



UNILA

Universidade Federal
da Integração
Latino-Americana

**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
(ILAESP)**

**RELAÇÕES INTERNACIONAIS E
INTEGRAÇÃO**

**DESAFIOS E OPORTUNIDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DE ÁREAS DE
CONTROLE INTEGRADO:
ANÁLISE DAS PERSPECTIVAS DOS PROFISSIONAIS ADUANEIROS NO
CONTEXTO DA TRÍPLICE FRONTEIRA**

ANA BEATRIZ SITJAR SÁ SOARES

Foz do Iguaçu
2025



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA,
SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)**

RELAÇÕES INTERNACIONAIS E INTEGRAÇÃO

**DESAFIOS E OPORTUNIDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DE ÁREAS DE CONTROLE
INTEGRADO:
ANÁLISE DAS PERSPECTIVAS DOS PROFISSIONAIS ADUANEIROS NO CONTEXTO
DA TRÍPLICE FRONTEIRA**

ANA BEATRIZ SITJAR SÁ SOARES

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais e Integração.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Oliveira Vieira

Foz do Iguaçu
2025

ANA BEATRIZ SITJAR SÁ SOARES

**DESAFIOS E OPORTUNIDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DE ÁREAS DE CONTROLE INTEGRADO:
ANÁLISE DAS PERSPECTIVAS DOS PROFISSIONAIS ADUANEIROS NO CONTEXTO DA TRÍPLICE FRONTEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais e Integração.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Oliveira Vieira
UNILA

Prof. Dr. Ramon Blanco de Freitas
UNILA

Prof. Dr. Luis Gustavo Gomes Flores
UNIOESTE

Foz do Iguaçu, 17 de Março de 2025

Dedico este trabalho a minha mãe e a minha avó, que me presentaram meus primeiros livros.

AGRADECIMENTOS

Aos meus familiares, agradeço pelo apoio incondicional, paciência e incentivo constante.

A minha mãe, Isabel, a pessoa mais doce e terna que existe na terra, que apesar de atuar em uma área distante da minha, nunca deixou de me olhar com curiosidade toda vez que o assunto da mesa envolvia relações internacionais, torcendo pela minha fala, pelo simples fato de gostar mais das minhas análises do que eu mesma, pelo prazer em ser mãe e orgulhar-se. Obrigada por ser a primeira a acreditar no meu potencial quando, muitas vezes, me é difícil. Sem você, eu não estaria aqui e graças ao seu amor, posso ser uma extensão dele pelo mundo.

Aos meus avós, Ana Maria e Edgar, que trilharam um longo caminho para que o nosso não tivesse que ser tão longo assim, vocês são o pilar de nossa família. Sorrio todas as vezes em que paro e percebo que carrego comigo os exemplos que me deram. Vocês estão em meu coração, sempre.

Aos meus colegas, que fizeram dessa jornada acadêmica uma experiência enriquecedora. Em especial, aos meus amigos Flora, Isadora, Leticia, Ana Carolina e Edimar, com quem tive o prazer de crescer e compartilhar essa jornada, vocês são a melhor parte dela, o carinho e apoio que recebo de vocês não tem preço. Gostaria de voltar no tempo e assistir mais uma última aula com vocês.

A minha prima, Bruna, que alcançou lugares incríveis, espero chegar tão longe quanto você e ser metade da profissional que é.

Ao meu professor orientador, Gustavo, por compartilhar comigo seu conhecimento, além de sua colaboração e tempo dedicado para auxiliar no desenvolvimento dessa pesquisa.

A Universidade Federal da Integração Latino – Americana e aos demais professores, deixo meu reconhecimento e apreço pelas oportunidades e todo o aprendizado ao longo do curso, que contribuíram para o meu crescimento acadêmico.

Procrastinar é uma forma de medo, e é difícil de reconhecer o medo. Mas a verdade é que você não pode criar nada de valor sem a dúvida e a autoconfiança. Sem a dúvida, você se torna complacente, sem a autoconfiança, você não sucede.

Chimamanda Ngozi Adichie

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar as vantagens e limitações para a implementação das Áreas de Controle Integrado (ACI) na região da tríplice fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina, com base no Acordo de Recife. O estudo adota uma abordagem qualitativa, centrada em entrevistas com profissionais que atuam nas aduanas locais, buscando compreender suas perspectivas sobre a implementação e funcionamento das ACI. Inicialmente, contextualiza-se o Acordo de Recife e seu papel na facilitação comercial na região, seguido de uma discussão sobre a estrutura e funcionamento das ACI. Em seguida, são exploradas as vantagens percebidas, como a facilitação do comércio, a redução de custos e o aumento da segurança fronteiriça. Paralelamente, são abordados os desafios e limitações enfrentados, como barreiras políticas, jurídicas, infraestruturais e culturais, para a implementação das ACI na tríplice fronteira. A análise das entrevistas revela tanto as potencialidades das ACI quanto os obstáculos que comprometem sua plena eficácia, oferecendo uma visão abrangente dos aspectos práticos envolvidos na integração aduaneira.

Palavras-chave: Áreas de Controle Integrado; Acordo de Recife; tríplice fronteira; integração aduaneira; facilitação comercial.

RESUMEN

Este estudio tiene como objetivo analizar las ventajas y limitaciones para la implementación de las Áreas de Control Integrado (ACI) en la región de la triple frontera entre Brasil, Paraguay y Argentina, basándose en el Acuerdo de Recife. La investigación adopta un enfoque cualitativo, centrado en entrevistas con profesionales que trabajan en las aduanas locales, para comprender sus perspectivas sobre la implementación y el funcionamiento de las ACI. Inicialmente, se contextualiza el Acuerdo de Recife y su papel en la facilitación del comercio en la región, seguido de una discusión sobre la estructura y funcionamiento de las ACI. Luego, se exploran las ventajas percibidas, como la facilitación del comercio, la reducción de costos y el aumento de la seguridad fronteriza. Paralelamente, se abordan los desafíos y limitaciones encontrados, incluyendo barreras políticas, legales, infraestructurales y culturales para la implementación de las ACI en la triple frontera. El análisis de las entrevistas revela tanto el potencial de las ACI como los obstáculos que comprometen su plena eficacia, proporcionando una visión integral de los aspectos prácticos involucrados en la integración aduanera.

Palabras clave: Áreas de Control Integrado; Acuerdo de Recife; región de la triple frontera; integración aduanera; facilitación del comercio.

ABSTRACT

This study aims to analyze the advantages and limitations for the implementation of the Integrated Control Areas (ACI) in the tri-border region between Brazil, Paraguay, and Argentina, based on the Acordo de Recife. The research adopts a qualitative approach, focusing on interviews with professionals working at local customs, to understand their perspectives on the implementation and operation of the ACI. Initially, the Acordo de Recife and its role in facilitating trade in the region are contextualized, followed by a discussion on the structure and functioning of the ACI. The perceived advantages, such as trade facilitation, cost reduction, and increased border security, are then explored. In parallel, the challenges and limitations encountered, including political, legal, infrastructural, and cultural barriers, for the implementation of the ACI in the tri-border region are addressed. The analysis of the interviews reveals both the potential of the ACI and the obstacles that compromise their full effectiveness, providing a comprehensive view of the practical aspects involved in customs integration.

Key words: Integrated Control Areas; Acordo de Recife; tri-border region; customs integration; trade facilitation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relação de Áreas de Controle Integrado na Tríplice Fronteira.....	34
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1– Fluxo de caminhões via Porto Seco em Foz do Iguaçu, 2023.....	35
Tabela 2 - Resultados do LPI.....	62

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACI	Áreas de Controle Integrado
ALADI	Associação Latino – Americana de Integração
CAH-ACI	Comitê de Avaliação e Harmonização das Áreas de
CMC	Conselho do Mercado Comum
CNFron	Comitê de Integração Fronteiriça
	Controle Integrado
CQR	Convenção de Quioto Revisada
CUF	Centro Unificado de Fronteira
DUE	Declarações Únicas de Exportação
FCCR	Fórum Consultivo dos municípios, Estados, Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GTIF	Grupo de Trabalho sobre Integração Fronteiriça
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MIC/DTA	Manifesto Internacional de Carga
OEA	Operador Econômico Autorizado
OMA	Organização Mundial das Aduanas
OMC	Organização Mundial do Comércio
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
RFB	Receita Federal Brasileira
SCTCOF	Subcomitê Técnico de Controles e Operações de Fronteira
SGU	Sistema de Guichê Único
Siscomex	Sistema Integrado de Comércio Exterior

SUMÁRIO

SUMÁRIO	13
1 INTRODUÇÃO	12
2 BASE CONCEITUAL	15
2.1 TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E COMÉRCIO INTERNACIONAL...	15
2.2 FACILITAÇÃO COMERCIAL E ÁREAS DE CONTROLE INTEGRADO.....	17
2.3 INTEGRAÇÃO REGIONAL NO CONE SUL	20
3 O ACORDO DE RECIFE E AS ÁREAS DE CONTROLE INTEGRADO	24
3.1 HISTÓRICO DO ACORDO DE RECIFE	24
3.2 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DAS ACI.....	25
3.3 EXEMPLOS DE IMPLEMENTAÇÃO	28
4 A TRÍPLICE FRONTEIRA BRASIL – PARAGUAI - ARGENTINA	32
4.1 CARACTERÍSTICAS GEOGRÁFICAS E ECONÔMICAS	32
4.2 ATIVIDADE ADUANEIRA NA TRÍPLICE FRONTEIRA	33
4.3 DESAFIOS ESPECÍFICOS DA TRÍPLICE FRONTEIRA	37
5 IMPLEMENTAÇÃO DAS ACI NA TRÍPLICE FRONTEIRA: PERSPECTIVAS DOS PROFISSIONAIS ADUANEIROS NO CONTEXTO DA TRÍPLICE FRONTEIRA	41
5.1 FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO E INTEGRAÇÃO ECONÔMICA	41
5.2 REDUÇÃO DE CUSTOS E AGILIDADE OPERACIONAL.....	43
5.3 SEGURANÇA E COMBATE AO CONTRABANDO	46
5.4 BARREIRAS POLÍTICAS E JURÍDICAS	48
5.5 INFRAESTRUTURA E RECURSOS.....	51
5.6 RESISTÊNCIA LOCAL E CULTURA FRONTEIRIÇA.....	53
5.7 EXPERIÊNCIAS PRÁTICAS E SUGESTÕES.....	56
6 ANÁLISE CRÍTICA E PERSPECTIVAS FUTURAS	58
6.1 ANÁLISE COMPARATIVA COM OUTRAS REGIÕES	60
6.2 POSSIBILIDADES DE MELHORIA E INOVAÇÕES.....	62
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
REFERÊNCIAS	66

1 INTRODUÇÃO

Através da consolidação do Estado-nação moderno, gradativamente a noção de limite territorial se converteu no conceito de fronteira e, a partir desse marco histórico as fronteiras passaram a ser detentoras de poder. Em termos dinâmicos, logo que elas adquirem senso político, emergiram as chamadas 'regiões de fronteiras' - que configuram uma área de interação. Assim, a Tríplice Fronteira (TF), que congrega as cidades trigêmeas de Foz do Iguaçu, Cidade do Leste e Puerto Iguazu, representa uma dessas zonas fronteiriças de intensa circulação de bens e pessoas, que através de seu alto grau de integração social, política e econômica foi capaz de gerar uma rede de trocas locais, regionais e internacionais, entre variados atores.

Considerada como a fronteira mais movimentada da América Latina, após a Guerra Fria e o fenômeno da globalização econômica, a Tríplice Fronteira ganha um novo olhar dos atores internacionais. Assim, o redirecionamento da política internacional para as regiões de fronteira e a globalização econômica inserem a região nas relações internacionais. Dessa maneira, diante o alto fluxo de bens e pessoas, medidas de facilitação comercial começam a ganhar força na região, onde as Áreas de Controle Integrado (ACI) são iniciativas de controle integrado nos pontos de fronteira que visam aperfeiçoar a fiscalização e o controle aduaneiro, a fim de otimizar a eficácia das operações de comércio exterior e reduzir o tempo de espera para os contribuintes.

Por meio das perspectivas de profissionais aduaneiros, a presente pesquisa apoia-se na premissa de que os territórios fronteiriços devem ser analisados sob uma ótica multiescalar, na qual se cruzam as logicas que operam nas escalas local, regional e internacional, além de se preocupar em examinar a problemática ao redor dos benefícios e desafios referentes à implementação das ACI, visto que atualmente a região da Tríplice Fronteira não possui cabeceiras integradas nos seus pontos de fronteiras. Embora a implementação das ACI desafogue os gargalos logísticos existentes na região, é preciso atentar-se a rede transfronteiriça de atores atuam nela, que são sensíveis a mudanças, mesmo que a presença das ACI possa auxiliar empresas a potencializarem a sua margem de lucros e conseqüentemente, consigam uma melhor projeção no mercado internacional.

Nos pontos de fronteiras estão profissionais que lidam diariamente com entraves logísticos, compreendendo a necessidade de projetos concretos que simplifiquem

e harmonizem procedimentos que regem o comércio internacional. Logo, a aduana, como instituição, deve ser funcional o suficiente a ponto de suprir as demandas comerciais emergentes, que estão fortemente relacionadas com a capacidade dos produtores de colocarem seus bens nas áreas de consumo o mais rápido possível e com o menor preço atingível. Portanto, através do seu cotidiano, agentes aduaneiros conseguem apontar quais os desafios latentes e como eles podem ser superados.

Feita a contextualização acerca do tema, o objetivo geral desse trabalho é, com base no Acordo de Recife e nas perspectivas dos profissionais que atuam nas aduanas locais, analisar como a implementação das ACI pode auxiliar os fluxos comerciais na região da Tríplice Fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina. Ademais, estabelece-se os seguintes objetivos específicos: (I) Contextualizar o Acordo de Recife e seu papel na facilitação comercial na Tríplice Fronteira, destacando a relevância das ACI na integração Regional; (II) Examinar a estrutura e o funcionamento das ACI, investigando outras regiões onde esse modelo foi implementado; (III) Identificar as percepções dos profissionais aduaneiros sobre as vantagens das ACI, como facilitação do comércio, redução de custos e aumento da segurança fronteiriça; (IV) Explorar os desafios e limitações apontados pelos profissionais para a plena implementação das ACI na tríplice fronteira, incluindo barreiras políticas, jurídicas, infraestrutura e resistências locais.

Nesse sentido, a relevância do trabalho é justificada pelo crescente debate acerca da implementação das ACI, em especial, no âmbito do Mercosul. Uma vez que as trocas comerciais são meios de enriquecimento dos países, o tema da facilitação comercial ganha destaque à medida que se exige um marco claro de princípios e obrigações que disciplinam a facilitação dos fluxos comerciais. Assim, tendo em vista os processos de transformação que se tem dado no ambiente internacional em relação a agenda de debates comerciais, securitários e de integração transfronteiriça, a temática também é pertinente para aprimorar a prática aduaneira.

Para a realização da pesquisa, optou-se por uma metodologia qualitativa, onde serão utilizados dados levantados através de entrevistas semiestruturadas, que possibilitara a coleta de informações detalhadas e contextuais diretamente de uma seleção de entrevistados. O balanço dos dados será conduzido por meio da análise de discurso, buscando identificar padrões e temas emergentes, visto que essa abordagem permite uma compreensão aprofundada das experiências individuais dos envolvidos, favorecendo a construção de uma visão holística e enriquecedora acerca do tema. Além disso, o seguinte

contou com uma pesquisa quantitativa, elaborada com dados secundários através da análise de relatórios como o *Logistics Performance Index* (LPI). Tal como uma ampla revisão bibliográfica de artigos científicos, seções de livros e obras completas que abordam os temas aqui trabalhados.

2 BASE CONCEITUAL

2.1 TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E COMÉRCIO INTERNACIONAL

Ao propor a teoria das vantagens absolutas, a partir de uma visão mercantilista que enxerga o comércio internacional como um jogo de soma zero, Adam Smith aponta que as necessidades dos agentes econômicos são o principal objetivo das trocas internacionais. Dado que o comércio internacional engloba tudo aquilo que envolva troca de bens, serviços e capitais entre países ou regiões, em sua obra *A Riqueza das Nações* (1776), o autor entende que é inato à natureza humana o ato de negociar. Portanto, se os indivíduos tendem a realizar trocas e barganhar produtos, o crescimento do mercado nacional é fomentado por essa máxima e conseqüentemente, cria condições para a expansão do comércio internacional.

Por ser pautada nos custos absolutos, David Ricardo foi o primeiro a advertir sobre a escassez analítica da teoria smithiana e em contrapartida, propôs as vantagens comparativas como mecanismo automático de ajuste da balança de pagamentos. Detendo o mérito de propor uma teoria que sanava as deficiências analíticas de Smith, ele demonstra que todos os países, independentemente da condição de sua estrutura de custos, eram capazes de desfrutar do livre comércio. Embora a teoria ricardiana sofra de uma simplificação excessiva, além de assumir a constância dos custos de oportunidades e desconsiderar a mobilidade dos fatores de produção, tanto ela, quanto a teoria das vantagens absolutas, ao dinamizarem a comercialização de bens entre países, representam um ponto de partida para a compreensão do comércio internacional.

