmo sendo diária a tarefa de prevenção e enfrentamento à criminalidade, a segurança pública deve ser pensada e implementada pelo estado de forma planejada, envolvendo os cidadãos no processo de formulação das políticas que apresentem os reais anseios sociais, visando um aumento potencial na chance de sucesso da ação. Essa transformação realizada pelo Estado do desejo social em ação deve ter como resultado uma política pública de segurança. Algumas políticas de segurança serão analisadas e receberão especial atenção em 2.1.3.

1.4.1.1 Breve Histórico da Polícia Rodoviária Federal

A Polícia Rodoviária Federal é uma Instituição que foi criada 24 de julho de 1928, no governo do então presidente Washington Luiz, pelo do Decreto nº 18.323. O primeiro nome do Órgão foi “Polícia das Estradas”, que teve seu quadro de servidores criado em 23 de julho de 1935, chamados Inspectores de Tráfego. Àquela época havia vinculação ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, que antes de 1945 era denominado Comissão Nacional de Estradas de Rodagem (BRASIL, 2017b).

Pouco mais de 50 anos depois, a Polícia Rodoviária Federal foi integrada ao Sistema Nacional de Segurança Pública, recebendo a atribuição legal de exercer o patrulhamento ostensivo das rodovias federais, conforme o Art. 144 da Constituição Federal de 1988. Não menos importante foi a mudança da PRF dos quadros do DNER para o Ministério da Justiça – MJ, em 1990, quando recebeu a denominação de Departamento de Polícia Rodoviária Federal (BRASIL, 2017b).

Compondo atualmente a estrutura do Ministério da Justiça, conforme demonstrado na Figura 3, divide com outros Órgãos da União a responsabilidade de realizar ações repressivas de segurança pública, na esfera federal:

Figura 3: Órgãos do Ministério da Justiça que realizam segurança pública



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Brasil (2017)

As principais características da PRF na atualidade são resultado de construções com base em suas atribuições legais, diversas e numerosas, dando ao órgão um amplo alcance na promoção de segurança e prestação de serviços importantes ao cidadão brasileiro.

1.4.1.2 Atribuições e competências

São três os principais documentos legais que refinam as competências e atribuições da PRF: a Constituição Federal de 1988, a Lei 9.503/97 que define o Código de Trânsito Brasileiro – CTB e o Decreto nº 1655/95, que serão apresentados em obediência à hierarquia das normas³. A constituição Federal define a atribuição do Órgão em seu Art. 144:

³ A hierarquia das normas é a graduação da autoridade das normas, por regras hierárquicas. Proposta inicialmente por Hans Kelsen, pode ser ilustrada pela chamada “Pirâmide de Kelsen” e possui a seguinte composição, da maior à menor hierarquia: Constituição Federal, Emenda à Constituição, Leis complementares, Leis ordinárias, Leis delegadas e Medidas Provisórias (Canal Forense, 2016).

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

[...] II – polícia rodoviária federal;

[...] §2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais (BRASIL, 1988)

A Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro, trouxe em seu Art. 20 as principais competências do Órgão:

Art. 20. Compete à Polícia Rodoviária Federal, no âmbito das rodovias e estradas federais:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

II - realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros;

III - aplicar e arrecadar as multas impostas por infrações de trânsito, as medidas administrativas decorrentes e os valores provenientes de estada e remoção de veículos, objetos, animais e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas;

IV - efetuar levantamento dos locais de acidentes de trânsito e dos serviços de atendimento, socorro e salvamento de vítimas;

V - credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de carga indivisível;

VI - assegurar a livre circulação nas rodovias federais, podendo solicitar ao órgão rodoviário a adoção de medidas emergenciais, e zelar pelo cumprimento das normas legais relativas ao direito de vizinhança, promovendo a interdição de construções e instalações não autorizadas;

VII - coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre acidentes de trânsito e suas causas, adotando ou indicando medidas operacionais preventivas e encaminhando-os ao órgão rodoviário federal;

VIII - implementar as medidas da Política Nacional de Segurança e Educação de Trânsito;

IX - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;

X - integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários de condutores de uma para outra unidade da Federação;

XI - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio, quando solicitado, às ações específicas dos órgãos ambientais (BRASIL, 1997, s/p).

O Decreto 1.655, de 03 de outubro de 1955, define também as competências do Órgão:

Art. 1º À Polícia Rodoviária Federal, órgão permanente, integrante da estrutura regimental do Ministério da Justiça, no âmbito das rodovias federais, compete:

I - realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, a incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros;

II - exercer os poderes de autoridade de polícia de trânsito, cumprindo e fazendo cumprir a legislação e demais normas pertinentes, inspecionar e fiscalizar o trânsito, assim como efetuar convênios específicos com outras organizações similares;

III - aplicar e arrecadar as multas impostas por infrações de trânsito e os valores decorrentes da prestação de serviços de estadia e remoção de veículos, objetos, animais e escolta de veículos de cargas excepcionais;

IV - executar serviços de prevenção, atendimento de acidentes e salvamento de vítimas nas rodovias federais;

V - realizar perícias, levantamentos de locais boletins de ocorrências, investigações, testes de dosagem alcoólica e outros procedimentos estabelecidos em leis e regulamentos, imprescindíveis à elucidação dos acidentes de trânsito;

VI - credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de cargas indivisíveis;

VII - assegurar a livre circulação nas rodovias federais, podendo solicitar ao órgão rodoviário a adoção de medidas emergenciais, bem como zelar pelo cumprimento das normas legais relativas ao direito de vizinhança, promovendo a interdição de construções, obras e instalações não autorizadas;

VIII - executar medidas de segurança, planejamento e escoltas nos deslocamentos do Presidente da República, Ministros de Estado, Chefes de Estados e diplomatas estrangeiros e outras autoridades, quando necessário, e sob a coordenação do órgão competente;

IX - efetuar a fiscalização e o controle do tráfico de menores nas rodovias federais, adotando as providências cabíveis contidas na Lei nº 8.069 de 13 junho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

X - colaborar e atuar na prevenção e repressão aos crimes contra a vida, os costumes, o patrimônio, a ecologia, o meio ambiente, os furtos e roubos de veículos e bens, o tráfico de entorpecentes e drogas afins, o contrabando, o descaminho e os demais crimes previstos em leis.

Art 2º O documento de identidade funcional dos servidores policiais da Polícia Rodoviária Federal confere ao seu portador livre porte de arma e franco acesso aos locais sob fiscalização do órgão, nos termos da legislação em vigor, assegurando - lhes, quando em serviço, prioridade em todos os tipos de transporte e comunicação (BRASIL, 1995, s/p).

Nesta pesquisa serão ainda feitas referências às normas internas, como Portarias, Instruções Normativas, Manuais, Memorandos e Relatórios, quando será tratada a organização do órgão de forma mais detalhada.

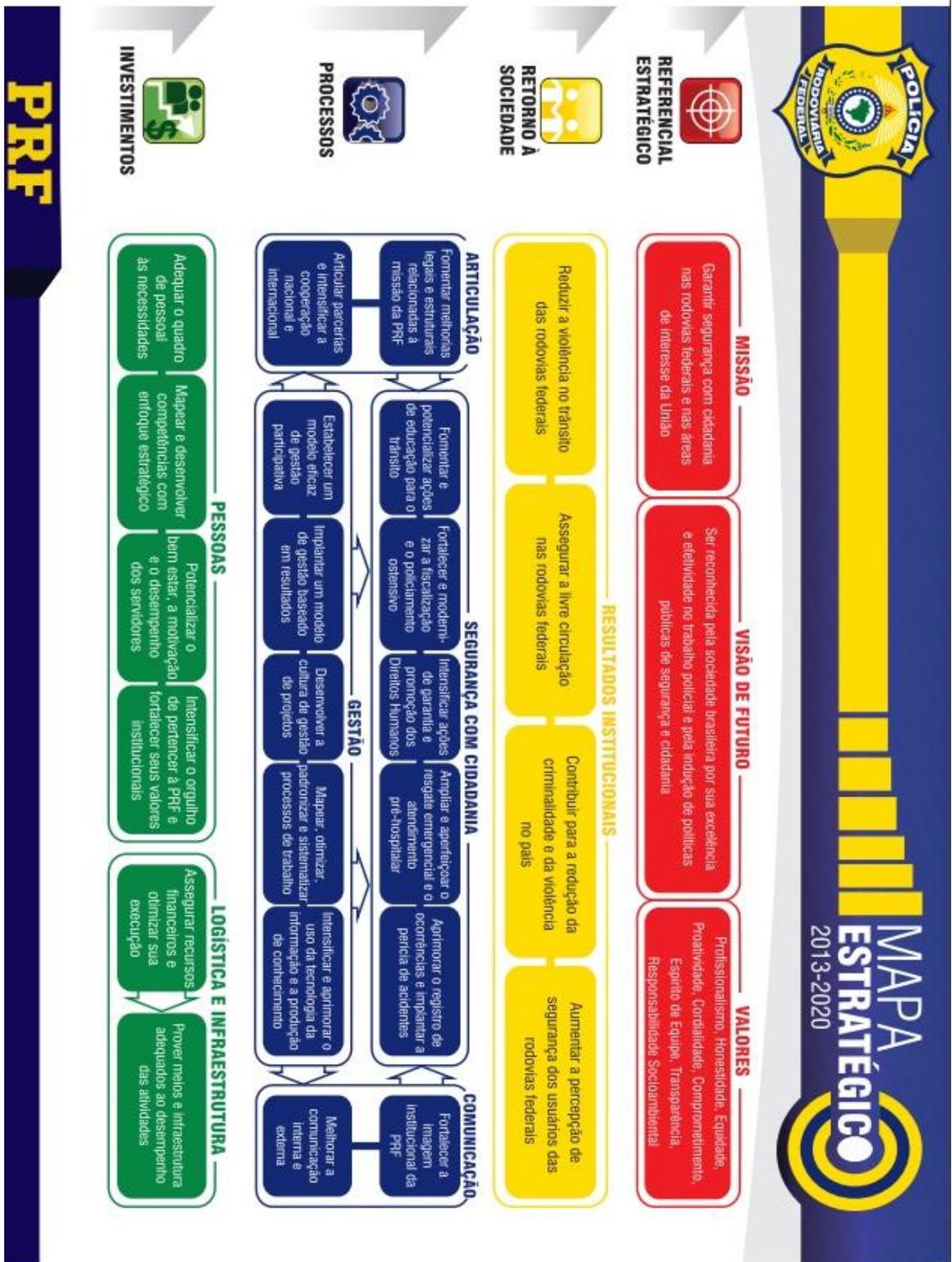
1.4.1.3 Organograma e estratégia da PRF

A PRF está presente em todo o território nacional, sendo que há a Sede Nacional, que é a unidade administrativa central e outras 27 Superintendências Regionais, uma em cada unidade da Federação. A organização interna do Órgão, sua estrutura, competência das unidades, atribuições dos dirigentes são definidas pelo Regimento Interno do DPRF, instituído pela Portaria do Ministério da Justiça – MJ nº1375/2007 e modificada pela Portaria MJ nº 432/2016.

O dirigente máximo do Órgão é denominado Diretor Geral, que é responsável por administrar as Coordenações Gerais e as Superintendências Regionais, que possuem como dirigentes os Superintendentes Regionais. Para que seja possível um alinhamento nas ações entre a Direção Geral e as Superintendências, foi instituído o Plano Estratégico da Polícia Rodoviária Federal 2013-2020, pela Portaria nº 028-DG, de 12 de fevereiro de 2014. O Plano é resultado de um diagnóstico estratégico da PRF em todo o país, que permitiu estabelecer um caminho único para tão complexas e relevantes realidades locais.

A Portaria 028/2014 traz em seu anexo II o Memorial Descritivo dos resultados e objetivos definidos pelo Plano, resumidos em uma representação gráfica que visa à facilitação de sua comunicação e disseminação, denominada Mapa Estratégico 2013-2020, representado na Figura 4.

Figura 4: Mapa Estratégico da Polícia Rodoviária Federal 2013-2020



Fonte: BRASIL (2014c)

O Mapa apresenta as quatro principais perspectivas da estratégia do Órgão para o período, as quais devem nortear as decisões estratégicas, planos táticos e ações operacionais da PRF. Destaca-se a perspectiva Referencial Estratégico, composta pela visão e os valores institucionais, além da missão do Órgão, assim definida: “**Garantir segurança com cidadania das rodovias federais e nas áreas de interesse da União**” (BRASIL, 2014c, p.02).

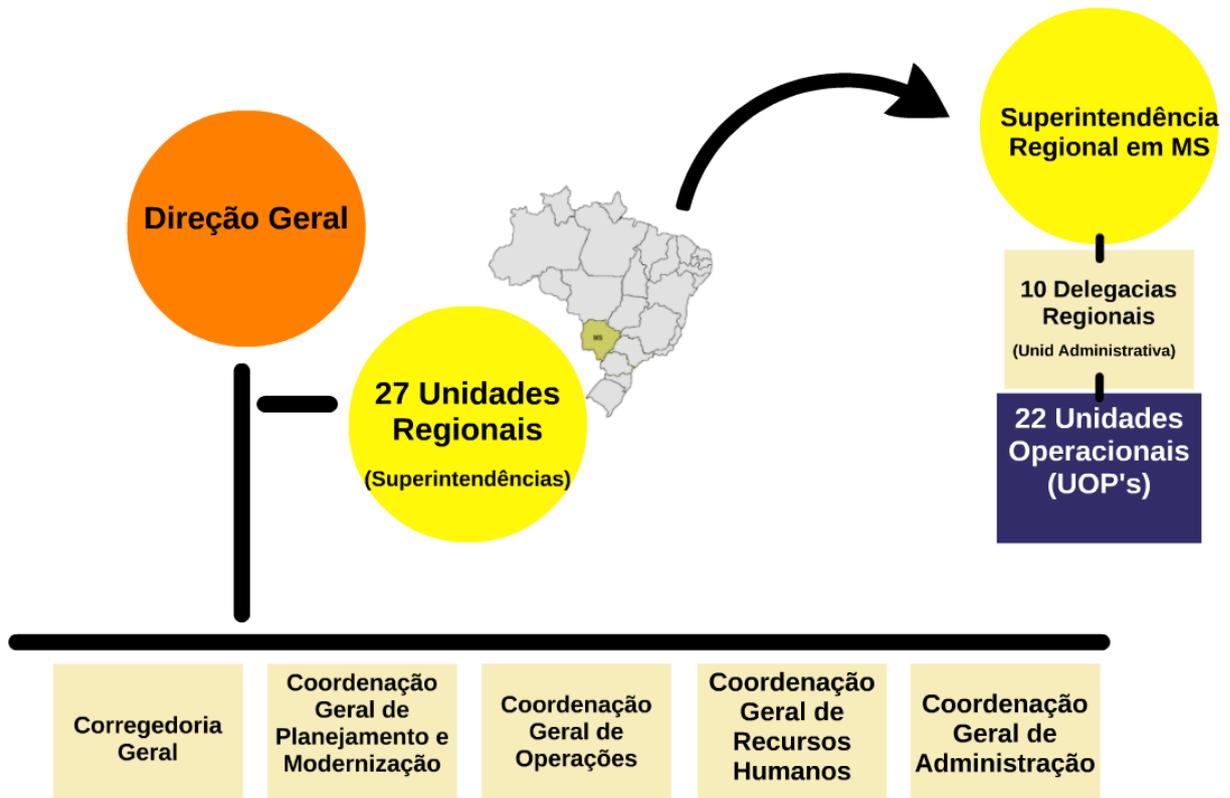
Não menos importante e extremamente relevante para o trabalho é a perspectiva Investimentos Estratégicos, que são os recursos investidos pela sociedade na organização, necessários para que esta possa gerir e executar suas atividades da forma mais adequada – Processos Estratégicos, transformando esses investimentos em resultados sociais efetivos – Retorno à Sociedade. Diante dessa perspectiva, relacionada ao quadro de pessoal, a PRF apresenta como objetivo: “Adequar o quadro de pessoal às necessidades”(BRASIL, 2014c, p.32). Para tanto, a organização estabeleceu que devem ser adotadas as seguintes medidas de gestão de pessoal, simultânea e continuamente:

- buscar a contratação de novos servidores, de forma a suprir não só as vacâncias, mas também o déficit geral de pessoal;
- **aprimorar os processos de lotação, remanejamento e recrutamento de servidores, de forma que a alocação destes esteja cada vez mais adequada frente à demanda**, bem como que esta alocação caminhe continuamente para o atendimento dos interesses da Administração e dos próprios servidores;
- terceirizar ao máximo atividades acessórias do órgão, conforme conveniência técnica e operacional, bem como conforme legislação e diretrizes governamentais;
- revisar e otimizar processos de trabalho, incluindo a aplicação de novas tecnologias e de métodos mais “enxutos” de execução das atividades.(BRASIL, 2014, p.32, **grifo nosso**)

Percebe-se o compromisso do Órgão junto às demandas sociais, buscando reduzir ao máximo a diferença entre o número ideal e real de servidores.

A Sede Nacional tem o organograma resumido conforme apresentado da Figura 5, que representa também a organização básica de uma Unidade Regional. Algumas divisões e núcleos foram suprimidos do organograma da Sede Nacional por não possuírem relevância para a presente pesquisa.

Figura 5: Organograma resumido do DPRF e Unidade Regional do MS



Fonte: Elaborado pelo Autor, a partir de BRASIL (2017D).

Mesmo diante da necessidade de alinhamento das Unidades Regionais com a Direção Geral, definido pelo Plano Estratégico, há certa autonomia em seu funcionamento, que se deve especialmente às diferentes características e necessidades regionais. A Regional do Mato Grosso do Sul é uma das 27 Unidades administrativas do DPRF e possui organização semelhante às demais Unidades Regionais.

1.4.1.4 A PRF no MS

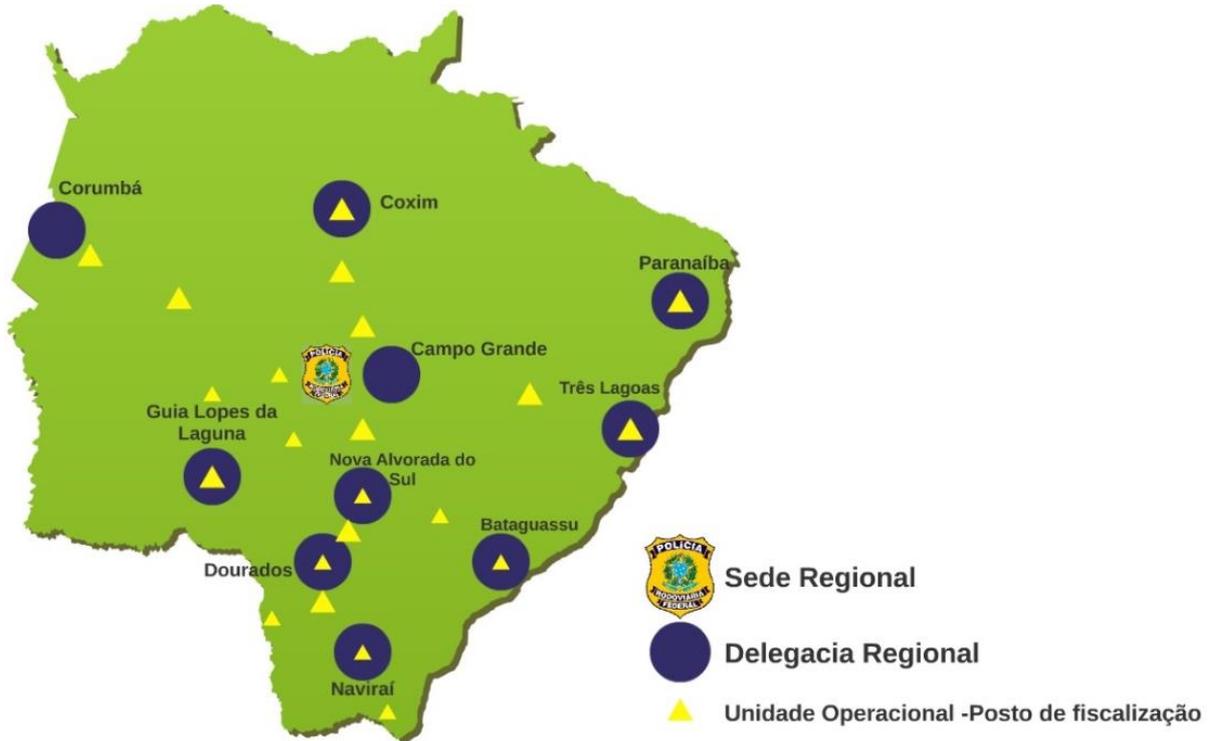
O estado do Mato Grosso do Sul possui 1.517 km de fronteiras internacionais, sendo 1.131km com o Paraguai e 386 km com a Bolívia (SILVA NETO, 2016). Ainda, possui divisas territoriais com os Estados de Minas Gerais, Mato Grosso, Goiás, São Paulo e Paraná. Essas informações comprovam a importância econômica e política estratégicas do Estado, que possui

rodovias federais e estaduais que permitem a conexão entre tais estados e países. Por consequência, o Estado também se torna estratégico para a criminalidade, com rotas para o escoamento de drogas, armas e outros produtos ilícitos.

O trabalho da PRF no Estado consiste no patrulhamento de cerca de 3.671 quilômetros de rodovias federais, sendo que para isso a instituição se organiza em Unidades Administrativas e operacionais, conforme demonstra a Figura 6 (BRASIL, 2017d). A Sede Regional é a unidade administrativa central, localizada na cidade de Campo Grande e responsável pelo funcionamento administrativo da PRF no Estado, possuindo em seus quadros policiais rodoviários federais, servidores administrativos, funcionários contratados e estagiários. Possui áreas internas denominadas Seções e Núcleo administrativos, que foram suprimidos da figura por não trazerem relevância ao estudo.

A gestão administrativa no Estado é desconcentrada em outras 10 subunidades denominadas Delegacias Regionais, distribuídas geograficamente com o objetivo de facilitar a operacionalização das Unidades Operacionais – UOP's, conforme demonstra a Figura 6. Cada Delegacia possui as UOP's sob sua responsabilidade e um trecho sob sua circunscrição. Assim, para o atendimento a acidentes, controle do trânsito, fiscalização e enfrentamento a criminalidade, toda a malha viária federal no Estado encontra-se sob a responsabilidade dessas Unidades Operacionais da PRF.

Figura 6: Distribuição da estrutura organizacional da PRF no MS



Fonte: Elaborado pelo Autor, a partir de BRASIL (2017d).

O serviço operacional realizado pelo policial tem como base a Unidade Operacional - UOP. Essa unidade funciona de forma ininterrupta, na qual as equipes de policiais em serviço se alternam em plantões, definidos por escala específica. No MS a escala de plantão utilizada atualmente é a de 24 h por 72 h⁴.

O caso a ser estudado refere-se ao trabalho realizado pelos Policiais Rodoviários Federais em serviço no Estado do Mato Grosso do Sul. A composição dessas unidades pelos recursos humanos do Órgão no Estado, bem como os serviços realizados rotineiramente pelos policiais do Órgão são temas que serão discutidos com profundidade durante o estudo da Organização do Trabalho na PRF, em 2.2.

⁴ 24 horas trabalhadas por 72h de folga. Algumas Delegacias frequentemente testam escalas alternativas buscando dar mais eficiência ao trabalho policial e contornar o reduzido efetivo disponível.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Para subsidiar a pesquisa e permitir o alcance dos objetivos pré-concebidos, foram selecionados temas considerados fundamentais e com complementação mútua. Após entendermos o papel do Estado na responsabilidade constitucional sobre a segurança do indivíduo e da coletividade, faz-se necessário entender o significado da fronteira no contexto de segurança e os crimes que ultrapassam os limites nacionais entre os países da América do Sul. Em seguida é apresentado o destaque da PRF como órgão que realiza o enfrentamento ao crime organizado. Por fim, a forma como a PRF se organiza nesse espaço completa o quebra-cabeça teórico que permite uma análise sobre a efetividade da atuação do Estado na fronteira, feita por essa instituição policial.

2.1 FRONTEIRA NO CONTEXTO DA SEGURANÇA PÚBLICA

A dimensão das fronteiras do Brasil tornam o desafio da fiscalização e controle do trânsito de pessoas, veículos e mercadorias tarefa praticamente incomparável em nível mundial. Quinto maior país do mundo em área territorial, possui praticamente 50% de todo o território da América do Sul e uma população que ultrapassou, recentemente, os 200 milhões de habitantes. Possui um litoral de mais de 7,3 mil km e uma fronteira terrestre de cerca de 16 mil km. Os 11 estados e 588 municípios situados em região de fronteira tornam a necessidade de coordenação entre os órgãos responsáveis pela segurança pública tarefa muito difícil (BRASIL, 2011b). A conceituação e apresentação da legislação se tornam imprescindíveis para entendermos a complexidade da missão do Estado de fazer segurança pública na região.

2.1.1 Conceito, Legislação e Aspectos Gerais

Os conceitos de fronteira encontrados no dicionário “Zona de território imediata à raia que separa duas nações” ou ainda “linha divisória”(PRIBERAN, 2017, s/p), certamente não são suficientes para dar definição à quantidade de peculiaridades carregadas por essa região que mescla culturas, comportamentos e valores. Naturalmente, por terem sido povoadas muito depois do início da colonização no país, as áreas próximas à linha de fronteira com outros países possuem um menor nível de desenvolvimento econômico e mercantil, além de estarem expostas às variadas influências estrangeiras. No caso do Brasil, a fronteira com todos os outros países

da América do Sul, a exceção do Chile e Equador, garante uma complexidade considerável ao se definir políticas públicas para a região. Ainda, conforme Amorim (2012), “[...] a área de fronteira se caracteriza por uma descontinuidade, administrativa e social, razão pela qual exige análise cuidadosa e complexa das relações cotidianas sociais, comerciais e econômicas.” (p.14).

Conforme estabelecido pela Constituição em 1988, as zonas próximas às fronteiras territoriais no Brasil estão sujeitas a condições especiais, definidas também por um arcabouço legal estabelecido ao longo dos anos de história no país, desde o Império até os dias atuais.

Percebe-se a importância do tema diante da quantidade de normativos existentes, que tratam dos mais diversos temas relacionados a linha de fronteira e a região próxima a esse marco. O Quadro 1 apresenta um histórico da legislação que envolve o tema:

Quadro 1: Arcabouço Normativo sobre Fronteira

Ano	Norma	Assunto
1850	Lei 601	Dispõe sobre as terras devolutas do Império
1937	CF/37	Faixa de Fronteira-150km
1946	Decreto-Lei 9.760	Dispões sobre bens imóveis da União
1955	Lei 2.597 (Revogada pela Lei 6.634/79)	Zonas indispensáveis à Defesa do País
1964	Lei 4.504	Estatuto da terra
1966	Lei 4.947	Normas do Direito Agrário
1970	Decreto-Lei	Conselho de segurança Nacional
1975	Decreto-Lei 1.414	Terras devolutas em “Faixa de Fronteira”
1979	Lei 6.739	Matrícula e Registro de Imóveis Rurais
1979	Lei 6.634 (regulamentada pelo Decreto 85.064/1980)	Dispões sobre “Faixa de Fronteira”
1987	Decreto-Lei 2.375 (Revoga o DL 1.164/71)	Dispões sobre terras públicas, incluindo as situadas em Faixa de Fronteira
1991	Lei 8.183	Conselho de Defesa Nacional
1993	Lei 8.629	Regulamentação da Reforma Agrária
1998	Lei 9.614 (regulamentada pelo Decreto 5.144/2004)	Lei do Abate
1998	Lei 9.649	Organização da Presidência da República e dos Ministérios
1999	Lei 9.871	Estabelece prazo para as ratificações e alienações de terras feitas pelos Estados na Faixa de Fronteira”
1999	Lei Complementar 097(alterada pelas LC 117/2004 e 136/2010)	Emprego das Forças Armadas
2007	Decreto 6.047	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
2010	Decreto s/n	Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira-CDIF
2011	Decreto 7.496 (Revogado pelo Dec 8.903/2016)	Plano Estratégico de Fronteira-PEF
2016	Decreto 8.903/2016	Plano de Proteção Integrada de Fronteiras-PPIF e Comitê Executivo do Programa-CEPPIF

Fonte: Adaptado de BRASIL (2017h)

Cabe destacar o conceito constante na Lei nº 6.634, de 1979, que, em seu Art. 1º, dispõe sobre o termo “Faixa de Fronteira”, que é base para o presente estudo:

Art. 1º. - É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira (BRASIL, 1979, s/p)

Porém, a análise das políticas públicas de segurança e dos crimes transnacionais, ou seja, daqueles que ultrapassam os limites territoriais, deve ir além da área descrita da norma e

avaliar os reflexos decorrentes de tais políticas e crimes. É necessário portanto, estabelecer uma clara diferença de concepção entre faixa de fronteira e zona ou área de fronteira. Enquanto faixa de fronteira constitui uma expressão *de jure*, claramente associada aos limites territoriais do poder do Estado, o conceito de zona de fronteira por sua vez, mais abrangente e menos formal, está associado a um cenário de fluxos e interações transfronteiriças que apresentam um conjunto de múltiplas relações econômicas, sociais, políticas, culturais, etc. que se estabelecem num espaço transnacional (SILVA e OLIVEIRA, 2008).

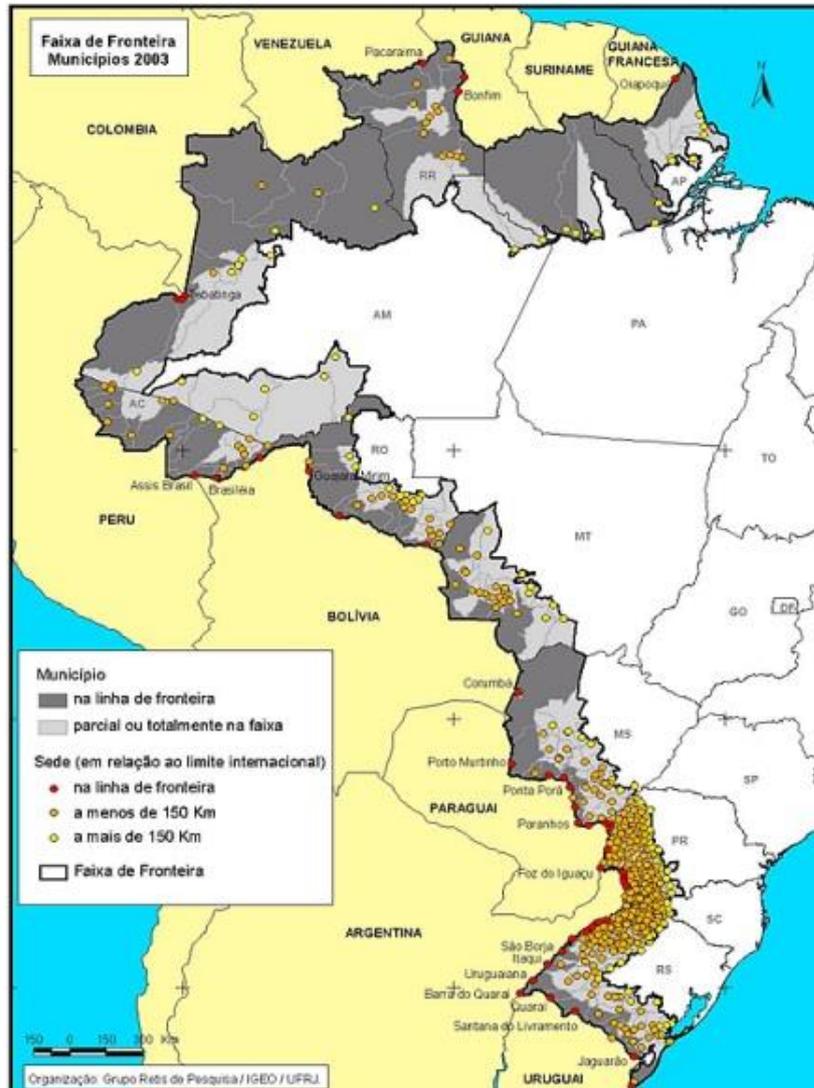
Quando analisados os aspectos da segurança pública relacionados às características internacionais de uma ou várias atividades, aqui em questão os crimes transnacionais, devemos “ampliar e integrar os diversos aportes das disciplinas,...processos políticos, sociais, econômicos, culturais, entre outros.” (MAX e OLIVEIRA, 2009). Esse conceito se torna importante no sentido de demonstrar a complexidade da análise do tema segurança pública quando há o envolvimento de dois ou mais países, ultrapassando o conceito limítrofe, definido por Jeanneret (1984) através do termo *boundary*, de origem inglesa.

Evidentemente, para que seja feita uma completa análise sobre o fenômeno dos crimes transnacionais, especificamente sobre o tráfico de entorpecentes, deve-se discutir e entender o papel de todos os países envolvidos no tema, buscando entender inclusive a complexidade do território neste contexto, extrapolando os objetivos aqui propostos. Porém, é válido que sejam trazidos os apontamentos de Machado (2000) que, ao analisar rotas de comércio ilegal já no Brasil colonial, traz a pertinente e sempre atual análise:

É o papel do território, influenciando e constringendo o comportamento dos indivíduos (e das organizações), que permanece. A complexidade dos caminhos traçados pelos circuitos não é necessariamente um reflexo da complexidade dos circuitos mas da complexidade do território. Sendo assim, não é possível pensar o território como algo *sobre o qual se atua*, e sim como algo *com o qual se interage*. É essa interação que define tanto o limite como a fronteira, e é ela que determina o sucesso ou fracasso de qualquer intento de controle da condição de legalidade e ilegalidade. (MACHADO, 2000, p.18)

Portanto, o estudo dos aspectos relacionados à segurança pública não permite ao pesquisador se limitar à concepção linha ou faixa de fronteira, devendo considerar as características da área de fronteira, que tem seus conceitos não presos à demarcação de 150 km paralela ao limite territorial, demonstrado pela Figura 07, e possui uma dinâmica social, política e econômica bastante peculiar, refletindo também no ângulo de visão do Governo sobre a região.

Figura 7: Faixa de fronteira do Brasil



Fonte: BRASIL, 2011b

A localização geográfica do Brasil e sua extensa fronteira territorial contribuíram para o imprescindível papel que o país tem no comércio de drogas na América do Sul, continente que possui alguns dos maiores produtores mundiais de drogas ilícitas. A fronteira do Brasil com os vizinhos da América do Sul, e sua faixa de fronteira (área compreendida entre o marco territorial e linha imaginária de 150km no território brasileiro), perfazem 27% de todo o território nacional. Dos quase 17 mil quilômetros de extensão de fronteira, 7.363km é fronteira seca⁵, e os outros 9.523km correspondem a rios, lagos e canais. A linha divide o território do Brasil com seus vizinhos sul-americanos, a exceção de Equador e Chile, perfazendo 10 países.

⁵ Fronteira Seca pode ser definida como a linha limítrofe ente dois países, não materializada por acidentes geográficos naturais (divisores de águas, rios, etc.). Normalmente são instalados marcos/monumentos, chamados marcos geodésicos, para indicar o limite entre os países. Assim, sua transposição pode ser feita sem o uso de qualquer veículo de transporte.

Conforme demonstra o mapa, 588 países estão localizados parcial ou totalmente na faixa de fronteira, sendo que 122 são limítrofe. Os municípios contabilizam 10,9 milhões de habitantes (BRASIL, 2011b).

O desafio de realizar segurança pública em uma região com essas características é imenso, pois envolve, além de esforços do Governo Federal, a atuação direta ou indireta de 10 Unidades da Federação, e de todos os municípios localizados na região. A articulação e coordenação de políticas que possam ser efetivas demandam um gigantesco esforço, mas apresentam importância sem precedentes para a sociedade sulamericana. Um relatório de auditoria realizado pelo TCU acerca das políticas de segurança na fronteira caracteriza assim a região:

Por estar situada no lado oposto àquele onde se iniciou a ocupação do território brasileiro – a costa do Atlântico, em cuja linha ou proximidades desenvolveram-se os principais conglomerados urbanos e aparelhos produtivos do país, a faixa de fronteira é muito menos povoada e desenvolvida que a costa Leste, conquanto seja de vital importância para a defesa nacional, para a segurança pública e para a integração com os países vizinhos (BRASIL, 2014d, p.3).

Considerada também uma região com grandes potencialidades a serem exploradas, como turismo, potencial hídrico e mineral, é imprescindível para a comunicação mercantil entre os países, além de permitir o acesso brasileiro à costa Oeste da América do Sul. Exemplo disso é o interesse e investimento do Governo Federal na Rota Bioceânica, que pretende até 2021 conectar o Estado do Mato Grosso do Sul ao Oceano Pacífico, passando pelo Paraguai, Chile e Argentina. O objetivo do projeto é, dentre outros, reduzir o tempo de trânsito e custo dos serviços de transporte e armazenagem, além de estimular um movimento de carga e passageiros eficiente. (MATO GROSSO DO SUL, 2017).

Dados os diversos traços particulares, é portanto necessário restringir o foco de análise do conceito de fronteira, para que se possa atribuir as características necessárias ao endendimento do trabalho realizado pelos órgãos de segurança na nas regiões ou zonas fronteiriças em nosso país. Não menos importante, deve-se contextualizar os atores no cenário, cada um com seu papel, dando lógica ao atual cenário criminal da América do Sul.

2.1.2 Políticas nacionais de Segurança Pública e Fronteira

Consiste grande equívoco procurar definir política pública utilizando-se um só conceito. Muitos autores procuram contextualizar o tema por visões que se contaminam pela época, local e regime político implementado. Desde que o Estado assumiu o papel de provedor das necessidades para a subsistência e, portanto, existência, do indivíduo, as intervenções definidas como as necessárias para o atendimento dos anseios sociais são traduzidas em programas, projetos e ações, demonstrando o comportamento do Governo, e por vezes o Estado, frente a tais anseios. Assim, analisando as tentativas de reforma estatal pelas quais passou o nosso país nas últimas décadas e a potencialização da participação social na definição sobre o papel do Estado, nota-se um aumento no interesse pelo tema das políticas públicas, seja esse acadêmico, político ou social.

Durante a década de 1990, quando houve a implantação da administração pública gerencial pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, capitaneada pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira, houve um esforço conjunto para tornar a administração pública mais eficiente, reduzindo o tamanho do Estado e buscando uma democratização mais direta e efetiva. Também chamada de nova administração pública, deveria prover bens públicos e semipúblicos, que cabiam ao Estado diretamente produzir ou financiar, de forma indireta (BRESSER PEREIRA, 1996).

Mesmo estando claro àquela época que as atividades policiais responsáveis pelo enfrentamento à violência são atividades exclusivas de Estado, a reforma trazia um objetivo inovador, que buscava tratar o cidadão também como cliente e, a partir dessa ideia, as políticas públicas de segurança deveriam refletir a necessidade deste cliente (BRESSER PEREIRA, 1996). Essa busca pela satisfação do cidadão-cliente tentada aquela época foi importante para um aumento gradual da consciência do contribuinte sobre o acompanhamento das ações e resultados governamentais. Até os dias de hoje observamos um amadurecimento constante da população no papel de acompanhamento e cobrança do funcionamento e movimentação da máquina pública.

