

JUDÍ MARIA DA NÓBREGA

**A DEFESA AGROPECUÁRIA BRASILEIRA E O PROGRAMA DE PROTEÇÃO  
INTEGRADA DE FRONTEIRAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
à Escola Superior de Defesa, como exigência  
parcial para obtenção do título de Especialista  
em Altos Estudos em Defesa.

Orientador: Prof. Dr. José Roberto Pinho de  
Andrade Lima

Brasília  
2021

Este trabalho, nos termos de legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da ESCOLA SUPERIOR DE DEFESA (ESD). É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa. Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade do autor e não expressam qualquer orientação institucional da ESD.



JUDIMARIA DA NÓBREGA  
RG.: 3.446.161 SSP/DF

**JUDI MARIA DA NOBREGA**


**A DEFESA AGROPECUÁRIA BRASILEIRA E O PROGRAMA DE  
PROTEÇÃO INTEGRADA DE FRONTEIRAS**


Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Escola Superior de Defesa,  
como exigência parcial para obtenção do  
título de Especialista em Altos Estudos  
em Defesa.

Trabalho de Conclusão de Curso **APROVADO:**

Brasília, DF, 22 de OUTUBRO de 2021

  
\_\_\_\_\_  
JOSE ROBERTO PINHO DE ANDRADE LIMA – Cel Vet (ESD)  
Orientador

  
\_\_\_\_\_  
SABRINA CELESTINO - Profa. Dra. (CCFEx/EB)  
Membro 1

  
\_\_\_\_\_  
CINTIENE SANDES MONFREDO MENDES - Profa. Dra. (ESD)  
Membro 2

## A defesa agropecuária brasileira e o programa de proteção integrada de fronteiras

Judi Maria da Nóbrega<sup>1</sup>

### RESUMO

Este trabalho estudou a articulação entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento-MAPA e o Gabinete de Segurança Institucional para integração das ações de vigilância agropecuária internacional ao Programa de Proteção Integrada de Fronteiras-PPIF entre 2018-2021. O MAPA não é integrante do PPIF. Analisou-se a correlação das ações do PPIF e do Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional – Vigiagro, a fim de verificar oportunidades de melhorias com a atuação integrada e sua repercussão na minimização das ameaças de introdução de doenças transfronteiriças, por meio da faixa de fronteira terrestre. Foi realizada pesquisa qualitativa de caráter exploratório descritivo. Utilizou-se a abordagem qualitativa para analisar os dados obtidos da aplicação de questionários a atores-chaves do processo. Foi identificada, nos modelos Americano e Europeu, a importância da atuação integrada nas ações de controle fronteiro. Recomenda-se a integração, a utilização de instrumentos de inteligência coordenada e cooperação internacional como mecanismo de fortalecimento das ações de controle de fronteira. Foi constatado o aprimoramento nas ações da vigilância sanitária internacional com o nível de integração já alcançado, mas há necessidade de incremento na transparência do PPIF, que possibilite acompanhar as ações do programa e seus resultados.

**Palavras-chave:** Fronteira. Vigilância agropecuária. Doenças transfronteiriças. PPIF.

*Agriculture and livestock defense in Brazil and the integrated border protection program.*

### ABSTRACT

This study looks over the articulation between the Ministry of Agriculture, Livestock and Food Supply (MAPA) and the Institutional Security Office (GSI) towards integrating actions of international agriculture surveillance to the Integrated Border Protection Programme (PPIF) from 2018 to 2021. MAPA is not a member of PPIF. Correlation between the actions of PPIF and the International Agriculture Surveillance System (Vigiagro) was analysed in order to investigate improvement opportunities with the integrated action and the repercussions in minimising insertion threats from cross-border diseases through the land border. Exploratory-descriptive qualitative research was carried out. Qualitative method was used to analyse data from questionnaires taken by key members in the process. It was identified, in American and European models, the importance of integrated actions in border management. Integration, use of coordination intelligence tools and international cooperation is advised as a mechanism for strengthening border patrol actions. It was observed improvement in international health surveillance actions with the level of integration already achieved, but need to increase transparency in PPIF so that it is possible to track actions and outcomes.