Considerando que os fatores econômicos influenciam diretamente as trocas comerciais, na tentativa de conquistar uma economia de escala na produção, os países reconhecem que ao comercializarem aquilo que produzem relativamente bem, apresentam chances de se inserir na dinâmica do comércio internacional (KRUGMAN; OBSTFELD, 2001). Portanto, a crescente internacionalização dos negócios conduz uma transformação em curso no cenário internacional, catalisada por aspectos como o esforço de países menos industrializados em desenvolver suas exportações e o surgimento das empresas transnacionais. Essa mudança de paradigmas escancarou a inabilidade das intuições públicas e do coletivo em se adequarem a uma nova realidade, visto que a insuficiência dos Estados gerou a necessidade de colaboração entre os países para a

formulação mútua de padrões comuns e programas que avaliassem os desafios e benefícios coletivos (SATO, 2010).

Essa conjuntura é o reflexo da (des)configuração causada pelo fenômeno da “globalização”, que incidiu avassaladoramente sobre as relações de troca e alterou as dinâmicas mundiais. Devido a isso, a globalização desponta como uma tendência que transfigura a realidade via abertura de economias e integração profunda, na qual Keohane (2002) a descreve como um processo que engloba “[...] a transformação da organização espacial das relações sociais e transações [...]” (p.14). Segundo o autor, a globalização representa um estágio de redes interdependentes em distâncias multi continentais, que por meio de políticas são capazes de se projetarem em níveis econômicos, sociais, ambientais e militares (KEOHANE, 2002).

De maneira singular, a economia mundial enfrentava um processo de integração, operando de forma transnacional sobre as fronteiras e ideologias dos Estados. Então, quanto mais a globalização adentrava essas esferas, mais minados os sistemas políticos dos Estados – nação ficavam, que rapidamente se viram encurralados pela força dos operadores transnacionais (HOBBSAWM, 1997). Por redefinir múltiplas esferas, para o sociólogo Ulrich Beck (1999), a globalização é um fenômeno central na sociedade contemporânea, que ele a define como:

“[...] os processos, em cujo andamento os Estados nacionais vêem sua soberania, sua identidade, suas redes de comunicação, suas chances de poder e suas orientações sofrerem interferência cruzada de atores transnacionais. (BECK, 1999, p. 30)

A ampliação da cooperação internacional como uma prática institucionalizada pelos governos ocorreu logo após a Segunda Guerra Mundial, sendo um dos aspectos mais marcantes das relações internacionais no pós-guerra (SATO, 2010). Nesse processo, os países passaram a integrar uma rede complexa de instituições dedicadas à consolidação de padrões de conduta e procedimentos técnicos, logo, a cooperação internacional representa ações realizadas por Estados-nação, onde organizações estatais, atores subnacionais ou ONGs de um país colaboram com atores semelhantes de outros países, a fim de alcançar metas coletivas no âmbito internacional ou nacional de um ou mais atores (SOCAS; HOURCADE, 2009).

Em suma, o estabelecimento de um canal global de práticas comunitárias incorporou um maior grau de coerência aos sistemas mundiais, tornando-os compatíveis entre si no que diz a respeito a suas práticas produtivas e instituições sociopolíticas. Sendo

assim, ao abranger áreas que vão do comércio e das finanças até questões de segurança, perpassando por temas ambientais, educacionais e de saúde, a cooperação se estabelece como uma vertente de longo prazo da política externa dos países (SATO, 2010).

Como o termo globalização é demasiadamente focado nas implicações econômicas de um fenômeno multifacetado, no intuito de trazer uma visão mais abrangente dos fatos, por conta da sua completude, o seguinte trabalho adotará o termo mundialização. Desse modo, a mundialização se traduz em um robusto conjunto de fatores que impactam a convivência social e, como fruto da revolução tecnológica, os fluxos de comunicação são intensificados e constituem um vetor facilitador dos processos de integração global (VIEIRA, 2012). Assim, a crescente interdependência econômica e o fortalecimento de organismos internacionais faz com que os Estados instrumentalizem a cooperação internacional em um cenário marcado pelo multilateralismo.

2.2 FACILITAÇÃO COMERCIAL E ÁREAS DE CONTROLE INTEGRADO

Nos últimos trinta anos, o comércio exterior enfrentou expressivas modificações, com o volume de transações comerciais chegando a quintuplicar entre 1990 e 2011 (FERNANDES, 2015). Esse cenário despertou olhares cada vez mais atentos à temática da facilitação comercial, que passou a liderar diversas iniciativas no âmbito aduaneiro, indicando o gerenciamento dos fluxos de informação e mercadorias como elementos essenciais para a competitividade de um país (MACEDO; DE SA PORTO, 2011). Diretamente ligada à gestão da cadeia de suprimentos, a facilitação comercial destaca a necessidade de um controle aduaneiro mais efetivo e baseado em procedimentos simplificados e padronizados. Em virtude dessas demandas, a facilitação comercial consolida-se como um mecanismo fulcral para o aprimoramento da regulamentação entre agentes comerciais nas fronteiras nacionais e órgãos governamentais, visto que garante um maior grau de eficiência na circulação, liberação e desembaraço de mercadorias (DUTRA, 2015).

Devido à sua abrangência nas esferas políticas, econômicas, comerciais, administrativas, técnicas e tecnológicas, ela não possui uma definição padrão, onde muitos a resumem como "simplificação, harmonização, padronização e modernização dos procedimentos aduaneiros" (GRAINER, 2007, p. 4). Para a Organização Mundial das Aduanas (OMA), a facilitação comercial envolve a simplificação e harmonização de práticas

e formalidades relacionadas ao comércio internacional, que inclui quesitos como coleta, entrega e processamento de informações sobre a movimentação de bens (OMA, 2018). Já uma noção mais estrita, afirma que a facilitação do comércio está relacionada com o êxito do processamento da documentação aduaneira e da logística de movimentação de mercadoria entre portos (WILSON et al, 2015). Todas ressaltam, independentemente da definição, o desejo comum de aperfeiçoamento da atividade aduaneira e a redução ou eliminação de qualquer custo transacional entre os governos e comerciantes (GRAINGER, 2007).

Com diferentes países da Organização Mundial do Comércio (OMC) motivados a harmonizar seus procedimentos aduaneiros, em 1947, 13 países europeus acordam em criar um grupo de estudos que explorasse a possibilidade de estabelecer uniões aduaneiras inter-europeias ancoradas nas normas do Acordo GATT. Assim, em 1948, o grupo estabelece dois comitês, um econômico e outro voltado à matéria aduaneira. O comitê relativo às aduanas, em 1953, veio a se tornar o Conselho de Cooperação de Aduanas e com a entrada contínua de Estados – membros, em 1994 o Conselho transforma-se na Organização Mundial das Aduanas (OMA). Como resultado de um extenso processo de estabilização institucional, a temática da facilitação comercial é tratada pela OMC através do acordo GATT, mais especificamente nos artigos V, VIII e X.

Atualmente com 183 membros, a OMA é uma instituição intergovernamental e independente voltada a assuntos aduaneiros, que objetiva, através de um alcance global, propagar práticas que fomentem a eficácia das administrações aduaneiras. Dessa maneira, ela se propõe a formular padrões globais em matéria aduaneira, proteger as cadeias de produção, facilitar o comércio internacional e implementar ações contra atividades ilícitas. Inclusive, ela está a encargo de promover ações público – privadas em assuntos aduaneiros, bem como articular a integração e construção de programas de capacitação sustentáveis sobre as alfândegas mundiais (VALENCIA; SALDAÑA, 2015).

Para Gimenez et al (2018), é importante compreender as fronteiras como “linhas que marcam limites entre um território e outro, ou então como regiões mais amplas, que compreendem o território contíguo, onde se localizam tais limites territoriais” (GIMENEZ et al; 2018, p. 3). Os autores, ao enfatizarem a distinção entre fronteira e região de fronteira, salientam uma configuração singular desses espaços: a dinâmica interdependente de atores que operam em diferentes níveis comerciais, culturais e sociais. Essa especificidade

se traduz em uma relação dialética entre demarcações limítrofes e sociedades locais, em que a ideia dos autores de “soma do elemento espacial ao elemento dinâmico” aponta uma compreensão dessa área para além da noção de território fixo, destacando-a como uma zona mútua e de incessante intercâmbio político, sociocultural e comercial (GIMENEZ et al; 2018).

Dito isso, a fronteira caracteriza uma região internacional, justamente por ser um espaço muito sensível às atividades internacionais e a deliberações dos núcleos políticos nacionais, que de maneira constante, a transformam (GIMENEZ et al; 2018). Mais ainda, a condição *sui generis* das fronteiras também é marcada por uma rede de atores difusa que interage socialmente em circunstâncias locais, domésticas e globais. Ao desencadear um processo regional, a essência interdependente das fronteiras faz do desenvolvimento uma ferramenta regional, em que os projetos de cunho integracionista articulam a dualidade entre o local e o global. Esse movimento cria oportunidades para a cooperação fronteiriça contrabalancear as assimetrias existentes entre os países vizinhos, que em prol do desenvolvimento, aposta nas relações colaborativas entre autoridades subnacionais, de ambos os lados da fronteira, como uma forma de inserção internacional mais competitiva (PESSOA; DE SOUZA, 2021 Apud BARROS; SAMURIO, 2019).

As fronteiras sul-americanas constituem, tipicamente, um espaço periférico dos Estados, visto que esses negligenciam as demandas fronteiriças. De tal forma, isso resulta em áreas insuficientemente integradas aos centros domésticos, subjugando-as à marginalização e ao subdesenvolvimento (PESSOA; DE SOUZA, 2021). Tendo em vista a institucionalização da cooperação transfronteiriça¹, a integração transfronteiriça conforma um dos eixos prioritários quanto aos processos de integração, visto que regiões de fronteira não devem ser barreiras à circulação de pessoas e mercadorias (VIEIRA, 2023).

Por mais que o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) objetive integrar e desenvolver as aduanas dos países signatários, administrações aduaneiras irregulares seguem prejudicando a liberação das fronteiras. Dispondo de um papel de intermediadora,

¹ A transfronteirização refere-se a um conjunto de estratégias adotadas por atores públicos (tanto estatais quanto não estatais) e privados, com o intuito de promover ações além da integração supranacional. Nessas regiões, especialmente nas últimas décadas, observa-se a crescente mobilização de múltiplos atores locais e regionais, que buscam inserir seus interesses nas agendas políticas. A modernização tecnológica tem exercido um papel crucial, facilitando a formação de redes transnacionais, e, por conseguinte, os processos de cooperação transfronteiriça passaram a ser guiados por atores integrados a redes sociais especializadas CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. **Processos de transfronteirização na Bacia do Prata: A Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai**. 2013

em geral, a aduana é o espaço pelo qual ocorre o intercâmbio de mercadorias que entram e saem de um território. Paralelamente, ao deter um caráter jurídico – administrativo, ela também atua como um órgão de administração pública. Assim, como aduana está a par de assuntos econômicos, políticos e securitários, uma vez que lhe é agregada poder, ela se torna um valioso atributo a soberania do Estado (ALAIS, 2006).

Em síntese, entre as funções básicas da aduana estão o controle aduaneiro, a aplicação de restrições e a tributação aduaneira. No que diz respeito ao controle aduaneiro, ele representa medidas aplicadas pelas aduanas a fim de garantir conformidade com o Direito Aduaneiro, podendo ser classificadas em medidas gerais ou específicas atuantes sobre o trânsito ou circulação (OMA, 2018). Tutelado pelo Direito Aduaneiro, o controle aduaneiro é um bem jurídico que representa o poder soberano do Estado, dado que envolve a proteção da sociedade por meio das restrições às importações.

Diante disso, o Acordo para a Facilitação do Comércio, firmado entre os Estados Partes do MERCOSUL no âmbito do Tratado de Montevideu de 1980 da Associação Latino – Americana de Integração (ALADI) e conhecido como Acordo de Recife, é um instrumento fundamental para de agilização do fluxo de pessoas, bens e mercadorias pelas fronteiras do MERCOSUL. Qualificado como dispositivo de aprimoramento econômico do bloco, ele estabelece regras e condições para que as fronteiras mercosulinas contem com Áreas de Controle Integrado (ACI), visando reduzir o tempo necessário para o trânsito fronteiriço através da inspeção integrada de cargas e meios de transporte (VIERA, 2023).

Além de garantir que a burocracia não recaia sobre empresas de médio porte e cidadãos comuns, já que torna o comércio internacional mais ágil e transparente. Nesse sentido, ao reduzir barreiras ao comércio e custos de transporte, o Acordo de Recife oferece um grupo de medidas que promovem a interação entre países e favorecem a integração fronteiriça. Portanto, os Estados, na busca de enfrentar a competição pós nacional e projetar vantajosamente suas mercadorias, recorrem à aproximação regional como uma resposta tática (VIEIRA, 2012). Essa, por sua vez, reflete a capacidade das negociações intra bloco de enfrentarem tanto a pressão da concorrência internacional sobre as economias internas, quanto às dificuldades de projeção.

2.3 INTEGRAÇÃO REGIONAL NO CONE SUL

Devido aos novos paradigmas provocados pela mundialização, as movimentações integracionistas passam a apresentar uma particularidade: o voluntarismo em relação à vontade dos Estados se agruparem. De maneira inédita, o voluntarismo é uma característica que diferencia o processo de integração de projetos até então vistos, que constantemente envolviam o uso de forças externas e agentes catalíticos. Deixado para trás o viés militarista, o resultado é o fomento de novas conexões humanas e a formação de comunidades políticas, baseadas no desejo deliberado de se agrupar (HAAS, 1970).

Como resultado, à medida em que dinâmicas plurais tomam fôlego e fragilizam as fronteiras nacionais, uma conduta pós – nacional é configurada e embora, seja um processo que contrapõe a figura doméstica dos Estados, ela consegue, ao mesmo tempo, originar um sistema global que favorece projetos regionais como uma alternativa à inserção desses no mercado mundial (VIEIRA, 2012). Segundo Hettne, a integração regional refere-se a uma harmonização de políticas comerciais, que levam a integração econômica mais profunda e como futuro resultado, a integração política. Portanto, ao ser capaz de articular os interesses de uma região emergente, bem como apaziguar os conflitos internos da mesma, a integração regional é uma ferramenta estratégica (HETTNE, 1999).

Ao longo dos séculos de dominação colonial, havia um sentimento de unidade que se desmantelou durante o processo de independência, mostrando que os ideais de integração são debates recorrentes na construção da América. Após o rompimento com a metrópole, esse sentimento deu lugar a um vácuo político na região, onde os heróis da guerra enxergavam a integração regional não só como uma saída, mas também um elemento imprescindível da ordem política. Logo, os pactos confederais surgem como uma forma de preencher esse rasgo político, dando prioridade à busca pela manutenção da segurança das antigas províncias, consolidando a percepção de que os novos países latino-americanos deveriam se proteger de um inimigo comum. Eles configuram o impulso inicial das iniciativas de integração, que mais tarde serviriam para que esses países fizessem frente às investidas imperialistas dos Estados Unidos na região (BRICEÑO-RUIZ, 2012).

A construção do cone sul é marcada por processos históricos compartilhados que forjam laços sociais, culturais e econômicos. Demarcado por fronteiras nacionais, debates sobre integração seguiram alinhados com as propostas de união aduaneira, concebida como uma unidade econômica de ampla autonomia e poder (BRICEÑO-RUIZ, 2012). A ponto de que a criação do MERCOSUL, em 1991, é uma

resposta à década perdida, onde a postura anti-integracionista é colocada de lado. Nesse sentido, conforme os regimes democráticos iam retornando e o modelo de substituição de importações se esgotando, as discussões sobre integração regional fortaleceram-se como tendência.

Uma vez viabilizado a assinatura de acordos internacionais entre os países do Cone Sul, a história do MERCOSUL nasce do estreitamento bilateral entre Brasil e Argentina. Embora a assinatura do Tratado de Assunção seja o marco de criação do bloco, destacam-se três projetos políticos que antecederam a sua conformação: a Declaração do Iguazu, em 1985, o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), em 1986 e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina, em 1988 (MARIANO, 2000).

Frente a esse contexto, a Declaração de Iguazu é um dispositivo que marca a aproximação entre Brasil e Argentina e um novo período de integração no Cone Sul, o que, posteriormente, levou à criação da Ata de Buenos Aires, em 1990. Com base na Ata de Buenos Aires, uma nova estrutura emerge e permite a criação do mercado comum entre Brasil e Argentina, que diferiu do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento a respeito de prazos e cobertura de aspectos tarifários. Prontamente, a assinatura desta Ata gerou uma ação reacionária dos países vizinhos, em especial os menores, que mantinham relações comerciais essenciais com o Brasil e a Argentina, resultando em uma série de consultas públicas. Mais tarde, esse processo culminaria no Tratado de Assunção, um instrumento jurídico fundacional do Mercosul e configurado como um simples acordo-quadro (MARIANO, 2000).

