

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-  
AMERICANA**

**O CONTROLE MIGRATÓRIO REALIZADO PELO  
DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL E A LIVRE  
CIRCULAÇÃO DE CIDADÃOS DO MERCOSUL**

**RENATO OBIKAWA KYOSEN**

**Foz do Iguaçu**

**2016**

**RENATO OBIKAWA KYOSEN**

**O CONTROLE MIGRATÓRIO REALIZADO PELO DEPARTAMENTO  
DE POLÍCIA FEDERAL E A LIVRE CIRCULAÇÃO DE CIDADÃOS DO  
MERCOSUL**

Dissertação apresentada à banca examinadora do Programa de Mestrado em Integração Contemporânea da América Latina, linha de pesquisa “Integração, Estado e Sociedade”.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Pereira da Silva

**Foz do Iguaçu**

**2016**

## **AGRADECIMENTOS**

A meus pais, pelas inolvidáveis lições de vida.

À minha eterna companheira Angela, paradigma de ternura.

Ao amigo William Nunes, por mostrar o potencial transformador da música.

Ao amigo Eloir Pichek, estudioso incansável, exemplo de educador.

Aos amigos Ricardo Ferracin e Elisângela Ferruci, pelas horas de conversas agradáveis e enriquecedoras.

Ao colega de trabalho e estimado amigo Carlos Roberto Bacila, pesquisador nato e instigador de constantes reflexões.

E ao Professor Fabrício Pereira da Silva, orientador de escol, por não medir esforços no que se refere ao mister de esclarecer.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>1. A POLÍCIA FEDERAL E AS FUNÇÕES DE CONTROLE MIGRATÓRIO.....</b>	<b>16</b>
1.1 Histórico do Departamento de Polícia Federal.....	16
1.1.1 O Estado Novo, o Regime Militar de 1964 e a influência das Forças Armadas na formação da Polícia Federal .....	18
1.1.1.1 A Doutrina da Segurança Nacional e os seus reflexos na Polícia Federal.....	21
1.1.1.2 A Academia Nacional de Polícia.....	24
1.2 As funções de controle migratório exercidas pela Polícia Federal.....	28
1.2.1 A segurança pública como missão da Polícia Federal.....	31
1.2.2 Um novo olhar sobre as questões de segurança: a proposta da Segurança Humana.....	34
1.2.2.1 A “Segurança Humana” como embasamento teórico e político para a atuação da Polícia Federal.....	39
<b>2. O MERCOSUL E A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS.....</b>	<b>43</b>
2.1 Os fundamentos políticos para a formação e o funcionamento do Mercosul.....	45
2.2 A estrutura institucional do Mercosul.....	50
2.2.1 As normas jurídicas emanadas pelo Mercosul e a sua internalização pelo Estado Brasileiro.....	55
2.3 As tentativas teóricas para explicar o processo de integração no Mercosul.....	58
2.3.1 As aspirações do Estado brasileiro em relação ao Mercosul.....	65

2.4 O papel da burocracia brasileira na integração Sul-Americana.....	67
2.5 Além da integração econômica: a integração social almejada.....	70
2.5.1 O papel da mobilidade entre cidadãos do Mercado Comum do Sul no aprofundamento da integração e o contexto democrático sul-americano.....	74
2.5.2 Os compromissos firmados pelo Brasil em relação à livre circulação de cidadãos do MERCOSUL .....	79
<b>3. O PAPEL DA POLÍCIA FEDERAL NA LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NO MERCOSUL.....</b>	<b>83</b>
3.1 O controle migratório exercido pela Polícia Federal no âmbito do Mercosul.....	84
3.1.1 As normas emanadas pela Polícia Federal sobre o controle migratório e seus reflexos na livre circulação de pessoas no Mercosul .....	87
3.1.2 O controle do fluxo de pessoas e a segurança pública .....	90
3.1.3 As especulações sobre os efeitos de uma política de livre circulação no Mercosul na segurança pública nacional .....	92
3.2 A integração dos povos do Mercosul como instrumento de garantia de “segurança”.....	95
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>98</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>104</b>
<b>LEGISLAÇÃO.....</b>	<b>115</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>118</b>

KYOSEN, Renato Obikawa. O controle migratório realizado pelo Departamento de Polícia Federal e a livre circulação de pessoas do Mercosul. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

## **RESUMO**

A Polícia Federal do Brasil possui um histórico de repressão política e de rechaço a valores democráticos. Forjada e desenvolvida em contextos autoritários, caracterizada por seu autarquismo e desconfiança generalizada, seria possível indagar se a Polícia Federal brasileira teria algum protagonismo nos fins sociais visados pelo MERCOSUL. Como projeto de integração sul-americana, não apenas econômica, mas também cultural e social, o Mercosul almeja que seja implementada uma política de livre circulação de pessoas na sua região. Nas rotinas vigentes na Polícia Federal, costuma-se submeter a um regime de suspeição os cidadãos estrangeiros como um todo. No entanto, diante das tratativas regionais firmadas para viabilizar uma livre circulação no espaço mercosulino, seria possível analisar se a atuação da Polícia Federal brasileira auxiliaria na consecução desse ensejo regional de suma relevância para a integração desejada.

**Palavras-chave:** Polícia Federal. Controle Migratório. Mercosul. Livre Circulação de Pessoas.

KYOSEN, Renato Obikawa. El control migratorio realizado por el Departamento de la Policía Federal y la libre circulación de personas del Mercosur. Disertación de Maestría. Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

## RESUMEN

La Policía Federal de Brasil posee un histórico de represión política y de rechazo a valores democráticos. Forjada y desarrollada en contextos autoritarios, caracterizada por su autarquismo y desconfianza generalizada, sería posible indagar si la Policía Federal brasileña tendría algún protagonismo en los fines sociales buscados por el MERCOSUR. Como proyecto de integración suramericana, no solamente económica, pero también cultural y social, el Mercosur objetiva que sea implementada una política de libre circulación de personas en su región. En las rutinas vigentes en la Policía Federal se acostumbró a les someter los ciudadanos extranjeros bajo un régimen de sospecha. Pero, frente a las tratativas regionales firmadas para llevar a cabo una libre circulación en el espacio mercosurino, sería posible analizar si la actuación de la Policía Federal brasileña auxiliaría en la consecución de ese deseo regional de gran relevancia para la integración buscada.

**Palabras-clave:** Policía Federal. Controle Migratorio. Mercosur. Libre Circulación de Personas.

KYOSEN, Renato Obikawa. Le contrôle migratoire réalisé par le Département de la Police Fédérale et la libre circulation des personnes au Mercosul. Dissertation de Maitrise. Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

## RÉSUMÉ

La Police Fédérale du Brésil possède un historique de répression politique et de refoulement aux valeurs démocratiques. Forcée et développée dans des contextes autoritaires, caractérisée par son autarchisme et méfiance généralisée, serait possible questionner si la Police Fédérale brésilienne aurait quelque protagonisme dans les objectifs sociaux visés par le MERCOSUL. Comme un projet d'intégration sud-américaine, non seulement économique, mais aussi culturel et social, le Mercosul souhaite que soit implémentée une politique de libre circulation des personnes dans sa région. Dans les routines habituelles de la Police Fédérale, de façon générale, est solvante e de habitude soumettre à un régime de soupçon tous les citoyens étrangers. Pourtant, face aux traités regionaux signés a fin de viabiliser une libre circulation dans l'espace mercosulien, serait possible analiser si l'actuation de la Police Fédérale brésilienne soutiendrait la consécution de ce but régional de telle importance pour l'intégration souhaité.

**Mots-clés:** Police Fédérale. Contrôle Migratoire. Mercosul. Libre Circulation des Personnes.



## INTRODUÇÃO

A Polícia Federal brasileira, tradicionalmente, exerce a repressão estatal a condutas tidas como condenáveis perante a lei. Embebido em uma cultura e em rotinas que zelam pela desconfiança e coerção, e tendo sido gestado em um contexto de arbítrio estatal, poderia esse organismo policial colaborar com um processo de integração regional que busca a aproximação entre povos entre diferentes soberanias sul-americanas?

Diante da participação do Estado Brasileiro no Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, aderiu-se a um projeto em que é buscado um aprofundamento da integração nas esferas política, cultural e social, e onde um dos objetivos estabelecidos seria a consecução da livre circulação de pessoas na região. Logo, seria possível analisar se a Polícia Federal brasileira, como órgão de segurança pública, mas também, igualmente responsável pela prestação de serviços administrativos relacionados a cidadãos provenientes do Mercosul, poderia favorecer a implementação desses fins acordados regionalmente pela República Federativa do Brasil.

Dentre as funções atribuídas ao Estado, uma das mais tradicionais relacionadas ao exercício da soberania estatal é aquela referente à fiscalização de suas fronteiras e ao controle do fluxo interpessoal. Pois, tendo assumido o monopólio da força, o Estado Moderno (FARIA, 1988, p. 83) dispôs da possibilidade de, sob o argumento de afirmação de sua soberania, controlar a entrada, a saída e a permanência de pessoas no espaço territorial que é tido como de sua jurisdição, submetendo-as a exigências específicas para a transposição das fronteiras nacionais estabelecidas e para permanência no território delimitado.

O Estado Brasileiro garante constitucionalmente a livre locomoção das pessoas em tempos de paz. Contudo, tal garantia constitucional é prevista como exercível apenas de acordo com os termos prescritos pelas normas inferiores e ordinárias ao estabelecido na Constituição Federal. Desse modo, em estrita obediência à legislação nacional vigente, foi incumbido ao órgão público federal

denominado Departamento de Polícia Federal exercer o controle da circulação de estrangeiros em território brasileiro e a fiscalização da movimentação pessoal transnacional.

Ademais, cumpre lembrar também que foi irrogada à Polícia Federal brasileira o papel de instituição permanente de segurança pública, com o objetivo de preservar e defender a chamada “ordem pública”. Para tanto, além da defesa a questões de ordem interna e de interesses nacionais, foi a Polícia Federal incumbida da competência de exercer a repressão aos delitos considerados transnacionais.

No entanto, igualmente é preconizada pela Constituição da República Federativa do Brasil que, ao Estado Brasileiro como um todo, inclusive às suas instituições públicas, seja buscada uma integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, com vistas à formação de uma comunidade latino-americana.

Logo, a concepção do Mercado Comum do Sul, no início dos anos 1990, como projeto de integração regional, apresentou-se parcialmente de acordo com os ditames da ordem normativo-constitucional brasileira. Pois, uma vez que o projeto de integração viabilizado no Cone Sul enfatizou maiormente a esfera econômica, ao menos num primeiro momento, não foram priorizadas pelo Mercosul as outras dimensões integrativas exigidas pelo ordenamento constitucional brasileiro.

Assim, tendo sido gestado e dinamizado em uma conjuntura político-econômica liberalizante, o Mercosul priorizou um processo integrativo focado na esfera comercial, com propósitos de inserção nacional na economia mundial e de proteção regional diante de um cenário econômico internacional de alta competitividade. De todo modo, os incipientes anos de funcionamento do Mercado Comum do Sul acarretaram em relativo êxito nas trocas comerciais realizadas pelos países integrantes do Bloco. Sem embargo, as crises internacionais que eclodiram a partir de meados dos anos 1990 atingiram consideravelmente as principais economias do Cone Sul, ou seja, o Brasil e a Argentina, respectivamente em 1999 e 2001, comprometendo, assim, o fluxo das transações comerciais até então ascendente.

Porém, a partir de 2003, a assunção de governos com orientação política progressista propiciou uma reformulação dos valores e objetivos visados pelo projeto mercosulino. Com isso, em que pese o forte componente nacionalista presente em vários dos governos esquerdistas que assumiram mandatos políticos na região sul-americana, observa-se também que essas mudanças políticas refletiram na condução e essência do Mercosul.

Dessa forma, desde o início dos anos 2000, foram exponenciadas na agenda integracionista regional as perspectivas sociais, humanistas e solidárias, de modo a transmutarem as políticas mercosulinas dantes vertidas prioritariamente para a otimização de processos econômicos. De efeito, tal guinada política impulsionou que fosse forjado um plexo normativo regional prevendo outros aspectos para o aprofundamento da integração dos Estados Partes do Mercosul, o qual poderia ser considerado mais social e menos comercial<sup>1</sup>.

E ante o modelo institucional adotado pelo Bloco do Cone Sul, ou seja, intergovernamental e compartimentador de soberania, grande parte dos acordos regionais firmados necessitaria da atuação das burocracias nacionais para a sua implementação.

Por conseguinte, diante do enfoque recentemente dado pelo Mercado Comum do Sul ao aprofundamento da integração em nível social, e tendo o Estado Brasileiro formalizado vários compromissos voltados à facilitação da livre circulação de pessoas no Mercosul, esta pesquisa buscou o levantamento e análise dos instrumentos normativos regionais e mecanismos administrativos que disciplinam o tema e conformam a atuação da burocracia brasileira nessa esfera, mais especificamente, o órgão público Departamento de Polícia Federal.

Ademais, uma vez que aquilo que é acordado pela esfera política regional tem como finalidade uma efetiva concretização no plano nacional, o presente trabalho

---

<sup>1</sup> Em fins de agosto de 2016, o Senado da República Federativa do Brasil aprovou o impedimento do mandato da Presidente da República Dilma Rousseff, retirando do Poder, por conseguinte, um governo de viés esquerdista e popular. A exemplo das mudanças de governos ocorridas no Paraguai e na Argentina, em 2012 e 2015, respectivamente, a atual conjuntura política na região do Cone Sul demonstra uma possibilidade de revisão do chamado “Mercosul Social” vigente desde o início dos anos 2000.

buscou analisar os aspectos relacionados à implementação por parte do aparato estatal brasileiro desses ensejos regionais, com o enfoque na instituição pública Polícia Federal, de modo a identificar possíveis variáveis presentes nessa intersecção entre os acordos mercosulinos formalizados e a atuação rotineira do aparato estatal brasileiro perante essas diretrizes.

Entretanto, evitou-se neste trabalho tecer simples sugestões de amplas reformas estruturais e institucionais nos arranjos envolvidos nos processos de integração em andamento, como aquelas comumente dispensadas abordando a ausência de uma burocracia supranacional própria no Mercosul. Ou seja, a presente pesquisa buscou, na medida do possível, uma descrição objetiva, porém com viés crítico, do aparato normativo e institucional vigente, e dos mecanismos e instrumentos de seu funcionamento.

E sendo o Departamento de Polícia Federal o órgão competente para exercer o controle migratório e atividades afins no território brasileiro, buscou-se também com o presente trabalho entender a efetividade dessas normativas regionais que visam a facilitação de mobilidade dos cidadãos no Mercosul, e identificar sua ressonância num órgão policial que, igualmente, possui dentre as suas atribuições o papel de garantidor da segurança pública nas áreas de sua competência.

Em complemento, a excessiva hierarquização e verticalização da burocracia brasileira, e sobretudo da Polícia Federal, propiciou a esta pesquisa fazer um levantamento documental da normatização disciplinadora desse órgão, de modo a verificar de que forma e com qual conteúdo são internalizadas as convenções mercosulinas sobre a circulação de pessoas, sendo possível extrair as rotinas, as idiosincrasias e os atores relevantes envolvidos nesse processo.

Por fim, foi analisada a compatibilidade com a realidade burocrática brasileira da abordagem “Segurança Humana”, desenvolvida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD em 1994<sup>2</sup>. O enfoque da “Segurança

---

<sup>2</sup> No relatório de 1994, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD apresentou novas abordagens visando ampliar o debate político e acadêmico sobre os postulados maiores que deveriam embasar as ações políticas e os estudos acerca da segurança. Assim, foi apresentada uma

Humana” altera o tradicional viés repressivo das políticas de segurança, e abarca vertentes de proteção e prevenção do bem-estar sócio-econômico do indivíduo. Diante dessa ótica, buscou-se verificar a possibilidade de uma abertura cognitiva e operativa no atual modelo nacional de controle migratório e de segurança pública a encargo da Polícia Federal.

O papel do Departamento de Polícia Federal, no contexto descrito, foi estudado sob a ótica da “institucionalização” ventilada por Cepik<sup>3</sup>, para o qual, tratar-se-ia de “processo através do qual organizações e procedimentos adquirem estabilidade e valor”. (2003, p. 14).

Ademais, ante a forte influência da Doutrina da Segurança Nacional nos serviços relacionados ao controle migratório, registros de estrangeiros e outras atividades afins, objetivou-se aferir a compatibilidade da abordagem “Segurança Humana” com as normas brasileiras e os acordos do Mercosul, de modo a analisar o seu potencial para conformar a atuação do Departamento de Polícia Federal.

A razão de ter sido elegida a facilitação à mobilidade dos cidadãos do Mercosul, e demais direitos relacionados a essa questão, como problemática deste estudo está fundada nas prerrogativas e potencialidades que detém a Polícia Federal brasileira em realizar, minimizar ou relativizar essa garantia assaz relevante aos regimes democráticos e aos direitos humanos da região sul-americana. De efeito, igualmente, verificou-se que a busca pelo respeito aos direitos humanos e a instituições mais democráticas são elementos que servem de assento para a construção de uma integração regional mais sólida.

Desta feita, a pesquisa teórica propiciou a análise e utilização de noções de democracia mais adequadas ao contexto sul-americano e ao arsenal normativo do Mercosul, tendo sido verificada a interpenetração dos direitos considerados fundamentais e a vigência do regime democrático almejado pelo Bloco. De efeito, como o direito à livre circulação está englobado pelo sistema de direitos humanos

---

alteração de paradigma, de modo que, em relação à segurança, o bem-estar do ser humano fosse alçado à condição de objetivo fundamental da ordem internacional e das nações-estados.

<sup>3</sup>No entanto, esclarece Cepik que sua visão de “institucionalização”, como “padrões de comportamento estáveis e valorizados”, é minimalista e foi inspirada em obra de Samuel P. Huntington (2003, p. 22).

fundamentais, e este serve de sustentação ao regime democrático, verificou-se a correlação entre a atuação concreta da Polícia Federal brasileira e esse direito que é um dos sustentáculos propostos pelo Mercosul.

Ademais, em que pesem as amplamente disseminadas teorias sobre os processos de integração regional, sobretudo as formuladas para análise do projeto europeu de integração, os conceitos científicos não foram aqui utilizados de forma indiscriminada e acrítica. O presente trabalho teve o cuidado de fazer uso de determinadas categorias teóricas que, em termos comparativos, mesmo gestados em contextos outros que não o verificado na América do Sul, são úteis para descrever fenômenos e dinâmicas presentes no Cone Sul. E com isso, analisar o papel relevante das burocracias nacionais, e sobretudo, da Polícia Federal brasileira, na efetivação de objetivos formalizados em nível regional.

O presente trabalho foi realizado através de pesquisas bibliográfica e documental. Ademais, uma vez que este autor faz parte do corpo efetivo da Polícia Federal brasileira, foi possível ter acesso a documentos internos que, mesmo não estando sob sigilo, não estão disponibilizados ao público em geral.

No primeiro capítulo é apresentada a história do Departamento de Polícia Federal, tendo sido abordado o papel do Estado Novo, do Regime Militar e das Forças Armadas como influências determinantes na formatação ideológica e operacional desse órgão.

Além da descrição objetiva sob a ótica institucional, buscou-se analisar o papel geopolítico do Departamento de Polícia Federal desde sua fundação, os valores institucionais relacionados à defesa da soberania nacional ainda marcantes naquela entidade, nas normativas vigentes e nas elaborações e execuções de seu planejamento estratégico. Em seguida, são especificadas as atribuições relacionadas às funções de controle migratório e de segurança pública exercidas pela Polícia Federal. Sob a abordagem da “segurança humana” desenvolvida pelo PNUD, e tendo o ser humano como objeto de referência das políticas e atividades estatais, foi analisada a compatibilização entre a segurança pública e as funções de controle migratório.

O segundo capítulo versa sobre o Mercosul e a livre circulação de pessoas ali prevista. Além de ser descrita a estrutura institucional do Bloco, a previsão de seu processo normativo e a internalização pelo Estado Brasileiro das tratativas regionais, foi dado enfoque crítico aos argumentos que imputam a essa arquitetura institucional eventual inércia no processo integrativo mercosulino. Foram levantadas algumas tentativas teóricas para explicar o Mercosul, porém, preferiu-se contrapor tais proposições científicas, visto que muitas delas foram concluídas como inadequadas para explicar a integração do Cone Sul. Como a livre mobilidade entre cidadãos do Mercado Comum do Sul foi tratada como direito fundamental à consolidação democrática na região, buscou-se analisar o seu reflexo no aprofundamento da integração regional e verificar como se dá a atuação da Polícia Federal diante dessa arquitetura normativa regional.

No terceiro capítulo foram tecidas as interconexões e inter-relações entre as atribuições exercidas pela Polícia Federal brasileira e o direito à livre circulação de pessoas vigente no Mercosul. Nesse capítulo, buscou-se identificar de que maneira tal prerrogativa regionalmente ensejada é implementada, planejada e concretizada por uma instituição burocrática e hierarquizada como a Polícia Federal brasileira. Ou seja, uma vez que foi verificado que o controle migratório exercido pela Polícia Federal possui um regime próprio em relação à livre circulação de cidadãos no Mercosul, foi analisada a influência dessa competência estatal como política efetiva de integração regional e de segurança pública.

Nas considerações finais deste trabalho, buscou-se investigar uma possível compatibilização entre os deveres legais e constitucionais da Polícia Federal brasileira, sobretudo sob uma abordagem securitária mais humanista, diante dos direitos relacionados à livre locomoção no Mercosul comprometidos pelo Estado Brasileiro. Ainda, especulou-se sobre a mutabilidade dos tradicionais valores vigentes no Departamento de Polícia Federal quando submetidos num projeto de integração de viés social e exponencialmente progressista.

## CAPÍTULO 1

### A POLÍCIA FEDERAL BRASILEIRA E AS FUNÇÕES DE CONTROLE MIGRATÓRIO

#### 1.1 Histórico do Departamento de Polícia Federal

Após o pacto federativo do Estado brasileiro imposto pelo golpe promovido pelo governo Getúlio Vargas, em 1937, seguiu-se uma profunda centralização político-administrativa no cenário público nacional.

Por isso, diante de um quadro político de redução das competências administrativas dos demais entes federativos<sup>4</sup> da República, de efeito, foram ampliadas as esferas decisórias e de atuação da Administração Pública Federal.

Através do Decreto-lei nº 6.378, de 28 de março de 1944, a repartição pública distrital Polícia Civil do Distrito Federal foi transformada em Departamento Federal de Segurança Pública<sup>5</sup>. Com tal mudança, de fato, ampliaram-se as atribuições daquele órgão, no entanto, em que pese ter sido aumentada a abrangência territorial de atuação desse organismo policial, sua essência e operacionalidade exponencialmente repressora e antidemocrática foi mantida.

Ademais, naquela conjuntura dos anos 1940 de acirrados embates ideológicos, concomitante às contundentes respostas estatais de intuito antissubversivo, seria natural uma federalização da atividade policial, de modo que fosse ampliado o espectro repressivo e mantenedor da ordem política e social vigente.

A partir de então, o recém implantado Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP), órgão vinculado ao Ministério da Justiça, tornou-se nacionalmente responsável por, além de várias atribuições investigativas, diversas questões

---

<sup>4</sup>A Constituição Federal de 1937 trouxe a figura dos interventores nos governos estaduais, o que, na prática, significava a concentração na Presidência da República de questões atinentes aos Estados-membros. Dispunha aquele documento constitucional: “Art. 176. (...) Parágrafo único. O Presidente da República, decretará a intervenção nos Estados cujos Governadores não tiverem o seu mandato confirmado. A intervenção durará até a posse dos Governadores eleitos, que terminarão o primeiro período de governo, fixado nas Constituições estaduais”.

<sup>5</sup>Em relação a essa ampliação de jurisdição, ante o ineditismo, no observar de Rocha e Jung, tratar-se-ia de uma “história quase que ímpar, a Polícia Federal iniciou-se vinculada à administração do trabalho policial numa cidade, foi ampliada sua jurisdição para o território nacional - de forma parcial é certo - com a criação do Departamento Federal de Segurança Pública – 1944”. (2014, p. 81).



administrativas a respeito de cidadãos estrangeiros e segurança das fronteiras nacionais.

De fato, não houve grandes mudanças na estrutura e no funcionamento do DFSP com o fim do Estado Novo, nem durante o período de aparente democracia logo após o fim da Segunda Grande Guerra. Todavia, esse quadro foi modificado com a tomada do poder pelos militares em 1964.

O advento de mais um Golpe de Estado, levado a cabo pelas Forças Armadas e setores da sociedade civil, em abril de 1964, proporcionou uma nova reconfiguração das atribuições legais a encargo do Departamento Federal de Segurança Pública. Com a edição da Lei nº 4.483, de 16 de novembro de 1964, garantiu-se ao DFSP autonomia administrativa para, dentre tantas funções<sup>6</sup> a ele conferidas, superintender os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteira, de identificação datiloscópica civil e criminal, e promover a censura de diversões públicas quando transpusessem o âmbito de um Estado membro.

Àquela época, a chamada Doutrina de Segurança Nacional, concebida pela Escola Superior de Guerra, norteava a formulação de políticas e a atuação administrativa de todas as repartições públicas, tendo tido, assim, papel conformador dos valores e rotinas vigentes no Departamento Federal de Segurança Pública e na nascente Polícia Federal brasileira.

A ampla reforma administrava promovida pelo governo do Presidente Castello Branco, viabilizada através do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, alterou a nomenclatura do Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP) para Departamento de Polícia Federal (DPF), denominação esta que perdura até os dias de hoje.

E desde a sua fundação, até mesmo depois da redemocratização política em 1985, o Departamento de Polícia Federal segue sendo órgão integrado à estrutura básica do Ministério da Justiça, estando regimentalmente submetido aos postulados da hierarquia e disciplina<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup>Assim, como ocorria na redação do Decreto-lei nº 6.378/44, o elenco de atribuições previstos na Lei nº 4.483/64 não era taxativo. Desse modo, a legislação dava abertura para que normativas internas ampliassem o escopo de tarefas de incumbência do Departamento Federal de Segurança Pública.

<sup>7</sup>A recente Portaria nº 490 do Ministério da Justiça, de 25 de abril de 2016, reafirmou disposições sempre presentes em regimentos precedentes que disciplinaram a Polícia Federal. *In verbis*: “Art. 1º A Polícia Federal, órgão permanente de Estado, organizado e mantido pela União, fundado na hierarquia

### 1.1.1 O Estado Novo, o Regime Militar de 1964 e a influência das Forças Armadas na formação da Polícia Federal

A Constituição Federal de 1937 foi outorgada concomitantemente à implantação do Estado Novo Vargas, e a sua redação ficou a cargo do então Ministro da Justiça Francisco Campos<sup>8</sup>. Assim, é perceptível a partir da leitura desse texto constitucional<sup>9</sup> que, sob a justificativa de um iminente caos pretensamente proporcionado por fatores de natureza subversiva, estava sendo delegado ao aparato estatal federal poderes excepcionais para conter essas supostas ameaças desestabilizadoras e, simultaneamente, era prevista uma redução das garantias individuais dos cidadãos.

Logo, esse modelo concentrador de competências nas mãos do Chefe de Estado, característico de regimes ditatoriais, acarretou, segundo Codato, na "centralização do processo legislativo e decisório no nível federal", o que proporcionou uma expropriação dos poderes das elites estaduais e "um deslocamento dos centros de poder político das administrações regionais para o Executivo nacional" (2013, p. 194).

---

e disciplina, com autonomia orçamentária, administrativa e financeira, integrante da estrutura básica do Ministério da Justiça, tem por finalidade exercer as competências previstas no § 1º do art. 144 da Constituição Federal e demais dispositivos legais e regulamentares pertinentes".

<sup>8</sup>Muito do perfil ideológico de Francisco Campos foi transplantado para o texto constitucional 1937, assim como para vários outros documentos legais de sua lavra. Sobre as pré-compreensões políticas do ex-Ministro da Justiça Francisco Campos, Malin tece as seguintes considerações: "Uma das ideias mais caras a Francisco Campos era a da unidade de um estado nacional. Segundo Jarbas Medeiros, seu pensamento, que o credenciara a montar o arcabouço jurídico-institucional do Estado Novo, pode ser sintetizado nos seguintes aspectos: 1) uma visão apocalíptica do período que se vivia (...); 2) uma visão de sociedade moderna como 'sociedade de massa' (...); 3) uma visão do Estado moderno como Estado autoritário e antiliberal (...); 4) uma apologia das elites, vistas como agentes da história". (apud GODOY, 2007, p. 1).

<sup>9</sup>Na parte inicial da Constituição de 1937 é mencionado até o risco de uma suposta guerra civil, o que, por isso, justificaria empoderar o Estado com instrumentos dotados de supremacia singular. O referido documento constitucional apresenta os seguintes considerandos: " O PRESIDENTE DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, ATENDENDO às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente a gravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil; ATENDENDO ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente; ATENDENDO a que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo".

Nessa tendência, a ampliação das atribuições da Polícia Civil do Distrito Federal, em 1944, transformando-a no Departamento Federal de Segurança Pública, condizia com a característica de gestão centralizadora do governo federal getulista. E, como se tratava de um governo autoritário, os fins estratégicos de um organismo policial seriam melhor atendidos se a sua esfera de competência não se restringisse a uma localidade específica.

Outrossim, é digno de nota o fato de que a Polícia Civil do Distrito Federal, de 1933 até 1942, foi chefiada por Filinto Muller, personagem este que, por muitos, é considerado a personificação da tortura e repressão violenta do governo Vargas (NAIFF et al, 2008, p. 116). Aliás, por força do Decreto nº 22.332, de 10 de janeiro de 1933, já tinham sido conferidos à Polícia Civil do Distrito Federal poderes especiais para reprimir as atividades contrárias àquilo que era tido como ordem política e social.<sup>10</sup>

Desse modo, o Decreto-Lei n. 6.378/44, ao expandir a esfera de atuação da Polícia Civil do Distrito Federal, estabelecendo as fundações daquilo que, posteriormente, seria a Polícia Federal brasileira, não alterou as bases e os valores daquela instituição nuclearmente voltada para a repressão política<sup>11</sup>. Pelo contrário, foram mantidas certas rotinas, o núcleo estrutural do órgão e grande parte dos recursos humanos.

Ademais, o recém instituído Departamento Federal de Segurança Pública (1944) seria comandado por um oficial militar, o Coronel Nelson de Mello<sup>12</sup>, o que, de efeito, conformaria ao órgão um perfil hierarquizado e verticalizado, mais voltado para o confronto com hipotéticos “inimigos” do que para exercer atribuições destinadas à implementação da cidadania ou para prestar atividades administrativas burocráticas.

---

<sup>10</sup>Através do Decreto nº 22.332/33 tinha sido instituído um setor específico dentro da Polícia do Distrito Federal, a Delegacia Especial de Segurança Política e Social, cuja função não se confundia com aquelas atividades tradicionais daquele órgão policial. Preconizava o seu artigo 18 o seguinte: “A Delegacia Especial de Segurança Política e Social, criada por esta lei, será independente da polícia administrativa e judiciária, e terá as atribuições que lhe forem dadas em regulamento especial ficando diretamente subordinada ao chefe de Polícia”. Na prática, isso significava uma atividade estatal eminentemente coercitiva e repressiva e potencialmente imune aos controles judiciais e legais, que, àquela época, já estavam fragilizados.

<sup>11</sup>No observar de Crusoé Júnior, “a Polícia Federal nasceu como uma Polícia Política, já que a atribuição de vigiar os ditos subversivos que tiveram suas ações políticas criminalizadas era desta instituição”. (2014, p. 109)

<sup>12</sup>Informações colhidas no endereço eletrônico <http://www.policiacivil.gov.rj.br/historia/asp>. Acesso em 30 de março de 2016.

No entanto, a possibilidade dessa hegemonia de um pensamento autoritário policial exigia, além da ação contundente dos organismos policiais com base em leis arbitrárias em vigor, a participação da sociedade civil, a qual, seja pela imprensa ou por setores da Igreja, viabilizavam culturalmente a manutenção de uma lógica de criminalização política de setores sociais tidos como indesejáveis ou subversivos (CRUSOÉ JUNIOR, 2014, p. 21).

O golpe militar de 1964 não representou nenhuma ruptura ou mudança relevante no Departamento Federal de Segurança Pública. Pois, sem embargo do regime político formalmente democrático vivenciado desde 1945, aquele órgão público civil seguiu sendo comandado por oficiais militares, não tendo, portanto, sido promovida nenhuma reforma estrutural ou organizacional desde a era varguista.

Não obstante, a já citada Lei nº 4.483/64, em seu artigo 5º, instituiu os setores especializados “Divisão de Ordem Política e Social (DOPS)” e “Serviço de Censura de Diversões Públicas (SCDP)”, ou seja, divisões administrativas voltadas especificamente para o recrudescimento da perseguição política e para a censura de manifestações culturais<sup>13</sup>.

Ademais, o estamento civil componente do governo instalado a partir de abril de 1964 não rechaçava o modelo de administração castrense, e, ao contrário, aplicava em vários setores da burocracia federal a gestão e logísticas militares.

Aliás, para Roberto Campos, Ministro do Planejamento de 1964 a 1967, objetivos complexos do Estado, como a promoção do desenvolvimento e a integração nacional, seriam melhor cumpridos pelos militares do que pela classe política. E conforme a difundida visão de Campos, teria a administração militar superioridade à tradicional gerência política, sobretudo, “graças ao seu senso de disciplina, à menor propensão demagógica e à qualidade do recente treinamento militar voltado para a logística, planejamento e artes mais complexas de administração”. (1975, p. 81).

---

<sup>13</sup> As proibições às obras e expressões culturais, a encargo do Serviço de Censura de Diversões Públicas (SCDP), nem ao menos apresentavam uma fundamentação ou justificativa administrativa adequada. Como exemplo, a famosa peça teatral “Liberdade, Liberdade”, de autoria de Millôr Fernandes e Flávio Rangel, teve a sua encenação proibida através da publicação do Boletim de Serviço nº 55, do Departamento de Polícia Federal, de 16 de maio de 1969, onde, para justificar tal proibição, apenas é feita uma referência ao artigo 2º da lei sobre censura de obras teatrais, a Lei nº 5.536/69. Documento disponível no sistema interno da Polícia Federal, no endereço eletrônico: <<http://bdpol.dpf.gov.br/jspui/handle/123456789/7822>>. Acesso em: 10 de julho de 2016. ANEXO 1.

Assim, em que pese o status eminentemente civil previsto legalmente, na prática, valores e rotinas militarizadas imperavam no nascente Departamento de Polícia Federal. E desde a transformação do DFSP para DPF, em 1964, até a abertura política do regime militar, em 1985, todos os ocupantes do cargo de Diretor Geral da Polícia Federal eram oficiais das Forças Armadas<sup>14</sup>.

#### 1.1.1.1 A Doutrina da Segurança Nacional e os seus reflexos na Polícia Federal

Durante o governo do Marechal Eurico Gaspar Dutra<sup>15</sup>, de 1946 a 1951, já estava se tornando perceptível o embate político-ideológico do período Pós-Segunda Guerra Mundial, tanto no cenário externo quanto sob a perspectiva da política interna.

Nesse contexto de apreensão e incertezas trazido pela Guerra Fria, setores político-militares exigiram que fosse concebida uma instituição em que altos estudos fossem desenvolvidos, não apenas para o aperfeiçoamento de estratégias e táticas militares, mas, também, que fosse voltada para a formulação de um modelo teórico de projeto de Estado que levasse em conta aquela ordem mundial vigente, abarcando os campos político e econômico.

Assim, a criação da Escola Superior de Guerra propiciou que fosse estabelecido um centro de convergência de pesquisas fulcrais para a formulação de políticas estratégicas pautadas pela chamada Doutrina da Segurança Nacional. Dessa forma, conforme previu o Decreto nº 27.264, de 28 de setembro de 1949, em seu artigo 1º, a criação da Escola Superior de Guerra teve como finalidade “desenvolver

---

<sup>14</sup>Conforme informações disponíveis no sistema interno da Polícia Federal, no endereço eletrônico: <intranet.dpf.gov.br/institucional/ex-diretores-gerais/ex-diretores-gerais>, foram os seguintes militares que ocuparam a função de Diretor-Geral da Polícia Federal: General Riograndino Kruehl (1964/1966), Tenente-Coronel Newton Cypriano de Castro Leitão (1966/1967), Coronel Florimar Campello (1967/1968), General José Bretas Cupertino (1968/1969), General Walter Pires de Carvalho Albuquerque (1969/1971), General Nilo Caneppe (1971/1973), General Antônio Bandeira (1973/1974), e o mais longevo Diretor-Geral da história da Polícia Federal, o Coronel Moacyr Coelho, que ocupou o cargo de 1974 até 1985. Acesso em: 01/06/2016. ANEXO 2.

<sup>15</sup>Carla Simone Rodeghero vê que, apesar de ter sido promulgada uma Constituição Federal por uma Assembleia Constituinte, em 1946, era presente um viés autoritário e repressor do então governo federal a qualquer manifestação de simpatia com a ideologia comunista. Para ela, a partir de 1947, “o governo Dutra deixou clara sua faceta conservadora e seu alinhamento com os Estados Unidos na, recentemente declarada, guerra fria”. (2006, p. 200).

e consolidar conhecimentos relativos ao exercício de funções de direção ou planejamento da segurança nacional”.

Alguns autores vislumbram possível papel relevante do governo norte-americano na construção da Doutrina de Segurança Nacional na região latino-americana, sobretudo em virtude da efetivação de programas de cooperação militar no início dos anos 1950 (SERRANO, 2010, p. 190). Todavia, em que pese a possível influência de ideias desenvolvidas no *National War College* no período posterior à Segunda Grande Guerra, é verossímil que a formação e qualificação da oficialidade brasileira que compunha a Escola Superior de Guerra teria elaborado uma reflexão própria sobre segurança nacional (GIANNASI, 2011).