Essa transformação no olhar do cidadão para o Estado, que vem ocorrendo nas últimas décadas, reproduziu um crescimento no interesse acadêmico sobre o estudo da subdisciplina “políticas públicas”. Sua institucionalização e expansão se devem a um aumento no movimento de inovação e experimentação em programas governamentais, que refletiram uma recente e nova autonomia dos governos locais além dos programas que buscaram uma reforma estatal

(ARRETCHE, 2003). Também, o caráter instantâneo das informações, aliado ao aumento do acesso a tecnologias, permite uma maior participação social junto à formulação, implementação e controle das políticas públicas. Hoje, a sociedade sabe e cobra mais.

Neste sentido, para direcionar a intenção aqui proposta, mesmo com uma grande quantidade de conceitos acerca do tema, devemos enfatizar o papel que a política pública exerce na busca por solucionar os problemas, considerando ainda que todos os conceitos que possam ser apresentados nos direcionam para o *locus* no qual ocorrem e se desenvolvem os embates em torno dos interesses, ideias e preferências, ou seja, nos governos. Assim, política pública pode ser traduzida como a forma utilizada pelo governo para agir, demonstrando as ferramentas disponíveis para atender as necessidades do povo, considerados problemas que possuem solução. Essa ação deve ser um processo constituído por estágios que buscam aumentar a efetividade da política intentada, quais sejam: definição de agenda, identificação das alternativas possíveis, avaliação das opções disponíveis, seleção das opções, implementação da política e avaliação (SOUZA, 2006). Aqui nesta pesquisa, será propósito essencial a procura por identificar como e porque os governos optam por agir - ou não - de determinada maneira.

Não se pode deixar de se manter constante relação da revisão teórica aqui realizada com caso escolhido para o estudo. Nesse sentido, torna-se importante a lembrança de alguns componentes comuns às políticas públicas, constantes dos dicionários de ciência política, conforme Saravia e Ferrarezi (2006):

a) institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; b) decisório: a política é um conjunto-sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; c) comportamental, implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; d) causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social. (SARAVIA; FERRAREZI, 2006,p.15).

Com base nestes componentes identificaremos o comportamento do Estado demonstrado pelo processo decisório, transformando decisivamente o ambiente social e trazendo consequências às relações entre as pessoas, comunidades e suas relações interativas com a administração pública.

Ao serem analisadas as políticas de segurança pública deve ser considerada a tripartição dos poderes constituintes de nossa república, sendo responsabilidade do Poder

Judiciário a aplicação da Legislação em vigor, bem como a fluidez processual; ao Poder Legislativo a competência para estabelecer ordenamentos jurídicos, responsáveis pelo funcionamento adequado da justiça criminal; e ao Poder Executivo realizar o planejamento e a gestão de políticas de segurança pública que tenham como objetivo a prevenção e a repressão da criminalidade e da violência, além da execução penal (CARVALHO, 2011). Acrescente-se à responsabilidade de cada um dos três poderes a necessidade que têm as políticas de segurança de possuírem um caráter inter setorial, devido às várias dimensões que possui a criminalidade violenta: desde a economia à saúde, da estrutura familiar às escolas, das condições de moradia ao acesso ao lazer. Nenhuma dessas características pode ser examinada sob uma perspectiva genérica, mas de acordo com o local e os habitantes em questão (SOARES, 2006).

Ao contrário, o que se percebe nas ações dos órgãos componentes da atual estrutura de segurança pública nacional, conforme atribuições previstas no Art.144 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), é a realização de ações isoladas, sem articulação entre os poderes, sem a abrangência necessária e, principalmente, com ausência de um planejamento que ultrapasse o período de mandato estabelecido no sistema eleitoral do país. A falta de continuidade após implementação dos programas, ações e projetos nos órgãos do Poder Executivo do Estado, além de trazer um imenso prejuízo aos cofres públicos, impossibilita o sucesso de projetos que não permitem que seus objetivos sejam atingidos em menos de quatro anos, demonstrando uma preferência por políticas de governo, em detrimento de políticas de Estado.

Durante as últimas décadas, os números da violência pressionam de forma acintosa os governantes, exigindo medidas e políticas que fossem capazes de reverter o aumento assustador de crimes violentos. No rol dos crimes violentos, talvez o homicídio por arma de fogo tenha sido o alvo principal das políticas de segurança pública implementadas nos governos que sucederam o período militar, especialmente após a promulgação da constituição cidadã, em 1988. Explica-se tal fato por ser o homicídio uma das manifestações mais violentas do crime e sua observação e análise certamente permite uma dedução de como este tipo criminal é cercado de outras formas de delinquência.

Essa afirmação é justificada pela conexão fática que esse tipo de crime estabelece com vários outros, de menor violência e potencial ofensivo. Os maiores grupos criminosos do país construíram seus reinados via alianças internacionais, visando fluir o entorpecente, que entra e sai do país, movimentado por crimes violentos e movimentando mais crimes violentos. O homicídio nas suas mais diversas tipificações, o roubo e o sequestro estão intrinsicamente

conectados, formando um ciclo criminal cuja ponta do novelo é de difícil identificação. São interdependentes e correlacionados. O Estado então, ao longo dos últimos 35 anos, se vê no difícil papel de frear não só o homicídio, mas toda essa conexão criminal:

Efetivamente, o tráfico de armas e drogas é a dinâmica criminal que mais cresce nas regiões metropolitanas brasileiras, mais organicamente se articula à rede do crime organizado, mais influi sobre o conjunto da criminalidade e mais se expande pelo país. As drogas financiam as armas e estas intensificam a violência associada às práticas criminosas, e expandem seu número e suas modalidades (SOARES, 2006, p.92).

Os números mostrados pelo Mapa da Violência (2016) e do Anuário de Brasileiro de Segurança Pública (2017) retratam a gravidade atual da segurança pública no país, e mostram que o número de vítimas fatais por homicídios utilizando-se arma de fogo, saltou de 6.104 no ano de 1980 para 54.053 vítimas em 2016, um crescimento de 785,5% (LIMA e BUENO, 2017; WAISELFISZ, 2016). De 1980 a 2014 foram mortas 830.420 pessoas em nosso país, pelo uso de arma de fogo. A esses números devemos acrescentar o fato de haver sub-registros, casos não declarados, já que os números são obtidos pelo Subsistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde –SIM/MS. Mesmo considerando um aumento populacional brasileiro de 65% no mesmo período, o saldo líquido do crescimento da mortalidade por armas de fogo é, de fato, assombroso (WAISELFISZ, 2016). O número mostra que há uma guerra permanente em andamento, gritando por uma intervenção que seja capaz de despertar a sensação de segurança no cidadão, muitas vezes já descrente em um resultado exitoso.

Diante de tamanho e urgente desafio, ao Estado cabe o fundamental papel no controle social, devendo considerar a política de segurança pública como “[...]a forma de instituir mecanismos e estratégias de controle social e enfrentamento da violência e criminalidade (CARVALHO, 2011, p.60)”. Para que possa ser considerada a possibilidade de sucesso de uma política pública, esta deve ser traduzida em programas e planos que observem a dinâmica social e a instabilidade da relação entre Estado e sociedade. Mais ainda, ela deve trazer resultados práticos e tangíveis, que possam ser vivenciados pela população. Nos próximos parágrafos será feita uma breve consideração sobre algumas das principais políticas públicas de segurança implementadas pelo Governo Federal nas últimas duas décadas, que trará subsídios para as análises seguintes.

2.1.3 O Brasil pós militar e suas políticas públicas de segurança

Mais uma vez, para que se torne cristalina a intenção da presente pesquisa, há necessidade de pontuar e reafirmar a diferença entre os conceitos de segurança pública e segurança nacional, pois é imprescindível a manutenção da objetividade na descrição histórica das políticas públicas de segurança. Há, portanto, em suma, inequívoca distinção entre **segurança nacional**, que volta suas atenções às possíveis ameaças externas e internas à soberania nacional e defesa do território, e **segurança pública**, voltada às demonstrações de violência no âmbito interno do país (FREIRE, 2009). Em relação à primeira, a atuação do Estado se dá essencialmente por meio das Forças Armadas, de forma repressiva. Já o segundo tem seu conceito previsto na constituição de 1988, no seu Art 144, que destaca a Segurança pública como dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, ficando sua execução a cargo das instituições policiais federais e estaduais (BRASIL, 1988). Nas próximas seções será feito um estudo mais detalhado sobre o papel dos entes públicos na aplicação das políticas de segurança, com resumo das principais políticas adotadas pelo Governo Federal, que são resumidos na Figura 08.

O período pós regime militar foi caracterizado por uma grande ansiedade pela conquista efetiva dos direitos individuais e de implementação da plena democracia, desejos traduzidos na Constituição Federal de 1988. Considerada a constituição cidadã, o documento assegura, no caput do seu Art. 5º:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, **garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito** à vida, à liberdade, à igualdade, à **segurança** e à propriedade[...] (BRASIL, 1988, **grifo nosso**)

Obviamente, o verbo do artigo traz um sentido claro de infalibilidade, afirmando como certo, asseverando que todos, a partir da vigência da lei, teriam conquistada a, já aquela época, desejada segurança. Porém, muito longe disso, ainda à sombra da ideia do antagonismo militarização/democracia, os governos deram passos lentos na busca por tão almejada segurança plena. Somente em 1995 foi criada a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg), com o objetivo de reorganizar o arranjo e a gestão da segurança pública. Mais tarde, em 1998, seria transformada na Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), que possuía como principal característica uma perspectiva de atuação articulada do governo federal com os estados da federação para que fosse possível a

implementação de uma política uniforme e nacional de segurança pública (CARVALHO, 2011).

No mesmo ano foi criada a Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas (Senad), demonstração prática do governo sobre a necessidade de serem criados mecanismos de controle e políticas de prevenção à comercialização e ao uso de drogas ilícitas. A Senad foi criada pela medida provisória nº 1669, de 1998 e posteriormente transferida para a estrutura do Ministério da Justiça no ano de 2011. Entre as principais atribuições da secretaria, conferidas inicialmente pelo Decreto nº 6.061/2007, revogado pelo Decreto nº 8.668/2016, esse em plena vigência, podemos citar:

Art. 23. À Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas compete:
 ...II - articular e coordenar as atividades de prevenção do uso indevido, a atenção e a reinserção social de usuários e de dependentes de drogas e as atividades de capacitação e treinamento dos agentes do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas;...
 ...IV - desenvolver e coordenar atividades relativas à definição, à elaboração, ao planejamento, ao acompanhamento, à avaliação e à atualização de planos, programas, procedimentos e políticas públicas sobre drogas; (BRASIL, 2016a)

Cabe destacar a falta de informações no sítio eletrônico do Ministério da Justiça e Cidadania sobre os temas ligados às políticas e Órgãos de Segurança Pública que, mesmo 12 meses após a revogação do Decreto 6.061/2007, durante esta pesquisa, não apresentava dados atualizados.

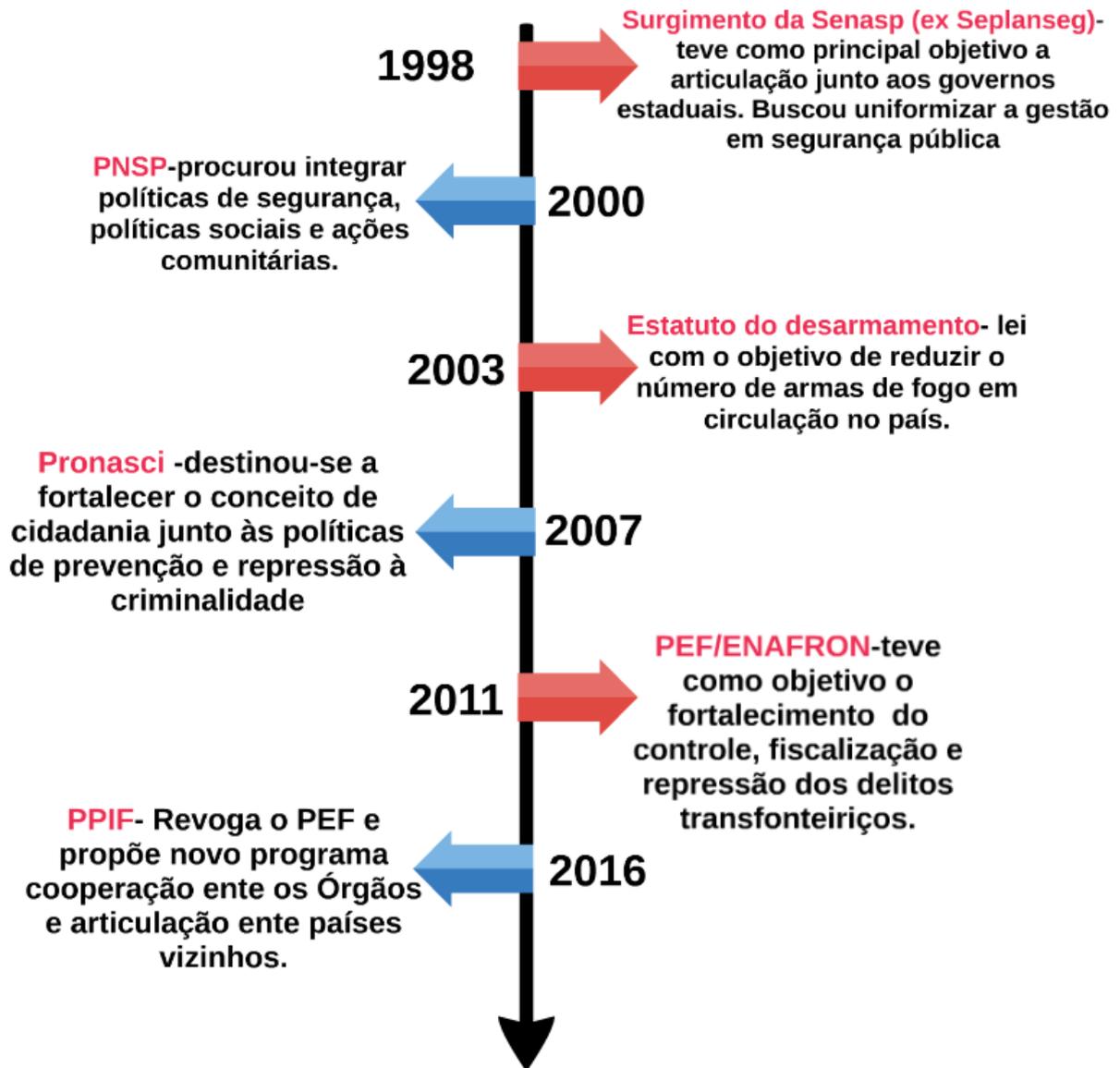
Curiosamente, nenhum dos dois Decretos trouxe competência à Secretaria que fizesse referência direta às ações de controle de fronteira, de mitigação do tráfico de armas e drogas, seja no planejamento, na integração entre os países sulamericanos ou na articulação de ações de repressão. Ainda, percebe-se que o legislador deixa confuso o desenvolvimento da tão desejada articulação ente os Órgãos de segurança nacionais, sequer nominados nos documentos. Tal fato contribuiu fortemente para o acanhado papel da Senad junto ao planejamento e execução das ações que desenvolveram para inibir os crimes transnacionais nas últimas décadas.

Buscando uma forma mais abrangente de redução da criminalidade, o Governo Federal lançou no ano 2000 o Plano Nacional de Segurança Pública –PNSP, que chega trazendo a responsabilidade de implementar um novo paradigma em Segurança, com foco no indivíduo, no cidadão. Após a Constituição de 1988, os indivíduos ganham força como público-alvo das políticas de segurança, diferentemente do paradigma estabelecido no período militar, voltado à

soberania e aos interesses nacionais (FREIRE, 2009). O impulso do tema “cidadania” se dá após a Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida em Viena, em 1993. Os reflexos no Brasil se dão pela implementação de programas conferências sobre o tema (FREIRE, 2009). A anterior criação da Sesplanseg, já transformada em Senasp, aliada à nova forma de perceber as políticas de segurança, trouxe confiança ao Governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso de que o PNSP fosse capaz de reduzir a escalada potencial dos números criminais.

Com base em estudos estatísticos que identificaram áreas com elevados índices de criminalidade, inovação tecnológica, articulação entre o Governo Federal e as Unidades da federação, as 124 ações do PNSP demonstraram a preocupação dos dirigentes do país em buscar uma solução para a falta de segurança, tratando a segurança pública como política prioritária. O PNSP demonstrou a pouca maturidade dos gestores públicos em planejamento estratégico, e por não haver o necessário “delineamento de metas e de processos de avaliação de eficácia, eficiência e efetividade, fracassou nos seus principais objetivos.”(CARVALHO, 2011, p.63)

Figura 8: Principais políticas e programas em segurança pública do Brasil democrático



Fonte: elaborado pelo autor

Não é possível que, ao contextualizarmos as políticas públicas de segurança, deixemos de considerar e nos referenciar ao Estatuto do Desarmamento, por alguns motivos principais: 1) é uma política muito bem clara e definida, possibilitando uma análise didática; 2) seu escopo é bastante restrito à segurança pública, com pouca relação com outras áreas, como políticas sociais, de saúde, culturais, etc.; 3) Mesmo tendo sido instituído em 1993, o Desarmamento é um tema atual, que volta constantemente à agenda governamental, e gera polêmica quanto aos seus resultados e efeitos práticos. Assim, ela se coloca como uma política de segurança que busca efeitos imediatos, retirando de circulação e contendo o crescimento do estoque de armas

de fogo disponíveis, que pudessem ser traduzidas em redução do número mortes e da violência criminal (BRASIL, 2003).

Buscando regular a quantidade de armas disponíveis o governo editou a Lei nº 10.826/2003, sintomaticamente denominada de “Estatuto do Desarmamento”. O Estatuto promoveu discussões complexas, dada uma lista quase interminável de atores envolvidos, que inclui desde fabricantes de armas, Organizações não governamentais - ONG’s favoráveis e contrárias ao Estatuto, representantes dos três poderes, além de sociedade civil que pôde participar também da realização do plebiscito no dia 23 de outubro de 2005. O plebiscito visava a apresentação da percepção da população sobre o tema, onde as pessoas participantes deveriam responder uma questão simples: “O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil? ”. Na ocasião, 63,94% dos brasileiros votantes decidiram pela não proibição do comércio de armas de fogo. Tal votação foi precedida por forte pressão de ambos os lados da política de desarmamento, contaminando e poluindo as informações reais sobre o tema. Ocorre que a vontade popular traduzida pelo voto em não proibir o comércio de armas de fogo e munições, refletiu-se no enrijecimento das regras para o porte e registro de armas.

Há muitas divergências quanto aos resultados práticos da política do desarmamento. Alguns números demonstram uma coincidência entre o período de implementação da política e a redução dos números da violência em algumas regiões violentas, como o Estado de São Paulo, não nos permitindo descartar uma possível efetividade da política (BRASIL, 2003).

De 2001 a 2007, o número de homicídios diminuiu 60,1% em todo o Estado, colocando São Paulo como um dos casos internacionais mais emblemáticos, ao lado de Nova Iorque e Bogotá. Os dados sobre as várias dinâmicas criminais indicaram, entretanto, que não houve uma queda generalizada da criminalidade em São Paulo. Ao contrário, os crimes contra a pessoa e contra o patrimônio aumentaram cerca de 20%. Com efeito, os crimes que tiveram maior queda foram aqueles geralmente praticados com o uso da arma de fogo. Mais interessante ainda, essa diminuição ocorreu de forma mais acentuada exatamente após a entrada em vigor do **Estatuto do Desarmamento**. (CERQUEIRA, 2012, p. 51, **grifo nosso**)

Um dos documentos estatísticos mais completos sobre violência criminal, o Mapa da Violência -2015, aponta que as políticas de desarmamento permitiram evitar um total de 160.036 homicídios com a utilização de armas de fogo, até 2012. Baseado em uma tendência construída anteriormente ao Estatuto, o Mapa aponta o número de 113.071 mortes evitadas entre os jovens, entre 2004 e 2012 (WASELFISZ, 2016). Porém, críticos da medida observam a existência de vários pontos que comprometem afirmações sobre sua efetividade, entre os quais

merecem destaque a falta de comprovação da relação entre os números apresentados e a política do desarmamento, bem como a dificuldade na fiscalização das entradas e fronteiras nacionais, sejam por terra, pelos portos ou aeroportos.

Não havendo êxito nos resultados esperados pelo Plano, no ano de 2007, e diante das polêmicas causadas por uma política unidimensional como o Estatuto do Desarmamento, durante o segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi lançado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, o Pronasci (BRASIL, 2007b).

O programa demonstrou preocupação com medidas preventivas, trazendo um rol de 94 ações, que objetivavam integrar as medidas de controle e repressão às de prevenção, além de medidas sociais desenvolvidas em todos os entes federados. Além disso, é inovadora a inclusão de ações abrangendo o sistema prisional, até então desprezado pelas políticas anteriores. Mesmo com a novidade trazida pelo Plano, houve muitas críticas quanto à aplicação dos recursos previstos, além da dificuldade demonstrada pelos estados e municípios em apresentarem projetos compatíveis com o Plano, estancando parte do recurso nos cofres da União (GRIPP; SCOLESE, 2009). Destaca reportagem da Folha de São Paulo:

Até agora, cerca de dois anos após ser lançado pelo presidente Lula, o Pronasci (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania) pode ser resumido a um programa de distribuição de bolsas de estudo. Em situações de crise, inclui o oferecimento de homens da Força Nacional de Segurança Pública aos governadores. Neste ano, a cada R\$ 4 desembolsados, R\$ 3 foram para o Bolsa-Formação, uma ajuda de custo mensal para policiais, bombeiros, guardas municipais e outros profissionais que participem de cursos de cidadania a distância. Isso consumiu R\$ 484 milhões (76% dos R\$ 638 milhões aplicados no programa de janeiro a outubro). O restante da verba foi para outras modalidades de bolsas, projetos sociais pilotos e poucas ações de infraestrutura. Nenhum centavo foi liberado até agora para a construção dos presídios para jovens adultos (18 a 24 anos) e às unidades específicas para mulheres, uma das ações mais propagandeadas do Pronasci e com início de obras previsto para 2008, segundo anunciou o ministro Tarso Genro (Justiça). Enquanto isso, pelo menos R\$ 600 milhões estão retidos nos cofres à espera, principalmente, da aprovação de projetos que envolvem obras e a realização de licitações (GRIPP; SCOLESE, 2009, s/p).

Sem dúvida alguma, o Pronasci trouxe uma visão moderna de segurança pública, “...baseada em princípios democráticos, interdisciplinares e humanitários, tendo em vista a participação da sociedade na construção de uma cultura de paz, a médio e a longo prazo.” (CARVALHO, 2011, p.65). Porém, as dúvidas quanto à utilização dos recursos públicos disponíveis, aliadas à falta de números que demonstrassem um real sucesso do programa mantinha a dúvida sobre a capacidade do estado em prover segurança social de forma efetiva.

Para justificar e utilizar os recursos disponíveis para o Pronasci e buscar uma reorganização das linhas de atuação na fronteira do país do Ministério da Justiça e Ministério da Defesa, foi adotado pelo Governo Federal o Plano Estratégico de Fronteira -PEF (2011).

O PEF, instituído pelo Decreto nº 7496/2011 trouxe, em seu Art. 3º, cinco objetivos principais:

Art. 3º O Plano Estratégico de Fronteiras terá 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;

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;

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;

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. (BRASIL, 2011a, s/p, **grifo nosso**)

No âmbito do PEF, o Ministério da Justiça elaborou a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras- ENAFRON, coordenada pela SENASP. Enquanto o Decreto que implementa o PEF deixa de registrar tacitamente a importância em se estabelecer um controle efetivo do tráfico de armas e drogas ilícitas, que influenciam diretamente os números da violência nos grandes centros do país, a ENAFRON traz o combate ao tráfico de drogas como um de seus objetivos. O problema é que a formalização da Estratégia não é encontrada em documento oficial, sendo disponibilizada pelo Ministério da Justiça uma apresentação em *power-point* no site oficial do Órgão.

A ENAFRON apresentou objetivos claramente especificados sendo que o programa se baseou em oito eixos estratégicos:

- Diagnóstico;
- Política uniforme em nível nacional;
- Sistema de inteligência;
- Inovações tecnológicas;
- Intervenções Físicas;
- Política de Pessoal;
- Integração sistêmica e cooperação internacional e;
- Produção Normativa.

A estratégia da ENAFRON, baseada nos oito eixos, tinha sua implementação prevista em três fases: 1) Ação imediata a curto prazo-Operações; 2) Engajamento e Integração Federativa-Estabilização e enraizamento e; 3) Projetos Estratégicos-Ações permanentes.

Uma das ações que compunham a segunda fase do plano, e encontrava previsão formal no Decreto nº7496/2011, era a instalação dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira – GGIF e do Centro de Operações Conjuntas, na intenção organizar a atuação dos Órgãos envolvidos em ações específicas, promovendo a integração os participantes. Decorrentes também do PEF, surgem as Operações Ágata –Ministério da Defesa- e Operação Sentinela- Ministério da Justiça. A Operação Ágata se apresenta, desde 2011, como uma mobilização prática do efetivo militar, que em condições normais se mantém essencialmente aquartelado, envolvendo ações de fiscalização efetiva e de cunho cívico-sociais (BRASIL, 2017i).

Já a Operação Sentinela demonstrou ser uma efetiva ação integrada de enfrentamento aos crimes transnacionais, apresentando resultados consideráveis e relevantes. A Operação era baseada na movimentação de servidores de todo o país para a região de fronteira, em operações de fiscalização de duravam de 15 a 60 dias. A Operação se tornou uma grande bandeira levantada pela PRF na região de fronteira, que pode demonstrar o incremento nas apreensões através do aumento, mesmo que provisório, no número de policiais operacionais. Através dos resultados obtidos pelos policiais rodoviários federais atuantes na Operação Sentinela, a partir de 2013, especialmente nos estados do MT, MS e PR, a Coordenação Geral de Operações pode comprovar junto ao Ministério da Justiça a eficiência do quadro de servidores da PRF, capitaneando recursos importantes para as ações internas do órgão a partir de então.

Em outra direção e concomitantemente, uma auditoria do Tribunal de Contas da União -TCU⁶ apontou diversas falhas na política nacional de segurança para fronteira, tendo como um de seus constituintes o PEF. Um dos apontamentos realizados foi que não havia à época política integradora de fato, tendo sido recomendando que fossem identificadas as responsabilidades, e redução de sobreposição de lacunas de competências dos responsáveis pela segurança na fronteira (BRASIL, 2014d). Isso causou grande repercussão interna no Ministério da Justiça, levando o Governo a editar novo Decreto, no fim de 2016, criando o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras -PPIF.

Dessa maneira, no fim do ano de 2016 foi editado o Decreto nº 8903 (BRASIL, 2016B) que instituiu o PPIF, programa que trouxe definições mais claras sobre a integração de

⁶ A auditoria operacional do TCU da qual é feita referência aqui será tratada de forma pormenorizada em 4.1.4.1.

informações e ferramentas de inteligência entre os órgãos, mas que deixou a desejar quanto às inovações necessárias para que o estado brasileiro pudesse conter os avanços do tráfico de drogas e armas, que se refletiam nas guerras civis travadas nas grandes metrópoles, especialmente o Rio de Janeiro. A partir de 2016, com a crescente dificuldade encontrada pelo poder público no enfrentamento da criminalidade nos morros e favelas cariocas, tornou-se comum a referência dos líderes do executivo à necessidade de fortalecimento da região da fronteira, como forma de compartilhar o problema e aumentar a efetividade da atuação pública, a exemplo do Governador do Rio de Janeiro, Estado que vive grave crise de segurança desde o início dos anos 1990:

O governador do Rio, Luiz Fernando Pezão, voltou a bater na tecla de que a violência no estado está relacionada a falhas no policiamento de fronteiras. Ele alega que muitas armas que chegam ao Rio são contrabandeadas da Venezuela ou da Colômbia, especialmente das áreas controladas pelas Forças Armadas revolucionárias da Colômbia (Farc).

- Isso tem sido falado sistematicamente pela nossa inteligência, pela inteligência do governo federal. Entraram muitos fuzis que vieram da Venezuela, e agora estão entrando muitos com o desarmamento das Farc - disse. (CARVALHO, 2017, s/p)

Todo esse cenário de ineficiência e de aumento da violência e estruturação do crime organizado projetaram ainda mais o tema “fronteira”, aumentando a pressão sobre os tomadores de decisão, especialmente do Poder Executivo. Porém, em contrassenso, com a edição desse novo Decreto que revogou o PEF, o Governo Federal demonstrou claramente uma intenção mais voltada a atender as recomendações dos Órgãos de Controle do que buscar uma solução para o grave problema da violência no país, pelo controle efetivo das principais fronteiras nacionais. Entre 2016 e 2017, os GGIFs já não eram novidade e as operações realizadas pelo gabinete se mantinham esporádicas e com resultados tímidos. A Operação Sentinela sofria com os cortes orçamentários trazidos pela recessão econômica que afetava todo o executivo federal e o país parecia com os sinais de que o crime violento era hóspede permanente, reduzindo as esperanças por ruas mais seguras em um curto espaço de tempo.

O Brasil se aproximou do ano de 2018 em meio a uma grave crise econômica e política, sem nenhuma perspectiva de solucionar, ou ao menos amenizar, o inquietante problema da violência urbana decorrente da evidente estruturação do crime organizado.

2.1.3.1 Relatório de avaliação da Política Nacional de Fronteira pelo TCU

Avaliações de políticas públicas podem ser feitas de diversas maneiras, sendo que as literaturas nacional e internacional destacam a amplitude e importância da avaliação, que além da prestação de contas dos governantes, deve abranger também a transparência, a responsabilização e o controle social. Um dos conceitos encontrados é que, “a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade”(CAMPOS, 1990, p.33), ressaltando que todos esses valores são importantes em uma sociedade com expressivo grau de democracia.

Ainda sem tradução exata para a língua brasileira, considerado polissêmico, o termo *accountability* pode ser entendido pela acepção “segundo a qual indivíduos, organizações e comunidades são responsáveis por suas ações e podem ter que prestar contas de seus atos à sociedade.” (LOPES, 2007, p.10) A promoção do *accountability* tem importante papel para que a transparência governamental esteja presente em uma sociedade e, por consequência, a maturidade democrática seja alimentada.

A avaliação eficiente de uma política pública deve incluir não só a aplicação responsável de recursos públicos, mas também a qualidade e a maneira como os serviços são prestados, além do grau de adequação dos resultados dos programas às necessidades das clientelas (CAMPOS, 1990). Uma das formas mais efetivas de avaliação de políticas públicas é a realizada pelos Órgãos de Controle a exemplo dos Tribunais de Contas dos Estados – TCE’s e da União -TCU, além da Controladoria Geral da União -CGU, controlando horizontalmente demais órgãos, dada a dificuldade de isenção de um programa de avaliação interna nos órgãos públicos, além da fragilidade ainda existente do controle democrático realizado pelo cidadão, de forma vertical.

Diante da crescente importância dada ao tema “fronteira” no âmbito da segurança pública, o TCU realizou em 2014, via Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul –Secex/MS-, uma auditoria operacional com o objetivo de avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira. A efetividade buscada pela ação foi descrita como sendo a de aprimorar a atuação governamental na fronteira e melhorar o desempenho da Administração Pública. O relatório foi encaminhado e disponibilizado aos órgãos interessados pelo do Acórdão nº 2252/2015-TCU, no Processo nº TC 014.387/2014-0. Participaram da auditoria os Ministérios da Defesa, da Fazenda e da Justiça, assim como seus respectivos órgãos subordinados.

O trabalho contemplou um conjunto de fiscalizações que seguiram as diretrizes estabelecidas em um Referencial interno do órgão, aprovado pela Portaria/TCU 230/2014, que traz um modelo de políticas públicas baseado em alguns fatores de governança. Tal governança em políticas públicas “se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade. (BRASIL, 2014d, p.2)”. A auditoria abrangeu toda a faixa de fronteira de limites territoriais com outros países, do Rio Grande do Sul ao Amapá, e utilizou-se de entrevistas realizadas com os dirigentes dos órgãos federais⁷ e estaduais responsáveis pela promoção do desenvolvimento, segurança e integração da região.

Para isso, foram tomados como referência os seguintes normativos: Decreto nº6047/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, estabelecendo a necessidade de tratamento diferenciado para a faixa de fronteira; Decreto s/n, de 08/09/2010, que criou a Comissão Permanente para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – CDIF, com o propósito de oferecer solução aos problemas gerados pela fragmentação e desarticulação das políticas públicas em execução na fronteira; e o Decreto nº7496/2011, que instituiu o PEF, já descrito anteriormente.

Ressalta-se a importância do trabalho realizado não só para a região fiscalizada, dada pela própria comissão que executou o trabalho:

Os impactos dessas políticas se refletem no interior do País, vez que problemas na área de segurança e de defesa, como o tráfico de pessoas, mercadorias, drogas e armas, além da degradação social, fundiária e ambiental nessa região, comprometem o desenvolvimento do Estado Brasileiro como um todo. (BRASIL, 2014d, p.4)

Após minuciosa análise documental de todo o arcabouço normativo que sustenta a atuação governamental na fronteira, e entrevista aos dirigentes dos órgãos, os resultados da auditoria foram reunidos e traduzidos pelo do Voto do Sr. Ministro João Augusto Ribeiro Nardes, dirigente do TCU na ocasião, e serão resumidos na Seção 4- Apresentação, Discussão e Análise de Dados.

⁷ Foram entrevistados: Coordenadores da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – Ministério da Integração Nacional, e do Plano Estratégico de Fronteiras – Ministério da Defesa, Justiça e Fazenda, assim como os dirigentes máximos do Departamento de Polícia Federal, **Departamento de Polícia Rodoviária Federal**, Secretaria Nacional de Segurança Pública, Receita Federal do Brasil, e, ainda, do Ministério das Relações Exteriores, representado pela Subsecretaria-Geral da América do Sul, Central e do Caribe, pela Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, pela Subsecretaria-Geral Política I, pela Coordenação-Geral de Assuntos de Defesa, pela Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças e pela Secretaria de Controle Interno.

2.1.4 O tráfico de drogas no Brasil e suas consequências

Nas últimas décadas, a intensificação das relações entre os mercados e a abertura do comércio entre os países da América do Sul permitiram uma maior interação entre as nações, aumentando o fluxo de pessoas, mercadorias e veículos na região. De certa forma, o fluxo criminal se beneficiou deste processo, aumentando sua capilaridade e suas redes conectivas, expandindo o mercado de atuação (PEREIRA e DIAS, 2017). No cenário dos crimes de maior relevância, o tráfico de drogas assume protagonismo, dado o contexto histórico, econômico e político dos países sulamericanos e suas relações continentais. Além disso, como já descrito anteriormente, há estreita relação entre o tráfico e outros crimes violentos, devido ao ciclo criado entre o fornecimento e a financiamento da droga.

Vale aqui resstabelecer a conexão entre os conceitos de fronteira, anteriormente apresentados e as características dos crimes transnacionais. Estes últimos decorrem e se beneficiam de aspectos próprios das nações e regiões de ocorrência. No caso do Brasil, o crescimento exponencial da estrutura do crime organizado se relaciona, além das facilidades e características geográficas do país, de outros aspectos, os quais Machado (2000) nos lembra:

É certo que a massa de dinheiro hoje faz a diferença, assim como as vantagens oferecidas pelas novas tecnologias de telecomunicação e transporte, inexistentes no passado. Mas é possível argumentar que a escala e os meios usados pelas atividades *ilegais* acompanham a escala e os meios disponibilizados pelas atividades *legais* de cada época.[...]o aumento da sensibilidade de organismos internacionais e de estados nacionais em relação às atividades *ilegais* deriva da situação duvidosa das leis e normas que regem às atividades *legais*. A antiga demarcação entre o legal (o bem) e ilegal (o mal) transformou-se numa “zona cinza” caracterizada por decisões conflitantes sobre o uso do estatuto de legalidade/ilegalidade tanto no espaço global como nos espaços nacionais. (MACHADO, 2000, p. 25)

Desde o Brasil colônia, onde o contrabando se destacava como uma das principais atividades ilegais envolvendo os mais diversos tipos e entradas do país, não se registram “dificuldades” para a permeabilização do território brasileiro por atividades ilegais, dadas as já conhecidas e aqui descritas características geográficas de nosso país. Portanto, neste momento busca-se, além de definir os aspectos físicos, apresentar alguns efeitos da fronteira sobre os grupos e atores envolvidos e suas relações entre si, gerando distintas relações de poder (MAX e OLIVEIRA, 2009)

Um estudo realizado pela FLACSO⁸(2008) afirma que o Brasil inicialmente entrou nas rotas do tráfico de drogas como região de distribuição para outros países da Europa e Estados Unidos, para depois se mostrar um próspero mercado consumidor. A conexão entre o tráfico e o uso de entorpecente potencializou a disseminação das drogas nos grandes centros, ao passo que contribuiu para o fortalecimento e estruturação de organizações criminosas. No ano de 2006 estimava-se que no Brasil encontrava-se cerca da metade dos usuários de cocaína de toda a América do Sul, em torno de 1 milhão de pessoas (UNODC, 2010). Já a maconha, há mais de uma década, era utilizada por 8,8 % da população, de acordo com estudo realizado em 108 cidades brasileiras que possuíam mais de 200 mil habitantes (BRASIL, 2009). Se considerarmos a população brasileira no ano em que foi realizada a pesquisa-2005, 188,5 milhões (BRASIL, 2005), chegamos à impressionante estimativa de 16,5 milhões de pessoas usuárias de maconha no país.

Um dos subprodutos da cocaína, o crack é encontrado por preços mais acessíveis e possui um maior potencial de dependência, conforme informação da Fundação para um mundo sem drogas⁹. É comum haver locais nas grandes cidades de concentração de usuários de crack, que abandonam suas casas em busca do uso ininterrupto da droga, devido ao seu alto grau de dependência. As chamadas “cracolândias”, ou “terras do crack”, têm se apresentado como grande desafio aos governantes, que se veem diante da necessidade de solução para um problema não só de segurança pública, mas também social e de saúde pública.

Em episódio recente, após levantamento de um estruturado grupo armado controlando a venda e utilização de drogas na cracolândia na cidade, a Prefeitura de São Paulo, com apoio do Governo do Estado, desencadeou operação para prender traficantes e retirar os usuários das ruas. Após a prisão de 144 traficantes, o Estado se viu diante de um contexto com solução complexa e de articulação de várias secretarias e Órgãos. Os usuários migraram para outros pontos, se mantendo nas ruas, com acesso às drogas e causando terror na população local, devido aos demais crimes cometidos pelo grupo, em busca de adquirem meios para manterem o vício (TOMAZ, 2017). A ação da Prefeitura de São Paulo causou grande polêmica entre os

⁸ A Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso) é um organismo internacional, autônomo e de natureza intergovernamental, fundado em 1957 pelos Estados Latino-Americanos que acolheram uma recomendação da XI Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) visando a realização de atividades cooperativas realizadas pelos 19 Estados-membros. A FLACSO possui parceria com o Brasil desde a sua fundação.

⁹ A Fundação “Para um Mundo sem Drogas” é uma corporação de benefício público sem fins lucrativos que habilita jovens e adultos com informações factuais sobre drogas e sua capacidade de dependência (www.mundosemdrogas.org.br, acesso em 27 jun. 2017).