Em geral, trata-se de um documento simplório, demasiadamente destituído de mecanismos, competências e prazos, que exigiu um período de transição, culminando no Protocolo de Ouro Preto. Apesar das crises e constantes dificuldades, o MERCOSUL simboliza a iniciativa de integração mais notória da América Latina, simbolizando o regionalismo estratégico². Em seu interior, o bloco apresenta um evidente componente

² Briceño (2006) define o regionalismo estratégico como “um processo que resulta de uma aliança entre Estados – nação e empresas transnacionais ou empresas nacionais que iniciaram um processo de internacionalização de suas atividades econômicas” (p. 32). Essa conduta surge após a queda do Muro de Berlim, quando nos Estados Unidos e em países desenvolvidos emerge a prática de aliança entre Estados-nação e empresas transnacionais, chamada de política comercial estratégica. Esse cenário, aliado à crescente união entre empresas, pressiona os governos a adotarem medidas de manutenção de sua influência na economia mundial. Essa convergência com o regionalismo da época dá origem ao regionalismo estratégico, onde a competência econômica se torna uma variável essencial em um mundo globalizado e

estratégico, objetivando principalmente preservar uma certa margem de autonomia para a sub-região. Esse aspecto fica óbvio ao reunir as duas economias mais importantes do Cone Sul e apesar do MERCOSUL ser fruto de um acordo bilateral, ele mantém suas bases táticas, já que Brasil e Argentina continuam a compartilhar o desejo mútuo não só de transformar essa sub-região em um espaço coletivo de desenvolvimento, como também de alocar melhor a América do Sul em relação a outros atores do sistema internacional (BRICEÑO, 2006).

No que tange os processos de integração regional, as fronteiras devem ser usadas a favor de uma lógica de integração de fluxo de pessoas, bens e capital, revertendo a lógica normativa de manutenção de controle visando separar as regiões (VIEIRA, 2023). Assim, em um contexto de regionalismo aberto, o chamado “Programa de Ação do MERCOSUL até o ano 2000” (Decisão 09/95 do CMC) traçou como meta estratégica do bloco o fortalecimento da integração através do aperfeiçoamento da União Aduaneira, incluindo as regiões de fronteira para otimizar a eficiência alfandegária e o controle migratório (PESSOA; DE SOUZA, 2021).

Já no começo dos anos 2000, como consequência do Consenso de Buenos Aires, os objetivos da integração como um todo expandiram-se e atingiram novas dimensões. Decisões relacionadas a temática fronteiriça ganharam um pouco mais de espaço na agenda do bloco, que nesse período, presenciou a criação do fórum consultivo dos municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR) e do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM).

Na primeira reunião do FCCR, originou-se o Grupo de Trabalho sobre Integração Fronteiriça (GTIF), que assumiu a função de criar um fluxo formal para a apresentação das demandas das entidades subnacionais de fronteira aos governos centrais. Dessa maneira, o resultado foi a construção de um espaço relevante para a governança da cooperação transfronteiriça, que conta com o respaldo da Rede Mercocidades, na tentativa de dar certa institucionalidade à paradiplomacia que a cooperação transfronteiriça demanda (DESIDERÁ NETO; PENHA, 2017).

internacionalizado. BRICEÑO RUIZ, José. Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR. **Aportes para la integración latinoamericana**, v. 12, 2006

3 O ACORDO DE RECIFE E AS ÁREAS DE CONTROLE INTEGRADO

3.1 HISTÓRICO DO ACORDO DE RECIFE

Com os mais variados esquemas de cooperação e integração em alta a partir da década de 1990, gradualmente, as fronteiras passam a ser conjugadas pelos governos nacionais como um quesito regional. Neste período, a integração assume o papel de instrumentalizar a abertura comercial em detrimento do característico viés protecionista até então adotado nas políticas econômicas.

Durante o chamado “período de transição” (1991-1994), em que o MERCOSUL deveria ter sido completamente formatado, a principal medida relacionada à fronteira consistiu no Acordo de Recife (Decisão 05/93 do CMC). Como a fronteira ainda era pensada no contexto das trocas comerciais, esse período simbolizou um enfoque nas questões econômicas e comerciais da integração regional, onde o cronograma de medidas tomadas voltavam-se majoritariamente para aspectos aduaneiros. Nos anos seguintes, a lógica do livre comércio permaneceu em evidência, no qual o tema da fronteira reaparece no chamado Programa de Assunção (Decisão 02/99 do CMC), buscando fomentar medidas para a simplificação operacional, bem como dos trâmites de comércio exterior e fronteira (PESSOA; DE SOUZA, 2021).

Aprovado pelo Conselho do Mercado Comum (CMC), o Acordo de Recife prevê, exclusivamente nas áreas de controle integrado entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, a execução de “todos os procedimentos relativos aos controles aduaneiros, migratórios, sanitários e de transporte” (ACORDO DE RECIFE, 2001, art. 3º, “e”). Dessa maneira, o Acordo de Recife pode ser dividido em cinco objetivos principais, (I) facilitação do comércio; (II) harmonização de normas e procedimentos; (III) melhoria na cooperação entre países; (IV) segurança e eficiência nos controles fronteiriços; (V) promoção da integração regional.

Considerando sua finalidade, no que faz referência a matéria aduaneira, o Acordo tratou de padronizar normas comuns sobre termos e definições, estabelecer regras de funcionamento e delinear funções e competências organizacionais. Ele apresenta também disposições que visam evitar a duplicação de processos e assim, reduzir custos e tempo de espera. Acerca da parte documental, o Acordo pretende descomplicar a

documentação exigida nas operações de exportação e importação, unificar processos de fiscalização aduaneira e criar um ambiente de colaboração entre as autoridades dos países envolvidos (ACORDO DE RECIFE, 2001).

Além disso, busca aplicar controles eficientes que dificultem fraudes e ilícitos, por meio da implementação de sistemas de controle seletivo, direcionado a fiscalização para produtos de maior risco, garantindo agilidade e segurança de mercadorias e pessoas durante o cruze. Por fim, o Acordo versa também sobre a arrecadação tributária, que permite o recolhimento e transferência de impostos de forma mais eficiente, reforçando o caráter técnico das questões abordadas por esse dispositivo. Através do Acordo, é possível ver a tendência comercial da integração das fronteiras, em que o tratamento das fronteiras, de certa forma, foi substancialmente voltado às preocupações referentes ao controle fronteiriço e a facilitação comercial (PESSOA; DE SOUZA, 2021).

As metas do Acordo são um reflexo da preocupação em desburocratizar os procedimentos aduaneiros, dado que quanto mais intrincada uma operação, mais custosa e arrastada ela é. Nesse aspecto, operações morosas têm sido um padrão recorrente no modal rodoviário, no qual, caminhões de transporte e cargas ficam estacionados nas fronteiras por mais tempo que o previsto durante o transbordo. Portanto, a adoção de medidas que facilitem a interação entre os países vizinhos impede que empresas ou produtos de mercados externos à zona econômica ingressem e concorram com os negócios locais (VIEIRA, 2023). Ou seja, a ideia é refrear a oneração das economias nacionais e proteger o mercado interno do bloco.

3.2 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DAS ACI

Pensada como um eixo introdutório de procedimentos aduaneiros modernos, a Convenção de Quioto Revisada (CQR), proposta pela OMA, apresenta méritos acerca da execução de programas como o Sistema de Guichê Único (SGU), comumente conhecido como “guichê único” ou “porta única” (*single window*). Segundo a OMA, o guichê único “[...] permite às partes envolvidas no comércio, ou no transporte, apresentar informações padronizadas e documentos com um único ponto de entrada para cumprir todas as importações, exportações e requisitos regulamentares relacionados ao trânsito.” (OMA, 1999). Em função disso, os trâmites aduaneiros podem ocorrer apenas em um país, consolidando uma etapa processual mais ágil e, demonstrando que os controles integrados

de fronteiras contam com o respaldo e expertise da OMA no que diz respeito à matéria de facilitação comercial.

A dinâmica das ACI corresponde ao o que a OMA denomina “gestão integrada de fronteiras”, que além de se enquadrarem nas recomendações sobre o Acordo de Facilitação Comercial da OMC, também é, neste caso em específico, uma medida regionalmente correlata ao Acordo de Facilitação do Comércio do MERCOSUL (RAMIREZ, 2023). Segundo o Acordo de Recife, o controle integrado é entendido por “atividade realizada em um ou mais lugares, utilizando procedimentos administrativos e operacionais compatíveis e semelhantes de forma sequencial e, sempre que possível, simultânea, pelos funcionários dos distintos órgãos que intervêm no controle” (ACORDO DE RECIFE, 2001, art. 1º, “b”). Portanto, a gestão de fronteiras leva à implementação das ACI, que por sua vez, consolida o Acordo de Recife e suas disposições.

Antes de analisar como as ACI operam nas fronteiras, cabe destacar que a liberação de mercadoria e o desembaraço aduaneiro estão consubstanciados no processo de controle aduaneiro. Sequencialmente, a conferência aduaneira é a etapa que inspeciona as mercadorias, para garantir que elas estejam em conformidade com a legislação do país. Em seguida, o desembaraço aduaneiro é ato final em que a autoridade aduaneira registra a conclusão da inspeção, que através do “deferimento” do desembaraço, libera a mercadoria para seguir com o processo de importação ou exportação (SCORZA, 2007).

O território nacional é dividido em zona primária e zona secundária, onde os portos, aeroportos e pontos de fronteira são encontrados na primeira. Nesses pontos de fronteira, estão localizadas as cabeceiras, os locais de controle aduaneiro por onde as mercadorias e pessoas passam por inspeção antes de serem autorizadas a entrar ou sair de um país, garantindo a segurança e a legalidade das operações comerciais. Assim, o controle pode ocorrer em uma cabeceira única ou em ambas, dessa forma, na cabeceira única ele acontece em um só ponto para ambas as direções de importação e exportação. Por sua vez, em ambas cabeceiras, o controle é realizado nos dois lados da fronteira, mas com comunicação e coordenação para facilitar o processo.

Somado a isso, as cabeceiras apresentam dois níveis de articulação referente ao controle integrado: a integração total e integração parcial. A integração total é quando as autoridades competentes de cada país exercem todas as atividades com relação aos controles aduaneiros, migratórios, sanitários, fitossanitários, zoossanitário e de transporte, em que a liberação da exportação e importação são realizadas no mesmo

recinto, adjunto dos despachantes, Receita Federal Brasileira (RFB) e órgãos anuentes. Já a integração parcial se refere à divisão de algumas funções do controle aduaneiro e migratório entre os países, sem que haja uma unificação completa dos processos. Nesse modelo, certas atividades permanecem sob a responsabilidade exclusiva de cada nação, caracterizando uma fase, que dispõe de procedimentos conjuntos.

Como resultado, a burocracia e o tempo de transporte são reduzidos apenas parcialmente, pois cada país mantém parte da fiscalização separada, com apenas algumas atividades podendo ser realizadas em conjunto. De maneira pouco assertiva, o controle pode ocorrer em um único posto sem total unificação ou ser distribuído entre dois pontos. Com isso, ocorre uma cooperação difusa entre os órgãos fiscalizadores, em que eles podem até colaborar entre si, mas cada um ainda segue predominantemente suas próprias normas e regulamentos.

No intuito de conquistar um resultado mais claro, houve a necessidade dos controles serem detalhados em segmentos, como turístico, trânsito vicinal, transporte automotor, transporte de cargas e férreo (VIEIRA, 2023). Portanto, a ACI de trânsito vicinal e turismo corresponde ao controle relativo ao trânsito de pessoas, já a ACI de cargas refere-se aos controles integrados referentes às importações e exportações dos Estados – Partes.

Posteriormente, o Acordo de Recife foi abordado no Plano de Ação para a Conformação do Estatuto da Cidadania (Decisão 64/10 do CMC). O Estatuto da Cidadania é uma cartilha de normas coesas que visam garantir aos cidadãos do Mercosul a livre circulação de pessoas, a igualdade de direitos, bem como liberdades civis, sociais, culturais e econômicas. Além disso, o Estatuto prevê condições iguais para o acesso a trabalho, saúde e educação, estruturando um importante arcabouço normativo para o equacionamento de diversas questões que afligem a convivência transfronteiriça (DESIDERA NETO, PENHA; 2017). Desidera Neto e Penha (2017) desenvolveram um estudo sobre os níveis de impacto das iniciativas previstas pela cartilha, onde o Acordo de Recife foi classificado como um dispositivo de impacto positivo nas regiões de fronteira.

Juridicamente, alguns dispositivos respaldam a implementação das ACI, entre eles o próprio estatuto da cidadania do MERCOSUL em matéria de fronteiras, firmando um marco normativo significativo para o fortalecimento da integração fronteiriça. Cabe destacar o plano de Ação do Estatuto, que segundo o art. 3.2 “fronteiras”, prevê a plena implementação e ampliação gradual das ACI, a revisão do Acordo de Recife e instrumentos relacionados e o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas. Além

disso, existem agências encarregadas de intervir sobre essa temática, entre elas a reunião de ministros do interior, o Foro Especializado Migratório, a comissão de Comércio do MERCOSUL, o CT N°2 “assuntos aduaneiros” e o Grupo do Mercado Comum – Grupo Ad Hoc de integração Fronteiriça.

Convém destacar o trabalho que o CT N°2, Subcomitê Técnico de Controles e Operações de Fronteira (SCTCOF), tem efetuado ao se debruçar sobre a temática das ACI. Por meio de reuniões bilaterais em pontos de fronteira que integram o Comitê de Integração Fronteiriça (CNFron), o subcomitê debate a efetiva implementação das ACI nas fronteiras do MERCOSUL, principalmente sobre questões de infraestrutura e recursos humanos, além de discutirem a simplificação de procedimentos em intervenções conjuntas e simultâneas dos organismos de controle (RAMIREZ, 2023).

Em 2024, por meio da diretriz N° 041/2024, foi estabelecido a criação do Comitê de Avaliação e Harmonização das Áreas de Controle Integrado (CAH-ACI) no âmbito do MERCOSUL. Essa diretriz objetivou a criação de um comitê técnico permanente para avaliar, padronizar e harmonizar o funcionamento das ACI no MERCOSUL, assim como aperfeiçoar a coordenação entre os países membros para garantir maior eficiência nas operações aduaneiras, migratórias e sanitárias. Ademais, o CAH-ACI está encarregado de identificar quais ACI necessitam de investimentos urgentes e montar uma agenda de modernização e digitalização, alinhada aos padrões internacionais de gestão coordenada de fronteiras. Sendo assim, o comitê é composto por representantes dos quatro países do bloco, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Dessa forma, A operação das ACI contempla as três dimensões fundamentais da integração fronteiriça – comércio, segurança e sociedade -, desempenhando um papel crucial ao promover a liberalização dos fluxos econômicos e a redução de barreiras comerciais, tanto intra quanto extra regionais. Ademais, contribuem significativamente para o fortalecimento da segurança estatal e facilitam a mobilidade de pessoas, viabilizando uma gestão fronteiriça mais integrada e eficiente.

3.3 EXEMPLOS DE IMPLEMENTAÇÃO

Segundo a Receita Federal, o Brasil conta com 32 pontos de fronteira, dos quais apenas 18 são qualificados como ACI, porém, somente a ACI de São Borja (BR)/ Santo Tomé (AR) e a ACI de Santa Helena (BR)/ Puerto Índio (PY) são integradas

completamente. Dado o exposto, a ACI localizada na fronteira entre as cidades de Santo Tomé (Corrientes – AR) / São Borja (Rio Grande do Sul – BR) é uma referência de boa prática para o comércio internacional no MERCOSUL. Situada no Centro Unificado de Fronteira (CUF), ela se destaca como a primeira área do bloco que dispõe de um modelo inovador de controle totalmente integrado. Seu sucesso e funcionalidade chama atenção justamente por dinamizar o comércio em uma localização estratégica da sub-região, que dá acesso terrestre ao grande eixo comercial entre Brasil, Argentina, Chile e Peru, bem como, interliga os portos brasileiros e chilenos.

Frente a esse núcleo comercial, o ponto de excelência da ACI é, sem dúvidas, o tempo de liberação dos despachos aduaneiros de importação e exportação. Admiravelmente, o tempo total de permanência no recinto de exportação, para a realização dos trâmites brasileiros e argentinos de todos os órgãos de fronteira é, em média, de 20h e 48min. Já no processo de importação, o tempo total para finalizar todos os trâmites dos dois países fica em torno de 44h e 30min, onde, a título de comparação, o tempo em uma operação de importação no modal rodoviário varia entre 54h e 53 min, segundo o *Time Release Study* (TRS) - representando $\frac{1}{4}$ da média do tempo de cruze em uma fronteira tradicional (DELLA FLORA, 2023).

Tempos recordes são fruto de um alto grau de celeridade no fluxo de cruzamento da carga em fronteira, que neste caso, pode ser atribuído ao CUF, que implementou uma ACI totalmente integrada. Assim, com maestria, funcionam no mesmo complexo, todos os órgãos públicos necessários para os trâmites alfandegários de ambos países, através da cabeceira única e controle integrado dos dois países. Nesse sentido, é um modelo de integração completo que está em conformidade com o Acordo de Recife e seus ideais. Logo, uma ACI funcional e bem estruturada como a da São Borja/São Tomé proporciona, por exemplo, que órgãos anuentes de ambos países realizem exames conjuntos de uma mesma retirada de amostras, sem prejuízos à carga.

Para ilustrar o funcionamento de uma ACI integrada e de cabeceira única, quando uma carga internacional com destino a Argentina – exportação brasileira – entra no recinto, é possível que a Aduana Argentina inicie o processo de liberação da carga antes mesmo da liberação feita pela RFB. O inverso também se sucede, assim que a carga adentra o CUF, há a possibilidade de análise simultânea dos documentos pelas duas Aduanas, fazendo com que quando a carga for liberada pela Aduana Argentina, a RFB já tenha concluído sua análise – podendo liberar a carga imediatamente e direcionar para os

processos de internalização. Dado que a liberação não depende de uma análise preliminar entre as Aduanas, esse sistema integrado reduz o tempo de permanência e de custos da cadeia mercantil, oferecendo a todos os usuários serviços eficazes e ágeis (DELLA FLORA, 2023).

