

OPERAÇÕES DE

SEGURANÇA

NAS ÁREAS
DE FRONTEIRA



O Brasil, país de dimensões continentais e história recente de democracia, busca seu espaço no cenário internacional como nação forte, próspera e responsável. Neste momento um dos principais problemas nacionais têm sido a segurança pública.

Por meio de uma análise radical do problema é possível identificar algumas condições ótimas para o desenvolvimento da violência no Brasil: falta de emprego e renda, falta de cultura, negligência do estado na punição das práticas criminosas, falta e ineficácia de políticas públicas que controlem o ingresso no país de armas, drogas e contrabando, falta de infraestrutura básica para a população e condições de trabalho precárias para as forças que atuam em zonas de risco e conflito, como as fronteiras do Brasil.

Neste contexto, em que os aspectos faltantes contribuem para o aumento da violência no país, podemos entender que grande parte do problema está diretamente vinculado ao tráfico de drogas, às disputas crescentes por territórios dominados por quadrilhas e, mais recentemente, pelo contrabando, que na maioria das vezes envolve armamentos, drogas e outros produtos. As mesmas drogas e armamentos que entram clandestinamente pelas fronteiras brasileiras são as que protegem e movimentam a economia dos traficantes e contrabandistas, deixando em evidência a vulnerabilidade das zonas fronteiriças.

Não seriam esse motivo suficiente para a intensificação e priorização de vigilância nas fronteiras brasileiras?

A partir desta ótica, o desenho de operações de fronteira, como uma estratégia para conter a vulnerabilidade dos 16.800 km de divisas é uma ação fundamental no combate aos crimes que assolam todas as cidades brasileiras. Mas como levantar recursos econômicos para tais operações?

No diagnóstico de resultados que apresentamos aqui, percebe-se que as operações realizadas pelas forças federais nas fronteiras são absolutamente autossustentáveis. Se apenas o contrabando representa uma perda de R\$100 bilhões/ano para o Brasil, ao considerarmos apenas as regiões de fronteira, foco deste estudo, temos R\$ 25 bilhões em perdas anuais, além dos reflexos negativos desta atividade, que passam desde a mão de obra escrava, aos problemas de saúde pública provenientes do consumo de produtos que não seguem as normas dos órgãos de vigilância sanitária e agricultura brasileiros.

Quando se inibe o contrabando, conseqüentemente cresce a arrecadação de impostos e a indústria formal volta a ocupar seu lugar no mercado, contribuindo com a economia, gerando empregos.

Ainda que os benefícios conseguidos com as operações de fechamento de fronteiras sejam muito significativos, existe uma tendência a que elas sejam realizadas apenas, e cada vez mais, de forma esporádica em função de seus altos custos. Mas é preciso que o governo federal pare de encarar essas ações como um gasto, e passe a considerá-las como uma importante fonte de renda, como pretendemos demonstrar a seguir.



Luciano Stremel Barros – Presidente do IDESF

OPERAÇÕES DE SEGURANÇA NAS ÁREAS DE FRONTEIRA

As operações de combate nas zonas de fronteira, como por exemplo a operação Ágata, realizada desde 2011, habitualmente são bastante impactantes, tanto pelos resultados obtidos, como pelos reflexos que atingem diretamente a população, principalmente no que diz respeito ao reforço da presença das forças de segurança nas regiões onde as operações são realizadas.

A constante e massiva presença das forças inibe os crimes cotidianos e proporciona sensação de segurança para a população, desempenhando um papel vital enquanto elemento estruturante das relações humanas em diferentes âmbitos, tais como: político, econômico, social e cultural. Desta forma pensar na segurança, em termos gerais, significa ter presente a ideia de que existe uma pluralidade de olhares que permitem perceber e mensurar o valor da segurança em suas múltiplas dimensões ou percepções.

De uma forma geral, o conceito de segurança pode ser interpretado como um estado subjetivo que permite observar se um determinado espaço está isento de riscos reais ou potenciais (Morales, 2002). O conceito de segurança estendido à qualidade de vida da população inclui, também, aspectos relacionados com a proteção da vida, a saúde, a integridade física, psicológica e econômica da população e dos agentes envolvidos no processo.