Em conferência realizada na Escola Superior de Guerra, em 23 de março de 1953, o General Juarez do Nascimento Fernandes Távora explicitou a premissa de que a segurança nacional era um pressuposto para o Estado alcançar os seus objetivos. E na formulação dessa política de segurança, entendia que deveriam ser levados em conta para um eventual embate, não só a remoção dos obstáculos internos e externos existentes para lograr os objetivos estatais, mas, também, deveriam ser considerados aqueles obstáculos que eventualmente pudessem surgir<sup>16</sup>.

Levando em conta o panorama político em que foram tecidas aquelas análises, a Doutrina da Segurança Nacional, no olhar do General Fernandes Távora, seria vital para o Estado, sendo “tanto mais essencial quanto maiores forem os recursos potenciais da Nação e menores o seu poder atual e sua capacidade de mobilização daqueles recursos potenciais, face aos possíveis antagonismos” (1983, p. 19).

Por conseguinte, eram presentes nos manuais da Escola Superior de Guerra lições no sentido de que, após a experiência do país como participante da Segunda Grande Guerra, e o posterior estranhamento entre o bloco norte-americano e o soviético, o compromisso com aquela noção de segurança nacional deveria ser visto como uma garantia proporcionada à Nação. E nessa ótica, o principal garantidor seria o Estado, “por meio de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, para a conquista e manutenção dos Objetivos Nacionais Permanentes, a despeito dos

---

<sup>16</sup>Dessa forma, esses óbices externos e internos que obstaculizavam a consecução dos objetivos estatais, para Fernandes Távora, seriam fatores dinâmicos, “em permanente mutação, exigindo da doutrina em questão capacidade de adaptação”. (1983, p. 19).

antagonismos e pressões existentes ou potenciais” (FIGUEIREDO FILHO, 1985, p. 13).

Todavia, sem que fossem incorporados os chamados atributos de soberania estatal, no esclarecer do General Figueiredo Filho, não poderia o Estado conquistar e manter os demais objetivos. Portanto, seria a soberania “o referencial mais explícito da Segurança: a supremacia da ordem jurídica no plano interno” (idem, *ibidem*).

E assim, exponenciava Figueiredo Filho o patamar superior em que se encontraria a ideia de segurança nacional, já que, para ele, as manifestações soberanas do Estado dependeriam que fossem conferidas à nação, e ao próprio Estado, seguranças no plano externo e interno. Por derradeiro, arrematava o seguinte: “A Segurança Nacional não é senão, basicamente, a efetivação da Soberania”. (idem, *ibidem*).

Mas para sustentar essa política, a qual, no entender de Comblin seria mais uma “ideologia da Segurança Nacional”, foi necessário forjar postulados que inculcassem à nação um clima de conflito permanente, onde “todo conflito interno é a expressão do inimigo externo”. (1977, p. 220). E por conseguinte, seria natural a imposição pelo Estado de uma ordem incontestável, aniquilando qualquer manifestação de inconformidade interna, pois, como detém o monopólio da força, seria possível o Estado coagir qualquer um de seus próprios cidadãos sob o pretexto de suspeita de cumplicidade com o inimigo (idem, *ibidem*).

Portanto, explica Comblin, uma vez que a Doutrina da Segurança Nacional parte do princípio de uma guerra permanente, “a distinção entre o exército e a polícia desaparece (...) E a polícia parece-se cada vez mais com um exército: o mesmo armamento, a mesma instrução, o mesmo método”. (idem, p. 221).

De todo modo, é importante lembrar e ressaltar que o Departamento de Polícia Federal (DPF) foi estabelecido em substituição ao Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP), através do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. E pouco tempo depois, em 13 de março de 1967, foi editado o Decreto-lei nº 314/67, também conhecido como Lei de Segurança Nacional<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup>Essa nova lei de Segurança Nacional trouxe em seu texto reflexos da extremada bipolaridade da Guerra Fria, mas ao mesmo tempo, instrumentava o regime político autoritário vigente de meios para a consolidação de poder, minguando possibilidades de contestação política. O Decreto-lei nº 314/67 tinha como premissas os seguintes dispositivos: “Art. 2º A segurança nacional é a garantia da

Logo, aquela doutrina, outrora gestada pela Escola Superior de Guerra, era então legitimada por um ato normativo oficial do Estado, a Lei de Segurança Nacional, e passaria a incorporar a moral institucional e os procedimentos rotineiros da Polícia Federal, que àquela época, funcionava como um dos braços de repressão do regime político de exceção instalado.

E nesse contexto, anotam Rocha e Jung, é crível entender que, sobre uma das missões institucionais mais simbólicas para a Polícia Federal brasileira, o papel de controlar as fronteiras nacionais, tinha como primordial objetivo “separar as fronteiras ideológicas da dicotomia capitalismo/comunismo, representada, respectivamente, pelos militares e os opositores, em armas”. (2014, p. 87).

E desse modo, jungido à ótica da Doutrina da Segurança Nacional, a abrangência nacional da competência da Polícia Federal possibilitava uma margem de manobra para as ações de manutenção do *status quo* do regime ditatorial militar, seja no sentido de prevenção de atividades consideradas subversivas, quanto na finalidade de repreender qualquer manifestação de descontentamento ao governo. Por isso, segundo a acertada análise de Rocha e Jung, “a junção do decreto-lei, que servia de suporte à repressão social, com a substituição da DFSP para a DPF, formou o aparato ideal de controle almejado pelos militares”. (idem, ibidem).

#### 1.1.1.2 A Academia Nacional de Polícia

Através do Boletim Interno nº 216 de 31 de dezembro de 1960, o então dirigente do Departamento Federal de Segurança Pública, General Osmar Soares Dutra, publicou documento constitutivo de instituição voltada à formação e ao treinamento policial daquele órgão.

---

consecução dos objetivos nacionais contra antagonismos, tanto internos como externos. Art. 3º A segurança nacional compreende, essencialmente, medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva. § 1º A segurança interna, integrada na segurança nacional, diz respeito às ameaças ou pressões antagônicas, de qualquer origem, forma ou natureza, que se manifestem ou produzam efeito no âmbito interno do país”. O Decreto-lei nº 314/67 foi posteriormente substituído pelo Decreto-lei nº 898/69, cujo conteúdo era ainda mais repressor que o anterior texto legal.



De efeito, a recém-criada e denominada “Academia de Polícia” teve como seus primeiros gestores dois oficiais militares, quais sejam, o Tenente-Coronel Welt Durães Ribeiro e o Major Gastão Barbosa Fernandes, respectivamente, Diretor Geral e Diretor de Ensino<sup>18</sup> da nascente Academia de Polícia.

Apenas com a edição da Lei nº 4.483/64, de 20 de novembro de 1964, ou seja, através do documento legal que reestruturou a Polícia Federal, a então Academia de Polícia do Departamento Federal de Segurança Pública passou a ser denominada “Academia Nacional de Polícia”, também conhecida pela abreviatura ANP.

Importante registrar que, conforme constam nos arquivos do sistema interno da Academia Nacional de Polícia<sup>19</sup>, em que pese ter sido concebida como instituição de formação de servidores civis, vários foram os oficiais militares que ocuparam a função de Diretor da ANP. Ao longo de sua existência, ocuparam tal posto os seguintes militares: o General José Luiz Lopes da Silva (1963/1964), o General Clodomiro Fortes Flores (1969), o Coronel Walter Milton de Aranha Oliveira (1970/1971), o Capitão Clemente José Monteiro Filho (1974/1977), e por último, o Coronel José Brant Teixeira (1994/1995).

Por conseguinte, como efeitos de uma formação e capacitação profissional essencialmente militarizada, como é a que tem sido conferida pela Academia Nacional de Polícia, cujas diretrizes e valores perseguidos são vinculados a um contexto de confronto permanente ou contingente, são perceptíveis a ausência de um perfil humanista no quadro de pessoal da Polícia Federal<sup>20</sup>. Ou seja, sendo ainda valorizado

---

<sup>18</sup> Informações disponíveis no endereço eletrônico <<http://www.pf.gov.br/anp/institucional/historia>>. Acesso em: 01/06/2016.

<sup>19</sup> Informações disponíveis no endereço eletrônico <<http://www.pf.gov.br/anp/institucional/direcao/ex-diretores>>. Acesso em: 01/06/2016.

<sup>20</sup> No Plano de Ensino da Academia de Polícia para o ano de 1969, publicado no Boletim de Serviço nº 25, de 3 de março de 1969, para o curso de formação profissional para o cargo de Inspetor de Polícia Federal, foram previstas 50 horas/aula para a disciplina de “Segurança Nacional”, 30 horas/aula para o tópico “Ordem Política e Social”, 30 horas/aula para “Técnica de Interrogatório” e 15 horas/aula para o assunto “Censura de Diversões Públicas”. Nesse plano de ensino, não foi previsto nenhum conteúdo relacionado a Direitos Humanos. Documento disponível no sistema interno da Polícia Federal, no endereço eletrônico: <<http://bdpol.dpf.gov.br/jspui/handle/123456789/7822>>. Acesso em: 10 de julho de 2016. ANEXO 3.

e aplicado um modelo de formação de lógica beligerante na Academia Nacional de Polícia, o paradigma profissional-policial ali forjado obstaculizaria um sustentáculo para a assimilação de valores “mais afinados com o provimento da segurança pública com respeito à cidadania” (PONCIONI, 2013, p.52).

Aliás, bem observa Poncioni que, na polícia brasileira como um todo, persistiriam ainda a formação, treinamento e execução do trabalho policial “fundamentalmente como “combate ao crime”, empregando-se frequentemente o uso intensivo de táticas e procedimentos de “guerra” nas práticas policiais para o “combate ao crime”. (idem, p. 53).

Por exemplo, nos cursos de formação profissional a que todos os policiais federais são submetidos, realizados na Academia Nacional de Polícia, é ministrada a disciplina “Valores da Polícia Federal”. Conforme a justificativa apresentada no material didático<sup>21</sup> utilizado para a formação dos futuros policiais federais, “o culto à tradição forma o sentimento de devoção às instituições, tornando-as inabaláveis e indestrutíveis” (2007, p. 57), e por isso, teria o Departamento de Polícia Federal e a Academia Nacional de Polícia vislumbrado a importância de serem enaltecidos e cultuados aqueles valores considerados como pertencentes à sua tradição, “cuja manifestação, interna ou externa, demonstra uma profissão de fé, compromisso e orgulho de pertencer à Instituição”. (idem, ibidem)

De outra parte, desde a publicação da Portaria nº 788/83-GAB/DG, através do Boletim de Serviço nº 241, de 23 de dezembro de 1983, foi oficializado o chamado Hino do DPF. Com letra de autoria de Eugênio Lapagesse, e música de Natanael Vianna de Aguiar, trata-se de hino institucional ministrado e entoado durante o curso de formação profissional na Academia Nacional de Polícia<sup>22</sup>. De todo modo, uma vez que concebido sob forte influência da Guerra Fria e da Doutrina de Segurança Nacional, a letra do Hino do Departamento de Polícia Federal invoca um contexto de conflagração e de exaltação de um papel institucional de natureza beligerante. O hino

---

<sup>21</sup>Caderno didático da disciplina “Organização, atribuições e valores da Polícia Federal”, utilizado na Academia Nacional de Polícia, em Brasília, em 2007.

<sup>22</sup>Na apostila didática da ANP de 2007, é disposto que, juntamente com o hasteamento da bandeira, o hino do DPF deveria ser executado, no mínimo, treze vezes ao ano em cada unidade administrativa (p. 63).

possui o seguinte refrão: “Somos fortes na linha avançada, sem da luta os embates temer, que à chamada da pátria insultada, saberemos cumprir com o dever”. (ANP, 2007, 64).

Logo, estando ainda presente na Academia Nacional de Polícia a tônica simplificadora e enviesada da Segurança Nacional, seja por enunciados pedagógicos expressos ou simbólicos, tais fundamentos acarretariam em uma visão institucional no exercício do controle migratório, tendencialmente, de rejeição a uma abordagem que não fosse aquela alinhada a uma política social e econômica liberal<sup>23</sup> e essencialmente criminalizadora.

Portanto, a formação profissional vivenciada na Academia Nacional de Polícia ainda se submeteria à ideologia de combate presente e necessário, sofrendo alguma influência de resquícios da vetusta Doutrina de Segurança Nacional, onde são cultivados postulados que remetem ao estado de excepcionalidade, como o de uma guerra não declarada.

E assim, mesmo não possuindo uma produção científica relevante ou qualquer influência na elite intelectual civil ou militar, a Academia Nacional de Polícia e os seus colaboradores exerceriam a função de “intelectuais orgânicos”, tanto no papel de ideólogos, como na função de porta-voz de uma ideologia (GIANNASI, 2011, p. 33), submetendo todo o corpo funcional da Polícia Federal, do curso de ingresso à carreira aos treinamentos pré-requisitos para ascensão profissional, a uma cultura institucional refratária a um ideal integrativo e concretizador de direitos humanos.

Desse modo, a capacitação de recursos humanos sob tal viés, no âmbito da esfera de competência do Departamento de Polícia Federal, apresentar-se-ia como construtora de um quadro de pessoal provido de uma postura antitética às formas democráticas de mediação e convivência política, mas zelosa por um embate de natureza beligerante.

---

<sup>23</sup>Para Zaffaroni, em toda a América Latina, a Doutrina da Segurança Nacional era difundida de forma superficial e simplista, através de manuais esquematizados, os quais partiam de “uma premissa comum com o trotskismo: a alucinação de uma guerra permanente, travada entre a União Soviética e o Ocidente, em que cada golpe em zona de influência alheia seria uma batalha”. (2007, p. 146).

## 1.2 As funções de controle migratório exercidas pela Polícia Federal

O amplo plexo de atribuições a encargo do Departamento de Polícia Federal não está estabelecido em documento legal único. Pelo contrário, sendo responsabilidade da União Federal definir a competência legal da Polícia Federal<sup>24</sup>, conforme as questões políticas de conveniência e oportunidade em tela, diferentes funções públicas foram atribuídas a esse órgão, ao longo do tempo, através de instrumentos normativos distintos e esparsos.

Em 11 de fevereiro de 2016, a Presidência da República editou o Decreto nº 8.668, onde nele foram previstas várias atribuições sob incumbência do Departamento de Polícia Federal. A rigor, não houve nenhuma inovação da competência que já era exercitada por essa instituição, mas antes de tudo, buscou-se uma esquematização, em um único documento legal, das diversas funções de responsabilidade da Polícia Federal brasileira.

Sem embargo, no artigo 37 e dispositivos seguintes do Decreto nº 8.668/2016, asseverou-se que cabe à Polícia Federal o exercício de várias funções não relacionadas estritamente com as atribuições investigativas tradicionais de segurança pública, mas, também estabelece esse documento que ela é imbuída do dever de realizar as funções de “controle migratório e outras de polícia administrativa<sup>25</sup>”.

Em relação à categoria “polícia administrativa”, deve essa terminologia ser entendida como a “competência para disciplinar o exercício da autonomia privada para a realização de direitos fundamentais e da democracia, segundo os princípios da legalidade e da proporcionalidade” (JUSTEN FILHO, 2012, p. 553). Ou seja, tratar-se-

---

<sup>24</sup>A Constituição da República Federativa do Brasil dispõe: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...)XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais”.

<sup>25</sup>Nos estudos de Direito Público, o conceito de “polícia administrativa”, apesar do vocábulo “polícia”, não está adstrito à atuação repressiva do Poder Público ante a condutas tidas como criminosas. Numa acepção ampla, explica Marçal Justen Filho, “alude-se a poder de polícia administrativa para indicar o conjunto de competências desenvolvidas pela autoridade estatal em nível infralegal, mediante providências destinadas a dar concretude a valores, princípios e regras consagrados em normas constitucionais e legais” (idem, p. 553). No conceito clássico de Celso Antônio Bandeira de Mello, polícia administrativa é “a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (“non facere”) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo”. (2013, p. 853)

ia o encargo de “polícia administrativa” tarefa diversa da tradicional persecução policial de indivíduos violadores da ordem legal vigente.

Portanto, as outras funções afins exercidas pela Polícia Federal relacionadas com o controle migratório, *e. g.*, o registro de estrangeiros, identificação civil e emissão de documentos, possuiriam a mesma natureza das atribuições de “polícia administrativa”.

A Portaria do Ministério da Justiça nº 490, de 25 de abril de 2016, cujo teor diz respeito ao regimento interno do Departamento de Polícia Federal, em seu artigo 1º, estabeleceu que a Polícia Federal “tem por finalidade exercer as competências previstas no § 1º do art. 144 da Constituição Federal e demais dispositivos legais e regulamentares pertinentes”. Ao cabo desse documento legal, é disposto o seguinte: “Art. 56. Além das competências e atribuições estabelecidas neste Regimento Interno, outras poderão ser cometidas às unidades e aos seus respectivos dirigentes, com o propósito de cumprir os objetivos finalísticos da Polícia Federal.”

Desse modo, tanto o Decreto da Presidência da República nº 8.668/2016, quanto a Portaria do Ministério da Justiça nº 490/2016, foram categóricos na previsão da possibilidade de outros instrumentos normativos disporem e regularem sobre diversas outras atribuições sob responsabilidade da Polícia Federal, inclusive, ampliando as funções acerca do controle migratório que por ela é executado.

Por outro lado, continua em pleno vigor o Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981, cuja finalidade foi regulamentar o chamado Estatuto do Estrangeiro, ou Lei nº 6.815<sup>26</sup> de 19 de agosto de 1980. E através do Decreto nº 86.715/81, foram conferidos poderes expressos ao Departamento de Polícia Federal no que se refere ao controle migratório e outras atividades a ele relacionadas.

É relevante ressaltar que, conforme comandos expressos nos artigos 36 e 38 do Decreto nº 86.715/81, estão dispostas as atribuições da Polícia Federal de fiscalização e impedimento de estrangeiros que ingressem em território nacional.

---

<sup>26</sup>Forjada em uma conjuntura política ditatorial, a Lei nº 6.815/80 possui diversos comandos de essência autoritária, cuja aplicação exige cautela ante o contexto democrático-constitucional atual e em vista dos compromissos firmados em processos de integração. Por exemplo, considerando os acordos firmados pelo Estado brasileiro no âmbito do Mercosul, o artigo 2º da Lei nº 6.815/80 deve ser interpretado subsidiariamente ou, em alguns casos, deve ser desconsiderado. Sua redação é a seguinte: “Artigo 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional”.

Sobre a obrigatoriedade de registro<sup>27</sup> dos cidadãos estrangeiros admitidos na condição de permanente, temporário, ou de asilado, o artigo 58 do Decreto nº 86.715/81 dispõe que “é obrigado a registrar-se no Departamento de Polícia Federal, dentro dos trinta dias seguintes à entrada ou à concessão do asilo e a identificar-se pelo sistema datiloscópico, observado o disposto neste Regulamento”.

Igualmente, foram atribuídas ao Departamento de Polícia Federal prerrogativas referentes a retirada compulsória de estrangeiros<sup>28</sup> e o poder de cancelar o registro do estrangeiro no país, conforme as hipóteses específicas do artigo 85. Em relação aos pedidos de naturalização brasileira formulados por estrangeiros, o parágrafo 3º do artigo 125 do Decreto nº 86.715/81 irrogou à Polícia Federal relevante prerrogativa de investigar o requerente do pedido de naturalização, e também, de opinar sobre a conveniência do deferimento da naturalização solicitada.

Ainda, a Portaria nº 4 do Ministério da Justiça, de 7 de janeiro de 2015, conferiu importantes funções à Polícia Federal a respeito de direitos de cidadãos estrangeiros, notadamente disciplinando questões de permanência e residência dos nacionais dos países partes do Mercosul, Bolívia e Chile. Ademais, a referida Portaria atribuiu competência ao Departamento de Polícia Federal<sup>29</sup> em emitir a carteira de identidade para cidadãos estrangeiros.

---

<sup>27</sup>O Decreto nº 86.715/81 também se preocupou com os cidadãos estrangeiros de países limítrofes, residentes de zonas fronteiriças. De efeito, previu-se um tratamento especial para o estrangeiro inserido nessa situação, inclusive com a possibilidade de fruição de certos direitos, cabendo à Polícia Federal o devido registro, desde que atendido o requisito de “segurança nacional”. *In verbis*: “Artigo 62. O estrangeiro, natural de país limítrofe, domiciliado em localidade contígua ao território nacional, cuja entrada haja sido permitida mediante a apresentação de carteira de identidade e que pretenda exercer atividade remunerada ou freqüentar estabelecimento de ensino em município fronteiriço ao local de sua residência, respeitados os interesses da segurança nacional, será cadastrado pelo Departamento de Polícia Federal e receberá documento especial que o identifique e caracterize sua condição”.

<sup>28</sup>Em casos de entrada ou permanência irregular no território nacional, a Polícia Federal promoverá o processamento e a retirada do estrangeiro. Conforme prevê o artigo 98 do Decreto nº 86.715/81, “Nos casos de entrada ou estada irregular, o estrangeiro, notificado pelo Departamento de Polícia Federal, deverá retirar-se do território nacional”.

<sup>29</sup>A Portaria nº 4/2015 do Ministério da Justiça atribui várias atribuições administrativas unicamente à Polícia Federal. Nesse documento normativo, ficou estabelecido: “Art. 2º Ficam garantidos aos estrangeiros o direito de permanência, a prorrogação do prazo de estada e as transformações de visto e de residência de que trata o art. 1º, com o conseqüente recebimento de carteira de identidade, a ser emitida pelo Departamento de Polícia Federal - DPF, desde que sejam apresentados os documentos previstos no Anexo.

§ 1º Ao requerer o direito de permanência, a prorrogação do prazo de estada ou as transformações de visto previstas no art. 1º, e o recebimento de carteira de identidade, o estrangeiro receberá protocolo da solicitação correspondente, com validade migratória até a decisão final sobre o pedido.

§ 2º Caso a documentação apresentada esteja em conformidade ao disposto nesta Portaria, o DPF efetuará o registro e confeccionará a carteira de identidade do estrangeiro.

### 1.2.1 A segurança pública como missão da Polícia Federal

Além das atribuições referentes ao registro de estrangeiros, emissão de passaportes e demais atividades vinculadas ao controle migratório, é inegavelmente marcante o secular fim securitizador conferido ao Departamento de Polícia Federal.

Em que pese ter sido instrumentalizada como órgão de repressão política no passado, de acordo com a vigente arquitetura constitucional nacional<sup>30</sup>, a Polícia Federal do Brasil foi concebida como uma das principais instituições encarregadas pela segurança pública da nação. Atualmente, por determinação constitucional, a Polícia Federal tem a sua atuação norteadada para preservar a ordem pública, a incolumidade das pessoas e o patrimônio.

No entanto, a função securitária desse órgão policial não se resume a um papel de estabilizador, repressor ou pacificador, das manifestações de insatisfação coletiva ou entreveros sociais. Por muito tempo, a noção de segurança pública foi compreendida conforme um viés ortodoxo de manutenção do *status quo*, cujo fim último seria a fria obediência pela população às regras de conduta vigentes com vistas à consolidação da pacificação social.

Desse modo, sendo a “preservação da ordem pública” tarefa das instituições policiais como um todo, não seria adequado remeter a sua definição a reflexões conservadoras e usualmente formuladas em contextos autoritários. Pois, com a redemocratização política brasileira, exigiu-se um conseqüente giro conceitual e reflexivo em noções tradicionais como “ordem pública”, “segurança pública” ou “paz social”.

---

§ 3º O DPF notificará o estrangeiro no prazo de trinta dias a contar da data do protocolo de solicitação informando sobre a necessidade de:

I - retificação ou complementação dos documentos apresentados, no prazo de dez dias a contar do recebimento da notificação; ou

II - realização de outras diligências, pelo DPF, se for o caso”.

<sup>30</sup>O já citado artigo 144 da Constituição Federal brasileira traz a seguinte disposição: “Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal;”.

Logo, uma abordagem de “segurança pública” reduzida apenas a um modelo estatal disciplinador e penalizador de condutas tidas como proibidas apresentaria incompatibilidade ao regime político, tanto nacional como regional, ao menos em tese, garantidor dos direitos fundamentais e dos valores democráticos.

Sem embargo, para a visão ortodoxa, e de grande influência nas instituições policiais brasileiras como um todo, a “ordem pública” envolveria estritamente um “estado antidelitual, resultante da observância das normas penais, com ações policiais repressivas ou preventivas típicas, na limitação das liberdades individuais”. (MIRABETE, 1991, p.73).

E nessa vertente, a Polícia Federal tem formatado e mantido o significado tradicional de “segurança pública” como missão e objetivo a ser alcançado, de modo que sua essência repressiva não fosse questionada<sup>31</sup>. Pois, apresentando-se como garantidor e promotor da “ordem pública”, essa mesma instituição policial, em termos retóricos, demonstraria quais seriam os supostos fatores desestabilizadores dessa “paz social” da qual ela própria seria a garantidora.

E para tanto, utilizar-se-ia de um discurso de forte carga emotiva, em prol de uma hipotética defesa intransigente da segurança, da vida e da propriedade dos brasileiros, nos moldes da Doutrina da Segurança Nacional. Contudo, por consequência, perpetuariam na Polícia Federal brasileira aquelas predisposições ideológicas forjadas em contexto autoritário, de cunho isolacionista e avessas a uma aproximação com os demais países do Cone Sul.

Desse modo, com a utilização de discursos retóricos, e às vezes fabuladores (FARIA, 1988, p. 83), porém, travestidos de enunciados técnicos, a Polícia Federal brasileira ainda lograria a manutenção de sua hegemonia que fora outrora conquistada em regimes políticos de exceção. E com isso, a Polícia Federal teria

---

<sup>31</sup> Ao declarar que a sua missão institucional é “contribuir na manutenção da lei e da ordem”, a Polícia Federal traria em suas diretrizes tendência a refutar eventuais críticas e questionamentos das normas estatais vigentes. Disponível no endereço eletrônico:< [www.dpf.gov.br/institucional/missao-visao-e-valores](http://www.dpf.gov.br/institucional/missao-visao-e-valores)>. Acesso em: 01 agosto de 2016.



meios de alcançar uma unanimidade de hábitos e rotinas<sup>32</sup> no interior de sua estrutura, e ainda, angariar apoio popular para a continuidade de uma política estatal securitária prioritariamente repressiva e encarceradora.

No entanto, num Estado Democrático de Direito, como é o caso do Brasil e dos demais países membros do Mercosul, o objetivo fundamental institucionalmente consolidado a todo o aparato estatal visaria a efetivação da democracia e dos direitos humanos<sup>33</sup>.

Nesse contexto democrático e humanista, a conceituação de “segurança pública” na lavra de Luiz Eduardo Soares se diferenciaria das visões tradicionais ao tomar como assento um ambiente de vigência das liberdades democráticas fundamentais e uma convivência livre de um sentimento de temor. Para ele, a segurança pública abarcaria a “estabilização universalizada, no âmbito de uma sociedade em que vigora o Estado democrático de direito, de expectativas positivas a respeito das interações sociais –ou da sociabilidade, em todas as esferas da experiência individual” (2011, p. 83).

Ou seja, para Soares, a “segurança” demandaria um cenário de estabilidade e de convivência assegurada pela confiabilidade. Desse modo, para esse autor, estar-se-ia diante de um ambiente em que seria possível fruir os direitos constitucionais mais elementares do indivíduo, em particular, “daqueles que se relacionam mais imediatamente com a incolumidade física e moral, e à expectativa de sua continuidade ou extensão no tempo, reduzindo-se a incerteza e a imprevisibilidade, o medo e a desconfiança.” (idem, *ibidem*).

Dito isso, é possível extrair uma acepção de “segurança pública” mais ampla e compatível com uma sociedade possuidora de expressiva dívida social, e ao mesmo

---

<sup>32</sup> Apesar de Faria tecer as suas reflexões sobre o modelo liberal do Estado, suas análises são plenamente servíveis para explicar o funcionamento de instituições policiais, uma vez que imprescindíveis para a manutenção e reprodução daquele modelo. (idem, *ibidem*)

<sup>33</sup> O preâmbulo do Texto Constitucional do Brasil tem a seguinte redação: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”.

tempo, submetida a um regime político-democrático formalmente progressista e transformador.

Ou seja, no Estado brasileiro, e em conformidade à ordem regional sul-americana, o significado de “segurança pública” mostrar-se-ia mais adequado quando abrangesse a possibilidade do cidadão exercer suas escolhas existenciais, conforme uma ambiência de priorização da coesão social e solidariedade, de forma que lhe fosse garantida a fruição dos direitos tidos como os mais fundamentais à sociedade e a uma existência digna.

Por conseguinte, além das agressões físicas e psicológicas praticadas em face dos cidadãos, sejam elas perpetradas por outros particulares ou por agentes do Estado, lembra Pagliari que “as vulnerabilidades que ameaçam as democracias da região não podem ser desconsideradas na análise de segurança” (2008, p. 18).

Assim, o que está sendo afirmado é que a noção de segurança continua a englobar a proteção às integridades físicas e psicológicas das pessoas, à propriedade e a demais direitos correlatos. Todavia, no contexto sul-americano, componentes estruturais potencialmente causadores de disrupturas sociais, como é o caso da pobreza extrema, e a previsão de direitos constitucionais democráticos potencialmente transformadores, ampliariam e complementariam a abordagem securitária.

### 1.2.2 Um novo olhar sobre as questões de segurança: a proposta da Segurança Humana

O encerramento do conflito ideológico entre os blocos liderados pelas potências americana e soviética transformou o cenário que embasava as formulações de políticas de segurança e de relações internacionais. Assim, a ausência do sustentáculo político e ideológico concebido pela Guerra Fria colocou em xeque as

políticas de segurança, e demais reflexões teóricas, pautadas em lógicas como a “soberania nacional” ou “integridade territorial”<sup>34</sup>.

No entanto, em que pese o discurso liberal<sup>35</sup> de que uma nova ordem econômica e política mundial desprovida de atritos ideológicos seria benéfica ao desenvolvimento humano, percebeu-se que, sobretudo em países subdesenvolvidos, o bem-estar da pessoa ainda era uma realidade não alcançada. E ainda, vislumbrou-se que a lógica militarista assentada numa abordagem realista<sup>36</sup>, até então teorizada e aplicada, era inadequada e insuficiente ante a complexidade de riscos que ameaçavam uma existência digna do ser humano.

Tradicional e historicamente, a preocupação da segurança estatal esteve focada na capacidade de neutralizar ameaças notadamente militares a um determinado território nacional, ato esse que sempre foi visto como atentado contundente à soberania estatal. Sob essa percepção, “cada um procura salvaguardar seus próprios interesses, proteger suas fronteiras, seus domínios e fortalecer-se o mais possível”. (MIYAMOTO, 2002, p. 61).

De efeito, novas abordagens de segurança acarretaram por englobar aspectos que não eram tradicionalmente levados em conta sobre o tema. Ou seja, vislumbrou-se igualmente como ameaças assuntos relacionados às questões de saúde, meio ambiente, e outros aspectos políticos e sócio-econômicos (PAGLIARI, 2008, p. 15).

Em 1994, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, na apresentação do Relatório de Desenvolvimento Humano, trouxe para o debate internacional novas questões e diferentes abordagens relevantes para o

---

<sup>34</sup>Moreira Neto relembra que os períodos autoritários vivenciados no Brasil descuraram das áreas mais básicas que poderiam proporcionar um mínimo de “segurança social” aos cidadãos. Para ele, o poder arbitrário preferiu concentrar os esforços no econômico, tornando-se “um rico empresário num pobre País”, onde, “esperando solucionar problemas que lhe pareciam ser de segurança nacional, terminou por criar e agravar imensos problemas de segurança pública”. (1991, p. 138).

<sup>35</sup> Lembra Cepik que “a abordagem liberal do conceito de segurança nacional tende a afirmar precipitadamente que os estados são inseguros porque – e apenas na medida em que – suas instituições governamentais são autoritárias” (2001, p. 13).

<sup>36</sup>Nesse contexto, um cenário seguro seria aquele em que o objeto primordial de seu estudo, a entidade “Estado”, não fosse destinatário de ameaças à sua existência ou à sua soberania. Por isso, explica Aravena, “la seguridad estatal corresponde a la seguridad clásica, a los aspectos vinculados primordialmente con la soberanía y los temas de fronteras. El peso de las fuerzas militares y su balance, así como los conceptos asociados a la disuasión y la defensa se ubican en este nivel.”(2002, p. 18).

desenvolvimento humano, dentre as quais, uma perspectiva distinta em relação às questões de segurança, conhecida como “Human Security”.

A proposta desse órgão das Nações Unidas parte da premissa de que, com o fim da guerra fria e a emergência de um contexto globalizado onde a abertura das economias nacionais transmutou as relações interestatais, as concepções tradicionais de segurança internacional, e a sua consequente resolução de conflitos, principalmente, no que se refere a conflito entre Estados e ameaças a fronteiras de um país, tornaram-se incompatíveis a uma conjuntura de complexidade, fragmentação e interdependência entre as nações.

Ou seja, tendo em vista que a conjuntura política mundial caminhava para a ampliação de regimes democráticos e para uma diminuição de gastos militares (1994, p. 5), questões de segurança deveriam estar menos centradas em assuntos relacionados à nação-estado e na defesa de seu território, e mais focadas no indivíduo humano. Ainda, segundo essa proposta, a proteção da segurança necessitaria de um câmbio do instrumental belicista tradicional, substituindo-o pelo uso de meios sustentáveis relacionados ao desenvolvimento humano.

Além do mais, a interdependência e a interconexão entre os países requisitaria um envolvimento de todas as nações quando presente uma ameaça à Segurança Humana, afinal, vários desses riscos, potencialmente, transcenderiam as fronteiras nacionais, alcançando um caráter transnacional, o que requisitaria uma resposta global. Ademais, preocupou-se com a efetividade de um sistema de proteção, a partir de aspectos de proteção forçosamente preventivos, de forma a evitar que as ameaças se concretizassem<sup>37</sup>.

Sob tal vertente, o PNUD sistematizou que o conceito Segurança Humana abarcaria características como a universalidade, a interdependência, a prevenção e o foco na pessoa humana<sup>38</sup>. Também, a preocupação do PNUD não foi apenas com a existência física da pessoa, mas, essencialmente, que o ser humano tivesse uma vida digna, onde a solidariedade estivesse presente entre as pessoas e na sociedade global, e que o indivíduo fosse capaz de, livremente, exercitar as suas escolhas

---

<sup>37</sup> PNUD, 1994, p. 3.

<sup>38</sup> Idem, p. 22.

existenciais, de forma que estivessem sempre presentes igualdade de oportunidades e possibilidades de expansão das capacidades humanas<sup>39</sup>.

O PNUD elencou sete ameaças à Segurança Humana que considerava mais relevantes, as quais estão relacionadas às seguintes categorias: econômica, alimentar, saúde, ambiental, pessoal, comunitária e política<sup>40</sup>. De efeito, a proteção a essas diversas esferas de ameaças à Segurança Humana seria uma condição necessária ao almejado desenvolvimento<sup>41</sup> buscado pelo PNUD.

Diversas têm sido as críticas em relação às definições de ameaças à Segurança Humana, sejam elas em relação àquelas formuladas pelo PNUD, quanto em relação àquelas constantes em políticas nacionais securitizadoras formuladas por países como Noruega, Canadá e Japão. Afinal, em virtude da suposta ambiguidade e amplitude daquilo que se entende como ameaça à segurança humana, Roland Paris, dentre outros autores, vê que não há o que não possa ser rotulado como tal<sup>42</sup>.

Preocupado com a extensão e a complexidade da maioria das possíveis ameaças à segurança humana, Cepik<sup>43</sup> assevera que procedimentos políticos institucionalizados de “securitização” poderiam evitar respostas governamentais desproporcionais a eventuais ameaças, e, nessa linha de raciocínio, esse autor defende uma valorização da percepção que têm os atores políticos em relação a uma potencial ameaça.

No entanto, um dos aspectos das ameaças à Segurança Humana é, além da preocupação em relação a riscos que certas pessoas estão submetidas, dar especial atenção a indivíduos que, em face de sua situação de exclusão, comumente, são desprovidos de voz política, sendo, portanto, marginalizados dos canais políticos institucionalizados. Por isso, defende Owen<sup>44</sup>, esse caráter extensivo na discussão das ameaças à Segurança Humana traria uma melhor visão da vulnerabilidade a que

---

<sup>39</sup> Conforme o Relatório do PNUD, os principais componentes da Segurança Humana são os conhecidos “freedom from fear” e “freedom from want” (Ibidem, p. 24).

<sup>40</sup>Ibidem, p. 24/25.

<sup>41</sup>Na visão de Mary Kaldor, “at that time, the main concern was to make sure that the peace dividend expected from the end of the Cold War would be devoted to development. The aim of the 1994 Human Development Report was to use the concept of security to emphasize the urgency of development” (2012, p. 4).

<sup>42</sup>Diz Paris que “virtually any kind of unexpected or irregular discomfort could conceivably constitute a threat to one’s human security” (2001, p. 89).

<sup>43</sup> 2001, p. 18.

<sup>44</sup> 2004, p. 377

determinados indivíduos estão imersos, otimizando a identificação dos perigos relevantes para uma existência digna dos mesmos.