Um fator crucial para o funcionamento desta ACI é a parceria público – privada, na qual, a Mercovia S.A está a encargo de gerir as atividades do CUF. A empresa se responsabiliza desde o setor administrativo, gestão de pessoas, controle de guaritas, pátio, documentação dos veículos e cargas, até a parte de infraestrutura, que abrange o serviço de limpeza e manutenção de todo o complexo e armazenamento e controle de cargas, desde à entrada até sua saída. Nesse sentido, como a concessionária participa ativamente no fluxo de informações dos sistemas aduaneiros de ambos países, a prestação de serviços públicos atinge bons índices de qualidade, dado que a otimização de mão – de – obra pública evita que funcionários acumulem atividades e deixem a fiscalização e segurança das operações em segunda ordem.

A infraestrutura é outro ponto de destaque, onde o pátio da ACI, conta com um centro de atendimento ambulatorial e bombeiros, banheiros para banho e uso diário, área para veículos com carga perigosa separada da área de veículos de trânsito aduaneiro e vazios, área de balanças, 3 câmaras frias e entre outros. Além disso, a CUF abriga também locais de atividades privadas, de ambas nacionalidades, como por exemplo, despachantes aduaneiros, restaurante, casa de câmbio e outros estabelecimentos. No que diz a respeito às exportações, as liberações das Declarações Única de Exportação (DUE) canais verdes tem seus desembaraços automáticos com a chancela eletrônica do Manifesto Internacional de Carga (MIC/DTA), dispensando a etapa de apresentação das exportações para carimbo da RFB.

Visto que o local possui balanças interconectadas ao sistema informatizado da concessionária e ausência de senha para os veículos para ingressarem no recinto alfandegado, sendo necessário, apenas, que o tripulante do veículo apresente o MIC/DTA na guarita de entrada – inclusive, já obtendo o canal de parametrização da carga junto à RFB, caso a DUE esteja previamente registrada no sistema, o grau de transparência e agilidade são elevados. Esse sistema contrasta considerável se comparado ao funcionamento diário de recintos alfandegados como Foz do Iguaçu e Uruguaiana, onde os veículos ingressam por meio de senhas liberadas devido ao limitado espaço disponível e grande fluxo nos respectivos portos secos, ocasionando mais atrasos no fluxo comercial.

Cabe ressaltar que o funcionamento do recinto aduaneiro tem duração de 24 horas por dia, todos os dias do ano, enquanto outros portos secos, a carga tem um horário limite para deixar o recinto alfandegado. Assim sendo, o funcionamento contínuo da ACI é um esforço da concessionária, em conjunto com os funcionários, de garantir a disponibilidade dos órgãos de fiscalização 24h, como determina o art. 2º do Acordo de Recife. Tal qual a chancela eletrônica dos documentos de transporte de carga é uma ação que entra em conformidade com os objetivos de facilitação do comércio internacional, segurança e agilidade das operações do comércio exterior, firmados pela OMC e pela OMA.

4 A TRÍPLICE FRONTEIRA BRASIL – PARAGUAI - ARGENTINA

4.1 CARACTERÍSTICAS GEOGRÁFICAS E ECONÔMICAS

Tríplice Fronteira é o ponto de encontro entre os limites territoriais e políticos de três países, no recorte deste trabalho em específico, onde convergem Brasil, Paraguai e Argentina. Assim, a região congrega três cidades: Foz do Iguaçu – Brasil, Cidade do Leste – Paraguai e Puerto Iguazu – Argentina, interligadas pelas Ponte da Amizade e Ponte Tancredo Neves. Com uma localização geoestratégica, as cidades trigêmeas simbolizam o principal ponto de interação da América do Sul em termos de população, turismo e relações comerciais, criando uma forte conexão transfronteiriça.

Entendida como uma região de transfronteira, em que a aglomeração urbana se alastra sobre o limite internacional e ocupa territórios de dois ou mais Estados, nela, um polo urbano central exerce influência em áreas suburbanas tanto dentro de seu próprio território quanto em regiões vizinhas (CARNEIRO FILHO, 2013). Somado a isso, a confluência dos rios Paraná e Iguaçu agrega um fator geopolítico à região, pois potencializa a rede de transportes e geração de energia elétrica na região.

Em seus primórdios, a economia local da Tríplice Fronteira concentrava-se na extração de madeira e ervas, a qual era designada um caráter secundário na sub-região do Cone Sul por conta do baixo potencial comercial (LOPES; SANTOS, 2017). Concluída a fase de ocupação, através dos movimentos de ocupação permanente e fundação das primeiras cidades, a região inaugura uma etapa de desenvolvimento. De maneira gradual, entre as décadas de 1960 a 1990, investimentos em infraestrutura, como rodovias de acesso, impulsionaram as dinâmicas sociais, econômicas e políticas da região para dentro da agenda internacional (GIMENEZ et al, 2018). Pode-se destacar também as mudanças ocasionadas por obras como a construção da Ponte da Fraternidade e a Usina Hidrelétrica de Itaipu Binacional, que ocasionaram a uma explosão demográfica na região.

Ao longo da década de 1990, a Tríplice Fronteira já apresentava uma conurbação internacional com acesso, por via terrestre, aos três países, além de dispor dos três aeroportos internacionais, se estabelecendo como uma região de fronteira com cidades estabelecidas (CARNIEL; MATOS, 2022). Nesse mesmo período, enquanto o Brasil enfrentava problemas diante a abertura de sua economia nacional, do outro lado da

fronteira, o Paraguai estava consolidando um processo de liberalização econômica. Assim, seus produtos comerciais tornaram-se competitivos por conta da grande oferta de bens importados, principalmente dos Estados Unidos e da China e, vendidos a baixo custo, ao tráfego menos fiscalizado de mercadorias e a aceitação de diferentes moedas de pagamento. Consequentemente, não tardou para que essas condições fizessem com Cidade do Leste deslanchasse como um dos centros comerciais mais importantes da região (GIMENEZ et al, 2018).

Como resultado, comerciantes do Oriente Médio e da China foram atraídos por esses fatores, onde rapidamente árabes e mulçumanos tornaram-se donos de grandes importadoras de bens. Portanto, a facilidade das migrações e as oportunidades econômicas, que atraíram os comerciantes para Cidade do Leste, ocasionaram mais um intenso deslocamento populacional, dispendo do turismo de compras como um significativo ponto de conexão entre os países (GIMENEZ et al, 2018). Nesse sentido, essas comunidades constituem nódulos de distribuição, transformação e comercialização em escala mundial. Em relação a Porto Iguazu, a cidade apresenta uma notória produção de alimentos lácteos e vinhos, que conta também com o turismo como atividade comercial motora. Dessa maneira, pode-se perceber como a dinâmica transfronteiriça padroniza o consumo e valores, através de seus impostos diferenciados e, de suas zonas francas internacionais, que disponibilizam mercadorias com alto valor agregado (LOPES; SANTOS, 2017 Apud CARDIN, 2009).

Segundo Carniel e Matos (2022), essas relações migratórias comerciais constituem fluxos econômicos no espaço transfronteiriço, desencadeando uma relação de “trinacionalidade” por intermédio do contínuo processo de deslocamento. Logo, as redes de troca da região configuram o espaço em diferentes escalas, que são capazes de estabelecer estratégias de poder que forjam uma identidade trinacional (CARNIEL; MATOS, 2022). Assim, fica claro o conjunto de fatores que marca a econômica da Tríplice Fronteira, fatores estes ligados não só ao turismo tradicional, impulsionado pela exploração de recursos naturais, com destaque para as Cataratas do Iguazu e posteriormente, a barragem de Itaipu, mas também ao turismo de compras e turismo de negócios (CARNEIRO FILHO, 2013).

4.2 ATIVIDADE ADUANEIRA NA TRÍPLICE FRONTEIRA

Administrada pela Multilog, uma das principais operadoras logísticas do Brasil, o Porto seco da Tríplice Fronteira é o maior da América Latina. Ao oferecer soluções integradas que englobam armazéns alfandegados, centros de distribuição e serviços de transporte nos portos secos, a Multilog desempenha o papel de facilitar o fluxo de mercadorias nas fronteiras terrestres. Ademais, sua certificação de Operador Econômico Autorizado (OEA)³ permite uma atuação de ponta a ponta, que consolida sua posição como referência em operações logísticas no país.

No caso da unidade de Foz do Iguaçu, a empresa conta com um sistema integrado ao Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex), órgãos anuentes e à cadeia logística, a fim de agilizar a liberação de cargas rodoviárias, com a entrada de veículos liberada 24h por dia. Com uma área total de 189 mil m², incluindo 2 mil m² de armazéns alfandegados, destaca-se também por ser o único Porto Seco do Brasil a oferecer Operação Noturna de Grãos a Granel, dispondo também da Habilitação ER MAPA - que permite a realização das Reinspeções das cargas perecíveis de origem animal diretamente no ponto de entrada do país⁴.

O quadro abaixo ilustra a atual situação dos pontos de fronteiras na Tríplice Fronteira:

Quadro 1 - Relação de Áreas de Controle Integrado na Tríplice Fronteira

Fronteira Brasil - Argentina		Fronteira Brasil – Paraguai	
Foz do Iguaçu (BR) / Puerto Iguazu (AR)		Foz do Iguaçu (BR) X Ciudad del Este (PY)	
ACI Trânsito Vicinal e turístico:	ACI cargas – modal rodoviário:	ACI Trânsito Vicinal e turístico:	ACI cargas – modal rodoviário:
Ambas cabeceiras dos países	Ambas cabeceiras dos países	Cabeceira única do lado brasileiro	Ambas cabeceiras dos países
Não integrado	Não integrado	Não integrado	Não integrado

Fonte: Elaborado pelo autor, 2025

Para comportar o intenso fluxo rodoviário, em 2024, a empresa destinou

³ Idealizado pela Organização Mundial das Aduanas (OMA), o programa tem o intuito de favorecer a gestão internacional de cadeias de suprimentos, mirando no desempenho da aduana e dos processos de certificação dos operadores econômicos (GREGORACCI; MORINI; PEREIRA, 2014)

⁴ **Multilog Porto Seco Foz do Iguaçu** - Multilog, Multilog, disponível em: <<https://site.multilog.com.br/unidade/foz-do-iguacu-porto-seco/>>. acesso em: 25 fev. 2025.

R\$500 milhões em investimentos no Porto Seco de Foz do Iguaçu (PR)⁵, com a finalidade de que a nova infraestrutura consiga acomodar mais caminhões em suas instalações. Segundo dados da empresa, a unidade recebeu 196.599 caminhões no mesmo ano, que corresponde a um aumento de 11,6% em relação ao ano de 2023. Destaca-se que em 2023, a região registrou um fluxo total de US \$6,7 bilhões, divididos em US \$3,9 bilhões de exportações e US \$2,8 bilhões em importações⁶.

O seguinte quadro expõe dados referente ao fluxo rodoviário de Foz do Iguaçu:

Tabela 1– Fluxo de caminhões via Porto Seco em Foz do Iguaçu, 2023

Fluxo de Caminhões via Porto Seco em Foz do Iguaçu – 2023			
Total por tipos	2022	2023	Diferença %
Peso exportação (Ton)	1.300.611.830,29	1.499.326.997,62	15,28
Valor Exportação (U\$)	3.697.565.966,13	3.992.081.284,19	7,97
Peso Importação (Ton)	1.035.816.425,54	915.598.622,88	-11,61
Valor Importação (U\$)	2.762.010.417,06	2.678.480.027,47	-3,02
Corrente de comércio (U\$)	6.459.576.383,19	6.670.561.311,66	3,27
Total de Caminhões	201.262	176.090	-12,51

Fonte: RECEITA FEDERAL, 2023

Conforme apresentado no quadro, o fluxo de cargas com o Paraguai atingiu 134.579 passagens em 2023, sendo 59.461 na importação e 75.118 na exportação. Já com a Argentina, o total foi de 41.511 passagens, das quais 29.906 correspondem à importação e 11.605 à exportação. Esses números demonstram que o comércio com o Paraguai representou 76,42% do fluxo total em 2023, um aumento de 7,07 pontos percentuais em relação a 2022, que os índices foram de 69,35%, destacando o peso das transações comerciais com o país vizinho. Outro dado relevante que foi apresentado, é que em 2023,

⁵ **BATISTA, Júnior**, Multilog chega aos 28 anos comemorando novo porto seco no PR - BE News, BE News, disponível em: <<https://portalbenews.com.br/multilog-chega-aos-28-anos-comemorando-novo-porto-seco-no-pr/?>>. acesso em: 25 fev. 2025.

⁶ **Porto Seco de Foz do Iguaçu bate recorde com movimentação de US\$ 6,7 bilhões em 2023. Receita Federal** . Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/porto-seco-de-foz-do-iguacu-bate-recorde-com-movimentacao-de-us-6-7-bilhoes-em-2023?>>. Acesso em: 25 fev. 2025.

as importações corresponderam a 50,75% do fluxo de caminhões, enquanto as exportações representaram 49,24% (RECEITA FEDERAL, 2023).

Além disso, em relação aos produtos comercializados, os principais itens exportados para o Paraguai em 2023 foram cimento, fertilizantes, adubos e máquinas agrícolas, enquanto para a Argentina os destaques foram veículos automotores, peças e madeira. Em contrapartida as principais mercadorias importadas do Paraguai incluíram grãos (arroz, trigo, milho e soja), carne, ferro e produtos têxteis, já os produtos mais importados pela Argentina foram peixes, frutas, alho, azeitonas, feijão, farinha de trigo e celulose (RECEITA FEDERAL, 2023).

Através dos dados expostos acima, fica evidente o peso comercial da cidade de Foz do Iguaçu no segmento de logística, que fomenta o comércio internacional circular em seu ponto de fronteira. Motivada a contribuir para a aproximação comercial entre os países vizinhos, a RFB tem se comprometido com medidas formais de fluidez, segurança e previsibilidade das operações de comércio exterior por meio do programa OEA, que faz frente a reorganização das cadeias globais de valor, não apenas ao contrapor o aumento dos fluxos ilegais do comércio, mas também para refrear atividades ilícitas (PEREIRA; MORINI; GREGORACCI, 2014).

Como supracitado, no recinto alfandegado de Foz do Iguaçu os veículos ingressam por meio de senhas liberadas periodicamente pela concessionária, mas de acordo com o delegado da Alfândega da Receita Federal em Foz do Iguaçu, o novo Porto Seco previsto para a região dobraria a capacidade de movimentação de cargas de exportação e importação na região da Tríplice Fronteira, podendo receber até 1,5 mil caminhões diariamente, ante os pouco mais da capacidade atual de 700 veículos⁷. Junto com a nova ponte entre Brasil – Paraguai, esse avanço é uma maneira de garantir mais agilidade no fluxo de caminhões e movimentação de cargas, uma vez que eliminaria os transtornos provocados pelo tráfego interno de caminhões na cidade de Foz do Iguaçu. Dessa forma, o nível de segurança dos habitantes e turistas seria elevado, além de evitar a formação de filas de veículos na BR-277.

Um componente que deve ser observado atentamente nas operações comerciais entre Brasil e Paraguai é a exigência da legalização consular de documentos de

⁷ **Porto Seco de Foz do Iguaçu bate recorde com movimentação de US\$ 6,7 bilhões em 2023. Receita Federal** . Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/porto-seco-de-foz-do-iguacu-bate-recorde-com-movimentacao-de-us-6-7-bilhoes-em-2023?>> . Acesso em: 25 fev. 2025.

exportação referentes a bens destinados ao Paraguai. Sendo o único país entre os principais parceiros comerciais do Brasil que exige esse procedimento para cada importação, como estipulado pela legislação paraguaia, a legalização consular é um procedimento necessário para garantir a validade de documentos emitidos em um país estrangeiro no país de destino. Imprescindivelmente, esse processo deve ser realizado no Certificado de Origem, faturas comerciais, lista de embarque (*packing list*), conhecimento de embarque – no caso rodoviário, o CRT – e outros documentos específicos, para que eles tenham validade legal no país.

Entretanto, o processo de consularização em si, por vezes, não só onera sobre a operação, como também reduz a agilidade da liberação aduaneira. Isso porque, o Consulado Paraguaio em Foz do Iguaçu recebe documentos apenas até as 13:00, sendo que documentos entregues até as 11:00 podem ser retirados no mesmo dia, todavia, documentos entregues entre 11:00 e 13:00 ficam disponíveis para retirada no dia seguinte. Dessa forma, qualquer descuido na execução da consularização pode fazer com que o caminhão fique mais tempo parado que o necessário, gerando uma operação morosa e de maiores custos.

Sem contar que, cada documento tem um custo específico para legalização, tabelado em dólares americanos, mas pago em reais com a taxa de câmbio estipulada pelo consulado. Em média, essa taxa é 20% superior ao dólar de mercado, onde o pagamento da legalização dos documentos de exportação pode ser acordado entre as partes envolvidas. Embora a responsabilidade legal pelo recolhimento do custo seja da empresa importadora no Paraguai, é comum que o custo seja repassado ao exportador, desde que previamente combinado entre ambos.