Nas fronteiras, um dos principais objetivos das operações e dos agentes é impedir a entrada de toda e qualquer mercadoria e/ou produto ilegal. A entrada de produtos de forma ilícita, como: drogas, armas, alimentos, cigarros e contrabando de forma geral, trazem consigo violência e grandes perdas econômicas para a indústria, o comércio legal e principalmente para o Estado.

Neste sentido, a assiduidade na atuação da administração pública no que diz respeito às operações de combate e segurança, seja a nível Federal, Estadual, Municipal e, inclusive, em cooperação com os países limítrofes, é algo fortemente sentido pela população, a qual demanda segurança, tanto quanto saúde e educação. Dessa forma a segurança ocupa um lugar de prioridade entre as necessidades básicas da população e, segundo Maslow, na composição da hierarquia de necessidades básicas do ser humano, a segurança vem logo após as necessidades fisiológicas como alimentar-se, dormir, etc.

Sendo assim, constata-se que a falta dela traz consigo problemas que comprometem outros setores prioritários, como saúde, educação, infraestrutura, economia entre outros. A médio e longo prazo, investir em segurança/operações constantes, traduz-se em maior arrecadação e por conseguinte melhores condições de vida para a população.



OBJETIVOS

- Fazer um levantamento do impacto econômico causado pelas operações de combate nas fronteiras do Brasil e seus reflexos nos aspectos de segurança e qualidade de vida da população.
- Alertar sobre a importância da continuidade das operações de combate nas zonas de fronteira.

OBJETIVOS DO ESTUDO

O grande impacto percebido durante a execução da Operação Ágata fez com que a mesma fosse tida como objeto de estudo, podendo desta forma comparar e mensurar os reais efeitos desta ação na economia do país.

A Operação Ágata de combate a ilícitos nas fronteiras tem como objetivo coibir delitos como narcotráfico, contrabando, tráfico de armas e munições e garimpo ilegal. Sua primeira edição aconteceu em agosto de 2011 sob o comando do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), constituído pelo Decreto nº 7.9744, de 1º de abril de 2013, tendo como objetivo planejar o emprego conjunto e integrado de efetivos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, otimizando o uso dos meios militares e logísticos na defesa do país e em operações de paz, humanitárias, de resgate, segurança das fronteiras e ações de Defesa Civil. Desde o ano de 2011 já foram realizadas nove Operações Ágata, sendo a nona, realizada no mês de julho de 2015.

IMPACTOS ECONÔMICOS DAS OPERAÇÕES DE COMBATE À ILEGALIDADE

Operação Ágata



Todas estas operações sempre trazem enormes benefícios, quer seja no combate direto aos ilícitos fronteiriços, quer, inclusive, no atendimento social realizado junto às famílias residentes nas áreas de controle. Todavia, em nenhum momento se busca avaliar o efeito econômico/social que tais operações representam sobre as finanças públicas e a sociedade.

No contexto econômico e considerando o momento de crise pelo qual o Brasil está passando, todos os gastos públicos são questionados, inclusive os gastos com as operações especiais nas áreas da fronteira. É neste momento que os gastos públicos envolvidos parecem onerar excessivamente o tesouro, com resultados eventualmente pouco palpáveis, especialmente porque muitas melhorias e ações desencadeadas não são mensuráveis e/ou não são devidamente avaliadas e trazidas ao conhecimento da população. Costumeiramente, o que mais se percebe de resultado prático é a redução da criminalidade.

“Pode-se mensurar o quanto se deixa de arrecadar pelo volume de contrabando e descaminho que escapa da fiscalização formal”.

Com respeito ao retorno econômico de tais ações, considerando que, à medida em que a fiscalização se intensifica e se mostra ostensiva ao longo da fronteira brasileira, a tendência é de que os deslocamentos de objetos e mercadorias entre os países acabe gerando maior legalização comercial, o que deverá repercutir na ampliação das receitas tributárias, especialmente vinculadas ao comércio exterior.