Outro ponto relevante daquilo que a Segurança Humana busca proteger, diz respeito aos possíveis atentados à esfera de livre escolha do projeto de vida de cada indivíduo, ou seja, além da existência material da pessoa, igualmente, preocupar-se-ia que a todos os seres humanos, indistintamente, fosse garantida uma vida livre de coação ou constrangimentos. Nessa linha de raciocínio, a tendência é que as ameaças fossem compreendidas como presentes em uma forma combinada de riscos<sup>45</sup>.

As sete categorias principais de ameaças à Segurança Humana listadas no relatório do PNUD <sup>46</sup> não impedem que os estudos teóricos de Segurança Internacional desenvolvam uma conceituação própria sobre tal tema. Também, partindo da proposta trazida pelo PNUD, é possível que esses mesmos estudos auxiliem em uma descrição mais precisa dos pontos essenciais que podem ser extraídos do relatório citado.

No entanto, o relatório do PNUD delineou os pontos nodais de quando estariam presentes as ameaças à Segurança Humana, pois, quando estabeleceu que a sua conceituação teria como base os postulados “freedom from fear” e “freedom from want” (1994, p. 24), daí, seria possível inferir que, qualquer atentado que comprometesse a vida humana e as suas manifestações legítimas exercidas para uma existência digna, neste caso, estar-se-ia perante uma afronta ao primeiro fundamento. Em relação à chamada liberdade a respeito das necessidades do indivíduo (freedom from want), tal proposição deveria ser vista no sentido de que os instrumentos asseguradores deveriam operar quando se inflingisse eventual mal à esfera dos direitos elementares do ser humano, de modo a excluí-lo ou marginalizá-lo do plano da cidadania, inserindo-o num quadro de ausências de meios básicos de subsistência e de vulnerabilidade profunda<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Segundo Mary Kaldor, essa complexidade na combinação dos riscos à pessoa estaria inter-relacionadas, mesmo que, aparentemente, instaladas em uma determinada localidade (2012, p. 5).

<sup>46</sup> Conforme já referido anteriormente, são as ameaças referentes às esferas econômica, alimentar, saúde, ambiental, pessoal, comunitária e política (PNUD, 1994, p. 24-25).

<sup>47</sup> Ernesto López lembra que as questões relacionadas ao chamado “freedom from want” remetem àquilo que era tratado pelo antigo conceito de seguridade social. Para ele, “la libertad respecto de la necesidad hace referencia a amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad, el desempleo, la

### 1.2.2.1 A “Segurança Humana” como embasamento teórico e político para a atuação da Polícia Federal

É importante ressaltar que os estudos teóricos e as formulações políticas acerca da Segurança Humana envolvem uma abertura cognitiva (KALDOR, 2012, p. 13), e, mais especificamente, tratam de uma mudança do pensamento enraizado secularmente nas estruturas tradicionais de segurança.

Conforme a lógica militar brasileira tradicional, e os seus reflexos na conformação do exercício do controle migratório realizado pela Polícia Federal, usualmente, a atividade do aparato de segurança seria fundada sob uma racionalidade bivalente, onde a complexidade e fragmentação social seriam reduzidas a uma relação conflituosa entre oponentes. E neste caso, um dos oponentes seria rotulado com a pecha de “inimigo”, o que, conseqüentemente, em termos de dignidade de tratamento e consideração, pressuporia a possibilidade de aniquilação daquele sujeito que assim fosse categorizado.

Assim, uma relevante contribuição trazida pela ideia de Segurança Humana foi justamente atribuir dignidade ao ser humano, indistintamente, fazendo com que o seu bem-estar fosse o fim maior buscado através do funcionamento do Estado-Nação, inclusive por seus organismos policiais, independentemente da nacionalidade dos cidadãos envolvidos ou outros atributos que eles ostentassem.

Com isso, é possível vislumbrar que um dos pressupostos da proposta da Segurança Humana é que todas as pessoas fossem consideradas de forma isonômica. E assim o sendo, superar-se-ia a tônica discriminatória e autoritária presente na Doutrina da Segurança Nacional que ainda norteia o exercício das atribuições da Polícia Federal brasileira, onde, o eventual suspeito que fosse considerado “ameaça à segurança nacional” teria suas garantias de cidadão relativizadas ou suprimidas.

---

exclusión social, la falta de oportunidades educativas o el deterioro en el plano de los derechos. Remite, en general, a todos aquellos problemas englobados por el viejo concepto de "seguridad social", así como a los referidos a la educación y a los derechos de las personas.” (2002, p. 379).

Afinal, as funções de controle migratório por parte do Departamento de Polícia Federal dar-se-iam indiscriminadamente, com fins de proteger qualquer indivíduo apenas pelo fato de sua condição humana. Ou seja, sob tal ótica, estariam abarcados por essa rede de proteção, igualmente, “os seres humanos periféricos, em qualquer parte do mundo, pressupondo a dignidade de ser igual na condição humana, e tornando-os objeto da segurança” (KUHLMANN, 2012, p. 222).

E tendo em vista o protagonismo da Polícia Federal no processo de integração mercosulino, uma reformulação conceitual da noção “segurança” desse órgão policial representaria um redirecionamento de suas estruturas operacionais e de inteligência para planos específicos de proteção a cidadãos do Bloco<sup>48</sup> Sul-Americano em situação de exclusão ou marginalização, com esforços voltados a garantir que tais indivíduos pudessem usufruir os direitos mais elementares da cidadania.

Contudo, de acordo com o paradigma tradicional das atribuições da Polícia Federal, inclusive para questões relacionadas ao controle migratório de cidadãos estrangeiros sul-americanos, sua atuação ainda seria pautada pelas óticas reducionistas da “defesa da soberania”<sup>49</sup>, da “segurança nacional” ou da “garantia da ordem pública”.

De efeito, a abordagem da “Segurança Humana” faria com que, no âmbito de competência da Polícia Federal, a vida humana digna fosse o seu objeto referencial, ou seja, ter-se-ia como eixo fundamental no exercício de suas atividades a característica de ser “people centred” (KALDOR, 2012, p. 10).

Mas para tanto, no que se refere à segurança pública e demais atividades exercidas pela Polícia Federal, necessitar-se-ia um redirecionamento cultural, de forma a transcender o padrão ideológico construído histórica e autoritariamente, não

---

<sup>48</sup>Uma vez que Segurança Humana pressupõe a promoção de cidadania a indivíduos marginalizados e imersos em situação de extrema vulnerabilidade, as soluções concertadas regionalmente, pensadas e decididas de forma compartilhada seriam um instrumento mais racional. E para tanto, lembrando a análise de Kuhlmann: “é visível a necessidade de que os países possam estruturar lógicas internas de segurança humana, apartando-se da lógica anterior, herdada da Guerra Fria, de segurança contra os cidadãos da América do Sul, abolindo o dissenso, e do desenvolvimento segundo uma ótica liberal instantânea, que o simples desenvolvimento teria condições de apaziguar o país” (2012, p. 232).

<sup>49</sup>Nesse ponto, a noção de soberania seria reinterpretada para uma acepção de dever estatal. Explica Fridé que “la soberania dejaría así de ser un derecho del Estado para convertirse en una responsabilidad, condicionada a que los Estados y sus gobiernos garanticen las necesidades básicas de sus ciudadanos” (2008, p. 06, apud OLIVEIRA, 2009, p. 76).



apenas na sua esfera intraorganizacional, mas também, pela lavra de outros “intelectuais orgânicos”. Ou seja, através de uma teia cultural-social complexa, envolvendo setores estratégicos da política e, também, da sociedade civil, como a imprensa (GIANNASI, 2011, p. 33), propiciou-se um encaminhamento moral dessa instituição policial para enfoques distantes da busca de uma valorização da cidadania e dos direitos humanos.

E com base nisso, qualquer tentativa de um reposicionamento ideológico institucional encontraria obstáculos situados também na esfera metaorganizacional dessa instituição policial. Pois, ao longo de sua história e desenvolvimento, todo o sustentáculo repressivo da Polícia Federal foi retroalimentado por amplos segmentos da comunicação social, e intermediados e propagados por influentes setores do Estado e da sociedade civil, de modo a formatar uma direção intelectual e moral eminentemente coercitiva, legitimando a vertente fiscalizadora, repressora e punitiva desse órgão policial.

Assim, essa organização cultural entusiasta de um recrudescimento da perseguição criminal a encargo da Polícia Federal seria idealizada e dinamizada por um encadeamento de atores, tanto estatais quanto não-estatais, mas que, servindo-se de um instrumental de propaganda e divulgação ampla, seria aceita social e politicamente (MONASTA, 2010. p. 20), quase de forma consensual, como o melhor modelo de funcionamento dessa instituição securitária.

Exemplificando, lembra Placha Sá (2013, p.102) que, em sondagem realizada no final dos anos 1990, a Polícia Federal estava posicionada em segundo lugar dentre as instituições públicas com maior credibilidade perante a população brasileira. Já em relação especificamente aos órgãos de segurança pública, pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA <sup>50</sup>, em 2010, apontou a Polícia Federal como a instituição securitária que inspira mais confiança perante a sociedade brasileira.

De modo que, muito da projeção e prestígio alcançados pela Polícia Federal foram construídos através de uma interconexão de interesses entre grupos políticos,

---

<sup>50</sup> Disponível no endereço eletrônico: <[http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario\\_v\\_-\\_percepcao\\_dos\\_brasileiros\\_sobre\\_policia\\_e\\_seguranca\\_publica1.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_v_-_percepcao_dos_brasileiros_sobre_policia_e_seguranca_publica1.pdf)>. Acesso em: 16 de julho de 2016.

empresariais, e sobretudo, nos anos após a redemocratização política, através de cobertura midiática espetaculosa e tendenciosa (SOARES, 2015, p. 101-103), possibilitando, perante o imaginário popular, ser vista como instituição paradigmática de combate à criminalidade.

E portanto, tendo a Polícia Federal, aliado aos meios de comunicação nacionais e formadores de opinião mais influentes, logrado forjar um modelo cultural de exponenciação da repressão policial como forma de solução de complexas distorções político-sociais, conforme demonstram as sondagens citadas, subsistiria um certo consenso popular conferindo sustentação e legitimação a esse paradigma persecutório vigente.

Por conseguinte, visto ainda ser incipiente uma intelectualidade orgânica pautada na abordagem da “segurança humana”, ainda perduraria por um bom tempo a ótica securitária tradicional aplicada pela Polícia Federal brasileira.

## **CAPITULO 2**

### **O MERCOSUL E A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS**

Quando da assinatura do Tratado de Assunção em 1991, o projeto de integração do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL foi concebido como um instrumento para uma melhor inserção internacional de países comercialmente menos competitivos. O ambiente econômico vivenciado por todos os países signatários do bloco sul-americano estava submetido a um cenário internacional de rápida transformação e concorrência, mudanças de paradigmas, e de formação e interconexões de espaços econômicos distintos.

Assim como é observado em outros ensejos de integração regional existentes na América Latina, o Mercosul tem abarcado gradualmente outras esferas além daquelas tradicionalmente focadas na otimização das relações comerciais entre agentes de diferentes países e no aumento de suas respectivas capacidades produtivas.

Em que pese o objetivo de livre comércio ter imperado nos anos 1990, hodiernamente, as áreas alcançadas pela proposta integracionista do Mercado Comum do Sul transcenderam o mero espectro mercantilista, e avançaram para um ideal em que valores outros, como a tolerância, a solidariedade, a cooperação e a busca por uma existência digna de todos, têm figurado como norte a este projeto regional.

No entanto, mesmo que em sua gênese o Mercosul tenha sido impulsionado por objetivos motivados pelo viés econômico-produtivo-financeiro, a mudança das agendas políticas dos governos nos seus países membros acarretou em acordos regionais que introduziram novas normas fundamentais vigentes no Mercosul e diferentes valores condutores desse processo integracionista. Assim sendo, ao menos formal e retoricamente, transcendeu-se aquele enfoque originalmente comercialista,

para, hodiernamente, propugnar-se um projeto regional com vistas a uma convergência de sociedades nacionais pautadas pela ética da solidariedade<sup>51</sup>.

Logo, é possível verificar que a arquitetura institucional do Mercosul não foi forjada para atender apenas à esfera mercantilista, através da promoção de estratégias para aferir vantagens num cenário de livre comércio, cujo objetivo a ser atendido fosse tão somente o desenvolvimento ou o crescimento econômico. Ao contrário, acordos políticos transformados em instrumentos normativos que regem o seu funcionamento preconizam a realização de valores outros que não aqueles referentes somente à produtividade industrial ou à competição mercantil. Ou seja, foi consolidado no âmago do Mercosul a construção e a efetivação de um espaço de cooperação e interação, onde seriam imperativas, além da solidariedade, a defesa e a concretização dos direitos humanos fundamentais.

No entanto, conforme ressaltado anteriormente, objetivos como a solidariedade, a identidade comum ou a construção de uma comunidade fraterna, estão apenas estabelecidos no plano das idealizações do Mercosul, e não naquele referente às suas realizações concretas. Assim, pelo menos até o momento presente, percebe-se uma considerável divergência entre o ideal formalizado, e retoricamente apregoado pelas lideranças políticas da região, e as ações efetivamente concretizadas no bloco. De efeito, ante essa relevante intersecção entre os desejos apenas declarados e os feitos alcançados no Mercosul, torna compreensível a análise formulada por Malamud, o qual, diante desse quadro, concluiu ser a integração do Cone Sul digna do epíteto “integração-ficção”. (2007, p. 25).

Todavia, a arquitetura institucional do Mercosul valoriza as estruturas e a soberania dos Estados membros. Desse modo, uma efetiva implementação dos acordos regionais mercosulinos não prescindiria de uma atuação concreta da

---

<sup>51</sup>Para Alessandro Candeas, no contexto sul-americano, “a cooperação regional com vistas à integração não constituiu somente um imperativo econômico e político, mas também pretende realizar um “projeto civilizatório”. (2010, p. 133). Nessa linha, portanto, o objetivo de ser alcançada uma integração social estaria à frente das etapas de integração econômica concebidas pelas clássicas lições de Bela Balassa. Aliás, o magistério de Balassa trazia a esfera econômica como cerne, ou seja, mesmo questões de integração social eram tidas como acessórias ao intuito de ser atingida uma integração econômica (1961, p. 6).

organização administrativa de cada país membro. E no Brasil, está a encargo do Departamento de Polícia Federal exercer funções pertinentes ao controle migratório e, conseqüentemente, à livre circulação dos nacionais oriundos de países pertencentes ao Mercosul.

E em face das diversas políticas regionais adequadas à realização do ideário oficialmente vigente do Mercosul, observa-se que a livre circulação de pessoas entre os países envolvidos nesse projeto de união e cooperação política, econômica, social e cultural, dentre outros, mostrar-se-ia como instrumento de relevância à implementação efetiva de medidas visando a integração multidimensional dos países que formam esse bloco. Pois, além da assaz lembrada disseminação da tecnologia e da ciência trazida pela mobilidade territorial de mão-de-obra especializada, a livre circulação de pessoas fomentaria o intercâmbio sócio-cultural e, ao menos em tese, viabilizaria o compartilhamento de experiências e proporcionaria uma maior aproximação entre cidadãos social e politicamente distanciados, favorecendo, conseqüentemente, que fosse atingido o ideal de construção de uma comunidade sul-americana.

Portanto, compreendida em nível regional a importância de uma circulação livre daqueles indivíduos que compõem o Bloco do Cone Sul, em nível nacional, políticas concretas em relação a essa aspiração ficariam dependentes da atuação da burocracia brasileira. Ou seja, no Brasil, caberia ao Departamento de Polícia Federal viabilizar aquilo que no plano mercosulino foi exponenciado como instrumento fundamental para consecução de um ideal integrativo.

## 2.1 Os fundamentos políticos para a formação e o funcionamento do Mercosul

A redemocratização<sup>52</sup> vivenciada pela Argentina e pelo Brasil, nos anos 1980, impulsionou uma política externa de superação de rivalidades históricas, e

---

<sup>52</sup>Sobre a relevância dos esforços empreendidos pelos governos argentino e brasileiro para que fosse viabilizado o Mercosul, Diogo de Figueiredo Moreira Neto explica que, em virtude do ambiente de reabertura política que era vivenciado no Brasil e Argentina, “depois que se livraram dos respectivos regimes autocráticos, se sentiram estimulados para dilatar seus esforços econômicos e firmaram um

proporcionou aos governos dos Presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney a elaboração de um projeto conjunto de integração de unidades produtivas (CANDEAS, 2010, p. 221) dos respectivos países. Então, com a derrocada dos regimes militares nesses dois países, oportunizou-se a idealização da construção de uma região de cooperação, mesmo que, nesse espaço de interação, fossem ausentes as condições de interdependência econômica (SOARES DE LIMA, 2006, p. 8).

Além do mais, a conjuntura econômico-social enfrentada por esses dois países nesse período, caracterizada por um esgotamento do modelo de desenvolvimento pautado em estratégias protecionistas (MALLMANN, 2013, p. 76), demandou alternativa inovadora à política externa. Essa referida reaproximação entre Brasil e Argentina pode ser entendida, conforme as lições de Raúl Bernal-Meza, como o princípio sustentador do Mercosul (2013, p. 5).

Logo, na esteira da criação de sucessivos blocos econômicos para uma eficaz inserção na economia mundial, em um contexto de pós-Guerra Fria e emergência da transnacionalização dos mercados, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, em 26 de março de 1991, firmaram o denominado Tratado de Assunção, criando o Mercado Comum do Sul - MERCOSUL.

Criado originalmente como um bloco comercial, conforme exposto anteriormente, a emergência do Mercosul não foi impulsionada por uma demanda coletiva dos agentes econômicos protagonistas das trocas intra-regionais, mas sim, deveu-se a implementação desse projeto de integração à vontade política dos respectivos governos nacionais envolvidos (MALAMUD, 2008, p. 116).

Da leitura do preâmbulo do Tratado de Assunção<sup>53</sup>, denota-se a clara preocupação dos países participantes acerca da necessidade de união de esforços,

---

protocolo de objetivos limitados até o ano 2000 (Alfonsín-Sarney) que, mesmo sem mencionar um mercado comum, é tido como base do Tratado de Assunção, que não teria amadurecido tão rapidamente sem essa iniciativa” (1995, p. 215).

<sup>53</sup>Dispõe o preâmbulo do Tratado de Assunção o seguinte:

“Considerando que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social;

Entendendo que esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a

através de processos de integração, para se posicionar frente a um ambiente econômico de ampla liberdade comercial e submetido a políticas pautadas pelo viés neoliberal<sup>54</sup>. Pois, os governos que então ocupavam o poder, sobretudo as presidências do Brasil e da Argentina, possuíam clara visão favorável à globalização econômica, propugnando, de efeito, um processo de integração mais voltado ao chamado “regionalismo aberto”<sup>55</sup>.

Na ótica da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL<sup>56</sup>, o objetivo buscado com o regionalismo aberto “es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que las complementen” (1994, p. 7). Destarte, como era vivenciado um momento de transnacionalização dos mercados, essa ideia expressava “um regionalismo não exclusivo, isto é, uma modalidade de integração regional que seria

---

coordenação de políticas macroeconômicas e a complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio;

Tendo em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países;

Expressando que este processo de integração constitui uma resposta adequada a tais acontecimentos”.

<sup>54</sup>Para Gabriel Wolf, partindo da leitura do “Considerando” do Tratado de Assunção, entende esse autor o seguinte: “definitivamente resulta adecuado entender a este bloque regional como una herramienta de cooperación regional orientada a intentar avanzar de modo conjunto sobre problemáticas ligadas al desarrollo de sus sociedades, através de diversas estrategias entre las cuales se incluye la liberalización del comercio”. (2012, p. 84).

<sup>55</sup>Bernal-Meza explica que “con los cambios de gobierno, a comienzos de los años 90’s, la integración perdió su sentido como instrumento del desarrollo autónomo y protección; adoptándose el regionalismo abierto, como estrategia para la globalización” (2013, p. 5). Compartilhando essa mesma visão, Souza e Nunes de Moura e Silva explicam a mudança ocorrida entre o Mercosul implementado, em relação àqueles objetivos inicialmente traçados para o bloco: “Concebido na década anterior pelos presidentes Sarney e Alfonsín como instrumento de desenvolvimento autónomo da região, com base em parcerias produtivas, particularmente nas áreas de bens de capital e tecnologias avançadas, converteu-se, nas mãos de Fernando Collor de Mello e Carlos Menem, num bloco que passou a priorizar o livre comércio” (2013, p.148).

<sup>56</sup>Mallman explica que o conceito de “regionalismo aberto” proposto pela CEPAL, de fato, tinha como objetivo “sintonizar a busca pelo desenvolvimento econômico da América Latina com a nova fase então vivida pela economia mundial, marcada pela maior competitividade promovida pela liberalização das trocas marcada pela maior competitividade promovida pela liberalização das trocas comerciais. Todavia, é importante destacar que, para a CEPAL, o regionalismo aberto se propunha a alcançar resultados além das iniciativas no setor comercial, uma vez que sugeria a adoção de políticas públicas que permitissem a integração produtiva com equidade”. (2013, p. 76).

criadora de comércio e não provocaria desvio<sup>57</sup> do mesmo”. (SOARES DE LIMA e COUTINHO, 2006, p. 1).

Ou seja, o Tratado de Assunção apenas formalizou as agendas político-econômicas dos respectivos governos que aderiram a esse novo bloco, explicitando, desse modo, o propósito de inserção internacional com vistas a um multilateralismo, tendo como premissa um ambiente de formação de uma nova Ordem Econômica Mundial, a qual foi gestada a partir da implosão das economias planejadas e da prevalência do modelo liberal de economia de mercado<sup>58</sup> ditado pelos países hegemônicos.

Ainda, conforme já mencionado, a redemocratização dos governos brasileiro e argentino foi um dos fatores que impulsionou o projeto do Mercosul. Entretanto, como os demais países-membros, Uruguai e Paraguai, igualmente, tinham recentemente superado regimes políticos autoritários, naquele contexto era presente o entendimento dos respectivos governos de que o aprofundamento da integração regional almejada exigiria que valores democráticos estivessem garantidos. Destarte, através da Declaração Presidencial de Las Leñas, em 26 e 27 de junho de 1992, propugnou-se como condição indispensável à viabilidade do Mercosul a plena vigência de instituições democráticas. Pouco tempo depois, na Declaração Presidencial da Província de San Luis, em 25 de junho de 1996, tal compromisso democrático foi reafirmado<sup>59</sup>.

Com esteio na visão política dominante àquela época, no sentido de que a democracia representativa liberal deveria ser assegurada para o regular e legítimo

---

<sup>57</sup>O “desvio de comércio”, conforme Baumann, ocorreria quando, “ao estimular o comércio entre os participantes de um esquema de integração e ao mesmo tempo manter (ou elevar) as barreiras em relação ao resto do mundo, de fato se está substituindo o acesso a produtos mais baratos provenientes de terceiros países (que agora ficaram mais caros pela imposição de barreiras) por produtos do país parceiro (beneficiados pelo tratamento preferencial discriminatório)”. (apud SOUZA, 2009, p. 177).

<sup>58</sup>Em análise feita logo após a assinatura do Tratado de Assunção, Bresser-Pereira e Vera Thorstensen asseveraram que o bloco recém fundado deveria ser visto como um meio de ser efetivada uma estratégia de inserção internacional. Para esses autores, “uma opção é a manutenção da estratégia do multilateralismo, onde o Brasil não defende alianças especiais com nenhum outro grande parceiro ou bloco comercial e mantém sua política de diversificação das exportações por produtos e por países de destino” (1992, p. 123).

<sup>59</sup>Bressan vê que a causa política do referido compromisso democrático ter sido reafirmado está na tentativa de golpe de Estado por parte do General Lino Oviedo, em abril de 1996, no Paraguai (2011, p. 11).



aprofundamento dos projetos integracionistas, asseverou-se com a assinatura do Protocolo de Ushuaia, em 24 de julho de 1998, a imprescindibilidade da plena vigência de instituições democráticas para a integração dos Estados-Partes do Mercosul. Consolidou-se, assim, uma cláusula democrática para o bloco.

Ademais, com o Protocolo de Ushuaia, previu-se consequências politicamente relevantes para o Estado membro que afrontasse a ordem democrática, podendo, inclusive, conforme previsão do artigo 5 do referido Protocolo, acarretar em “suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração, até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos”.

Com o advento dos anos 2000, agendas políticas sobrevividas de governos de perfil e sustentação esquerdistas, sobretudo no Brasil e na Argentina, transmutaram as expectativas e as bases do Mercado Comum do Sul, incorporando diferentes percepções e prioridades, diversas daquelas que norteavam o bloco na década de 1990 (SARAIVA, 2010, p. 15).

Somado a esses fatores políticos, a prioridade dada pela política externa do governo do Presidente George W. Bush (2001/2008) a questões complexas relacionadas à Eurásia, diminuindo, conseqüentemente, a influência dos EUA sobre o bloco sul-americano, propiciou que lideranças políticas dos países integrantes do Mercosul, almejando amplas reformas sociais e econômicas, lograssem relativa autonomia na implementação de ajustes no bloco integracionista sul-americano (COSTA, 2008, p. 57). Aliás, Souza observa que o processo de integração latino-americana propiciaria uma contraposição a forças econômicas hegemônicas, e ademais, “ao se dar no contexto de nações dependentes e subdesenvolvidas, visa, de forma mais ou menos consciente, contribuir para aumentar o grau de autonomia e ampliar as condições para o desenvolvimento dos países da região” (2012, p. 88).

No final de 2011, com a assinatura do denominado Protocolo de Ushuaia II consagrou-se o compromisso com a efetivação da democracia e dos direitos humanos no processo de integração almejado pelo Cone Sul. Ademais, através desse

documento, foram estabelecidos instrumentos de proteção e garantia quando princípios democráticos vigentes no Mercosul fossem ameaçados.

Assim, as assinaturas dos protocolos de adesão da República Bolivariana da Venezuela e do Estado Plurinacional da Bolívia, respectivamente, seriam reflexos dessa conjunção de relevantes fatores políticos.

## 2.2 A estrutura institucional do Mercosul

Em 17 de dezembro de 1994, na cidade de Ouro Preto, atendendo a disposição prevista no Tratado de Assunção, Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai firmaram o Protocolo de Ouro Preto. Através desse instrumento, reafirmou-se a importância da implementação da união aduaneira como pressuposto para a constituição de um mercado comum<sup>60</sup>, e foi disciplinada a estrutura institucional do Mercosul e as formas de seu funcionamento. Também, o referido documento conferiu ao Bloco o caráter de pessoa jurídica de Direito Internacional, o que, com tal atributo, fez com que detivesse o Mercosul a capacidade de agir em nome próprio perante foros internacionais.

Em que pese o Tratado de Assunção ter previsto que a administração e a execução do Bloco ficassem a encargo dos órgãos Conselho do Mercado Comum e Grupo Mercado Comum, respectivamente, o seu artigo 18 determinou que a sua estrutura institucional definitiva fosse estabelecida por reunião extraordinária.

De efeito, em cumprimento à referida determinação do Tratado de Assunção, no Protocolo de Ouro Preto, em seu artigo 1, foram previstos os seguintes órgãos

---

<sup>60</sup>As propostas presentes nos documentos constitutivos do Mercosul amoldam-se às categorias teóricas formuladas por Bela Balassa. No seu estudo seminal sobre integração econômica, afirma: "The various forms of economic integration represent varying degrees of integration. In a free trade area, tariffs (and quantitative restrictions) between the participating countries are abolished, but each country retains its own tariffs against non-members. The establishment of a customs union involves, besides the suppression of discrimination in the field of commodity movements within the union, the creation of a common tariff wall against non-member countries. A higher form of economic integration is attained in a common market, where not only trade restrictions but also restrictions on factor movements are abolished". (1961, p. 5).

como integrantes da estrutura institucional do Mercosul: o Conselho do Mercado Comum<sup>61</sup> (CMC), o Grupo Mercado Comum<sup>62</sup> (GMC), a Comissão de Comércio do Mercosul<sup>63</sup> (CCM), a Comissão Parlamentar Conjunta<sup>64</sup> (CPC), o Foro Consultivo Econômico-Social<sup>65</sup> (FCES) e a Secretaria Administrativa do Mercosul<sup>66</sup> (SAM). Em relação aos três primeiros órgãos, CMC, GMC e CCM, dispôs o Artigo 2 que possuem eles capacidade decisória e natureza intergovernamental<sup>67</sup>.

Em 18 de fevereiro de 2002, firmou-se o Protocolo de Olivos, através do qual foram previstas regras para a solução de controvérsias no Mercosul. Através desse

---

<sup>61</sup>As suas funções, a disciplina de funcionamento, além de outras características do Conselho do Mercado Comum, estão previstas do artigo 3 ao artigo 9 do Protocolo de Ouro Preto. Ali, foi estabelecido que o CMC é órgão superior do Mercosul, sendo, portanto, a repartição responsável pela condução política do processo de integração, e pela tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção. A composição do CMC, conforme estabelece o artigo 4, será formada pelos Ministros das Relações Exteriores, e pelos Ministros da Economia, ou seus equivalentes, dos Estados Partes. Também, previu-se que, no exercício de suas funções, o CMC manifestar-se-á através de Decisões.

<sup>62</sup>O artigo 10 do Protocolo de Ouro Preto dispõe que o Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do Mercosul. Assim o sendo, tem com uma de suas principais funções a tomada de medidas necessárias ao cumprimento das Decisões adotadas pelo Conselho do Mercado Comum. De acordo com o determinado no artigo 15 do Protocolo de Ouro Preto, é mediante Resoluções que o GMC se manifesta.

<sup>63</sup>Trata-se de órgão auxiliar ao Grupo Mercado Comum, e zela pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados Partes. Ainda em relação às questões de política comercial, conforme o artigo 19, a Comissão de Comércio do Mercosul também vela pela aplicação dos instrumentos comuns intra-Mercosul com terceiros países, organismos internacionais e acordos de comércio.

<sup>64</sup>Constituído originalmente como órgão representativo dos Parlamentos dos Estados Partes do Mercosul, a Comissão Parlamentar Conjunta foi substituída pelo Parlamento do Mercosul, em 2005.

<sup>65</sup>Os artigos 28 e 29 do Protocolo de Ouro Preto preconizam o Foro Consultivo Econômico-Social como órgão de representação dos setores econômicos e sociais dos Estados Parte do Mercosul, tendo função eminentemente consultiva.

O Regimento Interno do Foro Consultivo Econômico-Social foi promulgado através da Resolução nº22/12 do Grupo Mercado Comum. Dentre as várias atribuições consultivas e auxiliares previstas no artigo 2, no seu inciso II previu-se também a possibilidade do FCES “propor normas e políticas econômicas e sociais em matéria de integração”.

<sup>66</sup>Previsto pelo artigo 31 do Protocolo de Ouro Preto como órgão de apoio operacional. Posteriormente, através da Decisão CMC nº 30/02, foi conferida à Secretaria Administrativa do Mercosul funções de assessoramento e apoio técnicos. Ademais, através da mencionada decisão, ficou autorizada a utilização da denominação “Secretaria do Mercosul (SM)” para denominação do referido órgão.

<sup>67</sup>Mariana Vázquez explica que, tanto em relação ao Tratado de Assunção, quanto no que se refere ao Protocolo de Ouro Preto, em ambos os casos foram estabelecidos um desenho institucional e uma metodologia intergovernamentais, e acrescenta que “tanto si se considera que los miembros que componen las instituciones representan a los Estados partes, como el hecho de que las decisiones se toman por consenso, manteniéndose el poder de veto de cada uno de ellos”. (2008, p. 138).

Para Lewandowski, o conceito de intergovernamentalismo corresponde aos seguintes aspectos: “a tomada de decisões ocorre por unanimidade ou por consenso, com a presença de todos os membros; depois, não há a criação de um direito autônomo e superior ao nacional; e, finalmente, não existe vinculação direta dos Estados ou de seus cidadãos às deliberações tomadas no âmbito dessas entidades, cuja eficácia interna depende do procedimento de recepção previsto nas constituições de cada integrante”. (2004, p. 262).

documento, estabeleceu-se o Tribunal Permanente de Revisão, ou seja, órgão regional permanente para composição de litígios entre os Estados Partes diante de normas do Mercosul. Além do Tribunal Permanente de Revisão, também, foi previsto o procedimento arbitral através de tribunais ad hoc.

Posteriormente, em 08 de dezembro de 2005, através da Decisão nº 23/05 do Conselho do Mercado Comum, aprovou-se o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (PARLASUL), substituindo, desse modo, a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) prevista no Tratado de Ouro Preto. Observa-se da leitura dos artigos 1 e 2 do Protocolo Constitutivo do PARLASUL a preocupação em tentar conferir a representação de todos os povos dos países membros do Mercosul, através de órgão dotado de independência e autonomia<sup>68</sup>. Contudo, as funções clássicas de órgãos parlamentares, como as atividades legisferantes e de controle de outros organismos, não foram conferidas ao PARLASUL<sup>69</sup>.

Em relação a eventuais litígios envolvendo relações administrativo-trabalhistas do quadro de pessoal da Secretaria do Mercosul (SM), dantes Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM), foi criada pela Resolução nº 54/03, do Grupo Mercado Comum, o Tribunal Administrativo-Trabalhista do MERCOSUL (TAL), órgão

---

<sup>68</sup>Em que pese o Mercosul ter concebido um modelo institucional próprio, resguardando as soberanias inerentes a todos os seus países membros, persiste a comparação com a estrutura da União Europeia, frequentemente, com o propósito de desacreditar a viabilidade funcional de um modelo que não obedecesse aos parâmetros europeus. Malamud enxerga na estrutura do Mercosul uma cópia parcial das instituições da União Europeia e argumenta: “it features a committee of permanent representatives resembling the COREPER, a judicial structure that includes a recently created court of appeals, and an *acquis communautaire* made up of the whole body of regional regulations. Arguably, in times of turmoil or stagnation these institutions could have worked as a reservoir of integrative momentum. However, they have not”. (2008, p. 128).

Em contraposição a essa perspectiva, Mallmann vislumbra aspectos positivos a despeito do cenário institucional do Mercosul. Para ela, “embora a baixa institucionalização do bloco seja um fato, é importante reconhecer que ela pode ser um fator positivo, considerado o estágio de desenvolvimento da integração, na medida em que dota o bloco de alguma flexibilidade e favorece sua perenidade, a despeito das crises internas e externas”. (2013, p. 84).

<sup>69</sup>Entretanto, o caráter eminentemente intergovernamental da antiga CPC foi remodelado no PARLASUL. Além da ampliação de competências atribuídas ao novo órgão parlamentar em relação ao anterior, observa Fabrício Pereira da Silva que “aspectos supranacionais vêm sendo introduzidos: ele se pautará pelo princípio da proporcionalidade (moderada); suas decisões serão tomadas com base na constituição de maiorias, não mais por consenso; os parlamentares se organizarão por correntes de ideias e grupos políticos, permitindo as articulações supranacionais; e seus membros serão eleitos diretamente, representando assim toda a cidadania mercosulina, e não seus países ou parlamentos nacionais”. (2012, p. 47).

este incumbido de ser a única instância jurisdicional competente para solucionar tais conflitos.

Em que pese a comparação da arquitetura institucional do Mercosul em relação àquela existente na União Europeia possa, dependendo da perspectiva adotada, denotar estar presente uma débil e ineficiente institucionalização no bloco sul-americano, a análise das estruturas vigentes nos dois modelos comporta várias óticas. Há muito Malamud (2004) já tecia críticas à suposta irrelevância estrutural-institucional do Mercosul e à sua ausência de órgãos supranacionais.

No entanto, seguindo o argumento da lavra de Mallmann (2013), é possível vislumbrar que a organização estrutural do Mercado Comum do Sul é dotada de maior flexibilidade e versatilidade de atuação em razão, justamente, de sua baixa institucionalização. E assim sendo, fatores internos de instabilidade política ou crises externas são, potencialmente, mais bem enfrentados pelo bloco em vista de seu menor engessamento institucional, e, concomitantemente, maior discricionariedade de atuação dos governos nacionais na tomada de medidas contingenciais.

Por isso, os impactos reais causados pelas flutuações dos preços dos produtos primários ou das taxas de juros incidentes sobre as dívidas públicas, as remessas de lucros aos países cêntricos e as retiradas de capital especulativo em períodos de incerteza, além de outros fatores de grave repercussão na economia real e na ordem social dos países sul-americanos, por conseguinte, exigiriam para a sua mitigação contundente atuação governamental. E considerando as relevantes assimetrias existentes entre os países do Cone Sul, é perceptível que os reflexos provenientes das instabilidades políticas e econômicas são diversos e específicos em cada país.

Desse modo, a autonomia de cada governo nacional para definir a sua política social, cambial, fiscal ou tributária, com vistas a um efetivo enfretamento à erosão do tecido social distintamente infligida em cada país membro, em tese, seria mais eficaz do que uma atuação via política comum regional e concebida por órgão supranacional. Pois, as instituições e políticas de caráter supranacional, dificilmente, lograriam coerência nas suas medidas perante um cenário complexo e fragmentado, onde as crises econômicas e sociais são diversificadas entre os países atingidos.

Por outro lado, exemplos concretos observados em relação a crises sociais que assolam alguns países da União Europeia<sup>70</sup> demonstram que, em que pese o evidente esgarçamento do *welfare state* em algum desses países específicos, as medidas supranacionais tomadas são, na maior parte das vezes, de natureza monetária e focadas na austeridade fiscal, possuindo, assim, forte caráter recessivo, minando, conseqüentemente, a governabilidade<sup>71</sup> desses países atingidos.