4.3 DESAFIOS ESPECÍFICOS DA TRÍPLICE FRONTEIRA

Visto que a mundialização redefiniu a posição das aduanas, em que ela deixou de ser apenas um ente arrecadador do Estado e adquiriu novas responsabilidades mediante a crescente mobilidade dos fluxos, para o ex - parlamentar sul africano Pravin Gordhan, questões como corrupção, contrabando e lavagem de dinheiro entram em uma crescente e passam a compor a agenda aduaneira como pautas de saúde pública e ambientais (GORDHAN, 2007).

Caracterizada pelo intenso comércio e turismo, a fronteira entre Brasil e Paraguai é uma área de livre circulação, com elevado número de pessoas que atravessam a Ponte da Amizade diariamente, o que facilita a internacionalização de atividades econômicas. Neste caso, essa movimentação pode ocorrer tanto de maneira legal, por meio do turismo de compras e de vínculos empregatícios, quanto de forma ilegal, através do contrabando de mercadorias, crime organizado, tráfico de drogas e armas, e da pirataria (CARNIEL; MATOS, 2022).

Como já destacado, a diminuição da legitimidade dos Estados no pós Guerra – Fria suscita uma combinação entre crise de legitimidade e crise na segurança nas fronteiras, que paralelamente, implica em uma relação simbiótica entre o legal e o ilegal, tornando a região da Tríplice Fronteira propícia a atividade ilícita (GIMENEZ et al, 2018). Inicialmente ligada ao desemprego após finalização da obra de Itaipu, a atividade ilícita é um grande desafio específico da região, que viu na ascensão do comércio local a oportunidade ideal de superar o ócio laboral através de oportunidades comerciais informais.

A incapacidade de qualquer um dos três Estados de controlar suas fronteiras por meio das técnicas atualmente empregadas, somada ao fluxo de capitais e o vasto número de imigrantes e descendentes de origem do Oriente Médio, forma um conjunto de fatores que inseriram a região permanentemente na agenda de segurança internacional e demandando outro tipo de resposta por parte dos Estados envolvidos (GIMENEZ et al, 2018).

Apesar da Tríplice Fronteira movimentar bilhões de dólares de maneira legal anualmente, é também um dos corredores mais notórios de tráfico internacional. A facilidade de obtenção de armas e drogas na região potencializa o contrabando, ao passo que as redes aeroportuária, portuária e viária são amplamente exploradas por organizações criminosas. Dessa forma, por meio dessas infraestruturas estratégicas, é possível a execução dos três tipos de tráfico mais rentáveis no mundo: armas, drogas e pessoas.

Como consequência, a região trinacional se consolidou como a principal porta de entrada de entorpecentes no Brasil, abastecendo mercados ilegais em diversas regiões do país. Além do narcotráfico, a região também se tornou um foco alarmante de exploração sexual de crianças e adolescentes, onde as crianças começam vendendo produtos no semáforo, então passam a transportar muamba e, por fim, são aliciadas ao tráfico de drogas, expondo a fragilidade da fiscalização e a complexidade dos desafios enfrentados pelas autoridades locais e internacionais (CARNEIRO FILHO, 2013).

Se faz notar também que, especialmente em Cidade do Leste, existe uma relação entre o sistema financeiro paraguaio e atividades criminosas, onde a cidade se vale da condição de paraíso fiscal. Ou seja, por ser um centro financeiro em um país com poucas restrições tributárias, a cidade se tornou um ponto estratégico para movimentações financeiras feitas por brasileiros e argentinos, tanto legítimas quanto ilegais, como evasão fiscal e lavagem de dinheiro (CARNEIRO FILHO, 2013 apud MACHADO, 2005).

Outra questão ilícita recorrente é o enorme volume de contrabando que atravessa a região trinacional, que consegue burlar o controle da RFB e da Polícia Federal e transacionar elevados valores. Diante disso, o contrabando de cigarros provenientes do Paraguai é transportado majoritariamente por barcas que cruzam o rio Paraná ou pela travessia direta da Ponte da Amizade, onde o controle é dificultado em razão do intenso movimento. Mais que isso, visando fugir da tributação brasileira, o esquema de lavagem de dinheiro envolve ainda o contrabando de soja brasileira para o Paraguai, que ao entrar no Paraguai, a soja é maquilada como produto estrangeiro e reexportada para portos brasileiros, gerando altos lucros (CARNEIRO FILHO, 2013).

Outro fenômeno presente na Tríplice Fronteira é o chamado "contrabando formiga". Muitos brasileiros que vivem em Foz do Iguaçu sustentam suas famílias atuando como os conhecidos "sacoleiros", que trazem mercadorias de Cidade do Leste para revenda. O turismo de compras movimenta um grande número de pessoas diariamente, tornando essa atividade uma importante fonte de renda para a população local. Para concluir, o intenso trânsito de mercadorias pela Ponte da Amizade também facilita crimes ainda mais graves, como o tráfico de pessoas, onde a circulação livre de menores entre os três países, especialmente entre Brasil e Paraguai, torna-se um fator alarmante (CARNEIRO FILHO, 2013).

Embora a Tríplice Fronteira seja considerada sensível em termos de segurança, em especial, por sua extensa e porosa linha demarcada por rios, essa característica favorece o trânsito de mercadorias e pessoas, dificultando a fiscalização e permitindo a atuação do crime organizado. Em contrapartida, a ACI de São Borja/São Tomé exemplifica como a integração aduaneira entre Brasil e Argentina fortalece a cooperação internacional no combate a crimes transfronteiriços. Logo, a segurança reforçada e a fiscalização rigorosa mitigam atividades ilícitas, tornando a rota terrestre menos viável para redes criminosas. Assim, é essencial adotar estratégias integradas, fortalecer a cooperação entre países e investir em tecnologia para equilibrar o fluxo comercial lícito com o combate

efetivo ao crime.

5 IMPLEMENTAÇÃO DAS ACI NA TRÍPLICE FRONTEIRA: PERSPECTIVAS DOS PROFISSIONAIS ADUANEIROS NO CONTEXTO DA TRÍPLICE FRONTEIRA

Este trabalho tem como natureza uma abordagem qualitativa, cuja pesquisa foi fundamentada na coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas. Esse método possibilita a obtenção de informações detalhadas e contextuais diretamente de um grupo estratégico de entrevistados, composto por operadores logísticos, despachantes aduaneiros e auditores fiscais, dos quais uma parcela deles também possui atuação subnacional em sindicatos locais. A análise dos dados será conduzida com base na análise de discurso, permitindo a identificação das vantagens e desafios inerentes à implementação das ACI na região da tríplice fronteira, à luz do Acordo de Recife, por meio das perspectivas dos profissionais que operam nas aduanas locais.

5.1 FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO E INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

Em um cenário que as aduanas são um importante elo da gestão global de cadeias de suprimento, é visível como o progresso do comércio internacional está diretamente ligado à evolução das atividades aduaneiras, tornando a circulação eficiente em uma ferramenta basilar para os fluxos comerciais.

Segundo os operadores logísticos, a ACI tem o potencial de trazer eficiência aos processos de controle, sendo uma maneira de facilitar o fluxo de mercadorias e passageiros. A partir de suas falas, é possível identificar aspectos que não apenas corroboram a eficácia da ACI, mas também evidenciam a aderência de sua implementação, por exemplo, aos princípios da Convenção de Quioto - especialmente no que diz a respeito à execução de programas de modernização permanente dos regimes aduaneiros e cooperação entre autoridades nacionais, aduaneiras e do comércio (CONVENÇÃO DE QUIOTO REVISADA, 1999).

Um dos entrevistados destaca como a ACI impacta no grau de agilidade dos trâmites alfandegários, afirmando: “Percebo que a ACI pode contribuir para a agilidade nos trâmites alfandegários, reduzindo o tempo de despacho e promovendo maior integração entre órgãos fiscalizadores dos três países.” Essa fala destaca como o aumento dos fluxos comerciais internacionais tem tornado impraticável a conferência física de todos os embarques e desembarques, questão abordada por Morini e Leoce (2011), que apontam

necessidade de desenvolver ferramentas que instiguem um aduana mais competente (MORINI; LEOCE, 2011).

Dessa maneira, a colocação: "É notório como a atuação conjunta das autoridades aduaneiras dos três países melhoraria a comunicação e troca de informações, tornando os procedimentos mais eficientes e reduzindo o risco de fraudes", remete a colaboração que deve existir entre as partes envolvidas, conforme preconizado pelo Acordo de Recife. Assim, ao integrar as diferentes autoridades em um único local, sua atuação simultânea facilita a fiscalização, reduz redundâncias e aumenta a transparência nas operações aduaneiras, elementos essenciais para a segurança e integridade do comércio internacional.

É abordado também a contribuição da ACI em relação a facilidade no trânsito de mercadorias e pessoas, sendo um de seus benefícios mais visíveis. Assim, um dos entrevistados aponta que "A eliminação de barreiras físicas e administrativas acarretaria em um fluxo mais dinâmico de mercadorias e passageiros, que ajudaria a incentivar o comércio regional e o turismo.", enfatizando a livre circulação como um elemento central para o incentivo ao comércio regional e ao turismo. Segundo Carneiro Filho (2013), o turismo é um setor chave em termos de geração de emprego e fonte de recursos na região de Tríplice Fronteira, uma vez que esses recursos vêm de fora da área e funcionam como exportações de serviços. Logo, esses benefícios são revertidos para a economia local por meio do consumo e da arrecadação de impostos, contribuindo para a cooperação econômica e cultural entre os países da Tríplice Fronteira. (CARNEIRO FILHO, 2013).

Apesar do entrevistados revelarem entre si uma visão equilibrada sobre os potencialidades acerca da implementação da ACI na região, alguns chamam a atenção para os desafios operacionais que devem ser enfrentados para garantir o sucesso dessa iniciativa. Nesse sentido, é apontado que a efetividade da ACI depende de uma série de ajustes e melhorias que envolvem a cooperação inter jurisdicional, a infraestrutura e a capacitação profissional.

Primeiramente, é ressaltado a diferença procedimental entre os países como um dos maiores desafios para a implementação das ACI. Esse obstáculo, como aponta Vieira (2023), é reflexo da complexidade administrativa presente nas funções aduaneiras, que possuem uma gama diversa de órgãos atuantes no despacho aduaneiro e pela quantidade de legislações. Para o autor, essa profusão legislativa permite

interpretações e conseqüentemente aplicações variadas, já que depende do entendimento do servidor público encarregado (VIEIRA, 2023). Consonantemente, os entrevistados acreditam que essa diferença pode gerar conflitos e complicações operacionais, devido as próprias normativas e formas de execução dos processos aduaneiros dos países. Portanto, como divergência nas práticas aduaneiras pode dificultar a integração dos sistemas e tornar o processo mais moroso e suscetível a erros e fraudes, essa realidade exige um esforço considerável de harmonização e alinhamento entre as legislações aduaneiras, visando à criação de um sistema integrado mais fluido e eficiente.

Outro aspecto crucial mencionado é a capacitação constante dos profissionais envolvidos no processo aduaneiro. A implementação das ACI não se limita a mudanças estruturais ou legislativas, mas exige uma constante atualização e treinamento dos servidores públicos e dos operadores logísticos, para que possam adaptar-se às novas tecnologias, processos e sistemas integrados. Dessa forma, ao proporcionar novos meios de gestão de riscos, instrumentos tecnológicos aperfeiçoados e facilidade no intercâmbio de informações, há uma prerrogativa que alinha o controle aduaneiro a atributos tecno-informacionais.

Este ponto é importante de ser levantado, justamente pelo fato de que as instituições devem ser capazes de acompanhar a revolução informacional, evitando um processo de obsolescência e engessamento. Tanto que, sistemas de controle informatizados podem, e devem, ser utilizados para o gerenciamento de risco em cada operação de comércio exterior, dado que auxilia na consideração de cada interveniente, local de origem e tipo de mercadoria, sendo possível concentrar a mão de obra aduaneira na zona primária das operações de maior risco e modernizar os procedimentos de auditoria fiscal (FERNANDES, 2015). A capacitação dos profissionais é, portanto, um fator determinante para que o processo de implementação seja célere e livre de erros, garantindo a eficácia das ACI e a confiança dos usuários, sejam eles exportadores, importadores ou consumidores finais.

Apesar dos desafios identificados pelos entrevistados, pode concluir-se que, de maneira geral, a implementação das ACI representa um avanço positivo, capaz de trazer benefícios consideráveis tanto para o comércio regional quanto para o setor logístico.

5.2 REDUÇÃO DE CUSTOS E AGILIDADE OPERACIONAL

Um ponto que gera consenso entre os entrevistados é a capacidade de redução dos custos operacionais como uma das principais vantagens na implementação das ACI. É de conhecimento geral que a adoção de procedimentos aduaneiros ineficientes e desalinhados com as diretrizes de facilitação comercial gera uma série de prejuízos multifocais, que incluem dificuldades na valoração de mercadorias, diminuição na arrecadação fiscal, fuga do investimento estrangeiro, aumento da corrupção entre autoridades aduaneiras, além de atrasos e imprevisibilidade na liberação de mercadorias (DUTRA, 2015). Assim, o controle integrado é apontado pelos operadores econômicos como um instrumento de impacto direto na redução do tempo de despacho de mercadorias e no trânsito de pessoas, tornando os processos mais ágeis e eficazes, consequentemente, diminuindo os custos transacionais.

Conforme destacado por um dos entrevistados, "com menos deslocamentos entre diferentes postos de controle e diminuição de burocracia, há uma redução nos custos logísticos para transportadores e empresas que atuam no comércio exterior", é perceptível como os custos do comércio passaram a atuar em duas esferas: a financeira e a temporal. Para Hummels (2001), essa última, com um alto peso estratégico, coincide com a expectativa constante dos fornecedores em inserir seus insumos na cadeia de produção o mais rápido possível. Dessa forma, percebe-se que os fluxos comerciais são diretamente afetados pelo vínculo entre logística e tempo de entrega, tal qual pela correlação entre qualidade dos serviços logísticos e estrutura do mercado.

Ou seja, o tempo e a logística influenciam diretamente na competitividade comercial, criando desafios tanto em termos de custos quanto de regulamentações. Assim, o tempo é um fator essencial, que pode ser uma barreira se não for bem gerido, especialmente devido a diretrizes (HUMMELS, 2001). Esse apontamento vai ao encontro do que Andrew Grainger (2007) intitula de "custo de transação comercial indireto", que é o resultado da soma entre os atrasos na aduana, a incerteza sobre os procedimentos, os requerimentos contraditórios, excesso de controles e as oportunidades de negócios perdidas (GRAINGER, 2007).

Nesse sentido, os entrevistados enfatizam o aumento da competitividade das empresas locais no mercado global, uma vez que a rapidez na liberação de cargas reduz despesas com armazenagem, estadia de veículos e custos operacionais das transportadoras, resultando em um ambiente de negócios mais atrativo para investidores e comerciantes. Como ressaltado por um dos participantes, "com processos mais rápidos e

eficazes, as empresas locais ganham competitividade no mercado internacional". Portanto, ao reduzir os gargalos logísticos, torna-se possível agilizar o fluxo de mercadorias, diminuir custos operacionais e garantir previsibilidade nas operações de comércio exterior, garantindo melhores índices de projeção econômica de um país no cenário global.

Nota-se que países em desenvolvimento tentam contornar essa dinâmica intrincada apostando em uma inserção estratégica, que enxerga a eficiência aduaneira como uma aliada. Dessa forma, "para países em desenvolvimento, significa que a integração nos mercados mundiais requer um longo passo em direção tanto da disponibilidade quanto da qualidade dos transportes e outros serviços logísticos." (NORDA, PINALI, GROSSO, 2006, p. 7). Isto posto, Scorza (2007) aponta que parte do objetivo da facilitação comercial é a promoção de reformas as estruturas e instituições dos países para reduzir os custos de transação no comércio exterior, permitindo que se beneficiem do comércio internacional, em que o foco é criar estruturas institucionais mais eficientes na regulação das relações comerciais transfronteiriças (SCORZA, 2007).

Em muitos casos, é comum ver que a eventual capacidade de exportação de um país destoa do volume de fato transacionado, visto que a cadeia produtiva doméstica é igualmente impactada por atrasos oriundos de procedimentos administrativos aduaneiros, onde a demora provocada por testes e certificação dos bens também recai sobre o tempo de envio aos importadores (HUMMELS, 2001). Portanto, desde que o transporte passou a compor uma variável de custo, através da otimização do modal de transporte, tanto pela redução dos custos fixos, quanto pela diminuição dos custos variáveis, é possível alcançar a redução no componente frete e um melhor preço final em relação a mercadoria (REZENDE, 1998).

Um ponto de convergência entre os autores e as observações dos entrevistados é que o aumento da competitividade do país favorece a criação de um ambiente propício à atração de Investimento Direto Externo (IDE). Além dos aspectos econômicos, o ambiente institucional é outro fator crucial para a captação de investimentos externos. Ele engloba tanto as instituições políticas quanto as econômicas, influenciando a estrutura dos mercados e o acesso a fatores produtivos internacionais. Segundo a abordagem institucional do IDE, um ambiente regulatório eficiente e previsível representa uma vantagem locacional determinante para a atração de capital estrangeiro (AMAL; SEABRA, 2007). Como a facilitação comercial promove a modernização e a transparência dos órgãos aduaneiros, seu impacto na construção de um ambiente institucional mais

confiável é significativo, tornando o país mais atrativo para investimentos.