Órgãos representatnes da sociedade organizada e demonstrou o tamanho do desafio do Estado no controle do tráfico e no tratamento dos dependentes de drogas.

O Estado de São Paulo, a propósito, tem papel fundamental na evolução histórica do crime organizado no país. O Primeiro Comando da Capital –PCC, que tem ali seu berço e fundação, é a única facção com representantes em todos os estados do país, com um “quadro de funcionários” de cerca de 22,6 mil¹⁰ integrantes, mais que o dobro do efetivo da Polícia Rodoviária Federal em todo o país. O PCC domina atualmente 90% dos presídios no Estado, um universo de 231 mil detentos (LACERDA, 2017). Ainda segundo o autor, esses recursos humanos do Partido do Crime, de dar inveja a muitas multinacionais, apresentou em 2016 um faturamento anual de R\$ 272 milhões, sendo que a venda de maconha e cocaína foi responsável por R\$ 240 milhões deste montante.

Ciente da importância da fronteira para o bom andamento dos negócios, o PCC estabeleceu filiais do crime nos municípios de fronteira do Estado do Mato Grosso do Sul e também no Paraguai, como forma de gerenciar receber o dinheiro e veículos para o pagamento e fornecimento da droga que entra diariamente no Brasil, além de manter a hegemonia do grupo nos negócios ilícitos, conquistados diariamente através de chacinas e acerto de contas (BENITES, 2016; RIBEIRO, 2017). Há certa divergência quanto ao número de membros do PCC que vivem hoje no Paraguai, mas há consenso quanto à escolha do país como nova Sede do grupo.

A chegada de membros do PCC ao Mato Grosso do Sul aconteceu no fim dos anos 1990, após transferência delideranças para os presídios do Estado e, desde então, buscam a expansão da facção, dominando o sistema prisional do Estado e se estabelecendo na fronteira com o Paraguai (RIBEIRO, 2017). O relatório da CPI do sistema carcerário mostrou, já em 2008, a dimensão da participação do grupo no presídio de segurança máxima de Campo Grande:

A presença e influência do PCC é pública e notória: no espaço reservado à convivência com os familiares em dias de visita, um cartaz enorme, em letras enormes e coloridas, anunciava: “A FAMÍLIA PCC E PCMS DESEJA A TODOS UM FELIZ NATAL”(BRASIL, 2008, p.146).

De dentro dos presídios sulmatogrossenses, a organização buscou o domínio das ações nas fronteiras do Estado, disputa que teve como a violência sua principal característica. Em

¹⁰ Segundo o Ministério Público de São Paulo, desse total, 7 mil estão presos em São Paulo e 2 mil soltos. Os demais 13,6 mil se espalham pelos demais estados, além de operadores nos países vizinhos da América do Sul. Tais números aparecem nos próprios cadernos da facção, apreendidos pelo poder público (LACERDA, 2017).

junho de 2016, um assassinato na cidade de Pedro Juan Caballero, no Paraguai, marcou ponto decisivo na conquista do domínio do PCC no comércio de drogas no Brasil. Em uma ação cinematográfica, o empresário e conhecido narcotraficante Jorge Raffat Toumani foi assassinado em via pública após uma emboscada que utilizou um armamento anti-aéreo .50 (ponto cinquenta), apresentado na Figura 09.

Figura 9: Armamento utilizado no assassinato de Jorge Raffat.



Fonte:G1(2016).

Raafat cresceu como narcotraficante ao ocupar o espaço deixado por Fernandinho Beira-Mar, preso em 2002, e era apontado como maior traficante na região de fronteira do Mato Grosso do Sul com o Paraguai. Como demonstração da importância do crime na fronteira para o país, o então secretário de segurança pública do Rio de Janeiro, José Maria Beltrame, afirmou a preocupação com o episódio: “Temos relatórios dando conta de que a facção [PCC] já atua no Paraguai e isso, se confirmado, vai mexer com o futuro da criminalidade no Brasil. A morte desse traficante [Rafaat] é um alerta muito grave para todos nós” (BENITES, 2017, s/p). Ainda sobre a guerra entre grupos pelo domínio do comércio de drogas na região, o Governador do Estado do Mato Grosso do Sul, Reinaldo Azambuja, atribuiu a sensação de insegurança à ausência do Governo Federal na região fronteira. A falta de investimento do Governo Federal nas forças policiais contrasta com o imenso interesse de facções pelo domínio da região que liga os maiores produtores ao maior consumidor de drogas da América do Sul.

Ao lado de São Paulo, o Rio de Janeiro se apresenta como uma das cidades que mais apresentam os sintomas dos crimes relacionados a uma estrutura sólida do tráfico de

entorpecentes. O crime organizado domina favelas e morros cariocas há mais de três décadas, desde o aparecimento da Falange Vermelha (FV)¹¹, grupo organizado dentro do desestruturado sistema prisional carioca. Hoje o grupo divide espaço com outras facções menores e convive com a ameaça do maior grupo criminoso do país, o Primeiro Comando da Capital (PCC), que deseja dominar e organizar a distribuição de drogas no maior centro consumidor do país, já que o CV não possui a mesma estrutura organizacional do grupo rival (LACERDA, 2017).

Esse cenário transforma a cidade do Rio de Janeiro em uma das mais violentas do mundo, trazendo pânico diário à população que circula pelas ruas da cidade em uma sensação constante de jogo de gato e rato. A venda de drogas, os assaltos e outros crimes mantém a reantabilidade do crime organizado e fortalece o domínio dos grupos paralelamente ao Estado, conforme descreve Lacerda (2017, p.7):

O tráfico de drogas(em especial cocaína) enche o caixa das facções, e uma parte dos lucros é reinvestida nas operações: financia exportações, permite abrir franquias e fortalece a presença em mercados do atacado e do varejo. Para manter a máquina em pleno, é preciso artilharia pesada. Aí entram em cena as armas de uso restrito, como fuzis, submetralhadoras, escopetas, morteiros e explosivos. Muitas vezes, elas são alugadas para assaltos, para a tomada de bocas ou para proteção de grupos rivais.

No mesmo sentido, aponta o relatório da Flacso (2008, p.231):

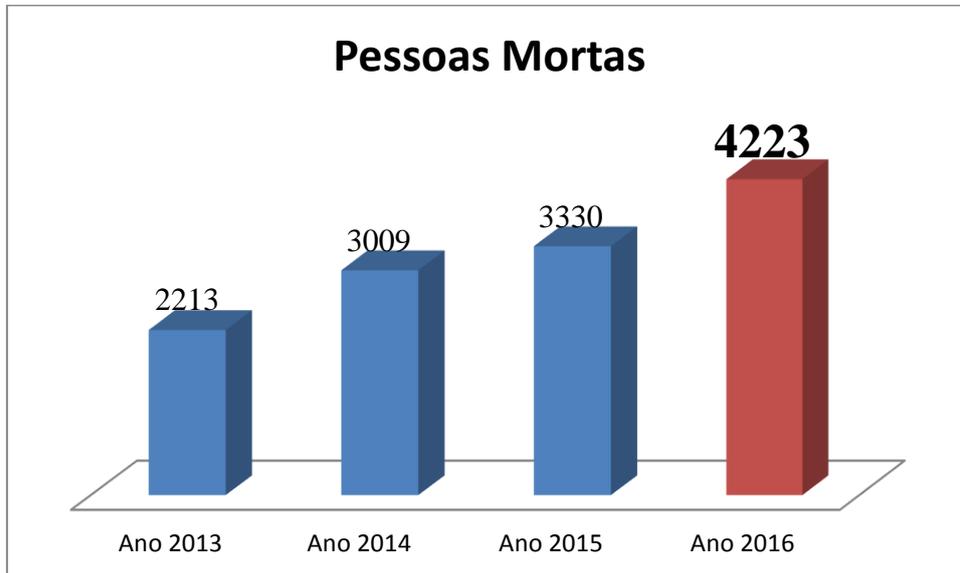
Com a droga, vieram as armas para proteger as atividades e servir aos diferentes bandos na disputa por território e influência. [...] As armas passaram a ser contrabandeadas do exterior, geralmente pelos mesmos canais das drogas, ou a serem desviadas do mercado legal até o ilegal dentro do país, sexto produtor de armas de pequeno porte do mundo.

O reflexo do aumento da oferta de armas e no encrustamento do tráfico de entorpecentes nas maiores cidades brasileiras têm como consequência números que demonstram a gravidade do problema enfrentado pelo poder público, além no cenário de insegurança vivido pela população. Em todo o país, esses números mostram que a polícia vem aumentando sua letalidade, fenômeno causado, entre outras coisas, por um aumento na tendência ao enfrentamento por parte dos criminosos. A Figura 10 aponta um preocupante aumento dos

¹¹ A Falange Vermelha, no fim dos anos 1980, começou a ser chamada de Comando Vermelho -CV, quando ganhou notoriedade devido aos confrontos com Órgãos de Segurança, veiculados pela imprensa da época. Hoje o grupo domina o crime organizado na cidade do Rio de Janeiro e transforma a cidade em uma das mais violentas do mundo (LACERDA, 2017).

números nacionais de pessoas mortas em decorrência de intervenção policial, estando o policial em serviço ou fora dele:

Figura 10: Número de pessoas mortas no país em decorrência de intervenção policial



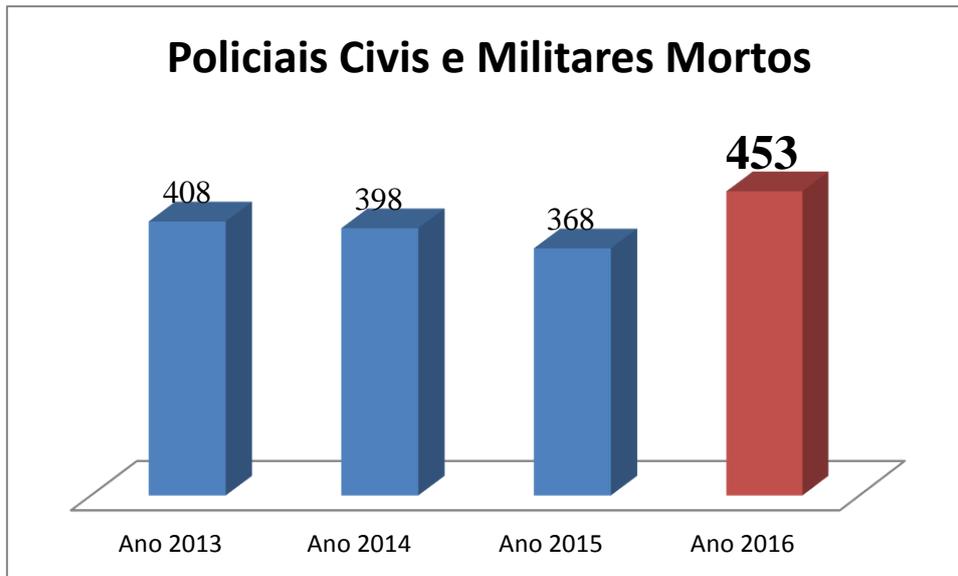
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Lima (2015; 2017)

Foram 4.223 pessoas mortas no ano de 2016. Deste total, 20%, ou 856, foram no Estado de São Paulo. Os números dão sinais de que o enfrentamento nas ruas talvez não seja a melhor e única forma de se combater o tráfico e demais crimes. De um lado tombam os criminosos e de outro, sangra o poder público. O número de especialistas e estudiosos que condenam a guerra armada como única política de enfrentamento às drogas aumenta a cada intervenção policial. A falta de políticas públicas eficientes restringem as alternativas diante do terror causado pelos bandidos nas ruas. Os números obtidos pela Secretaria de Segurança Pública¹² do Estado de São Paulo demonstram que de 2008 a 2017, 5.026 pessoas foram mortas por policiais militares em serviço naquele estado (FERREIRA, 2017).

Também são os policiais, civis e militares, vítimas de tão grande violência. A Figura 11 mostra que em 2016, houve um grande aumento no número de policiais mortos, em serviço ou não:

¹² Destaca-se a falta de clareza na divulgação das estatísticas criminais do sítio eletrônico da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, que aqui foram apresentadas após estudo realizado por Órgão de imprensa.

Figura 11: Número de policiais mortos entre os anos de 2013 e 2016



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Lima (2015; 2017)

Há uma grande tendência de aumento dos números, já que somente no Estado do Rio de Janeiro, foram mortos 134 policiais militares no ano de 2017 (LOMELINO, 2018)

Não é objetivo aqui o estudo das causas que originam estes fenômenos. Porém, independente da perspectiva de análise, são números que mostram que há uma guerra em andamento nas maiores cidades brasileiras, com destaque para São Paulo e Rio de Janeiro, guerra esta que esteja talvez sendo travada com estratégia ultrapassada e míope, trazendo pouca efetividade para as ações.

O exemplo do Rio de Janeiro é provavelmente um dos que melhor ilustram a crise da segurança pública no país. Os números divulgados pelo Instituto de Segurança Pública do Estado –ISP/RJ, mostram o resultado devastador causado por todo esse maquinário que tem como combustível o tráfico de entorpecentes. Os índices criminais de 2016 para o Estado do Rio de Janeiro, que são apresetados na Tabela 1, sintetizam o problema:

Tabela 1: Principais números criminais em 2016 para o estado do Rio de Janeiro

Tipo de Crime	Número de crimes em 2016	Crime/dia
Homicídio doloso	5.042	13,8
Roubo de veículo	41.696	114,2
Armas apreendidas	9.010	24,6
Roubo de rua ¹³	127.098	348,2
Roubo de carga	9.874	27

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Instituto de Segurança Pública –ISP/RJ (Rio de Janeiro, 2017)

Observa-se aqui a falência do estado na promoção de segurança ao cidadão do Rio, que obviamente possui vieses não só ligados à estrutura do crime organizado, mas também à má gestão pública, comprovada pelos diversos escândalos que solaparam a classe política, o Tribunal de Contas e a administração Pública do Estado do Rio de Janeiro, que vive, entre 2016 e 2018, crise de credibilidade sem precedentes. Neste contexto, como objeto de nossa análise, a capacidade do Estado em enfrentar tamanha estrutura criminal vem se mostrando insuficiente, resultado de uma política de governo superficial, incapaz de pensar o problema com soluções que apresentem resposta em mais de 4 anos e que possam contar com a cooperação dos Governos Federal, Estadual e Municipal. Isso é demonstrado através da opção tomada por convocar policiais da Força Nacional de Segurança para trabalhos pontuais e inefetivos em vez de estabelecer uma real amplitude no quadro e nas condições de trabalho das forças de segurança já estabelecidas.

O grave cenário de insegurança do Rio de Janeiro é resultado do caráter sistêmico que possui o crime organizado, cuja responsabilidade deve ser compartilhada entre as três esferas de Governo. Governador do Rio desde 2014, Luiz Fernando Pezão reiteradas vezes apontou para a necessidade de reforço no policiamento da fronteira do país, como forma eficaz de reduzir a violência nos municípios do Estado que administra. Segundo ele, e violência no Rio está relacionada a falhas no policiamento das fronteiras. Argumenta que: “[...]Não é só no Rio de Janeiro, São Paulo também está entendo armamento pesado, as forças de segurança poderiam ajudar um pouco, Exército Marinha, Aeronáutica. Nas fronteiras dos países e nas rodovias federais. Seria um grande serviço para a gente.” (CARVALHO, 2017, s/p).

Cenário parecido vive o Estado do Mato Grosso do Sul, que apresenta 39% da sua população carcerária presos por tráfico de drogas¹⁴, crime que traz prejuízos a todo o país e que envolve o crime organizado que atua na fronteira com o Paraguai e com a Bolívia (VELASCO;

¹³ Importante diferenciar os crimes de roubo e furto para entender o contexto violento no Estado do Rio de Janeiro. O roubo, definido pelo Art. 157 do Código Penal, diferentemente do furto, existe mediante o emprego de violência ou grave ameaça (BRASIL, 2017g).

¹⁴ A média nacional é de 32,6%, segundo números dos Governos Estaduais e Tribunais de Justiça.

D'AGOSTINO; REIS, 2017). Segundo José Carlos Barbosa, que assumiu a Secretaria de Justiça e Segurança Pública do Estado em 2016, em entrevista dada à *Época*, no site G1 (2017), quanto mais os Órgãos de segurança trabalham no Estado, mais aumentam os gastos com os presos, conta que é paga somente pelo Estado, mesmo possuindo o tráfico de entorpecentes características transnacionais. Com base nessa premissa, o governo do Estado ajuizou uma ação no Supremo Tribunal Federal requerendo o ressarcimento aos cofres do estado pelo governo Federal de aproximadamente R\$ 600 milhões, relativos aos gastos com presos federais nos últimos cinco anos. Para escancarar o problema, afirmou ainda o Secretário: “As fronteiras do Brasil estão completamente abandonadas, desguarnecidas pelo governo Federal. Em Mato Grosso do Sul houve uma significativa redução dos efetivos das polícias Federal e Rodoviária Federal” (RIBEIRO, 2017, s/p).

Pesquisa realizada pela Confederação Nacional da Indústria – CNI¹⁵ em 2011 revela o alastramento da sensação de insegurança vivida pela população brasileira. Os dados apontam que em um período de 12 meses, 80% da população vivenciou alguma situação de insegurança pública. Ainda, 86% dos brasileiros acredita que o tráfico de drogas é uma das principais causas da violência (CNI-IBOPE, 2011). A percepção da população parece ir ao encontro das inferências realizadas pela relação entre violência urbana, tráfico de drogas e ação policial, conforme demonstra o relatório da CNI:

Mais de oito em cada dez brasileiros (85%) citam entre as duas principais medidas para melhorar a situação da segurança pública ao menos uma ação de repressão (maior combate à venda ilegal de armas; maior combate ao tráfico de drogas; aumentar o policiamento nas ruas; aumentar as penas pelos crimes cometidos; e agilizar a atuação do Sistema Judiciário).(CNI-IBOPE, 2011, p.7)

Percebe-se assim que o tráfico de entorpecentes e os crimes correlatos afetam o país através das diversas formas. Há um desequilíbrio das contas públicas, causado pelo necessário investimento em saúde decorrente do tratamento de usuários, pacientes que desenvolveram doenças decorrentes do uso de drogas, além das vítimas dos crimes derivados desse generalizado quadro de violência. Ainda, há o investimento no sistema carcerário, superlotado e beirando à falência, já que parece conseguir aproximação do objetivo de ressocializar o apenado, sendo incapaz de oferecer sequer dignidade aos hoje encarcerados. Ainda, há o espaço

¹⁵ A Confederação Nacional da Indústria é a representante da indústria brasileira, representando 27 federações de indústrias e 1.250 sindicatos patronais, além de administrar diretamente o Serviço Social da Indústria – SESI, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI e o Instituto Evaldo Lodi – IEL.

deixado no mercado de trabalho por aqueles que se envolvem com o crime, ou deles acabam sendo vítimas, deixando de contribuir com a economia do país com sua força de trabalho.

Não há dúvidas sobre a relação entre os níveis de corrupção e lavagem de dinheiro, fortalecimento do estado democrático de direito e acesso à justiça, com o problema mundial da droga e a resposta que se dá a isso. Sabe-se também que diferentes manifestações de violência são decorrentes do estágio em que se encontra o problema do tráfico e uso de drogas (UNODC, 2015). No Brasil, os números e as perspectivas apontam para um cenário de incerteza quanto à redução dos efeitos causados pelo aumento no tráfico de drogas e armas.

Em maior ou menor grau, a administração pública e as cidades brasileiras sentem os reflexos do aumento da violência nas ruas, se vendo obrigados a estabelecer como prioridade o enfrentamento ao crime e a busca por soluções para esse problema. Isso requer o entendimento de todo o ciclo criminal, da importância do tráfico de entorpecentes como combustível para o aumento dos crimes violentos e de como funcionam as facções criminosas, organizadas de forma que possam obter vantagem da desorganização e imediatismo das ações públicas.

2.1.5 A entrada da droga e armas no país

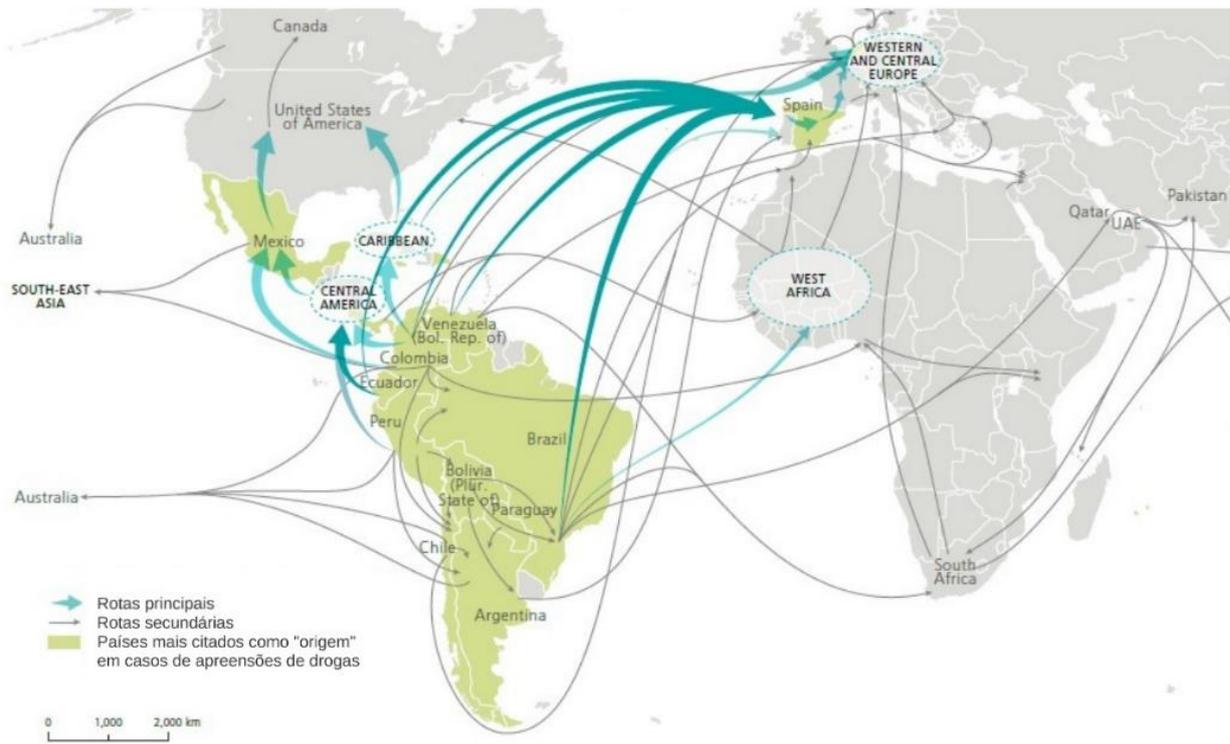
Para entender o papel desempenhado pelo Brasil na rede do tráfico de entorpecentes na América do Sul, é necessário conhecer quais os demais atores envolvidos, e seus respectivos pesos no contexto criminal. A América do Sul abriga três produtores mundiais de cocaína: Colômbia Bolívia e Peru. Os três países fazem fronteira direta com o território nacional brasileiro e mantém ativo a produção e venda de drogas a outros países ao longo dos anos. Mesmo com uma significativa redução nos números relativos ao cultivo de coca, os países são responsáveis por praticamente 100% da produção mundial da droga (JIFE¹⁶, 2013). Já a maconha, tem o Paraguai como maior produtor sulamericano e um dos maiores do mundo. Okamoto (2011, citada por PEREIRA e DIAS, 2017) lembra que o Paraguai é responsável por cerca de 59% da produção de maconha em toda América do Sul.

O Relatório Mundial sobre Drogas –World Drug Report (2017) aponta para uma expansão atual no mercado de cocaína, de modo que de 2013 a 2015 o cultivo mundial de

¹⁶ A Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE) - ou International Narcotics Control Board (INCB) - é um órgão de fiscalização independente para a implementação das Convenções Internacionais das Nações Unidas de controle de drogas. Foi estabelecida em 1968 de acordo com a Convenção de Drogas de 1961 e tem como um de seus objetivos monitorar e promover medidas tomadas pelos governos para prevenir o desvio de químicos usados na produção ilegal de drogas.

cocaína aumentou 30%, principalmente em decorrência do aumento do cultivo na Colômbia. Essa oferta se deve a sinais de aumento no uso nos dois maiores mercados mundiais: América do Norte e Europa. (UNODC, 2017). A Figura 12 mostra o emaranhado de rotas do tráfico de cocaína no mundo, além do papel desempenhado pelo Brasil no contexto (UNODC, 2015).

Figura 12: Rotas principais para o tráfico de cocaína



Fonte: Adaptado de UNODC (2015)

Em observação à figura percebe-se a relação da fronteira brasileira com os maiores produtores de cocaína e a importância do país como “entrepósito” da droga, possuindo duas rotas principais apontadas: São Paulo – Oeste da África e São Paulo-Espanha. Tal posição geográfica se mostra muito atraente para a estruturação de rotas criminosas, como demonstra o estudo encomendado pela ONU, em 2013:

O Brasil, com suas vastas fronteiras terrestres com os três principais fabricantes de cocaína e com seu extenso litoral, além de ser o país de destino de grandes quantidades de cocaína, também oferece um fácil acesso ao Oceano Atlântico para transportar a cocaína até a África Ocidental e Central e, dali a Europa e mais adiante. Em 2012, o total da cocaína apreendida no Brasil procedia da Bolívia, do Peru e Colômbia, por ordem descendente de volume de apreensão (JIFE, 2013, p.66).

Merece destaque a quantidade de rotas secundárias que ligam o sudeste brasileiro a países do centro e centro-oeste europeu, além da África do Sul, Qatar e Paquistão. Os estudos demonstram que países como Tanzânia, Guiné Bissau, Yemen e Líbano registraram volumosas apreensões de cocaína originárias do Brasil (JIFE, 2013). Porém, mesmo sendo conhecido “exportador” de entorpecentes para outros continentes, é a entrada dessa droga no território brasileiro que constitui o maior desafio para as autoridades e Órgãos de Segurança. No ano de 2013, as apreensões brasileiras de maconha totalizaram 222 toneladas, cerca de 4% das 5.834 toneladas apreendidos no mundo todo (UNODC, 2015; BRASIL, 2017e).

Os números, apreensões e estudos apontam que são dois os principais meios utilizados pelas quadrilhas para realizar a entrada de armas e drogas no território brasileiro, proveniente dos vizinhos da América do Sul: aéreo e terrestre. Em muitos casos, são utilizadas aeronaves para ultrapassar a fronteira transnacional com carregamento de mercadoria ilícita. Como o transporte é clandestino e a aeronave não apresenta plano de voo e tampouco realiza abastecimento, o ponto para o desembarque pode ser escolhido conforme a autonomia da aeronave, sendo que a partir dali o transporte é feito por veículos, em rodovias e estradas. Já por terra, os criminosos carregam a mercadoria em veículos automotores desde a origem até o destino da droga. Para isso, podem ser utilizadas pessoas para o transporte ou a mercadoria pode vir camuflada em veículos de diversos modelos, de acordo com a quantidade e tipo de ilícito a ser transportado.

Em junho de 2017 uma aeronave foi interceptada no espaço aéreo do estado de Goiás. A ação de um caça da Força Aérea Brasileira-FAB obrigou o piloto a efetuar um pouso de emergência em uma fazenda na região. A bordo, além do co-piloto, em uma área de pouco mais de 3 m², cerca de 650 quilos de cocaína pura. Os levantamentos iniciais apontaram que a aeronave decolou da Bolívia e teria como destino a cidade de Santo Antonio Leverger, no Mato Grosso, segundo informações das pessoas presas em flagrante (MARTINS, 2017). Mesmo causando espanto a quantidade de droga apreendida, esse tipo de transporte não configura novidade para as autoridades de segurança. Já há muitos anos, aeronaves são utilizadas para transportar a droga, pois, voando em baixa altitude, fogem dos radares que controlam o espaço aéreo e atravessam a fronteira sem realizar comunicação com as torres de controle. Após o pouso em pistas clandestinas, sem o devido cadastro junto a Agência Nacional de Aviação Civil-ANAC e, portanto, longe dos olhos da fiscalização ordinária, a droga segue por terra para que possam chegar até a mão dos traficantes que farão sua distribuição.

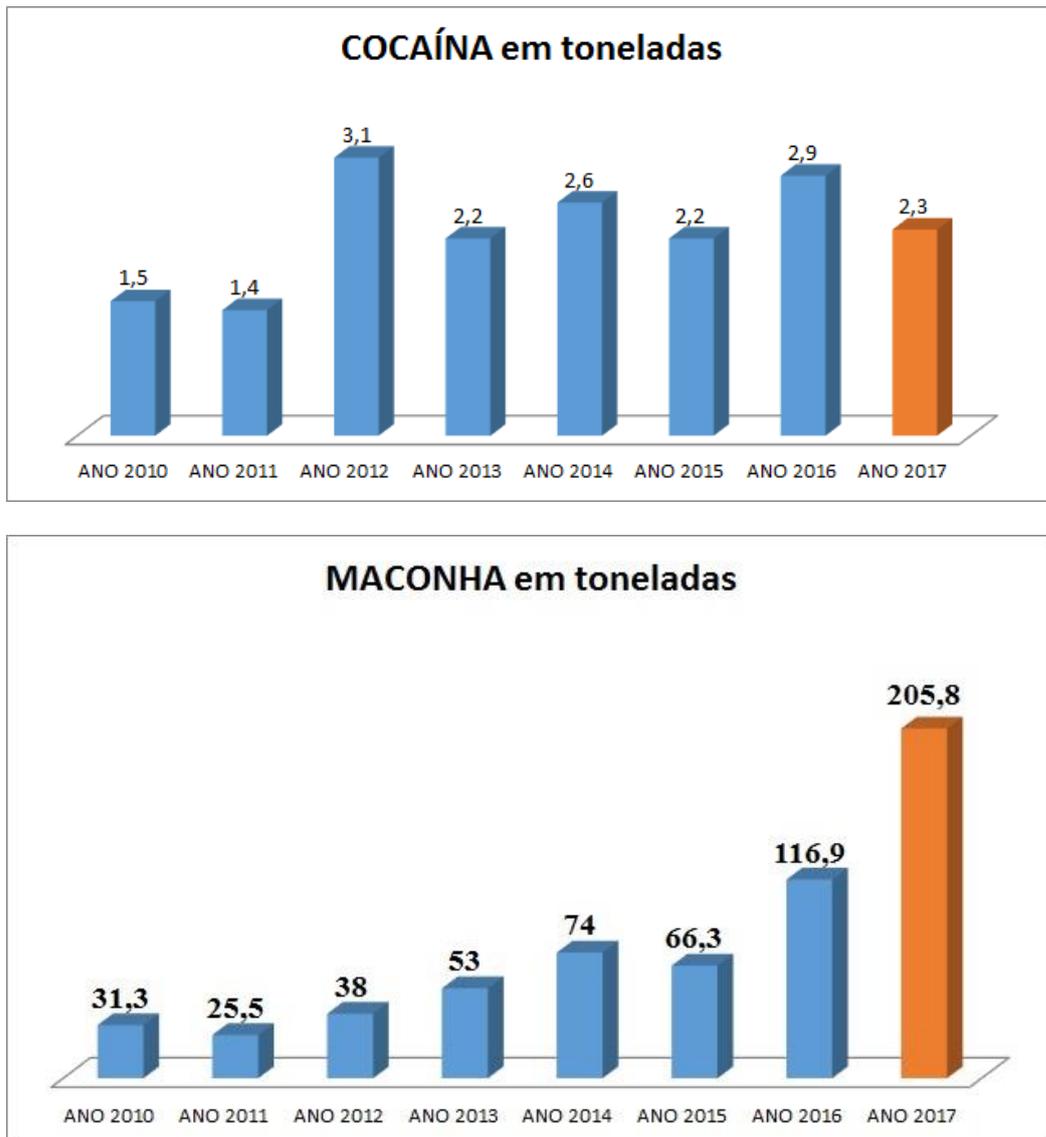
Assim como a cocaína, armas e munições também são “lançadas” em território brasileiro com utilização do espaço aéreo. Em abril de 2016 uma aeronave de pequeno porte realizou um pouso forçado no município de Porto Murtinho/MS. No seu interior, foram encontrados 400 quilos de pasta base de cocaína e 1.032 munições cal. 556, de uso restrito (ORIQUI, 2016).

Mesmo atuando em conjunto com a Força Aérea Brasileira (FAB) em algumas operações específicas de combate ao transporte aéreo clandestino de mercadorias ilícitas, operações denominadas Porteira Fechada, a Polícia Rodoviária Federal, de acordo com as atribuições previstas em lei, atua no patrulhamento ostensivo das rodovias federais e, é realizando este trabalho, que demonstra que há preferência dos criminosos por este método de transporte de drogas, armas e outros tipos de ilícitos.

Conforme demonstra o relatório Gerencial da Confederação Nacional de Transportes (CNT, 2016), a malha viária brasileira apresenta 1.720.756 km, correspondentes à rodovias e estradas federais, estaduais e municipais, dos quais somente 12,3% são pavimentadas. Ao longo dos mais de 16 mil quilômetros de fronteira terrestre, existe uma infinidade possibilidades e caminhos para o transporte irregulares e ilícitos, dada a dificuldade de fiscalização pelos diversos órgãos responsáveis. Devido à extensão das fronteiras brasileiras e à variação cambial entre os países sul americanos, há uma alta rentabilidade no comércio de combustíveis, pneus, medicamentos, equipamentos eletrônicos, cigarros e, é claro, drogas e armas. Do Amapá ao Rio Grande do Sul, as modalidades e volumes transportados variam conforme a posição geográfica, a demanda e a oferta.

A utilização das rodovias federais como principal meio para entrada de droga no Brasil fica evidente através dos números apresentados pela PRF em fiscalização nas rodovias que conectam as fronteiras do Paraguai e Bolívia com o interior do país. Entre essas rodovias, são naquelas localizadas Mato Grosso do Sul que a PRF apresenta os melhores resultados, evidenciados na Figura 13:

Figura 13: Apreensões de cocaína e maconha pela PRF no MS entre 2010 e 2017



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil (2017e)

A figura demonstram o volume de drogas apreendidas entre os anos de 2010 e 2017 no Estado do Mato Grosso do Sul somente em rodovias federais. Foram 610 toneladas de maconha e pouco mais de 18 toneladas de cocaína retiradas de circulação neste período. Os números também mostram um considerável aumento dos indicadores no ano de 2017, chegando a oito vezes o volume de maconha apreendido em 2011. Essa escalada na quantidade de drogas apreendidas pode apresentar conexão com algumas mudanças e inovações nos métodos utilizados para fiscalização, como adoção de novas tecnologias na atuação finalística do Órgão. Pode também ter sido resultado de fatores sociais e econômicos diversos, relações que demandariam um maior aprofundamento e poderiam ser objetos de outros estudos na área. Porém, importante aqui, é a nítida importância das rodovias federais do MS para o crime

organizado, bem como a já citada estruturação de organizações criminosas na região de fronteira do MS nos últimos anos.

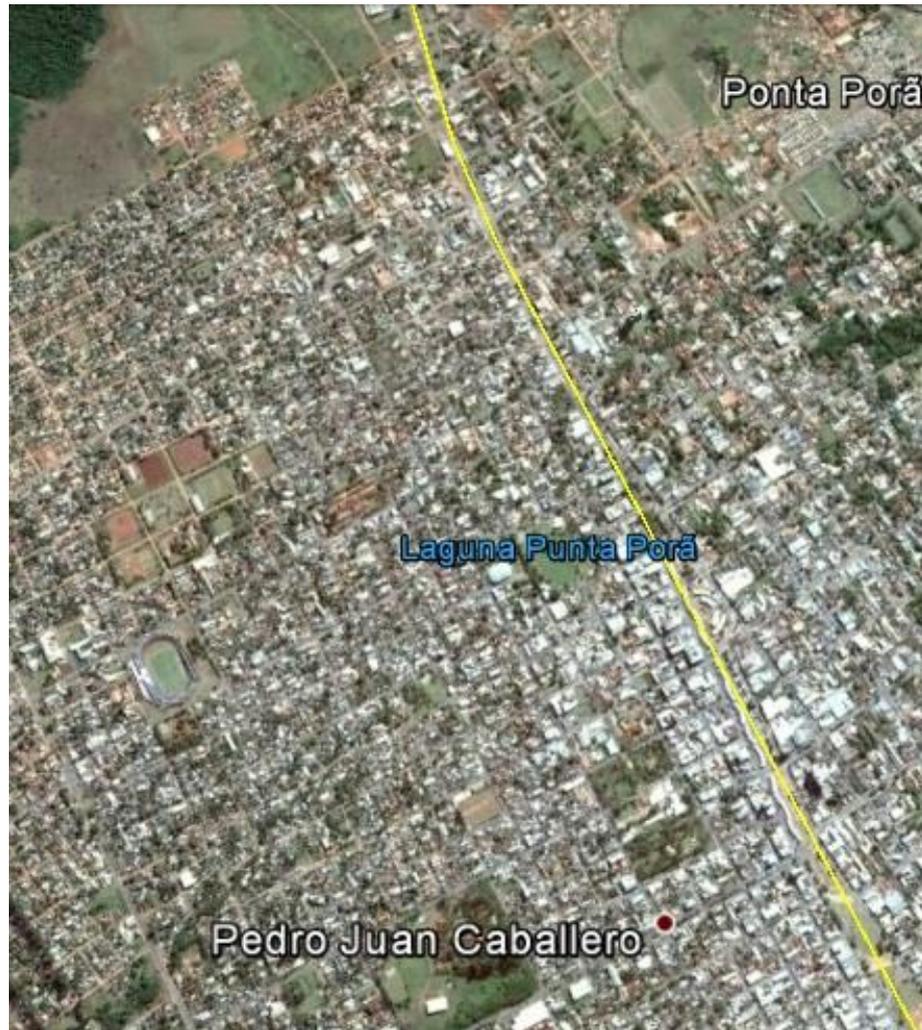
2.1.6 O maior corredor do tráfico da América do Sul

No mês de junho de 2017 o programa Fantástico exibiu extensa matéria jornalística sobre o tráfico de drogas nas estradas do Mato Grosso do Sul. A matéria trazia como principal afirmação: “Segundo a ONU, o Mato Grosso do Sul é o maior corredor do tráfico na América do Sul” (MELO, 2017). Tal afirmação se baseou no cruzamento de dados operacionais fornecidos pelos órgãos públicos, com as informações do relatório mundial de drogas, realizado pela *United Nations Office on Drugs and Crime* – UNODC, de 2016.

Dentre as várias rodovias e estradas disponíveis para o escoamento de drogas desde os países produtores até o mercado brasileiro, seja para distribuição interna ou exportação, as rodovias do Mato Grosso do Sul são de fato as preferidas, informação entendida e comprovada por alguns principais motivos, justificados a seguir:

- **Localização geográfica estratégica:** o estado do Mato Grosso do Sul (Figura 1) possui localização geográfica peculiar. Seu território possui fronteiras com 2 países: a) Bolívia – terceiro maior produtor mundial de cocaína e; b) Paraguai – maior produtor sulamericano de maconha e entreposto para distribuição de cocaína (UNODC, 2016). Possui ainda além de divisas com 5 outras unidades da Federação, Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais, São Paulo e Paraná. Dessa maneira o território sulmatogrossense faz o papel de “central de comunicação” entre os países que produzem a droga e os estados brasileiros que consomem ou a exportam.