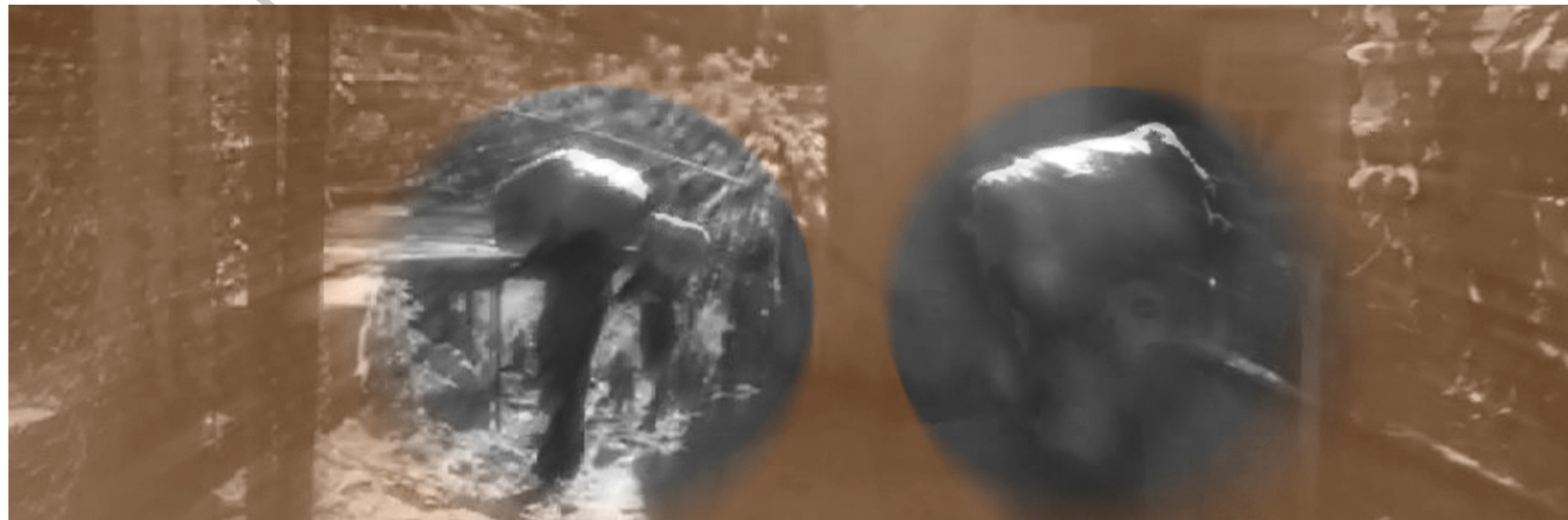
Para chegar aos resultados que apresentaremos em seguida, o IDESF, em parceria com a EGOPE, realizou um estudo tendo como objeto a Operação Ágata, no qual foram analisadas as receitas da arrecadação relacionadas com os dois principais impostos que possam produzir efeito sobre os produtos importados: o Imposto de Importação (II) e o Imposto de Produtos Industrializados (IPI).

Na análise das receitas dos impostos federais nota-se que a arrecadação destes dois tributos, em relação à receita tributária geral, se mostrou substancialmente mais efetiva durante os períodos em que as operações das forças de segurança, em especial a Operação Ágata (OA), ocorreram do que nos períodos sem operação.

Apenas pela leitura das informações contidas nas diferentes operações acima apontadas, verifica-se o quanto representa o volume de apreensões realizadas e, por consequência, pode-se mensurar o quanto se deixa de arrecadar pelo volume de contrabando e descaminho que escapa da fiscalização formal.

Na busca de uma avaliação pontual sobre os efeitos tributários que estas operações possam gerar, comparamos a receita tributária mensal com a receita proveniente dos Impostos de Importação e sobre Produtos Industrializados, dois tributos que aparentam possuir uma relação direta com o volume financeiro das apreensões realizadas, tendo em vista que a hipótese básica tenta mostrar é que quanto menor o nível de apreensões, maior o contrabando e, por consequência, menor a arrecadação dos impostos acima citados.

Neste estudo, fizemos duas avaliações diferenciadas: uma referente à avaliação da receita tributária durante os meses em que a Operação Ágata ocorreu, em comparação com os demais meses; e outra utilizando os efeitos posteriores aos períodos de operação, comparando as receitas mensais com as receitas do mês da operação, acrescido de mais três meses posteriores (Mês + 3). Este período adicional justifica-se, principalmente, tendo em vista que as Operações Ágata sempre são seguidas por outras operações dos Ministérios da Justiça (Operação Sentinela) e Ministério da Fazenda (Operação Fronteira Blindada).