Investidores estrangeiros buscam reduzir riscos operacionais e evitar custos excessivos decorrentes de administrações aduaneiras morosas e burocráticas. Assim, é preferível alocar recursos em regiões que oferecem um arcabouço jurídico sólido e transparente, garantindo previsibilidade e eficiência nas operações comerciais (DUTRA, 2015 apud MIKURIYA, 2005). Conseqüentemente, a integração às Cadeias Globais de Valor (CGV) também se fortalece, impulsionando o comércio internacional e estimulando investimentos em infraestrutura.

Em síntese, a redução da burocracia, a maior eficiência nos processos de fiscalização e a conseqüente diminuição dos custos operacionais são fatores determinantes para o fortalecimento da competitividade das empresas e para o aprimoramento da gestão estatal.

5.3 SEGURANÇA E COMBATE AO CONTRABANDO

Se torna nítido como a implementação das ACI beneficia diretamente, tanto o setor privado, quanto a gestão pública dos países envolvidos, a medida em que a otimização dos procedimentos aduaneiros reduz custos administrativos e permite uma realocação dos recursos estatais, fortalecendo a fiscalização sobre atividades ilícitas.

A análise dos depoimentos dos entrevistados revela uma percepção comum de que, embora a ACI represente uma iniciativa importante no quesito securitário e de fiscalização nas fronteiras, existem desafios persistentes que precisam ser superados para garantir sua plena eficácia. Um dos pontos centrais mencionados por diversos entrevistados é o fortalecimento da cooperação entre as autoridades aduaneiras, policiais e de imigração, que tem promovido o compartilhamento de informações essenciais para a identificação e combate de ilícitos como tráfico de mercadorias, evasão fiscal e crimes transnacionais.

O atual cenário global, ao mesmo tempo que beneficia o comércio legal, igualmente abre margem às atividades ilícitas, que agora encontram um mercado repleto de movimentações mais integradas e fluidas. Nesse sentido, a partir do momento em que a aduana adquiriu funções secundárias, falar que ela está encarregada do controle securitário significa que os fiscais lidam com atividades como a repressão ao tráfico,

retenção de bens perigosos, conferência de veículos, imigração e formalidades de permissão de entrada (GRAINGER, 2007).

Em vista disso, um dos entrevistados destaca que “a centralização dos postos de controle reduz a vulnerabilidade em áreas antes menos monitoradas, dificultando a ação de contrabandistas que buscavam rotas alternativas para evitar a fiscalização.” Sendo assim, a centralização dos postos de controle nas ACI é considerada um progresso substancial, pois fortalece a vigilância em regiões anteriormente pouco monitoradas, dificultando a realização de atividades ilícitas, como o contrabando, que frequentemente se aproveitam de rotas alternativas. Esse ponto pode ser correlacionado com a multiplicação de redes transfronteiriças, em que a crise legislativa nas faixas de fronteira desafia os limites dos Estados nacionais, acarretando na competição entre sistemas legais, onde Estados e organizações contribuem para essa crise (CARNEIRO FILHO; 2013). Portanto, a integração de agentes de diferentes nações e o aprimoramento de sistemas de controle são condições fundamentais para maximizar a eficácia das ACI.

Aponta-se também que “Medidas como o uso de tecnologia para inspeção não invasiva, como scanners e câmeras de monitoramento e, o fortalecimento da inteligência aduaneira também têm impacto positivo no combate a ilícitos.” Esses aspectos positivos, no entanto, são acompanhados de uma constante menção a desafios ligados à necessidade de mais investimentos em tecnologia e infraestrutura. Apesar da presença de agentes de diferentes nacionalidades em um mesmo espaço físico ter se mostrado crucial para a agilidade na troca de dados em tempo real, ainda existem limitações no que diz respeito à implementação plena desses recursos, reforçando a ideia de que “As ACI representam um avanço importante para a segurança e fiscalização na tríplice fronteira, mas sua efetividade depende da continuidade dos investimentos, do aprimoramento dos processos e da colaboração permanente entre os países envolvidos.”

No entanto, a complexidade da fiscalização em áreas fronteiriças extensas, aliada à presença de rotas clandestinas, ainda representa um obstáculo considerável. A insuficiência de infraestrutura, a falta de pessoal especializado e as diferenças nos sistemas de controle de cada país ainda limitam o êxito das ACI, permitindo que atividades ilícitas ocorram fora dos pontos oficiais de controle. Devido a isso, como consequência da reconfiguração do significado de fronteiras nacionais, fica claro como as práticas jurídico-políticas carecem de um nível satisfatório de segurança jurídica e eficiência de políticas públicas.

Em resposta a esses obstáculos, os entrevistados sugerem ações específicas para aprimorar as ACI e, conseqüentemente, a prevenção de ilícitos. Entre as medidas mais destacadas estão o aumento dos investimentos em tecnologia de ponta, como reconhecimento facial, rastreamento de mercadorias e integração de bancos de dados, o aprimoramento da cooperação entre os países com a padronização de procedimentos e o reforço na troca de informações, tal qual o aumento do contingente de fiscalização, especialmente em áreas mais vulneráveis. Além disso, campanhas de conscientização e parcerias com a iniciativa privada para reduzir os incentivos ao comércio irregular são apontadas como ações complementares importantes.

Um dos entrevistados conclui: “as ACI trouxeram avanços, mas ainda há espaço para melhorias. O sucesso na prevenção de ilícitos depende do aperfeiçoamento dos sistemas de controle, da ampliação da fiscalização e do fortalecimento da cooperação entre os países.” Portanto, os entrevistados concordam que as ACI simbolizam um passo significativo para o fortalecimento da segurança nas fronteiras, mas reconhecem que seu sucesso depende da continuidade dos investimentos, da ampliação da fiscalização e do fortalecimento da colaboração internacional. As limitações existentes, como a infraestrutura insuficiente e as disparidades nos sistemas de controle, exigem um compromisso contínuo com o aprimoramento e a adaptação dos processos para que as ACI cumpram de forma plena seu papel no combate ao crime transnacional.

5.4 BARREIRAS POLÍTICAS E JURÍDICAS

Após 30 anos de assinatura do Acordo de Recife, que prevê a integração dos controles, ainda é possível traçar resistências institucionais e entraves operacionais intransponíveis para sua plena materialização nas fronteiras internas do MERCOSUL (VIEIRA, 2023).

A implementação das ACI na tríplice fronteira enfrenta uma série de desafios e limitações, tanto de natureza jurídica quanto política e administrativa, conforme apontado pelos entrevistados. Esses desafios, que envolvem diferenças nos procedimentos aduaneiros, limitações de infraestrutura, falta de integração tecnológica, entre outros, podem comprometer a eficácia do modelo, mas também apontam para possíveis soluções por meio de investimentos, capacitação e cooperação entre os países envolvidos.

Entre os principais obstáculos, destaca-se a diferença nas legislações e normas aduaneiras entre os países da tríplice Fronteira, o que dificulta a harmonização dos procedimentos dentro das ACI. Cada nação possui sua própria legislação e regulamentos aduaneiros, o que pode resultar em desencontros durante a fiscalização e retardar o processo de liberação de mercadorias. Como um dos entrevistados afirma: “Cada país tem sua própria legislação para importação, exportação e fiscalização, o que pode gerar incompatibilidades nos procedimentos e dificuldades na harmonização das normas dentro das ACI.” Isso evidencia a necessidade de um esforço conjunto para uniformizar os processos, criando uma base regulatória comum que permita uma maior eficiência nas operações de controle integrado.

A possibilidade de conflitos existe justamente pela administração aduaneira dos países do MERCOSUL ser independente, onde cada país controla a sua própria aduana, mesmo que façam parte do bloco. Assim, ao resultar em um problema crônico de incompatibilidade entre as estruturas jurídicas e administrativas relacionadas à gestão e controle das fronteiras, a legislação aduaneira vem sendo um ponto de entrave. Isso decorre do fato de que o poder decisório é dividido em múltiplas autoridades, o que caracteriza um processo descentralizado. Esse cenário é agravado pela sobrecarga de normas, que incluem um número excessivo de decretos, portarias e regulamentações emitidas por diversos órgãos, o que resulta em um sistema jurídico e administrativo confuso e ineficiente (CÓDIGO ADUANEIRO DO MERCOSUL, 2019).

Não só isso, a interpretação divergente das normas pelos países do bloco contribui para uma incerteza jurídica, exacerbada pela confusão terminológica entre as legislações nacionais. Esse contexto, portanto, aumenta o grau de insegurança jurídica nas operações transfronteiriças e dificulta a implementação de processos aduaneiros harmonizados e eficazes. Para que as ACI funcionem plenamente, é necessário que os países firmem tratados e acordos bilaterais que formalizem os procedimentos conjuntos. Esse processo de harmonização, no entanto, pode ser demorado e burocrático, dificultando a implementação de um sistema eficiente de controle integrado.

Os entrevistados reiteraram a questão da infraestrutura limitada e a capacidade operacional das ACI, em que Algumas instalações ainda carecem de investimentos em tecnologia, equipamentos adequados e espaço físico para lidar com o alto volume de cargas e passageiros que circulam entre os países. A demora na liberação de mercadorias e a ineficiência no processo de fiscalização são consequências diretas

dessa deficiência estrutural, apontando para a urgência de recursos para modernizar as instalações e ampliar a capacidade de fiscalização.

A falta de integração tecnológica entre os sistemas aduaneiros do Brasil, Paraguai e Argentina é outro desafio importante, como destacado: “A ausência de uma plataforma integrada dificulta o monitoramento de cargas e passageiros, aumentando os riscos de fraudes e evasão fiscal.” Para superar esse obstáculo, seria necessário o desenvolvimento de um sistema de TI integrado, que permitisse a troca de dados em tempo real e a coordenação entre os diversos órgãos de fiscalização envolvidos, logo, ele ressaltam que: “A integração de diferentes instituições (aduanas, polícias, órgãos de imigração, etc.) exige um alto nível de coordenação e alinhamento de processos, o que pode ser um desafio operacional.”

Além disso, como um entrevistado aponta: “O número de agentes aduaneiros e fiscais pode ser insuficiente para a demanda, além de haver necessidade constante de capacitação e atualização profissional para lidar com novas tecnologias e metodologias de controle.”, onde os recursos humanos insuficientes e a falta de capacitação profissional são novamente destacados como fatores que comprometem a eficácia das ACI. Dado o exposto, a capacitação contínua desses profissionais, especialmente em relação às novas tecnologias e metodologias de controle, é uma necessidade constantemente mencionada.

Em termos de cooperação internacional e vontade política, os entrevistados ressaltam que a efetividade das ACI depende de um compromisso contínuo dos três países em investir e aprimorar o modelo. Diferenças políticas e a falta de acordos mais amplos podem atrasar melhorias e inovações necessárias para a operação conjunta, assim como a alternância de governantes e as mudanças nas prioridades políticas também podem afetar negativamente a continuidade dos investimentos e da cooperação internacional.

Por fim, a resistência de alguns setores econômicos também é apontada como um desafio à implementação das ACI, visto que mudanças nos controles aduaneiros podem gerar resistência por parte de empresas que se beneficiavam de processos mais flexíveis e menos rigorosos. Dessa maneira, seria preciso ajustar a fiscalização sem impactar negativamente o comércio legal, se mostrando um ponto sensível de harmonização.

Portanto, a implementação bem-sucedida das ACI na trílice fronteira está diretamente ligada ao comprometimento dos países envolvidos em promover a

modernização aduaneira e fortalecer a cooperação internacional. A superação dos desafios políticos, jurídicos e administrativos exige esforços contínuos na harmonização legislativa, no aprimoramento tecnológico e na integração operacional entre os órgãos fiscalizadores.

5.5 INFRAESTRUTURA E RECURSOS

De acordo com Viera (2023), é perceptível que o aumento no fluxo de comércio exterior que não foi acompanhado pelo aumento de infraestruturas e servidores, inclusive, nem por tecnologias por parte de órgãos de Estado competentes. Na região, atualmente há postos aduaneiros operando em cada um dos países, com estruturas físicas razoáveis para o controle de cargas e passageiros, mas como apontado “a alta demanda comercial e turística na região exige uma infraestrutura mais robusta e moderna para evitar congestionamentos e garantir maior eficiência nos trâmites aduaneiros.”

A análise das opiniões dos entrevistados revela um cenário complexo de desafios que impactam diretamente a eficácia das Áreas de Controle Integrado (ACI) na tríplice fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina. As limitações apontadas pelos participantes são principalmente de ordem operacional, tecnológica e infraestrutura, aspectos que, quando inadequados, comprometem a eficiência das operações de fiscalização e o fluxo de mercadorias e pessoas na região.

Em primeiro lugar, a capacidade de atendimento insuficiente foi destacada como uma das principais dificuldades, especialmente durante horários de pico. Consequentemente, o fluxo intenso de mercadorias e passageiros gera filas longas e demoras na liberação de cargas e veículos, resultando em um sistema lento e, muitas vezes, ineficiente. Não só isso, mas este problema é amplificado pela deficiência tecnológica, um ponto central nos relatos dos entrevistados, onde a ausência de um sistema unificado entre os três países impede a troca fluida de informações, dificultando a integração dos processos de fiscalização e tornando as operações mais burocráticas.

Com isso, a falta de equipamentos modernos para a inspeção não invasiva também foi apontada como um obstáculo, pois, como salientado por um dos entrevistados, “o uso de scanners e tecnologias de inspeção não invasiva ainda é limitado, o que dificulta a detecção eficiente de ilícitos sem atrasar a liberação de cargas.” Dessa forma, essa deficiência tecnológica resulta em um processo de fiscalização mais lento, aumentando a

possibilidade de atrasos na liberação das mercadorias, assim como compromete a segurança no controle aduaneiro.

Dentre os aspectos deficitários, a infraestrutura física dos postos de fiscalização foi identificada como outro ponto crítico, já que a falta de espaço adequado e a sinalização inapropriada em alguns pontos de controle comprometem a fluidez do trânsito de cargas e veículos. A acessibilidade deficiente também foi mencionada como um problema, especialmente para veículos de grande porte, o que gera gargalos operacionais, bem como a necessidade de construção de áreas de triagem para transporte de cargas e a melhoria nas vias de acesso aos postos de fiscalização, no intuito de evitar congestionamentos e garantir maior agilidade nas operações de controle. Por serem classificados como problemas estruturais, eles exigem investimentos substanciais para garantir a agilidade e eficiência do processo de fiscalização na região, logo, os entrevistados frisam a necessidade de ampliação e modernização das instalações, com a expansão das áreas de controle para evitar congestionamentos e melhorar as condições logísticas para o transporte de mercadorias e passageiros.

A falta de recursos humanos também é uma preocupação significativa, onde o número reduzido de fiscais, policiais e agentes aduaneiros em relação à demanda de fiscalização resulta em atrasos e aumento do tempo de processamento das cargas. Para contornar essa limitação, os entrevistados sugerem aumento do contingente de agentes, com a contratação de mais profissionais e a implementação de programas de capacitação contínua para garantir a padronização e eficiência dos procedimentos aduaneiros. A capacitação dos profissionais é essencial para lidar com as novas tecnologias e metodologias de controle que estão sendo implementadas na tríplice fronteira.

Em vista dos pontos levantados, os entrevistados também identificam diversas melhorias necessárias para garantir a plena implementação das ACI. Em termos de integração tecnológica, sugerem a criação de um sistema unificado de controle aduaneiro entre os três países, o que facilitaria a troca de informações e a fiscalização integrada. Sem parar por aí, a implementação de tecnologias de rastreamento, como RFID (*Radio Frequency Identification*), câmeras de reconhecimento facial e leitura automática de placas, poderia acelerar o controle de veículos e mercadorias, melhorando a segurança e a eficiência do sistema. Para melhorar ainda mais os processos, maiores investimentos em scanners e sensores, além da integração da inteligência artificial para monitoramento de riscos e prevenção de ilícitos, são vistos como medidas essenciais.

De maneira geral, embora a infraestrutura existente permita a realização das operações na tríplice fronteira, é evidente que melhorias substanciais são necessárias para que o modelo de ACI funcione de maneira plena e eficiente. Como afirmado por um dos entrevistados, “O investimento em tecnologia, ampliação da estrutura física e reforço no contingente de fiscalização são fundamentais para garantir um fluxo mais ágil, seguro e organizado na região.” Tais investimentos são cruciais para que as ACI se tornem verdadeiramente eficazes na facilitação do comércio e na segurança da região, garantindo uma gestão aduaneira integrada e harmônica.

5.6 RESISTÊNCIA LOCAL E CULTURA FRONTEIRIÇA

Uma esfera que pode demonstrar resistência a implementação das ACI é a esfera local da Tríplice Fronteira. Os entrevistados apontam que a resistência local, profundamente enraizada em hábitos comerciais, diferenças na legislação, desconfiança institucional e impactos socioeconômicos, é um obstáculo significativo que precisa ser abordado com estratégias específicas. Estes desafios podem ser agrupados em três categorias principais: a cultura do comércio informal, as diferenças culturais e administrativas, e a desconfiança entre os países envolvidos.