Figura 14: Fronteira seca entre Ponta Porã-MS e Pedro Juan Caballero-PY



Fonte: Google Earth (2017)

- **Fronteira Seca entre cidades gêmeas:** o Estado apresenta longos quilômetros de fronteira seca, que permite a passagem de veículos e pessoas de um lado a outro sem grandes dificuldades. Um exemplo claro é a cidade de Ponta Porã, destino turístico de brasileiros que realizam compras nas lojas de departamento localizadas junto à fronteira com o Paraguai. A fronteira compreendida entre as cidades gêmeas Ponta Porã-MS e Pedro Juan Caballero-PY, demonstrada pela linha amarela na Figura 14, é extensa e de fácil trânsito, sem fiscalização alguma ou identificação de veículos e pessoas que transitam livremente de um lado para outro da fronteira. Podemos estabelecer uma comparação entre as características da fronteira Brasil/Paraguai nas cidades de Ponta Porã-MS e Foz do Iguaçu-PR, sendo que nesta última o Rio Paraná divide os dois países, ficando a travessia terrestre restrita à Ponte da Amizade, facilitando assim o controle e fiscalização dos organismos de segurança.

- **Vazio demográfico na fronteira:** as cidades sulmatogrossenses próximas à fronteira possuem baixa população e estrutura urbana. Isso dificulta a presença do poder público e o estabelecimento de servidores na região, facilitando o trânsito de veículos transportando ilícitos.

- **Distância entre origem e principais destinos de cocaína:** a adoção de Pedro Juan Caballero no Paraguai como um dos principais centros de distribuição da cocaína produzida na América do Sul pode ser vinculada a um motivo adicional: a distância entre o ponto de entrada da droga no Brasil e o seu destino é vantajosa em relação às fronteiras do estado do Mato Grosso, ou até mesmo da cidade de Corumbá-MS, que faz fronteira com a Bolívia. Considerando que o Rio Paraguai reduz as opções de vias para os traficantes que optam por usar Corumbá-MS como entrada, e o Rio Paraná traz o mesmo problema para os que optam por Foz do Iguaçu-PR, Ponta Porã-MS se demonstra favoritismo entre os traficantes. A Tabela 2 demonstra as distâncias entre os principais pontos de entrada de droga no país e seus principais destinos, sendo as menores distâncias marcadas na tabela.

Tabela 2: Distância entre as principais origens e destinos da droga no Brasil

Origem/Destino	São Paulo SP	Santos SP	Aeroporto de Guarulhos/SP	Rio de Janeiro RJ	Brasília DF
Corumbá - MS	1433	1515	1450	1864	1479
Ponta Porã - MS	1102	1179	1119	1533	1375
Foz do Iguaçu – PR	1063	1139	1079	1494	1577
Cáceres – MT	1884	1974	1903	2293	1338

Fonte: Google Maps (2017)

- **Conexões do crime organizado com o Paraguai:** já há uma estrutura do PCC no Paraguai, possibilitando um aumento do lucro da facção, com a redução dos gastos com atravessadores no rentável negócio. Em entrevista à época, o Delegado de Polícia Federal Antonio Celso dos Santos, ex-adido policial no Paraguai afirma:

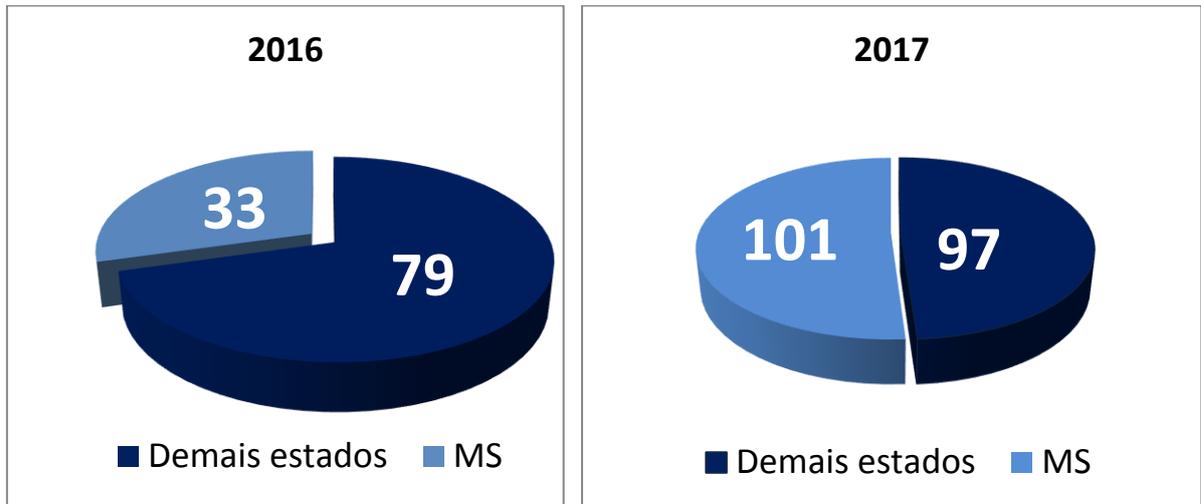
O PCC tomou o Paraguai para negociar diretamente com o produtor de maconha e se aproximar do produtor de cocaína na Bolívia, eliminando aos poucos o atravessador. A intenção era baratear o custo do produto, monopolizar a distribuição e controlar o transporte.(RIBEIRO, 2017, s/p)

O mesmo estudo realizado pelo órgão de imprensa afirma que, segundo a Secretaria Nacional Antidrogas (Senad) paraguaia, só no último ano o PCC exportou cerca de 200 bandidos para lá, que circulam livremente pelas cidades da fronteira e gerenciam os negócios ilícitos sem serem percebidos. Após a morte de Jorge Raffat Toumani em 2016, o PCC viu o

caminho livre para potencializar as operações junto ao país vizinho. Ainda segundo o ex-adido policial no Paraguai, a morte do traficante trouxe o aumento de homicídios na região, sendo uma tendência natural que o PCC sedimente seu domínio local, enviando mais drogas e armas para o Brasil (RIBEIRO, 2017). Assim, as rodovias do Mato Grosso do Sul são hoje, e serão por um bom tempo, as rodovias do PCC, pois viabilizam a conexão do país vizinho com os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, locais de maior domínio da facção junto ao crime organizado.

- **Apreensões realizadas no estado:** As apreensões realizadas pelos órgãos policiais em Mato Grosso do Sul demonstram a preferência dos traficantes pelas rodovias do Estado. No ano de 2016 foram apreendidas cerca de 2.000 toneladas de drogas em todo o país (UNODC, 2017). Somente no Mato Grosso do Sul foram apreendidas 500 toneladas desse montante, 25% de todo o país (MELO, 2017). Os números das apreensões realizadas pela Polícia Rodoviária Federal no primeiro semestre de 2017, apresentados na Figura 15, demonstram o crescente aumento da opção pelas rodovias do Mato Grosso do Sul para o tráfico de drogas.

Figura 15: Toneladas de maconha apreendidas pela PRF nos primeiros seis meses de 2016 e 2017



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em BRASIL (2017e).

A Figura 15 mostra que, no primeiro semestre de 2017, o Mato Grosso do Sul foi responsável por mais da metade de toda a maconha apreendida pela PRF no país. Em relação às 33 toneladas apreendidas em 2016, é verificado um aumento de 306% (BRASIL, 2017d). Porém, não é observado um aumento proporcional nas apreensões dos demais estados, o que nos permite dizer que há uma mudança no contexto do enfrentamento ao tráfico de entorpecentes pela PRF no MS. Ao final de 2017, os números obtidos pelo estado em apreensão de entorpecentes demonstram a dominante participação do MS nos números criminais nacionais do Órgão, conforme figura a seguir:

Figura 16: Números das apreensões de drogas no ano de 2017



Fonte: Elaborado pelo Autor a partir de BRASIL (2017e)

Essas apreensões representam um aumento de 56,5% na quantidade de maconha e 40,4% na de cocaína em relação ao ano de 2016. Conforme veremos adiante, mesmo com esse aumento apresentado, não há mudança significativa no número de policiais em serviço na região, o que traz a inferência de que há, de fato, um fortalecimento nas ações do crime organizado na fronteira do MS com o Paraguai, ou seja, uma relação direta entre o fortalecimento na região do Paraguai do maior grupo criminoso do país e o aumento das apreensões de entorpecentes.

Especial atenção deve ser dada também ao tráfico de armas provenientes do Paraguai e Bolívia. Relatório da CPI do tráfico de armas, finalizado em 2006 foi enfático: “As investigações apontam a fronteira com o Paraguai como a principal rota do tráfico que abastece o mercado ilegal de armas e militariza o crime organizado e o tráfico no Brasil” (BRASIL, 2006, p.62).

Essas características apresentadas demonstram o protagonismo que o estado do Mato Grosso do Sul deve exercer na implementação de políticas de enfrentamento à criminalidade, notadamente aos crimes transnacionais.

2.2 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

2.2.1 Organização do trabalho e a administração pública moderna

O processo de adaptação das organizações aos desafios criados e enfrentados pela sociedade contemporânea se reflete também em instituições públicas. Dentre todas as demandas e atribuições convencionais, “transformar o Estado de modo a adaptá-lo às novas demandas da contemporaneidade parece ser, nesta perspectiva, o maior dos desafios dos governos na atualidade” (LIMA; QUEIROZ, 2003, p.94). Exige-se, portanto que, para que uma organização se mostre eficiente e seus resultados se apresentem efetivos, ela seja capaz de perceber quais são as reais necessidades da sociedade que ela representa e a quem responde.

A busca pela eficiência no serviço público brasileiro tomou bases mais sólidas durante o processo de implementação da então chamada Nova Administração Pública (NAP), na década de 1990, pelo ex-ministro Bresser Pereira¹⁷ no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso. O modelo incorporava ao serviço público, cujo modelo de gestão e organização era essencialmente burocrático, características que visavam uma aproximação verdadeira entre o estado e o cidadão. Além dos aspectos econômicos, uma das justificativas era que os cidadãos estavam se tornando cada vez mais conscientes de que a administração pública burocrática não correspondia às demandas que a sociedade civil vinha apresentando aos governos por ela eleita, no capitalismo democrático contemporâneo (BRESSER-PEREIRA,2001).

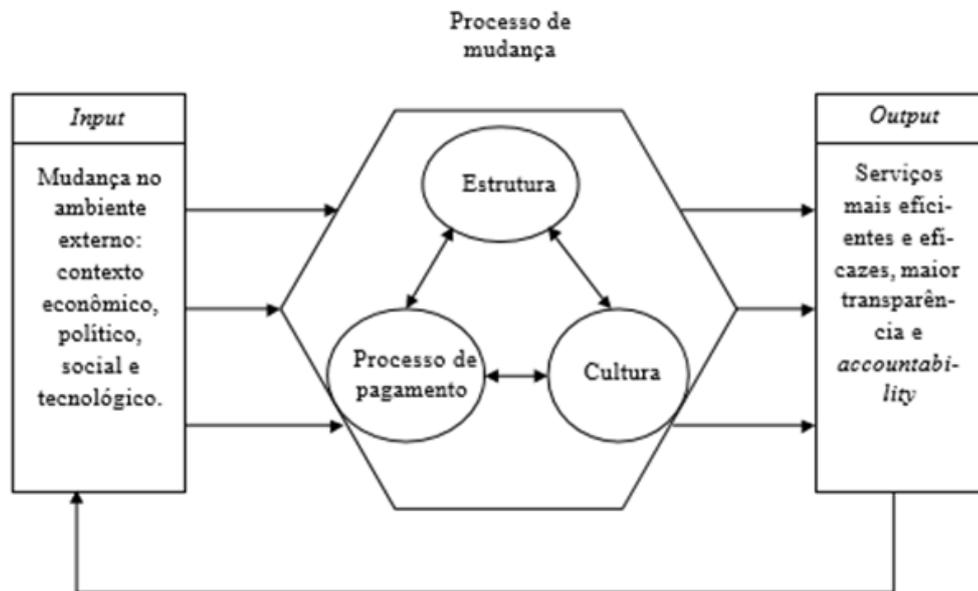
Aos organismos públicos foi imposta a condição de mudança, exigindo uma reengenharia organizacional, a partir das “pressões da sociedade por mais e melhores serviços, passando a questionar tanto as formas de ação como a própria legitimidade dessas instituições” (LIMA; QUEIROZ, 2003, p.95). No contexto mundial, pode-se entender o processo de reorganização do processo de trabalho das instituições públicas a partir da seguinte perspectiva:

A necessidade de aumentar a efetividade do Estado é uma imposição do processo de globalização, que acirrou a competição entre os países. Para que o Estado possa apontar estratégias nacionais, definindo metas que sejam compatíveis com as demandas sociais, e ter capacidade de atender efetivamente às demandas crescentes da população, passou a ser imperativo que ela se **reorganize**, adotando critérios de gestão capazes de reduzir custos, buscar maior articulação com a sociedade, definir prioridades democraticamente e cobrar resultados. (LIMA; QUEIROZ, 2003, p.94, **grifo nosso**)

¹⁷ Luiz Carlos Bresser Pereira foi ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-1998), responsável pelo “Plano Diretor da Reforma do Estado”, considerado um marco teórico para a reforma gerencial do Estado.

Outra forma de entendermos o surgimento e o processo de reorganização das instituições públicas é através de uma abordagem sistêmica da mudança organizacional. Essa abordagem demonstra as transformações que devem ocorrer em uma organização para que os resultados atendam as transformações que ocorrem na sociedade. A Figura 17 oferece uma ideia da visão sistêmica do processo de mudança dentro de uma organização pública

Figura 17: Visão sistêmica do processo de mudança dentro de uma organização pública



Fonte: SEABRA (2001)

A teoria faz uma analogia entre a teoria dos sistemas vivos da biologia e o processo de interação entre a sociedade e as organizações (SEABRA, 2001). A figura mostra o processo de mudança de uma organização pública, com base na teoria dos sistemas, onde há um constante processo de adaptação da organização às demandas econômicas, políticas, tecnológicas e sociais, trazendo maior eficiência e transparência, objetivos perseguidos durante a implementação da NAP. Se evidencia assim, a necessidade de que haja uma flexibilização de procedimentos e o maior controle de resultados nas organizações públicas, sob o risco de serem questionados os motivos de sua existência dentro da dinâmica de interação entre a sociedade e o estado (SEABRA, 2001).

O Departamento de Polícia Rodoviária Federal vivenciou esse processo de transformação e reorganização nas últimas décadas, onde as demandas se potencializaram, o

controle social e dos órgãos competentes se ampliaram, exigindo que a PRF modernizasse sua gestão, investisse no capital humano e pautasse suas ações em conceitos de eficiência e cidadania. Uma gestão baseada em um plano estratégico se tornou imprescindível ao órgão, para que se pudesse assegurar o planejamento, acompanhamento, correção e mensuração das ações (BRASIL, 2014c).

O Plano estratégico 2013/2020 abrangeu todas as áreas do Departamento, promovendo mudanças normativas e práticas substanciais (BRASIL, 2014c). A transparência nas decisões da alta gestão passou a constituir um valor institucional, permitindo o aumento de confiança dos servidores nas regras e métodos adotados no gerenciamento dos recursos disponíveis. Considerando que os recursos humanos não se mostravam suficientes para as demandas que se apresentavam, era necessário o estabelecimento de normas que considerassem as características dos diversos serviços prestados à sociedade nos mais diferentes e específicos locais do país.

Uma das ações de gestão que mais contribuem para os resultados institucionais de um órgão com as características da Polícia Rodoviária Federal é a coerente distribuição dos servidores nas unidades regionais administrativas e operacionais. Essa distribuição implica na quantidade de servidores disponíveis em uma localidade para a realização dos serviços atribuídos por lei ao policial rodoviário federal, entre eles, o de fiscalização de veículos e pessoas. O estudo da forma como o DPRF distribui seus recursos humanos por suas unidades administrativas e operacionais é fundamental para que se possa entender qual a importância dada ao enfrentamento aos crimes transnacionais pelas unidades de fronteira. Para que se possa entender os critérios utilizados pelo DPRF para alocação de servidores, é importante que antes seja apresentada a organização das unidades no território nacional.

2.2.2 A estrutura da PRF no MS

Para realizar os serviços definidos em legislação específica e no Plano Estratégico elaborado pelo próprio Órgão, a PRF segmenta a malha viária sob sua circunscrição em trechos. Conforme apresentado na Seção 1, através da Figura 5, para que possam ser cobertos os 72.637,4 quilômetros de rodovias federais, existe uma Unidade Regional em cada Estado brasileiro, que por sua vez se subdivide em Delegacias e estas, em Unidades Operacionais. A malha viária pode sofrer variações de acordo com processos constantes de estadualização ou federalização de trechos. Porém, de acordo com o Relatório de Gestão da PRF (BRASIL, 2017d) em 2016, esse é o resumo da circunscrição nacional da PRF:

Tabela 3: Resumo da circunscrição nacional da PRF

Superintendência Regional	Delegacias	Unidades Operacionais	Malha viária (km)
SRPRF/DF	0	5	950,3
SRPRF/TO	0	5	1.406,2
SRPRF/AM	0	4	675,7
SRPRF/AP	0	3	1.125,8
SRPRF/RR	0	3	1.997,0
SRPRF/GO	7	13	2.843,1
SRPRF/MT	8	15	4.063,5
SRPRF/MS	10	22	3.671,1
SRPRF/MG	18	38	5.773,5
SRPRF/RJ	8	25	1.542,5
SRPRF/SP	10	23	1.067,6
SRPRF/PR	7	41	3.979,2
SRPRF/SC	8	28	2.569,7
SRPRF/RS	14	40	6.012,6
SRPRF/BA	10	24	9.498,5
SRPRF/PE	6	16	2.175,50
SRPRF/ES	4	7	818,1
SRPRF/AL	3	6	789,4
SRPRF/PB	3	11	1.300,0
SRPRF/RN	4	8	1.549,0
SRPRF/CE	5	14	2.527,8
SRPRF/PI	5	11	2.761,4
SRPRF/MA	5	12	3.426,6
SRPRF/PA	5	10	4.708,3
SRPRF/SE	2	5	448,9
SRPRF/RO/AC	5	10	4.956,1
TOTAIS	147	399	72.637,4

Fonte: Adaptado de BRASIL (2017d)

A Unidade Administrativa central, também denominada Sede Nacional, é localizada em Brasília e não possui circunscrição, abarcando Coordenações, Divisões e Núcleos que possuem responsabilidades administrativas com abrangência nacional, incluindo as Superintendências Regionais. Cada uma das Superintendências é responsável por parte das 147 Delegacias Regionais e estas, dividem as 399 Unidades Operacionais.

A Superintendência Regional do Mato Grosso do Sul, conforme apresentado na Seção 1, possui 10 Delegacias Regionais, divididas em 22 Unidades Operacionais. A Tabela 4 apresenta a circunscrição das Unidades Operacionais da Superintendência Regional do MS. As Delegacias são localizadas geograficamente de forma a permitir uma equalização na distribuição dos trechos das UOP's.

Tabela 4: Distribuição das UOP's e respectivas circunscrições

Denominação Delegacia	Denominação UOP	BR	Km total	Km total UOP	Km Total Del
Del. 01 – Campo Grande	UOP 01 - Campo Grande	163	63,9	159	511,5
		262	95,1		
	UOP 02 - Jaraguari	163	93,4	115,3	
		060	21,9		
UOP 03 - Terenos	262	86	110,2		
	060	24,2			
UOP 04 - Sidrolândia	060	127	127		
	Del. 02 – Nova Alvorada do Sul	UOP 01 – Nova Alvorada do Sul	163	67,4	107,7
267			40,3		
UOP 02 – Rio Brilhante		163	57,5	133,5	
		267	76		
Del. 03 – Corumbá	UOP 01 - Anastácio	262	102,3	186,9	443,2
		419	84,6		
	UOP 02 – Miranda	262	138	138	
		UOP 03 – Corumbá (Ponte)	262	111,7	
359	6,6				
Del. 04 – Dourados	UOP 01 – Dourados	163	49,5	78,2	213,8
		463	28,7		
	UOP 02 - Caarapó	163	54,2	54,2	
UOP 03 – Ponta Porã	463	81,4	81,4		
Del. 05 – Guia Lopes da Laguna	UOP 01 – Guia Lopes da Laguna	267	316,6	498,1	498,1
		060	181,5		
Del. 06 – Coxim	UOP 01 - Coxim	163	163,1	391	679,5
		359	227,9		
	UOP 02 – São Gabriel do Oeste	163	107,7	288,5	
		060	180,8		
Del. 07 – Bataguassu	UOP 01 - Bataguassu	267	100,1	100,1	210,1
	UOP 02 – Casa Verde	267	110	110	
Del. 08 – Três Lagoas	UOP 01 – Três Lagoas	158	168,3	277,4	410,1
		262	99,1		
	UOP 02 – Água Clara	262	132,7	132,7	
Del. 09 – Paranaíba	UOP 01 - Paranaíba	158	193,7	272,8	272,8
		060	60,9		
		436	18,2		
Del. 10 – Naviraí	UOP 01 – Naviraí	163	115,7	115,7	190,8
	UOP 02 - Eldorado	163	75,1	75,1	
TOTAL KM				3671,1	

Fonte: Adaptado de BRASIL (2013c)

De um total de 22 Unidades Operacionais, 9 delas se localizam a menos de 150 quilômetros da linha que divide geográfica e politicamente o Brasil do Paraguai e Bolívia, ou seja, dentro da faixa de fronteira (Figura 18). As unidades na faixa de fronteira formam uma espécie de “Arco de Fiscalização”, estrategicamente posicionados nas rodovias de acesso dos países vizinhos ao Brasil.

Figura 18: Unidades Operacionais Localizadas na Faixa de Fronteira: Arco de Fiscalização



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de GOOGLE MAPS (2017)

A posição das Unidades favorece o enfrentamento à criminalidade no sentido de promover uma barreira primária aos veículos que ingressam no país. Porém, o posicionamento das UOP's próximo à fronteira, normalmente ladeada por área verde intensa -fazendas, expõe sobremaneira os policiais que ali realizam seu trabalho, dada a facilidade de dispersão e fuga de pessoas em cometimento de crimes.

Essa exposição já causou ameaças reais aos servidores do Órgão na região. Um exemplo é o incêndio criminoso ocorrido em 2013, quando dois carros particulares de PRFs foram incendiados dentro da Unidade Operacional de Mundo Novo, hoje UOP de Eldorado. O incêndio foi atribuído à quantidade de apreensões de cigarros realizadas por policiais daquela UOP, que vinham causando grande prejuízo ao crime organizado local (CASTRO, 2013).

Outra ocorrência que demonstra o risco e a fragilidade a que estão expostos os policiais na fronteira é o atentado sofrido pelo Chefe da Delegacia de Dourados em abril de 2017. A residência do policial foi alvo de vários disparos de arma de fogo, provavelmente em represália de contrabandistas de cigarros à grande apreensão realizada na região (VALENTIN; COELHO,

2017). O mesmo policial já havia sofrido atentado similar em outra ocasião, também em decorrência da função exercida à frente da Delegacia de Dourados.

Após ser apresentada a relevância das rodovias do Estado para o crime organizado e a estrutura disponível para o enfrentamento pela PRF aos crimes transnacionais, torna-se imperioso que seja entendido o processo de distribuição de servidores e como eles se encontram dispostos hoje nas unidades do Órgão.

2.2.3 Distribuição da Força de Trabalho na Polícia Rodoviária Federal

2.2.3.1 Legislação interna

Os critérios utilizados pela alta gestão para definição dos locais de lotação dos servidores foram, ao longo dos anos, desconhecidos dos servidores, dos candidatos e da opinião pública. Como não havia critérios técnicos, ou ao menos não eram conhecidos, para identificar os *gap*'s¹⁸ de servidores, base para distribuição de novos policiais, as decisões se concentravam nas mãos dos gestores máximos do órgão, impossibilitando a transparência, negligenciando a equidade e provocando um grande distanciamento entre a PRF e a Sociedade.

Em 2011, com a posse da Inspetora Maria Alice Nascimento Souza, iniciou-se um esforço para a criação do primeiro Plano Estratégico do Órgão (2013-2020), instituído pela Portaria nº28/2014, já descrito em 1.4.1.3. O Plano foi confeccionado diante da necessidade de “nortear e alinhar suas decisões e ações, em suas diversas instâncias”(BRASIL, 2014c, s/p). O Plano prevê, dentro da perspectiva de Investimentos estratégicos, um recurso do qual a PRF lança mão, que é: “adequar o quadro de pessoal às necessidades”, conforme descrito na Figura 19, buscando gerir e executar adequadamente suas atividades, transformando o investimento no quadro de pessoal em resultados sociais efetivos, trazendo o devido retorno à sociedade (BRASIL, 2014c).

¹⁸ A palavra *gap* tem origem inglesa e significa atraso relativo, descompasso entre coisas, países, pessoas, etc. Na sociologia, *gap* também é uma palavra que serve para descrever uma lacuna ou disparidade entre os elementos de uma classe social mais elevada e uma mais favorecida (significados.com.br). Em administração utiliza-se a palavra para indicar lacuna a ser preenchida.

Figura 19: Detalhamento dos Investimento Estratégicos do Plano 3013-2020.



Fonte: BRASIL (2014c)

Com o claro objetivo de trazer transparência à gestão e garantir justiça no processo de concurso de remoção interna foi estabelecida uma clara política de lotação e distribuição de servidores que, em conjunto com a legislação já existente, passou a integrar a política de distribuição de efetivo do DPRF, a qual passaremos a analisar. Dessa forma, serão trazidas as Leis e normas que tratam do assunto de forma hierárquica e lógica.

Para que se entenda como se dá a movimentação de servidores na PRF, é necessário que se esclareçam os conceitos de nomeação e remoção. A nomeação, principal forma de investidura para o cargo de Policial Rodoviário Federal é prevista no regime jurídico único dos servidores públicos civis da União, a Lei 8.112/1990, que traz em seu texto:

Art. 9º A nomeação far-se-á:

I – em caráter efetivo, quando se tratar de cargo isolado de provimento efetivo ou de carreira; [...]

Art.10. A nomeação para cargo de carreira ou cargo isolado de provimento efetivo depende de prévia habilitação em concurso público de provas ou de provas e títulos, obedecidos a ordem de classificação e o prazo de sua validade. (BRASIL, 1990, s/p)

Já o processo de redistribuição dos servidores em exercício, já aprovados em concurso público e constantes dos quadros do PRF, se dá em observância ao Art. 36, que traz a previsão legal de suas possíveis modalidades:

Art. 36. Remoção é o deslocamento do servidor, a pedido ou de ofício, no âmbito do mesmo quadro, com ou sem mudança de sede.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo, entende-se por modalidades de remoção:

I – de ofício, no interesse da Administração;

II – a pedido, a critério da Administração;

III – a pedido, para outra localidade, independentemente do interesse da Administração:

[...]c) em virtude de **processo seletivo** promovido, na hipótese em que o número de interessados for superior ao número de vagas, de acordo com normas preestabelecidas pelo órgão ou entidade em que aqueles estejam lotados. (BRASIL, 1990, s/p, **grifo nosso**)

Para que o servidor aprovado no processo de seleção possa exercer as atribuições do cargo, a administração deve definir seu local de lotação¹⁹, o que é realizado em atenção às normas internas. A política de lotação e movimentação de servidores na Polícia Rodoviária Federal é definida pela Instrução Normativa-IN nº07/2012, documento que institui o Sistema Nacional de Remoção – Sisnar, no âmbito do órgão, com a finalidade de otimizar e dar transparência ao processo de gestão das remoções de servidores.

A normativa trouxe importantes regramentos sobre a movimentação de servidores, especialmente após alterações realizadas por outra Instrução Normativa, a IN 39/2014, prevendo que:

Art.6[...] §1º As vagas disponíveis para lotação serão oferecidas primeiramente aos servidores em exercício, mediante Processo Seletivo, e as vagas remanescentes serão oferecidas aos aprovados no Curso de Formação Profissional, segundo a classificação final no Concurso Público
 [...] §5º Antes da nomeação de novos Policiais Rodoviários Federais será realizado processo seletivo de remoção que considerará a norma de distribuição de efetivo para se calcular as vagas a serem distribuídas.
 §6º A lotação de novos servidores dar-se-á nas unidades que tenham vagas remanescentes da remoção que tiverem sido oferecidas aos servidores da ativa (BRASIL, 2012a, s/p).

Após a publicação do texto da IN 07 começou a ser possível um sistema lógico de definição e disponibilização de locais para lotação de servidores, sejam eles novos ou já efetivos. Mais importante ainda é a prevalência da prioridade do servidor já ativo sobre o servidor ingressante no Órgão, proveniente de Curso de Formação, para o preenchimento de uma vaga em local disponibilizado pelo DPRF. Tal previsão valoriza os policiais que realizam trabalhos em cidades afastadas do seu local de origem e com dificuldade de provisão ou estabelecimento definitivo.

Outro grande avanço na gestão dos recursos humanos do Órgão, trazido pela IN 07/2012, o Sistema Nacional de Remoções padronizou o processo de remoção de servidores no âmbito da PRF, seja pela permuta ou por remanejamento. Utilizando-se de um sistema eletrônico, o servidor pode pleitear a alteração do local de trabalho, inscrevendo-se em um processo seletivo, com regras previstas em edital próprio. Em linhas gerais, é aplicada uma fórmula para definir a classificação dos inscritos: **2 TL + TC**, onde **TL** equivale ao tempo de

¹⁹ Lotação é o ato administrativo que consiste na designação do servidor para determinada unidade organizacional em razão de nomeação, reingresso, recondução ou remoção. (BRASIL,2012a)

lotação na Unidade Organizacional atual do servidor, contado em dias, e **TC** equivale ao tempo de efetivo exercício no cargo de policial rodoviário federal, também contado em dias (BRASIL, 2012a).

Desde sua criação, o Sisnar contou com cinco processos seletivos até o ano de 2017, obtendo boa aceitação interna, possibilitando um transparente e justo processo de remanejamento, e refletindo o que traz o Art.3º da IN 07:

Art. 3º São princípios basilares da política de lotação e movimentação de pessoal:
I – legalidade;
II – impessoalidade;
III – moralidade;
IV – publicidade;
V – eficiência;
VI – isonomia;
VII – transparência; e
VIII – periodicidade. (BRASIL, 2012a, s/p):

Porém, para que fossem definidos os locais disponíveis para a permuta ou remanejamento dos servidores por processo seletivo, era necessário estabelecer critérios práticos, justos, tangíveis e, assim como os utilizados pelo Sisnar, transparentes. Assim, foi editada a IN 40/2014, que disciplina os critérios de distribuição dos cargos na PRF e, em conjunto com as demais Instruções, forma o arcabouço legal utilizado atualmente para movimentação de servidores no Órgão, demonstrado no Quadro 2:

Quadro 2: Normas internas que regulamentam a lotação de servidores no DPRF

Instrução Normativa	Objetivo	Efeito prático
07/2012	Disciplina a política de lotação de servidores	Traz regras para a movimentação de pessoal e cria o Sistema Nacional de Remoções - SISNAR
39/2014	Altera a IN 07/2012	Complementa a IN 07, após a criação das regras para definição de vagas, dada pela IN 40/2014
40/2014	Estabelecer critérios para distribuição dos cargos	Traz os indicadores a serem considerados na definição das vagas para a lotação de servidores ativos e ingressantes
58/2015	Altera a IN 40/2015	Acrescenta “segurança do PRF” como diretriz para distribuição de cargos e cria um “indexador estratégico” para auxiliar o gestor na distribuição de efetivo de acordo com a localidade
67/2016	Altera a IN 07/2012	Faz ajustes no SISNAR e esclarece procedimentos controversos
69/2016	Altera os anexos da IN 40/2015	Atualiza a contabilidade dos cargos em unidades e delegacias regionais

Fonte: Elaborado pelo autor

O estudo da IN 40/2014 é crucial, pois reflete a política interna do DPRF em recursos humanos, estabelecendo o que o Órgão considera relevante ao definir onde concentrará sua força de trabalho, buscando refletir nestes locais uma maior eficiência nos serviços prestados ao cidadão, seja na prevenção de acidentes, fiscalização do trânsito ou enfrentamento à criminalidade.

2.2.3.2 Critérios para definição de locais para lotação de servidores – IN 40/2014

Estabelecidas as normas que regulamentam a movimentação interna de servidores, era necessário definir quais locais receberiam os servidores em exercício e, em seguida, os recém aprovados em concurso público. A escolha dos locais seria o resultado de um diagnóstico detalhado da estrutura da PRF em cada Estado, levando em conta características e indicadores comuns, criando uma classificação entre os Estados e as Delegacias Regionais.

Com este objetivo, iniciou-se então, em 2012, um trabalho em busca por uma norma que definisse a alocação dos cargos da carreira da PRF em 2012, que inicialmente designou comissão para estudo e proposição da referida norma, formada por experientes policiais, com conhecimento e habilidades em gestão e planejamento estratégico (BRASIL, 2013b). A missão iniciou os trabalhos com aproveitamento de estudo anterior realizado no ano de 2006 que trazia

indicadores a serem considerados para a alocação de recursos humanos, sendo os principais: malha viária e circunscrição das regionais (BRASIL, 2013b).

No processo de criação da normativa, ainda no início de 2013, foi apontado e registrado pela comissão que na definição das variáveis a serem utilizadas para o cálculo de efetivo, não havia na PRF “um banco de dados confiável para subsidiar informações de **criminalidade**” (BRASIL, 2013b, p.20). Essa afirmação se deveu ao fato de não haver à época um sistema eletrônico confiável que registrasse com precisão os dados das apreensões e registros de ocorrências criminais. Os registros eram feitos em documento físico denominado Boletim de Ocorrência Policial – BOP, que após ser preenchido era arquivado na Delegacia do trecho onde foi registrada a ocorrência. Não havia, portanto, uma reunião dessas informações em um só sistema ou arquivo. Além disso, no caso de crimes transnacionais, o local de ocorrência do crime não é necessariamente o local onde o crime é descoberto, o que dificulta ainda mais o estabelecimento de estatística que demonstre uma mancha criminal que condiga com a realidade social.

A Instrução Normativa foi publicada em 21 de março de 2014 possuindo quatro Anexos que demonstram a forma de cálculo utilizada e planilha já preenchida com esse cálculo. A norma prevê, conforme seu Art. 4º, “Anualmente, será atualizada a distribuição do efetivo proporcional, nos termos desta normativa” (BRASIL, 2014b, s/p), o que significa dizer que seria publicada nova tabela com a distribuição de efetivo, ato necessário devido às aposentadorias, remoções diversas e exonerações.

Porém, de maior relevância para esta pesquisa, são os critérios e diretrizes utilizadas para o cálculo do efetivo de cada Delegacia e Unidade Regional. Sobre esse assunto, a norma trouxe em seu texto:

Art. 1º[...] § 1º A distribuição de cargos da carreira de Policial Rodoviário Federal, nos termos do Anexo I, terá como base as seguintes diretrizes:

I - segurança do policial rodoviário federal;

II - complexidade do trecho;

III - qualidade do serviço prestado;

IV - equalização da força de trabalho;

V - tempo gasto em atividades de fiscalização, policiamento e atendimento;

VI - trecho adequado por ronda; e

VII - efetivo compatível para as áreas finalística e meio (BRASIL, 2014b, **grifo nosso**)

Em seu anexo I a IN 40 apresenta os parâmetros, descrições e justificativas de cálculos, divididos em três grupos, conforme demonstram o Quadro 3. Os parâmetros são utilizados para permitir o cálculo do efetivo proporcional das Delegacias e das Unidades Regionais.

Quadro 3: Grupo I e II do Anexo I da IN 40/2014 da PRF- parâmetros considerados para distribuição de cargos.

Parâmetros	Qtde	Descrição	Justificativa
Tr - Trecho (km)	100 ou 200	Trecho de fiscalização, policiamento e atendimento por ronda de até 100Km. Trecho de 200km nas delegacias em que a quantidade de ocorrências registradas for menor que 400 registros/ano.	Em regra, a ronda percorrerá o trecho em torno de 01 hora, exceto nas Delegacias onde a baixa demanda justifica um trecho de 200km / ronda.
PRF por viatura	3	Equipe de ronda composta por motorista, chefe de equipe e auxiliar	Conforme doutrina da PRF, em que um policial é responsável pela condução da viatura, outro pela abordagem e auxiliar(es) pela segurança da equipe
Efetivo Sede PRF	5% do Total	Percentual histórico do efetivo a ser lotado na Sede da PRF	Guarnecer a Sede PRF com gestores e pessoal qualificado (inclui DOA, DCC...)
Efetivo Sede Regionais	20% do Regional	Percentual do efetivo da regional	Percentual histórico
Acidentes s/ vítimas - ASV	1,5	Tempo Médio para atendimento de um acidente sem vítima - TMASV	Considera-se o tempo médio gasto desde o acionamento, deslocamento, sinalização, atendimento e desmobilização.
Acidentes c/ feridos - AF	2,5	Tempo Médio para atendimento de um acidente com feridos - TMAF	Considera-se o tempo médio gasto desde o acionamento, deslocamento, sinalização, atendimento a vítimas, desobstrução de vias e desmobilização.
Acidentes com óbito - AO	4,0	Tempo Médio para atendimento de um acidente com óbito - TMAO	Considera-se o tempo médio gasto desde o acionamento, deslocamento, sinalização, atendimento a vítimas, desobstrução de vias, perícia e desmobilização.
Criminalidade - Crim	5,0	Tempo Médio para atendimento de ocorrência de criminalidade -TMCrim .	Considera-se o tempo médio gasto desde o acionamento, deslocamento, atendimento, encaminhamento à Polícia Investigativa e desmobilização.
Fiscalização com AI	0,3	Tempo Médio para fiscalização com lavratura de Auto de Infração -TMAI	Considera-se o tempo médio desde a abordagem, fiscalização e lavratura do AI.
Fiscalização sem AI - FSA	0,2	Tempo Médio para fiscalização sem lavratura de AI.	Considera-se o tempo médio desde a abordagem e fiscalização
Período diário considerado	24,0	Atividade diuturna da ronda	Atividade de ronda deve ser prestada ininterruptamente
Refeições em prontidão	3,0	Tempo Médio destinado para alimentação do PRF durante a jornada de trabalho de 24h.	Considera-se o tempo médio para realização de 03 refeições básicas, em regime de prontidão.
Prontidão	4,0	Tempo médio destinado para serviços administrativos.	Considera-se o tempo médio para preenchimento de formulários e alimentação dos sistemas corporativos (AI, BAT, BOP, ROD, BrBrasil, etc).
Jornada efetiva - JEf	17,0	Tempo médio da jornada de trabalho do PRF (24h), descontados o tempo de prontidão e atividades administrativas.	Considera-se o tempo médio utilizado para atividade de fiscalização, policiamento e atendimento.