Destarte, a ausência de órgãos supranacionais na vigente estrutura institucional do Mercosul, diferentemente do que ocorre no modelo de integração europeu, manteve e garantiu a seus países membros as prerrogativas relacionadas à soberania nacional e aspectos referentes a uma política nacional autônoma. No entanto, a observação de maior relevância é no sentido que, levando em conta a vulnerabilidade a que estão potencialmente acometidos todos os países do Bloco, o funcionamento do desenho institucional do Mercosul<sup>72</sup> apresenta-se, no mínimo, mais apropriado para fazer frente a tais instabilidades conjunturais.

---

<sup>70</sup>Adverte Marco Aurélio Garcia sobre os problemas enfrentados atualmente pelo modelo de integração europeu: “O desequilíbrio entre soberania e supranacionalidade e as tendências hegemônicas que foram se desenvolvendo em seu interior, no entanto, ameaçam minar a União Europeia. O que se assiste é uma crescente e inquietante tendência a um nacionalismo estreito, fundado na xenofobia e no particularismo, com fortes componentes autoritários. Esses fenômenos não são alheios à crise econômica e as respostas ultraconservadoras que a maioria dos governos daquela região lhes deu, impondo políticas de austeridade que geraram dezenas de milhões de desempregados, compressão da renda dos trabalhadores e abandono das políticas de bem-estar, além do aprofundamento das assimetrias entre os países”. (2014, p. 103).

<sup>71</sup>No entender de José Eduardo Faria, “em termos conceituais, a noção de governabilidade tem sido associada à incapacidade de um governo ou de uma estrutura de poder formular e de tomar decisões no momento oportuno, sob a forma de programas econômicos, políticas públicas e planos administrativos, e de implementá-las de modo efetivo, em face de uma crescente sobrecarga de expectativas, de problemas institucionais, de clivagens políticas, de conflitos sociais e de demandas econômicas; nesse sentido, um sistema político se tornaria ‘ingovernável’ quando não conseguisse mais confirmar essas expectativas, filtrar, selecionar e dar uma resposta a essas demandas, solucionar esses problemas, neutralizar essas clivagens e dirimir esses conflitos de maneira eficaz e coerente”. (2004, p. 118-119).

<sup>72</sup>Segundo o Embaixador José Botafogo Gonçalves, a tradicional postura do governo brasileiro em não apoiar propostas de ampliação e fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul tem uma razão principal: “a motivação fundamental da resistência brasileira é uma preocupação muito justificada com os riscos de que o estabelecimento de estruturas independentes e supranacionais no Mercosul limite a liberdade de atuação do país mais forte do bloco e o subordine a interesses e posições ditadas pelos países menores”. (2003, p. 156). Contudo, Rogério Santos da Costa recorda também que essa flexibilidade institucional do Mercosul mostrou-se eficaz para enfrentar a grave crise econômica que assolou a Argentina, no início dos anos 2000, a qual foi possível ser mitigada em função da estrutura intergovernamental presente no Bloco (2008, p. 36).

### 2.2.1 As normas jurídicas emanadas pelo Mercosul e a sua internalização pelo Estado Brasileiro

O artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto disciplina as bases para o funcionamento e aplicação da produção normativa mercosulina. Conforme determina o referido dispositivo, a vigência das normas do Mercosul dependerá que cada Estado Parte adote as respectivas medidas de incorporação delas ao seu próprio ordenamento jurídico nacional. Por conseguinte, a mencionada incorporação normativa deverá ser comunicada por cada Estado Parte à Secretaria do Mercosul. Após todos os Estados Partes tiverem cumprido tal exigência, conforme prevê o inciso “ii” do artigo 40, “a Secretaria Administrativa do Mercosul comunicará o fato a cada Estado Parte”. Por fim, de acordo com o disposto no inciso “iii” do artigo 40, “as normas entrarão em vigor simultaneamente nos Estados Partes 30 dias após a data da comunicação efetuada pela Secretaria Administrativa do Mercosul”, devendo cada Estado Parte providenciar a devida publicidade<sup>73</sup> àqueles novos textos normativos.

Ademais, o Protocolo de Ouro Preto asseverou que as normas jurídicas expedidas pelos órgãos competentes do MERCOSUL são cogentes, ou seja, possuem força mandamental e são de observância obrigatória pelos Estados-Partes. Porém, tal atributo é presente desde que tais normas sejam suficientes em si para a sua aplicabilidade, pois, do contrário, as normas regionais deverão se submeter aos procedimentos legais previstos na legislação de cada Estado-Parte para que tal regra seja aplicável neste<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup>A visão de Malamud é bastante crítica em relação aos requisitos de vigência normativa em vigor no Mercosul. De certo, o seu parâmetro de análise é o modelo de supranacionalidade europeu, onde a normatividade ali promulgada detém aplicação imediata. Em relação aos pré-requisitos previstos para a vigência das normas aprovadas pelo Mercosul, observa que, “this requirement opens the door for a bizarre situation, in which a regulation approved by the Council has been approved by national parliament but is not in force, in any of the member countries, not even the one that has just passed it, until the fourth national parliament has also done so”.(2008, p. 129).

<sup>74</sup>Conforme prevê o Protocolo de Ouro Preto:

”Art. 41. As fontes jurídicas do Mercosul são:

O Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares;

Logo, diante de toda a normatização regional promulgada pelos organismos do Mercosul, sob uma ótica jurídica, estar-se-ia, inexoravelmente, perante um direito da integração. Contudo, o sistema de normas do Cone Sul seria distinto daquele direito comunitário vigente no modelo europeu<sup>75</sup>, pois, em termos de efetividade, grande parte das normas regionais do Mercosul só surtirá efeito após ser submetida ao processo de internalização aos sistemas jurídicos de cada país membro.

De efeito, como muitas das normas regionais emanadas pelo Mercosul propõem apenas programas para futura implementação, muitos dos compromissos firmados pelos Estados Partes do bloco necessitarão de sua internalização na ordem legal de cada país membro, conforme prescrever a respectiva previsão normativa nacional. Logo, em que pese o conteúdo normativo aparentemente claro dos comandos promulgados pelo Mercosul, sua concretização dependerá de uma efetiva ação das instituições estatais de cada país membro.

No caso do Brasil, é sabido que a sua Constituição Federal prevê um projeto integracionista latino-americano como objetivo de Estado, visto que, de acordo o parágrafo único do artigo 4º desse documento, é disposto o seguinte comando constitucional: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

---

I. Os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos;

II. As Decisões do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul, adotadas desde a entrada em vigor do Tratado de Assunção.

Art. 42. As normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país.”

<sup>75</sup>Mas a diferença do modelo jurídico previsto para o Mercosul, em relação às estruturas jurídicas da União Europeia, não deve ser vista como problemática em termos de efetividade ou legitimidade. O modelo jurídico europeu em vigor, assim como a dinâmica jurídica mercosulina, pode ser objeto de análise comparativa, mas não, de antemão, ser visto aquele primeiro modelo como ideal a ser atingido pela arquitetura jurídica do Mercosul. Nessa vertente, Clémerson Merlin Clève pondera: “O direito constitucional europeu quebra paradigmas. A Europa de hoje poderá influenciar a experiência futura de outros povos. De qualquer modo, se é certo que a experiência europeia e o projeto de Constituição votado pela Convenção devem ser conhecidos, não é menos certo que essas experiências não podem ser transplantadas, sem mais, para o continente americano, inclusive porque não foi, mesmo no contexto da nova Constituição, resolvido o problema do déficit democrático do direito comunitário europeu”. (2002, p. 31).



Contudo, a Constituição Federal do Brasil em vigor continua estabelecendo que é o seu Congresso Nacional que tem a competência para, definitivamente, resolver questões referentes a tratados e acordos internacionais firmados. Desse modo, determina o artigo 49, inciso I, da Constituição Federal, que compete exclusivamente ao Congresso Nacional brasileiro “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

Ademais, ressaltando a exigência de que o órgão legislativo brasileiro participe sobre os compromissos internacionais firmados pelo Presidente da República do Brasil, preconiza o inciso VII do artigo 84 da Constituição brasileira: “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) VII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”.

Então, compatibilizando os vários dispositivos constitucionais que tratam sobre a concretização de acordos internacionais referentes à questões de integração, a Suprema Corte brasileira esclareceu quais os atributos presentes nas normas jurídicas do Mercosul. Em julgamento que serve como precedente para compreender a dinâmica referente à aplicabilidade das normas emanadas pelo Mercosul, o Supremo Tribunal Federal do Brasil, instância máxima jurisdicional do Estado brasileiro, decidiu que, em virtude de inexistência de previsão constitucional, os atos internacionais referentes ao processo integracionista mercosulino não são plena e automaticamente recepcionados no ordenamento jurídico brasileiro<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup>Naquela ocasião, no julgamento do Agravo Regimental em Carta Rogatória n. 8.279-4, o Supremo Tribunal Federal do Brasil decidiu: “A recepção dos tratados internacionais em geral e dos acordos celebrados pelo Brasil no âmbito do MERCOSUL depende, para efeito de sua ulterior execução no plano interno, de uma sucessão causal e ordenada de atos revestidos de caráter político-jurídico, assim definidos: (a) aprovação, pelo Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, de tais convenções; (b) ratificação desses atos internacionais, pelo Chefe de Estado, mediante depósito do respectivo instrumento; (c) promulgação de tais acordos ou tratados, pelo Presidente da República, mediante decreto, em ordem a viabilizar a produção dos seguintes efeitos básicos, essenciais à vigência doméstica: (1) publicação oficial do texto do tratado e (2) executoriedade do ato de direito internacional público, que passa, então – e somente então – a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno (...) A Constituição brasileira não consagrou, em tema de convenções internacionais ou de tratados de integração, nem o princípio do efeito direto, nem o postulado da aplicabilidade imediata.” (1998, p. 2)

Desse modo, perante o vigente sistema constitucional brasileiro, de acordo com o entendimento emanado pela última instância da justiça brasileira, não é cabível que as normas emanadas do Mercosul tenham aplicação direta e imediata.

Assim sendo, em que pese ser fundamentalmente distinta a dinâmica de compatibilização normativa no Mercosul com relação ao que é previsto na União Europeia, onde um órgão jurisdicional supranacional é vocacionado para harmonizar o sistema normativo comunitário, no Cone Sul, as normas regionais do Mercado Comum do Sul podem ser plenamente equalizadas através da tutela dos respectivos poderes judiciários de cada Estado membro. E assim o fazendo, naturalmente, estariam as instituições judiciais nacionais atuando na conformação e pacificação de um sistema normativo regional, prescindindo de estruturas jurisdicionais supranacionais.

Nesse sentido, é esclarecedor o magistério de Jorge Luis Salomoni ao professar que, não é apenas “de cima para baixo” que deve haver uma conformação normativa dos diferentes ordenamentos presentes no Mercosul, “sino que la armonización de esos ordenamientos jurídicos se deberá realizar fundamentalmente a través de los propios órganos constitucionales de cada país”. E arremata: “es decir, una armonización de abajo hacia arriba, lo que permitirá en mi opinión, en menos tiempo y más eficazmente, la construcción de tal derecho público común”. (1999, p. 133).

### 2.3 As tentativas teóricas para explicar o processo de integração no Mercosul

A importação de teorias estrangeiras, construídas sob circunstâncias político-econômicas e fatores sociais e culturais diversos daqueles presentes no contexto sul-americano, visando a explicação do funcionamento e efetividade de instituições políticas diversas daquelas forjadas sob tais realidades, demanda, no mínimo, cautela<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup>Apesar de tratar especificamente sobre as políticas públicas relacionadas aos direitos humanos no Mercosul, são pertinentes as lições de Carol Proner em face das descomedidas utilizações de teorias

Assim, o modelo europeu de integração, e, conseqüentemente, todo o arsenal teórico produzido em decorrência do funcionamento daquela estrutura integracionista, denota apenas relativa utilidade para análises acerca do Mercosul. Como por exemplo, seria o caso de estudos comparativos de diferentes processos de integração regional.

Contudo, a suposição de que o processo de integração europeu figuraria como paradigma<sup>78</sup>, e de que as teses científicas formuladas a partir dele seriam adequadas e pertinentes a todo e qualquer projeto integracionista, tal atitude ignoraria fatores, valores e princípios ínsitos a distintos processos históricos e políticos. E por conseguinte, como no caso de tentativas de explicação da formação e funcionamento do Mercosul, a aplicação de teoria construída a partir de outra conjuntura comprometeria um resultado científico visando uma compreensão mais rigorosa de um objeto singular.

Logo, o entendimento do fenômeno da integração não é unívoco, estanque ou linear. Ademais, distintas óticas podem ser adotadas para a análise desse objeto, e sendo assim, as teorias construídas exogenamente, nem sempre, apresentar-se-iam como as mais compatíveis ao cenário sul-americano.

Destarte, é pertinente o magistério de Maria Izabel Mallmann quando, dissertando sobre a integração sul-americana, distingue-a entre uma situação fática dada altamente institucionalizada, daquela integração que poderia ser percebida como um processo, “a qual resulta de iniciativas levadas a termo em diversas frentes pelos Estados e outros agentes dando origem a variados regimes internacionais, com

---

construídas baixo realidades distintas do que foi vivenciado na América do Sul, a fim de explicar questões supostamente pertencentes a realidades únicas. Sobre a aplicação acrítica de teses eurocêntricas ao contexto latino-americano, ressalva que “o modelo de Estado Social que lá se realizou e que se realiza garante aos cidadãos mínimos e irrenunciáveis direitos fundamentais, garantias que nos países periféricos nunca foram implementadas. Os desafios no campo econômico, as expectativas de crescimento e a condição de distribuição de riqueza na sociedade (muito mais homogêneas), são elementos que distorcem a aplicação de mesma orientação jurisprudencial nos países que convivem com níveis expressivos de miséria e com índices recordes de injustiça social”. (2006, p. 11).

<sup>78</sup> As análises do Mercosul, tomando como base a União Europeia, onde, correntemente, o modelo europeu seria tido como ‘ideal’, já teria se tornado uma espécie de clichê, afinal, de acordo com as ponderações de Wolf, “debe notarse que detrás de este tipo de análisis, por un lado, se produce una especie de naturalización de la idea de que existiría un único modelo de integración basado en una racionalidade económica estrictamente liberal. Por otro lado, la permanente comparación del MERCOSUR con la UE y con esa modalidad ideal de integración, propuesta desde el **institucionalismo liberal**, provoca el efecto de que “los resultados obtenidos son siempre de carácter sub-óptimo” (con relación al modelo UE). Esto es, en ningún caso, los elementos propios del bloque regional se ajustan a los criterios establecidos por la teoría”.(2012, p. 63).

diferentes graus de institucionalização e comprometimento mútuo” (2011, p. 56). Nessa ótica, ainda no esteio das lições de Mallmann (2010), o conceito clássico de integração formulado por Ernst Haas <sup>79</sup> seria mais adequado a contextos integracionistas já consolidados e mais propensos a inferências plausíveis sobre os seus possíveis desfechos, como é o caso do modelo de integração europeu.

No entanto, em relação ao cenário sul-americano, os aspectos circundantes e condicionantes de sua integração seriam distintos daqueles postulados e fundamentos que embasaram a proposta teórica de Haas. De modo que, a questão amplamente ventilada sobre a imprescindibilidade da supranacionalidade das instituições regionais, às quais seriam atribuídas parcelas de atributos de soberania transferidos por outros Estados membros, noção essa presente, de certa forma, na ideia de Haas, tem como assento fatores históricos<sup>80</sup> que não encontram paralelo na realidade integracionista sul-americana. Afinal, conforme relembra Rogério Santos da Costa, o viés funcionalista das instituições supranacionais europeias teve o intuito de prevenir novas conflagrações, e contou com o apoio da potência vencedora do último conflito mundial; porém, em relação às instituições intergovernamentais mercosulinas, a sua concepção foi submetida às ingerências desestabilizadoras da potência mundial na região, cuja atuação tinha como objetivo “dividir para reinar” (2008, p. 39).

Portanto, a insistência em utilizar teses neofuncionalistas<sup>81</sup> para analisar o Mercosul acarretaria uma dissonância entre uma reflexão científica que, apesar de

---

<sup>79</sup>Para Haas, a integração regional é entendida como: “a process of how and why nation states voluntarily mingle, merge and mix with their neighbors so as to lose the factual attributes of sovereignty while acquiring new techniques for resolving conflicts among themselves”. (apud MALAMUD, 2013, p. 2).

<sup>80</sup>Lembra Jose Briceño Ruiz: “La supranacionalidades eso, responde a un contexto histórico específico de Europa: los alemanes y los franceses durante más de 100 años, matándose por el control del carbón y del acero que era vital para la industria de guerra, seis millones de muertos en la segunda guerra mundial, había que evitar que eso sucediera de nuevo, había que crear una autoridad por encima de los franceses y los alemanes que controlara la producción del acero y del carbón, la Alta Autoridad de la CECA”. (2012, p. 252).

De outro lado, observa Lewandowski que o desenvolvimento da noção de supranacionalidade deveu-se muito às decisões dos órgãos jurisdicionais europeus e ao Tribunal de Luxemburgo sobre as regras comunitárias. Para o referido autor, “a supranacionalidade, pois, corresponde a uma forma especial de relacionamento dos Estados europeus com os órgãos comunitários por eles criados, aos quais delegaram um certo número de competências para a consecução de objetivos de interesse coletivo. Tal relacionamento caracteriza-se pela submissão dos Estados aos comandos que emanam desses órgãos, situados fora e acima deles, sempre que resultantes do exercício das competências que lhes foram atribuídas”. (idem, p. 264).

<sup>81</sup>Por exemplo, Malamud e Schmitter ressaltam que a abordagem neofuncionalista é a que melhor explicaria o Mercosul. Igualmente sublinham a importância dos atores não-estatais das organizações regionais envolvidas, associações de classe e movimentos sociais para a dinâmica viabilizar a

rigorosamente formulada e amplamente difundida, descreve uma realidade complexa diversa. Ou seja, inobstante a ampla aceitação e sustentação das bem concatenadas ideias neofuncionalistas, a realidade contextual sobre a qual foram pensadas tais formulações teóricas é distinta daquela vivenciada no Cone Sul. Aliás, bem recorda Candeas que os expoentes do neofuncionalismo, como Haas, Schmitter, Nye e Keohane, quando sublinharam os interesses transnacionais e o papel das elites e das burocracias, o faziam com base na experiência europeia (idem, p. 42).

Então, as análises que afirmam que no Mercosul estariam ausentes instituições regionais supranacionais e condições de oferta e demanda relacionadas à interdependência econômica (MALAMUD, 2008), e que asseveram que tais fatores seriam essenciais para propiciar o fenômeno do *spill over*<sup>82</sup>, conseqüentemente, apresentar-se-iam essas reflexões deslocadas e inadequadas para melhor descrever o processo integracionista verificado no Mercosul. Então, importante lembrar que, sob a ótica neofuncionalista, os conflitos inerentes do processo de integração, aliado às condições democráticas que sustentam as representações e as exigências populares regionais, demandariam dos governos nacionais o aperfeiçoamento e o fortalecimento das instituições regionais criadas por eles, no intuito de atender àquelas demandas com as devidas e satisfatórias respostas. Desse modo, ainda através da percepção neofuncionalista, aquelas exigências iniciais em um setor específico seriam devidamente atendidas pelas organizações regionais competentes, propiciando, assim, um encadeamento dinâmico que se alastraria para outros setores (MALAMUD, 2010, p. 644).

---

integração. Contudo, explicam: "Member states, however, remain important actors in the process. They set the terms of the initial agreement, but they do not exclusively determine the direction and extent of subsequent change. Rather, regional bureaucrats in league with a shifting set of self-organized interests and passions seek to exploit the inevitable "spill-overs" and "unintended consequences" that occur when states agree to assign some degree of supranational responsibility for accomplishing a limited task and then discover that satisfying that function has external effects upon other of their interdependent activities. According to this theory, regional integration is an intrinsically sporadic and conflictual process, but one in which, under conditions of democracy and pluralistic representation, national governments will find themselves increasingly entangled in regional pressures and end up resolving their conflicts by conceding a wider scope and devolving more authority to the regional organizations they have created". (2007, p. 5).

<sup>82</sup>A ideia de *spill over*, igualmente, faz sentido e buscou atender a interesses relacionados maiormente ao panorama histórico, e à realidade política e integracionista europeia. Ademais, a integração iniciada na Comunidade Europeia, conduzida por Jean Monnet e Robert Schumann, considerava fundamental dar início a uma cooperação em determinado setor estratégico, a qual, tenderia a espalhar-se para outros setores, demandando, posteriormente, meios e intervenções para a sua disciplina e coordenação pelo campo político (CANDEAS, op. cit., p. 42).

Sem embargo, a análise neofuncionalista sobre os conflitos, demandas e expectativas regionais, pressupõe uma suposta homogeneidade das exigências e anseios dos cidadãos, movimentos sociais, grupos empresariais, entre outros, dos distintos países componentes de um bloco regional, ou seja, parte da premissa de que todos os potenciais anseios pudessem ter a mesma característica, essência e natureza, e que fossem passíveis de serem atendidos por políticas comuns. De efeito, ignorar-se-iam através da abordagem neofuncionalista as atrozes discrepâncias sociais e econômicas entre países profundamente assimétricos. Desse modo, tal modelo teórico equalizaria as inexoráveis divergências de expectativas que permeiam a sociedade civil e outros grupos sociais interessados de países com relevantes diferenças sócio-econômicas, como por exemplo, entre Uruguai e Paraguai<sup>83</sup>, e, como proposta, focaria na necessidade de ser incrementada a autoridade e os atributos supranacionais dos organismos regionais.

Não obstante, a crítica pela ausência de instituições supranacionais no Mercado Comum do Sul, tão clamada nos escritos apologistas das ideias neofuncionalistas, ignoraria ainda que os sistemas presidencialistas presentes em todos os seus países membros irrogam a representação do Estado e a administração do governo nacional na figura do Presidente da República, o qual é eleito para um termo fixo e pré-estabelecido. Assim, naturalmente, tal regime garantiria relativa estabilidade administrativa (BONAVIDES, 2006, p. 339), em função, justamente, da menor responsabilidade política do Presidente em relação ao órgão legislativo, o que diversamente ocorre nos sistemas parlamentaristas europeus. De efeito, como os governos parlamentares estão propensos à queda abrupta pela perda de confiança da casa legislativa, é natural que a estrutura de integração regional mais compatível a tal sistema político seja aquela em que atributos supranacionais sejam exponenciados. Já no presidencialismo sul-americano, distintamente, a escolha direta do Presidente pelo povo o faz representante e responsável imediato dos anseios populares, cuja função exercida como chefe de Governo e de Estado perante o Mercosul, a princípio, seria melhor explicada através de uma abordagem intergovernamental (COSTA, 2008, p.36).

---

<sup>83</sup>Conforme o relatório de desenvolvimento humano de 2015, elaborado e publicado pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, as colocações de Uruguai e Paraguai foram, respectivamente, 52º (IDH 0.793) e 112º (IDH 0.679).

Por outro lado, influenciada pela escola realista, a corrente intergovernamentalista valoriza o protagonismo do Estado no processo de integração regional, e sustenta a manutenção dos atributos da soberania estatal nas interlocuções regionais. Sob o viés intergovernamental, seria prioritária a atuação soberana do Estado em prol do interesse nacional, o qual atuaria, assim, em *issue areas*, substituindo-se, então, o processo acumulativo e gradual do *spill over*, tão valorizado nas proposições neofuncionalistas (CANDEAS, *idem*, p. 42).

Assim, conforme observado por Miriam Gomes Saraiva, no intergovernamentalismo, também teriam voz os atores sociais relevantes, como aqueles detentores de poder econômico e político, contudo, as decisões mais fundamentais relacionadas à integração regional ficariam a encargo dos cálculos dos Estados soberanos (2010, p. 3). Logo, nessa linha, “a integração seria vista como uma forma dos Estados gerenciarem a interdependência”. (*idem*, *ibidem*). Porém, igualmente, essa visão teórica partiu de contextos que não se referiam às experiências dos países sul-americanos, onde, ressalta Saraiva, “a interdependência entre estes países não se configurava” (*idem*, *ibidem*). Desse modo, somando-se também o fato de que a assunção de novos governos progressistas e de orientação antiliberal, eleitos no Cone Sul a partir do início dos anos 2000, transmutaram a feição dos acordos vigentes no Mercado Comum do Sul e, em face das múltiplas transformações e propostas vivenciadas na região nesse processo, mostraram-se inadequadas as categorias teóricas integracionistas tradicionais<sup>84</sup> na tentativa de explicar a dinâmica tomada pelo Mercosul.

De outra banda, as nada desprezíveis distorções sócio-econômicas existentes entre as nações membros do bloco sul-americano obstaculizariam a cessão de parcelas da soberania estatal e a implementação de dinâmicas supranacionais na região. Mesmo assim, para Malamud, a integração do Mercosul seria protetora da soberania, ou seja, ali só os Estados teriam relevância, sendo, portanto, bem diversa do modelo europeu de *sovereignty-sharing*, onde atores transnacionais e instituições supranacionais impulsionariam um cenário de interdependência (2010, p. 650). E numa previsão pessimista, complementa esse autor que, caso o intuito seja

---

<sup>84</sup>Como é caso da clássica categorização de Bela Balassa ao vislumbrar quatro formas de integração econômica regional, quais sejam, a área de livre comércio, a união aduaneira, o mercado comum e a união econômica (1961).

desenvolver e aprofundar a integração, as debilidades das instituições mercosulinas atuais não poderiam persistir por muito tempo (idem, p. 652).

Todavia, possui razão Peña<sup>85</sup> ao ressaltar as diversidades que caracterizam cada país membro do Mercosul, de modo que, ao firmarem acordos e assumirem obrigações perante o Bloco, “é importante que cada país tenha uma estratégia de desenvolvimento e de inserção internacional elaborada em função das suas próprias características internas e dos objetivos valorizados pela respectiva sociedade”. (2012, p. 6). Portanto, é possível afirmar que as análises que levam em conta o predomínio de uma visão eminentemente nacional no processo integracional sul-americano, por corolário, partem de postulados condizentes com o cenário regional, e não negam a interlocução entre projetos regionais comuns com aqueles concebidos de acordo com os interesses especificamente nacionais.

Por conseguinte, com base nas lições de Garcia (2008), verifica-se que as assimetrias econômicas existentes entre os países integrantes do Mercosul constituem um dos mais relevantes óbices ao avanço da integração regional almejada. E assim o sendo, não se mostrando tão úteis ao cenário sul-americano as reflexões integracionistas embebidas por contextos diversos, as proposições teóricas sobre o Mercosul são mais sustentáveis quando gestadas levando em conta as referidas distorções sócio-econômicas vigentes, tanto em relação aos países membros entre si, quanto sob a ótica intra-nacional.

Nesse panorama, arremata Garcia, “longe de uma *fuïte en avant*, as soluções para essa dificuldade exigem pensar de forma original a especificidade da integração na América do Sul”. (2008, p. 24). E nessa linha, como ponto de partida, é possível descartar as categorias analíticas inservíveis a uma melhor descrição do funcionamento e dos aspectos circundantes da dinâmica do Mercosul.

---

<sup>85</sup>Aliás, Peña não vê incompatibilidade entre a condição de nação soberana, as identidades próprias e o reconhecimento de uma emergente identidade regional, e a associação estratégico-regional para trabalhar de forma organizada e sistemática. E lembra que, também como ocorreu na integração europeia, “es en base a lo nacional que se pretende construir la región organizada. El punto de partida son concretos intereses nacionales y no una hipotética nacionalidad supranacional”. (2003, p. 283).



### 2.3.1 As aspirações do Estado brasileiro em relação ao Mercosul

Tendo em vista que foram as agendas políticas presidenciais dos membros do Mercosul que pautaram os seus caminhos até agora percorridos, os interesses proporcionados pelo Mercosul variaram conforme o projeto e os anseios políticos do presidente em exercício. Em relação ao Brasil, essa dinâmica política não foi diferente.

Quando de sua implementação no início dos anos 1990, o Mercado Comum do Sul representava para a Presidência da República do Brasil uma nova estratégia de desenvolvimento e de posicionamento no mercado mundial. Assim, o governo brasileiro vislumbrava tal projeto como uma forma de substituir o modelo intervencionista de substituição de importações, então considerado como um dos responsáveis pela chamada “década perdida”<sup>86</sup>. Mais ainda, a vertente neoliberal do governo do Presidente Fernando Collor de Mello concebia o Mercosul como um ensaio para a liberalização geral do comércio (MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 115)

Na visão de Luiz Felipe Lampreia, Ministro das Relações Exteriores do Brasil durante o período de 1995 a 2001, o Mercosul seria apenas um processo aberto ao exterior, e, sendo assim, a integração não seria concebida como um fim em si mesma, mas sim, como meio de inserção no mercado global. (apud VIGEVANI et al, 2009, p. 10).

Então, é possível vislumbrar que, após a institucionalização do Mercosul no início dos anos 1990, com as presidências de Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, não se chegou efetivamente a ser implantado um modelo produtivo de integração. Tendo as respectivas agendas políticas daqueles governantes sido subservientes ao ideário neoliberal ditado pelas economias centrais, as reformas de Estado e a abertura comercial promovidas foram voltadas à ampliação da inserção internacional brasileira, de modo que, o alto fluxo do comércio intra-bloco

---

<sup>86</sup>As análises tecidas à época do lançamento do Mercosul refletiam o entusiasmo da Presidência da República brasileira com uma integração regional voltada à liberalização comercial. Sob esse contexto, Bresser-Pereira e Thorstensen asseveraram: “A crise do Estado no Brasil é a causa fundamental das altas taxas de inflação que tomaram conta do país, da redução dos investimentos e da estagnação econômica. Nestes 12 últimos anos o Brasil vem enfrentando a mais grave crise econômica de sua história. Por isso está claro que os anos 90 e o novo quadro internacional exigem uma mudança radical do modelo de inserção do Brasil.” (1992, p. 134).

verificado naquele período teria sido verificado em decorrência da relativa estabilização monetária alcançada (SOARES DE LIMA, 2006, p. 9).

No entanto, denota Gomez Mera, a crise vivenciada em 1999 fez com que o governo brasileiro repensasse o Bloco como um instrumento de políticas defensivas, uma vez que ficou evidente a vulnerabilidade da economia nacional diante de um instável e assimétrico sistema internacional. Mas ao mesmo tempo, segundo a autora, o período trouxe à tona também uma postura mais ofensiva do governo brasileiro, no sentido de buscar a consolidação de sua liderança na região sul-americana, e, atendendo um histórico desejo da diplomacia brasileira, projetar-se internacionalmente como protagonista relevante no cenário externo (2005, p. 130-131).

No ano 2000, o lançamento da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), liderada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, apresentava, igualmente, o viés da política externa do governo brasileiro em relação ao papel da região sul-americana. Para o então governo, a integração de infraestrutura deveria visar uma otimização de um corredor de exportações brasileiras ao Pacífico. Aliás, lembra Malamud que, para o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, eram os pilares da integração sul-americana o comércio, a infraestrutura e a questão energética, sendo que, apenas complementarmente aquele governo fez referências às esferas política e de identidade regional<sup>87</sup> (2007, p. 21). Ademais, aponta Burges, o modelo de integração física europeia seria o que o governo do Presidente Cardoso almejava implantar (2006, p. 61). Desse modo, a então presidência<sup>88</sup> brasileira mantinha como eixo de integração aquele voltado de “dentro para fora” (SOARES DE LIMA, 2014, p. 82).

Com a ascensão do governo Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, a América do Sul foi alçada ao patamar de prioridade na política externa da Presidência

---

<sup>87</sup>Observa Malamud que tais pilares, segundo a ótica do governo Cardoso, foram questionados sob o mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (idem, p. 21).

<sup>88</sup>No entanto, nessa época, também estava presente a preocupação do governo brasileiro em relação à estabilidade política da região e à construção de um sentimento de confiança recíproca regional. Como exemplo, lembra Mallmann do apoio do Brasil dado à Venezuela, no final do governo Fernando Henrique Cardoso, em virtude de prolongada greve no setor energético venezuelano. Para a autora, “ao agir no sentido de encontrar soluções negociadas, de legitimar as instituições políticas dos países vizinhos e de evitar rupturas nas relações regionais, o governo brasileiro contribui para a estabilidade política da região”. (2013, p. 60).

brasileira. Para o então Assessor Especial de Política Externa do Presidente da República, Marco Aurélio Garcia, um dos objetivos fundamentais daquele governo era, além do aprofundamento da democracia e a inserção internacional soberana do país, dar maior consistência à integração da América do Sul (2008, p. 22).

Ademais, a afinidade ideológica com os demais governos dos países membros do Mercosul propiciou que o governo brasileiro enveredasse esforços no sentido de viabilizar uma maior articulação política em torno de um projeto de liderança na região, além de buscar uma construção de uma identidade sul-americana, figurando, naturalmente, como o *paymaster* regional (SARAIVA, idem).

## 2.4 O papel da burocracia brasileira na integração sul-americana

A Administração Pública brasileira está inserida na noção de Estado Brasileiro. Mais ainda, conforme o magistério de Bresser-Pereira (2015), a organização pública, ou o aparelho do Estado, proporciona e garante<sup>89</sup> o funcionamento da República Federativa do Brasil.

Assim, é sabido que diante da multiplicidade e complexidade das tarefas concebidas e incumbidas ao Estado brasileiro, e visando um efetivo cumprimento de determinadas atribuições estatais, é exigido para a sua melhor realização que seu exercício seja desempenhado sob um viés mais objetivo, procedimental, imparcial e técnico<sup>90</sup>. Ou seja, algumas funções estatais são melhor executadas quando irrogadas a um corpo técnico menos afeto às confrontações de interesses, ou de conveniências,

---

<sup>89</sup>A conceituação de Estado formulada por Bresser-Pereira complementa a visão weberiana e, para fins de análise da estrutura e funcionamento do Mercosul, mostra-se de grande utilidade. Professa esse autor: “podemos definir o Estado como o sistema constitucional-legal e a organização soberana que o garante; em outras palavras, é a organização soberana com poder de legislar e tributar, e a lei ou a ordem jurídica ou o sistema constitucional-legal dotado de poder coercitivo. Enquanto organização ou administração pública ou aparelho do Estado é um sistema social definido segundo a razão dotado de soberania”. (2015, p. 7).

<sup>90</sup>Na avaliação de Ianni sobre a intervenção do Estado Brasileiro na ordem econômica nos períodos populista e militarista, vê esse autor um aumento das exigências relacionadas às análises e sistematizações de dados, formulação de previsões, tomada de decisões, controle de execução e avaliação de resultados, entre outras funções, as quais tornaram o Poder Executivo dependente de uma nova estrutura burocrática. Assim, ao menos na esfera econômica, o pensamento técnico-científico, predominante na burocracia administrativa, tenderia a se disseminar sobre as outras esferas de poder, fazendo frente à esfera política (2009, p. 291).

próprios e característicos da esfera política. Pois, em que pese a inegável legitimidade democrática dos agentes políticos, e das funções de Estado conduzidas sob a ótica política, o funcionamento regular da máquina pública exigiria instâncias decisórias e executivas submetidas a um crivo profissional e imune a embates que não sejam pautados pelo rigor técnico-profissional.

Desta feita, as características da clássica acepção weberiana de burocracia<sup>91</sup> ainda são presentes em várias organizações públicas brasileiras. Segundo essa visão, vislumbra-se um modelo administrativo burocrático onde em sua estrutura e em seu funcionamento seriam marcantes a hierarquia e a verticalização. Ademais, a gestão burocrática caracteriza-se pela impessoalidade, formalismo e meritocracia, sendo ainda estruturada em carreiras, e, ao mesmo tempo, forjada pelos atributos de profissionalismo e eficiência. Em síntese, tratar-se-ia de um poder racional legal atribuído ao aparelho estatal (COSTA, 2008).

Apesar da ampla reforma administrativa realizada nos anos 1990 na Administração Pública brasileira, inclusive através de profundas modificações constitucionais, o modelo gerencial<sup>92</sup> ali proposto não alterou os fundamentos da estrutura administrativa burocrática de alguns órgãos públicos. Nem mesmo em relação àqueles órgãos que desempenham as funções públicas mais fulcrais e tradicionais do aparelho estatal. Assim foi o caso, por exemplo, da diplomacia profissional, das competências relacionadas à defesa e segurança, das funções de tributação e arrecadação, dentre outras atividades estatais consideradas estratégicas.

---

<sup>91</sup> Para Max Weber, a burocracia moderna é estruturada de forma hierárquica, disciplinada normativamente, executada conforme os regulamentos previstos, cujo corpo de servidores tenha sido selecionado sob critérios meritocráticos. Em suas palavras, a burocracia tem as seguintes características: “1. As atividades regulares necessárias aos objetivos da estrutura governada burocraticamente são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais. 2. A autoridade de dar as ordens necessárias à execução desses deveres oficiais se distribui de forma estável, sendo rigorosamente delimitada pelas normas relacionadas com os meios de coerção físicos, sacerdotais ou outros, que possam ser colocados à disposição dos funcionários ou autoridades. 3. Toma-se medidas metódicas para a realização regular e contínua desses deveres e para a execução dos direitos correspondentes; somente as pessoas que têm qualificações previstas por um regulamento geral são empregadas”. (1974, p. 229).

<sup>92</sup> Frederico Lustosa da Costa esclarece que, quando das reformas administrativas realizadas nos anos 1990, não se negou o modelo burocrático com a proposta gerencial trazida por aquelas mudanças. Contudo, com base nos estudos realizados pelo antigo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, entende esse autor que a principal diferença estaria na forma de controle da gestão pública, como, por exemplo, “o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados”. (idem, p. 866).

Nessas esferas, todos os órgãos competentes para a sua execução mantiveram um modelo de características burocrático-weberianas<sup>93</sup>.