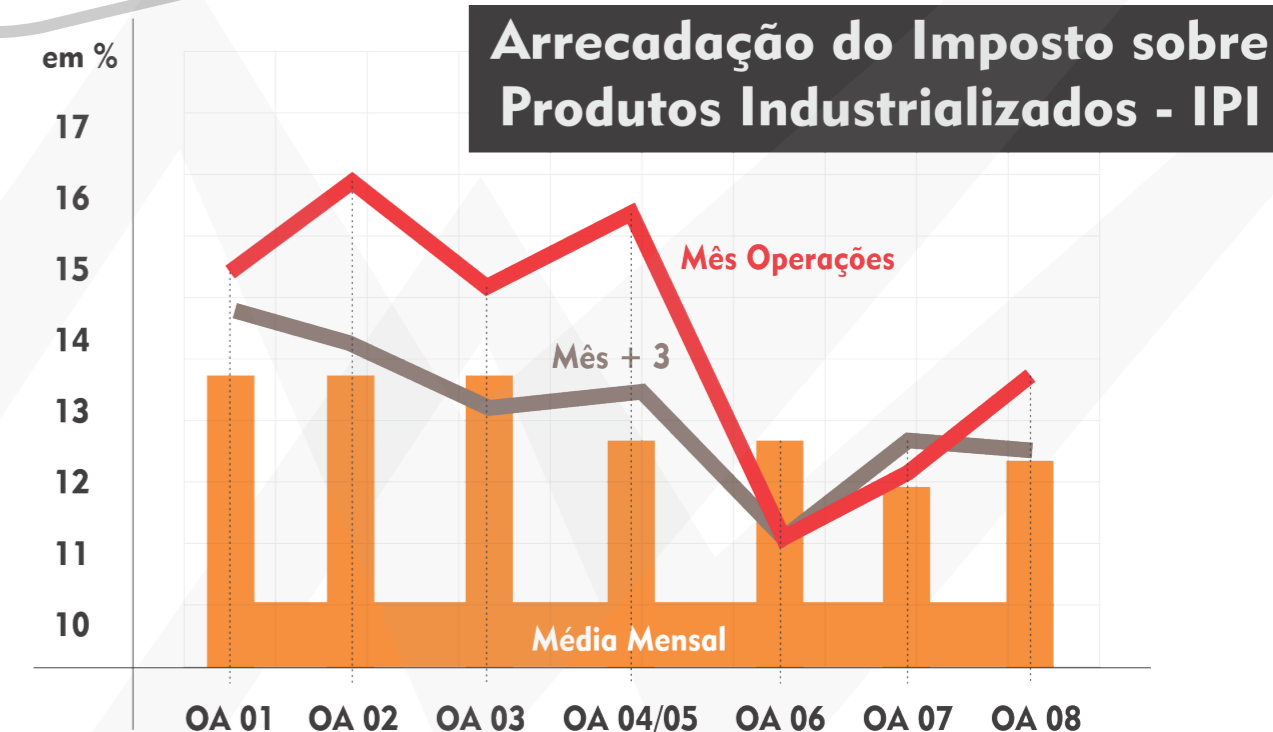
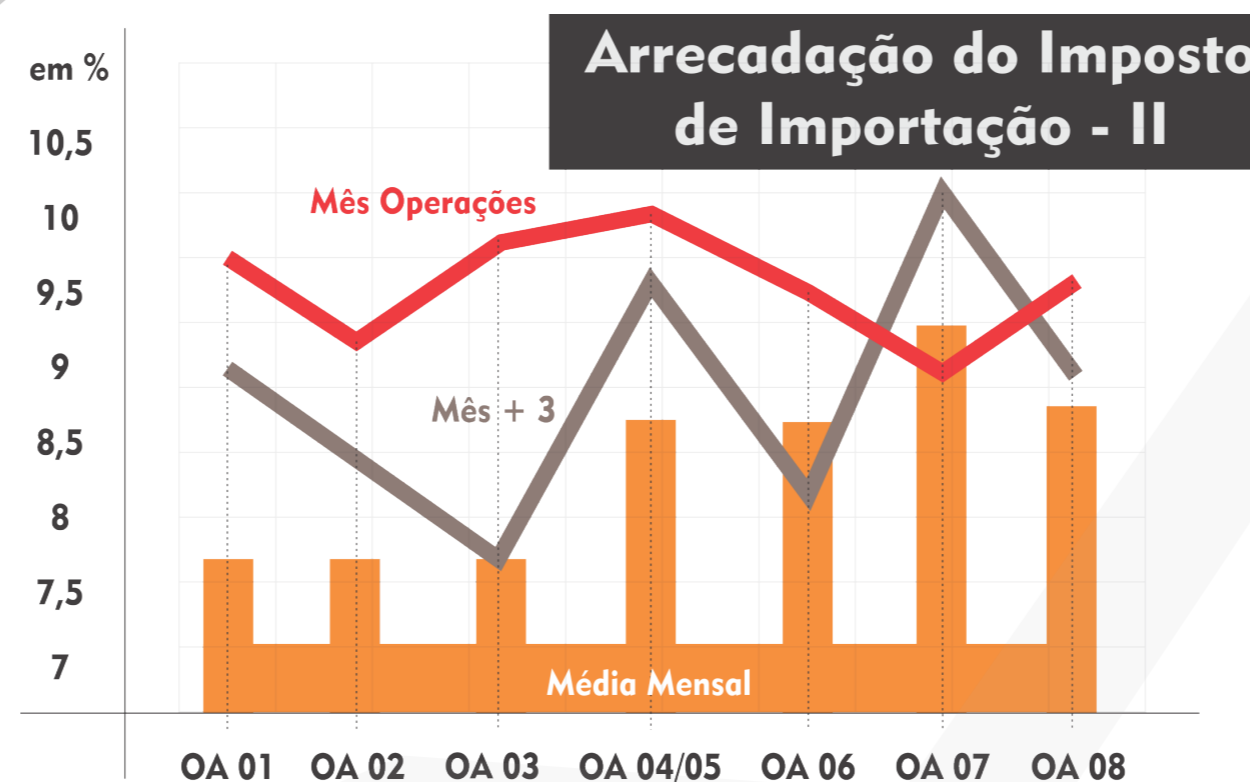