Fonte: BRASIL (2014b, s/p)

Em primeira análise, o único indicador que tem a capacidade de discriminar o trabalho realizado nas Unidades localizadas em Estados com fronteira internacional é o de Criminalidade. Ele é incluído na fórmula de “cálculo das horas trabalhadas por regional, por trecho/dia”, que é definida assim: “[AO*TMAO +AF*TMAF +ASV * TMA SV +(PF*Aut*TMAI +PF*(1-Aut)*FSA) +Crim*TMCrim]/365”(BRASIL, 2014b, p.8, **grifo nosso**). Basicamente, o número de apreensões ou prisões realizadas em decorrência de crimes é multiplicado por 5, definido como o tempo gasto pelo policial para finalizar um procedimento como este. O indicador, porém, não permite que seja considerada a característica do crime, tendo o mesmo peso para o cálculo a apreensão de 10 gramas ou 10 toneladas de maconha.

O conjunto dessas normativas representa a política atual do DPRF para transformar os objetivos estratégicos, definidos no Plano Estratégico 2013-2020 em força de trabalho, alocando os recursos humanos ao longo das suas Unidades Regionais e transformando estratégia em resultados. A lógica entre as normas é representada na Figura 20, que demonstra o fluxo dos PRF's ativos, com prevalência de movimentação sobre os novos policiais, ingressos após a conclusão do Curso de Formação Profissional (CFP), hoje realizado na Academia Nacional de Polícia Rodoviária Federal (ANPRF), em Florianópolis/SC.

Muito importante registrar as alterações realizadas pela IN 58/2015, que trouxe em seu texto:

Art. 1º Alterar a Instrução Normativa nº 40, de 21 de março de 2014, publicada no Boletim de Serviço da PRF nº 23, em 21 de março de 2014, para que seus artigos passem a vigor com a seguinte redação:

"Art. 1º [...]

§ 1º [...] I - segurança do policial rodoviário federal;

[...] VI - trecho adequado por ronda;

VII - efetivo compatível para as áreas finalística e meio;

VIII - **Indexador Estratégico de 0 a 35%, de acordo com a localidade**, a ser publicado em portaria da Direção-Geral; e

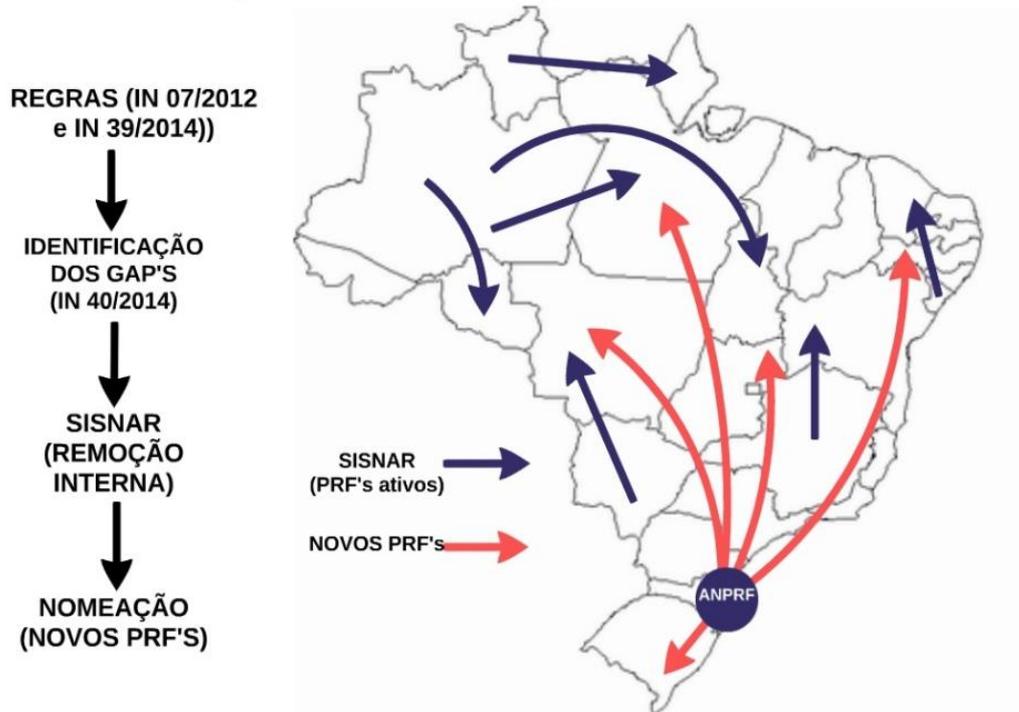
IX - Projeto provisório de efetivo, quando da assunção e/ou retomada de trechos rodoviários (BRASIL, 2015a, s/p, **grifo nosso**).

Em seu inciso VIII, a norma cria um **indexador estratégico**, capaz de incrementar o efetivo policial em até 35%, de acordo com a necessidade do gestor do Órgão, interferindo na forma original de cálculo proposta pela rígida fórmula trazida pela IN 40/2014 e incrementando a Força de Trabalho de uma determinada localidade. Em primeira análise, cabe ao gestor avaliar situações políticas e demandas inusitadas, peculiares ou emergenciais, para que se possa lançar

mão de uma ferramenta que flexibilize a distribuição de recursos humanos, trazendo equilíbrio social e respondendo às necessidades da população.

Figura 20: Processo de Distribuição de servidores na PRF

DISTRIBUIÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO NA PRF



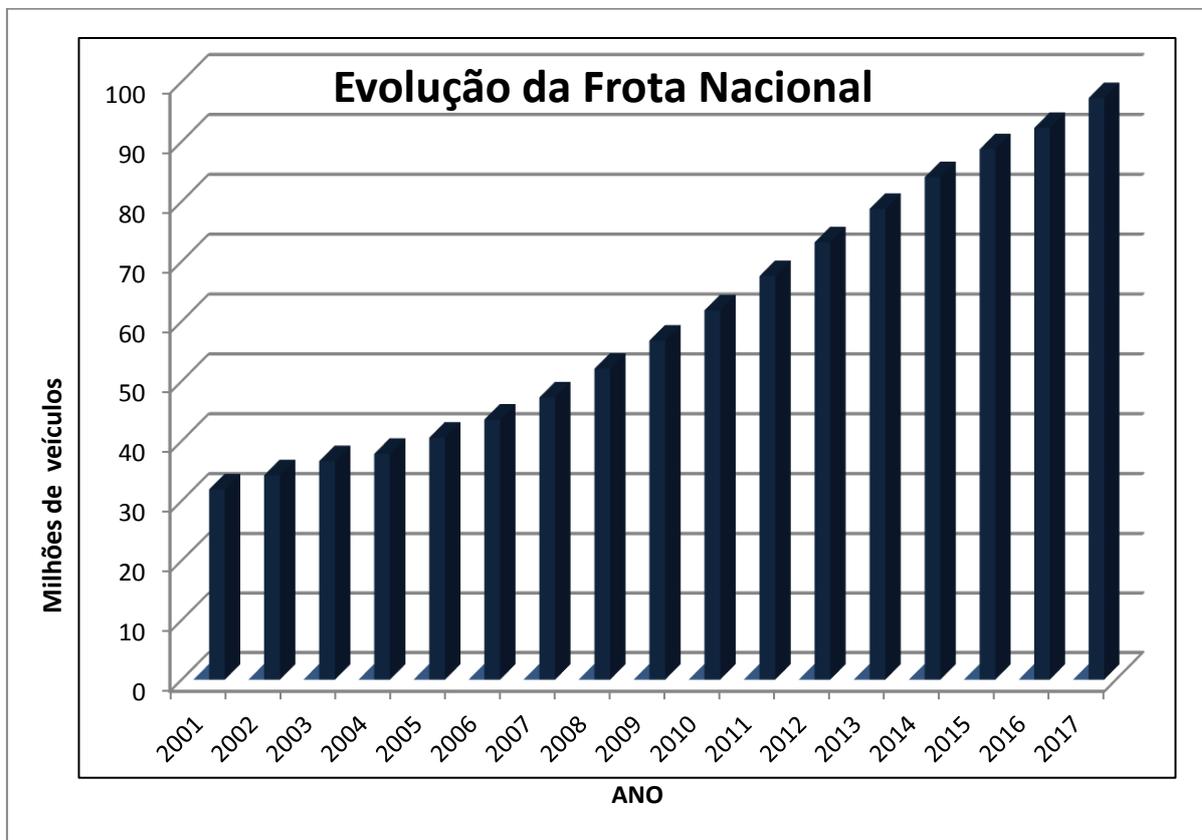
Fonte: Elaborado pelo autor

Assim, a IN 40/2014 permite que sejam identificadas as vagas a serem disponibilizadas visando a proporcionalidade entre as Regionais, através dos critérios definidos pela gestão do Órgão. Identificadas as vagas, é aberto o processo seletivo para que haja a movimentação dos servidores ativos, por permuta ou remanejamento, utilizando o Sisnar, trazido pela IN 07/2013. As vagas remanescentes são então preenchidas pelos novos policiais. Ainda que haja uma definição clara na forma de distribuição, a IN 40, que define os critérios a serem considerados para definição das vagas, não traz indicadores que sejam capazes de diferenciar regionais com relevância estratégica (BRASIL, 2014b). Esses apontamentos serão pormenorizados em 4.1.7.

2.2.4 A Força de Trabalho da PRF no Mato Grosso do Sul

Para que façamos um diagnóstico da quantidade de servidores disponíveis para a Regional do MS e qual sua disposição nas unidades operacionais do Estado, é necessário que sejam apresentados alguns dados que possam permitir uma confrontação da força de trabalho em relação ao serviço que deve ser realizado diariamente. Um dado que nos permite avaliar a evolução da demanda de serviços ao órgão é a quantidade de veículos em circulação nas ruas e estradas. A evolução da frota nacional dá uma dimensão do desafio dos organismos públicos no controle da circulação de veículos e os efeitos provenientes do uso cada vez mais intenso do modal rodoviário no país, como acidentes de trânsito e prática de crimes. Assim, usa-se como base a evolução da frota nacional, apresentada na Figura 21, para subsidiar análise futura quanto a força de trabalho do órgão e sua capacidade operacional:

Figura 21: Evolução da Frota Nacional de 2001 a 2017



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de DENATRAN (2017).

A curva demonstrada pelo gráfico apresenta um constante aumento na frota nacional, sendo que o número total de veículos em 2017 (97,2 milhões) é mais que o dobro do registrado em 2007 (47,2 milhões), de acordo com dados do Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam), divulgados pelo site do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran). Ao final de 2017, pela tendência apresentada, a frota nacional deve quebrar a barreira dos 100 milhões de veículos registrados. É natural que esse número apresente reflexos na mobilidade urbana, no interior das cidades e também entre elas, aumentando o Volume Médio Diário (VMD) de veículos nas rodovias e estradas federais.

Outra importante informação diz respeito à quantidade de quilômetros de rodovias brasileiras pavimentadas. Um estudo realizado pela Confederação Nacional do Transporte (CNT) mostra que entre os anos de 2006 e 2016 a frota de veículos no Brasil cresceu 110,4%, sendo que no mesmo período houve um aumento na malha de rodovias federais pavimentadas de apenas 11,7% (CNT, 2016). Isso significa que há o dobro de veículos para praticamente a mesma malha viária federal de 10 anos atrás. Seria natural que, havendo aumento da demanda, representada pelos veículos a serem controlados e fiscalizados, houvesse incremento nos recursos humanos do órgão responsável por essa fiscalização nas rodovias federais.

Em contraponto, os dados fornecidos pela Seção de Recursos Humanos – SRH da Regional do Mato Grosso do Sul apontam que, mesmo com o aumento da demanda operacional, o incremento logístico do crime organizado na fronteira do Mato Grosso do Sul com o Paraguai e o aumento exponencial da frota de veículos no país, não houve aumento relevante no número de servidores lotados na Regional da PRF no Mato Grosso do Sul. A Tabela 5 sintetiza o número de servidores que ingressaram e que deixaram a Regional entre os anos de 2010 e 2017:

Tabela 5: Movimentação de efetivo na Regional do Mato Grosso do Sul 2010-2017

ANO	ENTRADAS		APOSENTADORIAS	REMOÇÕES PARA OUTRAS REGIONAIS	
	SISNAR	POSSES		SISNAR	SAÍDAS
2010	*	0	7	*	4
2011	*	0	8	*	1
2012	18	67	10	15	0
2013	2	58	3	11	20
2014	20	22	23	32	11
2015	10	0	24	6	13
2016	26	52	26	24	12
2017	**	4	12	**	5
	76	203	113	88	66
TOTAL	Entradas: 279		Saídas: 267		
SALDO			12		

Fonte: BRASIL (2017c). *Dados anteriores à IN 07. ** Não houve concurso público neste ano.

Conforme apresentado na tabela, a Regional recebeu, entre o ano de 2010 e o mês de agosto de 2017, 279 policiais rodoviários federais removidos de outras regionais pelo processo de remanejamento e permuta denominado Sisnar, bem como os provenientes do CFP, ocupando vagas não preenchidas por servidores já em exercício. No mesmo período, aposentaram-se 113 policiais e foram removidos via Sisnar 88 servidores. Outros 66 policiais foram removidos a interesse da administração, trazendo o saldo de servidores para um número próximo à zero. A diferença entre o efetivo da Regional em 2010 e 2017 é de 12 policiais, cerca de 2,9% do atual efetivo no estado (BRASIL, 2017c).

Já no período de 2012 a 2017, tomando como base o mês de agosto, houve um aumento de 1.298 PRF's ativos no quadro nacional de servidores. Em 2012 a PRF contava com 8.966 servidores ativos e em 2017, com 10.264 (BRASIL, 2017c). O saldo contrasta com os 12 policiais mostrados como saldo na Tabela 5, verificados no MS. Estabelecendo uma conta matemática de média simples entre as 26 unidades regionais espalhadas pelo país, seria natural um saldo de servidores próximo de 50 policiais ($1.298 \div 26 = 49,9$).

O baixo incremento no efetivo ao longo dos anos impede o aumento da capacidade operacional da PRF de uma Regional. O aumento nos resultados em apreensões não foi acompanhado ou resultado do investimento em Recursos Humanos na região. Dessa forma, e com base no atual quadro de servidores do órgão, a média de policiais disponíveis para o trabalho de fiscalização nas UOP's e nos trechos de responsabilidade circunscricional, é demonstrado na Tabela 6:

Tabela 6: Distribuição de servidores nas Unidades da PRF no Estado do MS.

Delegacia	Total policiais	Atividade adm	Férias, licença e outros (15%)	Total servidores escala	Total UOP's	Média PRF/UOP/dia
Del 1-Campo Grande	59	5	9	45	4	2,8
Del 2-Nova Alvorada do Sul	26	3	4	19	2	2,4
Del 3-Corumbá	32	2	5	25	3	2,1
Del 4-Dourados	40	3	6	31	3	2,6
Del 5-Guia Lopes da Laguna	19	3	3	13	1	3,3
Del 6-Coxim	24	3	4	17	2	2,1
Del 7-Bataguassu	28	3	4	21	2	2,6
Del 8-Três Lagoas	28	3	4	21	2	2,6
Del 9-Paranaíba	18	2	3	13	1	3,3
Del 10-Naviraí	28	3	4	21	2	2,6
TOTAL	302	30	46	226	22	2,6

Fonte: BRASIL (2017c)

A Tabela 6 traz o total de policiais disponíveis para a Delegacia, número do qual subtrai-se 15% relativos aos servidores em férias e licenças médicas. Deve-se considerar que, em alguns períodos, esse percentual pode ultrapassar os 20%, quando há convocações de policiais para atuarem em outros Estados, fato não raro devido ao conhecimento específico adquirido no combate aos crimes transnacionais pelos servidores do MS. Isso reduziria ainda mais a média de 2,6 policiais por plantão por UOP. Para o cálculo da média de servidores hoje por Unidade Operacional foi considerada a escala de plantão de 24 horas de trabalho por 72 de descanso, ou 24h X 72h, que forma quatro equipes que permitam o serviço ininterrupto de uma UOP. Há ainda a variação da quantidade de UOP's por Delegacia, de acordo com o trecho a ser coberto ou região de atuação.

Pelo cálculo acima se obtém a quantidade de 2,6 policiais em média por plantão policial, responsáveis pelos serviços previstos nos manuais e legislação pelo período de 24h ininterruptas. Não é objeto deste estudo avaliar a qualidade do serviço prestado relacionado à capacidade física e orgânica do PRF frente à necessidade de prontidão por 24 horas em um trabalho com alto grau de risco. Pretende-se aqui trazer dados que permitam avaliar a capacidade operacional de uma dupla policial em serviço em uma Unidade Operacional localizada na região de fronteira, com todas as demandas e características que a fronteira exige do servidor.

Se considerarmos a malha viária do Estado, o número de 22 UOP's e a média de policiais disponíveis para a escala de plantão no Estado, conseguimos calcular uma média de quilômetros sob responsabilidade de 1 único servidor policial por 24 horas de plantão, conforme demonstrado na Figura 22:

Figura 22: Indicadores para o policiamento da PRF no MS



Fonte: Elaborado pelo Autor, a partir de BRASIL (2017c; 2017d).

É importante ressaltar que grande parte do trabalho de prevenção e repressão é realizado por uma unidade de ronda policial, “encarregada de desenvolver os trabalhos operacionais no âmbito da circunscrição da Unidade Operacional em que está escalada” (BRASIL, 2013a, p.123). O Manual de Gestão Operacional (MGO) determina que devem compor uma unidade de ronda, “no mínimo, dois policiais”(BRASIL, 2013a, p.123), o que impossibilita qualquer tipo de deslocamento em serviço por apenas um policial em realização de serviço operacional. Isso nos leva a conclusão que para uma única equipe de ronda existem 128,2 km de malha viária a serem patrulhados e atendidos.

São muitos os serviços que podem ser demandados em 64,1 km de rodovias nos quais encontramos estradas vicinais, comércios diversos, pequenas comunidades e até cidades. Boa parte deles está prevista no MGO, que define serviços como “o conjunto de ações, processos e atuações que constitui um macroprocesso (sic) para o alcance de objetivos específicos e retorno de benefícios para a sociedade” (BRASIL, 2013a, p.24). Os serviços previstos como base para

o atendimento das atuais demandas da sociedade são constantes do MGO, classificados em 13 tipos:

Serviço de monitoramento de malha viária;
Serviço de enfrentamento à criminalidade;
Serviço de escolta e batedor;
Serviço de segurança, orientação e fluidez no trânsito;
Serviço de informações operacionais;
Serviço de salvamento de vidas, resgate e remoção;
Serviço de recolhimento e guarda de veículos e animais;
Serviço de educação para o trânsito e cidadania;
Serviço de auxílio ao usuário;
Serviço de atendimento ao público e fornecimento de documentos;
Serviço de prevenção e atendimento de acidentes;
Serviço de credenciamento e controle de atividades de escolta de cargas superdimensionadas e;
Serviço de apoio a outros órgãos. (BRASIL, 2013a, p.24-26, **grifo nosso**)

Via de regra, os serviços apresentados acima não podem ser realizados concomitantemente e, ainda, muitos deles exigem que a dupla policial permaneça por horas fora do trecho de responsabilidade. Como exemplo podemos citar o envolvimento de uma equipe ou dupla em um flagrante de tráfico de entorpecentes, ocorrência que exige dedicação de várias horas exclusivamente para encaminhamento, oitiva junto à polícia judiciária e preenchimento de vasta documentação interna destinada ao registro do fato. Isso significa dizer que essa dupla se torna indisponível no trecho de responsabilidade por horas, gerando um cenário propício para o trânsito de veículos irregulares, transporte de ilícitos e outras ocorrências que possam vir a ocorrer, já que não há retaguarda de efetivo naquele momento.

Mesmo não tendo como objetivo a análise de dados dos recursos humanos da PRF em todo o país, vale aqui trazer um comparativo entre a quantidade média de policiais por Unidade Operacional, que nos permite perceber o indicador da Força de Trabalho do Mato Grosso do Sul em relação ao restante do país. Os números foram apontados após um estudo realizado pela Coordenação Geral de Recursos Humanos sobre os Efeitos Decorrentes de Aposentadorias Iminentes, em outubro de 2017, a pedido da Direção Geral do Órgão, apresentados na tabela a seguir:

Tabela 7: Média de Policiais por Unidade Operacional em todo o país

UF	Média de Policiais por UOP	UF	Média de Policiais por UOP
AC	3,1	PB	3,1
AL	3,0	PE	3,2
AM	2,9	PI	4,0
AP	3,6	PR	2,7
BA	3,6	RJ	3,6
CE	3,1	RN	3,6
DF	4,4	RO	3,4
ES	3,9	RR	4,3
GO	3,3	RS	2,5
MA	3,0	SC	2,6
MG	3,0	SE	3,0
MS	2,5	SP	3,5
MT	3,3	TO	2,9
PA	4,0		
Média de Policiais por UOP		3,3 policiais	

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de BRASIL (2017f).

A Tabela 7 traz números semelhantes aos demonstrados na Figura 22. A diferença de 0,1 ponto na quantidade de policiais se deve ao fato de que os levantamentos foram realizados em períodos diferentes. Ambos os levantamentos demonstram o reduzido número de policiais disponíveis para o trabalho operacional nas Unidades Operacionais do Mato Grosso do Sul. Ao analisarmos a tabela é possível percebermos que o Estado apresenta a **menor média de policiais por UOP em todo o país**, contrastando com importância estratégica do trabalho desenvolvido pela PRF na região. Também fica claro que a média do MS fica bem abaixo da média nacional, que é de 3,3 policiais por UOP.

A quantidade de policiais disponíveis, a malha viária federal do Estado, os serviços a serem realizados com base nas demandas da sociedade e a frota de veículos em circulação nos permitem inferir algumas questões sobre a realidade operacional da PRF na Regional do MS. Esses apontamentos e conclusões serão pormenorizados durante a Apresentação, Análise e Discussão dos Dados, em 4.1.8.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Todo trabalho científico, para que seja concluído, necessita de um método que é responsável por delimitar as etapas a serem cumpridas pelo pesquisador no processo de pesquisa. Em sua origem etimológica, a palavra vem do grego *méthodos* (meta=além de, após de + ódos=caminho). É, portanto, dado o nome de “método” ao caminho percorrido para se atingir um determinado fim (TRUJILLO FERRARI, 1982; CERVO; BERVIAN, 2002), não se confundindo, segundo Richardson (2008), com metodologia, que consiste nos procedimentos e regras utilizadas por determinado método.

A palavra método pode ser utilizada para descrever a forma como são realizadas tarefas diárias e rotineiras, por mais elementar e simples que possa ser. Para algumas ações humanas cotidianas, existe um planejamento próprio, implementado por métodos, dos mais simples aos mais complexos. Porém, já em ciência, o método não pode ser descartado. Com base nessa premissa, no estudo de um fenômeno ou caso específico, deve o pesquisador organizar sua linha de atuação por um método específico, mantendo a clareza sobre quais passos serão dados na busca por esclarecer os pontos que o levarão ao atingimento das metas e objetivos estabelecidos inicialmente.

Portanto, é a forma de proceder metodologicamente, ou o procedimento metodológico, que mostrará quais os caminhos percorridos pelo pesquisador para se atingir determinado resultado, ainda que esse caminho não possa ser definido durante o decorrer da caminhada. Uma clareza na definição dos procedimentos garante ao pesquisador maior fluidez no processo de pesquisa, além de aumentar a credibilidade ao trabalho. Zanella (2009) lembra que:

Da mesma forma que existem inúmeras definições de método você pode verificar na literatura que existem diferentes tipos de métodos. Isso quer dizer que as linhas de pensamentos nas Ciências Sociais são também inúmeras, resultados da evolução histórica e dos diferentes paradigmas²⁰ teóricos da ciência (ZANELLA, 2009, p. 58).

Isso implica que cada autor possui uma lente de preferência para enxergar e analisar a realidade. Assim, serão descritos em seguida os procedimentos metodológicos considerados os

²⁰ Paradigma no sentido etimológico significa modelo, padrão, isto é, um conjunto de princípios e procedimentos que permitem a explicação de certos aspectos da realidade.

mais adequados pelo autor para o desenvolvimento da presente pesquisa, garantindo confiança e credibilidade no trabalho.

3.1 ESCOLHA DE CLASSIFICAÇÃO E ESTRUTURA PARA A PESQUISA.

3.1.1 Abordagem da Pesquisa: Qualitativa

Esse trabalho tem uma abordagem qualitativa. Essa escolha se fundamenta pelo caráter que este tipo de abordagem possui de possibilitar a “análise do mundo empírico em seu ambiente natural” (GODOY, 1995, p.62). Para a escolha foi levada em conta a natureza do problema proposto e dos objetivos aqui estabelecidos.

Para a análise do trabalho de segurança pública na fronteira do Mato Grosso do Sul, é necessário mais do que aferirmos ou interpretarmos números, sendo imprescindível o entendimento de atitudes, interpretação de comportamentos e observação e compreensão do contexto dinâmico no qual se insere a atividade policial na região. Envolve tomadas de decisão de gestores, comportamentos sociais complexos e avaliação de desempenhos profissionais de membros do estado, cujo entendimento ultrapassa a análise fria de números.

Neste mesmo sentido, Godoy (1995) descreve características básicas da pesquisa qualitativa, que possuem estreita relação com as características do presente trabalho: a) a pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental; b) a pesquisa qualitativa é descritiva; c) o significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida é a preocupação essencial do investigador; d) pesquisadores utilizam o enfoque indutivo na análise de seus dados.

Outra definição que torna imperativa a escolha sobre o tipo de abordagem é a realizada por Yin (2016):

[...] a pesquisa qualitativa difere por sua capacidade de representar as visões e perspectivas dos participantes de um estudo. Capturar suas perspectivas pode ser um propósito importante de um estudo qualitativo. Assim, os eventos e ideias oriundos da pesquisa qualitativa podem representar os significados dados a fatos da vida real pelas pessoas que os vivenciam, não os valores, pressuposições, ou significados mantidos por pesquisadores (YIN, 2016, s/p).

Os personagens entrevistados tem papel fundamental no resultado da pesquisa, descrevendo aspectos pessoais e profissionais de forma orientada, porém livre. Os resultados serão a interpretação das entrevistas e dos debates do grupo focal, caracterizando o caráter “qualidade” da pesquisa. A viabilidade da abordagem qualitativa se torna clara ao tema e problema estudados, pouco conhecidos e investigados. Em casos como este, um estudo de cunho exploratório, a abordagem qualitativa se torna mais adequada (GODOY, 1995).

3.1.2 Estratégia de pesquisa: Estudo de caso

A estratégia utilizada nesta pesquisa é o estudo de caso. A escolha se deve às características da pesquisa serem coincidentes com as das condições encontradas na literatura sobre o assunto. Conforme apresenta Yin (2015), três condições devem ser consideradas para que se escolha um método, entre todos os possíveis: “a) o tipo de questão de pesquisa proposto; b) a extensão do controle que um pesquisador tem sobre os eventos comportamentais reais e; c) o grau de enfoque sobre eventos contemporâneos em oposição aos eventos totalmente históricos” (YIN, 2015, p.09).

O caráter explicativo desta pesquisa, além da necessidade do estudo ser realizado com vínculos operacionais traçados ao longo do tempo (YIN, 2015), torna determinante que sejam utilizadas as questões “como” ou “porque” para explicar o caso. O processo de priorização de atuação na fronteira como política de redução da insegurança social é um fenômeno que demanda estudo e explicação, pois é resultado de comportamentos organizacionais complexos, frutos de processos decisórios.

Com esta perspectiva, mesmo podendo abranger vários tipos de tópicos possíveis de estudo, cabe aqui uma relevante observação:

[...] a essência de um estudo de caso, a tendência central entre todos os tipos de estudo de caso, é que ele tenta iluminar uma decisão ou um conjunto de decisões: porque elas foram tomadas, como elas foram implementadas e com que resultado (SCHRAMM, 1971, p.6, tradução nossa).

O caso estudado foi a distribuição e alocação de recursos humanos da Polícia Rodoviária Federal no Mato Grosso do Sul, diante do desafio do enfrentamento dos crimes transnacionais. Dada a relação intrínseca entre tais crimes – leia-se tráfico de drogas e armas, roubo e furtos de

veículos, contrabando de mercadorias e cigarros, entre outros – e os crimes violentos no interior do país, torna-se necessário e crucial entendermos porque se escolhe, ou não, implementar uma política pública efetiva e fortalecer a fiscalização da PRF na fronteira onde se localiza o maior corredor do narcotráfico da América do Sul.

O conhecimento do autor sobre a instituição escolhida para o estudo, desenvolvido através dos quase 20 anos de atividade profissional no órgão na região da fronteira, permitiu o surgimento de questões que pudessem amadurecer o entendimento sobre como se desenvolve a atividade policial na região de fronteira. As apreensões diárias realizadas pela PRF, mesmo com um imenso peso no contexto policial mundial, parecem não ser suficientes para que haja reflexo considerável nos índices de violência no restante do país.

A partir daí, o surgimento de algumas inferências sobre o tema refletiram na necessidade de aprofundamento e pesquisa: o aumento nos índices de violência nos grandes centros é consequência da estruturação das facções criminosas e o tráfico de drogas; não sendo o Brasil reconhecido produtor de maconha e cocaína, a droga que alimenta esta violência provém dos maiores produtores mundiais: Bolívia, Paraguai, Colômbia e Peru; como a principal via de entrada de drogas e armas é a rodovia, a falta de recursos humanos em número suficiente da PRF na região de fronteira de maior importância para o narcotráfico facilita as operações das quadrilhas e permite que o ciclo criminoso se perpetue. Tornou-se necessária a adoção de procedimentos metodológicos rigorosos para que tal fenômeno pudesse ser explicado e estudado.

Vê-se que o conceito é plenamente identificável no tema do trabalho. A segurança pública é feita via um conjunto de decisões estratégicas tomadas ao longo dos governos. São decisões que refletem imediata e diretamente nas condições de vida da sociedade, notadamente no aumento ou redução da segurança das famílias brasileiras. A opção por não considerar o caráter peculiar de uma região como a fronteira para a definição de prioridades em segurança pública e investimentos efetivos traz resultados importantes e decisivos para a dinâmica social diária nas cidades brasileiras.

Outra condição presente na pesquisa, que a caracteriza como estudo de caso é a extensão que um pesquisador tem sobre os eventos comportamentais reais. Segundo Yin (2015), “[...]a força exclusiva do estudo de caso é sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações [...]” (YIN, 2015, p.13). É exclusividade do estudo de caso - e não cabe à pesquisa histórica, como exemplo – a possibilidade de serem entrevistadas pessoas envolvidas no caso. Isso dá o caráter de

contemporaneidade à pesquisa, já que as atividades estudadas na pesquisa - atuação de órgãos policiais, violência urbana, implementação de políticas públicas – são atuais e vigentes, estando em constante mudança.

Ainda, a impossibilidade de manipulação direta pelo pesquisador do comportamento dos envolvidos na pesquisa, ou da dinâmica administrativa estudada, afastam a possibilidade da utilização de outro procedimento senão o estudo de caso. O caso estudado é um fenômeno real e não é passível de qualquer tipo de interferência por parte do pesquisador, que possa ser capaz de alterar os resultados.

Outro ponto relevante e característica buscada pelo pesquisador é possibilidade de que a análise do efetivo policial disponível para o enfrentamento aos crimes transnacionais possa ser utilizada por outras regiões do país. Isso é possível devido à dinâmica do crime organizado, mesmo adaptável às ações policiais realizadas no território brasileiro, gira em torno dos produtos provenientes dos vizinhos sul-americanos. Devido à extensa fronteira nacional, cerca de 16 mil quilômetros, às inferências quanto às relações entre crimes violentos, tráfico de drogas e armas e atuação policial na fronteira podem ser estudadas utilizando-se o mesmo procedimento metodológico que aqui se lança mão.

Para que isso possa ocorrer, a Unidade Regional da PRF estudada deve possuir características similares à do presente trabalho, quais sejam: atuação em região de fronteira; resultados relevantes em apreensões de armas e drogas; indícios de atuação de facções criminosas de relevância; quantidade de policiais em atuação em número reduzido e; outras. Sobre essa possibilidade de replicação do trabalho, Yin (2015, p.44) lembra que o pesquisador deve se “... empenhar para resultados generalizáveis e lições aprendidas – isto é – generalizações analíticas, que vão além do cenário do caso específico ou o experimento específico estudado.” Para isso, é importante que o pesquisador não pense no seu caso como uma amostragem e sim, como uma oportunidade de lançar luz empírica sobre conceitos e princípios teóricos.

O mesmo autor lembra ainda que, para se estabelecer a qualidade de qualquer pesquisa social empírica, inclui-se o estudo de caso, quatro testes são utilizados comumente por diversos autores. Um deles, a validade externa, trata justamente da possibilidade de generalização da pesquisa, através de um domínio delimitado (YIN, 2015). Dada a atuação da PRF ter abrangência nacional e incluir todos os estados localizados na região de fronteira, a generalização analítica tem presença firme.

3.1.3 Instrumentos para coletas de dados

Considerando a característica da pesquisa e os pontos fortes e fracos das principais fontes de dados disponíveis e possíveis, foram selecionados dois instrumentos para coletas de dados, também chamados de fontes de evidência (YIN, 2015): entrevista individual e documentos. A associação entre os tipos de fontes de evidência busca aumentar a credibilidade e realidade dos dados obtidos, contribuindo para a relevância da pesquisa e gerando possibilidade de generalização replicação do método utilizado.

As entrevistas individuais foram fundamentais para a coleta dos dados. Para aumentar a possibilidade de extração de informações pertinentes e importantes, o pesquisador lançou mão do caderno de bordo. Tal instrumento permitiu registrar diferentes percepções a respeito dos assuntos abordados, com especial aplicação na realização de entrevistas.

3.1.3.1 Entrevistas individuais em profundidade

Diferentemente da observação ou análise documental, as entrevistas individuais em profundidade são realizadas como estratégia adequada basicamente à coleta de opiniões de sujeitos com potencial de contribuição para o estudo de um determinado fenômeno. Alguns dados subjetivos “só poderão ser obtidos através da entrevista, pois que, eles se relacionam com os valores, às atitudes e às opiniões dos sujeitos entrevistados” (BONI; QUARESMA, 2005, p.72).

Devido à lacuna existente na literatura sobre o tema aqui estudado, torna-se importante que sejam ampliadas as estratégias utilizadas para obtenção de informações. De acordo com as suas características, há uma identificação entre entrevistas e estudos exploratórios nos casos em ainda há pouca informação acumulada e sistematizada sobre um determinado fenômeno (DIAS, 2009). Ao estudarmos a atuação da Polícia Rodoviária Federal na fronteira do Mato Grosso do Sul, o ponto de vista de sujeitos experientes e conhecedores do tema fornecerão dados adicionais de grande relevância para a pesquisa.

Sobre a importância das entrevistas nas pesquisas de estudo de caso, nos lembra Yin (2015):

As entrevistas são uma fonte essencial de evidência do estudo de caso porque a maioria delas é sobre assuntos humanos ou ações comportamentais. Os

entrevistados bem-informados podem proporcionar *insights* importantes sobre esses assuntos ou ações. Eles também podem fornecer atalhos para a história prévia dessas situações, ajudando-o a identificar outras fontes relevantes de evidência (YIN, 2015, p.117).

Além disso, a realização de entrevistas ofereceu maior amplitude do que questionários, além de permitir ao entrevistador que faça explicações de alguns temas durante o curso da entrevista, ou mesmo mudando a ordem das perguntas, para assegurar maior coerência nas trocas entre entrevistador e respondente (LAVILLE; DIONNE, 1999).

Dentre os vários tipos de entrevistas realizadas em pesquisas qualitativas, optou-se pela técnica de **entrevistas semiestruturadas**. Essa técnica combina perguntas abertas e fechadas, deixando oportunidade ao entrevistado para discorrer sobre o tema, dando à entrevista características semelhantes à de uma conversa informal (BONI; QUARESMA, 2005). A vantagem em relação à entrevista aberta é a possibilidade do pesquisador, no momento que achar conveniente, dirigir a fala do entrevistado para o assunto de interesse, ficando livre para inserir a qualquer momento questionamentos adicionais. “Esse tipo de entrevista é muito utilizado quando se deseja delimitar o volume das informações, obtendo assim um direcionamento maior para o tema, intervindo a fim de que os objetivos sejam alcançados” (BONI; QUARESMA, 2005, p.75).

Ainda, conforme os tipos possíveis de entrevista de estudo de caso (YIN, 2015), decidiu-se pelas **entrevistas curtas de estudo de caso**. A utilização desse tipo decorre pela preferência em realizar entrevistas focadas, com duração de cerca de uma hora, onde não serão apresentados tópicos de natureza mais ampla, abertamente (YIN, 2015).

3.1.3.1.1 Roteiro de entrevista

Foi realizado um roteiro orientador (ANEXO 1) para permitir sessão individual de entrevista e coleta de dados. A construção do roteiro orientou-se pelos objetivos específicos da pesquisa, conforme abordagens de quatro temas principais: Segurança pública; Políticas públicas de segurança e fronteira e; Atuação da PRF na fronteira do MS. Para a coleta dos dados serão realizadas entrevistas individuais, semiestruturadas, a serem efetivadas em local pertencente à PRF, em uma sessão única com cada respondente.

As questões foram distribuídas em blocos, permitindo a abrangência desejada inicialmente, todavia, não constituindo uma sequência rígida. O objetivo é estabelecer

dimensões mínimas para potencializar a contribuição do respondente no estudo do objeto da pesquisa. Assim, os blocos foram divididos em: a) caracterização da instituição; b) caracterização do respondente; c) Segurança pública, políticas públicas de segurança e fronteira e; d) Organização do trabalho na PRF de fronteira.

O roteiro de entrevista foi pensado para que o pesquisador possa avaliar o nível de conhecimento e de percepção do respondente sobre as implicações do trabalho realizado pela instituição PRF na fronteira do Mato Grosso do Sul e suas implicações no contexto de segurança pública nacional. Internamente ao órgão, buscar-se-á também perceber o grau de conhecimento e de criticidade sobre os critérios utilizados pela instituição para lotação de servidores no território nacional, em especial, o tratamento dado à fronteira a respeito deste assunto.

Foram acrescentadas ao roteiro palavras-chaves que permitem ao entrevistador a manutenção do eixo da entrevista baseado nas dimensões estabelecidas para análise dos dados. As palavras escolhidas são fundamentais para o pleno aproveitamento das entrevistas individuais.

Por fim, buscou-se permitir ao respondente que trouxesse sua visão acerca do efetivo ideal para o trabalho da PRF na fronteira do Mato Grosso do Sul, sem que fosse feita análise comparativa com outras unidades da federação, bem como situação política e econômica atual do país.

3.1.3.1.2 Critérios para escolha dos sujeitos respondentes

Para a escolha dos respondentes, foi dada especial relevância ao nível dos servidores no processo de tomada de decisão no órgão, seja exercida ou em exercício. Na escolha de uma classificação adequada, foi utilizada tipificação de planejamento em administração pública. Para Oliveira (2011), os níveis hierárquicos do planejamento podem ser correlacionados aos níveis de decisão.