**Keywords:** Border. Agriculture surveillance. Cross-border diseases. PPIF.

---

<sup>1</sup> Médica Veterinária, Especialista em Controle de Qualidade em carne, leite, ovos e pescado do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED) da Escola Superior de Defesa (ESD), Campus Brasília, 2021.

## 1 INTRODUÇÃO

A proteção e defesa do território, da soberania nacional, segurança pública, do controle fazendário e sanitário é de responsabilidade de atores do Estado Nacional. Para atuarem na fronteira brasileira, os órgãos governamentais e instituições da administração pública estão definidos na Constituição Federal de 1988 e em instrumentos normativos infraconstitucionais.

Como instância Central e Superior do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA, tem-se o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, a quem cabe assegurar a proteção do território brasileiro contra a introdução e a disseminação de enfermidades transfronteiriças dos animais (TAD), que representam ou possam representar ameaças à agropecuária nacional. Na estrutura do MAPA, cabe à Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA assegurar o alcance dos objetivos da defesa agropecuária previstos na Lei nº 8.171/1991 (BRASIL, 1991).

Assim, a SDA tem a competência para execução das ações de fiscalização e controle nos pontos oficiais de ingresso ou em quaisquer outros locais onde porventura possa ocorrer a entrada de produtos de interesse agropecuário, sendo também órgão anuente<sup>2</sup> no controle aduaneiro, por intermédio do Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional – Vigiagro (BRASIL, 2017).

Sendo, a defesa agropecuária, uma relevante ação a ser considerada na composição das políticas estratégicas e processos de trabalho relacionados à segurança de fronteira, como mecanismos de proteção do patrimônio agropecuário brasileiro.

O crescimento econômico do Brasil está fortemente alicerçado no agronegócio. A atividade agropecuária do Brasil representou 21,4% do produto interno bruto – PIB em 2019, sendo que a pecuária correspondeu a 32%, ou R\$ 494,8 bilhões desse valor (CNA, 2020). O Brasil possui o maior rebanho comercial bovino do mundo, é o segundo maior produtor mundial de carnes bovina e de frango e quarto de carne suína. Em 2019, liderou as exportações de carnes bovina e de frango (ABIEC, 2020; ABPA, 2020).

A propagação de doenças animais ocorre de muitas maneiras. Uma forma comum é a movimentação de animais vivos infectados e produtos animais contaminados. Animais e produtos comercializados não oficialmente são uma ameaça ainda maior para a disseminação

---

<sup>2</sup> entidade governamental responsável pela autorização, dentro de sua área de competência, do processo de importação/exportação na etapa administrativa/comercial, de determinados bens. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/sistema-integrado-de-comercio-exterior-siscomex>. Acesso em 29 jul. 2021.

de doenças, porque não são submetidos a controles veterinários. Adicionalmente, o agroterrorismo e o agrocrime vêm se tornando uma preocupação crescente para os países, que têm buscado preparar-se contra potenciais ataques. Nesse sentido, a Organização Mundial de Saúde Animal - OIE, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO e a Organização Internacional de Polícia Criminal - INTERPOL estão trabalhando juntos em um projeto<sup>3</sup> com o objetivo de desenvolver a capacidade global, de forma sustentável, para responder a emergências de saúde animal que resultarem da liberação intencional de agentes biológicos patogênicos para animais.

Para proteger o patrimônio pecuário brasileiro, faz-se necessário que os serviços veterinários oficiais brasileiros sejam capazes de implementar controle e tratamentos eficazes contra o ingresso e a propagação das TAD de maior importância, em particular, nas áreas mais vulneráveis, como as fronteiras terrestres.

Julgado exarado pelo Tribunal de Contas da União, o Acórdão N° 2961/2012 (TCU, 2012) teceu recomendações e apontou fragilidades quanto a políticas públicas para a fronteira, implementadas pelo Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional (Vigiagro).