Contudo, a organização burocrática brasileira, e toda a pretensão de racionalidade impingida por tal modelo, não se exime de ter como uma das principais razões de sua existência o foco na efetivação dos direitos e liberdades do cidadão. Desse modo, portanto, a burocracia instrumentalizaria o funcionamento do regime democrático.

Para Cardoso, a burocracia se proporia a viabilizar o atendimento aos diferentes anseios em disputa em uma sociedade organizada, e assim o sendo, “é antes de mais nada o instrumento pelo qual se pode compatibilizar, no plano político, a igualdade formal requerida pela cidadania” (1987, p. 166). E arremata que, ao buscar uma equalização entre as discrepâncias e desigualdades presentes numa organização política, o aparelho burocrático “permite nivelar interesses e garante a impessoalidade formalista, que se requer para garantia das oportunidades iguais” (idem, *ibidem*).

No entanto, em termos gerais, o funcionamento do aparelho estatal brasileiro dificilmente objetivou atender demandas que não fossem referentes às questões ou problemas estritamente nacionais. Ou seja, preocupações em relação à integração regional, e os fins traçados pelo projeto proposto pelo Mercosul, estiveram sempre distantes do âmago da burocracia brasileira<sup>94</sup> e de seu regular exercício.

Nesse esteio, Soares de Lima lembra que a gênese da organização pública brasileira seria destoante dos processos de integração, ou seja, para ela, “a nossa burocracia foi construída para operar as diversas dimensões e questões internas do Brasil, e não para impulsionar a integração regional.” (2014, p. 95). E assim sendo, possuindo a burocracia brasileira esse caráter de insulamento e autarquismo, apresentar-se-ia o aparato burocrático nacional mais como um óbice, do que como um incentivador da integração do Cone Sul.

Por conseguinte, sobre o panorama da organização pública brasileira diante desse processo integracionista, esclarece Soares de Lima: “Existem burocracias

---

<sup>93</sup> Portanto, subsiste uma gestão marcadamente burocrática em instituições públicas brasileiras tradicionais como o Itamaraty, as Forças Armadas, na Receita e Polícia Federal, dentre outros.

<sup>94</sup> Aliás, para Malamud, todas as burocracias dos Estados Partes do Mercosul carecem de incentivos para atuar no aprofundamento dos processos de integração do bloco (2013, p. 251).

variadas que dificultam por demasiado o processo de integração, ao contrário do caso europeu, em que a burocracia se construiu junto à integração”. (idem, ibidem).

E nessa ótica, a Polícia Federal brasileira, conforme já descrito anteriormente, tendo sido forjada em contextos políticos autoritários e de desconfiança ampla a atores externos, e também internos, a princípio, mostrar-se-ia como um obstáculo ao ideário proposto pelo Mercosul.

Mais ainda, aqueles setores administrativos da Polícia Federal que efetivamente interagem com os cidadãos do Mercosul, em nível de “street-level bureaucracy” e de atuação “face to face” (LIPSKY, 1969), seriam as esferas em que as tratativas mercosulinas teriam menos ressonância.

## 2.5 Além da integração econômica: a integração social almejada no Mercosul

As bases sob as quais está assentado o Tratado de Assunção são de um viés eminentemente mercantilista<sup>95</sup> e privilegiador dos aspectos relacionados à competitividade comercial. Logo, tendo sido gestada sob um contexto de políticas neoliberais, a efetivação do tratado base do Mercosul buscou a inserção de seus países membros, com os seus débeis e dependentes parques industriais, na arena altamente competitiva da economia internacional. E, ao mesmo tempo, tendo contado evidentemente com o apoio das classes políticas que à época ocupavam o poder na região, apenas frações restritas das burguesias dependentes e grande parte das empresas transnacionais de relevância foram beneficiadas (VALENCIA, 2009, p. 130).

O inegável fracasso das políticas de inspiração neoliberal aplicadas na América do Sul, e as graves consequências sociais relacionadas à implementação daquela

---

<sup>95</sup>À época das agendas políticas pró-mercado dos governos sul-americanos do final dos anos 1990, Milton Santos teceu as seguintes análises sobre o Mercado Comum do Sul: “O próprio Mercosul mantém, por enquanto, uma prática limitada ao comércio, e seu próprio projeto é menos abrangente quanto às relações sociais, culturais e políticas. Não há uma clara preocupação de buscar um desenvolvimento homogêneo e as iniciativas de investimento têm muito mais a ver com o crescimento do produto, isto é, com o florescimento de certo número de empresas voltadas para o comércio regional, das quais, aliás, algumas são igualmente inseridas no comércio mundial”. (2012, p. 103).

agenda política, propiciou que várias coalizões de orientação esquerdista<sup>96</sup>fossem, através de sufrágio legítimo, alçadas ao poder. Nos países membros do Mercosul, após sucessivas crises econômicas, financeiras, políticas e sociais, foram as seguintes candidaturas com sustentação esquerdista eleitas: na Venezuela, Hugo Chávez em 1998, no Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, na Argentina, Néstor Kirchner em 2003, no Uruguai, Tabaré Vázquez em 2004, e no Paraguai, Fernando Lugo em 2008.

De certo modo, diferentemente dos valores liberais e conservadores testemunhados na região sul-americana nos anos 1990, ideologias consideradas progressistas pautaram a condução desses governos eleitos pelo voto popular nos anos 2000. Por conseguinte, além das evidentes atuações domésticas voltadas à inclusão política, social e econômica, verificou-se uma mudança de foco na política externa de vários desses países, a qual, no que se refere à integração regional, recebeu maior ênfase em aspectos sociais e políticos (MALLMANN, 2011, p. 5-6).

Aliás, segundo análise de Mallmann, no discurso oficial do governo brasileiro referente à integração regional, mudou-se o enfoque ao proclamado “interesse nacional”, de modo que, este passou a ser apresentado e definido “em termos de ganhos de médio e logo prazo decorrentes da estabilidade e prosperidade regional” (idem, p. 13). Ademais, conforme era apregoado pelas autoridades brasileiras, o bem-estar, o desenvolvimento e a prosperidade regional seriam buscados através de ações fundamentadas sob os valores da solidariedade, generosidade, compreensão, justiça, respeito e responsabilidade (idem, p. 14).

Logo, apesar da proposta do Mercosul aparentar, até então, clareza no que se refere ao seu propósito comercialista, as alternâncias políticas verificadas na região, a partir do início dos anos 2000, fizeram com que essa nova classe dirigente política

---

<sup>96</sup>De grande valia é a lição de Bobbio, quando, analisando o contexto de governos de viés esquerdista e legitimados democraticamente, entende que “o elemento que melhor caracteriza as doutrinas e os movimentos que se chamam de ‘esquerda’, e como tais têm sido reconhecidos, é o igualitarismo, (...) não como a utopia de uma sociedade em que todos são iguais em tudo, mas como tendência, de um lado, a exaltar mais o que faz os homens iguais do que o que os faz desiguais, e de outro, em termos práticos, a favorecer as políticas que objetivam tornar mais iguais os desiguais” (apud SILVA, 2015, p. 17).

lograsse moldar aquela feição<sup>97</sup> original do Bloco. Portanto, conforme o magistério de Silva, de modo geral, esses governos de base esquerdista “defenderam mudanças na direção de novas ênfases nos organismos de integração regional preexistentes, de um ‘regionalismo aberto’ a uma compreensão mais ‘social’ e ‘participativa’ da integração” (2015, p. 31).

No enxergar de Antonio Patriota, Ministro das Relações Exteriores do Brasil de 2011 a 2013, em considerações bem entusiásticas<sup>98</sup>, um exemplo de sucesso do Mercosul para além do terreno comercial seria o Fundo para Convergência Estrutural – FOCEM. Segundo ele, tal instrumento viabilizaria o ensejo regional de redução e superação de assimetrias entre os países do Bloco, através de mecanismo institucional de financiamento “com recursos transferidos de maneira integral, sem pagamento de juros ou reembolso do principal” (2013, p. 2). Porém, Patriota não nega que a avaliação dos eventuais projetos beneficiários dos recursos do Focem levará em conta a promoção da competitividade, contudo, esclarece que o referido Fundo possui vocação solidária, e portanto, seria priorizada a efetivação da coesão social (idem, ibidem).

Já Magnoli, de certa forma, reconhece mudança relevante nos fundamentos comercialistas do Mercosul ocorrida a partir de 2003, principalmente, “em função das estratégias seguidas pelos governos lulistas, no Brasil, e kirchneristas, na Argentina” (2014, p. 2). No entanto, tece duras críticas a eventos como a utilização excessiva de barreiras não-tarifárias por parte do governo argentino, o ingresso no Bloco da

---

<sup>97</sup>Para Fuser, tratar-se-ia de uma corrente oposta à linha liberal-globalizante, ou seja, a chamada visão neodesenvolvimentista (ou regional-desenvolvimentista). Para ele, essa vertente “dá prioridade a uma integração voltada para superar o enfoque excessivamente “comercialista” do período de hegemonia neoliberal e incluía disposição para adotar mecanismos compensatórios às assimetrias entre países”. (2010, p. 118).

Sobre essa época, Mariana Vázquez considera que houve no Mercosul um “salto qualitativo”. E para ela, “el Mercosur se há vuelto un proceso mucho más complejo, más denso y más rico, incorporando nuevas dimensiones y aspectos en un sentido que coloca a su dimensión humana en un lugar central. Políticas coordinadas en educación, salud, agricultura familiar, integración productiva, cooperativismo, imigraciones, derechos humanos, etc., cobran existencia en el bloque fundamentalmente a partir de 2004”. (2015, p. 136).

<sup>98</sup>Em tom mais ufanista do que analítico, Patriota exalta: “É inegável que o Mercosul constitui a mais bem-sucedida iniciativa de integração profunda e abrangente já empreendida na América do Sul. Em seus mais de 20 anos de avanços, desde a assinatura do Tratado de Assunção, incorporou as dimensões econômica, social e cidadã à expansão sustentada do comércio intrabloco”. (idem, p. 12)



Venezuela chavista e a postura da política externa brasileira. Ante isso, segundo ele, teria o Mercosul se convertido em “diretório político tripartite entre Brasília, Buenos Aires e Caracas”, e a cláusula democrática estabelecida no Bloco estaria sendo utilizada seletivamente, “punindo o Paraguai, mas fazendo vistas grossas às violações dos direitos da oposição na Venezuela”. (idem, *ibidem*). Assim, vê Magnoli que os governos eleitos no início dos anos 2000, através de opções puramente ideológicas, teriam transformado, para pior, a essência e a dinâmica do Mercosul, levando-o, por fim, à paralisia.

Por outro lado, conforme as análises expostas em relação ao próprio tratado constitutivo do Mercosul, o compromisso firmado pelos Estados signatários em relação a esse projeto de integração possibilitou abranger áreas diversas para o seu aprofundamento. Afinal, uma vez tendo sido acordado que estão os países membros comprometidos ao fortalecimento do processo de integração, em quaisquer que sejam as áreas pertinentes, resulta evidente que uma interpretação conjuntural dessas normas fundamentais não restringiria o enfoque apenas à esfera comercial. Pelo contrário, lembrando arguta observação de Souza (2009, p. 201), a integração regional pautada apenas pelo viés comercial ameaçaria provocar a desintegração da região, pois, ante a acentuada desigualdade nos níveis de desenvolvimento dos países sul-americanos<sup>99</sup>, tornar-se-ia inevitável o estreitamento do mercado regional.

Com isso, percebe-se que o Mercosul possui uma abertura político-normativa para expandir-se a outras esferas de integração além daquela tradicionalmente restrita ao comércio; mas também, é possível notar que foram as alternâncias democráticas de governantes e de agendas políticas que propiciaram uma guinada a um viés social do processo de integração em curso.

Ademais, as análises empíricas da integração regional que se restringissem apenas às trocas comerciais mostrar-se-iam incompletas, pois, ignorariam a relevância das dimensões social, política e cultural, uma vez que os consideráveis fluxos sociais e culturais em andamento, envolvendo atores locais e regionais, “estão animando a agenda da integração, particularmente nas fronteiras” (MALLMANN,

---

<sup>99</sup>E exemplificando, observa Souza que as empresas dos países menos desenvolvidos não teriam condições de competir com aquelas sediadas no Brasil ou na Argentina. (idem, *ibidem*)

2013, p. 84). E assim o sendo, poderia ser entendido que fazem parte do processo integracionista, visto que “configuram as condições necessárias para que as etapas subsequentes da integração ocorram” (idem, ibidem).

### 2.5.1 O papel da mobilidade entre cidadãos do Mercado Comum do Sul no aprofundamento da integração e o contexto democrático sul-americano

A exigência normativa de que no Mercosul as prerrogativas democráticas estejam vigentes e sempre garantidas, consolidou no âmago da integração sul-americana princípios que transformaram a feição desse projeto integracionista almejado. Ademais, tendo o Mercosul estabelecido como condição imprescindível que em todas as ordens internas de seus membros vigorem regimes democráticos, estabeleceu-se, então, os parâmetros para o funcionamento e o aprofundamento do processo, e, ao mesmo tempo, instituiu-se como um dos objetivos buscados pelo Mercado Comum do Sul o aperfeiçoamento constante da democracia ali vigente.

E em que pese a ambiguidade conceitual em relação à noção de democracia, razão assiste a Fabrício Pereira da Silva que, ao transcender a visão tradicional de instituições de representação e mediação, sugere que nela sejam incluídos “um conjunto de crenças e valores e um modo de vida, carregados de potencial igualitário”, possibilitando, inclusive, que fossem abarcados “elementos de justiça redistributiva” (2015, p. 82). Logo, além dos aspectos colacionados pela visão liberal de democracia, a dimensão democrática deve trazer ínsitos fundamentos substanciais que sustentem as formas ditas como democráticas. Desse modo, um regime consolidado de direitos fundamentais, sejam eles individuais ou sociais, visam impedir a supressão de valores essenciais por decisões majoritárias supostamente democráticas (FERRAJOLI, 2012). Aliás, na Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, promovida pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos em 1993, ficou estabelecido que as noções de democracia, desenvolvimento e respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais são interdependentes<sup>100</sup>, cujo fortalecimento

---

<sup>100</sup>A lição de Bobbio sobre a democracia também traz essa característica. Aduz o seguinte: “Os direitos do homem, a democracia e a paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem

se dá de forma mútua (1993, p. 3). E seguindo essa vertente, através da Decisão nº 17/05 do Conselho do Mercado Comum, sublinhou-se que “o respeito aos direitos humanos e das liberdades fundamentais são elementos essenciais da democracia”.

Assim, nessa linha, como a democracia requereria que liberdades civis fundamentais fossem realizadas para que um regime político seja, de fato, considerado como democrático, a concretização de direitos básicos da cidadania viabilizaria o fortalecimento da integração mercosulina e atenderia à cláusula democrática ali estabelecida.

E dentre os direitos mais essenciais vinculados à cidadania, e indubitavelmente exigido para a consolidação da democracia regional, e, de efeito, imprescindível para uma bem-sucedida consecução de um projeto integracionista eminentemente social, estaria aquele relacionado à livre circulação<sup>101</sup> de pessoas. Conforme acertado magistério de Conceição, a livre circulação deve ser compreendida como direito fundamental<sup>102</sup> e inexoravelmente vinculado ao processo de integração social (2009, p. 279). De modo que, para Conceição, a livre circulação de pessoas pode ser entendida como “o direito de ir, vir, permanecer, estar e ficar em território que não o

---

direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos. Em outras palavras, a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais. Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas” (1992, p. 4).

<sup>101</sup>Em que pese Bressan analisar a democracia na integração sul-americana sob a ótica do “spill over”, assevera: “a democracia interna torna-se um requisito prévio ao processo, ao pressupor a participação das diversas camadas da sociedade, além das próprias elites e governos. Ademais, o aprofundamento do processo de integração necessita de livre circulação de pessoas e o entrelaçamento das culturas, condições não ofertadas em regimes autoritários. Portanto, a conciliação entre os dois temas é fundamental ao desenvolvimento da integração regional”. (2011, p. 6).

Em termos práticos, esse aprofundamento da cidadania mercosulina buscando uma maior aproximação entre os povos envolvidos, segundo Sloboda, envolveria também uma harmonização de documentos e de placas de veículos. (2015, p. 715).

<sup>102</sup>A compreensão dos direitos fundamentais, na lavra de Oscar Vilhena Vieira, deve levar em conta um partilhar de características com o universo moral de direitos de qualquer ser humano, “o que se pode verificar pela incorporação pelos direitos fundamentais de valores morais, como a dignidade humana, a igualdade ou a liberdade; por outro lado, a gramática dos direitos fundamentais impõe que o mesmo padrão de respeito seja dispensado em relação a todas as outras pessoas, ou, ao menos, para todas as pessoas que se encontrem numa mesma situação – tratando-se, assim, de um meio voltado a distribuir de forma imparcial os interesses e valores que são protegidos como direitos; por fim, os direitos fundamentais organizam procedimentos, como o devido processo legal e a própria democracia”. (2006, p. 36-37).

da nacionalidade, mas ligados por meio de acordos de integração, independente do motivo ou profissão”. (idem, *ibidem*).

Portanto, além da representatividade e controle populares compreendidos nas noções tradicionais acerca das instituições democráticas, denota-se que o ideal democrático mercosulino, igualmente, compreende a vigência de um instrumental mínimo de direitos essenciais irrogados à população, os quais, ao menos em tese, possibilitariam maior legitimidade e autonomia nas escolhas e manifestações políticas exercitadas pelos cidadãos. Afinal, não se poderia conceber uma democracia sem liberdades básicas conferidas a seus próprios destinatários (VIEIRA, 2004, p. 41).

De outro lado, opiniões diversas apontam eventuais problemas ou atritos que poderiam surgir com a facilitação da movimentação interpessoal no Mercosul. Ou seja, alega-se que em uma região formada por economias nacionais profundamente assimétricas e com sistemas fiscal-tributários bem distintos e não alinhados, os fatores disruptivos ou impeditivos ao projeto integrativo seriam superiores àqueles propiciadores a uma promoção da integração. Por exemplo, no caso da região fronteira entre Brasil e Paraguai, lembra Fogel<sup>103</sup> que as atividades ilícitas relacionadas ao contrabando e ao narcotráfico, além de outras desenvolvidas de forma informal, contraditoriamente, distanciariam as autoridades públicas paraguaias e brasileiras diretamente interessadas nessas atividades econômicas, cujas respectivas intervenções se dariam de formas divergentes. Nesse caso, no Brasil, as instituições públicas competentes para intervirem nesses processos tidos como ilegais, paradoxalmente, encontrariam no lado paraguaio autoridades públicas interessadas em mantê-los. E concomitantemente, verificar-se-ia uma aproximação entre os atores de diferentes nacionalidades envolvidos diretamente nessas atividades informais, clandestinas ou ilícitas (2008, p. 276).

Por outro lado, em estudo acerca do caso dos chamados “brasiguaios” residentes no Paraguai, Albuquerque não nega a tensão existente com a convivência diária entre povos brasileiros, mesmo que nascidos no Paraguai, e os paraguaios,

---

<sup>103</sup>Apesar da análise de Fogel ser focada na região da tríplice fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai, as atividades ilícitas transnacionais ali desenvolvidas são eminentes obstáculos ao aprofundamento da integração do Mercosul, e estão, de certa forma, presentes em todos os países membros do Bloco. E assim o sendo, o planejamento de superação de tais óbices com vistas a um estreitamento dos processos integracionistas mercosulinos, de acordo com o autor, “no dejará espacio para estrategias nacionales aisladas” (*ibidem*, p. 288).

uma vez que são considerados culturalmente distintos. Todavia, vê Albuquerque que as possibilidades de uma completa integração, assimilação ou hibridismo cultural, serão muito dependentes da complexidade das microrrelações econômicas e políticas existentes, e de quais os fatores de poder em jogo. No entanto, dependendo da localidade em que está se tratando<sup>104</sup>, esse potencial de integração poderia variar para mais ou para menos. Ademais, lembra Albuquerque que, dependendo de qual geração de “brasiguaios” ou paraguaio está sendo analisada, serão muito subjetivas, variáveis e individuais as percepções de integração ou de segregação cultural entre os povos, e nessa ótica, estariam as gerações mais novas, por exemplo, mais propensas a aceitar uma fusão cultural (2009, p. 153).

Contudo, não se está a afirmar que a aplicação de uma política de livre circulação de cidadãos do Mercosul, implementada de forma incondicionada e descomedida, por si só, já aprimoraria e aprofundaria o estágio integracionista do Bloco. A análise do processo de integração sul-americana leva em conta um modelo que garante, não só a permanência do regime democrático, mas também o aprimoramento de suas instituições e das prerrogativas circundantes à uma ordem democrática regional. E como foi exposto anteriormente, além do regime de representatividade típico da concepção liberal, o contexto democrático regional mercosulino propugna um plexo de liberdades e garantias básicas conferido ao cidadão.

E tratando-se de um bloco regional com aspirações de ter consolidada uma comunidade política e social, a faculdade de um determinado cidadão deslocar-se e permanecer em distintos territórios de Estados membros, de efeito, configuraria um direito fundamental diretamente vinculado a um exercício digno de cidadania que se busca efetivar a todos os pertencentes àquilo que se pretende forjar como comunidade regional.

---

<sup>104</sup>No dizer de Albuquerque, “o que acontece na prática cotidiana é uma complexa relação entre situações de domínio econômico, política e cultural dos ‘brasiguaios’, de conflitos variados, de integração e de assimilação de valores culturais que variam muito conforme a localidade e as mudanças que têm ocorrido no desenvolvimento das cidades ‘colonizadas’ pelos imigrantes”. (idem, p.151). Desse modo, nesses espaços de constante interação social, a harmonia e o conflito sucedem concomitantemente e, em que pese o natural hibridismo cultural presente, o desenvolvimento econômico desigual entre os países dos quais os povos envolvidos se consideram originários torna-se causa de disputas políticas e econômicas (ibidem, p. 162).

Destarte, a ampla mobilidade seria a regra vigente, e, por conseguinte, os óbices à livre circulação de pessoas advindos de exigências burocráticas ou de requisitos legais por razões de segurança pública seriam tidos como casos excepcionais, expressamente previstos nos acordos regionais firmados, e executados casuisticamente de acordo com a razoabilidade administrativa.

Portanto, a convivência pacífica, harmônica e fraterna entre os povos do Mercosul não seria uma consequência imediata da aplicação de uma política de livre circulação de pessoas. Aliás, uma maior aproximação entre povos de nacionalidades e culturas diversas, talvez, proporcionasse a emergência de conflitos e desentendimentos, porém, possivelmente, tanto o quanto já ocorrem na convivência diuturna entre cidadãos de uma mesma nacionalidade.

Ou seja, a existência de fricções, embates e divergências de interesses são próprios e característicos de uma convivência pejada de diversidade, pluralismo e heterogeneidade, sendo por isso plenamente aceitável na dinâmica democrática. Contudo, tais conflituosidades são assentadas na democracia desde que não transcendam aos razoáveis níveis de tolerância pública, ou contanto que não ameacem a coesão social e os direitos básicos de outros cidadãos ou de minorias.

Logo, o distanciamento e a diferenciação entre os cidadãos de cada país membro do Mercosul apresentam-se como obstáculos às interações sociais próprias da lógica democrática e, além disso, auxiliam a perpetuação dos sentimentos de estranhamento e desconfiança mútua ainda vigentes na região<sup>105</sup>.

Diante disso, o direito de o cidadão da região ter a possibilidade de livre movimentação no território do Mercosul obedeceria aos propósitos do projeto de

---

<sup>105</sup> Patriota denota a importância da participação direta das pessoas para uma mudança de mentalidade em relação à integração regional, de forma que o espaço regional fosse visto como um local de convivência comum. Propõe o seguinte: "Para que a integração da região tenha um futuro promissor, é preciso envolver as pessoas diretamente, fazer o mesmo com o conjunto das sociedades, de maneira a torná-las partícipes de um processo de mudança de mentalidade, de transformação profunda que ajude a enxergar o outro lado da fronteira como um espaço de convivência, de oportunidades maiores e melhores para todos. Essa percepção crescente de comunidade, de mais prosperidade compartilhada, de riqueza e vigor na diversidade que começa a caracterizar a região, é que dará legitimidade e sustentação perene em tempo histórico à integração. É a chave para garantir à nossa região uma presença de paz, democracia, justiça e inclusão social e prosperidade no século XXI". (2013, p. 10).

integração, inclusive, auxiliando o fortalecimento das bases para um florescer de sentimentos de confiança, solidariedade<sup>106</sup> e identidade<sup>107</sup> regionais.

### 2.5.2 Os compromissos firmados pelo Brasil em relação à livre circulação de cidadãos do Mercosul

Importante lembrar que a Constituição Federal do Brasil<sup>108</sup>, no parágrafo único do artigo 4º, determina que o Estado brasileiro busque uma integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, com vistas à formação de uma comunidade latino-americana. Além disso, o texto constitucional brasileiro também exige que, na busca de uma sociedade justa e fraterna, direitos individuais e sociais sejam assegurados a todos. Não obstante, conforme insculpido no artigo 5º, inciso XV, da Constituição Federal do Brasil<sup>109</sup>, é previsto como direito fundamental de qualquer brasileiro ou estrangeiro residente no Brasil a faculdade de

---

<sup>106</sup>Menezes entende que a noção de solidariedade remonta o pacto social de Rosseau e os ideais da Revolução Francesa, tratando sobre os vínculos estreitos de irmandade, não apenas entre os Estados, mas principalmente entre os povos. Ao ressaltar a importância das relações desenvolvidas entre os povos para o aperfeiçoamento da solidariedade, disserta: “los pueblos, transcendiendo ese concepto geográfico y político, poseen un vínculo indivisible en la perspectiva de los Derechos Humanos y por eso, aunque separados política y culturalmente, buscan crear mecanismos para su perpetuación y coexistencia, y es a partir de ahí que la propia noción de solidaridad se justifica al paso que se desarrolla la idea de construcción de los derechos humanos y de una identidad común del género humano, cabiendo a los Estados instituir esa alianza.” (2010, p. 272).

Por seu turno, no olhar de Milton Santos, a globalização econômica, e o sistema ideológico por ela imposto, seria a causa do retrocesso da noção de solidariedade nas relações interpessoais e como valor intrapessoal. (2012, p. 37).

<sup>107</sup>Para Gonçalves, persistem visões ambíguas em relação do Mercosul, por parte de setores do Governo e da sociedade. Em razão disso, o discurso “pró-integração” estaria limitado à retórica, de modo que o Mercosul seria apenas “uma opção entre outras, uma contingência política, e não um elemento hoje da própria identidade do Brasil”. (2003, p. 149).

<sup>108</sup>Deve ser ressaltado que, sob a ótica jurídica, os dispositivos constantes na Constituição Federal brasileira prescrevem fins a serem alcançados pelo Estado, possuindo, portanto, caráter de comando. Lembra Grau que “a Constituição do Brasil não é um mero ‘instrumento de governo’, enunciador de competências e regulador de processos; mas, além disso, enuncia diretrizes, fins e programas a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Não compreende tão-somente um ‘estatuto jurídico do político’, mas sim um ‘plano global normativo’ da sociedade e, por isso mesmo, do Estado Brasileiro”. (2005, p. 364).

<sup>109</sup>O referido dispositivo constitucional tem a seguinte redação: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (.....) XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens”.

transitar livremente no território nacional. Logo, no Estado brasileiro, as liberdades referentes à locomoção do cidadão, seja nacional ou estrangeiro, são consideradas essenciais e invioláveis.

Em meados dos anos 1990, época de intensos fluxos comerciais entre os países do Mercado Comum do Sul, um simbólico acordo foi assinado com vistas a buscar outras formas integrativas além do plano mercantilista. Assim, com a assinatura do Protocolo de Integração Cultural do Mercosul, em 17 de dezembro de 1996, formalizado através da Decisão nº 11/96 do Conselho do Mercado Comum, buscou-se elevar o intercâmbio, a difusão e a dinâmica cultural ao patamar de fatores determinantes no fortalecimento dos valores da democracia e da convivência social na região. Em que pese as diversas declarações de interesses contidas no mencionado acordo não terem acarretado em ações concretas por parte dos Estados Partes (ARROSA SOARES, 2008, p. 62), importa ressaltar que um dos pontos principais do compromisso assumido pelo Estado brasileiro e pelos demais países membros versava sobre a facilitação da mobilidade interpessoal. Mais especificamente, conforme o contido no artigo XIV do referido protocolo, o Estado brasileiro, e obviamente os demais países membros, está comprometido a estimular “a adoção de medidas que facilitem o trânsito de agentes culturais, vinculados à execução dos projetos de natureza cultural”.

De outra parte, através da Decisão nº 28/02 do Conselho do Mercado Comum, assinado em Brasília, em 06 de dezembro de 2002, foram aprovados os acordos firmados pelo Brasil e demais países membros do Mercado Comum do Sul, cujos assuntos eram referentes à residência para nacionais dos Estados Partes do Mercosul e à regularização migratória interna de cidadãos do Mercosul.

Em relação ao Acordo sobre residência assinado pelo Estado brasileiro, é ressaltado nesse documento que uma política de livre circulação de pessoas<sup>110</sup> na região é essencial ao aprofundamento do processo de integração mercosulino. Ademais, em seu artigo 8, foi disposto que os beneficiados pela concessão de

---

<sup>110</sup>O Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul foi assinado em Brasília, em 06 de dezembro de 2002. No “considerando” do referido acordo é estabelecido: “**REAFIRMANDO** o desejo dos Estados Partes do MERCOSUL de fortalecer e aprofundar o processo de integração, assim como os fraternais vínculos existentes entre eles. **TENDO PRESENTE** que a implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região é essencial para a consecução desses objetivos.”



residência temporária ou permanente “têm o direito a entrar, sair, circular e permanecer livremente no território do país de recepção”, sendo que, eventuais restrições a tais direitos apenas, excepcionalmente, seriam tomadas em razão de ordem ou de segurança pública. Em 15 de setembro de 2005, o Congresso Nacional brasileiro, através do Decreto Legislativo nº 925, aprovou o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul. Apenas em 07 de outubro de 2009, a Presidência da República Federativa do Brasil promulgou o Decreto nº 6.975, determinando, assim, o inteiro cumprimento do referido acordo.

Em 19 de junho de 2005, firmou-se o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do MERCOSUL, formalizado através da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 17/05. Percebe-se, assim, a preocupação dos países membros do Mercosul em exponenciar e consolidar a inexorável correlação e interdependência entre direitos humanos, liberdades fundamentais e a democracia, e a sua importância para a evolução do processo de integração vigente. Com isso, o Estado brasileiro, através de cooperação mútua com os demais Estados Partes, consignou compromisso em promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais no Bloco. E conforme a linha teórica utilizada neste trabalho, no regime de direitos fundamentais imprescindíveis à consolidação democrática está inserida a liberdade de locomoção, circulação e permanência do cidadão.

Igualmente importante o acordo firmado entre Brasil e Argentina, em 30 de novembro de 2005, na cidade de Puerto Iguazu, o qual consolidou um plano de facilitação da convivência dos cidadãos das localidades fronteiriças desses dois países, além de estabelecer outros preceitos às autoridades públicas brasileiras e argentinas. Mesmo não se tratando de um instrumento gestado no Mercosul, o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas demonstra como os dois Estados Partes de maior expressão do Mercado Comum do Sul, no caso, Brasil e Argentina, reconhecem a importância das interações e relações sociais entre povos de diferentes nacionalidades como sustentáculo a qualquer processo de integração. Sem embargo, em que pese o compromisso assumido, somente em 13 de janeiro de 2016, através do Decreto nº 8.636, o governo brasileiro regulamentou o Acordo sobre Localidades

Fronteiriças Vinculadas firmado em 2005, e possibilitou, assim, a sua implementação pelos órgãos públicos competentes.

De outra banda, foi assentado pelo Conselho do Mercado Comum, através da Decisão nº 64/10, o ensejo de que seja conformado um plexo de direitos e obrigações fundamentais aos cidadãos dos Estados Membros do Mercosul, de modo a configurar um verdadeiro “Estatuto da Cidadania do Mercosul”.

Em que pese ter sido instituído apenas um plano de ação para implementação progressiva, o documento mencionado enalteceu a imprescindibilidade da vigência de garantias de direitos, liberdades e prerrogativas básicas civis e sociais, assegurados, indistintamente, a todos os cidadãos dos países mercosulinos.

Conforme mencionado anteriormente, através da Decisão nº 64/10 do Conselho do Mercado Comum, ficou acordado um plano de ação para, progressivamente, ser conformado um “Estatuto da Cidadania do MERCOSUL”. No referido documento, em seu artigo 2º, dispõe-se que o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL abarca direitos fundamentais para os cidadãos dos países partes, e “se conformará com base, entre outros, nos seguintes objetivos oportunamente elencados nos tratados Fundamentais do MERCOSUL e na normativa derivada: - implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região”.

Por conseguinte, o artigo 3º da Decisão nº 64/10 detalha os elementos regulamentados pela política de circulação de pessoas disposto no artigo anterior. Prescreve essa norma que a circulação de pessoas envolve: “1.1 Facilitação do trânsito e da circulação no espaço do MERCOSUL. 1.2 Simplificação de trâmites, agilização de procedimentos de controle migratório, harmonização gradual dos documentos aduaneiros e migratórios”. Por fim, com considerável pretensão, estabelece o artigo 7º que esse “Plano de Ação deverá estar integralmente implementado no 30º aniversário do MERCOSUL”.

Logo, o direito de ir e vir, constitucionalmente assegurado pelo Estado Brasileiro, está formalizado na esfera do Mercosul como prerrogativa inerente à cidadania. Desse modo, os acordos firmados pelo Brasil em relação à livre circulação de pessoas transcenderiam um caráter meramente enunciativo e retórico, e configurariam, assim, compromissos que vinculariam o aparato estatal brasileiro.

### **CAPÍTULO 3**

## **O PAPEL DA POLÍCIA FEDERAL NA LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NO MERCOSUL**

Os objetivos e deveres do Estado Brasileiro, sejam eles os acordados em processos integrativos ou aqueles insculpidos constitucionalmente, são dinamizados através de organizações administrativas e agentes estatais que agem em seu nome, ou seja, por meio dos órgãos públicos.

No caso do Departamento de Polícia Federal, como órgão público do Estado Brasileiro de relativa expressão e prestígio, a sua alegada autonomia e independência não o autorizaria a uma atuação que extrapolasse os ditames constitucionais e legais vigentes, ou que ignorasse os compromissos regionais estabelecidos.

Conforme demonstrado anteriormente, o modelo em vigor no Mercosul e a Constituição Federal do Brasil garantem os atributos de soberania ao Estado Nacional, e atribui ao seu aparato estatal a função de concretizar os compromissos que foram firmados naquela esfera regional.

Logo, estando o Departamento de Polícia Federal encarregado de proceder o controle migratório em relação aos cidadãos dos demais países do Mercosul, o exercício desse mister deveria submeter-se totalmente às normas regionais que privilegiassem todos os aspectos relacionados à livre circulação de pessoas no âmbito do Bloco.

Ademais, como a própria Constituição Federal do Brasil preconiza uma integração latino-americana, inclusive nas esferas política, social e cultural, é possível denotar que a ideia de livre circulação de pessoas estaria abarcada pelo ensejo constitucional em prol da aproximação dos povos da região, e, portanto, seria diretriz para a missão institucional da Polícia Federal brasileira.

No entanto, o funcionamento autárquico da Polícia Federal brasileira rechaçaria os ideais integrativos formalizados no Mercosul, uma vez que nessa instituição é perpetuada uma postura de isolamento na estrutura burocrática nacional, mesmo estando consciente de que o Estado no qual está inserida possui compromissos regionais para uma facilitação de entrada e permanência de estrangeiros.

E através da atuação enviesada de seus dirigentes e de seus servidores públicos subalternos, e sendo fomentada por uma cobertura midiática avessa a compromissos democráticos, a Polícia Federal tem dado azo à priorização política e operacional de ações investigativas e repressivas, sob o argumento de que sua função primordial seria promover a segurança pública, quadro esse que, de efeito, poderia obstar a efetivação de uma política de livre circulação no Mercosul e, conseqüentemente, comprometer a almejada integração regional.

### 3.1 O controle migratório exercido pela Polícia Federal no âmbito do Mercosul

No que se refere à ampla maioria das atribuições que envolvem o controle migratório, o papel exercido pela Polícia Federal, na prática, poderia ser descrito como “Street-level Bureaucracy”, conforme a mencionada conceituação de Michael Lipsky (1969).

Pois, uma vez que a sua interação é direta com o cidadão, e, em vista das características discricionárias das atribuições desenvolvidas por seus agentes policiais, ou seja, com independência administrativa e com um impacto significativo de suas decisões na vida do cidadão solicitante de seus serviços públicos, estar-se-ia diante daquele representante estatal cunhado pela teoria de Lipsky como “Street-level Bureaucrat” (idem, p. 2).

Por conseguinte, por força legal, no plano concreto, é um policial federal brasileiro que analisa as questões migratórias de um indivíduo argentino, paraguaio, ou nacional de qualquer dos outros países do Mercosul, sendo, portanto, o responsável, por exemplo, pela decisão de autorizar a entrada, ou residência temporária ou permanente, no território brasileiro, solicitada pelo cidadão proveniente do espaço mercosulino.

No entanto, tendo esse policial brasileiro recebido uma formação eminentemente securitária e enviesada pela ótica de segurança nacional tradicional, e sendo ele submetido a constantes treinamentos onde são enaltecidos como valores o combate e o confronto, a tendência é que seja comprometido e desvirtuado o seu

desempenho como servidor público responsável por garantir direitos relacionados à liberdade de locomoção dos demais nacionais de países do Mercosul.