Figura 23: Níveis de decisão organizacional



Fonte: Oliveira (2011)

Foram selecionados sete respondentes para participarem das entrevistas individuais. Os servidores da Instituição Polícia Rodoviária Federal foram escolhidos com base em pré-requisitos, quais sejam: 1) estar em atuação no Órgão por, no mínimo, cinco anos; 2) ter experiência mínima de 2 anos na atividade fim²¹; 3) ter exercido ou estar exercendo função de Coordenador Geral de Operações (nível estratégico); 4) ter exercido ou estar exercendo função de Superintendente Regional (nível tático); 5) ter exercido ou estar exercendo a função de Chefe de Delegacia (nível operacional). 6) possuir experiência profissional em outras Unidades da Federação como PRF.

Para facilitar a relação das entrevistas aos entrevistados, utilizou-se as siglas E (Estratégico), T(Tático) e O(Operacional), seguidos dos números 1, 2, 3 e 4, para identificar os entrevistados em todos os níveis de decisão, totalizando os 7 entrevistados. Exemplo: o entrevistado **O3** é o terceiro entrevistado no nível de decisão **O**peracional.

A seguir, o Quadro 4 representa o resumo da caracterização dos respondentes selecionados para a pesquisa.

²¹ A atividade fim, também chamada de trabalho operacional, compreende aquela em que o servidor realiza atividade de fiscalização nas rodovias, em contato direto com o público.

Quadro 4: Classificação dos entrevistados conforme nível de decisão no DPRF

Quantidade	Denominação	Nível de decisão	Características
1	Entrevistado E1	Estratégico	Experiência de gestão em nível nacional. Tomador de decisões com abrangência nacional
2	Entrevistado T2 Entrevistado T3	Tático	Gestão máxima de unidade Regional. Distribui e faz gestão dos recursos humanos no Estado sob sua responsabilidade. Repassa informações à gestão máxima do Órgão
4	Entrevistado O4 Entrevistado O5 Entrevistado O6 Entrevistado O7	Operacional	Responsável por gerir a força de trabalho já distribuída. Conhece melhor a realidade do trabalho operacional.

Fonte: Autor

Após a seleção dos sujeitos participantes com base nos pré-requisitos adotados, pudemos classificá-los em três diferentes grupos, conforme atuação na instituição PRF:

a) 1 Servidor da Regional do Mato Grosso do Sul que exerceu a função de Coordenado Geral de Operações-CGO em Brasília, de abrangência nacional. Entrevistado E1.

Conhecedor da região de fronteira, atuou como Chefe da Delegacia de Corumbá, Chefe do Núcleo de Inteligência, Chefe da Seção de Policiamento e Fiscalização e desempenhou a função de Superintendente Regional, deixando a função para assumir a mais alta função operacional da Polícia Rodoviária Federal: Coordenador Geral de Operações. O servidor pode participar das decisões sobre o policiamento em fronteira no nível estratégico, trazendo contribuição inestimável para a pesquisa. Enriquece a pesquisa por possuir experiência profissional que demanda visão sobre políticas nacionais de fronteira, além da responsabilidade de dividir os esforços operacionais no território nacional.

b) 2 Servidores da Regional do Mato Grosso do Sul que exerceram ou exercem a função máxima do órgão no Estado –Superintendente Regional. Entrevistados T2 e T3;

Localizam-se no nível tático de planejamento interno do órgão. Os Superintendentes Regionais são responsáveis por gerir o órgão no Estado, aplicando as diretrizes nacionais e repassando ao Órgão central informações que possam subsidiar tomadas de decisões estratégicas. São eles também que definem o processo de distribuição de efetivo já lotado na sede regional. Possuem uma relação profissional mais próxima da direção do órgão e têm

cadeira nas reuniões estratégicas da instituição. Conhecem a realidade da fronteira e as características dos crimes transnacionais. É de extrema relevância para a pesquisa a visão do Superintendente Regional acerca da relação entre o efetivo disponível, a criminalidade e o enfrentamento na região de fronteira.

c) 4 Servidores da Regional do Mato Grosso do Sul que exercem atualmente a função de Chefes de Delegacias com circunscrição na faixa de fronteira do Estado. Entrevistados O4, O5, O6 e O7.

Localizam-se no nível operacional de planejamento interno do órgão. São os Chefes das Delegacias os responsáveis por gerenciar diariamente o efetivo disponibilizado para a atuação na região de fronteira, possuindo pouca possibilidade de interferir na política de lotação e distribuição de efetivo. Conhecem como poucos a realidade do enfrentamento aos crimes transnacionais e dos recursos humanos disponíveis. Para a pesquisa, foram escolhidos os gestores das Delegacias que se encontram mais próximas à faixa de fronteira, quais sejam: Naviraí, Dourados, Guia Lopes e Corumbá.

Os perfis foram traçados com objetivo de trazer à pesquisa contribuições que pudessem abranger não só os níveis internos do Órgão no Estado, mas também a posição da instituição na estrutura social, como provedora de segurança pública com cidadania. Além disso, tornou-se imperativo buscar servidores com experiência profissional em gestão de recursos humanos, em atividade operacional finalística e que acumulassem experiência em trabalhos realizados em outras realidades diferentes da realizada na fronteira, para mitigar a contaminação das opiniões.

3.1.3.2 Documentos

Os documentos constituem instrumentos imprescindíveis de coletas de dados pois atuam para “corroborar e aumentar a evidência de outras fontes” (YIN, 2015, p.111). No estudo de caso, especialmente em administração pública, tal fonte se torna indispensável, pois demonstra as decisões e ações de gestores e agentes.

A base documental utilizada como fonte de dados consiste em documentos governamentais, que são considerados obrigatórios para muitos projetos de pesquisa e causam grande impacto em empresas e órgãos, através de leis e regulamentações (COOPER, 2016). Ao realizar estudo em Órgão da administração pública é inevitável que seja considerado todo o

arcabouço regulamentador das ações do Estado, em interseção com toda a Legislação que define a Polícia Rodoviária Federal. Para clara definição desta, foram acessados os bancos de dados internos disponíveis aos servidores, bem como coletados documentos oficiais, de acordo com a necessidade gerada pelo estudo.

Outros documentos, não menos importantes, foram os relatórios externos com números e interpretações da perspectiva de segurança pública no Brasil e no mundo. Procurou-se utilizar fontes oficiais, com credibilidade diante da comunidade acadêmica, pesquisada por meio de citações e referências realizadas ao longo dos anos. Também, devido à falta de uma materialidade significativa de pesquisas acerca do tema aqui estudado, tornou-se inevitável, tanto quanto essencial, a utilização de matérias e reportagens de importantes e respeitados veículos de imprensa, todavia, não olvidando advertência feita por Yin (2015), que nos lembra de que tais documentos devem ser utilizados cuidadosamente, não devendo ser aceitos como registros literais dos eventos ocorridos.

O Quadro 5 apresenta uma seleção de documentos com características distintas que demonstram os principais tipos utilizados que viabilizaram a pesquisa:

Quadro 5: Características dos documentos utilizados na pesquisa

Número documento	Tipo	Característica
2252/2015	Acórdão TCU	Encaminhou relatório de auditoria criticando duramente a política pública de fronteira da União.
230/2014	Portaria TCU	Apresenta fatores de governança como bases para políticas públicas
2016	Relatório de Gestão/PRF	Apresenta dados atualizados do Órgão
26/2016	Edital Sisnar V	Define as regras para o remanejamento de servidores ativos
2017	Anuário Brasileiro de Segurança Pública	Contem informações e comparativos sobre os índices brasileiros em violência
2015	Relatório Mundial sobre Drogas-UNODC	Traz informações sobre o contexto mundial do plantio, consumo e tráfico de drogas
2016	Mapa da Violência	Traz índices e taxas sobre homicídios com armas de fogo no Brasil
08669.006742/2017-53	Processo Sistema Eletrônico de Informações (SEI)	Contem os documentos fornecidos pela Seção de Recursos Humanos sobre o quadro atualizado de servidores

Fonte: Elaborado pelo autor

3.1.4 Técnica de análise de dados

A análise dos dados obtidos durante a pesquisa foi realizada essencialmente por **análise de conteúdo**. Pode-se definir análise de conteúdo conforme Bardin (1977):

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977, p.42).

Além de admitir abordagens a quantitativas, a análise de conteúdo pode ser aplicada às pesquisas qualitativas (BARDIN, 1977; LAVILLE; DIONNE, 1999; VERGARA, 2006). Durante o estudo do fenômeno envolvendo as decisões que influenciam na quantidade de servidores da PRF disponíveis para o enfrentamento dos crimes transnacionais na fronteira do Mato Grosso do Sul com o Paraguai e a Bolívia, a análise de conteúdo permite inferências, deduções lógicas e interpretações baseadas nas técnicas escolhidas para coletas de dados.

Como fonte de dados, foram selecionados múltiplos documentos de órgãos diversos, além de reportagens e relatórios que, complementados pelas entrevistas, carecem de interpretação, de forma a ser criada correlação entre todos eles. É, portanto, este o princípio da análise de conteúdo: “consiste em desmontar a estrutura e os elementos desse conteúdo para esclarecer suas diferentes características e extrair sua significação” (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 214)

O modelo ou grade escolhida para o recorte de conteúdo é o **misto**, já que foram definidas categorias de análise iniciais fundadas nos conhecimentos teóricos do pesquisador e no quadro operatório. Porém, tal modelo se apresenta como mais adequado para análise exploratória, pois permite a modificação dessas categorias no decorrer da pesquisa (LAVILLE; DIONNE, 1997; VERGARA, 2006). Já as categorias foram selecionadas buscando-se as qualidades preceituadas por Bardin (1977): exclusão mútua; homogeneidade; pertinência; objetividade e fidelidade e; produtividade. Após a escolha das categorias ou dimensões de análise, foram divididas em parâmetros e indicadores, conforme Quadro 06:

Quadro 6: Dimensões, parâmetros e indicadores de análise

Dimensões	Parâmetros	Indicadores	Autor(es)
Institucional	Plano Estratégico	Conhecimento do Plano Estratégico; Fronteira dentro do Plano	BRASIL, Portaria 28; OLIVEIRA, 2011.
	Tráfego de drogas e PRF	Relevância do trabalho da PRF	
Fronteira	Segurança Pública e fronteira	Relação do tráfico de drogas com a violência urbana (ciclo do tráfico)	BENGOCHEA, 2004; SOARES, 2006; UNODC, 2010, 2015; RIBEIRO, 2017; LACERDA, 2017; SOARES, 2017.
	Políticas Públicas de fronteira	Conhecimento sobre as políticas de fronteira	CARVALHO, 2011; ARRETCHE, 2003; PEREIRA, 2017; MELO, 2017; PEF, 2011; PPIF, 2016; SARAVIA e FERRAREZI, 2006; SECCHI, 2010
Percepção sobre eficácia das PP's de segurança.			
Organização do trabalho na PRF	Política interna de convocação de servidores	Adoção da convocação de servidores como política interna	IN 07, IN 40, IN 58.
	Critérios utilizados para distribuição de servidores	Conhecimento dos critérios atuais	
		Opinião sobre os critérios	
		Aprovação de critérios de priorização da fronteira	
	Enfrentamento ao crime no MS e força de trabalho disponível	Resultados operacionais no MS	TCU, 2013.
Opinião sobre quantidade de efetivo na fronteira; efetivo ideal.			

Fonte: Autor

Para a realização da análise qualitativa de conteúdo, com base nas categorias de orientação para a pesquisa, foi utilizada a estratégia de **emparelhamento**, ou *pattern-matching*, que consiste em “associar os dados recolhidos a um modelo teórico com a finalidade de compará-los” (LAVILLE; DIONNE, 1997, p.227). A escolha se deve devido à presença de uma teoria utilizada pelo pesquisador para imaginar um modelo do caso em estudo.

A análise de conteúdo se mostra, enfim, como um bom instrumento de indução para a investigação das causas (variáveis inferidas) a partir dos efeitos (variáveis de inferência)

(BARDIN, 1977), demonstrando ser a técnica mais de maior consistência para o presente estudo.

Após a transcrição das entrevistas realizadas, elas foram condensadas em um único corpo textual, que foi analisado estatisticamente através da utilização do programa IRAMUTEQ (Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires). O IRAMUTEQ é um software gratuito e com fonte aberta, desenvolvido por Pierre Ratinaud (LAHLOU, 2012). O programa possibilita diversos tipos de análises, conforme o objetivo do pesquisador e características da pesquisa. Como uma de suas mais importantes características, permite que seja realizada uma análise lexical, que oportuniza a aplicação de estatística sobre dados qualitativos, neste caso, o texto transcrito e condensado obtido das entrevistas, gerando imagens que permitem análises de fácil compreensão e visual claro.

Foram utilizaremos dois métodos de análise utilizando o software: análise de similitude e nuvem de palavras. A análise de similitude apresenta um grafo que representa a ligação entre as palavras do corpo textual, sendo possível realizar inferências sobre a estrutura da construção do texto e dos temas relevantes e suas relações. Já a nuvem de palavras agrupa as palavras do corpus textual, organizando-as de acordo com a quantidade de vezes que aparecem nos textos.

4 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Para facilitar a compreensão dos dados obtidos após as análises, esta Seção será dividida em seções secundárias e terciárias, conforme características comuns entre as informações: análise dos parâmetros estabelecidos; resumo das entrevistas realizadas e; dados obtidos pelo Iramuteq. Também, como forma de condensar os dados alcançados pelas entrevistas realizadas e também objetivando uma melhor visualização dos mais relevantes apontamentos, ao final de cada análise, se apresenta um pequeno quadro-resumo.

4.1 ANÁLISE ATRAVÉS DOS PARÂMETROS PRÉ-ESTABELECIDOS

Nesta seção serão apresentados os dados conseguidos por análise documental e realização das entrevistas. As análises serão realizadas utilizando os parâmetros escolhidos para composição do Quadro 6, utilizado como referência nas entrevistas individuais, com base na revisão da literatura definida conforme os objetivos traçados. Assim se apresenta, portanto, a sequência dos parâmetros utilizados na análise:

- Plano Estratégico Institucional da Polícia Rodoviária Federal;
- Relevância do Órgão no cenário do enfrentamento ao crime;
- Segurança Pública e Fronteira;
- Políticas Públicas de Fronteira;
- Política interna de convocação de servidores;
- Concursos Regionais;
- Critérios utilizados pelo órgão para distribuição de servidores;
- Enfrentamento ao crime no MS e força de trabalho disponível.

4.1.1 Plano Estratégico Institucional da Polícia Rodoviária Federal

O Plano Estratégico da Polícia Rodoviária Federal é um documento que marca o início de uma importante etapa na história do Órgão que, desde o início da gestão que sugere a elaboração deste documento, procura estabelecer no planejamento, a base para suas ações administrativas e operacionais. Dessa maneira o Órgão buscou alinhamento com as mudanças que recaíram sobre a administração pública após a adoção dos conceitos da Nova Gestão Pública, iniciada no Governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso. A busca pela eficiência implica no planejamento sistemático, otimizando a utilização de recursos públicos de

qualquer natureza e permitindo uma maior qualidade no serviço prestado ao cliente (contribuinte até então).

Ocorre que mesmo buscando como retorno à sociedade “Contribuir para a redução da criminalidade e da violência no país” considerado pelo órgão como um dos quatro resultados institucionais principais (BRASIL, 2014 c), a palavra **fronteira** não aparece no Memorial Descritivo do Plano, documento de 39 páginas que explica o Mapa Estratégico do Órgão. O tráfico de drogas surge como ilícito penal a ser combatido pela corporação, porém, sem nenhuma especificação ou referência à área crucial para os investimentos de um órgão que estabelece a redução da criminalidade como um de seus principais objetivos.

Muito válido citar que o próprio Órgão, no mesmo documento, reconhece a amplitude do trabalho executado nas rodovias federais:

Assim, não é difícil deduzir que a atuação da Polícia Rodoviária Federal, mesmo quando operando apenas nas rodovias federais, contribui de forma muito relevante para a redução da criminalidade e da violência em todo o país, inclusive nos grandes centros urbanos. (BRASIL, 2014 c, p.15)

Obviamente que se não podemos encontrar referência à fronteira no Plano Estratégico do Órgão, não encontraremos nenhuma priorização à Força de Trabalho na região, o que consiste em equívoco determinante quando considerado o objetivo de redução da criminalidade no país, dado o domínio estabelecido pelas organizações criminosas no comércio de drogas e, conseqüentemente na prática de outros tipos de crimes violentos.

Aponta também o Relatório do TCU sobre os planos dos órgãos responsáveis pela segurança na fronteira, que inclui a PRF:

[...] constatou-se a insuficiência de planos capazes de orientarem plenamente as ações dos diversos órgãos que atuam na região, com o estabelecimento de visão de futuro sobre os propósitos nacionais para aquele território, os objetivos, indicadores e metas determinados, em níveis estratégicos, intermediários e operacional, as prioridades definidas e as etapas previstas, assim como os meios a serem utilizados. (BRASIL, 2014 d, p.15)

Através da análise documental comprova-se a relação entre a violência urbana e o tráfico de entorpecentes, assim como a dependência deste último em relação à fronteira e os outros países da América do Sul. Assim, a Polícia Rodoviária Federal falha quando não define claramente a fronteira como objetivo do Órgão no documento que norteia as ações em um período de 08 anos, de 2013 a 2020. Essa falha tem implicações graves, atingindo as demais

ações do órgão, desde a compra de uma viatura até a definição de vagas para novos policiais, promovendo a estagnação das ações de enfrentamento aos crimes transnacionais.

As entrevistas realizadas ratificaram os dados obtidos pela análise documental, já que metade dos entrevistados em nível operacional, Chefes de Delegacias situadas em região de fronteira, desconhecem o conteúdo do Plano, e a totalidade dos entrevistados acreditam que as ações do Órgão não reconhecem a fronteira como prioritária. Um trecho da fala transcrita do entrevistado “OB” confirma tal afirmação: “Conhecendo o mapa e o Plano Estratégico da PRF, acredito que a polícia não dá atenção devida à Fronteira, assim como políticas de estado. Falam muito em fechar a fronteira e fazer o combate ao narcotráfico. Porém, na prática não se vê investimento direto algum.” (Entrevistado O5). O quadro 7 apresenta um resumo das informações obtidas nas entrevistas acerca do Plano Estratégico:

Quadro 7: Resultados das entrevistas para o parâmetro “Plano Estratégico”.

Dimensão	Parâmetro	Indicador	Informações obtidas
Institucional	Plano Estratégico da PRF 2013/2020	Conhecimento do Plano Estratégico; Fronteira dentro do Plano	-majoritária maioria conhece o Plano da Instituição; -Todos afirmam que o DPRF não reconhece a fronteira como prioridade.

Fonte: Autor

4.1.2 Relevância do Órgão no cenário do enfrentamento ao crime

A participação da Polícia Rodoviária Federal entre os organismos que realizam o enfrentamento ao crime se mostra, pela análise documental e entrevistas realizadas, decisiva e crucial. O órgão detém a maior fatia no bolo das apreensões de entorpecentes em todo o país. Isso se deve à capilaridade do órgão, com suas quase 400 Unidades Operacionais, e também ao fato da prevalência do uso da rodovia como modal de transporte de passageiros e cargas no Brasil. Aliado a esses fatores, há um quadro de servidores especialistas em fiscalização de veículos e pessoas, especialmente quando em suspeição de cometimento de crimes.

Quando investigamos os números de apreensões e prisões apresentados pela PRF percebemos o peso da Instituição no enfrentamento ao crime e às organizações criminosas. Podemos utilizar como exemplo os resultados parciais da Operação Égide, esforço institucional para reduzir o número de crimes, especialmente o assalto a veículos de carga no Estado do Rio de Janeiro. Mesmo fazendo parte da política de convocação do Órgão, sem investimentos permanentes em Recursos Humanos, a Operação abrange três regiões principais de atuação: fronteira-compreendendo os estados do MS, PR, SC e RS; corredores-GO, MG e SP e; o Estado

do Rio de Janeiro, foco principal da ação. No período compreendido entre setembro de 2017 e janeiro de 2018, foram apreendidas mais de 150 toneladas de maconha, 3,5 toneladas de cocaína e quase 700 armas de fogo. Foram quase 10 mil pessoas presas pela PRF, somente em rodovias federais (PDI/PRF). A Figura 26, apresentada em 4.1.8, ilustra com clareza os resultados da Operação.

Para avaliar os números da Polícia Rodoviária Federal em relação aos órgãos estaduais, é necessária a obtenção dos dados das Secretarias de Segurança dos Estados, tarefa ingrata. Além de não manter os dados atualizados, alguns Estados insistem em não disponibilizar os números criminais, ou quando o fazem, os apresentam de forma defasada e incompleta (LIMA; BUENO, 2017). Porém há outro fator que prejudica decisivamente tal comparação: muitas vezes, os números apresentados pelas polícias judiciárias contêm as apreensões da PRF, já que cabe à Polícia Civil e Federal formalizarem as apreensões para instauração dos inquéritos. Assim constantemente há duplicidade na contabilidade, dificultando a obtenção de números reais. Na prática, a Polícia Judiciária pode, eventualmente, divulgar números de drogas que foram apreendidas pelo próprio Órgão como também números obtidos pelo trabalho das polícias ostensivas, Polícia Militar e Polícia Rodoviária Federal. Esse tema é bastante polêmico e não cabe análise neste momento.

Ainda assim, diante toda dificuldade em realizar comparativos, somente a quantidade de maconha apreendida pelo DPRF em 2017, cerca de 400 toneladas, correspondem a **6,8% da maconha apreendida em todo o mundo em 2014** (UNODC, 2017; BRASIL, 2017e). Naquele ano, a ONU estima que foram apreendidas cerca de 2 mil toneladas de maconha na América do Sul (UNODC, 2017). Se considerarmos certa tendência de estabilidade²² da quantidade de drogas apreendidas pelos organismos policiais da América do Sul de 2014 a 2017, podemos inferir que a **PRF seria hoje responsável pela apreensão de cerca de 20% da maconha apreendida em toda a América do Sul** (UNODC, 2017; BRASIL, 2017e).

Essas informações parecem não ser de pleno conhecimento dos policiais, especialmente daqueles que ocupam funções estratégicas na fronteira, pois nenhum dos entrevistados fez referência à relação entre apreensões do órgão e de países vizinhos. Porém, a totalidade dos entrevistados demonstrou plena consciência sobre a relevância do papel que o

²² Segundo o Relatório Mundial sobre Drogas encomendado pela Organização das Nações Unidas-UNODC 2016, a quantidade de maconha (cannabis) produzida na América do Sul tem apresentado uma estabilidade com leve aumento.

Órgão desempenha no combate ao crime organizado, especialmente por meio dos números apresentados no Estado do Mato Grosso do Sul. Essa afirmação fica registrada no Quadro 8:

Quadro 8: Resultados das entrevistas para o parâmetro “Tráfico de drogas e PRF”

Dimensão	Parâmetro	Indicador	Informações obtidas
Institucional	Tráfico de drogas e PRF	Relevância do trabalho da PRF	-Todos têm consciência da relevância da instituição no cenário de segurança pública.

Fonte: Autor

4.1.3 Segurança Pública e Fronteira

O material apresentado na revisão de literatura demonstra com clareza o protagonismo do tráfico de drogas no cenário do crime organizado no país. A hegemonia do PCC no Estado de São Paulo, com seus mais de 22 mil integrantes, com um faturamento anual de R\$ 240 milhões só com a venda de entorpecentes, demonstra o tamanho do desafio para os órgãos de segurança. Este contexto se agrava se considerarmos a atual expansão do grupo para outros estados, especialmente Rio de Janeiro, como também a recente e consistente filial do grupo no Paraguai, mais especificamente no município de Pedro Juan Caballero, cidade-gêmea de Ponta Porã-MS.

O domínio do grupo nas ações do tráfico na fronteira com o Mato Grosso do Sul, conquistado por meio de chacinas e atentados, demonstra a relevância da fronteira do Estado para o negócio do grupo. Geograficamente, consiste no principal e mais utilizado acesso dos traficantes ao Paraguai e Bolívia, produtores de maconha e cocaína. Isso se demonstra pela dominância dos números de prisões e apreensões do Estado do Mato Grosso do Sul em relação aos números do Paraná, fronteira com Ciudad del Este-PY.

Em outra perspectiva, temos os grupos organizados que atuam nas favelas do Rio de Janeiro e dominam o comércio de armas, assaltos à cargas, roubos e furtos diversos e outros crimes violentos, todos relacionados e dependentes e subjugados à compra e venda de drogas. A relação do comércio de drogas e a violência é lembrada pelo Relatório Mundial de Drogas da ONU para o ano de 2016:

Diferentes estágios do problema das drogas resultam em diferentes manifestações de violência. [...] A intensidade da relação entre droga e **violência** é enorme, entretanto, quando associada com o **tráfico de drogas** (violência sistêmica), como

demonstra o exemplo da América Latina. [...]competições de mercado podem gerar violência nos mercados ilícitos.[...] os lucros associados com o negócio da droga são motivação principal para grupos armados não estatais, incluindo organizações terroristas, para participarem ou facilitarem o tráfico de entorpecentes (UNODC, 2017, p.19).

Assim se demonstra a estreita relação existente entre o tráfico de drogas e a violência urbana, assim como a dependência que esta atividade possui da fronteira, dada a incapacidade do Brasil em gerar quantidade de drogas suficientes para abastecer o mercado consumidor nacional. Essa relação é constatada também por todos os entrevistados, que afirmaram possuir convicção sobre a relação entre o tráfico de drogas e a violência, assim como dos reflexos diretos do trabalho realizado no enfrentamento ao crime no MS e a redução da violência urbana em todo o país, assim resumido no Quadro 9:

Quadro 9: Resultados das entrevistas para o parâmetro “Segurança Pública e Fronteira”.

Dimensão	Parâmetro	Indicador	Informações obtidas
Fronteira	Segurança Pública e fronteira	Relação do tráfico de drogas com a violência urbana (ciclo do tráfico)	-Todos têm plena percepção de que há uma estreita conexão entre o tráfico de drogas e a violência urbana em todo o país.

Fonte: Autor

4.1.4 Políticas Públicas de Fronteira

Ao longo dos anos, e conforme revisão realizada acerca das políticas de segurança pública, especialmente voltadas para a região de fronteira, percebe-se total ineficiência do Governo Federal. Os textos contrastam com as ações realizadas. Exemplo claro é o texto do PEF, instituído pelo Decreto nº 7496/2011, que trouxe em seu Art 3º cinco objetivos principais, dos quais se destaca o quinto: **a ampliação do quadro de pessoal e da estrutura destinada à prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos na faixa de fronteira.** (BRASIL, 2011a, s/p). Obviamente, os reflexos deste objetivo principal do Governo Federal no Plano Estratégico de Fronteiras não foram observados na Polícia Rodoviária Federal em Mato Grosso do Sul, que possui atualmente, conforme apresentado na Tabela 7, a menor média de policiais por Unidade Operacional de todo o país: **2,5**.

Percebe-se que, apesar de haver vários documentos e planos nas últimas décadas, não houve preocupação com a continuidade dos projetos. Se estabeleceram políticas de Governo, com prazos de implementação que dificilmente passaram dos quatro anos de mandato eleitoral, em detrimento de políticas de Estado, que ultrapassam o mandato eletivo e atingem de forma duradoura a população. Outro problema que é apontado pela literatura, escassa por sinal, é a falta de articulação das áreas do executivo em busca de soluções para a segurança pública. Não há ocorrência de políticas que sejam de fato intersetoriais, mantendo a ilusão de que políticas de segurança são implementadas somente pelos órgãos policiais. Isso faz com que planos importantes sejam perdidos, como é o caso do projeto das UPP's- Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro. A execução unilateral da ação de pacificação de favelas cariocas não foi capaz trazer paz à população e expulsar traficantes dos locais atingidos pelo projeto.

Quanto aos planos de segurança para a fronteira, até 2011 não havia um plano específico para investimentos na área, quando foi editado o PEF-Plano Estratégico de Fronteira, que buscou o fortalecimento do controle, fiscalização e repressão dos crimes transnacionais. “Antes do ENAFRON não se falava em política de fronteira dentro da PRF. Todas as demandas que surgiam eram para atender a política de Governo, e não institucional.” (entrevistado T3). Esse fortalecimento, na prática, se deu com o repasse de recursos financeiros aos Órgãos de segurança, conforme previsão da ENAFRON, estratégia nacional que buscou articular os Órgãos do Ministério da Justiça com as Forças Armadas, visando “garantir a presença permanente das instituições policiais na região de fronteira do Brasil”(BRASIL, 2011b). Na prática, conforme relatado pelos entrevistados E1 e T2, na PRF a estratégia se traduziu na realização de Operações, compra de viatura e reforma das Unidades Operacionais, sem investimentos robustos e permanentes que pudessem alterar a dinâmica do enfrentamento ao crime ou trazer vantagens significativas às corporações que atuam na região de fronteira.

A estratégia traz também o investimento em “inovações tecnológicas” como um dos oito eixos estratégicos do Plano, definindo a ampliação do sistema de monitoramento veicular “Alerta Brasil” como meta. Essa ampliação vem acontecendo de forma lenta e burocrática, sendo que cinco anos após a definição dos objetivos, os equipamentos relativos à ampliação prevista ainda não foram instalados no estado do Mato Grosso do Sul.

Uma ação prevista pelo PEF, a criação dos GGIF's, é dada como ineficiente pelos chefes das Delegacias de fronteira. O entrevistado “O7” não acredita na eficiência do Gabinete: “O GGIF promove reuniões entre os Órgãos sem frequência necessária e, na prática, os resultados são precários”. Todos os chefes das Delegacias entrevistados reafirmaram a

ineficiência do Gabinete e, ao que se percebe por meio das entrevistas é que os GGIF's se tornaram responsáveis por planejar e executar ações esporádicas e pontuais, sem nenhum resultado expressivo ou inovação no enfrentamento à criminalidade.

Outra grande ação decorrente do PEF, a Operação Sentinela, apresentou seu esqueleto estruturado em convocações de servidores de várias Unidades da Federação para o trabalho na fronteira, de forma periódica, causando falsa sensação de que havia um efetivo disponível para manter a fiscalização de forma perene nos corredores que dão acesso aos países vizinhos. Os policiais convocados, mesmo realizando um excelente trabalho na região, retornavam aos seus Estados ao final da Operação, após um período que variava de 15 a 60 dias, devolvendo à fronteira seu *status quo* e deixando dúvidas quanto à consistência da ação. As ações desenvolvidas pela PRF durante a Operação Sentinela se tornaram uma marca do Órgão que, diante da necessidade de prover soluções para problemas específicos, movimentava seus servidores entre as Unidades da Federação com grande frequência, como forma de remediar a falta de efetivo permanente nos Estados em número suficiente para ações emergenciais ou mesmo planejadas.

Como resultado das análises que aqui se mostram relevantes, com vistas à manutenção dos objetivos da presente pesquisa, os Planos apresentados pelo Governo Federal não se mostraram capazes de cumprir as propostas realizadas que buscavam a ampliação do quadro de pessoal na faixa de fronteira. A força de trabalho da PRF no MS possui a menor média de policiais por Unidade Operacional, o que limita de forma severa a reação do Órgão frente aos crimes transnacionais e demonstra o descaso do Governo Federal com o Estado que mais apresenta resultados dentro do Órgão de Segurança de notada relevância no combate ao tráfico de drogas no país. Esta percepção demonstrada pelos entrevistados, encontra-se resumida no Quadro 10:

Quadro 10: Resultados das entrevistas para o parâmetro “Políticas Públicas de Fronteira”.

Dimensão	Parâmetro	Indicador	Informações obtidas
Fronteira	Políticas Públicas de fronteira	Conhecimento sobre as políticas de fronteira	-Apenas 1 Servidor, em nível estratégico, demonstrou conhecimento sobre a política de fronteira vigente.
		Percepção sobre eficácia das PP's de segurança.	-Os entrevistados percebem a política de fronteira apenas no repasse de recursos extras para aquisição de material

Fonte: Autor

4.1.4.1 Relatório de avaliação da Política Nacional de Fronteira pelo TCU

Conforme apresentado na revisão de literatura, o relatório realizado pelo Tribunal de Contas da União tem especial relevância para este trabalho. Consiste em “auditoria operacional que tem como objetivo avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira” (BRASIL, 2014d, p.1). Os resultados da auditoria foram assim resumidos no Quadro 11:

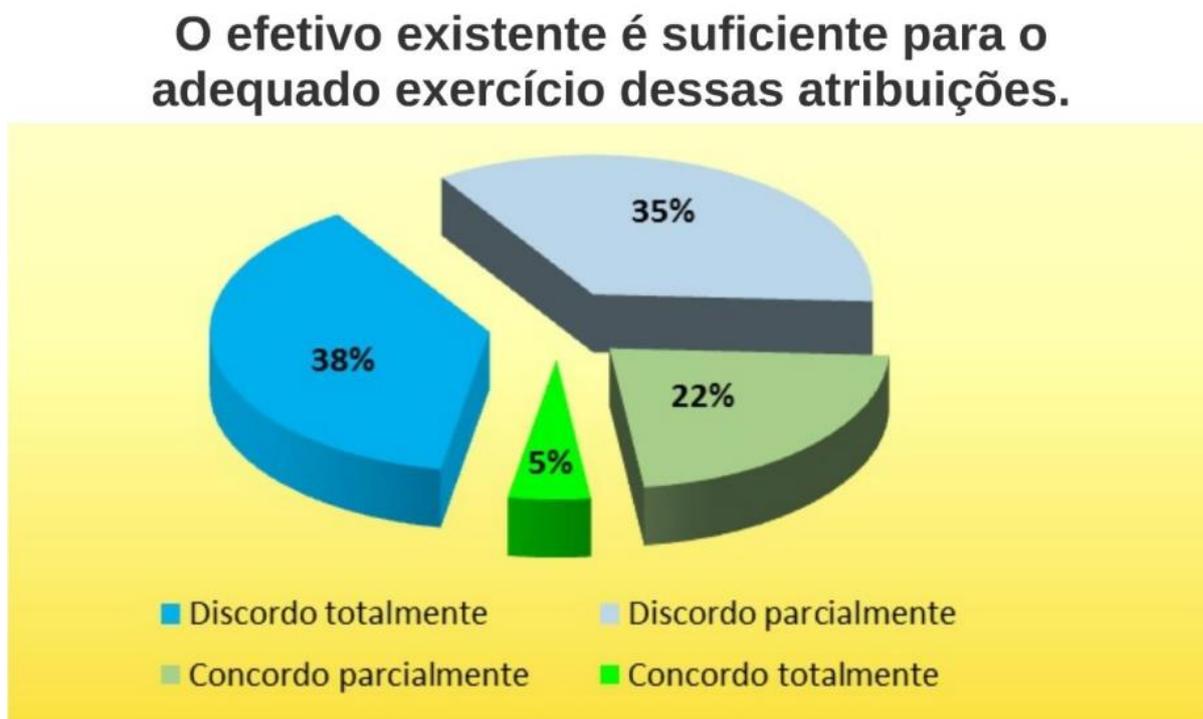
Quadro 11: Principais resultados obtidos pela da auditoria TCU/2014

Componente de Governança	Objetivo do componente	Situação verificada
Institucionalização	Aspectos formais ou informais, da existência da política, relacionados a capacidades organizacionais, normatizações, padrões, procedimentos, competências e recursos	Sem a existência de Lei específica, as ações governamentais direcionadas à faixa de fronteira ficam adstritas às prioridades estabelecidas, não se constituindo em uma política de Estado integradora de todos os entes.
Planos e objetivos	A definição de uma boa política pública é condição necessária, mas não suficiente, para que os resultados esperados sejam alcançados. A formulação geral estabelecida precisa ser desdobrada.	Foram detectadas fragilidades na lógica de intervenção integrada que abrange as políticas federais que compõem a atuação governamental na faixa de fronteira, em prejuízo do pertinente alinhamento de insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos desejados, relacionados às causas dos problemas a serem atacados.
Participação	Por via de consequência, os agentes governamentais têm o dever de criar mecanismos de participação social durante todo o ciclo dessa política pública, desde o planejamento e a avaliação até a execução das ações.	A participação social é limitada, seja pela ausência de transparência dos rumos da política, seja pelo desconhecimento da possibilidade do exercício dos direitos. 45% dos entrevistados desconhecem a existência de participação social nas atividades de controle fronteiriço.
Capacidade Organizacional e recursos	A materialização dos planos em resultados depende da capacidade das organizações, em termos de estruturas e processos, em executar efetivamente as atividades planejadas, monitorar os resultados e proceder às correções necessárias.	“O baixo grau de investimentos e a carência de recursos humanos e materiais e financeiros dos órgãos responsáveis pela prevenção, controle, fiscalização e repressão aos crimes transnacionais realçam a vulnerabilidade daquele espaço territorial e contribuem para agravar sua condição de ambiente propício aos ilícitos relacionados ao tráfico de drogas e de armas , entre outros crimes típicos de regiões fronteiriças, caracterizando verdadeira omissão, parcial ou total, do Poder Público ”.
Coordenação e coerência	A extensão territorial da fronteira nacional e a atuação de diversos órgãos e entes com competências específicas para zelar pela segurança e combater ilícitos exigem que os agentes públicos atuem de forma colaborativa, evitando lacunas ou sobreposições de esforços.	A equipe de fiscalização não encontrou elementos suficientes para assegurar qualidade e uniformização na articulação entre instâncias de coordenação e nas logísticas de operações conjuntas.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de BRASIL (2014d).

O quadro evidência a gravidade do problema causado pela omissão e ausência do poder público na faixa de fronteira, fatores que poderiam explicar o porquê dos números violentos no restante do país. Não obstante a constatação da falta da existência de uma política nacional específica para a fronteira, o resultado constatou a insatisfação dos dirigentes quanto à relação das atribuições definidas em Lei e a estrutura de pessoal disponível, demonstrados nas Figuras 24 e 25.

Figura 24: Respostas dos dirigentes à afirmação sobre quadro de pessoal



Fonte: Adaptado de BRASIL (2014d).

Conforme se observa na Figura 24, somente 5% dos entrevistados acreditam possuir efetivo suficiente para o adequado exercício das atribuições a fim de prevenir, controlar, fiscalizar e reprimir os delitos transnacionais. Considerando que entre os Órgãos, poucos possuem atividade de fiscalização ostensiva da região de fronteira, fica comprovado o conhecimento por parte dos gestores máximos dos Órgãos, incluindo a Polícia Rodoviária Federal, de que o efetivo disponível não é o suficiente para que seja possível o desempenho adequado das funções diárias.

Como complemento à afirmação anterior, a auditoria buscou determinar a existência e o conhecimento dos gestores sobre os critérios utilizados para a lotação de servidores nas regiões de fronteira, dada a insuficiência afirmada anteriormente. O objetivo é esclarecer se existe um dimensionamento adequado da quantidade de pessoal destinado a realizar as atividades de controle, fiscalização e repressão dos delitos transnacionais de forma contínua.

Figura 25: Respostas dos dirigentes à afirmação sobre critérios de lotação de servidores

O critério utilizado para definição do quantitativo de servidores destinado a essas atribuições é adequado.



Fonte: Adaptado de BRASIL (2014d).