Este estudo teve como escopo analisar as oportunidades de melhoria no desempenho do Vigiagro com a integração das ações da defesa agropecuária ao Programa de Proteção Integrada de Fronteiras - PPIF e sua repercussão na minimização do possível risco de introdução de TAD, pela faixa de fronteira terrestre, que impactem nas principais cadeias produtivas brasileiras.

O PPIF, integra o conjunto de políticas públicas aplicadas às questões fronteiriças e tem por objetivo o fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão aos delitos transfronteiriços. Assim, buscou compreender como integração do MAPA ao PPIF repercutirá na atuação do Vigiagro, para minimizar o risco de ingresso das ameaças ao patrimônio pecuário brasileiro pela faixa de fronteira.

Conduzindo a uma reflexão que contribuísse à construção de um ambiente propício para colaboração intersetorial, favorecido pelo PPIF, e o fortalecimento da vigilância agropecuária internacional na fronteira terrestre.

Pesquisa do tipo aplicada foi conduzida com metodologia qualitativa e exploratória em duas fases. A primeira, caracterizada por revisão bibliográfica, estudo documental e de legislação, baseada em sites governamentais, legislações federal e de outros países, artigos

---

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.fao.org/3/cb4865en/cb4865en.pdf>. Acesso em 28 jul. 2021.

científicos, teses, dissertações, relatórios e documentos disponíveis no Sistema Eletrônico de Informações – SEI do MAPA ou publicados nos sites oficiais sobre as ações do PPIF e controle sanitário de fronteira. A segunda, através da aplicação de um questionário semiaberto aos atores-chave do MAPA, vinculados SDA, e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – GSI-PR, que interagiram ou interagem para integração do MAPA ao PPIF. Em decorrência da pandemia pelo novo Coronavírus, o questionário foi distribuído por e-mail, com opção das perguntas serem respondidas por áudio gravado. Os participantes firmaram o termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE) para uso das informações coletadas, que serão apresentadas de forma descritiva.

Este estudo se justifica, pois, a segurança sanitária/agropecuária é um tema afeto a defesa do país, de seu território e cidadãos. A avaliação das ações e fatos vivenciados na busca dessa integração intergovernamental pode fornecer subsídios que contribuam com o aprimoramento das políticas e regulamentos da defesa agropecuária, executados na faixa da fronteira brasileira.

## **2 AMEAÇAS ZOOSANITÁRIAS NAS FRONTEIRAS**

A FAO define doenças transfronteiriças de animais (TAD) como sendo:

[...]aquelas de significativa importância econômica, comercial e ou de segurança alimentar para um número considerável de países; que pode facilmente se espalhar para outros países e atingir proporções epidêmicas; e onde o controle e gestão, incluindo a exclusão, requer cooperação entre vários países” (FAO, 2021).

Por isso, a fiscalização e o controle nas zonas de fronteiras são muito importantes, particularmente quando há diferenças nas condições epidemiológicas entre os países e zonas. Segundo Otte (2004), essas diferenças sanitárias podem influenciar os preços dos animais de produção, tornando-se maior onde as principais doenças transfronteiriças são controladas, que, associados às condições de vulnerabilidades comuns em muitas fronteiras, podem gerar forte estímulo para movimentos clandestinos.

Considerando os aspectos geográficos e epidemiológicos da América do Sul e as TDA existentes, a febre aftosa, peste suína clássica, a doença de Newcastle e a influenza aviária, merecem destaque para o presente estudo.

Embora não esteja presente na América do Sul, a peste suína africana – PSA é outra doença transfronteiriça grave de grande relevância para cadeia suinícola, que merece atenção.

A doença está presente nos cinco continentes, reemergindo nas Américas em julho de 2021, a partir da introdução na República Dominicana (OIE, 2021).