Aliado a isso, desde a redemocratização política, com a notoriedade social alcançada pela Polícia Federal brasileira a partir de operações policiais<sup>111</sup> por ela realizadas, com forte apelo popular e amplamente divulgadas pela mídia, muitos de seus dirigentes, assim como os egressos ao quadro de pessoal desse órgão, vislumbrariam que o suposto “combate à criminalidade” deveria suplantar as demais competências administrativas da Polícia Federal, o que, de efeito, faria com que exercessem suas funções sob esse viés de ser priorizada a repressão e a persecução criminal.

E com isso, priorizando as funções investigatórias e persecutórias instrumentais que detém a Polícia Federal no sistema penal nacional, o reflexo na forma de prestação das atividades de controle migratório seria no sentido de ser adotada a mesma perspectiva universalizante e reducionista das atribuições policiais repressivas tradicionais, ou seja, submetendo toda a sociedade a um regime de suspeição, e categorizando-a através de dualidades bivalentes como “bons x maus”, “cidadãos x inimigos” ou “civilizados x bárbaros” (PLACHA SÁ, 2013, p. 300).

Como exemplo, é digno de registro a controvérsia envolvendo a forma como vários policiais federais, em todo o território brasileiro, estavam decidindo, e em alguns casos, negando o processamento administrativo do requerimento, em relação a pedidos de residência apresentados por cidadãos dos demais países do Mercosul.

Apesar da vigência do retro mencionado Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes e Associados do Mercosul, o qual foi internalizado no ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto Presidencial nº 6.975/2009, várias unidades da Polícia Federal de todo o Brasil, no exercício de suas atribuições discricionárias, estavam sumariamente negando o recebimento e o processamento de pedidos de residência apresentados por cidadãos de países membros ou associados do Mercosul. E a alegação para tal negativa por parte desses servidores da Polícia

---

<sup>111</sup>Como bem observou Placha Sá: “Esse órgão talvez tenha sido o responsável por inaugurar um estilo de polícia espetacularizada, nominando suas operações de forma bastante impactante e voltadas de algum modo ao objeto que investiga” (2013, p. 102). Já para Soares, o ex-Diretor Geral da Polícia Federal Romeu Tuma (1985/1992) teria tido um papel fundamental no estreitamento das relações entre a instituição e os meios de comunicação de massa (2015, p. 103).

Federal brasileira era de que, existindo inquéritos policiais ou ações penais em curso em relação aos cidadãos requerentes de residência, tal fato, por si só, daria margem à recusa em receber esses pedidos de residência nessas unidades administrativas.

Considerando que essa prática estava disseminada em várias delegacias da Polícia Federal, e tendo em vista essa conduta administrativa afrontar totalmente à exegese do Acordo do Mercosul de residência, e ainda, desrespeitar a norma constitucional que presume inocência a todos os acusados até uma eventual condenação penal definitiva<sup>112</sup>, exigiu a Justiça brasileira que fossem cessadas tais rotinas administrativas.

Após ação iniciada pela Defensoria Pública da União, em decisão judicial proferida em 29 de março de 2016, o Magistrado da 21ª Vara Cível Federal, da 1ª Subseção Judiciária de São Paulo<sup>113</sup>, determinou que a Polícia Federal “em todo o território nacional se abstenha de negar o recebimento e o processamento dos pedidos de residência legal em tela aos imigrantes que eventualmente possuam inquéritos policiais ou ações penais em curso”.

Pois, até o ano de 2016, a rotina administrativa até então vigente na maior parte das unidades da Polícia Federal era que, um simples registro de instauração de inquérito policial que envolvesse o nome do estrangeiro solicitante a residência com base no Decreto nº 6.975/2009, por si só, já era dado como motivo para a recusa da solicitação de residência apresentada pelo cidadão proveniente de países membros ou associados do Mercosul.

Afinal, é importante ressaltar que um inquérito policial instaurado em face de alguém representa apenas uma investigação criminal em curso, devendo o sujeito investigado ser presumido inocente até o advento de decisão condenatória judicial, após, obviamente, ter sido a ele conferida ampla possibilidade de defesa. No entanto, para o agente policial federal competente (street-level bureaucrat) para decidir sobre essas solicitações, um simples registro de investigação criminal em andamento já era suficiente para, peremptoriamente, recusar um pedido de residência apresentado por

---

<sup>112</sup>Previsto no artigo 5º, LVII, da Constituição Federal da República Federativa do Brasil.

<sup>113</sup>A sentença foi proferida no Processo nº 0011205-15.2015.4.03.6100, pelo Juiz Federal Tiago Bologna Dias, da 21ª Vara Cível Federal de São Paulo. ANEXO 4.

um cidadão estrangeiro, ignorando, então, as prerrogativas e garantias acordadas na esfera do Mercosul.

Logo, as idiosincrasias e o padrão ideológico presentes no Departamento de Polícia Federal, muito em função da tradição autoritária em que se forjou esse órgão, mas também em função da projeção social adquirida com a exposição midiática de operações de repressão policial amplamente divulgadas, por conseguinte, teriam um efeito deturpador nas atividades administrativas migratórias previstas institucionalmente, nacional e regionalmente, com o intuito de concretizar direitos fundamentais de cidadania, como no caso da liberdade de mobilidade dos cidadãos no espaço mercosulino.

### 3.1.1 As normas emanadas pela Polícia Federal sobre o controle migratório e seus reflexos na livre circulação de pessoas no Mercosul

A normatização interna da Polícia Federal é extremamente numerosa e, algumas vezes, redundante em face do que já é disposto em legislação superior. No entanto, no que se refere a direitos e garantias previstos em nível do Mercosul, há um hiato existente entre o acordado na esfera regional mercosulina e a sua regulamentação e efetivação pelas repartições da Polícia Federal brasileira.

Em relação aos direitos de locomoção dos cidadãos provenientes dos países membros e associados do Mercosul, nas regulamentações internas do Departamento de Polícia Federal, persistem como premissas deontológicas o crivo sob os critérios previstos na vetusta Lei nº 6.815/80, também conhecida como Estatuto do Estrangeiro. Desse modo, a essência dessas normatizações expedidas pela Polícia Federal traria abordagens antitéticas ao ensejo integrativo mercosulino.

Ou seja, na análise da Polícia Federal em relação a concessão de direitos relacionados à livre circulação de estrangeiros provenientes do Mercosul, conforme formalizado em orientações internas, ainda são levados em conta para a decisão os

aspectos da potencial nocividade “à ordem pública ou aos interesses nacionais”, conforme prescreve o artigo 7º do Estatuto do Estrangeiro.

E além do mais, embasado no ambíguo e autoritário artigo 26 do Estatuto do Estrangeiro, nos instrumentos normativos da Polícia Federal é relembrada e enaltecida a possibilidade de obstar direitos de circulação quando, aos olhos da autoridade policial, for o caso de “inconveniência” do cidadão mercosulino no território nacional.

A título de exemplo, a Mensagem Oficial-Circular nº 014/2015<sup>114</sup>, datada de 31 de julho de 2015, proveniente do órgão central Coordenação-Geral de Polícia de Imigração (CGPI) do Departamento de Polícia Federal, prevê que, em relação aos pedidos de residência fundados no Acordo de Residências de Cidadãos do Mercosul, “após recebimento e processamento do pedido, o mérito deverá ser avaliado pela autoridade competente, à luz do que rezam os artigos 7º e 26 da Lei 6.815/80”. Ou seja, prescreve essa mensagem circular que a análise do direito de residência idealizado pelo Mercosul seja ponderada a partir da ótica de critérios legais forjados em regime político autoritário.

Ademais, em 5 de junho de 2013, a Direção Geral do Departamento de Polícia Federal editou a Instrução Normativa nº 72<sup>115</sup>, onde, em seu artigo 4º, III, “c” e “i”, foram dispostas as possibilidades de impedimento a entrada de estrangeiro em território nacional com base naqueles dispositivos restritivos do Estatuto do Estrangeiro. E mais uma vez, um ato infralegal da Polícia Federal retoma e enaltece os critérios legais dos já mencionados artigos 7º e 26 do referido estatuto.

Por conseguinte, sendo a Polícia Federal competente para o registro de estrangeiros e pelo processamento de solicitações de permanência e residência, e

---

<sup>114</sup> Disponível no sistema interno do Departamento de Polícia Federal, no endereço eletrônico <<http://intranet.dpf.gov.br/cgpi/noticias/mensagem-circular/2015>>. Acesso em: 30 de junho de 2016. ANEXO 5.

Essas hipóteses de impedimento já eram previstas na Lei nº 6.815/80 e no Decreto nº 86.715/81. A utilização de termos genéricos e vazios, como é o caso de “ordem pública” ou “interesse nacional”, propiciariam o uso arbitrário das prerrogativas públicas, dificultando o seu controle, e eram frequentes em documentos legais expedidos no regime de exceção brasileiro.

<sup>115</sup> Disponível do sistema interno do Departamento de Polícia Federal, no endereço eletrônico <<http://intranet.dpf.gov.br/legislacao/boletins-de-servico>>. Acesso em: 25 de maio de 2016. ANEXO 6.



ante a possibilidade de haver irregularidade na documentação que instrua esses procedimentos, foi expedida a Mensagem Oficial-Circular nº 02/2015<sup>116</sup>, de 9 de janeiro de 2015, também da CGPI. Nesse documento, em seu item 7, é prevista a possibilidade de realização de diligências policiais quando a documentação acostada na solicitação do estrangeiro apresentar: “I- indício de falsidade documental; II – impossibilidade de validação perante o órgão emissor; III – existência de conflito nas informações nos documentos apresentados”.

Não obstante, o item 9 da Mensagem Oficial-Circular nº 02/2015 estabelece que, mesmo sanada a controvérsia em relação à documentação apresentada pelo estrangeiro, isso não obstará “eventuais providências de polícia judiciária no caso de indícios de crime”. E assim sendo, denota-se que essa normativa interna objetivaria reprimir possíveis casos de falsidade documental, porém, ignoraria o fato de que vários dos requerentes de permanência e residência oriundos de países do Mercosul, diante de situações extremas de vulnerabilidade e marginalização em que se encontram, e por falta de outra opção, acabam por fazer uso de documentos irregulares para lograr guarida em território brasileiro.

Através da Mensagem Oficial-Circular nº 017/2015<sup>117</sup>, de 29 de outubro de 2015, o órgão superior da Polícia Federal orientou a todas as suas demais unidades que procedessem a normal regularização migratória e a respectiva documentação dos menores estrangeiros, em caso de regularização migratória de crianças e adolescentes acompanhados de apenas um genitor proveniente de países parte ou associados do Mercosul, mesmo que ausentes autorização paterna ou materna ou documentação referente a eventual ação judicial de guarda.

No entanto, essa flexibilização dos procedimentos pela Polícia Federal para a regularização migratória de menores de idade provenientes dos demais Estados do Mercosul, formalizada através da Mensagem Oficial-Circular nº 017/2015, deu-se

---

<sup>116</sup> Disponível no sistema interno do Departamento de Polícia Federal, no endereço eletrônico <<http://intranet.dpf.gov.br/cgpi/noticias/mensagem-circular/2015>>. Acesso em: 30 de junho de 2016. ANEXO 7.

<sup>117</sup> Disponível no sistema interno do Departamento de Polícia Federal, no endereço eletrônico <<http://intranet.dpf.gov.br/cgpi/noticias/mensagem-circular/2015>>. Acesso em: 30 de junho de 2016. ANEXO 8.

apenas em decorrência de provocação judicial por parte da Defensoria Pública da União e da Advocacia Geral da União, conforme constam nos itens 1 e 4 do referido instrumento normativo interno.

Pois, até a edição da Mensagem Oficial-Circular nº 017/2015, vinha a Polícia Federal negando a permanência e expedição de documentação dos menores de idade oriundos de demais países do Mercosul, acompanhados de apenas um genitor, enquanto não fossem apresentadas documentação referente a eventual ação judicial de guarda ou autorização paterna ou materna.

E uma vez mais, imperavam a lógica e as rotinas de submeter todos os estrangeiros a um estado de suspeição, em que pese a justificativa da Polícia Federal de que, com essas negativas, estaria visando apenas a proteção aos interesses do menor de idade em vista de possível caso de sequestro parental. Não obstante, na prática, a até então rotina vigente da Polícia Federal acarretava em limitação, e até mesmo supressão, às liberdades de locomoção e aos direitos de cidadania dos estrangeiros solicitantes.

Desse modo, percebe-se que os órgãos superiores da Polícia Federal, e igualmente competentes para a promulgação de normas internas de rotinas administrativas, reproduziram os valores e lógicas de insulamento burocrático e de desconfiança ao cidadão estrangeiro, supervalorizando, portanto, a atribuição policial de repreensão e persecução, divergindo, assim, de toda a normatividade integrativa, solidária e aproximadora, produzida pelo Mercosul e aceita pelo Estado brasileiro.

### 3.1.2 O controle do fluxo de pessoas e a segurança pública

Foi observado que a Polícia Federal brasileira ainda mantém o ranço ideológico da Doutrina de Segurança Nacional, no sentido de perceber a entrada ou permanência do cidadão estrangeiro, mesmo sendo ele oriundo do mesmo Bloco regional em que o Brasil é integrante, como fator de suspeição ou ameaça.

Desse modo, sob esse viés policesco repressivo, indivíduos provenientes de países integrantes do Mercosul seriam vistos como potenciais violadores da ordem jurídica nacional, e, por isso, merecedores de desconfiança por parte dos agentes públicos brasileiros.

Por consequência, essa ótica securitária tradicional e estigmatizadora, e que segue servindo de norte às diversas atribuições exercidas pela Polícia Federal, limitaria a oxigenação tanto de suas estruturas, quanto dos juízos formulados por seus agentes, com os valores progressistas, humanistas e solidários introduzidos pelos compromissos firmados na esfera do Mercosul, comprometendo, de efeito, a garantia de livre circulação almejada na região.

Logo, tendo como concepção que os cidadãos provenientes das nações mercosulinas são potencialmente delinquentes e que devem ser postos automaticamente sob suspeita, os policiais federais brasileiros, de um modo geral, vislumbrariam que um controle rigoroso no fluxo interpessoal dos cidadãos do Mercosul, mesmo acarretando às vezes em negação ao direito fundamental de ir e vir, seria um eficiente instrumento de promoção da segurança pública nacional.

Mas também, para a construção e manutenção desse modelo ideológico de vertente repressiva, como já ressaltado anteriormente, não se deve negar o papel da intelectualidade orgânica a serviço desse paradigma criminalizante e punitivista. E para tanto, mostrar-se-iam os meios de comunicação em massa brasileiros como relevantes protagonistas pela vertente repressiva tomada pela Polícia Federal, em detrimento de medidas promotoras de projetos integracionistas. Aliás, muito longe de reconhecer a relevância dos processos regionais de integração, a grande mídia nacional, correntemente, apresentaria abordagens desfavoráveis à integração de cunho social enveredada pelo Mercosul (FUSER, 2016) e aos fluxos migratórios sul-americanos.

De outro lado, a visão de Zaffaroni é igualmente crítica em relação à grande imprensa local, a qual, para ele, possuiria expressiva responsabilidade no excessivo empoderamento e autonomia conferidos às forças policiais, cujo funcionamento seria, maiormente, pautado pela tônica autoritária e de exclusão social, e, concomitantemente, sob forte aprovação popular (2007, p. 154).

Por conseguinte, não seria apenas a opinião pública brasileira que seria formatada para aceitar uma atuação prioritariamente repressiva no exercício do controle migratório levado a cabo pela Polícia Federal. Pois, igualmente os agentes públicos que compõem essa instituição, desde os hierarquicamente subordinados, até os ocupantes das funções mais conspícuas nesse órgão, embebidos e forjados nesse modelo ideológico de insulamento, valorizariam um recrudescimento da fiscalização do fluxo interpessoal, obstaculizando a implementação de políticas de livre circulação de estrangeiros provenientes das demais nações mercosulinas.

Destarte, tanto na política institucional do Departamento de Polícia Federal, quanto nas rotinas administrativas vertidas pelos policiais federais de base, seria dado um enfoque estereotipado do fenômeno da circulação de estrangeiros, vislumbrando-o como um fator de risco à segurança e merecedor de averiguação policial rigorosa.

Assim, perpetuar-se-ia um juízo estreito na Polícia Federal como um todo, contagiando inclusive outras instituições estatais, no sentido que a flexibilização da fiscalização da circulação de cidadãos do Mercosul poderia acarretar em um incremento da criminalidade no território nacional.

E diante dessa ótica conservadora e excessivamente avessa a ideais integrativos progressistas, sob a abordagem securitária vislumbrada e concretizada pela Polícia Federal<sup>118</sup>, qualquer política regional privilegiadora da livre circulação seria uma ameaça à segurança pública da sociedade brasileira.

### 3.1.3 As especulações sobre os efeitos de uma política de livre circulação no Mercosul na segurança pública nacional

A Polícia Federal brasileira, assim como os órgãos nacionais de segurança como um todo, ainda reluta em perceber questões de segurança pública sob uma ótica

---

<sup>118</sup>Em pesquisa referente a aspectos complexos da região da tríplice fronteira, em Foz do Iguaçu, Roseira descreve o seguinte paradoxo: “A partir do momento em que agentes da Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal e Receita Federal permitem o cumprimento da agenda dos acordos comerciais do Mercosul – ou deixa de exercer suas funções de fiscalização por corrupção ou impossibilidade técnica – consentem o rompimento de obstáculos à circulação no território. Ao mesmo tempo, as tentativas de barrar toda forma de comércio ilegal e contrabando de drogas e armas constituem-se em impedimento, ou seja, em estrias à circulação”. (2006, p. 146)

social, ou seja, a partir de uma abordagem que leve em conta a imprescindibilidade de condições mínimas para uma existência digna e necessárias para a promoção de um desenvolvimento pessoal.

Pelo contrário, a visão securitária da Polícia Federal, que acaba abarcando todas as outras atividades administrativas prestadas por ela, mantém o paradigma de desenvolvimento liberal dos anos de Guerra Fria (KUHLMANN, *idem*, p. 231), de modo a se restringir na utilização de modelos reducionistas esquematizadores de condutas individuais consideradas contrárias à Lei.

Portanto, o funcionamento ensimesmado da Polícia Federal brasileira, que a leva a desconfiar inclusive de outros organismos policiais e judiciais, somado ao seu atávico apego à lógica da Doutrina de Segurança Nacional e às funções de repressão e encarceramento, proporcionaria uma relutância em aceitar uma agenda alternativa de segurança que não fosse aquela tradicionalmente voltada à persecução criminal e à desconfiança em relação ao estrangeiro.

Ademais, de acordo com o magistério de Mallmann, existe influência entre as assimetrias regionais na América do Sul e os diferentes reflexos causados nos países dessa região pelas crises econômicas, e também, na forma como essas soberanias percebem as consequências degradantes catapultadas por esses fatores de instabilidade (2010, p. 21).

Logo, em termos práticos, as profundas diferenças nas estruturas políticas e de proteção social entre o Brasil, em relação a países como, por exemplo, Paraguai, Bolívia e Peru, acarretariam numa disparidade de percepções e interpretações ante a fenômenos complexos ocasionados por disrupturas sócio-econômicas.

Então, usualmente por motivos de necessidades mais básicas, diante de uma eventual corrente migratória proveniente desses últimos países, haveria a tendência das autoridades securitárias brasileiras perceberem tal fenômeno como ameaça à ordem pública.

Por outro lado, para a visão da “segurança humana”, esse caso teria outra abordagem cognitiva. Sobre esse ponto, ressalta Kuhlmann, a mencionada “ordem pública” seria entendida como “normas de convivência para o uso do espaço público” para ser usufruído por todas as pessoas, indistintamente, “pressupondo a dignidade de ser igual na condição humana, e tornando-os objeto de segurança”. (*idem*, p. 222).

No entanto, políticas de segurança pública, no entender do criminalista Luiz Flávio Gomes, deveriam abarcar não apenas medidas repressivas justas, mas igualmente, estarem aliadas a um programa preventivo sob “os aspectos primário, secundário e terciário” (1993, p. 321). Assim, para esse autor a prevenção primária envolveria essencialmente políticas sociais, focadas no bem-estar social. Já em relação à chamada prevenção secundária, leciona que ela “é dirigida aos obstáculos ao criminoso: consistem em mais segurança, em mais policiais, em mais Justiça Criminal” (idem, ibidem).

E no que se refere ao que entende como prevenção terciária, Gomes vê que tais medidas diriam respeito “a evitar a reincidência: são medidas em que incidem sobre quem já delinuiu, visando a sua não reiteração delitiva” (idem, ibidem).

De certa forma, essa era a visão de Tarso Genro (2009), Ministro da Justiça entre os anos de 2007 a 2010, o qual, durante o período em que esteve à frente do Ministério da Justiça brasileiro, ao menos retoricamente, buscou promover um debate que transcendesse o modo tradicional de formular e executar política de segurança pública, que, nas palavras dele, era “arcaico”.

Em público, Genro defendia políticas preventivas, através de ações sociais, como instrumentos sustentadores de uma agenda de “segurança”, de modo que via como “necessário combater o crime, a marginalidade, mas, sobretudo, desenvolver políticas para cortar as raízes alimentadoras e constitutivas do delito”(idem).

Nesse ponto, convergeria com as opiniões de Craig Deare, o qual, em relação à segurança pública, traça o seguinte cenário: “En gran medida, el esfuerzo de las entidades de seguridad pública se encuentra combatiendo los efectos de problemas cuyas causas radican en esas mismas debilidades de desarrollo del país” (apud KUHLMANN, idem p. 221).

Desse modo, percebe-se que as questões referentes à “segurança” envolvem uma possível mudança na descrição do fenômeno a ser compreendido e analisado, e, igualmente, comportam reflexos nas formulações e execuções das políticas governamentais. Porém, sejam nas abordagens mais progressistas de segurança pública, seja no viés mais tradicionalista, existe um denominador comum nas atividades dos órgãos securitários exercidas em um regime democrático. Pois, vigente um Estado Democrático de Direito, os agentes públicos responsáveis pela segurança

possuem a inexorável função de “garantir as liberdades e o exercício pleno dessas liberdades, somente restringindo-as de forma excepcional quando estejam afetando outras” (PLACHA SÁ, *idem*, p. 309).

Ou melhor, como em qualquer democracia, as liberdades fundamentais conferidas aos cidadãos seriam a premissa, e apenas casuística e excepcionalmente, poderiam os organismos securitários do Estado intervirem nessa esfera. Mas lembra Placha Sá que “isso deve ser feito de modo que a própria intervenção não constitua em si mesma um abuso e uma violação aos direitos fundamentais” (*idem*, *ibidem*).

E tendo sido cultivados na cultura organizacional da Polícia Federal os sentimentos de desconfiança e estranhamento em relação aos demais países do Mercosul, os valores de consideração, confiança e solidariedade seriam apaziguados nessa instituição. E com esse nivelamento para baixo dos sentimentos humanos (COSTA, 1993, p. 85), as percepções de riscos reais ou potenciais, ou mesmo hipotéticos, seriam obnubilados, tendendo à manutenção dessa postura institucional insulada e de enraizada aversão à integração regional.

Assim sendo, em relação a correntes migratórias sul-americanas, as percepções de perigo iminente formuladas pela Polícia Federal brasileira seriam potencializadas e superdimensionadas. Pois, através de sua ótica, “o inimigo está em todo lugar e pode apresentar-se nas situações mais imprevistas, sob qualquer aparência, têm-se que nomeá-lo e dar-lhe uma visibilidade imaginária qualquer” (*idem*, *ibidem*, p. 86).

Por fim, careceriam de embasamento fático eventual alegação de relação de causalidade entre uma facilitação da livre circulação de cidadãos estrangeiros, sejam eles provenientes do Mercosul ou não, e um conseqüente incremento das práticas de condutas previstas legalmente como crime.

### 3.2 A integração dos povos do Mercosul como instrumento de garantia de “segurança”

O direito à livre circulação é regionalmente compreendido como fundamental e essencial à consolidação democrática no Mercosul. Por conseguinte, sua relevância

não se esgotaria em retóricos enunciados oficiais ou em planos regionais de médio prazo, como o previsto no Estatuto da Cidadania do Mercosul, mas sim, muito de sua proeminência se daria em virtude de ter o ensejo à livre circulação de pessoas o potencial de apaziguar desconfianças e distanciamentos, muitas vezes de natureza histórico-cultural, e de construir sólidos laços de fraternidade entre cidadãos de distintas nacionalidades.

Assim, o processo de construção de uma sólida integração regional envolveria lograr um espaço em que fossem presentes a estabilidade política, a democracia e uma zona de paz (VÁZQUEZ, 2015, p. 138). E para tanto, o compartilhamento de experiências pessoais, além das frias relações comerciais e políticas, com intensa interação e convivências sociais, apresentar-se-iam como decorrências de liberdades fundamentais previstas e garantidas aos cidadãos, e pressupostos sem os quais não seria viável um espaço de possível construção de um sentimento de solidariedade e coesão social.

Logo, sem embargo das expressivas manifestações políticas de insulamento e de recrudescimento do poderio policial nacional a fluxos migratórios, haveria a possibilidade de escolha política voltada para o viés do respeito, da paz, da inclusão e da diversidade em nível regional. E tal decisão governamental não seria vista apenas como um exercício de criatividade (VÁZQUEZ, *idem*, p. 139), mas, também, como um atendimento à vertente social tomada pelo projeto integracionista do Cone Sul.

E ademais, no caso do Estado brasileiro, cumpre ressaltar que o mandamento insculpido em sua ordem constitucional é explícito no sentido de ser levado a cabo uma integração latino-americana, nas várias de suas vertentes, inclusive, sob as perspectivas social e cultural.

Por conseguinte, tomando essas diretrizes essencialmente sociais como norte para a burocracia brasileira, a atuação por parte do aparato policial federal direcionado à implementação de uma política mercosulina de livre circulação, sob um “paradigma da mobilidade” (BARALDI, 2014), representaria, além de uma valorização da diversidade social, uma prevenção à exclusão socioeconômica dos indivíduos menos favorecidos.

Afinal, óbices e recrudescimentos eventualmente impostos pela Polícia Federal brasileira à livre mobilidade interpessoal de cidadãos no Mercosul, potencialmente,



proporcionariam um incremento à eventual situação de vulnerabilidade que determinado cidadão não-brasileiro já estivesse inserido. Ou seja, o tolhimento ou a restrição ao direito de ir e vir, no espaço mercosulino, tenderia a favorecer a marginalização socioeconômica, ao invés de promover possibilidades de desenvolvimento, coesão social e a tolerância (BARALDI, 2011).

E paradoxalmente, a suposta “segurança” buscada por um incremento à restrição à livre locomoção de cidadãos do Mercosul por parte da Polícia Federal, poderia impulsionar um cenário local de “insegurança”.

Por outro lado, um contexto de forte interação e trocas sociais, viabilizado pela facilitação da mobilidade interpessoal, possibilitaria o reconhecimento social de valores comuns indispensáveis à convivência, os quais seriam estimados e compartilhados pelos seus atores.

Em outras palavras, a partir da aproximação das pessoas, por meio de um processo dialético entre diferentes nacionalidades e culturas, talvez, fosse possível que uma gama de valores pudesse ser disseminada, otimizada e consolidada como indisponível à efetivação concreta de uma cidadania regional, concomitantemente a uma integração social.

E de efeito, caso vingasse esse “système de valeurs partagées” (DÉLOYE, 1998, p. 177), prevaleceriam o cultivo da tolerância e das liberdades, a consideração e o respeito à dignidade humana, e, sobretudo, o repúdio aos métodos violentos para solução de conflitos. O que, de efeito, poderia propiciar um espaço sul-americano menos inseguro.

## CONCLUSÃO

A Polícia Federal brasileira foi inicialmente forjada para instrumentalizar o exercício do monopólio da força e a manutenção de poder de um Estado autoritário. Tendo sido gestada e por muito tempo atuado em uma ambiência desprovida de valores democráticos e garantias individuais, seria natural que a preocupação com o respeito a direitos humanos não se tornasse prioridade no planejamento estratégico e nas diretrizes da Polícia Federal.

Ou seja, como a sua gênese (1944) remonta o governo ditatorial do Estado Novo, onde a sua atuação administrativa era focada na restrição e perseguição de manifestações consideradas subversivas, e considerando que sua posterior reconfiguração organizacional (1964) foi igualmente implementada em um regime político de exceção, é possível observar que foi sedimentado na Polícia Federal brasileira uma cultura de exercício de prerrogativa pública voltado à supressão de direitos dos cidadãos.

E mesmo em atribuições consideradas estritamente administrativas e desprovidas de um cunho policial-repressivo, como é o caso das atividades de controle migratório, a influência sobre a Polícia Federal da então recentemente desenvolvida Doutrina da Segurança Nacional, elaborada pela Escola Superior de Guerra (1949), são verificáveis até os dias de hoje. De efeito, seria natural que essa burocracia policial passasse a cultivar e a valorizar a desconfiança em relação a outras soberanias estatais e seus respectivos cidadãos nacionais.

Desse modo, em consonância com alguns aspectos trazidos pela Doutrina da Segurança Nacional, fundamentos conjunturais como a defesa intransigente da soberania nacional e a garantia da ordem pública, embebidos num auspício de suposta presença de fatores de desestabilização interna, deram a tônica a partir dos anos 1940 para o desenvolvimento e maturação daquilo que viria se tornar a Polícia Federal brasileira.

Ademais, a Academia Nacional de Polícia, instituída em 1960, e estabelecida para ser a instituição encarregada de formar e capacitar os recursos humanos que viriam a compor a Polícia Federal brasileira, foi inicialmente concebida, planejada e gerida por oficiais militares. Desse modo, a gestão e os planos de ensino castrenses

que perduraram na Academia Nacional de Polícia fizeram com que fossem consolidados e cultivados, até o momento presente, símbolos e ritos que invocassem a lógica belicista, o fechamento operativo militarista e as diretrizes autárquicas das Forças Armadas.

Mas não apenas isso, ao ministrar constantemente cursos ao seu corpo efetivo, sejam eles de aperfeiçoamento ou para promoção na carreira, supostamente de cunho técnico-profissional, a Academia Nacional de Polícia manteria um padrão específico de dominação ideológica, estereotipando a função institucional da Polícia Federal, de modo a forjar em seus discentes um modelo ideológico aliado dos valores democráticos e integracionistas.

Com o Golpe Militar de 1964, muitas das proposições formuladas pela Escola Superior de Guerra, as quais possuíam aceitação de alguns setores da sociedade civil, encontraram ambiente político propício para a sua viabilização. Ademais, o regime de força implantado em abril de 1964 deu azo para que a burocracia federal fosse dinamizada sob o viés eminentemente tecnocrático, e com grande apego ao cumprimento dos procedimentos formais pré-estabelecidos e à hierarquia administrativa.

Por conseguinte, durante o regime de exceção imposto em 1964, parte da visão político-estratégica da Doutrina da Segurança Nacional conformou a atuação da Polícia Federal nas questões referentes às funções de controle migratório. De efeito, a agenda referente à defesa da soberania era enviesada para um cenário de embate a supostos riscos e ameaças internas e externas, de modo que cidadãos estrangeiros, mesmo que de outros países latino-americanos, fossem submetidos a um regime de suspeição, e onde a desconfiança em relação ao outro era tida como premissa para as relações travadas com os países vizinhos.

Com a abertura política e a conseqüente promulgação da Constituição de 1988, o respeito aos direitos humanos retomou a centralidade política, e o regime de direitos fundamentais foi alçado à condição de fundamento de existência do aparato estatal brasileiro e substrato legitimador das ações governamentais (FERRAJOLI, 2012, p. 342).

Ademais, o recém implantado ordenamento democrático-constitucional determinou que o Estado Brasileiro enveredasse esforços no sentido de viabilizar uma

integração latino-americana, não só econômica, mas também política, social e cultural. Por conseguinte, o projeto do Mercado Comum do Sul veio a dar concretude a tais aspirações constitucionais.

Não se nega que as primeiras etapas do Mercosul, muito em virtude da agenda política adotada pelos governos então vigentes na região, tiveram como prioridade o aumento do fluxo comercial entre seus sócios. Todavia, a partir do início dos anos 2000, vivenciou-se uma guinada política no projeto mercosulino, fazendo com que o viés social suplantasse as tratativas e os objetivos comerciais. Desse modo, desse período em diante, a maioria das políticas formuladas pelo Bloco do Cone Sul foi norteadas por fins relacionados a valores democráticos regionais, ou à efetivação de direitos sociais e ao bem-estar dos cidadãos da região. E nessa diretriz, por exemplo, foi o caso do direito à livre circulação de pessoas previsto pelo plano para implementação do “Estatuto da Cidadania do Mercosul”.

Com isso, esse substrato axiológico-normativo trazido pelo retorno à democracia no Brasil, conjugado com a arquitetura institucional regional e com os acordos de natureza social, e voltados para a efetivação dos direitos humanos, formalizados no nível do Mercosul, exigiriam da Polícia Federal brasileira uma postura antitética daquela dantes vocacionada para uma atividade pública repressiva e pautada pela ótica beligerante típica das Forças Armadas.

Logo, a implantação do Estado Democrático de Direito no Brasil e a sua participação a um projeto de integração regional, sobretudo, solidário e democrático, ao menos em tese, representaria a exigência de que toda a lógica e funcionamento da Administração Pública brasileira estivessem balizados por esses outros sustentáculos.

Assim, a atuação do Departamento de Polícia Federal estaria plenamente submetida ao cumprimento dos compromissos firmados pelo governo brasileiro na esfera do Mercosul. Desse modo, não seriam compatíveis com a ordem regional do Mercosul os regimentos internos da Polícia Federal brasileira que norteiam a sua atuação quando atentassem contra o viés de aproximação entre os diferentes Estados e cidadãos do Cone Sul.

Destarte, uma vez que a estrutura institucional do Mercado Comum do Sul não instituiu um aparato burocrático regional, sobretudo porque o modelo mercosulino não

exige que os países membros compartilhem parcelas de sua soberania a instituições regionais supranacionais, caberia à Administração Pública brasileira a implementação e concretização daquilo que foi acordado na esfera regional do Mercosul.

Sem embargo, a livre circulação de cidadãos do Mercosul foi alçada à condição de direito fundamental de cidadania no Cone Sul. E como tanto, não deveria ser visto simplesmente como um privilégio, mas sim, tratar-se-ia de uma prerrogativa inerente à dignidade de todos os indivíduos, imprescindível à consolidação democrática regional e essencial para o aprofundamento da integração regional, tanto nas esferas social, cultural e política, quanto em relação à esfera econômica.

Por outro lado, apenas por um atavismo ideológico poderia ser entendida a missão institucional da Polícia Federal unicamente como sinônimo de persecução criminal. Pois, ainda que fosse adotada a perspectiva de que a razão de existência desse órgão público fosse garantir a segurança pública, tal atribuição não se resumiria unicamente a atividades de repreensão e fiscalização generalizada, de modo que sua função tivesse como premissa tratar por suspeito todo e qualquer cidadão.

Ademais, como órgão de policiamento das fronteiras nacionais e de controle de estrangeiros, a Polícia Federal, mesmo devendo obediência à malsinada Lei nº 6.815/81, conhecida como Estatuto do Estrangeiro, não teria o seu funcionamento atrelado às interpretações enviesadas pela Doutrina de Segurança Nacional e aos valores e moral tradicionais militares, além de outros ideais refratários às políticas regionais de integração, aproximação e facilitação de livre circulação de pessoas.

Evidentemente, não se pode negar que para a reprodução de hábitos e comportamentos de cunho autoritário, presentes na Polícia Federal, utilizar-se-iam de manipulações e instrumentos atuantes também na esfera não-estatal, e que, eficientemente, legitimariam esse padrão de funcionamento repressivo, porém, hegemonizado, e portanto, alheio aos controles democráticos (MONASTA, 2010, p. 33).

Logo, através de propagandas institucionais e pela propagação de imagens e feitos estereotipados e deturpados, quase que de forma homogeneizada através dos meios de comunicação brasileiros, teria sido formatado no imaginário popular aquilo que se entenderia como paradigma securitário ideal, onde, o papel institucional da Polícia Federal seria dignamente cumprido quando, ostensivamente, estivesse

“combatendo a criminalidade”. E estando a sociedade e os próprios policiais federais imersos nesse espaço ideológico de alienação cognoscitiva (FARIA, 1988, p. 83), o exercício desse mister partiria da superficial suposição de que muitos dos riscos e infortúnios vivenciados em território brasileiro poderiam ser apaziguados com um recrudescimento da fiscalização policial em relação a cidadãos estrangeiros.

Entretanto, diante do regime constitucional e democrático vigente no Brasil, e considerando a sua inserção aos sistemas regional e internacional de direitos humanos, as competências públicas relacionadas à segurança e ao controle migratório estariam lastreadas pelo núcleo da inviolabilidade da dignidade humana. Assim, no cenário brasileiro, as políticas de segurança e de controle de estrangeiros e atividades afins, antes de objetivar coibir condutas desordeiras e atentatórias às normas vigentes, seriam mais adequadas aos valores acordados regionalmente se o seu enfoque priorizasse o bem-estar do ser humano.

Nesse ponto, portanto, seriam adequadas ao papel desempenhado pela Polícia Federal, e para cenário integracionista do Cone Sul com um todo, as reflexões desenvolvidas pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, rotulada como “Segurança Humana”.

Portanto, sob a abordagem da Segurança Humana, a missão da Polícia Federal em exercer o controle migratório, preservar a ordem pública e os direitos dos cidadãos, seria plena e eficazmente cumprida através de um viés diferente daquele tradicionalmente voltado para funções de investigação e repressão amplas. Nessa ótica, o direito fundamental à livre circulação dos cidadãos do Mercosul seria compatível com as atividades de controle migratório e registro de estrangeiros, além de outras atribuições vinculadas à promoção de segurança pública, exercidas pela Polícia Federal brasileira.