Observa-se que grande parte dos entrevistados não concorda com a afirmação proposta, deixando dúvidas sobre os critérios de lotação e a prioridade existente em se estruturar a região de fronteira com efetivo adequado à demanda, conforme resultado apresentado na Figura 25. Em relação à governança “capacidade organizacional e recursos”, conclui o relator:

O baixo grau de investimentos e a carência de recursos humanos e materiais e financeiros dos órgãos responsáveis pela prevenção, controle, fiscalização e repressão aos crimes transfronteiriços realçam a vulnerabilidade daquele espaço territorial e contribuem para agravar sua condição de ambiente propício aos ilícitos relacionados ao tráfico de drogas e de armas, entre outros crimes típicos de regiões fronteiriças, caracterizando verdadeira omissão, parcial ou total, do Poder Público. (BRASIL, 2014d, p.37)

O relatório reconhece que os problemas do Governo Federal em limitar as despesas com pessoal na região de fronteira, com sucessivas restrições à realização de concursos públicos e falta de priorização e incentivos para lotação de servidores na região. Porém, o cenário encontrado fere um dos objetivos expresso no art. 3º, inc. V do Decreto 7.496/2011, *in verbis*: “V - a **ampliação do quadro de pessoal** e da estrutura destinada à prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos na faixa de fronteira.”(BRASIL, 2011a, **grifo nosso**).

Curiosamente, o Decreto nº 8.903 que instituiu o PPIF no ano de 2016, portanto após a apresentação do relatório do TCU, revogando o PEF, excluiu o objetivo anterior relativo à ampliação do quadro de pessoal, alterando a expressão “ampliar o quadro de pessoal” por

“aprimorar a gestão dos recursos humanos”, tornando intangível sua medição, dificultando o estabelecimento de indicadores adequados, aumentando a complexidade da realização do controle social, de auditoria ou fiscalização. O novo objetivo traz a seguinte redação: “**III - aprimorar a gestão dos recursos humanos** e da estrutura destinada à prevenção, ao controle, à fiscalização e à repressão a delitos transfronteiriços.” (BRASIL, 2016b, **grifo nosso**).

Como contribuição aos órgãos auditados, especialmente em relação à necessidade em de existir uma mensuração e estudo técnico que possam apontar as reais necessidades dos Órgãos em relação à ampliação do quadro de pessoal, o relatório apresenta a seguinte recomendação à Secretaria da Receita Federal do Brasil, ao Departamento de Polícia Federal e ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal:

107.[...] a). Destaquem de suas atribuições gerais aquelas necessárias especificamente para as atividades de prevenção, controle, fiscalização e repressão aos delitos transfronteiriços, com o objetivo de promover levantamentos de efetivos necessários para o desempenho satisfatório de suas funções, com base em critérios objetivos devidamente formalizados que levem em conta indicadores selecionados, definidos pelos respectivos especialistas, utilizados para se aferir a efetividade das intervenções e a redução dos ilícitos praticados na região (BRASIL, 2014d, p.40).

Como última contribuição do TCU para o tema, é apresentada minuta de Acórdão, constante do mesmo processo, apresentando todas as recomendações decorrentes da auditoria realizada pelo Órgão, que denotam a importância do processo de avaliação de políticas públicas, como forma de aprimorar o desempenho da administração Pública. Em relação à fronteira, considerando o cenário econômico e social vivido pelo Brasil, o trabalho tem imensurável contribuição no sentido de orientar os Órgãos e despertar a vontade de agir nos tomadores de decisões, movimentando a máquina pública de forma estratégica e efetiva, buscando incessantemente o bem comum, a segurança do cidadão e de toda a sociedade brasileira.

4.1.5 Política interna de convocação de servidores

Durante a revisão de literatura, e especialmente nas entrevistas, a política de convocação de servidores se apresentou como tema recorrente e solução paliativa para a falta de uma política sólida de planejamento e investimento no quadro de servidores no Estado do Mato Grosso do Sul. O hábito de convocar servidores ao custo de diárias operacionais tornou-se rotina e cortina de fumaça para camuflar o escasso quadro de servidores lotados no Estado.

O fato de não ter havido praticamente nenhuma mudança no número de servidores nos últimos 8 anos no MS demonstra o descaso com o investimento em recursos humanos na região mais estratégica para a PRF no enfrentamento ao crime. Por outro lado, no mesmo período, observou-se uma contínua insistência em movimentar servidores por convocações, gerando uma falsa sensação de suficiência para o órgão e sociedade. Os entrevistados foram unânimes em dizer que a convocação não pode substituir uma política séria de lotação de servidores em região de fronteira. “Convocações devem ser atos extraordinários, o que precisamos hoje é fortalecimento do serviço ordinário, daqueles policiais que estão no dia a dia. Convocação é um esforço temporário que só traz resultado momentâneo.”(entrevistado E1)

Porém, mesmo unânimes em afirmar que as convocações não podem substituir uma política de fortalecimento do número de servidores na fronteira, alguns dos entrevistados, T2, T3 e O7, afirmaram que as convocações apresentam um lado extremamente positivo, pois permite que sejam realizadas atividades operacionais impossíveis com o efetivo ordinário.

Nós provamos aqui na fronteira com o Paraguai que, com mais efetivo, podemos produzir muito mais. Isso acontece durante as convocações. Quando dobramos nossa força de trabalho com o efetivo que recebemos de outros estados, a dinâmica muda, as coisas melhoram e somos capazes de manter o trecho policiado, mesmo quando há policiais encaminhando ocorrências. (entrevistado O7).

Ainda, por meio de uma visão mais abrangente, a convocação apresenta outro caráter positivo, lembrado por um entrevistado em nível tático:

Na minha época essas convocações funcionavam como uma forma de escola, sendo que havia grande interesse de outros Estados em enviar servidores para aprender o trabalho na fronteira, o que me causava grande orgulho. Eu, como Superintendente Regional, devia pensar a polícia como um todo. De fato, após alguns anos, vários estados começaram a apresentar importantes resultados em apreensões de drogas, que até então ficavam restritos a alguns estados da fronteira. (entrevistado T3).

Percebe-se que os resultados são potencializados durante o período em que há reforço no número de servidores provenientes de outros Estados. Outro exemplo que demonstra a política perene de convocações é a Operação ÉGIDE, com duração aproximada de 18 meses, que promove incremento da segurança pública no Rio de Janeiro, desfalcando por esse período importantes Unidades Operacionais localizadas na região de fronteira e causando frustração nos Chefes dessas unidades: “Aqui na fronteira do Paraguai, a ausência de dois policiais convocados

para atuar na Operação Égide faz muita diferença. O crime organizado possui um exército em Pedro Juan Caballero, e nós insistimos em esvaziar a fronteira.” (entrevistado O7).

Fica claro, portanto, que a política de convocação de servidores não pode substituir uma urgente ampliação do quadro de pessoal do Estado do Mato Grosso do Sul, que sofre com o menor efetivo operacional médio do país, mesmo possuindo os melhores resultados em apreensões de drogas e sendo cenário de uma corrida dos grupos criminosos pelo domínio do mercado de entorpecentes. O quadro 12 apresenta uma síntese dessas questões.

Quadro 12: Resultados das entrevistas para o parâmetro “Política interna de convocação de servidores”.

Dimensão	Parâmetro	Indicador	Informações obtidas
Organização do trabalho na PRF	Política interna de convocação de servidores	Adoção da convocação de servidores como política interna	-Todos apontam incoerência em retirar servidores da fronteira para combate ao crime em outras regiões; -São unânimes em afirmar que o reforço policial traz resultados melhores; -2 dos entrevistados lembraram do caráter excepcional da convocação, que não pode se tornar regra.

Fonte: Autor

4.1.6 Concursos Regionais

Um dos principais problemas apontados pelos servidores entrevistados é o esvaziamento no Estado causado pelas remoções de servidores originários de outras regiões. A Tabela 5 mostra que, entre 2010 e 2017, tomaram posse na Regional do Mato Grosso do Sul 203 servidores, enquanto 154 foram removidos para outras regionais. Estes últimos retornam, via de regra, para sua cidade ou estado de origem, devolvendo ao MS o status inicial, como um dos mais reduzidos efetivos do país. Esse contexto pode estar relacionado a fatores diversos, porém, sem dúvida, há historicamente um baixo número de servidores aprovados nos concursos da PRF com origem no MS.

Uma alternativa é a realização de concursos regionais, com vagas específicas para o estado do Mato Grosso do Sul, que poderiam aumentar o período de permanência dos servidores na região, já que antes mesmo de iniciarem o processo de seleção, os candidatos já estariam cientes de que deveriam permanecer por certo período na região de lotação inicial “A opção do concurso regionalizado é ótima, pois quando se estabelece a regra e prazo de permanência no

início, damos mais estabilidade ao quadro de servidores e tornamos mais pacífica essa convivência na região.”(entrevistado T2).

O último concurso regionalizado foi no ano de 1998, que ofereceram 40 vagas para o Mato Grosso do Sul. Desde esse concurso, todas as vagas oferecidas até hoje foram nacionais, ou seja, não especificavam o local de lotação antes do início do processo seletivo, causando invariável êxodo de servidores após alguns meses na lotação inicial. Não é objetivo deste trabalho investigar tal fenômeno, mas o assunto apresentou relevância durante as entrevistas realizadas. “Acredito que o fato de não haver concursos regionais se deva a interesses políticos em não fortalecer, de fato, o efetivo policial na região de fronteira.” (entrevistado E1). Dessa maneira, ficam resumidas no Quadro 13 as informações obtidas das entrevistas sobre o tema:

Quadro 13: Resultados das entrevistas para o parâmetro “Política interna de convocação de servidores”.

Dimensão	Parâmetro	Indicador	Informações obtidas
Organização do trabalho na PRF	Política interna de convocação de servidores	Adoção da convocação de servidores como política interna	Aplicação do concurso regionalizado no Estado do MS para estabilização do quadro de servidores

Fonte: Autor

4.1.7 Critérios utilizados pelo órgão para distribuição de servidores

Conforme discutido na revisão de literatura, a PRF vem buscando o estabelecimento de regras para a distribuição de servidores no território nacional, seja lotando novos servidores aprovados em concurso, seja remanejando os servidores estáveis. Para que isso seja feito com justiça, devem ser consideradas as mais diversas características sociais, geográficas e criminais dos Estados da Federação, tarefa difícil para a gestão de um Órgão com abrangência nacional em um país com grandes dimensões como o Brasil.

A falta de planejamento e critérios para distribuição de servidores, observado até o ano de 2012, foi trazida pelo entrevistado T3, que observa que as vagas eram definidas em reuniões onde os dirigentes regionais apresentavam seus argumentos e buscavam convencer os membros da direção do Órgão. Além disso há a indícios de que havia definição de vagas buscando favorecimento político: “Quando eu era Superintendente não havia critérios para distribuição de efetivo. Havia muita briga nas reuniões para se conseguir vagas. O estado que mais recebia efetivo era o Estado do diretor à época.” (entrevistado T3).

A falta de critérios claros gera dúvidas quanto à obediência dos princípios administrativos na gestão do órgão e abre espaço para decisões que não consideram a coletividade, tampouco as demandas sociais reais, negligenciando a transparência.

Como apontado anteriormente, houve nítida preocupação da Gestão da Inspetora Maria Alice Souza, diretora do Órgão do ano de 2011 a 2016, em estabelecer critérios que tornassem mais justos e claros os processos de movimentação de efetivo no território nacional. Assim, com a publicação da IN 07/2013 e da IN 40/2014, pela primeira vez no órgão, foram definidos claramente esses critérios, considerado um grande avanço na área de gestão estratégica de pessoas. Porém, com base no presente estudo, e considerando o material captado pelas entrevistas, constata-se que a política de distribuição de efetivo utilizada pela PRF não se mostra condizente com a importância do trabalho realizado pelos servidores do órgão na fronteira do Mato Grosso do Sul, conforme falhas e lacunas identificadas e apontadas a seguir:

1) Divulgação interna da norma: nenhum dos entrevistados foi capaz de descrever os critérios utilizados atualmente para distribuição de efetivo, de acordo com o conteúdo da Instrução Normativa 40/2014. Cinco deles, dois em nível tático e todos em nível operacional, afirmaram não conhecer os critérios utilizados. Dois deles, um em nível estratégico e outro em nível tático, mesmo afirmando conhecerem os critérios, não souberam descrevê-los. Considerando que os entrevistados ocupam ou ocuparam funções de extrema relevância na instituição, liderando grupos de policiais atuantes na fronteira, percebe-se um ponto crítico na política de recursos humanos, pois coloca em questão a credibilidade e transparência da gestão nacional e local, que certamente não dará respostas adequadas ao efetivo quando questionado sobre o assunto.

2) Indicador “Procedimentos de enfrentamento à criminalidade”: a inclusão do indicador “criminalidade” foi um dos temas mais controversos durante a elaboração da IN40/2014. A instituição não possuía à época sistema capaz de registrar apreensões criminais, discriminando características que são essenciais para classificar as apreensões garantindo diferenciação quanto à relevância das mesmas. Assim, por mais que houvesse um consenso entre a maioria dos membros da comissão de que o índice de criminalidade não deveria fazer parte da norma, sob o risco de causar grande injustiça aos estados que despontavam como estratégicos no combate ao crime, o índice foi incluído após análise dos coordenadores do órgão, ao final do processo de edição da norma (BRASIL, 2013b).

O desconforto da instituição com a inclusão do índice de criminalidade, que nitidamente não demonstraria o esforço das regionais no combate ao crime, ficou claro na própria redação da norma, que trouxe em seu Art. 7º: “O indicador criminalidade de cada regional corresponderá ao número de ocorrências de crimes registradas na unidade, até que sistema próprio forneça os dados de forma detalhada” (BRASIL, 2014b). Ou seja, mesmo cientes de que o índice não traduziria o real esforço no combate ao crime, pois o Departamento não dispunha de sistema próprio para o registro, o índice foi incluído na norma, em desacordo com o entendimento de membros da comissão, especialistas e experientes policiais (BRASIL, 2013b).

Utilizado dessa maneira, o índice não foi ainda capaz de demonstrar a relevância de importantes Unidades da Federação, como Paraná, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul no enfrentamento aos crimes transnacionais, causando grande atraso no avanço estrutural do Órgão nesses Estados, contrariando o Plano Estratégico de Fronteira vigente à época e condenando a fronteira do Mato Grosso do Sul à perversa estagnação no número de pessoal, inalterado há mais de 08 anos.

Atualmente, mesmo com o advento da Parte Diária Informatizada-PDI, sistema que registra, além do número de ocorrências policiais, a quantidade relativa aos itens apreendidos, sejam quilogramas, pacotes ou unidades, não houve alteração alguma na norma que pudesse corrigir o claro equívoco cometido em 2014. Assim, não se criou relação adequada entre a relevância das apreensões e a quantidade de efetivo em reforço ao enfrentamento aos crimes transnacionais, devido à incapacidade de se medir a **qualidade** das apreensões criminais realizadas.

Pode-se traduzir o problema em uma linguagem ainda mais clara. Não há polêmica no fato de se classificar as regionais quanto ao esforço de sua Força de trabalho utilizando-se a fórmula constante da IN 40/2014, pois o tempo de um procedimento de encaminhamento de 20 quilogramas de drogas é aproximadamente igual ao encaminhamento de 20 toneladas. Ocorre que no segundo caso, a quantidade de droga é 1.000 vezes maior que a primeira, e os prejuízos que esse entorpecente traria ao país, caso não fosse apreendido, também teriam a mesma relação de proporção e grandeza. Ou seja, em apreensões de grandes quantidades de entorpecentes há uma maior relevância social, demandando maior atenção do órgão e exigindo uma estratégia diferenciada.

Além disso, observando-se o grau de desenvolvimento das regiões brasileiras e o Volume Médio Diário – VMD de veículos, percebe-se que a tendência à obtenção de êxito na

realização de flagrantes diminui conforme nos afastamos da fronteira, devido ao aumento no fluxo de veículos e chegada gradual às cidades de destino dos produtos ilícitos. Assim, o reforço de um número “X” de policiais próximo à faixa de fronteira apresenta tendência à maiores resultados no combate ao tráfico de drogas do que o mesmo reforço em rodovias das regiões sudeste ou nordeste.

3) Atendimento às diretrizes da Norma: A instrução normativa nº40/2014 traz no parágrafo 1º de seu Art.1º, as diretrizes que devem ser utilizadas como base para a distribuição de efetivo na PRF. São elas: I – Segurança do Policial Rodoviário Federal; II – complexidade do trecho; III – qualidade do serviço prestado; IV – equalização da força de trabalho; V – tempo gasto em atividades de fiscalização, policiamento e atendimento; VI – trecho adequado por ronda e; VII – efetivo compatível para as áreas finalística e meio. Com base nos critérios apresentados pela norma, sua aplicação e as informações obtidas através das entrevistas, pode-se perceber que houve forte ênfase na diretriz “equalização da força de trabalho”. Ainda, que se buscou essa equalização meramente numérica, pois alguns importantes critérios qualitativos foram ignorados, ou se lembrados, deixados de fora por questões técnicas.

Mais especificamente, quando optou-se por publicar a norma sem critérios que considerassem o Volume Médio Diário - VMD de veículos em rodovias federais e a quantidade absoluta de drogas interceptadas por policiais rodoviários federais, assumiu-se o risco de grave erro estratégico, considerando de mesma relevância rodovias com VMD de 5 mil ou 50 mil veículos, assim como fronteiras que apreendem mais da metade da droga do país e outras que não apresentam relevância do enfrentamento aos crimes transnacionais.

Dessa maneira, ajuizando todas as informações sobre o Estado do Mato Grosso do Sul trazidas aqui e percebendo sua relevância para o cenário nacional de segurança pública, claramente houve desatenção em referência às três primeiras diretrizes. A entrevista realizada com o chefe de uma Delegacia localizada na fronteira com o Paraguai, que lidera constantemente o ranking das apreensões no Estado, descreve o cenário preocupante vivenciado pelo PRF que trabalha na região: “O crime organizado aqui na fronteira está altamente estruturado e nós continuamos com o mesmo efetivo de 10 anos atrás. A segurança dos postos é precária, os policiais trabalham em duplas e correm risco grave o tempo todo.”(entrevistado O7). Para que haja segurança no trabalho diário do policial deve haver uma quantidade mínima de policiais que possa responder de forma satisfatória a qualquer situação de crise ou grave ameaça. Não há demonstração de preocupação da instituição com a segurança do PRF do MS quando o Estado apresenta a menor média de policiais em serviço em uma UOP: **2,5**.

Fato que comprova tal afirmação é o atentado, já aqui registrado, sofrido pelo chefe da Delegacia de Dourados que, após liderar a apreensão de dez carretas carregadas de cigarro contrabandeado, teve sua casa metralhada, em abril de 2017 (FREITAS, 2017). Outro atentado foi registrado na UOP de Mundo Novo, já apresentado nesta pesquisa, onde criminosos incendiaram dois veículos pertencentes a policiais que se encontravam em serviço naquela unidade. O crime se deu após a apreensão de três veículos de carga carregados de cigarros contrabandeados, poucos minutos antes, no mesmo local. (CASTRO, 2013). Neste último caso, os policiais que realizaram a apreensão deixaram o posto em direção ao município de Mundo Novo para a realização do flagrante, momento em que os bandidos se aproveitaram para realizar o atentado.

No mesmo sentido, um olhar diferenciado da instituição para trechos mais complexos certamente tiraria o estado do MS dessa incômoda última posição entre as Regionais com melhor média de policiais em serviço. A complexidade do trabalho realizado no estado se comprova nas Unidades Operacionais localizadas na faixa de fronteira, local onde há uma também complexa estrutura logística e de pessoal do crime organizado. Em alguns locais, as viaturas e os policiais são monitorados 24 horas por criminosos homiziados que se comunicam através de modernos equipamentos. O atentado de Mundo Novo demonstra que há vigília permanente sobre o trabalho da PRF na região.

Em complemento, o pequeno número de policiais disponíveis para o serviço no Estado compromete sobremaneira a qualidade do serviço prestado pela Instituição à sociedade brasileira. Isso se comprova pelo tamanho do trecho sob responsabilidade de uma dupla policial, 128 km, e a quantidade de serviços e atribuições dos servidores do órgão, informações já apresentadas no estudo. Ainda, alguns entrevistados lembraram da mudança na dinâmica de enfrentamento ao crime quando há reforço de servidores de outras regionais, fato de ocorrência esporádica. “Nós já comprovamos várias vezes, através de números, que com mais policiais, os resultados invariavelmente acontecem. A dinâmica muda. Quando há reforço, as coisas melhoram.” (entrevistado O7). “Nós temos três rodovias em nossa circunscrição e com o efetivo atual não consigo atender nem duas delas. É um desserviço, mas temos que conviver com isso diariamente.” (entrevistado O6).

4) Índices de produção considerados: a IN 40/2014 traz uma complexa fórmula para a classificação das regionais visando a lotação e remoção de servidores, conforme apresentado na revisão de literatura. Procurando simplificar o conteúdo da fórmula, ela traz a soma de indicadores definidos pelo Órgão, multiplicados pelo tempo entendido como médio para

realização da tarefa por policiais. Vale aqui trazer novamente os índices utilizados e a quantidade de horas previstas para melhor entendimento: acidentes sem vítima, 1,5h; acidentes com feridos, 2,5h; acidentes com óbito, 4h; criminalidade, 5h; fiscalização com AI, 0,3h e; fiscalização sem AI, 0,2h (BRASIL, 2014b).

O objetivo da Instrução Normativa 40 é classificar as regionais, procurando identificar a demanda de servidores de acordo com, dentre outros indicadores, o tempo gasto para a realização das atividades acima discriminadas, consideradas como mais importantes no trabalho diário do PRF. A norma é resultado de um grande empenho no sentido de buscar uma classificação entre as regionais medindo quantitativamente, dentre outras coisas, o esforço do quadro de servidores no trabalho diário. Os questionamentos surgem quando essa classificação é utilizada, conforme o próprio texto traz, para dar conotação qualitativa à classificação, através da distribuição de servidores conforme os índices obtidos. Destarte, surgem incoerências pois, além de haver uma correlação entre indicadores, alguns deles podem gerar pontos bastante controversos quanto à definição de locais que demandam efetivo, sob o risco também de negligenciar a boa gestão.

O ponto crucial é: a Normativa é inovadora em criar uma forma de classificar as regionais, mas não possui capacidade de classificá-las quanto às suas características subjetivas, estratégicas e peculiares. Veremos adiante os principais aspectos a serem considerados.

A fiscalização é a principal atividade operacional desenvolvida pelo policial rodoviário federal. Através dela, são verificadas irregularidades nos veículos, documentação dos condutores e passageiros e até o cometimento de crimes. A fiscalização pode gerar a lavratura de autos de infração, documentos de apreensão e prisão de pessoas. Além disso, um investimento maciço em fiscalização tem o potencial de prevenir o cometimento de crimes e acidentes de trânsito, dada a capacidade que o aparato policial tem de modificar o comportamento dos cidadãos, através do poder de polícia e interferência na liberdade e no direito de ir e vir. Assim, há uma possibilidade lógica de que, se não há uma manutenção ou redução nos índices de acidentes, há uma boa chance de haver uma falha na gestão local. E essa falha não é necessariamente falta de recursos humanos, podendo estar relacionada ao mau uso dos recursos disponíveis, falta de investimento em tecnologias, não realização de parcerias locais, negligência do uso de estatística para posicionamento de viaturas e policiais, etc. Dessa maneira, institucionalmente e para que fique claro, o aumento no número de acidentes graves é considerado negativo para a regional, enquanto que a redução dos índices deste indicador é considerada sucesso na gestão da regional.

Portanto, como o tempo previsto para fiscalização é de até 20 vezes menor que o tempo previsto para atendimento a acidentes, o investimento em fiscalização não se traduz em **recompensa** para a regional, ao passo que acidentes com óbito, por exemplo, tem um grande peso na fórmula, podendo destacar regionais e traduzir os resultados em recebimento de recursos humanos. Essa possibilidade é apontada pelo entrevistado “E” que lembra que o bom administrador, que utiliza os recursos disponíveis e transforma isso em resultados positivos, é penalizado, pois o investimento em recursos humanos busca atender os locais que apresentam resultados abaixo da média, e índices altos de acidentes graves. De fato, se existe alto número de acidentes graves, deve haver uma intervenção do Órgão no sentido de prover meios para a solução do problema, sendo que uma das ferramentas disponíveis para isso é o aumento do efetivo disponível para fiscalização. Porém, deve haver análise criteriosa sobre os motivos que levam aos números negativos, antes do investimento em número de servidores. Assim, pode haver nesse caso uma injustiça e espécie de recompensa para a má gestão, fenômeno que demandaria melhor investigação.

Outro importante fator é a forma como são calculados os números de fiscalização sem auto de infração pois, até o ano de 2017, não havia ferramenta e procedimento que pudesse computar o número real de veículos e pessoas fiscalizadas, o que fazia com que fossem trabalhados números fictícios possuindo assim a capacidade de não traduzir uma classificação real e justa entre as regionais.

As informações obtidas pelas entrevistas sobre a distribuição de servidores no órgão são apresentadas no quadro 14:

Quadro 14: Resultados das entrevistas para o parâmetro “Critérios utilizados para distribuição de servidores”.

Dimensão	Parâmetro	Indicadores	Informações obtidas
Organização do trabalho na PRF	Critérios utilizados para distribuição de servidores	Conhecimento dos critérios atuais	-Apenas 1 dos entrevistados conhece os critérios utilizados
		Opinião sobre os critérios	-Todos afirmaram que devem haver critérios qualitativos, que expressem as características regionais.
		Aprovação de critérios de priorização da fronteira	-Todos afirmam que devem haver critérios que considerem a relevância do trabalho realizado na região de fronteira

Fonte: Autor

4.1.8 Enfrentamento ao crime no MS e recursos humanos disponível

Através das informações apresentadas no presente trabalho, conclui-se que o estado do Mato Grosso do Sul representa região estratégica para o fortalecimento do crime organizado, devido principalmente ao fato de possuir extensa fronteira seca com a Bolívia e o Paraguai. Este último país especialmente, maior produtor sul americano de maconha, também hoje se apresenta como caminho preferido dos carregamentos de cocaína, que provêm da Colômbia, Peru e Bolívia, e têm como destino o mercado consumidor brasileiro, Europa e África (UNODC, 2015). Por essas razões, o Primeiro Comando da Capital-PCC, maior organização criminosa brasileira, tem investido consideravelmente no fortalecimento do grupo, buscando dominar o comércio de entorpecentes nas fronteiras do MS, notadamente junto à cidade de Ponta Porã, cidade gêmea de Pedro Juan Caballero-PY.

Todo esse histórico se reflete nos números apresentados pela Polícia Rodoviária Federal no estado que, no ano de 2017, foi responsável pela apreensão de 58% de toda a droga apreendida no país pelo Órgão. No mesmo ano, foram retirados de circulação cerca de 210 mil quilogramas de entorpecentes no MS, o equivalente a 7 vezes o volume apreendido pela Polícia Militar do Rio de Janeiro no mesmo período, estado que protagoniza uma guerra entre a polícia e o tráfico, com inúmeros confrontos armados e centenas de mortos (BRASIL, 2018b).

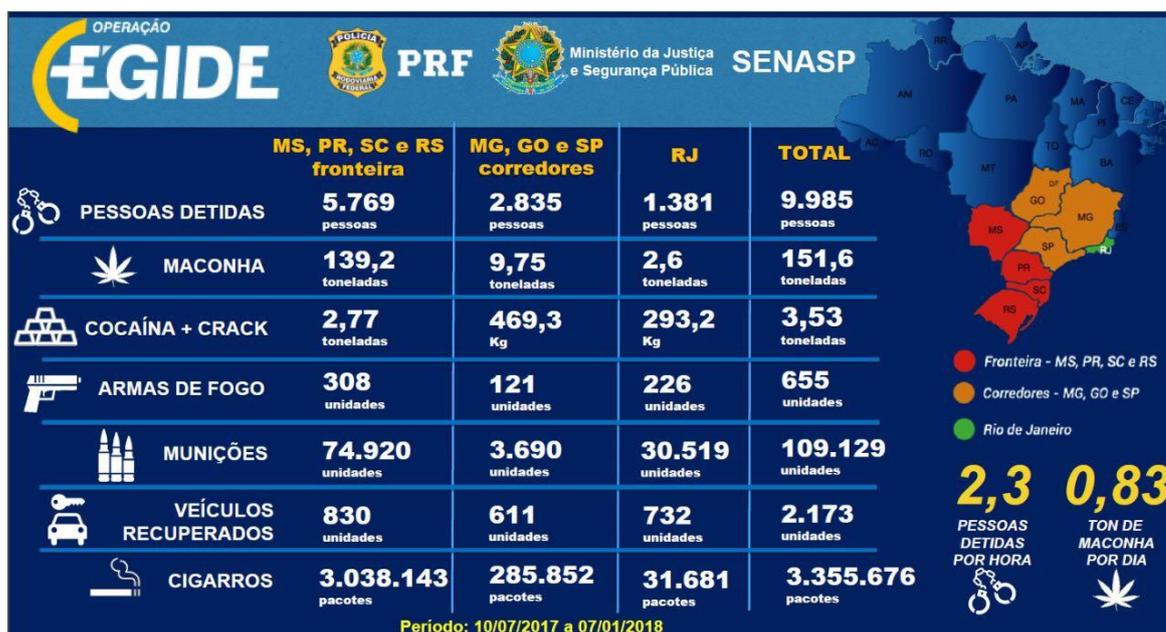
É muito importante que se insista na comparação no cenário social e ações policiais entre os Estados do Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro por alguns motivos: a quantidade de entorpecente apreendido no Estado do Mato Grosso do Sul é imensamente superior à apreendida no Rio de Janeiro; não há mercado consumidor relevante no MS, sendo que o Rio de Janeiro se configura como um dos maiores mercados consumidores nacionais, além de representar um dos principais entrepostos de drogas a serem enviadas ao exterior (UNODC, 2015); as apreensões e o enfrentamento à criminalidade no Rio de Janeiro são permeados de confrontos violentos, devido às características do crime no local- armados e extremamente incrustrados nas comunidades, e à densidade demográfica da capital carioca, permitindo o frequente envolvimento de vítimas inocentes nos números violentos.

Todos os entrevistados afirmaram ter plena convicção da importância do Estado para o cenário criminal do país, demonstrando também insatisfação com o reconhecimento disso pelos dirigentes. Assim, desenha-se um cenário não pouco óbvio de que o investimento no efetivo das forças policiais atuantes na fronteira do MS, especialmente em órgãos que apresentam resultados expressivos, é capaz de trazer:

- Resultados exponencialmente melhores e mais relevantes;
- Menos confrontos violentos, resultado não desejado em ações policiais;
- Mais economia aos cofres públicos, considerando a lotação definitiva de servidores na fronteira, em vez de gastos exorbitantes com diárias operacionais;
- Expansão dos reflexos para todas as unidades da federação, aumentando a efetividade das ações de segurança pública na fronteira.

Mais uma vez, a Operação Égide, capitaneada pelo Ministério da Justiça, com envolvimento maciço dos recursos da Polícia Rodoviária Federal, nos mostra um comparativo entre a eficácia do mesmo trabalho realizado em três regiões diferentes do Brasil. A Figura 26 apresenta com clareza a hegemonia dos números do trabalho na fronteira em todos os indicadores:

Figura 26: Resultados da Operação Égide no período 2017/2018.



Fonte: BRASIL (2018b)

Vale ressaltar que os entorpecentes maconha e cocaína constituem o núcleo do crime organizado, base para obtenção de dinheiro e que possui protagonismo no ciclo criminoso que torna o Brasil um dos países mais violentos do mundo. Por isso, a fronteira sul do país, que na Operação Égide apreendeu cerca de 70 vezes mais maconha e 14 vezes mais cocaína que o Estado do Rio de Janeiro, conforme nos mostra a Figura 26, é região inegavelmente estratégica para qualquer política pública de segurança que busque efetividade em suas ações.

Observando o papel da PRF do Estado do MS em relação às demais unidades espalhadas pelo país, percebemos a relevância dos trabalhos de enfrentamento à criminalidade realizados no estado através dos números conquistados em 2017. O estado foi responsável por retirar de circulação 205 toneladas de maconha e 2,3 toneladas de cocaína. A atuação da PRF no Estado do Mato Grosso do Sul, no ano de 2017 foi, portanto, responsável por **59%** de toda a maconha e **25%** de toda a cocaína apreendida pelo Órgão no país. A participação do Estado ultrapassa os **58%** de todo entorpecente apreendido no Brasil em 2017. Todo esse resultado é apresentado com cerca de **4%** do quadro de servidores do Órgão (BRASIL, 2017f).

Todos esses resultados se deram com a convocação permanente de policiais do Estado do Mato Grosso do Sul para atuarem no Rio de Janeiro, frustrando o efetivo e a gestão operacional da PRF do MS. Isto é, como se não bastasse o estado do MS possuir o menor efetivo do país, policiais ainda são convocados e retirados da fronteira para trabalharem no Rio de Janeiro e outros locais, comprometendo ainda mais a fiscalização nas fronteiras com o Paraguai e a Bolívia.

O quadro de servidores da PRF no MS é proporcionalmente o menor do país. Estabelecendo uma relação com o local onde é realizado o trabalho operacional, a Unidade Operacional-UOP, o MS atinge a média de **2,5** policiais por UOP, número que expõe a fragilidade da segurança pública do país. Essa afirmação se deve a todas as análises realizadas anteriormente que demonstram:

- A grave crise da segurança pública pela qual passa nosso país;**
- A participação direta dos crimes transnacionais, notadamente do tráfico de entorpecentes, nesta grave crise;**
- A importância da fronteira para a manutenção e fortalecimento do comércio de entorpecentes pelo crime organizado;**
- O papel desempenhado pela PRF no Estado do MS no enfrentamento a estes tipos criminais.**

Assim, é flagrante o descaso em relação ao fortalecimento da força de trabalho da PRF no Mato Grosso do Sul, demonstrado tanto pelos equívocos cometidos pelo Órgão na política de distribuição de pessoal e na estratégia adotada, quanto pela União, que não foi capaz de efetivar, nas últimas décadas, política alguma que adequasse o quadro de servidores do Órgão mais eficiente no enfrentamento aos crimes transnacionais.

Os entrevistados foram unânimes em demonstrar a insatisfação com o efetivo disponível atualmente. Dos 7 entrevistados, 6 deles afirmaram que, para um funcionamento satisfatório de uma Unidade Operacional, são necessários, no mínimo, 6 servidores. Segundo os entrevistados, esse número se justifica pela necessidade de serem mantidas rondas em ambos sentidos na circunscrição da UOP. Ainda, é necessário que se mantenha um número mínimo de 2 policiais na UOP para se manter a prontidão no atendimento aos usuários, garantir uma fiscalização com o mínimo de segurança.

Um dos entrevistados aponta uma possível justificativa para o descaso com o fortalecimento da fronteira:

São grandes as consequências de nossas apreensões para o sistema carcerário, judiciário, etc. Assim, quando o gestor coloca na balança os benefícios que ele pode trazer à sociedade e os transtornos causados para a administração pública, ele muitas vezes opta por não assumir o risco. A quem de fato interessa que a fronteira seja fechada? (entrevistado E1).

O aumento no número de servidores no DPRF nos últimos seis anos, com saldo positivo de 1.298 policiais, não é condizente com o saldo de 12 policiais no MS nos últimos 8 anos (BRASIL, 2017c), ficando demonstrada mais uma vez a falta de interesse no fortalecimento da fronteira do MS. Infelizmente, o horizonte nos mostra um cenário desanimador, dadas as iminentes aposentadorias (BRASIL, 2017f) e a falta de perspectiva de contratação de novos servidores, ocasionada pela grave crise política e econômica, que se abate severamente sobre o quadro de servidores públicos do poder executivo nos últimos anos.

A diferença entre os entrevistados, relativa ao nível de decisão organizacional, não determinou grandes e relevantes diferenças sobre conhecimento, visões e opiniões sobre os assuntos abordados nas entrevistas. A única exceção se deu em relação ao conhecimento sobre o Programa de Proteção Integrada de Fronteira – PPIF, sendo que o entrevistado “E1”, pertencente ao nível estratégico, participou inclusive da elaboração do Plano, trazendo rica contribuição para a pesquisa neste sentido. Pode-se observar que os assuntos tratados durante as entrevistas são muito familiares aos policiais, o que se deve também a rica experiência de todos, que possuem entre 15 e 23 anos de serviço na região.

Quadro 15: Resultados das entrevistas para o parâmetro “Enfrentamento ao crime no MS e força trabalho disponível”.

Dimensão	Parâmetro	Indicadores	Informações obtidas
Organização do trabalho na PRF	Enfrentamento ao crime no MS e força de trabalho disponível	Resultados operacionais no MS	-Todos se dizem capazes de perceber a relevância do trabalho realizado no MS e o reflexo deste trabalho na segurança pública de todo o país;
		Opinião sobre quantidade de efetivo na fronteira; efetivo ideal.	-Todos concordam que o efetivo no MS é insuficiente para a demanda existente. -5 dos 7 entrevistados chegaram ao número de 6 policiais como mínimo para uma UOP de fronteira.

Fonte: Autor

4.2 SOFTWARE IRAMUTEQ

O objetivo do uso do software IRAMUTEQ nesta pesquisa é apresentar uma análise complementar aos textos transcritos obtidos nas entrevistas realizadas. Isso se deu pela transformação dos 7 textos obtidos em um só corpo textual, capaz de nos apresentar importantes inferências a respeito dos temas tratados. Para isso, foram utilizados os métodos: nuvem de palavras e análise de similitude. Nas duas análises foram utilizadas a técnica de lematização, pela qual agrupam-se palavras pelo radical, ignorando-se tempo verbal, gênero, plural, etc.

O texto, também denominado de corpus geral, constituído pelas 7 transcrições, foi separado em 228 segmentos de texto, que são fragmentos de cerca de 3 linhas, dos quais emergiram 8.492 vocábulos, sendo que 1.742 são palavras distintas e outras 957 surgiram nos textos apenas 1 vez.

4.2.1 Nuvem de palavras

Para a aplicação do método “nuvem de palavras”, não foi definida quantidade de palavras, como na análise de similitude, buscando aumentar a capacidade de interpretação da figura. Pela análise lexical realizada através método, representada pela Figura 27, pudemos verificar que as palavras que se apresentaram com maior frequência durante as entrevistas foram: “fronteira”, “efetivo”, “policial”, “trabalho” e “dever”. O resultado mostrado na figura foi capaz de se manter fiel ao ponto principal da pesquisa: o efetivo policial na fronteira.

seus discursos alinhados aos temas principais. Isso se deve também à experiência dos entrevistados, que possuem de 15 a 23 anos de serviço policial na fronteira, o que também permitiu que discorressem com tranquilidade sobre os assuntos propostos.

Em seguida, as palavras “trabalho” e “dever” nos dão a dimensão da responsabilidade dos servidores da PRF no MS. A relevância do trabalho realizado no limite entre os países para toda a sociedade brasileira, relação estudada também na pesquisa, aumenta a responsabilidade dos policiais de fronteira, especialmente daqueles que possuem a função de liderar essas equipes, como é o caso de todos os servidores entrevistados.