O Grupo Permanente de Expertos sobre peste suína africana do “Global Framework for the Progress Control of Transboundary Animal Disease – (GF-TADs)”, reunido para discutir a situação atual da PSA na República Dominicana, indicou aos países da região o controle de fronteiras entre suas primeiras recomendações para prevenção da doença (FAO e OIE, 2021). A OIE não certifica o *status* sanitário para essa doença, mas dispõe de uma iniciativa global para seu controle, entendendo que a condição sanitária mundial representa um risco cada vez maior para saúde animal dos países e prevendo grandes impactos com sua ocorrência (FAO e OIE, 2020).

O Brasil apresenta o *status* de livre para as seis TAD certificadas pela OIE, quais sejam: a peste bovina, febre aftosa, pleuropneumonia contagiosa bovina, peste dos pequenos ruminantes, peste suína clássica e peste equina. Ademais, o Brasil detém o *status* de risco insignificante para encefalopatia espongiforme bovina - EEB, também certificada por aquela organização e de importância no comércio internacional.

A peste bovina foi erradicada do país em 1921 e do mundo em 2011. A pleuropneumonia contagiosa bovina, peste dos pequenos ruminantes e peste equina nunca foram registradas nas Américas, no entanto, países como o Chile, Colômbia, Equador, Suriname, Guiana e Venezuela ainda não obtiveram o reconhecimento internacional de seus *status* de livre para uma ou mais dessas doenças (OIE, 2021), o que implica em restrições no comércio internacional de espécies susceptíveis desses países para o Brasil.

Com registro de casos de peste suína clássica na Bolívia, no Peru e, recentemente, na Colômbia (OIE, 2021), esta enfermidade revela-se na principal ameaça sanitária atual para o Brasil, considerando as fronteiras desses países possibilitarem acesso para a maior das zonas livres da doença no território nacional. O Suriname e a Guiana nunca registraram ocorrência da doença e fazem fronteira com a zona não livre da doença no Brasil. A Venezuela tem registros de casos da doença, entretanto, também faz fronteira com a zona não livre brasileira.

Apesar da EEB não ser uma TAD, há que se considerar a possibilidade de animais acometidos serem introduzidos irregularmente no rebanho nacional, provenientes dos países vizinhos com *status* diferente e comprometerem a condição sanitária do Brasil, impactando no seu comércio internacional.

A maioria dos países da América do Sul permanece com a condição de nunca ter registrado a ocorrência da influenza aviária de alta patogenicidade em seus territórios, a despeito do Chile, único país a registrá-la, mas a erradicou e autodeclarou-se como livre da



doença posteriormente. Há ocorrências da doença de Newcastle na Bolívia, Colômbia, Peru, Venezuela e Suriname, com casos registrados neste último em 2021 (OIE, 2021).

A situação sanitária dos países da América do Sul, para as doenças certificadas pela OIE, está sintetizada no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 - Situação sanitária dos países da América do Sul, para as doenças certificadas pela OIE.

Países	Doenças e <i>status</i> sanitários reconhecidos pela OIE <sup>1,3</sup>						
	Peste Bovina <sup>2</sup>	Pleuropneumonia contagiosa bovina	Peste dos pequenos ruminantes	Peste equina	Febre Aftosa	Peste suína clássica	Encefalopatia espongiforme bovina
Argentina	PL	PL	PL	PL	ZLSC; ZLCV	PL	RI
Paraguai	PL	PL	PL	PL	PLCV	PL	RI
Uruguai	PL	PL	PL	PL	PLCV	PL	RI
Brasil	PL	PL	PL	PL	ZLSC; ZLCV	ZL; zona SR <sup>4</sup>	RI
Chile	PL	SR	PL	PL	PLSV	PL	RI
Guiana Francesa	PL	PL	PL	PL	PLSV	PL	SR
Peru	PL	PL	PL	PL	PLSV	SR <sup>4</sup>	RI
Bolívia	PL	PL	PL	PL	ZLSC; ZLCV	SR <sup>4</sup>	RI
Colômbia	PL	SR	PL	PL	ZLCV	ZL; zona SR <sup>4</sup>	RI
Equador	PL	SR	PL	PL	ZLSC; ZLCV	SR <sup>4</sup>	RC
Suriname	PL	SR	SR	SR	PLSV	SR	SR
Guiana	PL	SR	SR	SR	PLSV	SR	SR
Venezuela	PL	SR	SR	SR	SR	SR	SR

**Legenda:**

<sup>1</sup> Dados atualizados até maio de 2021.