Os dados apresentados na Tabela abaixo, permitem verificar claramente o quanto as operações de fronteira são significativas economicamente na geração de receita tributária adicional, com exceção da sexta operação que atuou exclusivamente no arco norte.

Efeitos tributários nas Operações Ágata
(% sobre a Receita Tributária)

Operações	Imposto de Importação			Imposto Prod. Industrializados		
	Mês (média)	Mês + 3 (média)	Anual (média)	Mês (média)	Mês + 3 (média)	Anual (média)
OA 01	9,72	8,95	7,71	14,94	14,69	13,41
OA 02	9,39	8,42	7,71	16,02	14,02	13,41
OA 03	9,84	7,86	7,71	14,84	12,87	13,41
OA 04/05	10,02	9,69	8,55	15,76	13,15	12,50
OA 06	9,52	8,17	8,55	11,31	11,34	12,50
OA 07	8,98	10,22	9,36	11,96	12,50	11,81
OA 08	9,68	8,85	8,78	13,50	12,43	12,23

Em várias operações, o IPI arrecadado nos meses de operações é significativamente maior do que a média mensal anual. Esta situação também se manifesta junto ao Imposto de Importação, o qual na grande maioria dos meses em que havia alguma operação ÁGATA, apresentou receita superior à média mensal. Os gráficos, espelham visualmente esta constatação:

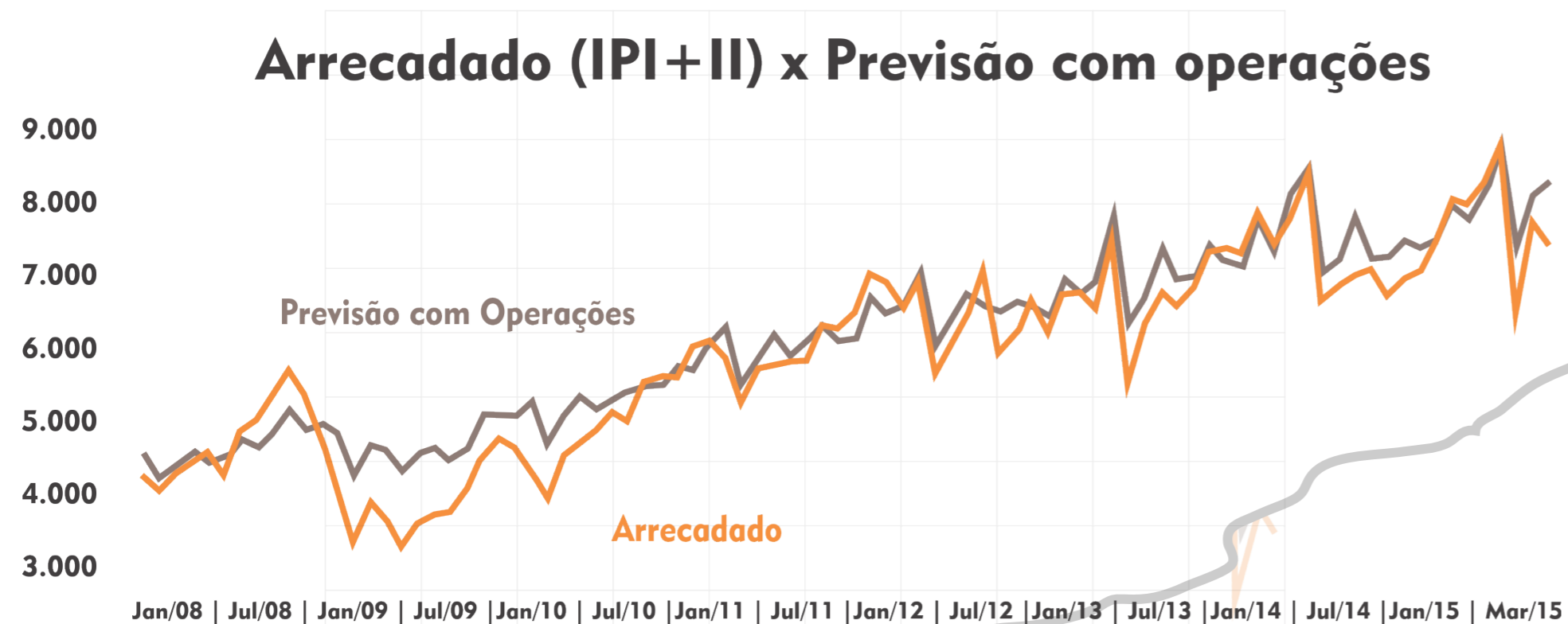


Analisando os dois tributos em seu conjunto, buscamos avaliar qual a repercussão efetiva na geração de receita quando ocorrem operações de fronteira tal como a ÁGATA.

Ao distinguirmos os meses com operações de fronteira dos demais, construímos modelos de estimativas que podem nos proporcionar informações sobre o impacto na arrecadação destes tributos.

Utilizando o período de 2011 a 2014, e tendo em vista que aquele foi o início das operações ÁGATA, os cálculos realizados permitiram estimar que, durante estes quatro anos, teria sido possível arrecadar um volume adicional superior a R\$ 10 bilhões com estes dois tributos, caso estas operações tivessem sido mantidas de forma contínua e permanente. Isto significa dizer que durante este período teria sido possível gerar um adicional tributário na ordem de 3,7% sobre o que foi efetivamente arrecadado que, em termos monetários, equivaleria a cerca de R\$ 3 bilhões/ano.

Cálculos mais detalhados permitiram avaliar este diferencial mês a mês, conforme mostra o gráfico abaixo:



Por outro lado, avaliando os custos operacionais e o volume de recursos públicos investidos para a realização destas operações, segundo informações colhidas junto ao Ministério da Defesa, o valor dispendido alcançou um total de R\$ 147 milhões no conjunto das nove operações realizadas, o que nos leva a uma média próxima de R\$ 16,3 milhões por operação. Isto equivale a um custo de aproximadamente R\$ 1,1 milhões/dia, considerando toda a estrutura necessária.