A cultura do comércio informal é um dos principais fatores que contribuem para a resistência local à implementação das ACI, em especial, quando se costuma arraigado de práticas comerciais informais, como o famoso “sacoleiro”. Entende-se que intensificação dessa atividade é dada por conta do elevado contingente de pessoas que não estão inseridas no trabalho formal, tendo de procurar fonte de renda na informalidade. Isso desencadeia a existência de um significativo número de “sacoleiros”, que buscam na revenda de mercadorias um meio de sobreviver (LOPES; SANTOS, 2017).

Prontamente, um dos entrevistados observa, “A tríplice fronteira tem uma forte tradição de comércio informal e atividades como o ‘sacoleiro’. Muitas pessoas dependem dessas práticas para sua subsistência, e um controle mais rígido pode ser visto como uma ameaça.” Devido a isso, a introdução de controles mais severos e a formalização do comércio podem ser percebidas como um risco para os negócios informais, o que resulta em uma resistência considerável por parte dos comerciantes locais, que temem ser prejudicados por restrições mais rigorosas.

Visto que contrabando formiga não apenas prejudica a economia formal,

mas também alimenta outras atividades ilícitas, como o tráfico de drogas e armas, as autoridades alertam que os recursos obtidos com o contrabando podem acabar sendo usados para financiar organizações criminosas, aumentando a violência e a insegurança na região. Portanto, ao passo em que cada vez mais esforços são direcionados a criar estabilidade à região, incluindo o reforço na fiscalização das fronteiras, a qual vem sendo intensificada, mais insatisfeitas as pessoas que vivem desse comércio ilegal se encontram – desde os vendedores de mercadorias até os revendedores brasileiros conhecidos como “sacoleiros” (LOPES; SANTOS, 2017).

Além disso, as diferenças culturais e administrativas entre os três países também constituem um desafio substancial para a implementação bem-sucedida das ACI. Cada país tem uma abordagem distinta para os processos aduaneiros e comerciais, o que pode gerar dificuldades para a padronização dos procedimentos e resistência por parte de agentes locais acostumados aos métodos tradicionais. Como um dos entrevistados apontou, a tentativa de padronização de processos pode esbarrar em práticas enraizadas nas administrações locais, onde os agentes podem resistir à mudança. Além disso, a diferença de idiomas pode ser um obstáculo adicional, dificultando a comunicação entre fiscais, transportadores e comerciantes e, conseqüentemente, a integração dos sistemas de controle aduaneiro.

A desconfiança entre os países também foi mencionada como um aspecto restritivo, em que alguns setores da economia e até mesmo agentes públicos podem questionar a presença de autoridades estrangeiras atuando em conjunto na fiscalização como uma possível ameaça à independência e ao controle do país sobre suas próprias políticas, levantando queixas sobre a interferência externa e manutenção da soberania nacional. Essa desconfiança também pode se estender a empresários e trabalhadores locais, que temem que a implementação das ACI favoreça desproporcionalmente um dos países, criando desigualdades comerciais entre as nações. Dessa forma, esses sentimentos de desconfiança podem gerar resistências adicionais e dificultar o estabelecimento de uma colaboração plena entre os três países.

Por fim, o impacto que as podem ACI nas estruturas locais de poder e economia é sinalizado como um aspecto relevante pelos entrevistados. Algumas partes da economia local se beneficiam de uma fiscalização branda, incluindo não apenas comerciantes informais, mas também intermediários e alguns segmentos de logística, que tendem a preferir operar sem regras rígidas. Ou seja, por impor novas regulamentação e

controle que aumentam os custos operacionais para as empresas que operam sob regras mais flexíveis e informais, a implementação da ACI pode encontrar resistência por parte desses grupos. Ele atentam, então, que esse custo adicional pode ser um obstáculo para a aceitação das mudanças, uma vez que muitos empresários locais podem entender as ACI como um fardo econômico.

Para lidar com esses desafios, uma série de estratégias supressoras forma sugeridas pelos entrevistados. Em primeiro lugar, deve-se apostar no diálogo e na sensibilização da comunidade, visto como iniciativas fundamentais para diminuir as resistências locais. Como observado por um dos participantes, “É essencial explicar os benefícios da ACI para comerciantes, empresários e trabalhadores locais, destacando como a integração pode facilitar o comércio legal e gerar crescimento econômico sustentável.” Ademais, reuniões com associações comerciais e representantes da sociedade civil também podem ajudar a minimizar as resistências, esclarecendo os benefícios da formalização e a importância da colaboração entre os países.

Além disso, a flexibilidade na implementação das ACI é considerada uma abordagem de extrema importância, dado que o processo de adaptação do modelo deve considerar as especificidades da região, garantindo que os novos controles não prejudiquem o fluxo comercial local de forma desnecessária. Em razão disso, a introdução de fases de transição pode ser uma estratégia eficaz, permitindo que comerciantes e transportadores se adaptem gradualmente às novas regras sem causar impactos negativos imediatos. Como resultado, a capacitação profissional também emerge como um ponto crucial para o sucesso da implementação das ACI, pois, investimento em programas de treinamento para fiscais e trabalhadores do comércio ajudará na transição ao novo sistema e contribuirá para a efetividade dos processos. Além disso, campanhas informativas sobre os benefícios da formalização auxiliam no esclarecimento de pequenos comerciantes sobre as vantagens da mudança, incentivando-os a aderir ao novo modelo.

Por conseguinte, os entrevistados salientam a importância de aprimoramento da integração institucional entre os países, considerando que uma articulação melhor entre os governos do Brasil, Paraguai e Argentina é fundamental para garantir uniformidade nos processos e evitar conflitos de interesse. Em razão disso, a criação de canais de comunicação eficientes entre os setores privados e as aduanas pode resolver problemas operacionais e tirar dúvidas, promovendo uma maior harmonia no funcionamento das ACI.

Para os entrevistados, a resistência local e os desafios culturais, embora obstáculos reais, não são insuperáveis, na medida em que esses fatores podem ser reduzidos através de diálogo contínuo, planejamento gradual, capacitação e investimentos em infraestrutura. Dessa maneira, o sucesso da implementação das ACI na tríplice fronteira dependerá da capacidade de garantir que os benefícios da integração superem os custos percebidos, tanto para o comércio quanto para a população local, e da vontade dos três países em trabalhar juntos para facilitar a transição para um modelo de controle mais integrado e eficiente.

5.7 EXPERIÊNCIAS PRÁTICAS E SUGESTÕES

Embora promissora, a implementação das ACI enfrenta desafios significativos que necessitam de soluções estratégicas e práticas. A partir das respostas dos entrevistados, diversas sugestões surgem para superar as limitações observadas e promover a eficácia do modelo de ACI na região. Em suma, essas sugestões se concentram principalmente em cinco áreas cruciais: harmonização e padronização de procedimentos, investimento em tecnologia e infraestrutura, fortalecimento da cooperação entre os países, medidas de combate ao contrabando e atividades ilícitas, e sensibilização e engajamento da comunidade local. A seguir, são analisadas essas propostas e seus pontos em comum.

Um dos pontos mais frequentemente mencionados pelos entrevistados foi a indispensabilidade de harmonização e padronização dos procedimentos aduaneiros entre os três países. Caracterizados como instrumentos fundamentais para a redução de burocracias e inconsistências no processo aduaneiro, para eles, é imprescindível a criação de normas unificadas e protocolos comuns de fiscalização. Ainda de acordo com as respostas obtidas nas entrevistas, a falta de uma padronização eficaz é um dos maiores obstáculos para a consolidação plena da ACI, uma vez que os processos são frequentemente intercalados por diferentes legislações e práticas administrativas nos países envolvidos. Portanto,

Nesse contexto, a realização de treinamentos conjuntos entre agentes aduaneiros e fiscais se torna fulcral, facultando uma interpretação homogênea das normas e afastando a aplicação das regras inconsistentes. Assim, essa padronização é entendida como uma medida de grande impacto, pois garantiria maior previsibilidade e clareza, no que tange os transportadores e comerciantes, facilitando o cumprimento das

regulamentações e aumentando a confiança no sistema.

Reiterando a necessidade do fortalecimento da cooperação entre os países, um dos aspectos destacados pelas sugestões dos entrevistados é a firmação de acordos internacionais a fim de garantir a continuidade da implementação das ACI, mesmo com possíveis mudanças políticas que possam impactar as relações entre os países. Nesse sentido, a manutenção e criação de grupos de trabalho permanentes e fóruns de discussão entre as aduanas e órgãos de segurança dos três países é apontada como uma forma eficaz de monitorar e ajustar o funcionamento da ACI de maneira contínua. Uma vez que a cooperação constante e o comprometimento entre os países são vistos como fundamentais para superar obstáculos operacionais e fortalecer a eficácia das ACI, através dessa conexão é possível estabelecer uma base sólida para a implementação das mudanças necessárias.

As medidas de combate ao contrabando e atividades ilícitas também foram amplamente discutidas pelos entrevistados. No intuito diminuir os índices de criminalidade, a fiscalização nas rotas clandestinas, onde ocorrem desvios de mercadorias e atividades criminosas, é destacada como uma necessidade urgente para garantir a eficácia das ACI. Além disso, a cooperação entre as forças de segurança dos três países, ampliando o uso de inteligência artificial e análise de dados para detectar padrões de fraudes e contrabando, é tida como uma estratégia eficiente para tornar as operações mais assertivas, pois, a capacidade de agir de forma coordenada e inteligente nas áreas de risco pode aumentar consideravelmente a prevenção de crimes transnacionais.

Para finalizar, os entrevistados destacam a importância da sensibilização e engajamento da comunidade local. A resistência local, especialmente entre pequenos comerciantes e transportadores, pode ser reduzida por meio de campanhas de conscientização que expliquem os benefícios das ACI, tanto para os negócios locais quanto para o comércio regional. Nesse sentido, a criação de mecanismos de escuta e participação, como reuniões com associações comerciais e representantes da sociedade civil, são formas de ajustar as políticas e práticas adotadas, garantindo que as necessidades locais sejam atendidas e as resistências sejam suavizadas. De igual modo, a implementação de medidas de transição, para permitir que pequenos comerciantes e transportadores se adaptem gradualmente às novas exigências, é vista como uma forma de reduzir impactos negativos e facilitar a adaptação ao novo modelo de controle.

6 ANÁLISE CRÍTICA E PERSPECTIVAS FUTURAS

Existe uma visão epistemológica em relação ao papel das fronteiras, que em geral, seus desdobramentos são entendidos através da ideia de Estado-nação. Em vista disso, uma visão limitada acerca das fronteiras e seus atributos afeta na consolidação de políticas públicas. Nesse sentido, à medida que as fronteiras deixam de ser resumidas somente a questões geográficas e passam a ser abordadas como um elemento estratégico, os índices de cooperação jurídica internacional aumentam, assim como as perspectivas separatistas enfraquecem (VIEIRA, 2023). O mesmo aponta que, processos de integração regional em curso devem priorizar o tratamento jurídico das fronteiras, dado que devem ser usadas a favor de uma lógica de integração de fluxo de pessoas, bens e capital.

Uma vez institucionalizada, a cooperação se consolida como uma vertente de longo prazo da política externa dos países, por isso, é pertinente pontuar a maneira como os processos regionais repercutem, em certa medida, o contexto de dinamicidade dos governos sul-americanos. Em vista disso, longe de ser linear, a agenda mercosulina de integração fronteiriça se mostra condicionada pelas configurações políticas sul-americanas e do contexto do bloco. No caso do MERCOSUL, é comum ver uma oscilação em suas linhas de atuação, ora é o viés comercial que dita a agenda, ora é o viés da cidadania.

Devido ao baixo nível de institucionalidade do próprio bloco, O MERCOSUL carece de uma política supranacional voltada ao desenvolvimento de regiões transfronteiriças. A título de exemplo, embora o FOCEM seja pautado na solidariedade e integração regional, sua atuação se concentra, sobretudo, em demandas nacionais. Assim, a ausência de um direcionamento específico a projetos transfronteiriços conduz políticas fronteiriças no âmbito do MERCOSUL a se firmarem através de acordos bilaterais entre os Estados – membros (DESIDERA NETO, PENHA; 2017).

Dito isso, como o tratado que deu origem ao MERCOSUL não contemplou as regiões de fronteiras, o bloco não olha o suficiente para elas, que ainda enfrentam dificuldades em integrar-se. Dessa maneira, esse entrave afeta áreas como a circulação de pessoas e mercadorias, além do acesso a serviços públicos essenciais, como saúde e educação. Isso evidencia que, apesar dos avanços do bloco, há um déficit significativo na formulação de políticas que fortaleça a integração fronteiriça a partir de suas especificidades.

É preciso reconhecer que desde os primórdios, o peso estatal burocrático moldou a estrutura do bloco, limitando a participação de atores não governamentais, que resultou em um ordenamento institucional com meios insuficientes para sua inclusão. Portanto, os desafios econômicos enfrentados em cada lado da fronteira estão ligados às dificuldades de consolidar as estruturas administrativas, políticas e legais para viabilizar a cooperação transfronteiriça, uma vez que não há um modelo jurídico ou institucional unificado para esse propósito.

Em tese, as fronteiras possuem uma dinâmica política – institucional multiescalar, que envolve lógicas e competências e atores locais, regionais, internacionais e pós nacionais. Logo, cada uma dessas escalas é atravessada horizontalmente por agendas e dinâmicas fronteiriças, gerando desafios que exigem soluções articuladas em esferas igualmente multiescalares. De forma contraditória, a sobreposição de diversas escalas de poder nas regiões transfronteiriças pode tanto fortalecer a cooperação internacional quanto dificultá-la, devido à multiplicidade de instâncias locais, regionais e nacionais, cada uma com seus próprios arcabouços legais e procedimentos administrativos.

É válido notar que, nas fronteiras, projetos de integração regional coexistem, em grande parte, com dinâmicas integradoras, sejam tácitas ou explícitas, que são impulsionadas localmente pelas demandas de elites e governos locais, cujas questões fronteiriças têm sido historicamente tratadas à margem dos governos nacionais. A persistência deste cenário enseja a manutenção de desconfianças históricas entre as demandas locais e os governos centrais, dando margem, conseqüentemente, questionamentos sobre os interesses e compromissos da cooperação fronteiriça nessas regiões.

Assim, conclui-se, a integração fronteiriça deve envolver a vontade política de diferentes esferas do Estado e da cidadania, sendo adotada de forma transversal pelas instituições locais e pelas instituições não-estatais, como mercado e sociedade civil. No contexto da integração fronteiriça, a agenda do MERCOSUL deve envolver cada vez mais os estados, províncias e municípios, através da paradiplomacia e cooperação fronteiriça.

Analisados os obstáculos existentes na coordenação e desenvolvimento das zonas de fronteira, a Tríplice Fronteira, por não ser entendida como área transnacional, enfrenta um problema de consolidação de políticas públicas e participação ativa de entidades sub-locais, onde o foco na agenda externa de securitização mitiga oportunidades

econômicas, políticas e culturais – como acontece com a implementação plena da ACI.

6.1 ANÁLISE COMPARATIVA COM OUTRAS REGIÕES

A implementação das Áreas de Controle Integrado (ACI) no MERCOSUL tem se mostrado uma prática eficiente para facilitar o comércio internacional e promover a integração entre os países membros. A ACI localizada entre as cidades de Santo Tomé (Argentina) e São Borja (Brasil), situada no Centro Unificado de Fronteira (CUF), serve como um exemplo paradigmático de boas práticas. Esta área de controle integra os processos aduaneiros dos dois países de maneira fluida e eficiente, estabelecendo um modelo de operação de alto desempenho no contexto da região fronteiriça.

O modelo de ACI em São Borja/Santo Tomé destaca-se pelo sucesso na redução dos tempos de liberação de cargas, tanto para exportação quanto para importação, significativamente menores do que os tempos observados em outras fronteiras tradicionais do Brasil. A celeridade e eficiência são atribuídas ao sistema integrado do CUF, que permite o processamento simultâneo dos trâmites de ambos os países em um único local, sem a necessidade de análises preliminares entre as aduanas.

A parceria público-privada é um fator crucial para o funcionamento da ACI de São Borja/Santo Tomé. A gestão do CUF, sob a responsabilidade da Mercovia S.A., garante a integração de todos os órgãos públicos e privados necessários para a realização de trâmites aduaneiros. Além disso, a infraestrutura do local, que inclui áreas específicas para diferentes tipos de carga e serviços de apoio como ambulatório e bombeiros, também contribui para o bom funcionamento da ACI. Este modelo, com funcionamento 24 horas por dia, sete dias por semana, garante uma operação contínua, diferindo significativamente de outros pontos de fronteira onde o funcionamento é limitado a horários específicos.

Em contraste, a implementação das ACI na região da Tríplice Fronteira, que abrange Brasil, Argentina e Paraguai, enfrenta desafios consideráveis. Embora a ideia de um controle aduaneiro integrado seja igualmente desejável para otimizar o fluxo de mercadorias, a falta de uma padronização efetiva entre os três países, as diferenças nas legislações e as práticas administrativas distintas representam obstáculos significativos. A necessidade de harmonização dos procedimentos aduaneiros é frequentemente mencionada por especialistas como uma medida essencial para garantir a efetividade das ACI na região. Os processos ainda são marcados por inconsistências entre os países, o

que dificulta a cooperação plena entre as aduanas e compromete a eficiência do sistema.