<sup>2</sup> A peste bovina foi declarada uma doença erradicada no mundo em 2011, dez anos depois do último caso no Quênia.

<sup>3</sup> *Status* abreviados: ZL – Zona(s) Livre(s); ZLSV – Zona(s) livre(s) sem vacinação; ZLCV – Zona(s) livre(s) com vacinação; SR – Sem reconhecimento oficial da OIE; PL – País livre; PLCV – País livre com vacinação; PLSV – País livre sem vacinação; RI – Risco insignificante; RC – Risco controlado.

<sup>4</sup> Casos notificados à OIE nos últimos 9 anos.

**Fonte:** Elaborado pela autora com dados da OIE (2021).

Os reconhecimentos de *status* sanitário de livre para as seis doenças transfronteiriças, ou as categorias de risco para encefalopatia espongiforme bovina, previstos no Código Sanitário dos Animais Terrestres da OIE, podem ser suspensos a qualquer momento mediante alteração na condição sanitária original da área envolvida ou descumprimento das regras sanitárias daquela organização. A restituição do *status* se dará mediante atendimento das regras específicas estabelecidas para cada doença e atendimento dos prazos estabelecidos (OIE, 2021b).

## 2.1 VULNERABILIDADES E MEDIDAS DE CONTROLE

O contexto regional, já descrito para febre aftosa, aponta um cenário bastante promissor em direção à sua erradicação na América do Sul, entretanto o histórico de ressurgimento esporádico dessa doença em zonas livres com vacinação exige atenção com as medidas de vigilância e prevenção.

As últimas ocorrências de febre aftosa no Brasil estão associadas à região de fronteira. Em 1998, foram identificados focos no município de Porto Murtinho/MS e, no ano seguinte, em Naviraí/MS, ambos municípios localizados no arco central da fronteira. Em 2000 e 2001, registou-se reintroduções do agente viral no Rio Grande do Sul, como consequência de problemas zoossanitários, posteriormente confirmados na Argentina. Os últimos focos de febre aftosa ocorreram em 2006, atingindo três municípios de Mato Grosso do Sul, também localizados no arco central da fronteira (Eldorado, Japorã e Mundo Novo) (BRASIL, 2017b; MORAES, 2018).

Desta forma, apesar das evoluções sanitárias promissoras em direção à erradicação da febre aftosa na América do Sul, que alcançou 95,4% dos rebanhos bovinos e bubalinos em zonas livres em 2021, não pode ser descartada a possibilidade de introdução da doença no território nacional. Ademais, a Venezuela não demonstrou a evolução no processo de erradicação previsto no Plano Hemisférico de Erradicação da Febre Aftosa – PHEFA 2011-2020, sendo considerada como a última fronteira para a erradicação da febre aftosa no continente americano (PANAFTOSA-OPAS/OMS, 2020).

A fronteira com a Venezuela é considerada de maior risco para febre aftosa devido à ausência de *status* sanitário daquele país, no entanto, tem baixa densidade de animais de produção e pouca movimentação desses em função, principalmente, de suas condições geográficas. Para reforçar as ações de vigilância e a proteção da zona livre de febre aftosa com vacinação na região, foi instalada uma Zona de Proteção (ZP) na fronteira de Pacaraima, regulamentada pela Instrução Normativa nº 52, de 2 de outubro de 2018 (BRASIL, 2018). A Zona de Proteção conta com dois postos fixos e uma equipe volante de fiscalização.

Considerando o contexto regional e a epidemiologia da doença, a peste suína clássica também representa ameaça sanitária às zonas livres da doença no país, mormente a partir do potencial trânsito ilegal de animais e produtos provenientes de países com ocorrência da enfermidade, podendo fazer retroceder a condição sanitária atual e desencadear prejuízos na produção nacional.