A maior parte deste valor representa o custo da logística envolvida. O período médio de cada operação é de aproximadamente 15 dias, portanto ao considerarmos operações de períodos mais amplos, obviamente os custos da logística seriam diluídos ao longo do tempo, reduzindo drasticamente o custo final diário das operações.

Ainda assim, considerando exclusivamente os custos brutos acima relatados, este valor representa menos de 15% do retorno obtido na expansão da receita tributária, sem analisar os ganhos e os efeitos sociais gerados nestas regiões fronteiriças, junto às comunidades ali instaladas, através das ações complementares que normalmente são desenvolvidas, em termos de saúde, educação, cidadania, entre outros.

A longo prazo, se forem tomadas algumas medidas, tais como: a intensificação das operações, a integração dos Ministérios e a inclusão de outros países para a realização de operações conjuntas, será possível trabalhar sob a ótica da consciência comum, onde a atuação contínua e cooperada seja um caminho para a otimização dos recursos e a excelência dos resultados.

O impacto econômico gerado por tal constância, assim como mostra o presente estudo, pode ser revertido em benefícios para a população e, principalmente, em recursos físicos e humanos para que os agentes e o Estado transformem as operações conjuntas em rotinas operacionais.

Com o aumento do efetivo e do controle nas fronteiras do Brasil, aumentamos também a arrecadação tributária. Esta ação favorece a ampliação do mercado formal, permitindo maior geração de emprego e renda, fortalecendo desta forma, o crescimento do país.

OS REFLEXOS DO CONTRABANDO NA FRONTEIRA: PERDAS ECONÔMICAS E SOCIAIS

Por: João Sicsú – Economista e Professor-doutor da UFRJ



Uma indústria é uma fonte geradora de investimentos, empregos, renda e arrecadação tributária. Uma indústria faz compras de máquinas e equipamentos para produzir, paga salários, garante direitos aos seus trabalhadores (que obrigatoriamente possuem carteira assinada), distribui lucros ou dividendos e paga impostos e taxas, faz a economia crescer. Diferentemente, a indústria do contrabando provoca perdas econômicas e sociais ao país.

Segundo estudos desenvolvidos pelo IDESF, a indústria do contrabando nas regiões de fronteira do Brasil tem o tamanho de 0,5% do PIB de todo o país. Nesse caso, 0,5% é um tamanho significativo, já que o PIB do Brasil é de R\$ 5,52 trilhões. Em outras palavras, os 0,5% do PIB que correspondem ao contrabando apenas nas regiões fronteiriças, poderia ser revertido em crescimento nacional.

A indústria do contrabando movimenta cifras em torno de R\$ 25 bilhões por ano apenas nas regiões de fronteira do país. Esse volume de recursos não dinamiza a economia brasileira de forma benigna, ao contrário, fortalece organizações criminosas que

por sua vez prejudicam a sociedade, criando um círculo vicioso e fazendo do contrabando uma forma habitual e “aceitável” de geração de emprego, sendo ainda uma prática que termina passando de geração em geração, multiplicando a informalidade e os problemas a ela agregados.

No caso de uma diminuição do contrabando ou a substituição de mercadorias contrabandeadas por produtos legais produzidos no Brasil, além dos benefícios dos impostos arrecadados, haveria também ganhos econômicos e sociais, pela geração de aproximadamente 220 mil novos postos de trabalhos formais, pelo aumento da qualidade de vida, do desenvolvimento e do revigoreamento do sistema previdenciário.

Benefícios similares aos conseguidos com a diminuição do contrabando, também podem ser conseguidos com o aumento da entrada de produtos originais importados de forma legal. Se isto ocorresse, os cálculos referentes à arrecadação tributária potencial não se modificariam, já que a carga tributária brasileira de 35% do PIB é quase a mesma do total de impostos que incide sobre os itens importados aqui no país que é, segundo a

Organização Mundial do Comércio, de 32%. Uma questão importante é que a geração de empregos, no primeiro caso, é bastante significativa, contudo no segundo é muito pequena. O cenário mais provável é que haja, com o fim do contrabando ou a sua significativa redução, algum tipo de combinação entre as duas possibilidades.