Outro ponto comum entre as duas áreas de controle é a necessidade de investimentos em tecnologia e infraestrutura. A implementação de scanners de alta tecnologia e sistemas de compartilhamento de dados em tempo real, como proposto pelos entrevistados sobre a Tríplice Fronteira, poderia reduzir significativamente os tempos de inspeção e melhorar a eficiência do processo aduaneiro. A modernização da infraestrutura física, como a ampliação das áreas de fiscalização e a construção de zonas de triagem adequadas, é também um ponto crítico para melhorar o fluxo de mercadorias e evitar congestionamentos.

No entanto, enquanto a ACI de São Borja/Santo Tomé é um exemplo positivo de cooperação entre o Brasil e a Argentina, a situação na Tríplice Fronteira requer um esforço conjunto mais amplo. A criação de grupos de trabalho permanentes e a manutenção de fóruns de discussão entre as aduanas dos três países são fundamentais para garantir a continuidade do processo de integração. A cooperação constante entre as forças de segurança e o uso de inteligência para combater atividades ilícitas, como o contrabando, também são estratégias imprescindíveis para garantir o sucesso das ACI em toda a região.

Por fim, a sensibilização da comunidade local da região trinacional, especialmente entre pequenos comerciantes e transportadores, é um aspecto que não pode ser negligenciado. A resistência ao novo modelo de controle aduaneiro pode ser superada com campanhas de conscientização, reuniões com representantes da sociedade civil e a implementação de medidas de transição que permitam uma adaptação gradual. Esse engajamento local é crucial para garantir que os benefícios das ACI sejam amplamente compreendidos e que as mudanças sejam aceitas de forma mais ampla.

Em síntese, a ACI de São Borja/Santo Tomé é um exemplo de boas práticas no comércio internacional e na integração fronteiriça, proporcionando tempos recordes de liberação de mercadorias e uma gestão eficiente. No entanto, a implementação das ACI na Tríplice Fronteira ainda enfrenta desafios significativos, que podem ser superados com a harmonização de procedimentos, investimentos em infraestrutura e tecnologia, e uma cooperação mais eficaz entre os três países envolvidos. O sucesso futuro das ACI na região dependerá do compromisso contínuo entre os países e do envolvimento ativo das comunidades locais.

6.2 POSSIBILIDADES DE MELHORIA E INOVAÇÕES

Pelos dados coletados nas entrevistas os pontos mais destacados como possibilidade de melhorias são os investimentos em tecnologia e infraestrutura e o aprimoramento da cooperação entre países. Para aumentar a eficiência e reduzir o tempo de liberação de mercadorias, o investimento em tecnologias avançadas é imprescindível, ainda mais quando algumas instalações das ACI ainda carecem de investimentos em tecnologia, equipamentos e espaço físico adequado.

De acordo com o *Logistics Performance Index (LPI)*, um relatório do Banco Mundial que avalia a eficiência logística dos países em seis áreas, como infraestrutura e serviços alfandegários, a pontuação varia de 1 a 5. Na tabela abaixo é possível ver as notas dos países que integram a Tríplice Fronteira.

Tabela 2 - Resultados do LPI

País	LPI 2023	Alfândega	Infraestrutura	Transporte Internacional	Qualidade da Logística	Pontualidade	Rastreamento
Brasil	3,2	2,9	3,2	2,9	3,3	3,5	3,2
Argentina	2,8	2,7	2,8	2,7	2,7	3,1	2,9
Paraguai	2,7	2,4	2,5	2,7	2,6	3,0	2,8

Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

Em 2023, o relatório concluiu que a confiabilidade e pontualidade são fatores críticos desses países, já que a maior parte dos atrasos ocorre nos portos, aeroportos ou zonas de transbordo. Por meio desses dados. A partir do momento em que esses dados evidenciam os gargalos logísticos, eles igualmente comprovam que há espaço e oportunidades de melhoria com investimentos em digitalização. Embora a ACI de São Borja / Santo Tomé comprove como o aprimoramento tecnológico otimiza o fator tempo, ela não pode seguir como referência única na temática, uma vez que grandes empresas olham com bons olhos o *transit time* da cadeia produtiva.

Os resultados apontam que a pontualidade e confiabilidade nos processos logísticos são fatores críticos, pois grande parte dos atrasos ocorre em portos, aeroportos e zonas de transbordo. Isso reforça a importância da digitalização dos processos

aduaneiros, como demonstrado pela ACI de São Borja/Santo Tomé, que evidenciou ganhos de eficiência com investimentos tecnológicos. No entanto, essa experiência isolada não pode ser considerada suficiente, uma vez que grandes empresas avaliam o tempo de trânsito da cadeia produtiva de maneira ampla.

Assim, enquanto projetos regionais de infraestrutura e medidas de facilitação comercial não forem consolidadas no MERCOSUL, o bloco seguirá com baixos níveis de integração em cadeias globais, mesmo que tenha potencial de integrar estrategicamente essas cadeias. Visto que redes internacionais de produção ainda são mais frequentes entre países vizinhos do bloco ou regiões similares, o bloco perde oportunidades econômicas de integrar uma cadeia global de valor quando sua atividade aduaneira não é eficiente, ainda mais quando a posição geográfica do MERCOSUL não favorece rotas internacionais de comércio, dificultando a inserção de bens nas cadeias globais de valor (POLIS; MORINI, 2014).

Por isso, para que os países do MERCOSUL possam desfrutar de parcerias econômicas estratégicas, é preciso atentar-se a necessidade de desenvolver ferramentas referentes ao uso de tecnologias modernas nas aduanas, como sistemas eletrônicos de monitoramento, softwares de rastreamento, inteligência artificial e *blockchain* para análise de risco como soluções automatizadas, no intuito de aumentar a agilidade dos processos aduaneiros. Bem como, acordos de reconhecimento mútuo para a certificação OEA, desburocratização de documentos e integração digital entre órgãos reguladores.

Sem essas melhorias, o bloco continuará a enfrentar dificuldades logísticas que limitam sua inserção no comércio internacional, favorecendo acordos bilaterais com outros Estados, minando seus ideais de integração.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Englobados no processo de mundialização, a ascensão do meio técnico - científico e a transnacionalização do capital realçaram como o desenvolvimento do comércio internacional está ainda mais entrelaçado a evolução da atividade aduaneira, transformando a circulação eficaz e diligente em uma ferramenta basilar dos fluxos.

Ao eliminar barreiras burocráticas e reduzir o tempo de despacho, as Áreas de Controle Integrado podem tornar o fluxo de mercadorias e pessoas mais ágil, seguro e eficiente. Isso resulta em um ambiente mais integrado, no qual a facilitação do comércio contribui para o fortalecimento econômico da região. Assim, a pesquisa parte do princípio que as ACI têm o potencial de promover uma maior competitividade para as empresas e de beneficiar os consumidores, ao proporcionar um mercado mais dinâmico e acessível. Dessa maneira, a implementação das ACI na Tríplice Fronteira representa um avanço significativo para a facilitação do comércio regional, promovendo maior eficiência nos trâmites alfandegários, integração entre os órgãos fiscalizadores e fortalecimento da segurança fronteiriça. A partir das entrevistas realizadas, foi possível identificar tanto os benefícios quanto os desafios que envolvem essa iniciativa, destacando a necessidade de ajustes para garantir sua plena eficácia.

Entre os principais benefícios apontados pelos entrevistados, destaca-se a agilidade nos processos aduaneiros, que reduz o tempo de despacho de mercadorias e passageiros, tornando o comércio mais dinâmico e competitivo. Além disso, a redução de custos operacionais, o fortalecimento da segurança e do controle aduaneiro, e a integração dos órgãos fiscalizadores dos três países foram indicados como elementos-chave para o sucesso das ACI. A partir desses pontos levantados, o compartilhamento de informações e a presença de agentes aduaneiros e de segurança em um mesmo espaço físico possibilitam um monitoramento mais eficiente e ações coordenadas no combate a crimes transnacionais, como contrabando e tráfico de drogas.

No entanto, os entrevistados também alertam que desafios precisam ser superados para que as ACI atinjam seu potencial máximo. Entre os principais entraves, foram mencionadas as diferenças nos procedimentos aduaneiros e legislativos, que podem gerar conflitos na fiscalização, bem como infraestrutura limitada dos pontos de fronteira, que ainda carece de investimentos em tecnologia, equipamentos e espaço físico adequado.

De igual modo, a falta de integração tecnológica e a escassez de recursos humanos capacitados também foram destacados como obstáculos para a operacionalização eficiente dessas áreas. No que tange aos desafios da esfera política, jurídica e administrativa, entende-se que interesses divergentes entre os países, excesso de burocracia, resistência de alguns setores econômicos às mudanças nos controles aduaneiros e a falta de acordos internacionais mais amplos podem refrear as melhorias previstas na implementação das ACI. Por fim, a resistência local e os desafios culturais, relacionados a hábitos comerciais e desconfiança institucional, também foram apontados como fatores que podem dificultar a consolidação desse modelo.

Assim, conclui-se que, apesar dos desafios, as ACI representam uma ferramenta essencial para a integração econômica e comercial na Tríplice Fronteira, contribuindo para um mercado mais dinâmico, seguro e acessível. No entanto, sua efetividade dependerá do compromisso político, da harmonização legislativa e do aprimoramento estrutural, garantindo que essa iniciativa possa consolidar-se como um pilar do desenvolvimento regional e da cooperação internacional.

REFERÊNCIAS

- ACORDO DE RECIFE. **Acordo de Recife sobre o Comércio Internacional**. 2001.
- ALAIS, Horacio Félix. **Los principios del derecho aduanero**. 2006.
- AMAL, Mohamed; SEABRA, Fernando. **Determinantes do investimento direto externo (IDE) na América Latina: uma perspectiva institucional**. Revista economia, v. 8, n. 2, p. 231-247, 2007.
- BECK, Ulrich. **O Que é Globalização? Equívocos do globalismo. Respostas à globalização**. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- BRICEÑO RUIZ, José. **Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano**. Integración latinoamericana y caribeña, p. 27-78, 2012.
- BRICEÑO RUIZ, José. **Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR**. Aportes para la integración latinoamericana, v. 12, 2006.
- CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. **Processos de transfronteirização na Bacia do Prata: a tríplice fronteira Brasil–Argentina–Paraguai**. 2013.
- CARNIEL, A., and MATOS, S. P. **Tríplice Fronteira Brasil, Argentina e Paraguai: integração comercial, social, econômica e cultural que expressam relações na escala local-global**. In: KOZENIESKI, É. M., ed. Trabalho de campo: contribuições do curso de Geografia Licenciatura da UFFS ao ensino e à pesquisa [online]. Chapecó: Editora UFFS, 2022, pp. 293-311.
- DELLA FLORA, Karla Lorena Rosas. **Área de Controle Integrado São Borja/Santo Tomé e a importância da parceria público-privada: modelo de eficiência, agilidade no comércio internacional, segurança, desenvolvimento fronteiriço e integração entre os países fronteiriços**. Revista (RE) DEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS, v. 1, n. 1, p. 135-176, 2023.
- DESIDERÁ NETO, Walter Antonio; PENHA, Bruna. **As regiões de fronteira como laboratório da integração regional no Mercosul**. 2017.
- DUTRA, Pedro Vitor Xerez Loureiro. **O controle aduaneiro no Acordo de Facilitação do Comércio da Organização Mundial do Comércio: os efeitos do acordo de Facilitação do Comércio sobre os procedimentos de controle aduaneiro do Brasil**. 2015.
- FERNANDES, Rodrigo Mineiro. **Notas introdutórias sobre o direito aduaneiro e sua relação com o direito tributário**. Revista de Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário, São Paulo, v. 5, n. 26, p. 88-109, 2015.
- GIMENEZ, Heloisa Marques et al. **A Tríplice Fronteira como região: Dimensões internacionais**. Brazilian Journal of Latin American Studies, v. 17, n. 33, p. 148-167, 2018.
- GORDHAN, Pravin. **Customs in the 21st Century**. World Customs Journal, v. 1, n. 1, p. 49-54, 2007.
- Grainger, A. **Trade facilitation: a review (Working Paper)**, Trade Facilitation Consulting Ltd, 2007c www.tradefacilitation.co.uk.
- HAAS, Ernst B. **The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing**. International organization, v. 24, n. 4, p. 606-646, 1970.
- HETTNE, Björn. **Globalization and the new regionalism: the second great transformation**. In: **Globalism and the new regionalism**. London: Palgrave Macmillan UK, 1999. p. 1-24.
- HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: O breve século XX 1914-1991**. 2ª Edição, Companhia das Letras,

São Paulo, 1997.

HUMMELS, D. (2001). **Time as a trade barrier**. Mimeo, Purdue University.

KEOHANE, Robert O. **Power and Governance in a Partially Globalized World**. 1ª Edição, Taylor & Francis e-library, Londres e Nova Iorque, 2002.

KRUGMAN, P. R.; OBSTEFELD, M. **Economia Internacional: teoria e política**. 5. Ed. São Paulo: Makron Books, 2001.

LOPES, Lucas Milhomens; SANTOS, Bárbara Conceição Nunes. **Tríplice Fronteira: diferentes aspectos de uma região instável**. In: Anais do XVI Congresso Internacional FoMerco–Integração em tempos de Crise: desafios políticos e dilemas teóricos, Salvador. 2017.

MACEDO, Leonardo Correia Lima; DE SÁ PORTO, Paulo Costacurta. **Aspectos Legais e Econômicos do Acordo de Facilitação Comercial da OMC**. Política Externa (USP), v. 20, p. 161-171, 2011.

MARIANO, Marcelo Passini. **A Estrutura Institucional do Mercosul. Aduaneiras Informação Sem Fronteiras**, São Paulo, 2000.

MORINI, Cristiano; LEOCE, Gustavo. **Logística internacional segura: operador econômico autorizado e a gestão de fronteira no século XXI**. São Paulo: Atlas, 2011.

NORDÁS, H. K.; PINALI, E.; GROSSO, M. G. **Logistics and time as a trade barrier**. OECD Trade Policy Working Paper, n. 35, 59 p., maio. 2006.

OMA – Organização Mundial das Aduanas. **Convenção de Quioto Revisada**. Bélgica, 1999.

PEREIRA, Nayara Baccan; MORINI, Cristiano; GREGORACCI, Letícia Bueno. **O programa Operador Econômico Autorizado (OEA) no comércio internacional: uma análise qualitativa a partir de sua implementação**. Monografia (graduação)–Universidade Estadual De Campinas, Faculdade De Ciências Aplicadas, Limeira, 2014.

PESSOA, Luan Oliveira; DE SOUZA, Lucas Eduardo Silveira. **A integração fronteiriça no Mercosul: Histórico, balanço e perspectivas nos 30 anos do bloco**. Brazilian Journal of International Relations, v. 10, n. 1, p. 222-252, 2021.

POLIS, MARIO CESAR BARRETO; MORINI, CRISTIANO. **O papel da aduana nas cadeias globais de valor: O caso do MERCOSUL**. 2014.

RAMIREZ, Carlos Javier **La integración fronteriza del MERCOSUR: experiencias argentinas en los Comités de Integración Fronteriza y en las Áreas de Control Integrado, conducentes a la puesta en marcha del Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas**. In: NEGRO, Sandra C; VIEIRA, Luciane Klein. O Estatuto da Cidadania do Mercosul. 1ª. Casa Leiria, 2023. p. 141- 162.

SATO, Eiiti et al. **Cooperação Internacional: uma componente essencial das relações internacionais**. 2010.

Scorza, Flavio Augusto Trevisan. **Facilitação do comércio e procedimentos aduaneiros nas negociações da OMC: os impactos para o direito aduaneiro do Brasil**, Negociações comerciais, Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE), n.º 92, Ano 21, Rio de Janeiro: Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX), jul./set. 2007ª.

Scorza, Flávio Augusto Trevisan. **O controle aduaneiro e a facilitação do comércio: efeitos das negociações multilaterais sobre a legislação brasileira**, Dissertação de mestrado em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007b.

SOCAS, Nicolás; HOURCADE, Odile. La cooperación internacional. CHIANI, Ana María et. Al. Coordinado

por SCARTASCINI, J. **La Cooperación Internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región.** 1ª Edición. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, p. 21, 2009.

VALENCIA, Leonardo Acevedo; SALDAÑA, José Enio Suárez. **Los operadores económicos autorizados en Colombia: ¿ puede el modelo estandarizado de la Organización Mundial de Aduanas facilitar la inserción nacional en la realidad del comercio exterior mundial?**. Panorama, v. 9, n. 17, p. 124-131, 2015.

VIEIRA, Gustavo Oliveira. **Cidadania pela integração fronteiriça: possibilidades do controle integrado e das localidades fronteiriças vinculadas.** In: NEGRO, Sandra C; VIEIRA, Luciane Klein. O Estatuto da Cidadania do Mercodul. 1ª. Casa Leiria, 2023. p. 127- 140.

VIEIRA, Gustavo Oliveira. **O constitucionalismo no cenário pós-nacional: as implicações constitucionais da mundialização e a busca por fontes alternativas de legitimidade.** 2012.

WILSON, John S.; MANN, Catherine L.; OTSUKI, Tsunehiro. **Assessing the Benefits of Trade Facilitation: A Global Perspective**, In: The World Economy. Oxford, v. 28, n. 6, p. 841-871, Jun./2005