A prevenção é um dos objetivos do sistema de vigilância em saúde animal brasileiro, que inclui análises técnicas e continuadas para identificar possíveis riscos à saúde dos rebanhos produtivos, orientar sua mitigação para impedir o ingresso e a disseminação de doenças exóticas. É uma das medidas prioritárias para manutenção das áreas ou zonas com *status* livre de doença.

Entre as medidas de prevenção de introdução de patógenos, destaca-se o controle das importações de animais, seus produtos, subprodutos e material genético. Para tal, os processos de importação são sempre precedidos por análise do MAPA, que define os requisitos a serem cumpridos para a entrada da mercadoria no país, cargas certificadas, controle no ingresso, possíveis quarentenas e reinspeções. Para coibir ou minimizar a ameaça de introdução de patógenos advindas do comércio não formal, prioriza-se a fiscalização do trânsito desses produtos nas zonas de fronteiras.

Além disso, por meio de acordos bilaterais de cooperação com os países que representam risco de introdução da febre aftosa, o Brasil mantém ações de vigilância e de prevenção de doenças, em especial na fronteira com a Bolívia<sup>4</sup> e com a Venezuela (BRASIL, 2020).

A entrada de uma doença emergente em uma área ocorre normalmente acompanhada de surtos e grandes impactos econômicos. As perdas para a agricultura e a cadeia alimentar, com o surto de febre aftosa no Reino Unido em 2001, foram estimadas em cerca de £ 3,1 bilhões de e mais £ 2,7 a £ 3.2 bilhões com perdas para o setor de turismo (THOMPSON, 2002). Em função das ocorrências de febre aftosa no Brasil em 2005 e 2006, o Governo Federal pagou US\$ 16,5 milhões aos proprietários do Mato Grosso do Sul (BRASIL, 2008) e US\$ 2,2 milhões a proprietários do Paraná, apenas a título de indenizações pelo sacrifício de seus animais (BRASIL, 2008b). Em valores atualizados<sup>5</sup>, o montante equivaleria a aproximadamente R\$ 98,2 milhões de despesas com essas indenizações. Garcia et. al. (2015), analisando os impactos causados pela febre aftosa nas exportações de carne bovina *in natura* brasileira após os focos de 2005, ainda identificaram impactos negativos no mercado interno de bovinos e nas exportações de carnes *in natura* de bovinos originadas do Mato Grosso do Sul e Paraná, estados diretamente afetados pela doença.

---

<sup>4</sup> Convênio de Sanidade Animal em áreas de fronteira Brasil/Bolívia, promulgado pelo Decreto nº 83.309, de 04 de abril de 1979.

<sup>5</sup> aplicando-se o câmbio do dólar médio de compra praticado entre 01/04 e 10/9/2021