4.2.2 Análise de similitude

A análise de similitude é baseada na teoria dos grafos, ramo da matemática que estuda as relações de um determinado conjunto, sendo possível identificar as ocorrências e as conexões entre as palavras do corpo textual. Pelo corpo textual obtido pela transcrição das 7 entrevistas realizadas, foi possível a obtenção da Figura 28:

Para a utilização da análise de similitude, lançou-se mão de apenas 55 das palavras e expressões com maior ocorrência, para que fosse obtido um grafo mais limpo e de fácil compreensão. Dessa forma, o termo de maior frequência, “fronteira”, foi citado 107 vezes, e o de menor, “tráfico de drogas”, foi utilizado 14 vezes pelos participantes. Pela figura nota-se que se formaram 7 grupos principais, sendo que em cada um há uma palavra de maior destaque: “trabalho”, “policial”, “efetivo”, “fronteira”, “acreditar”, “PRF” e “ver”.

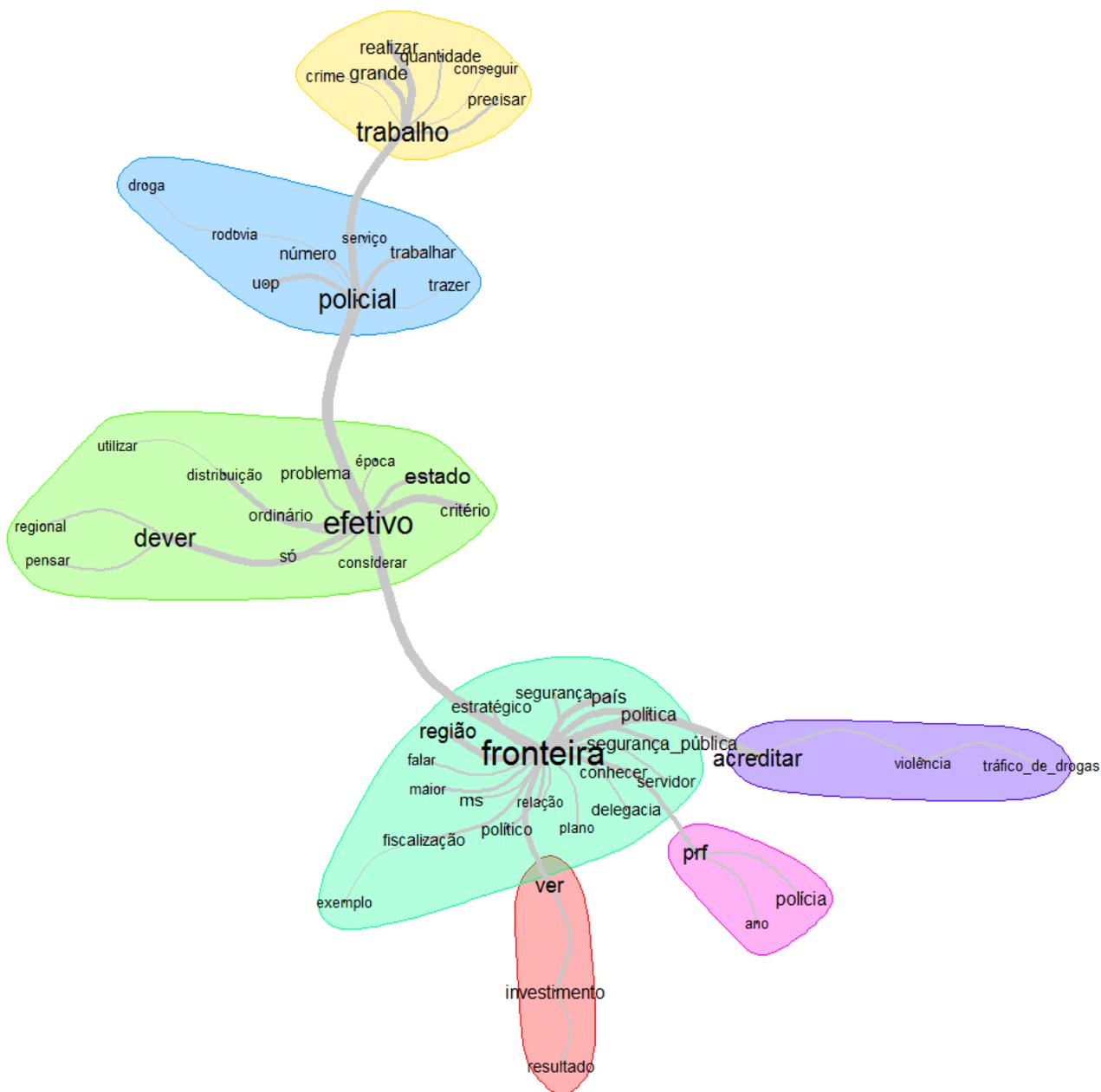
Iniciamos a análise pelas últimas 4 palavras cujos conjuntos apresentam interessante relação. Primeiramente, podemos ver a **fronteira** interligada a **violência** e **tráfico de drogas**. Essa, relação, além de comprovação documental, se apresentou também nos discursos dos policiais. Depois, a **fronteira** se mostra conectada estreitamente à **PRF**, **polícia** que demonstra, **ano** após ano, ser protagonista nas ações do Estado contra o tráfico de entorpecentes. Por último a relação, demonstrada ser ainda mais próxima, entre **investimento** e **resultado** nas ações de **fronteira**. Impressiona a fidedignidade entre os documentos e discursos dos entrevistados, culminantes na Figura 28.

Na área central do grafo, dominada pelo termo “fronteira”, vale perceber a conexão entre as palavras na parte superior do conjunto e a fronteira. “Estratégico”, “segurança”, “país”,

“política” e “segurança pública” são termos que revelam aspectos fundamentais para uma ampla compreensão acerca do assunto aqui estudado. Ao lado superior da figura, os conjuntos dominados pelos termos “trabalho”, “policial” e “efetivo”, também nos mostram importantes conexões entre os discursos dos entrevistados e o material analisado. Em torno de efetivo, destacam-se os termos “problema”, “critério” e “distribuição”, que asseveram um dos principais pontos responsáveis pelo vazio demográfico percebido na PRF do MS. Ao longo do estudo das normativas internas da PRF comprovou-se a falta de critérios que considerassem a fronteira como estratégica para o país.

Ainda, o conjunto da palavra “policial” demonstra a conexão entre a capacidade em se encontrar drogas trazidas dos vizinhos sul americanos por meio das rodovias e o número de policiais em serviço em uma UOP. Por último, o termo “trabalho” aparece circundado por verbos que indicam a real situação da PRF no estado do MS. Analisando “Precisar”, conseguir” e “realizar”, vemos que o discurso dos entrevistados demonstra o que se tem e o que se espera do estado para que seja possível um trabalho mais eficaz ainda no enfrentamento ao crime organizado no Estado do Mato Grosso do Sul, trazendo benefícios diretos para todos os municípios brasileiros, direta ou indiretamente.

Figura 28: Produto da análise de similitude



Fonte: Autor

4.3 PROPOSTAS DO ESTUDO

Um dos objetivos específicos traçados para esta pesquisa é a proposição de critérios para distribuição de servidores da Polícia Rodoviária Federal que atendam às demandas relacionadas às características da região de fronteira do país, especialmente ligadas ao enfrentamento aos crimes transnacionais. Porém, dados os resultados obtidos por análise

documental e entrevistas realizadas, é imperativo que outras sugestões e proposições sejam registradas, na intenção de dar aos dirigentes mais condições de gerir de forma justa e efetiva.

Assim, as proposições são apresentadas e divididas em: Plano Estratégico DPRF 2013/2020; concursos públicos para o cargo de PRF e; Critérios de distribuição de efetivo no Órgão – IN 07/2014.

1) Plano estratégico DPRF 2013/2020: como apresentado em 4.1.1, em leitura ao Memorial descritivo do Órgão, não se encontra uma referência sequer ao termo “fronteira”. Isso é considerado um grave equívoco frente à relevância que o trabalho policial na fronteira representa para toda a sociedade brasileira.

Por essa razão, propõe-se a **alteração do Plano Estratégico**, através de normativa própria, trazendo texto que condiga com o relevante e já destacado trabalho realizado pelo órgão em Estados de fronteira no enfrentamento ao tráfico de entorpecentes. Ainda, que no Plano subsequente, que terá seu início em 2021, haja referência adequada a “fronteira”, demonstrado que a PRF é um órgão que trabalha para o atendimento das demandas da sociedade.

2) Concurso Público para o cargo de PRF: não se constituía como objetivo inicial o estudo da modalidade de concurso público para o cargo de PRF. Porém, durante a revisão de literatura, ao serem analisados os números relativos aos recursos humanos do órgão, percebeu-se que o concurso de âmbito nacional não tem sido capaz de manter os servidores em serviço na região de fronteira por muito tempo. Esse problema também foi apontado pelos chefes de Delegacia que percebem uma grande vontade do efetivo em não permanecer na fronteira durante a carreira profissional.

Assim, propõe-se a realização de **Concursos Regionais para lotação de servidores na região da fronteira centro-sul do país**, especialmente nos Estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Paraná. Deve haver um esforço imediato do órgão em dar condições para que haja um efetivo permanente e adequado na região da fronteira, capaz de impedir o avanço do crime organizado no país.

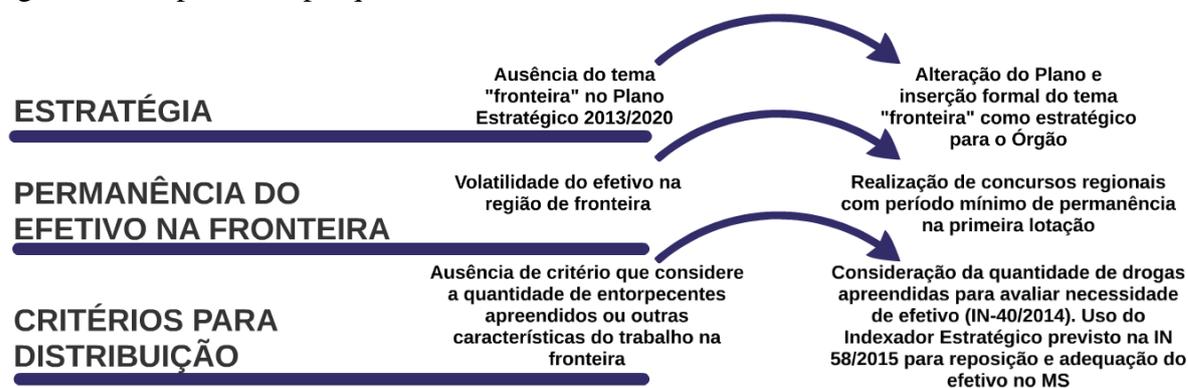
3) Critérios de distribuição de efetivo no Órgão – IN 07/2014: Após o estudo da IN 07 e outras normativas correlacionadas que formam a orientação dos dirigentes para distribuição e redistribuição de policiais no território nacional, percebe-se que não há atenção devida a importância do trabalho realizado na fronteira. O indicador “criminalidade” não se mostra capaz de traduzir a relevância do Estado do Mato Grosso do Sul para o Brasil, conforme a última

posição em média de efetivo por UOP ocupada pelo MS. Ainda, considerando o ótimo trabalho realizado na confecção da normativa aqui referida, considera-se equívoco que a mesma seja utilizada isoladamente para obtenção das vagas disponíveis para remoção e, após isso, lotação de novos servidores.

Por isso, propõe-se que seja inserido à norma **critério** que faça referência à **quantidade de entorpecentes** apreendidos pelos policiais e não somente ao número de ocorrências, acrescentando aspectos qualitativos característicos ao trabalho na fronteira, dando devida valoração ao esforço policial e à relevância da apreensão de grandes quantidades de entorpecentes à sociedade brasileira. Ainda, de forma complementar, propõe-se a utilização de **Indexador Estratégico**, já previsto na Instrução Normativa 58/2015 e que pode variar de 0% a 35%, para adequar, conforme apontamentos diversos realizados na pesquisa, o efetivo do MS à demanda que se apresenta nas rodovias do Estado.

Dessa forma, ficam assim resumidas na Figura 29 as propostas aqui apresentadas, de acordo com as lacunas e inconsistências encontradas:

Figura 29: Propostas da pesquisa



Fonte: Autor

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de analisar o quadro da força de trabalho da PRF no Estado do MS, relacionando-a com o enfrentamento diário aos crimes transnacionais, esta pesquisa desbravou um terreno pouco explorado até então, considerando a literatura disponível e a contemporaneidade do tema. Os temas principais tratados aqui extrapolam o mundo acadêmico, permitindo nova contribuição para tão relevante e comum tema: segurança pública.

Para permitir a análise, inicialmente foram investigados os números da violência nas grandes cidades, possibilitando a identificação de uma relação inegável entre crimes violentos e o tráfico de entorpecentes. Assim foi possível indicar o caráter fundamental do comércio de drogas na sustentação e expansão das organizações criminosas no Brasil, país que não possui significância como produtor de entorpecentes. Como efeito, vizinhos como Paraguai e Bolívia, dois dos maiores produtores mundiais de maconha e cocaína, respectivamente, se inserem no plano de negócio do crime organizado brasileiro, destacando a fronteira e o trânsito terrestre de carregamentos de drogas como ponto central da discussão que aqui se estabelece.

A fronteira por sua vez, investigada sob o prisma da segurança pública, se mostra como um antigo desafio para o poder público que, nas últimas décadas, não vem evidenciando efetividade na aplicação de suas políticas públicas para a região, com planos e projetos com quase nenhum efeito, fato confirmado por órgãos de controle e pelo depoimento de policiais que atuam na região. Como resultado, hoje o desafio do enfrentamento ao tráfico de entorpecentes se mostra mais vivo que nunca, desdobrado nos alarmantes e crescentes números da violência urbana no país, que têm como consequência uma sensação constante de ameaça à vida.

A pesquisa foi capaz de mostrar o protagonismo da fronteira do Mato Grosso do Sul no cenário do comércio de drogas, dadas as características geográficas do Estado e a estrutura criminosa já estabelecida na cidade de Pedro Juan Caballero-PY. Essa preferência dos traficantes pelas rodovias do MS fica evidenciada pela quantidade de entorpecentes apreendidos nos últimos anos no Estado pela Polícia Rodoviária Federal, o órgão brasileiro de segurança mais efetivo no combate aos crimes transnacionais. Este destaque se deve, essencialmente, ao trabalho realizado por policiais que atuam no Estado do MS, responsável por quase 60% dos números nacionais em quantidade de drogas apreendidas. Porém, a pesquisa foi capaz de demonstrar que esses números não são consequência de uma estratégia institucional de prioridade à fronteira, tecnologia e recursos humanos diferenciados.

Os incríveis números apresentados pela PRF no MS são acompanhados por não menos incríveis falhas estratégicas, que acabaram nos últimos anos por condenar seus recursos humanos a uma estagnação numérica, penalizando toda uma nação e trazendo falta de perspectiva quanto ao controle efetivo da entrada de entorpecentes através da fronteira. No centro da discussão sobre a estratégia interna do órgão foram apresentados e discutidos os critérios utilizados pela PRF para distribuir os servidores no território nacional, não tendo sido percebida preocupação específica com a fronteira e os resultados operacionais no MS. Como consequência, constatou-se que a PRF no estado do MS ocupa a última colocação na lista dos estados com maior média de policiais por Unidade Operacional.

Dessa maneira, conclui-se que não há, de fato, preocupação do Governo Federal com a fronteira que possa refletir-se em ações efetivas. A inadequação do efetivo policial da PRF no MS retrata também o preocupante descaso junto ao trabalho de contenção ao tráfico realizado diariamente, refletindo também uma inabilidade interna em movimentar os servidores do Órgão, demonstrado pelo fato de que a “fronteira” não faz parte da estratégia do DPRF. Mais do que aumento numérico, os entrevistados demonstraram o claro desejo de fazer mais pelo país, dados os prejuízos financeiros e sociais produzidos pela entrada de drogas no Brasil.

Diante das conclusões obtidas pela discussão e análise dos dados, foi possível a realização de proposições com capacidade de transformar a realidade do enfrentamento aos crimes transnacionais pela PRF no MS. A primeira delas é a inclusão formal do termo “fronteira” no Plano Estratégico do Órgão. A realização de concurso regional se mostra como ferramenta viável e capaz de manter a permanência dos servidores no Estado, interrompendo a recorrente saída de servidores removidos para outras unidades da federação. Em sequência, é proposta a revisão da Instrução Normativa nº 40/2014, que ignora critérios que considerem quantidade de entorpecentes apreendidos, não trazendo qualidade à norma. Por último, é indicada a utilização do “Indexador Estratégico” previsto na IN 58/2015, capaz de aumentar o número de servidores no estado do MS mesmo com os regramentos atuais vigentes. Tais propostas se apresentam como decisões estratégicas, que devem ser motivadas tecnicamente, mas que são influenciadas também por vontade política, característica sempre presente no exercício da gestão pública.

O estudo mostra-se singular em suas características e importância, devido à profundidade da revisão de literatura, permitindo um inédito mergulho na forma como a PRF dispõe os servidores no Estado do MS e na realidade criminal encontrada por estes homens e mulheres no dia a dia. Ademais, ficou explícita a relevância da fronteira para o enfrentamento

ao tráfico de entorpecentes. Do ponto de vista da contribuição da pesquisa para o campo do conhecimento de políticas públicas e fronteira, mais especificamente na observação dos efeitos práticos das ações governamentais na região, os resultados trazem novos dados e aspectos empíricos à teoria hoje existente, permitindo que prossigam os avanços no acompanhamento das ações de governo, notadamente na área de segurança pública.

O objetivo deste estudo foi analisar o quadro da força de trabalho da PRF no MS e sua capacidade de reação frente aos crimes transnacionais. Dada a complexidade dos temas que fizeram parte da revisão teórica, é possível que outros temas, também relevantes, possam não ter sido aqui abordados. Assim, modelo de análise similar pode ser aplicado à diferentes realidades geográficas e sociais, buscando ampliar as opções disponíveis nas mãos dos gestores públicos.

Há ciência de que, mesmo tendo sido demonstrada a omissão pública junto aos servidores policiais da PRF na fronteira, existem também importantes demandas em outras regiões do país, o que se conclui com base no reduzido quadro de servidores do Órgão em âmbito nacional. Também, não foi possível o aprofundamento do estudo no universo das organizações criminosas, e nas remoções internas realizadas de servidores que não se utilizam dos institutos disponíveis na PRF para tal. A imersão nestes temas certamente desviaria o pesquisador do norte geográfico inicialmente apontado. Dessa maneira, surge o final intuito despertar as atenções para a realização de novos estudos que sejam capazes de favorecer a batalha travada junto à criminalidade, propondo agenda futura de pesquisas em órgãos e estados com características similares àquelas aqui apresentadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F.L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: **um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. Revista de Administração Pública-RAP, v.41, 2007.

ARRETCHE, M. **Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 51, p.7-9, 2003.

BARDIN, L.; **Análise de Conteúdo**. Lisboa. Edições 70, 1977.

BENGOCHEA, J. L. et al. **A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã**. Revista São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 1, p. 119-131, 2004

BENITES, A. Assassinato do “rei do tráfico” na fronteira deixa em alerta autoridades brasileiras. **El país**. 22 jun. 2017. Brasília. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/17/politica/1466198112_870703.html. Acesso em: 08 ago. 2017.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. **Aprendendo a entrevistar**: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. Em Tese, v.2, n.1, p.68-80, 2005.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Tráfico de Armas**. Brasília, 2006.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário**. Brasília, 2008.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 17 ago. 2017.

_____. **Decreto n. 6.047**, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional –PNDR. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm>. Acesso em: 07 ago. 2017. 2007a.

_____. **Decreto n. 7.496**, de 8 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. 2011a. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7496.htm>. Acesso em 07 ago. 2017.

_____. **Decreto n. 8.668**, de 11 de fevereiro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça. 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8668.htm#art1>. Acesso em 07 ago. 2017.

_____. **Decreto n. 8.903**, de 16 de novembro de 2016. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras. 2016b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm>. Acesso em: 07 ago. 2017.

_____, Denatran. **Frota de veículos**. 2017a. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br/estatistica/237-frota-veiculos>. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____, Departamento de Polícia Rodoviária Federal, **Edital nº26**. Processo de remanejamento interno de servidores via Sistema Nacional de Remoções, SISNAR V, 2016c.

_____, Departamento de Polícia Rodoviária Federal. **História da PRF**. 2017b. Disponível em: <https://www.prf.gov.br/portal/acesso-a-informacao/institucional/historia>. Acesso em: 28 ago. 2017.

_____, Departamento de Polícia Rodoviária Federal. **Instrução Normativa 07**. Disciplina a política de lotação e movimentação de pessoal. 2012a.

_____, Departamento de Polícia Rodoviária Federal. **Instrução Normativa 39**. Altera a IN 07/2012. 2014a.

_____, Departamento de Polícia Rodoviária Federal. **Instrução Normativa 40**, Disciplina os critérios de distribuição dos cargos da carreira de Policial Rodoviário Federal. 2014b.

_____, Departamento de Polícia Rodoviária Federal. **Instrução Normativa 58**, Altera a IN 40/2014. 2015a.

_____, Departamento de Polícia Rodoviária Federal. **Manual de Gestão Operacional-MGO**. 2013a.

_____, Departamento de Polícia Rodoviária Federal. **Portaria 028, Anexos I e II**. Institui o Plano Estratégico 2013-2020. 2014c.

_____, Departamento de Polícia Rodoviária Federal. **Portaria 152**. Designa Comissão para estudo. 2012b.

_____, Departamento de Polícia Rodoviária Federal. Processo SEI nº 08650000082/2013-72. **Processo para edição da Instrução Normativa 40**. 2013b.

_____, Departamento de Polícia Rodoviária Federal. Processo SEI nº 08669.006742/2017-53. **Planilha de Distribuição de Efetivo**. 2017c.

_____, Departamento de Polícia Rodoviária Federal. **Relatório Anual de Gestão-MS**. 2013c.

_____, Departamento de Polícia Rodoviária Federal. **Relatório de Gestão do Exercício de 2016**. 2017d.

_____, Departamento de Polícia Rodoviária Federal. **Relatório Operacional Diário-ROD**. Disponível em: <https://www.prf.gov.br/pdi/relatoriorod/inicial>. Acesso em 24 ago. 2017e.

_____, Departamento de Polícia Rodoviária Federal. Processo SEI nº 08650.023731/2017-37. **Levantamento Sobre Efeitos Decorrentes de Aposentadorias Iminentes**. 2017f.

_____, Departamento de Polícia Rodoviária Federal. **Ascom, divulgação oficial Operação Égide**. 2018.

_____, Departamento Nacional de Estradas de Rodagem. **Plano Nacional de Contagem de Tráfego**. Disponível em: <<http://servicos.dnit.gov.br/dadospnct/ContagemContinua>>. Acesso em: 03 ago. 2017. 2017f.

_____. Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras-ENAFRON. **Faixa de fronteira**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/audiencias-publicas/2011/acompanhar-e-esclarecer-as-acoes-e-dificuldades-encontradas-para-prover-a-devida-protecao-as-fronteiras-brasileiras-1/apresentacao-enafron>. Acesso em 28 ago. 2017. 2011b.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. 2005. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2005/default.shtm>. Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. **Lei n. 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em 09 ago. 2017.

_____. **Lei n. 6.634**, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm>. Acesso em: 07 ago. 2017.

_____. **Lei n. 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em 07 ago. 2017.

_____. **Lei n. 9.503**, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503.htm>. Acesso em 07 ago. 2017.

_____. **Lei n. 10.826**, de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o registro, posse e comercialização de armas de fogo. Estatuto do desarmamento. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.826.htm>. Acesso em: 07 ago. 2017.

_____. **Lei n. 11.530**, de 24 de outubro de 2007. Institui o PRONASCI.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm>. Acesso em: 08 fev. 2018. 2007b

_____, Ministério da Ciência, tecnologia, inovações e comunicações. **Legislação Brasileira sobre “Faixa de Fronteira”**. 2017h. Disponível em: <<http://info.lncc.br/front.html>>. Acesso em 19 jun. 2017.

_____, Ministério da Defesa. **Operação Ágata**. 2017i. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/operacoes-conjuntas-1/operacao-agata>. Acesso em: 27 ago. 2017.

_____, Ministério da Defesa. **Plano Nacional de Defesa**. 2012c. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2017.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Política sobre Drogas**. 2017j. Disponível em: http://www.justica.gov.br/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/copy_of_Politicas-sobre-Drogas . Acesso em: 08 jun.2017.

_____. Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas. **Relatório Brasileiro sobre Drogas**. Brasília, 2009

_____. Secretaria Nacional de Segurança Pública -Senasp. **Curso de Políticas Públicas de Segurança Pública**, EAD. Ciclo 40, 2017k.

_____. Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro. PMERJ: **Produtividade 2017**. 2018b. Disponível em: <http://www.pmerj.rj.gov.br/2018/01/conheca-a-produtividade-da-policia-militar-em-2017>>. Acesso em: 23 jan.2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria Operacional Políticas de Fronteira**. Brasília, 2014d.

BRESSER PEREIRA, L.C. **Administração pública gerencial**: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília, MARE/ENAP, 1996.

CAMPOS, A. M. **Accountability**: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de administração pública, v.24, n.2, p 30-50, 1990.

CANAL FORENSE, o direito ao alcance de todos. **Hierarquia das Normas Jurídicas**. 13 mar. 2016. Disponível em: <http://www.canalforense.com.br/2016/03/hierarquia-das-normas-juridicas.html>. Acesso em: 24 mar. 2017.

CARVALHO, J.; Pezão volta a dizer que violência no Rio está relacionada a falhas no policiamento das fronteiras. **O Globo**. 03 jun. 2017. Rio. Disponível em <https://oglobo.globo.com/rio/peza-volta-dizer-que-violencia-no-rio-esta-relacionada-falhas-no-policiamento-das-fronteiras-21289509>>. Acesso em 13 jun. 2017.

CARVALHO, V. A. de. Política de Segurança Pública no Brasil: **Avanços, Limites e Desafios**. Florianópolis. R. Katál. v.14, n.1, p.59-67, 2011.

CASTRO, N. Após apreensão de cigarros, bandidos queimam carros de policiais. **Campo Grande News**. 18 jul. 2017. Interior. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/cidades/interior/apos-apreensao-de-cigarros-bandidos-queimam-carros-de-policiais>. Acesso em: 29 ago. 2017.

CERQUEIRA, D. R.C.; MELLO, J.M.P. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Menos Armas, Menos Crimes**. Brasília, 2012.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Pesquisa**: Conceitos e definições. 5. Ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002, 65 p.

CNI-IBOPE, Pesquisa. **Retratos da Sociedade Brasileira**: Segurança Pública. Brasília, 2011.

CNT. **Pesquisa CNT de rodovias 2016**: relatório gerencial. 20. ed. Brasília, 2016.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 12. ed. McGraw Hill Brasil, 2016.

DIAS, D. S. **Relatórios COPPEAD**: Como escrever uma monografia. Rio de Janeiro:UFRJ, 2009, 72p.

FERRARI, A. T. **Metodologia da pesquisa científica**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1992.

FERREIRA, V. Policiais militares mataram mais de 5 mil pessoas em SP nos últimos 10 anos. **Site G1**. São Paulo. 10 jul. 2017. Disponível em: < <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/policiais-militares-mataram-mais-de-5-mil-pessoas-em-sp-nos-ultimos-10-anos.ghtml>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

FREIRE, M. D. **Paradigmas de segurança no Brasil**: da ditadura aos nossos dias. Revista Aurora, v.3,n.1, 2009

FREITAS, H. Intocável, contrabando de cigarro ganha força e não poupa nem policiais. **Site Campo Grande News**. Dourados. 20 abr. 2017. Disponível em: <<https://www.campograndenews.com.br/cidades/interior/-intocavel-contrabando-de-cigarro-ganha-forca-e-nao-poupa-nem-policiais>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. Revista de administração de empresas, v.35, n.2, p.57-63, 1995.

GRIPP, A.; SCOLESE, E. PAC da Segurança engatinha após 2 anos. **Folha de S.Paulo**. 02 nov. 2009. Cotidiano. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0211200901.htm>>. Acesso em 09 jun. 2017.

JEANNERET, P. Les effets économiques régionaux des frontières internationales: **l'exemple de la frontière francosuisse de Genève à Bâles**. Neuchatel, Suisse, Université de Neuchatel, Faculté de Droit et des Sciences Économiques, 1984, 347p. (these).

KIND, L. **Notas para o trabalho com a técnica de grupos focais**. Psicologia em revista, v.10, n.15, p. 124-138, 2008.

LACERDA, R. et al. **Facções Criminosas do Brasil**. São Paulo, Abril, 2017, 68 p.

LAHLOU, S. Text Mining Methods: **An answer to Chartier and Meunier**. Pares on Social Representations, v. 20, n. 38, p. 1-7, 2012.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A Construção do Saber**: Manual de Metodologia da Pesquisa em Ciências Humanas. Porto Alegre, Artmed, 1999.

LIMA, M. C. R.; QUEIROZ, S. S. **Organizações que mudam, vidas que se transformam**: a posição dos sujeitos diante de processos de reestruturação organizacional na administração pública. Revista Psicologia Organizações e Trabalho, v. 3, n. 1, p. 89-110, 2003.

LIMA, R. S.; BUENO, S. (Orgs.). **9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015**. 1. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015

LIMA, R. S.; BUENO, S. (Orgs.). **11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017**. 1. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017

LOMELINO, C. et al. PMs Mortos no Rio. **Site G1**. 04 jan. 2018. Disponível em: <<http://especiais.g1.globo.com/rio-de-janeiro/2017/pms-mortos-no-rj>>. Acesso em 30 jan. 2018.

MACHADO, L.O. Limites e Fronteiras: **da Alta Diplomacia aos Circuitos da Ilegalidade. Território**. Ano V,.(jan/jun. 2000). Rio de Janeiro, UFRJ. p. 9-29.

MATO GROSSO DO SUL. **Corredor bioceânico**. Transparência Pública. Disponível em: <<http://www.corredorbioceanico.ms.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

MARTINS, V. Piloto de avião interceptado com cocaína disse ter decolado de fazenda dos Maggi, diz FAB. **Site G1**. 26 jun. 2017. Política. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/fab-intercepta-aviao-com-cocaina-que-decolou-de-fazenda-da-familia-de-blairo-maggi.ghtml>>. Acesso em 25 jun. 2017.

MAX, C.Z. As relações de troca em região de fronteira: **uma proposta metodológica sob a ótica convencionalista**. Geosul (UFSC), v.24, 2009. p. 07-27.

MELO, R. As fronteiras do Crime. **Fantástico**. 18 jun. 2017.12 min. Disponível em: <http://g1.globo.com/fantastico/edicoes/2017/06/18.html?utm_source=whatsapp&utm_medium=share-bar-desktop&utm_campaign=share-bar&#!v/5948586>. Acesso em 14 jul. 2017.

MORGAN, D. L. **The focus group guidebook**. Sage publications, 1997.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas**; 29. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ORIQUI, V. Avião que atingiu carro em fazenda transportava 400 kg de droga. **Correio do Estado online**. 19 abr. 2016. Polícia. Disponível em: <<http://www.correiodoestado.com.br/cidades/primeiro-envolvido-em-acidente-com-aviao-e-preso/276013/>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

PEREIRA, T. C.; DIAS, C. C. N. **Dinâmicas das Redes Criminais e as Políticas Públicas na Fronteira Brasil/Paraguai**: o caso de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. Revista Brasileira de Iniciação Científica, v.4, n.4, 2017.

PRIBERAM, **Dicionário da Língua Portuguesa**. Disponível em: <<https://www.priberam.pt/dlpo/>>. Acesso em: 07 ago. 2017.

RIBEIRO, A. Somos penalizados pela eficiência. **Época online**. 17 mar. 2017. Brasil. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/brasil/noticia/2017/03/somos-penalizados-pela-eficiencia.html>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

_____. É pouco eficaz deslocar policiais para fiscalizar fronteiras, diz ex-adido do Paraguai. **Época Online**, 12 jul. 2017. Brasil. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/brasil/noticia/2017/07/e-pouco-eficaz-deslocar-policiais-para-fiscalizar-fronteiras-diz-ex-adido-do-paraguai.html>>. Acesso em 13 jul. 2017.

RIBEIRO, R. Chegada de líderes marca expansão de PCC em MS. **Campo Grande News**, 9 mai. 2017. Capital. Disponível em: <<https://www.campograndenews.com.br/cidades/capital/chegada-de-lideres-marca-expansao-de-pcc-em-ms-dizem-especialistas>>. Acesso em 26 jun. 2017.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2008

RIO DE JANEIRO (Estado). Instituto de Segurança Pública-ISP/RJ. **Tabela de Dados**. Disponível em: https://public.tableau.com/profile/instituto.de.seguran.a.p.blica.isp#!/vizhome/TabISP_0/TabISP. Acesso em: 26 jun. 2017.

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**. Brasília: Enap, v. 2, p. 91-110, 2006.

SCHRAMM, W. **Notes on case studies of instructional media projects**. Working paper for the Academy for Educational Development, Washington, 1971.

SEABRA, S. N. **A nova administração pública e mudanças organizacionais**. Revista de administração pública, v. 35, n. 4, p. 19-43, 2001.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, R.M. & OLIVEIRA, T. C. M. **O mérito das cidades-gêmeas nos espaços fronteiriços**. Revista OÍDLES, v.2, n.5, dez. 2008. Disponível em: <<http://www.eumed.net/rev/oidles/05/msmo.htm>>. Acesso em 25 mar. 2017.

SILVA NETO, Massilon de Oliveira e. **Segurança Pública na Fronteira: uma Abordagem Sistêmica da Formação Policial e da Prestação do Serviço de Segurança Pública na Fronteira do Brasil com o Paraguai e a Bolívia**, em Mato Grosso do Sul. 2016. 163 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) –UFMS, Corumbá-MS, 2016.

SOARES, L. E. **Segurança pública: presente e futuro**. Estudos avançados, v.20, n.56: p. 91-106, 2006.

SÓLIS, L.G.;ROJAS ARAVENA, F. **Crimen organizado em América Latina y el Caribe**. FLACSO. Chile, 2008.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa**, Caderno CRH, v.16, n.39, p.11-24, 2006.

TOMAZ, K. Saída de Usuários de Praça na Cracolândia “nos pegou de surpresa”, diz Secretário da Segurança. **Site G1**. 22 jun. 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/saida-de-usuarios-de-praca-na-cracolandia-nos-pegou-de-surpresa-diz-secretario-de-seguranca.ghtml>>. Acesso em 18 ago. 2017.

UNODC. **The Globalization of Crime: a Transnational Organized Crime Threat Assessment.** Vienna, 2010

_____. **World Drug Report-2015.** United Nations New York. 2016

_____. **World Drug Report-2017.** United Nations New York. 2017

VALENTIM, D.; COELHO, N. Chefe da PRF em MS é alvo de atentado e suspeita é de represália de cigarreiros. **Midiamax.** 19 abr. 2017. Polícia. Disponível em: <http://www.midiamax.com.br/policia/chefe-prf-ms-alvo-atentado-suspeita-represalia-cigarreiros-338529>. Acesso em: 29 ago. 2017.

VELASCO, C.; D'AGOSTINO, R.; REIS, T. Um em cada três presos do país responde por tráfico de drogas. **Site G1.** 03 fev. 2017. Política. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/um-em-cada-tres-presos-do-pais-responde-por-traffic-de-drogas.ghtml>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

VERGARA, S. C. **Métodos de Pesquisa em Administração,** 2 ed., Atlas, São Paulo, 2006.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos.** 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

_____, R. K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim.** Penso Editora, 2016.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2016: homicídios por armas de fogo no Brasil.** FLACSO, 2016.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2009.

ANEXO 1: Roteiro de entrevista.

Nº	Blocos	Questão	Palavras-chave
1	Caracterização dos respondentes	Há quantos anos é servidor da PRF?	Atividade fim.
		Já atuou em outros Estados, em eventos operações específicas?	Experiência em locais violentos, realidades específicas.
		Quais funções de chefia já exerceu?	Relação com efetivo.
		Qual função exerce hoje na PRF?	Relação com efetivo.
2	Caracterização da instituição	Você conhece o Plano estratégico da PRF?	Missão, visão, valores.
		Você acredita que a fiscalização em fronteira é encarada como prioridade para a PRF?	Objetivos estratégicos
3	Segurança pública e PP's de segurança.	Qual seu diagnóstico sobre o cenário da segurança pública brasileira?	Crime organizado; Banalização da violência; Perspectiva.
		Acredita que há relação entre o tráfico de entorpecentes e a violência urbana? Explique.	Ciclo do tráfico
4	Segurança e Fronteira	Percebe a efetividade das pps de segurança de fronteira do governo federal?	Políticas de governo e de estado;
		Conhece o atual plano de segurança para fronteiras, o PPIF? Vê seus reflexos na fronteira?	Conhecimento sobre a política nacional de fronteira
		Como percebe a política de convocação de servidores para enfrentamento aos crimes de fronteira no MS?	Efeitos imediatos; Solução imediatista. Solução do problema.
5	Distribuição de servidores na PRF	Você conhece os critérios utilizados para lotação do efetivo nas regionais?	Legislação, fronteira, modalidades.
		Qual sua avaliação sobre os critérios utilizados para distribuição de efetivo no território nacional?	Relevância dos locais, categorias importantes.
		Você acredita que seria adequado que houvesse um critério que diferenciase regionais de fronteira de outras regionais para lotação de efetivo?	Visão isenta e real.
		Porque acredita que não são realizados concursos públicos para lotação de policiais na fronteira do MS?	Locais de importância equivalente; Pouco conhecimento sobre a fronteira; Dificuldades de estabelecimento na região.
6	Organização do trabalho na PRF do MS	Você vê relação entre a atuação da PRF na fronteira do MS e os crimes violentos nos grandes centros urbanos?	Ciclo do tráfico.
		Você acredita que a PRF no MS realiza um trabalho efetivo no combate aos crimes transnacionais?	Reflexos tangíveis. Satisfação em agir.
		Acha que o atual número de servidores corresponde à demanda e importância do trabalho na fronteira?	Quantidade de serviços realizados. Burocracia adequada?
		Qual o quadro de efetivo que você considera ideal em uma UOP de fronteira?	Grupos especializados (GPT, GOC, GMR, DOA, BDI).

ANEXO II - Termo

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado e participar na pesquisa cuja temática é “A Polícia Rodoviária Federal no Mato Grosso do Sul: Diagnóstico de sua Força de Trabalho frente aos desafios do enfrentamento aos crimes transnacionais” desenvolvida pelo acadêmico do Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Davidson Pereira de Souza Afonso Pinto. Fui informado ainda que a pesquisa é orientada pelo professor Dr. Marco Antônio Costa da Silva, a quem poderei consultar a qualquer momento que julgar necessário através do email: jtemda@gmail.com. Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa.

Fui informado dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo, que em linhas gerais é analisar a distribuição do efetivo da Polícia Rodoviária Federal e o trabalho realizado no Mato Grosso do Sul no enfrentamento ao crime organizado. Fui também esclarecido de que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS e que o acesso aos dados coletados será realizado apenas pelo pesquisador e seu orientador. Minha colaboração será feita de forma anônima, por meio de entrevista semiestruturada a ser gravada a partir da assinatura desta autorização. Fui ainda informado de que posso me retirar desse estudo a qualquer momento, sem sofrer quaisquer sanções ou constrangimentos. Atesto o recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Campo Grande/MS, ____/____/____

Assinatura do participante: _____

Assinatura do pesquisador: _____