O fim do contrabando não pode significar a redução da satisfação do consumidor brasileiro. Portanto um rearranjo a partir das possibilidades mencionadas é fundamental para que o final dessa atividade ilícita tenha apoio social. Cabe, contudo, destacar que quanto mais o contrabando for substituído por concorrentes nacionais mais empregos com carteira assinada estarão sendo gerados no país. E isso é muito importante.

A indústria brasileira contrata trabalhadores com carteira que possuem direitos trabalhistas e sociais. Esses trabalhadores têm direito a férias, 13º salário, repouso semanal remunerado, seguro-desemprego, FGTS e benefícios previdenciários, tais como auxílio-doença e aposentadoria. A formalização do trabalho contraria toda a lógica do contrabando que objetiva a redução de custos e

a maximização do lucro, submetendo seus trabalhadores a condições desumanas. Nessa atividade clandestina e criminosa, o que existe é a exploração do trabalho humano e a concentração de riquezas nas mãos de criminosos que replicam outras atividades criminosas.

Na atividade do contrabando, seus trabalhadores são mal remunerados, não têm quantidade limitada de horas para trabalhar, são submetidos a condições perigosas, devido à geografia das fronteiras e dos desafios para inserir e comercializar os produtos contrabandeados nas grandes cidades, estão sempre sujeitos a embates com as autoridades constituídas (Polícia Federal, Receita Federal e Polícia Rodoviária Federal) e, ainda, estão sujeitos a confrontos com quadrilhas criminosas adversárias nas regiões de fronteiras e nas metrópoles. Os trabalhadores do contrabando são submetidos a condições sub-humanas, cruzam florestas e rios, dirigem barcos e carros em alta velocidade, além de outras atividades perigosas e danosas.

Além das perdas de arrecadação de impostos e da barreira à geração de MILHARES

de empregos com carteira assinada, o contrabando provoca ainda custos diretos para o sistema de saúde pública. Ocorrem acidentes com brinquedos contrabandeados que não possuem especificações técnicas de segurança, aquisição de produtos de consumo humano sem a observância de normas sanitárias, como é o caso de cigarros produzidos no Paraguai.

Outro ponto de real importância é que o canal que viabiliza, inicialmente, o contrabando de produtos em geral, logo passa a servir ao crime organizado de drogas e armas. Não basta um projeto de pacificação em favelas sem que haja um projeto de ocupação e desenvolvimento nas regiões de fronteira e trabalho de luta ao mercado ilegal também nas regiões metropolitanas, tudo está interligado e tudo se retroalimenta.

Será necessário aprofundar a pesquisa para se calcular os custos econômicos que a indústria do contrabando impõe ao sistema público de saúde, mas números preliminares são reveladores da gravidade da situação.

Levantamento feito pela Agência Brasil mostrou que de 2004 a 2008, 88 mil pessoas procuraram o sistema público de saúde com

perfurações de arma de fogo, o custo estimado foi de R\$ 93 milhões, considerando valores da época. Mas pesquisadores estimam que os custos com tratamento de baleados no país são ainda maiores, já que estes dados mostram apenas as internações e não incluem os gastos com pacientes que morreram nas emergências ou que receberam alta sem precisar da internação.

Em resumo, o contrabando provoca danos econômicos e sociais ao país. São danos múltiplos: desde o aumento da violência e da criminalidade, passando pelos acidentes que seus motoristas, em alta velocidade, provocam nas estradas, chegando até o desemprego por ele gerado.

O contrabando tem sua rede de negócios e operações, mas também constrói uma rede de malefícios. Ele espalha com efeito multiplicador resultados perversos. Os dois mais evidentes exemplos são a barreira que impõe abertura de milhares de empregos com carteira assinada e o volume imenso de impostos que não são pagos e que poderiam ser transformados em políticas e programas sociais nas áreas da educação, saúde, transporte, habitação, entre outras.



realização



IDESF

Instituto de Desenvolvimento
Econômico e Social de Fronteiras

Acesse o site www.idesf.org.br e conheça mais
sobre o Instituto e sobre seus estudos