E sobretudo, teria a Polícia Federal do Brasil um papel de protagonismo no processo de integração regional, na consolidação democrática e na efetivação de direitos fundamentais do Mercosul.

Pois, entendendo que o Departamento de Polícia Federal possui o dever de promover a efetivação dos direitos relacionados à liberdade de ir e vir no Mercosul, a liberdade de locomoção dos cidadãos mercosulinos auxiliaria na aproximação dos povos e aprofundaria as dinâmicas integracional e democrática da região. E desse

modo, ante todas as funções irrogadas à Polícia Federal brasileira, seu papel no processo integracionista estaria longe de ser visto como coadjuvante.

E a partir da abordagem da “segurança humana”, foi verificada a plena compatibilização entre as políticas de segurança pública, o papel desempenhado pela Polícia Federal e a livre circulação de pessoas no âmbito do Mercosul. E atuando conforme todos esses ditames, o Departamento de Polícia Federal auxiliaria no aprofundamento da integração regional e, em nenhum momento, estaria tal órgão se furtando de sua missão de garantir “segurança”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, José Lindomar C. A dinâmica das fronteiras: deslocamento e circulação dos “brasiguaios” entre os limites nacionais. **Horizontes Antropológicos**. Porto Alegre, ano 15, n. 31, jan./jun. 2009, p. 137-166.

ARAVENA, Francisco Rojas. Seguridad Humana: concepto emergente de la seguridad del siglo XXI. In: ARAVENA, F.R., GOUCHA, M., **Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe**. Santiago:FLACSO, 2002, p. 12-25.

ARROSA SOARES, Maria Susana. A diplomacia cultural no Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vº 51, nº 1, 2008, p. 53-69.

BALASSA, Bela. Towards a Theory of Economic Integration. **International Review for Social Sciences**. Vol. 14, n. 1, Feb. 1961, p. 1-17. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/kykl.1961.14.issue-1/issuetoc>>. Acesso em 28 de fevereiro de 2016.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 30ª ed., 2013.

BARALDI, Camila. Cidadania, Migrações e Integração Regional – Notas sobre o Brasil, o Mercosul e a União Européia. 3º ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – Governança Global e Novos Atores, n. 1, v. 1, 2011.

BARALDI, Camila. A experiência do Mercosul em matéria de migrações. **PONTES**. V. 10, n. 10, 2014. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/>> . Acesso em: 20 de junho de 2016.



BERNAL-MEZA, Raúl. Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianzadel Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica. **IBERO-ONLINE.DE**, jun. 2013. Disponível em: <<http://www.iberonline.de>>. Acesso em: 20 de agosto de 2015.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 12<sup>a</sup> ed., 2006.

BRESSAN, Regiane Nitsch. O desafio democrático para a integração latino-americana. 3<sup>o</sup> ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.proceedings.scielo.br>>. Acesso em: 20 de dezembro de 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; THORSTENSEN, Vera. Do Mercosul à Integração Americana. **Política Externa**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 122-145, dez. 1992.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estado, estado-nação e sociedade. 2015. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 31 de julho de 2015.

BURGES, Sean W. **Brazilian Foreign Policy after the Cold War**. Gainesville: University Press of Florida, 2006.

CAMPOS, Roberto de Oliveira; SIMONSEN, Mário Henrique. **Formas Criativas no Desenvolvimento Brasileiro**. Rio de Janeiro: APEC, 1975.

CANDEAS, Alessandro. **Integração Brasil-Argentina**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos Políticos do Planejamento. LAFER, Betty Mindlin (org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1987, p. 161-184.

CEPAL. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidade. Santiago, 1994. Disponível em: <<http://archivo.cepal.org/pdfs/librosCepal/S9481108.pdf>>. Acesso em: 20 de novembro de 2015.

CEPIK, Marco. Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Consequências Políticas. **Security and Defense Studies Review**, vol. 1, spring 2001.

CEPIK, Marco A. C. **Espionagem e democracia**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

CLÈVE, Clémerson Merlin. Direito Constitucional, Novos Paradigmas, Constituição Global e Processos de Integração. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, n. 39, 2002, p. 23-32.

CODATO, Adriano. Os mecanismos institucionais da ditadura de 1937: uma análise das contradições do regime de Interventorias Federais nos estados. **História (São Paulo)**, v.32, n.2, jul./dez. 2013, p. 189-208.

COMBLIN, Joseph. **A Ideologia da Segurança Nacional** – O Poder Militar na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

CONCEIÇÃO, Carla Fischer de Paula. A evolução do tratamento da livre circulação de pessoas no Mercosul. MENENZES, Wagner (coord.). **Estudos de Direito Internacional**: anais do 3º Congresso Brasileiro de Direito Internacional, vol. III, 2009, p. 279-284.

COSTA, Darc. II CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL: o Brasil no Mundo que vem aí. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2008, p. 139-160.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, vol. 42, n. 5, 2008, p. 829-874.

COSTA, Jurandir Freire. O medo social. **Veja 25 anos: reflexões para o futuro**. São Paulo: Ed. Abril, p. 83-89, 1993.

COSTA, Rogério Santos da. O Mercosul e a integração da América do Sul. CEPIK, Marco (org.). **América do Sul: Economia & Política da Integração Regional**, Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008, p. 31-43.

CRUSOÉ JÚNIOR, Nilson Carvalho. **Estado e polícia política: vigilância e criminalização no Brasil (1933-1944)**. 2014. 290 f. Tese (Doutorado em História). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

DÉLOYE, Yves. De la citoyenneté stato-nationale à la citoyenneté européenne: quelques éléments de conceptualisation. **Swiss Political Science Review**, 4, p. 169-194, 1998.

FARIA, José Eduardo. Ideologia e Função do Modelo Liberal de Direito e Estado. **Lua Nova**, n. 14, São Paulo, p. 82-92, jun. 1988.

FARIA, José Eduardo. **O Direito na Economia Globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2004.

FERRAJOLI, Luigi. Diritti fondamentali e democrazia costituzionale. COMANDUCCI, Paolo; GUASTINI, Riccardo (Orgs.). **Analisi e diritto 2002-2003**. Torino: Giappichelli, 2004, p. 141-182.

FERRAJOLI, Luigi. La democrazia costituzionale. **Revus**, n. 18, 2012. Disponível em: <<https://revus.revues.org/2291>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2016.

FIGUEIREDO FILHO, Euclides de Oliveira. A Segurança Nacional e as Forças Armadas. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 2, n. 6, ago. 1985, p. 9-28.

FOGEL, Ramón. La región de la triple frontera: territorios de integración y desintegración. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 10, n. 20, jun./dez. 2008, p. 270-290.

FUSER, Igor. A (des) integração energética na América do Sul: uma crítica ao brasil-centrismo. ANAIS DO IV SIMPÓSIO LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA. IMPERIALISMO, NACIONALISMO E MILITARISMO NO SÉCULO XXI, 14 a 17 de setembro de 2010, Londrina, UEL, p. 115-124.

FUSER, Igor. América Latina, integração sabotada. **Outras Palavras**, 26 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://outraspalavras.net/mundo/america-latina/america-latina-integracao-sabotada/>>. Acesso em: 15 de junho de 2016.

GARCIA, Marco Aurélio. A política externa brasileira e a integração sul-americana. MARINGONI, Gilberto et al (orgs.) (2014). **Uma nova política externa - 2003-2013**. Tubarão: Copiart, 2014, p. 96-107.

GARCIA, Marco Aurélio. A opção sul-americana. **Interesse Nacional**. Abr.-jun. 2008, p. 22-28.

GENRO, Tarso. Por um Brasil seguro e participativo. **Jornal Zero Hora**, 03 de julho de 2009.

GIANNASI, Carlos Alberto. **A Doutrina de Segurança Nacional e o “Milagre Econômico” (1969/1973)**. 2011. 313 f. Tese (Doutorado em História). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

GODOY, Arnaldo de Sampaio Moraes. Direito e Literatura: Vargas, o Estado Novo, a Lei de Segurança Nacional e o habeas corpus em favor de Olga Benário Prestes. Disponível em :<<https://jus.com.br/artigos/10245/direito-e-literatura-vargas-o-estado->

novo-a-lei-de-seguranca-nacional-e-o-habeas-corpus-em-favor-de-olga-benario-  
prestes>. Acesso em 14 de maio de 2016.

GOMES, Luiz Flávio. Pena de Morte e Prisão Perpétua: Solução ou Ilusão? **Revista dos Tribunais**, São Paulo: ed. RT, v. 696, p. 315-322, out. 1993.

GONÇALVES, José Botafogo. Mercosul após 2002: propostas a partir de um testemunho pessoal. HUGENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (orgs.). **Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUL**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003, p. 147-162.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 10ª ed., 2005.

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

KALDOR, Mary. Human security in complex operations. **Prism 2**, n. 2. p. 3-15, 2012.

KUHLMANN, Paulo Roberto Loyolla. Segurança Humana, Estatal e Pública no Arco Andino: um entrecruzamento de análises e suas problemáticas. OLIVEIRA, R.P. de; NOGUEIRA, S. G. O.; MELO, F. R. (Orgs.). **América Andina: Integração Regional, Segurança e Outros Olhares**. Campina Grande: EDUEPB, p. 211-236, 2012.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Globalização, Regionalização e Soberania**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

LIPSKY, Michael. Toward a theory of street-level bureaucracy. ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, sep. 2-6, 1969, New York. Wisconsin: University of Wisconsin, aug. 1969.

LÓPEZ, Ernesto. La Agenda de la Seguridad Humana: el caso del Mercosur. ARAVENA, F.R., GOUCHA, M., **Seguridad humana, prevención de conflictos y paz em América Latina y el Caribe**. Santiago:FLACSO, 2002, p. 375-386.

MAGNOLI, Demétrio. Década Perdida. **Interesse Nacional**, nº 24, jan-mar. 2014.

MALAMUD, Andrés. Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences. **EUI Working Paper RSCAS**,2013.

MALAMUD, Andrés; SCHMITTER, Philippe C. The Experience of European Integration and the Potential for Integration in South America. **IBEI Working Papers**. Barcelona: CIDOB, 2007.

MALAMUD, Andrés. Regional Integration in Latin America: Comparative theories and institutions. 2004. Disponível em: <<https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/376>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2015.

MALAMUD, Andrés. The internal agenda of Mercosur: interdependence, leadership and institutionalization. JARAMILLO, Grace (org.). **Los nuevos enfoques de la integración**: más allá del nuevo regionalismo. Quito: FLACSO, 2008, p. 115-132.

MALLMANN, Maria Izabel; MARQUES, Teresa Cristina Schneider. Leituras do MERCOSUL: Diferentes percepções acerca do bloco. **Século XXI**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 73-88, jul.-dez. 2013.

MALLMANN, Maria Izabel. Condições para a integração: qual é a contribuição do Brasil na América do Sul? **Século XXI**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 55-65, jul.-dez. 2011.

MALLMANN, Maria Izabel. Discurso e Política Externa Brasileira. 3º ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2011, São Paulo. Disponível em: <<http://www.proceedings.scielo.br>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2016.

MALLMANN, Maria Izabel. Análise institucionalista da integração sul-americana. **Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 11-22, jan.-abr. 2010.

MENEZES, Wagner. **Derecho Internacional en América Latina**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2010.

MERA, Gomez Laura. Explaining Mercosur's Survival: Strategic Sources of Argentine-Brazilian Convergence. **Journal of Latin American Studies**, n.37, 2005, p. 109-140.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Mercosul e a segurança regional: uma agenda comum?. **São Paulo em Perspectiva**, SEADE, vol. 16, nº 1, p. 54-62, jan.-mar. de 2002.

MONASTA, Atilio. **Antonio Gramsci**. Recife: Editora Massangana, 2010.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Geopolítica e Política Exterior**: Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2ª Ed., 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A segurança pública na Constituição. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 28, n. 109, jan.-mar. 1991, p. 137-148.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. MERCOSUL – minilateralismo e metaconstitucionalismo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 32, n. 128, out.-dez. 1995, p. 208-220.

NAIFF, Denis Giovani Monteiro, et al. A Memória Social do Estado Novo em Duas Gerações. **Psicologia: Ciência e Profissão**, Brasília, v. 28, n. 1, 2008, p. 110-121.

OLIVEIRA, Ariana Bazzano de. O fim da Guerra Fria e os Estudos de Segurança Internacional: o conceito de Segurança Humana. **Aurora**, III, n. 5, p. 68-79, dez. 2009.

PAGLIARI, Graciela. O Brasil e a Segurança Regional. CEPIK, Marco (org.). **América do Sul: Economia & Política da Integração Regional**, Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008, p. 11-20.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. O Mercosul e a Integração Regional. **Interesse Nacional**, n. 23, out.-dez. 2012.

PEÑA, Felix. O Futuro do Mercosul após a Cúpula de Mendoza. **Interesse Nacional**, n. 19, out.-dez. 2012. Disponível em: <http://interessenacional.com/index.php/edicoes-revista/o-futuro-do-mercopol-apos-a-cupula-de-mendoza>. Acesso em: 27 de dezembro de 2014.

PEÑA, Felix. Reflexiones sobre el Mercosur y su futuro. HUGENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (orgs.). **Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUL**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003, p. 279-296.

PLACHA SÁ, Priscilla. **Mal-estar de Arquivo: As polícias como Arquivistas do Soberano**. 2013. 365 f. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

PONCIONI, Paula. Governança Democrática da Segurança Pública: O caso da educação policial no Brasil. **Civitas**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 48-55, jan.-abr. 2013

PRONER, Carol. Direitos humanos, políticas públicas e Mercosul. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n.12, dez. 2006.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 10. ed, 2006.

ROCHA, Bruno Lima; JUNG, João Henrique Salles. O Papel da Polícia Federal na Lei de Segurança Nacional e no Controle de Fronteiras na Era Militar (1964-1985). **SÉCULO XXI**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 79-90, jul.-dez. 2014.

RODEGHERO, Carla Simone. O anticomunismo nas encruzilhadas do autoritarismo e da democracia: a conjuntura 1945-1947. **MÉTIS: história & cultura**, v. 5, n. 10, jul./dez.2006, p. 179-202.

ROSEIRA, Antonio Marcos. **Foz do Iguaçu Cidade Rede Sul-Americana**. 2006. 171 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

RUIZ, Jose Briceño. El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional. **Densidades**. Buenos Aires, n. 9, p. 229-252, mai. 2012.

SALOMONI, Jorge Luis. Reforma del Estado y Mercosur: hacia la construcción de un derecho público comunitário. VIEIRA, Oscar Vilhena; SUNDFELD, Carlos Ari (Coords). **Direito Global**. São Paulo: Max Limonad, p. 127- 155, 1999.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 22ª ed. São Paulo: Record, 2012.



SARAIVA, Miriam Gomes. Integração Regional na América do Sul: processos em aberto. **Análise de Conjuntura OPISA**, Rio de Janeiro, n.7, jul. 2010.

SERRANO, Felipe Victoriano. Estado, Golpes de Estado y Militarización en América Latina: una reflexión histórico política. **Nueva Época**, n. 64, set./dez. 2010, p. 175-193.

SILVA, Fabrício Pereira da. Integração Democrática em 3D. **Densidades**, Buenos Aires, n. 9, p. 43-61, mai. 2012.

SILVA, Fabrício Pereira da. **Democracias Errantes**. Rio de Janeiro: Ponteio, 2015.

SLOBODA, Pedro Muniz Pinto. A legalidade da entrada da Venezuela no Mercosul. **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, vol. XV, p. 701-716, 2015.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: dimensão essencial do Estado Democrático de Direito. In: SCHWARCZ, Lilian; BOTELHO, André (Org.). **Cidadania, um Projeto em Construção**. Minorias, Justiça e Direitos. São Paulo: Claro Enigma, p. 82-93, 2012.

SOARES, Silmária Fábria de Souza. **Entre dados e controvérsias: a influência dos militares na criação e institucionalização de uma polícia federal brasileira**. Dissertação (Mestrado em História). 2015. 160 f. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. Avanços, impasses e desafios da integração. MARINGONI, Gilberto et al (orgs.) (2014). **Uma nova política externa - 2003-2013**. Tubarão: Copiart, p. 81-94, 2014.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. Integração Moderna. **Análise de Conjuntura OPISA**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 1-15, jan. 2006.

SOUZA, Nilson Araújo de; SILVA, Luisa Maria Nunes de Moura e. Integração Contemporânea da América Latina: Teoria e Prática. **Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 2, n. 3, p. 144-164, jan./jun. 2013.

SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da integração. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 87-126, 2012.

SOUZA, Nilson Araújo de. **Economia Internacional Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2009.

TÁVORA, Juarez do Nascimento Fernandes. A Segurança Nacional, a Política e a Estratégia. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 1, n. 1, dez/1983, p. 9-20.

VALENCIA, Adrián Sotelo. Neo-imperialismo, dependência e novas periferias na economia mundial. SADER, Emir; SANTOS, Theotonio dos (coords). **A América Latina e os Desafios da Globalização**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, p.111-134, 2009.

VÁZQUEZ, Mariana. Los escenarios de participación social en el Mercosur. JARAMILLO, Grace (org.). **Los nuevos enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalismo**. Quito: FLACSO, 2008, p. 137-148.

VÁZQUEZ, Mariana. Los dilemas de nuestra integración regional en un mundo en transición. **Revista Horizontes del Sur**, v. 2, jun. 2015, p. 128-139.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direitos Fundamentais: Uma Leitura da Jurisprudência do STF**. São Paulo: Malheiros, 2004.

VIGEVANI, Tullo, et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 1, p. 5-27, 2008.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

WOLF, Gabriel. El MERCOSUR como un proceso de construcción intersubjetivo orientado al desarrollo. **Densidades**, Buenos Aires, n. 9, p. 63-89, mai. 2012.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no direito penal**. Rio de Janeiro: Renavan, 2007.

## LEGISLAÇÃO

BRASIL. Constituição Federal, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em 2 de abril de 2016.

BRASIL. Constituição Federal, de 15 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 1 de fevereiro de 2016.

BRASIL. Lei nº 4.483, de 16 de novembro de 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4483.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4483.htm)>. Acesso em 1 de maio de 2016.

BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm)>. Acesso em: 12 de maio de 2016.

BRASIL. Decreto-lei nº 6.378, de 28 de março de 1944. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6378-28-marco-1944-389489-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 10 de maio de 2016.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em 11 de maio de 2016.

BRASIL. Decreto-lei nº 314, de 13 de março de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del0314.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0314.htm)>. Acesso em 13 de maio de 2016.

BRASIL. Decreto nº 22.332, de 10 de janeiro de 1933. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22332-10-janeiro-1933-501608-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 11 de maio de 2016.

BRASIL. Decreto nº 27.264, de 28 de setembro de 1949. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-27264-28-setembro-1949-452591-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 15 de maio de 2016.

BRASIL. Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D86715.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D86715.htm)>. Acesso em 16 de maio de 2016.

BRASIL. Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6975.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6975.htm)>. Acesso em 17 de maio de 2016.

BRASIL. Decreto nº 8.668, de 11 de fevereiro de 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8668.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8668.htm)>. Acesso em 14 de maio de 2016.

BRASIL. Portaria MJ nº 4, de 7 de janeiro de 2015. Diário Oficial da União de 8 de janeiro de 2015.

BRASIL. Portaria MJ nº 490, de 25 de abril de 2016. Diário Oficial da União de 28 de abril de 2016.

MERCOSUL. Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991. Disponível em: <[http://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/ConsultaMercosur.aspx](http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx)>. Acesso em: 5 de fevereiro de 2016.

MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto, de 17 de dezembro de 1994. Disponível em: <[http://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/ConsultaMercosur.aspx](http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx)>. Acesso em 2 de março de 2016.

MERCOSUL. Protocolo de Integração Cultural, de 17 de dezembro de 1996. Disponível em: <[http://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/ConsultaMercosur.aspx](http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx)>. Acesso em: 2 de fevereiro de 2016.

MERCOSUL. Protocolo de Ushuaia, de 24 de julho de 1998. Disponível em: <[http://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/ConsultaMercosur.aspx](http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx)>. Acesso em: 1 de março de 2016.

MERCOSUL. Protocolo de Olivos, de 18 de fevereiro de 2002. Disponível em: <[http://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/ConsultaMercosur.aspx](http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx)>. Acesso em: 7 de março de 2016.

MERCOSUL. Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, de 8 de dezembro de 2005. Disponível em: <[http://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/ConsultaMercosur.aspx](http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx)>. Acesso em: 8 de março de 2016.

MERCOSUL. Decisão CMC n° 28, de 6 de dezembro de 2002. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/496/3/innova.front/decis%C3%B5es-2002>>. Acesso em: 13 de março de 2016.

MERCOSUL. Decisão CMC n° 17, de 19 de junho de 2005. Disponível em <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/1068/3/innova.front/decis%C3%B5es-2005>>. Acesso em: 10 de novembro de 2015.

MERCOSUL. Decisão CMC n° 64, de 16 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2377/3/innova.front/decis%C3%B5es-2010>>. Acesso em 12 de janeiro de 2016.

OHCHR - Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Conferência Mundial para os Direitos Humanos, Viena, 14-25 de junho de 1993. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/ABOUTUS/Pages/ViennaWC.aspx>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2016

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. Human Development Report 1994. Disponível em: <http://www.un.org>. Acesso em 18 de novembro de 2015.

## ANEXO 1

BRASÍLIA, D.F., SEXTA-FEIRA, 16 DE MAIO DE 1969  
BOLETIM DE SERVIÇO Nº 55

Pg. 3/526

Para conhecimento do Departamento e devida execução, publica-se o seguinte:

1ª PARTEMOVIMENTAÇÃO DE PESSOALa - DESIGNAÇÃO

PORTARIA Nº 557

Brasília, D.F., em 12 de maio de 1969

O DIRETOR-GERAL DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL, no uso de suas atribuições legais e, tendo em vista o que consta do processo nº 045496/68-S.R. Adm,

RESOLVE: Designar PEDRO PRADO PEREZ - Coronel, Diretor da Divisão de Serviços Gerais; JOÃO JOSÉ PINHEIRO VEIGA - Tenente Coronel, Chefe do Serviço de Transportes e PAULO SOUZA DA SILVA - Tenente da Polícia Militar do Distrito Federal, para, em comissão e sob a presidência do primeiro, elaborarem laudo de avaliação das viaturas constantes do nº 13 do parecer do Assistente Jurídico do MJ, (fls. 84) do expediente em apreço.

b - MILITAR À DISPOSIÇÃO

O Excmº. Sr. Gen. Ministro do Exército, pela Portaria nº 528 - GB-B, publicada no Diário Oficial de 7 do corrente, passou à disposição deste Departamento o Tenente Coronel da Arma de Artilharia - QSG - Egmont Bastos Gonçalves.

c - ASSUNÇÃO DE CHEFIA

1 - De Chefe da Seção de Labfoto do Serviço Gráfico, em 1/3/69, o Desenhista OZEAS DE OLIVEIRA REGO, em virtude de o titular ter entrado em gozo de férias. (Prot. nº 9917/69-SRA);

2 - de Chefe da Secretaria da SDR/CE, em 2/3/69, o Ag.Pol.Fed. PLÁVIO CORREA DE SOUZA, em virtude de o titular ter entrado em gozo de férias (Prot. nº 010 943/69-SRA);

3 - a Direção da DA o Major AUSTREGÉSILO MOREIRA CATUNDA, em 25/4/69, em virtude do afastamento do titular que se encontra viajando a serviço do DPF, passando consequentemente a responder pelo Serviço do Material, JUSTO AUGUSTO DANTE-Almoxarife;

4 - de Chefe da Seção de Investigações da D.P.M.A.F., em 10/3/69, o Ag.Pol.Fed. ATAÍDES LUDGERO, por ter sido designado pela Portaria nº 284 do Diretor-Geral, publicada no B.S. nº 27/69 (Prot. nº 9 480/69-SRA).

d - DESLIGAMENTO DE SERVIDORES

1 - Foi desligado da SDR/RJ, em 11/3/69, o Escrivão de Polícia Federal NELSON COSTA, em virtude de ter sido anulado o ato que lhe concedeu retorno à esfera federal (Prot. nº 8 732/69-SRA);

2 - Foram desligados da DR/SP, em 1/3/69, os Censores JOSÉ GERALDO GOES e MARIA BONTANZI DA COSTA, pertencentes à SSP/SP e que foram apresentados à repartição de origem (Prot. nº 8 240/69-SRA).

e - REASSUNÇÃO DE CHEFIA

Reassumiu as funções de Chefe da Seção de Encadernação do Serviço Gráfico, em 3/3/69, o Técnico de Mecanização JOSÉ NILO VITAL, deixando de responder pelas mesmas funções o Técnico de Mecanização ADEOR LYRA DOS REIS (Prot. nº 9 917/69-SRA).

f - POSSE DE SERVIDORES

1 - da função gratificada, símbolo 9-F, de Chefe do Setor de Estudos do Serviço de Repressão ao Contrabando e ao Descaminho, da DR/SP, em 9/12/68, o Ag.Pol.Fed. GERALDO MARTINS BRITO, por ter sido designado pela Portaria nº 1 143/68, do Diretor-Geral (Prot. nº 9 975/69-SRA);

2 - da função gratificada, símbolo 4-F, de Chefe do Serviço de Repressão ao Contrabando e ao Descaminho da Polícia de Investigações da DR/SP, em 9/12/68, o Insp.Pol.Fed. NEWTON DE SOUZA MELUCCI, por ter sido designado pela Portaria nº 1 146/68 do Diretor-Geral (Prot. nº 9 975/69-SRA);

MJ DFF Continuação do D.S. n.º 59, de 21 de maio de 1969

Do Ag. Aux. Pol. DEUZIR DE OLIVEIRA CARVALHO, referente a seu dependente CARLOS ALBERTO DE OLIVEIRA CARVALHO (Prot. n.º 61001/68);  
 Do Ag. Pol. Fed. M. NOEL JOSÉ DE CAMPOS, referente a seu filho PAULO MAURÍCIO DE CAMPOS (Prot. n.º 61523/68);  
 Do Mot. Pol. JORGE SILVA, referente a sua dependente VERA LÚCIA CARLOS SILVA (Prot. n.º 5891/69);  
 Do Ag. Pol. Fed. HERMES KROEHNE, referente a sua esposa ESTHER EDUARDO KROEHNE (Prot. n.º 1939/69);  
 Do Servente ALBINO DUARTE JUNIOR, referente a seu filho VALDIR DA SILVA DUARTE (Prot. n.º 61485/68);  
 Do Ag. Pol. Fed. AMÉRICO CARVALHO DE ALBUQUERQUE, referente a sua filha SHEILA MARIA LARA DE ALBUQUERQUE (Prot. n.º 841/69);  
 Do Ag. Aux. Pol. Fed. DARCI FRANCO, referente a seu dependente JORGE GALLOULCHYDIO FRANCO (Prot. n.º 2649/69);  
 Do Ag. Pol. Fed. JOSÉ ABUD, referente a seu filho AMAURY FERNANDES ABUD (Prot. n.º 62283/68);  
 Do Ag. Aux. Pol. Fed. RAIMUNDO COELHO, referente a FELIX ALVES CORREIA (Prot. n.º 1406/69);  
 Do Insp. Pol. Fed. NILO DE OLIVEIRA, referente a seu filho LUIZ EDUARDO PRADO DE OLIVEIRA (Prot. n.º 61522/68);  
 Do Aux. Dact. JOÃO DE SOUZA LIMA, referente a sua esposa EVÂNIA ALARÇO DE SOUZA (Prot. n.º 39505/68);  
 Do Ag. Aux. Pol. Fed. RICANOR FRANCISCO BORGES, referente a seu dependente DELMA CI DA SILVA BORGES (Prot. n.º 2298/69);  
 Do Ag. Aux. Pol. Fed. HÉLIO POMPEI DE LIMA E SILVA, referente a seu dependente HÉLIO POMPEI DE LIMA E SILVA JUNIOR..... (Prot. n.º 61080/68);  
 Do Ag. Aux. Pol. Fed. IRINEU RAIMUNDO DE OLIVEIRA, referente a sua esposa FRANCISCA APARECIDA DE OLIVEIRA (Prot. n.º 60583/68);  
 Do Ag. Pol. Fed. M. NOEL JOSÉ DE CAMPOS, referente a seu dependente PAULO MAURÍCIO DE CAMPOS (Prot. n.º 61523/68).

j - ASSESSORIA TÉCNICA - Setor de Residências

Comunica-se que, de conformidade com o teor do ofício n.º 237/69, da CODEBRÁS, os servidores do Departamento de Polícia Federal, quando, removidos no interesse do serviço, mesmo que a remoção tenha caráter temporário, poderão alugar os apartamentos por eles adquiridos a outros funcionários, desde que apresentem documento comprobatório de sua qualidade funcional fornecido pela repartição competente.

k - INDENIZAÇÃO À FAZENDA NACIONAL

Conforme ofício n.º 12/PI/DR/AM/69 e parecer do SM/DÁ e a fim de ser indenizado a Fazenda Nacional, seja desconta da dos vencimentos do servidor YSMAR BONIFÁCIO DE AZEVEDO a importância de R\$ 7,20 (sete cruzeiros novos e vinte centavos) (valor atual), correspondente a um carregador para metralhadora marca INA, que fora extraviada quando sob sua responsabilidade.

Descarrega-se portanto da carga daquela Delegacia e a deste Departamento um carregador para metralhadora INA. Aos Serviços de Pessoal e de Material, para tomarem as providências que se fizerem necessárias.

l - PEÇAS TEATRAIS - encenação proibida

O Chefe do Serviço de Censura de Diversões Públicas comunicou que resolveu baixar as seguintes Portarias:

N.º 35/69-SCDF - Em 8 de maio de 1969

1 - PROIBIR a encenação pública, em todo o território nacional, da peça teatral "CAÇA", autoria de Wanderley Vernili, Arthur S. Eid e Reinaldo Rubbi, por contrariar o que dispõe o item I, Art. 2.º da Lei n.º 5 536, de 21 de novembro de 1968

NO DFF CONTINUAÇÃO DO D.O. N.º 22, DE 20 DE MAIO DE 1969

2 - Nº 36/69-SCDP - Em 8 de maio de 1969

PROIBIR a encenação pública, em todo o território nacional, da peça teatral "LIBERDADE, LIBERDADE", autoria de Millor Fernandes e Flavio Rangal, por contrariar o que dispõe o Art. 2º da Lei nº 5.536, de 21 de novembro de 1969.

3 - Nº 37/69-SCDP - Em 8 de maio de 1969

PROIBIR a encenação pública, em todo o território nacional, da peça teatral "DOIS KL. BÓCA DO LIXO", autoria de Otani de Carlo, por contrariar o que dispõe o ítem II, Art. 2º da Lei nº 5.536, de 21 de novembro de 1968.

4 - Nº 38/69-SCDP - Em 8 de maio de 1969

PROIBIR a encenação pública, em todo o território nacional, da peça teatral "A CLARA PRETA DO FIDELGO AGITADOR", autoria de Carlos Barros More, por contrariar o que dispõe o Art. 2º da Lei nº 5.536, de 21 de novembro de 1968.

m - REINTEGRAÇÃO - Transcrição

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, tendo em vista o que consta do processo nº 3 777, de 1958, do Ministério da Justiça, RESOLVE: Alterar o Decreto de 3 de janeiro de 1968, publicada no Diário Oficial do dia subsequente, que reintegrou, nos termos dos arts. 58 e 59 da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, RAUL LACERDA no cargo de Agente de Polícia Federal, Classe 4, nível 17, do Quadro de Pessoal - Parte Permanente do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, para declarar a referida reintegração efetivada no cargo de Agente de Polícia Federal, Classe B, nível 18, do mesmo Quadro, Departamento e Ministério, na forma da mesma legislação.-Brasília, em 23 de abril de 1969; 148ª da Independência e 81ª da República.- ARTUR DA COSTA E SILVA.- Luís Antônio da Gama e Silva. (DO de 24/4/69).

n - APOSTILAS

1 - De acordo com o Processo nº 18693/66-DFF, referente a LOURIVAL NUNES DA SILVA, foi lavrada a seguinte apostila:

Declarando que o funcionário a quem se refere o presente Decreto foi:

I - Em face da Lei nº 3780/60 (D.O. nº 267 de 24.11.60), enquadrado como Guarda Civil, nível 10, em caráter provisório, a partir de 1.7.60.

II - Enquadrado definitivamente, de acordo com o Decreto nº 51629/62, no cargo de Guarda Civil, nível 10-B, a partir de 1.7.60.

2 - De acordo com o Processo nº 9857/68-DFF, referente a ARISTIDES MENEZES, foi lavrada a seguinte apostila:

Declarando que foi concedida, de acordo com o art. 10 da Lei nº 4 345, de 26 de junho de 1964, gratificação adicional por tempo de serviço correspondente a 25% por haver completado 25 anos de serviço público em 13.7.60 a partir de 1º de janeiro de 1965, e 30% por haver completado 30 anos de serviço em 12 de julho de 1965.

3 - De acordo com o Processo nº 10248/67-DFF, referente a NEWTON CALDAS, foi lavrada a seguinte apostila:

Declarando que o funcionário a quem se refere o presente Decreto foi:

I - Enquadrado pela Lei nº 3780/60, a partir de 1.7.60 - Serviço Policial - Grupo Ocupacional POL-400 - Segurança Pública e Investigações - Classe Detetive POL-404, nível 15-D - D.O. 24.11.60.

II - Enquadrado pelo Decreto nº 58196/66, Grupo Ocupacional - PF-600 - Segurança Pública e Investigações - Agente de Polícia Federal, 18-B, Código PF-603 - D.O. 29.4.68.

III - Concedida de acordo com o artigo 10 da Lei nº 4 345, de 26 de junho de 1964, gratificação adicional de 30% sobre os respectivos vencimentos, por haver completado 30 anos de serviço público em 4.11.65.



## ANEXO 2

Ex Diretores Gerais

— Destaque Nacional

<http://intranet.dpf.gov.br/institucional/exdiretoresgerais/exdiretoresgerais/>  
1/3

### Ex Diretores Gerais Direção Geral

Luiz Fernando Corrêa  
Diretor Geral do DPF  
De 03/09/2007 a 06/01/2011

Paulo Lacerda  
Diretor Geral do DPF  
De 08/01/2003 a 03/09/2007

Armando de Assis Possa  
Diretor Geral do DPF  
De 18/07/2002 a 08/01/2003

Itanor Neves Carneiro  
Diretor Geral do DPF  
De 03/04/2002 a 18/07/2002

Agílio Monteiro Filho  
Diretor Geral do DPF  
De 24/06/1999 a 03/04/2002

João Batista Campelo  
Diretor Geral do DPF  
De 15/06/1999 a 21/06/1999

Wantuir Francisco Brasil Jacini  
Diretor Geral do DPF  
De 05/03/1999 a 15/06/1999

Vicente Chelotti  
Diretor Geral do DPF  
De 15/02/1995 a 08/03/1999

Wilson Brandi Romão  
Diretor Geral do DPF  
De 09/07/1993 a 16/02/1995

Amaury Aparecido Galdino  
Diretor Geral do DPF  
De 29/04/1992 a 06/07/1993

Romeu Tuma  
Diretor Geral do DPF  
De 29/01/1986 a 29/04/1992

Luiz de Alencar Araripe  
Diretor Geral do DPF  
De 22/03/1985 a 13/01/1986

Moacyr Coelho  
Diretor Geral do DPF  
De 18/03/1974 a 22/03/1985

Gen Bgda Antônio Bandeira  
Diretor Geral do DPF  
De 10/05/1973 a 14/02/1974

Gen Bgda Nilo Canepa  
Diretor Geral do DPF  
De 26/04/1971 a 10/05/1973

Gen Bgda Walter Pires de Carvalho e Albuquerque  
Diretor Geral do DPF  
De 31/10/1969 a 26/04/1971

Gen Bgda José Bretas Cupertino  
Diretor Geral do DPF  
De 10/05/1968 a 31/10/1969

Cel Florimar Campello  
Diretor Geral do DPF  
De 17/03/1967 a 24/04/1968

Ten Cel Newton Cypriano de Castro Leitão  
Diretor Geral do DPF  
De 26/08/1966 a 15/03/1967

Gen Bgda Riograndino Krueel  
Diretor Geral do DPF  
De 21/06/1964 a 26/08/1966

Ten Cel Antônio Barbosa de Paula Serra  
Diretor Geral do DPF  
De 02/04/1964 a 21/06/1964

## ANEXO 3

## BOLETIM DE SERVIÇO Nº 25

Para conhecimento do Departamento e devida execução, publica-se o seguinte:

GABINETE DO DIRETOR-GERAL  
Atos do Diretor-Geral

## PLANO DE ENSINO - Aprovação

PORTARIA Nº 251, Brasília, DF., em 28 de fevereiro de 1969

O DIRETOR-GERAL DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL, no uso das atribuições que lhe conferem os itens VIII e ... XXIV, do art. 4º, do Regulamento Geral, aprovado pelo Decreto nº ..... 58.510/65,

## R E S O L V E :

I - Aprovar o Plano de Ensino da Academia Nacional de Polícia, para vigorar no ano letivo de 1969.

Parágrafo Único. O referido Plano terá aplicação à medida que forem liberados os recursos orçamentários específicos e conforme as conveniências da Administração.

II - Determinar à Divisão de Administração o encaminhamento à Academia Nacional de Polícia das relações nominais dos servidores / policiais em faixa de promoção ou de acesso.

PLANO DE ENSINO DA ACADEMIA NACIONAL DE POLÍCIA PARA 1.969. 1.00 CURSOS

- 1.01 - CURSOS DE FORMAÇÃO - Serão aplicados e, 1969 os seguintes cursos / de Formação, para atender às condições de ingresso na classe policial:
- 1.011 - CURSO DE INSPEÇÃO DE POLÍCIA FEDERAL PF/602-21-A;  
1.012 - CURSO DE ESCRIVÃO AUXILIAR DE POLÍCIA FEDERAL PF/402/14-A;  
1.013 - CURSO DE MOTORISTA POLICIAL PF/501-11-A;
- 1.02 - CURSOS DE HABILITAÇÃO PARA ACESSO - Para atender à mobilidade / vertical dos servidores, consoante os vínculos de acesso, no / quadro do pessoal do Departamento de Polícia Federal, serão / aplicados:
- 1.021 - CURSO DE INSPEÇÃO DE POLÍCIA FEDERAL PF/602-21-A;  
1.022 - CURSO DE ESCRIVÃO AUXILIAR DE POLÍCIA FEDERAL PF-402/14-A;
- 1.03 - CURSOS DE HABILITAÇÃO PARA PROMOÇÃO - Serão realizados cursos / desta natureza, quando a Divisão de Administração do Departamen- / to de Polícia Federal julgar conveniente e encaminhar o proble- / ma à Academia, nos termos do Regulamento Geral.
- 1.04 - CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA - Em colaboração com a Inspeção Ge- / ral das Polícias Militares, será aplicado, em 1969, o Curso Su- / perior de Polícia, a ser convenientemente estruturado, visando / a estabelecer os fundamentos básicos da técnica de segurança In- / terna; à habilitação nos serviços de Estado Maior nas Unidades / Militares e da Direção Superior nas atividades civis, nos esca- / lonamentos das respectivas áreas.
- 1.05 - CURSOS DE TREINAMENTO E DE APERFEIÇOAMENTO - Tanto quanto exi- / gir a política de melhoria da habilitação profissional dos ser- / vidores policiais, cursos de treinamento e de aperfeiçoamento / serão ministrados, com programa e técnicas específicas aos di- / versos setores da administração do Departamento de Polícia Fede- / ral, num montante aproximado de 6.000 (seis mil) horas/aula. / Esses cursos serão eminentemente especializados, dando-se tôda / ênfase à técnica operacional específica para cada grupo profes- / sional, afim de que o Homem de Polícia ascenda ao plano ideal / do agente de Segurança, dotado de cultura sedimentada no mais / sadio clima de técnica e democracia.

1.06 - CURRÍCULOS - Os cursos de Formação, conjugados com os de habilitação para acesso, terão os seguintes currículos e respectivas horas/aula:

1.061- CURSO DE INSPECTOR DE POLÍCIA FEDERAL EF/602-21-A:

I - Psicologia Evolutiva (I).....	30 horas/aula;
II - Relações Públicas (I) .....	20 Horas/aula;
III - Técnica de Interrogatório (I) .....	30 Horas/aula;
IV - Introdução à Criminalística (I) .....	20 Horas/aula;
V - Segurança Nacional (F) .....	50 Horas/aula;
VI - Informação e Contra-Inteligência (I) .....	30 Horas/aula;
VII - Introdução à Administração Pública (I) .....	20 Horas/aula;
VIII - Direito Penal Aplicado (F) .....	40 Horas/aula;
IX - Direito Processual Penal (F) .....	40 Horas/aula;
X - Inquérito Policial (F) .....	40 Horas/aula;
XI - Ordem Política e Social (F).....	30 Horas/aula;
XII - Polícia Pazendária (F) .....	30 Horas/aula;
XIII - Contrabando e Descaminho (F) .....	30 Horas/aula;
XIV - Polícia Marítima, Aérea de Front. (F) .....	30 Horas/aula;
XV - Tóxicos e Entorpecentes (F) .....	30 Horas/aula;
XVI - Tráfico de pessoas (F) .....	20 Horas/aula;
XVII - Polícia Rodoviária Federal (F) .....	15 Horas/aula;
XVIII - Censura de Diversões Públicas (F) .....	15 Horas/aula;
XIX - Planejamento de operações (F) .....	40 Horas/aula;
Total.....	560 horas/aula.

1.062 - CURSO DE ESCRIVÃO AUXILIAR DE POLÍCIA FEDERAL EF/402-14-A.

I - Tequigrafia (F).....	100 horas/aula;
II - Direito Administrativo (I).....	30 horas/aula;
III - Relações Humanas (I).....	20 horas/aula;
IV - Organização e Competência do DPF e Regime Jurídico do Policial (F).....	30 horas/aula;
V - Português - Redação Oficial (F).....	20 horas/aula;
VI - Organização Judiciária (F).....	20 horas/aula;
VII - Introdução à Criminalística (F).....	20 horas/aula;
VIII - Organização Cartorária (F).....	10 horas/aula;
IX - Direito Penal (F).....	40 horas/aula;
X - Direito Processual Penal (F).....	50 horas/aula;
XI - Inquérito Policial (F).....	60 horas/aula;
XII - Introdução à Dactiloscopia (F).....	20 horas/aula;
Total. . . . .	470 horas/aula.

1.063 - CURSO DE FORMAÇÃO A MOTORISTA POLICIAL EF/501-11-A.

I - Português - Redação Oficial (I).....	30 horas/aula;
II - Relações Humanas (I).....	25 horas/aula;
III - Código Nacional de Trânsito (F).....	30 horas/aula;
IV - Sistema Rodoviário Federal (F).....	10 horas/aula;
V - Higiene e Primeiros Socorros (I).....	20 horas/aula;
VI - Organização e Competência do DPF e Regime Jurídico do Policial (F).....	30 horas/aula;
VII - Organização Judiciária (I).....	15 horas/aula;
VIII - Técnica de Segurança e Cortejo (F).....	10 horas/aula;
IX - Mecânica de Automóveis (F).....	30 horas/aula;
Total. . . . .	200 horas/aula.

2.00 - CONFERÊNCIAS E SEMINÁRIOS - Deverão realizar-se, durante o ano letivo de 1969, Conferências e Seminários sob temas jurídicos e técnicos-policiais.

3.00 - ESTIMATIVA DE DESPESA

3.01 - Prevê-se, para o atendimento dos cursos, Conferências e Seminários, a despesa de R\$ 205.000,00 discriminada a seguir:

## ANEXO 4



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
21ª VARA CÍVEL FEDERAL DA 1ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO

Processo nº 00110345820154036100

TIPO A

**CONCLUSÃO**

Em 15/03/2016, faço os presentes autos conclusos ao MM. Juiz Federal.

Tec Judiciário - RF 850

Registro n.º 219/2016

Classe: AÇÃO CIVIL PÚBLICA  
AUTOR: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO  
RÉU: UNIÃO FEDERAL

**SENTENÇA**

**VISTOS EM INSPEÇÃO.**

**Relatório**

Trata-se de ação civil pública, com pedido de liminar, objetivando o autor provimento jurisdicional para “determinar à União Federal, em todo o território nacional, se abstenha de negar o recebimento e processamento dos pedidos de residência legal aos imigrantes que eventualmente possuam inquéritos policiais ou ações penais em curso em seu desfavor”. Pede que a extensão dos efeitos da decisão em todo o território nacional.

Alega a autora que a Polícia Federal tem se negado a receber os requerimentos dos interessados que estejam respondendo a processo, ainda que inexistir decisão condenatória transitada em julgado, em afronta ao princípio da presunção de inocência e ao disposto no



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
21ª VARA CÍVEL FEDERAL DA 1ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO

Processo nº 00110345820154036100

TIPO A

art. 11 do Decreto 6.975/09. Aduz a existência de Acordo de Residência dos Países do Mercosul, Decreto 6.975/09, que confere aos imigrantes direito à regularização migratória no território nacional. Para tanto, no pertinente aos antecedentes, deve ser aplicado o entendimento esposado no RE 591054 do E. STF, que dispõe “*Ante o princípio constitucional da não culpabilidade, inquéritos e processo criminais em curso são neutros na definição dos antecedentes criminais*”.

Por decisão de fls. 52/57 foi deferida a liminar para determinar à ré o cumprimento estrito do tratado relativo ao Decreto n. 6.975/09, de forma que, nos limites do pedido inicial, em todo o território nacional se abstenha de **negar o recebimento e o processamento** dos pedidos de residência legal fundados no tratado em tela aos imigrantes que eventualmente possuam inquéritos policiais ou ações penais em curso em seu desfavor, **ressalvada a discricionariedade para em seu mérito indeferi-los ou não com base nos arts. 7º ou 26 do Estatuto do Estrangeiro.**

Agravo de instrumento interposto (fls.74/106), no bojo do qual foi negado seguimento ao recurso (fls. 112/126).

Intimadas as partes para especificarem provas, a autora informou não ter provas a produzir (fl.140) e a ré informou que não tem provas a produzir, pela questão jurídica debatida nos autos (fl.141).

O Ministério Público Federal manifestou-se pela procedência da ação (fls. 143/149).

**É o relatório. Passo a decidir.**



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
21ª VARA CÍVEL FEDERAL DA 1ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO

Processo nº 00110345820154036100

TIPO A

**Preliminares**

Quanto às preliminares, foram quase todas enfrentadas na decisão de fls. 52/57, quanto às quais mantenho pelos próprios fundamentos.

A única alegação não enfrentada diz respeito à impossibilidade jurídica do pedido por intervenção em ato do Poder Executivo, questão atinente ao mérito.

Assim, passo ao exame do mérito.

**Mérito**

Pretende a parte autora que a União, em todo o território nacional, se abstenha de negar o **recebimento e processamento dos pedidos** de residência legal aos imigrantes que eventualmente possuam inquéritos policiais ou ações penais em curso em seu desfavor, em face de interpretação dada pelas autoridades de imigração ao art. 4º, “c”, do **Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile**, incorporado internamente pelo referido Decreto.

Ressalto de plano que, conforme a delimitação do objeto na inicial, *“não pretende a autora discutir a discricionariedade do Poder Executivo na admissão de estrangeiros”*, distinguindo o *“ato de deferimento ou não da permanência, o qual constitui o exercício de soberania, do mero recebimento e processamento dos pedidos de regularização migratória”*, vale dizer, **a ação se limita a esta fase procedimental preliminar e ao requisito objetivo de sua admissibilidade do art. 4º, “c”, do tratado, restando fora de seu alcance o deferimento ou não do requerimento de regularização no mérito de tal procedimento.**



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
21ª VARA CÍVEL FEDERAL DA 1ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO

Processo nº 00110345820154036100

TIPO A

Frise-se, inicialmente, que **os tratados internacionais discutidos são especiais em relação às normas de direito interno**, a par da discussão quanto a seu grau hierárquico. Pouco importam as normas de direito interno se houver disposição em contrário nos tratados, vale dizer, **o regime de concessão de vistos fundada no tratado discutido deve observar primariamente o seu conteúdo, recorrendo ao direito interno subsidiariamente.**

Na mesma esteira é a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, internalizada entre nós pelo Decreto 7.030/09:

*Interpretação de Tratados*

*Artigo 31*

*Regra Geral de Interpretação*

1. Um tratado deve ser interpretado de boa fé segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade.

2. Para os fins de interpretação de um tratado, o contexto compreenderá, além do texto, seu preâmbulo e anexos:

a) qualquer acordo relativo ao tratado e feito entre todas as partes em conexão com a conclusão do tratado;

b) qualquer instrumento estabelecido por uma ou várias partes em conexão com a conclusão do tratado e aceito pelas outras partes como instrumento relativo ao tratado.

3. Serão levados em consideração, juntamente com o contexto:

a) qualquer acordo posterior entre as partes relativo à interpretação do tratado ou à aplicação de suas disposições;

b) qualquer prática seguida posteriormente na aplicação do tratado, pela qual se estabeleça o acordo das partes relativo à sua interpretação;

c) quaisquer regras pertinentes de Direito Internacional aplicáveis às relações entre as partes.

4. Um termo será entendido em sentido especial se estiver estabelecido que essa era a intenção das partes.

*Artigo 32*

*Meios Suplementares de Interpretação*

Pode-se recorrer a meios suplementares de interpretação, inclusive aos trabalhos preparatórios do tratado e às circunstâncias de sua conclusão, a fim de confirmar o sentido resultante da aplicação do artigo 31 ou de determinar o sentido quando a interpretação, de





PODER JUDICIÁRIO

JUSTIÇA FEDERAL

21ª VARA CÍVEL FEDERAL DA 1ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO

Processo nº 00110345820154036100

TIPO A

conformidade com o artigo 31:

- a) deixa o sentido ambíguo ou obscuro; ou  
b) conduz a um resultado que é manifestamente absurdo ou desarrazoado.

Tendo isso em conta, cito as disposições pertinentes:

Artigo 4

**TIPO DE RESIDÊNCIA A OUTORGAR E REQUISITOS**

1. Aos petionantes compreendidos nos parágrafos 1 e 2 do Artigo 3o, a representação consular ou os serviços de migração correspondentes, segundo seja o caso, poderá outorgar uma residência temporária de até dois anos, mediante prévia apresentação da seguinte documentação:

- a) Passaporte válido e vigente ou carteira de identidade ou certidão de nacionalidade expedida pelo agente consular do país de origem, credenciado no país de recepção, de modo que reste provada a identidade e a nacionalidade do petionante;  
b) Certidão de nascimento e comprovação de estado civil da pessoa e certificado de nacionalização ou naturalização, quando for o caso;  
c) **Certidão negativa de antecedentes** judiciais e/ou penais e/ou policiais no país de origem ou nos que houver residido o petionante nos cinco anos anteriores à sua chegada ao país de recepção ou seu pedido ao consulado, segundo seja o caso;  
d) Declaração, sob as penas da lei, de **ausência de antecedentes internacionais** penais ou policiais;  
e) **Certificado de antecedentes** judiciais e/ou penais e/ou policiais do petionante no país de recepção, quando se tratar de nacionais compreendidos no parágrafo 2 do Artigo 3o do presente Acordo;  
f) Se exigido pela legislação interna do Estado Parte de ingresso, certificado médico expedido por autoridade médica migratória ou outra autoridade sanitária oficial do país de origem ou de recepção, segundo equivalha, no qual conste a aptidão psicofísica do petionante, em conformidade com as normas internas do país de recepção;  
g) Pagamento de uma taxa de serviço, conforme disposto nas respectivas legislações internas.
2. Para efeitos de legalização dos documentos, quando a solicitação tramitar no consulado, bastará a notificação de sua autenticidade, conforme os procedimentos estabelecidos no país do qual o documento procede. Quando a solicitação tramitar pelos serviços migratórios, tais documentos deverão somente ser certificados pelo agente consular do país de origem do petionante, credenciado no país de recepção, sem outro cuidado.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
21ª VARA CÍVEL FEDERAL DA 1ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO

Processo nº 00110345820154036100

TIPO A

O cerne da lide diz respeito à alínea “e” do referido art.4º, que, no entender da ré, justificaria a recusa de plano do requerimento de estrangeiro que tenha registros penais em suas folhas policiais ou processuais, independentemente de condenação com trânsito em julgado.

Todavia, basta uma simples leitura sistemática do artigo 4º para se apurar que referida alínea não admite a interpretação da ré, tratando-se aqui, a rigor, não de hipótese de inconstitucionalidade por ofensa à presunção de inocência, como é o fundamento principal da inicial, mas de **puro e simples descumprimento do tratado**.

Analisando os requisitos convencionais em seu contexto, verifica-se que a exigência de certidões **negativas** é uma exigência expressa apenas no caso de “*antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais no país de origem ou nos que houver residido o peticionante nos cinco anos anteriores à sua chegada ao país de recepção ou seu pedido ao consulado, segundo seja o caso*”, alínea “c”, ou de “*antecedentes internacionais*”, que a alínea “d” exige estejam **ausentes**.

No que toca à alínea “e”, que é a discutida neste caso, exige apenas “*certificado de antecedentes*”, **não há qualquer menção no sentido de que devam ser negativos ou ausentes**.

Nesse contexto, é inviável a interpretação extensiva para se entender que o silêncio é não intencional e que a exigência de negativação esteja implícita, pois outras alíneas do mesmo artigo com requisitos semelhantes evidenciam que foi intencional, isto é, se o requisito da alínea “e” fosse certidões **negativas** sua redação seria a mesma da alínea “c”, tanto que são muito semelhantes, diferindo praticamente apenas neste exato ponto.

Ademais, a distinção é razoável e coerente com os fins do tratado.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
21ª VARA CÍVEL FEDERAL DA 1ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO

Processo nº 00110345820154036100

TIPO A

A exigência de certidão negativa no caso de antecedentes no exterior justifica-se no interesse de todos os Estados partes, pois caso contrário **se dá margem à evasão à aplicação da lei penal no Estado de origem, sendo o estrangeiro passível de extradição custosa a ambos os países**, hipótese semelhante à do art. 7º, IV do Estatuto do Estrangeiro, vedando-se visto ao *“condenado ou processado em outro país por crime doloso, passível de extradição segundo a lei brasileira.”*

Já no caso de antecedentes do estrangeiro por delitos supostamente cometidos no próprio Estado de destino a situação é distinta, não há os mesmos riscos e interesses.

É razoável que seja exigida preliminarmente apenas a certidão indicando quais são os inquéritos e processos pendentes ou julgados contra o requerente, por diversas razões:

- (I) **cada Estado pode ter um entendimento diferente quanto às consequências dos apontamentos para os direitos migratórios**, podendo entender que são relevantes apenas em caso de certas espécies de crimes ou conforme a fase processual, exigindo denúncia recebida, condenação em segundo grau, apenas trânsito em julgado etc.;
- (II) **há sempre algum grau de interesse concreto do Estado de destino em que o estrangeiro que nele responde criminalmente que permaneça em seu território na pendência dos inquéritos ou processos**, pois em regra o acusado ou investigado fica obrigado pela autoridade Judiciária a não deixar o território sem autorização e a retornar assim que decorrido o motivo da autorização temporária e excepcional de saída, sob pena de risco à aplicação da lei penal e à instrução, hipótese em que a regularização migratória, ainda que vinculada ao resultado do processo penal, é efetivamente recomendável;



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
21ª VARA CÍVEL FEDERAL DA 1ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO

Processo nº 00110345820154036100

TIPO A

(III) exigindo-se apenas a certidão, sem juízo *prima facie* acerca de sua condição de positiva ou negativa, **há maior margem de discricionariedade para decisão com base em elementos concretos acerca da existência ou não do interesse do país na permanência do requerente ou em sua rejeição por ser “considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais”, art. 7º, II, do Estatuto próprio.**

Como se vê, é questão de simples aplicação do tratado, não de matéria constitucional, salvo que o princípio do estado de inocência é reforço à interpretação acima exposta, amparando a razão (I).

Nem se alegue que a discricionariedade na concessão de vistos justifica a interpretação extensiva ora combatida, pois neste caso **há violação direta ao texto expresso do tratado**, em que o exercício da soberania do Brasil foi exercido no sentido de se estabelecer como regra objetiva a priori **que sejam exigidas certidões, não que sejam estas negativas.**

Com efeito, ao firmar um tratado o Estado abre mão de parte de sua soberania ao assumir o compromisso de observar os estritos termos do texto subscrito, **não se justificando juridicamente que modifique seu alcance no momento de aplicação interna.**

Se pretendia exigir que as certidões internas fossem negativas como requisito de recebimento do pedido deveria o Brasil ter feito inserir no instrumento esta imposição nos mesmos termos da referida alínea “c” ou manifestado uma reserva, o que não cabe é de fato fazer exigência além das fixadas no pacto.

Todavia, ressalto novamente os limites da lide, o que se pede e nesse limite se defere é o recebimento e o processamento do pedido de regularização, **este pode em seu**



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
21ª VARA CÍVEL FEDERAL DA 1ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO

Processo nº 00110345820154036100  
TIPO A

mérito ser recusado discricionariamente pelo órgão competente, notadamente com fundamento nos arts. 7º, II, e 26 do Estatuto, que justificam esta discricionariedade, além do fato de que sequer o tratado confere direito subjetivo ao visto, prescrevendo que o Estado "*poderá outorgar uma residência temporária de até dois anos, mediante prévia apresentação da seguinte documentação*", não que deverá, de forma que os artigos 7 e 26 da lei própria são aplicáveis subsidiariamente.

Logo, não há que se falar em interferência indevida do Judiciário, mas sim de controle de legalidade em face de norma convencional.

No mesmo sentido foi o parecer do Ministério Público Federal, fls. 143/149, bem como decisão em agravo de instrumento, fls. 115/126.

Assim, é procedente o pedido.

**Dispositivo**

Ante o exposto, **JULGO PROCEDENTE** o pedido formulado nesta ação, com resolução do mérito (art. 487, I, do CPC – Lei 13.105/2015), para, ratificando a liminar concedida, determinar à ré o cumprimento estrito do tratado relativo ao Decreto n. 6.975/09, de forma que, nos limites do pedido inicial, em todo o território nacional se abstenha de negar o **recebimento e o processamento** dos pedidos de residência legal fundados no tratado em tela aos imigrantes que eventualmente possuam inquéritos policiais ou ações penais em curso em seu desfavor, **ressalvada a discricionariedade para em seu mérito indeferir-los ou não com base nos arts. 7º ou 26 do Estatuto do Estrangeiro.**

Custas na forma da lei.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
21ª VARA CÍVEL FEDERAL DA 1ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO

Processo nº 00110345820154036100

TIPO A


Sem honorários, por inteligência do art. 18 da Lei n. 7.347/85, aplicado bilateralmente por isonomia.

Sentença sujeita a reexame necessário.

Vista ao Ministério Público Federal.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

São Paulo, 29 de Março de 2016.

  
**TIAGO BOLOGNA DIAS**  
**Juiz Federal Substituto,**  
**no exercício da titularidade**

## ANEXO 5



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
 MJ – DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL  
 DIRETORIA EXECUTIVA / COORDENAÇÃO-GERAL DE POLÍCIA DE IMIGRAÇÃO

## MENSAGEM OFICIAL-CIRCULAR

ORIGEM: CGPI/DIREX	NÚMERO: 014/2015	DATA: 31.07.2015	HORA: 16:00
<b>DESTINO:</b> SUPERINTENDENTES REGIONAIS, DELEGADOS REGIONAIS EXECUTIVOS, CHEFES DE DELEGACIAS, CHEFES DAS DELEMIG'S, NUMIG'S, NRE'S, DEAIN'S E SERVIDORES EM EXERCÍCIO NOS NÚCLEOS DE REGISTRO DE ESTRANGEIROS.			
<b>REFERÊNCIA:</b> Parecer nº 23/2015-AGU/PRU3/PFAI/alf que atesta a força executória da decisão proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 0011034-58.2015.4.03.6100, proposta pela Defensoria Pública da União, cópia anexa.			
<b>ASSUNTOS:</b> recebimento e processamento de pedidos de residência baseada no Acordo do Mercosul - Decreto n. 6.975/09, apresentados por estrangeiros com inquéritos policiais ou ações penais em curso no Brasil			
TEXTO A TRANSMITIR			
<p>1- A Coordenação-Geral de Polícia de Imigração informa que a Procuradoria-Regional da União - 3ª Região - SP/MS atestou a força executória da decisão proferida nos autos da Ação Civil Pública em referência, nos seguintes termos:</p> <p>" Ante o exposto, <i>DEFIRO A LIMINAR</i>, para determinar à ré o cumprimento estrito do tratado relativo ao Decreto n. 6.975/09, de forma que, nos limites do pedido inicial, em todo o território nacional se abstenha de negar o recebimento e o processamento dos pedidos de residência legal fundados no tratado em tela aos imigrantes que eventualmente possuam inquéritos policiais ou ações penais em curso em seu desfavor, ressalvada a discricionariedade para em seu mérito indeferi-los ou não com base nos arts. 7º ou 26 do Estatuto do Estrangeiro."</p> <p>2- Esclarecemos que citada decisão se refere apenas à <b>alínea "e"</b> do parágrafo 1 do artigo 4º do Decreto n. 6.975/09, permanecendo, pois, válida, para o recebimento e processamento dos pedidos, a exigência de prévia apresentação de "<i>Certidão negativa de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais no país de origem ou nos que houver residido o peticionante nos cinco anos anteriores à sua chegada ao país de recepção ou seu pedido</i>"</p>			

ao consulado, segundo seja o caso" e "Declaração, sob as penas da lei, de ausência de **antecedentes internacionais penais ou policiais**", conforme estabelecem as alíneas "c" e "d" do parágrafo 1 do artigo 4º do Decreto n. 6.975/09.

3 - Pelo exposto, recomendamos a todos os gestores locais que orientem os servidores responsáveis pelos serviços de cadastro e registro de estrangeiros para o devido cumprimento da decisão judicial, a fim de que sejam recebidos e processados os pedidos de residência fundados no Tratado de Residência de Cidadãos do Mercosul, Bolívia e Chile, ainda que o estrangeiro possua contra si inquérito policial ou ações penais **em curso no Brasil**.

4 – Após recebimento e processamento do pedido, o mérito deverá ser avaliado pela autoridade competente, à luz do que rezam os artigos 7º e 26 da Lei 6.815/80.

  
JOSÉ LUIZ POVILL DE SOUZA  
Delegado de Polícia Federal  
Coordenador Geral de Polícia de Imigração



**ANEXO 6****MINISTÉRIO DA JUSTIÇA****DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL****BRASÍLIA-DF, QUINTA-FEIRA, 6 DE JUNHO DE 2013****BOLETIM DE SERVIÇO Nº 107****1ª PARTE****ATOS DO DIRETOR-GERAL****INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 72/2013-DG/DPF, 5 DE JUNHO DE 2013**

*Disciplina os procedimentos de controle migratório realizados pelo Departamento de Polícia Federal e dá outras providências.*

O DIRETOR-GERAL DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL, no uso da atribuição que lhe confere do art. 25, inciso IV, do Anexo I, da Portaria nº 2.877, de 30 de dezembro de 2011, do Ministério da Justiça, e tendo em vista a necessidade de aprimoramento e atualização dos procedimentos de fiscalização migratória previstos na Instrução de Serviço nº 03/1997-DPMAF/DPF, de 29 de setembro de 1997, e a necessidade de adaptação da regulamentação vigente em razão da implantação do Sistema de Tráfego Internacional – STI,

**R E S O L V E :**

**CAPÍTULO I****DO CONTROLE DE ENTRADA E SAÍDA****Seção I****Disposições Gerais**

Art. 1º A presente Instrução Normativa – IN tem por finalidade disciplinar os procedimentos de controle migratório, na entrada e na saída do território nacional, realizados pela Polícia Federal, aos quais se submetem os brasileiros e estrangeiros, em conformidade com a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e com o Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981.

Art. 2º Nos portos, aeroportos internacionais e pontos de fiscalização terrestre de migração, buscar-se-á organizar o atendimento por meio de canais específicos para o controle migratório de brasileiros e estrangeiros permanentes, além de outros estabelecidos em acordos internacionais.

Art. 3º Deverá ser observado o atendimento prioritário dos viajantes idosos, portadores de necessidades especiais, gestantes e pais ou responsáveis com criança de colo.

**Seção II****Da Entrada**

Art. 4º No ato de entrada do estrangeiro no território nacional será exigida a apresentação do documento de viagem, devendo-se:

I – conferir se o documento de viagem apresentado pertence ao portador, se está válido, se é autêntico e se contém, quando necessário, visto consular válido;

II – exigir do estrangeiro:

a) no caso de turista ou de temporário II, do art. 13, da Lei nº 6.815/80, havendo dúvida quanto à legitimidade dessa condição ou sempre que julgar necessário, prova dos meios de subsistência e bilhete de viagem ou outro meio que o habilite a sair do território nacional;

b) no caso de trânsito pelo território nacional, bilhete de viagem ou outro meio que o habilite a chegar ao país de destino;

III – impedir o ingresso do estrangeiro no território nacional:

a) que não apresentar documento de viagem;

b) que apresentar documento de viagem que não seja válido para o Brasil, que esteja com o prazo de validade vencido, rasurado, com indício de falsificação ou com visto consular concedido sem a observância das condições previstas na Lei nº 6.815/80 e no Decreto nº 86.715/81;

c) considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais;

d) anteriormente expulso do país, salvo se o ato de expulsão tiver sido revogado;

e) condenado ou processado em outro país por crime doloso, passível de extradição segundo a lei brasileira;

f) que não satisfaça as condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde;

g) que se retirou do país sem recolher multa devida em virtude de infração à Lei nº 6.815/80, e ao Decreto nº 86.715/81, enquanto não efetuar o seu pagamento, acrescido de correção monetária, exceto em caso de autuação realizada há cinco anos ou mais, hipótese em que se reconhece o direito de ingresso do estrangeiro em face da prescrição de que trata a Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999;

h) deportado às expensas do governo brasileiro, enquanto não ressarcida a União, com a respectiva atualização monetária;

i) cuja presença no país seja considerada inconveniente, por decisão fundamentada do servidor responsável pelo controle migratório, confirmada por seu superior imediato;

## ANEXO 7



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
 MJ – DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL  
 DIRETORIA EXECUTIVA / COORDENAÇÃO-GERAL DE POLÍCIA DE IMIGRAÇÃO

## MENSAGEM OFICIAL-CIRCULAR

ORIGEM: CGPI/DIREX	NÚMERO: 02 / 2015	DATA: 09.01.2015	HORA: 09:00H
DESTINO: DELEMIGs / NUMIGs / NREs / Delegacias / DEAINs			
ASSUNTO: Processo de Permanência e Prorrogação de Visto de Estrangeiros			
<b>TEXTO A TRANSMITIR</b>			
<p>CONSIDERANDO a competência do Departamento de Polícia Federal conferida pelo art. 30, I, a, do Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, de realizar o registro de estrangeiros;</p> <p>CONSIDERANDO os termos do Decreto 6.932, de 11 de agosto de 2009, que dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado pela Administração Pública; e,</p> <p>CONSIDERANDO o teor da Portaria do Ministério da Justiça nº 04, de 07 de janeiro de 2015, publicada em 08 de janeiro de 2015 no Diário Oficial da União, Seção 01, páginas 24 e 25;</p> <p>ORIENTO sobre os procedimentos que deverão ser adotados a partir do dia 09 de janeiro de 2015, nos processos de permanência definitiva e de registro de estrangeiros, com base nas modalidades de reunião familiar, prole, casamento, união estável, de prorrogação de visto temporário, de transformação de visto temporário em permanente e de transformação de residência temporária em permanente.</p> <p>01 – Os processos referidos serão instruídos, por regra, em apenas uma etapa, consistente nos seguintes atos: conferência do preenchimento do formulário 154; coleta dos dados biométricos e biográficos; registro no SIAPRO; e, juntada de comprovantes de recolhimento das taxas e documentos listados no anexo da Portaria nº 04/2015 – MJ.</p> <p>02 – Caso a documentação esteja em ordem e não haja necessidade de diligências, a Unidade Descentralizada da Polícia Federal deverá registrar de imediato o estrangeiro no SINCRE e encaminhar o processo, dentro de 05 (cinco) dias, à Divisão de Cadastro e Registro de Estrangeiros – DICRE/CGPI/DIREX/DPF, para a confecção da Cédula de Identidade de Estrangeiro – CIE.</p> <p>03 – Caso a documentação esteja incompleta, a Unidade Descentralizada da Polícia Federal protocolará o requerimento e notificará o estrangeiro para, no prazo de 10 (dez) dias, apresentar os documentos que faltam ou corrigir as divergências, colhendo a ciência do interessado nos autos.</p> <p>05 – Ultrapassado o prazo fixado para a instrução sem que o interessado saneie as pendências, o processo será encaminhado à Divisão de Permanência do Departamento de Estrangeiros do Ministério da</p>			

M

Justiça (DPE/DEEST/SNJ/MJ) para decisão. Sanadas as pendências, o registro deverá ser efetivado e o processo encaminhado à DICRE para emissão da CIE

06 – Não sendo possível a análise do processo no momento do atendimento inicial, o requerente será orientado a fazer contato, em até 30 (trinta) dias, para tomar conhecimento do andamento do processo ou da necessidade de diligências no processo.

07 - A necessidade de realização de diligência será fundamentada nas seguintes incidências:

- I - indício de falsidade documental;
- II - impossibilidade de validação perante o órgão emissor (*apenas nos casos em que o documento exija a confirmação de autenticidade que não possa ser verificada imediatamente junto ao emissor por meio eletrônico. Ex: certidões de antecedentes da PF*);
- III - existência de conflito nas informações nos documentos apresentados;
- IV - mau estado de conservação que impossibilite a identificação dos caracteres essenciais dos documentos

08 – Sanado o incidente que justificou a diligência, a Unidade Descentralizada da Polícia Federal efetivará o registro, notificará o estrangeiro e remeterá o processo à DICRE para emissão da CIE.

09 – Não sanado o incidente, a Unidade Descentralizada da Polícia Federal remeterá o processo a Divisão de Permanência do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça para decisão, sem prejuízo de eventuais providências de polícia judiciária no caso de indícios de crime.

10 – As notificações aos estrangeiros serão realizadas pessoalmente, por carta com aviso de recebimento, meio eletrônico ou por qualquer outro meio admitido pela legislação, nos termos do artigo 8º do Decreto 6.932/2009.

11 – Todos os processos deverão conter “checklist” (conforme modelo em anexo) consignando a conferência da documentação e despacho do servidor público competente.

12 – Os processos encaminhados pelas Unidades Descentralizadas da Polícia Federal para a Divisão de Permanência do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça deverão estar com capa, numeração e despacho informando o motivo pelo qual o registro não pode ser efetuado e serem enviados pelo malote do protocolo via DICRE.

13 – Os processos encaminhados sem o “checklist” ou sem a assinatura do servidor público competente serão devolvidos às Unidades Descentralizadas da Polícia Federal para saneamento no prazo de 10 (dez) dias.

14 – As diligências deverão ser efetuadas no prazo de 30 (trinta) dias, salvo justificativa consignada nos autos pela autoridade competente.

15 – Após o registro, os processos aptos para a confecção da CIE deverão ser encaminhados para a DICRE no prazo de 05 (cinco) dias.

16 – O estrangeiro deverá ser informado, no ato do atendimento, sobre a necessidade de retornar a Polícia Federal em até 60 (sessenta) dias para receber a CIE ou conhecer sobre o andamento do processo, caso não seja notificado para comparecer em prazo menor.

17 – A exigência de todas as taxas cobradas continua inalterada, considerando que a implementação ou revogação somente decorre em virtude de lei.

M

18 – Segue, em anexo, os modelos de “checklist” e despachos a serem preenchidos no atendimento. Eventuais incidentes, a exemplo de diligências ou eventuais constatações de inconformidades, deverão ser registradas em apartado por despacho fundamentado.



**ALEXANDRE RABELO PATURY**  
Coordenador-Geral de Polícia de Imigração - Substituto

## ANEXO 8



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
 MJ – DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL  
 DIRETORIA EXECUTIVA / COORDENAÇÃO-GERAL DE POLÍCIA DE IMIGRAÇÃO

## MENSAGEM OFICIAL-CIRCULAR

ORIGEM: CGPI/DIREX	NÚMERO: 017 /2015	DATA: 29.10.2015	HORA: 15:00
<b>DESTINO:</b> SUPERINTENDENTES REGIONAIS, DELEGADOS REGIONAIS EXECUTIVOS, CHEFES DE DELEGACIAS, DELEMIG'S, NUMIG'S, NRE'S, DEAIN'S, E SERVIDORES EM EXERCÍCIO NOS NÚCLEOS DE REGISTRO DE ESTRANGEIROS			
<b>REFERÊNCIA:</b> Ofício nº 042/2015 – 1º Of. DHTCMIG/DPU/SP			
<b>ASSUNTOS:</b> Regularização migratória de menores nacionais dos Estados Parte do Mercosul e Estados Associados			
<b>TEXTO A TRANSMITIR</b>			
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Considerando os termos da Recomendação contida no Ofício nº 042/2015 - 1ºOf. DHTCMIG/DPU/SP, a qual comunica o número considerável de crianças e adolescentes, oriundas dos Países do Mercosul e Estados Associados, que estão encontrando dificuldades da obtenção da regularização migratória e da expedição de documentos essenciais ao exercício da cidadania;</li> <li>2. Considerando o teor do artigo 4º do ECA, o qual estabelece a garantia de absoluta prioridade aos direitos das crianças e adolescentes, listando a "primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias" e a "precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública" – alíneas "a" e "b" do seu parágrafo primeiro;</li> <li>3. Considerando que o deferimento da permanência da criança e do adolescente e a inclusão de seus dados nos cadastros da Polícia Federal constitui elemento facilitador da localização do menor em casos de sequestro parental, por força da obrigação contida no artigo 102 da Lei 6.815/80;</li> <li>4. Considerando as manifestações contidas nos autos do processo nº 08003.000384/2015-37, provenientes da Defensoria Pública da União, da CONJUR/-</li> </ol>			

AM

MJ/CGU/AGU e da Divisão de Cadastro e Registro de Estrangeiros da Polícia Federal;

5. Esta Coordenação Geral de Polícia de Imigração orienta as chefias locais e responsáveis pelos serviços de cadastro e registro de estrangeiros, **que dispensem a exigência de ação de guarda, autorização de viagem ou suprimento de consentimento paterno ou materno para fins de concessão de residência temporária ou conversão dessa em permanente**, na forma prevista no Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados, **nos casos em que a criança ou adolescente deva residir no Brasil sob a guarda de apenas um dos genitores, o qual atuará como representante do menor nos processos respectivos.**



ALEXANDRE RABELO PATURY  
Delegado de Polícia Federal  
Coordenador Geral de Polícia de Imigração em exercício