### 3 AÇÕES DO MAPA NA FAIXA DE FRONTEIRA

#### 3.1 ASPECTOS GEOGRÁFICOS

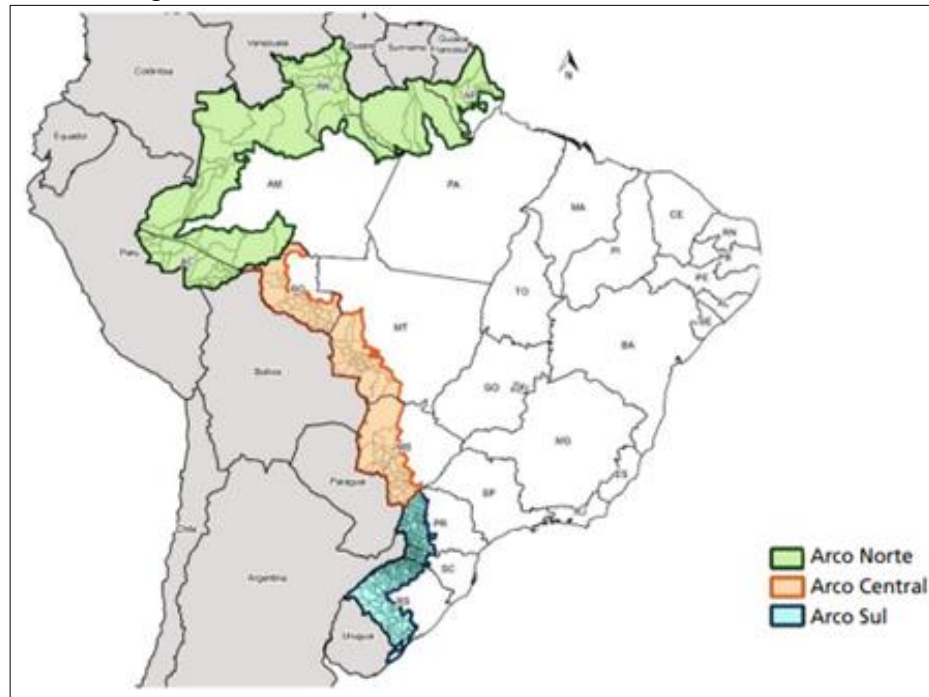
O Brasil faz divisa com 10 dos outros 12 países do continente Sul-Americano<sup>6</sup>. A faixa de fronteira do Brasil com os países vizinhos foi estabelecida em 150 km de largura, mediante a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, regulamentada pelo Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980. As fronteiras terrestres brasileiras se estendem por 16.886 km, com onze estados e 588 municípios (ANDRADE et al., 2019).

Dadas as características diferenciadas do ambiente natural, do perfil demográfico e produtivo, a faixa de fronteira foi dividida em três "arcos": Arco Norte, Arco Central e Arco Sul. Nos aspectos relevantes para este estudo, pode-se caracterizar o arco norte como de ocupação rarefeita, baixa atividade agropecuária e, até certo ponto, isolada do restante do país pela mata amazônica e pela escassez de estrutura viária. O arco central conta com população rarefeita e produção agropecuária em expansão. O arco sul se caracteriza por população e produção densa, apresentando a melhor infraestrutura de fiscalização e os meios mais eficientes de combate às atividades clandestinas e ameaças (PÊGO et al, 2018; TCU, 2012). A Figura 1, a seguir, ilustra essa divisão, destacando o recorte territorial dos três arcos: i) arco Norte, que abrange municípios desde o estado do Amapá até o Acre; ii) arco Central, composto por municípios do estado de Rondônia até o Mato Grosso do Sul; e iii) arco Sul, que abrange municípios desde o Paraná até o Rio Grande do Sul.

---

<sup>6</sup> França (Guiana Francesa), Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai.

Figura 1 – Subdivisão dos arcos de fronteira do Brasil.



Fonte: Pêgo et al. (2018).

Além dos arranjos produtivos, a existência de barreiras físicas naturais, como florestas, rios e áreas de plantação agrícola, são informações importantes na definição das estratégias de controle nas zonas de fronteiras (BRASIL, 2017b). Como exemplo, a região de fronteira da Venezuela com o Brasil, considerada de maior risco para febre aftosa, está, em grande parte, protegida por densas florestas e cordilheiras que funcionam como barreiras sanitárias naturais.

### 3.1.1 Estrutura e capilaridade do MAPA na fronteira

O MAPA atua na fronteira, por intermédio do Vigiagro (BRASIL, 2017), em áreas alfandegadas onde tem instalado 22 postos de controle. Adicionalmente, age na coordenação das ações com os órgãos estaduais de defesa agropecuária animal e apoia, subsidiariamente, a manutenção de suas redes de barreiras sanitárias (fixas e móveis) para monitoramento das vias alternativas de acesso ilegal no território nacional, com apoio de forças de segurança. A Figura 2, a seguir, ilustra a localização geográfica dos postos de controle de fronteira, que são também pontos alfandegados, sob gestão direta do MAPA.

Figura 2 – Postos de controle de fronteira.



Fonte: Autora, com dados do MAPA.

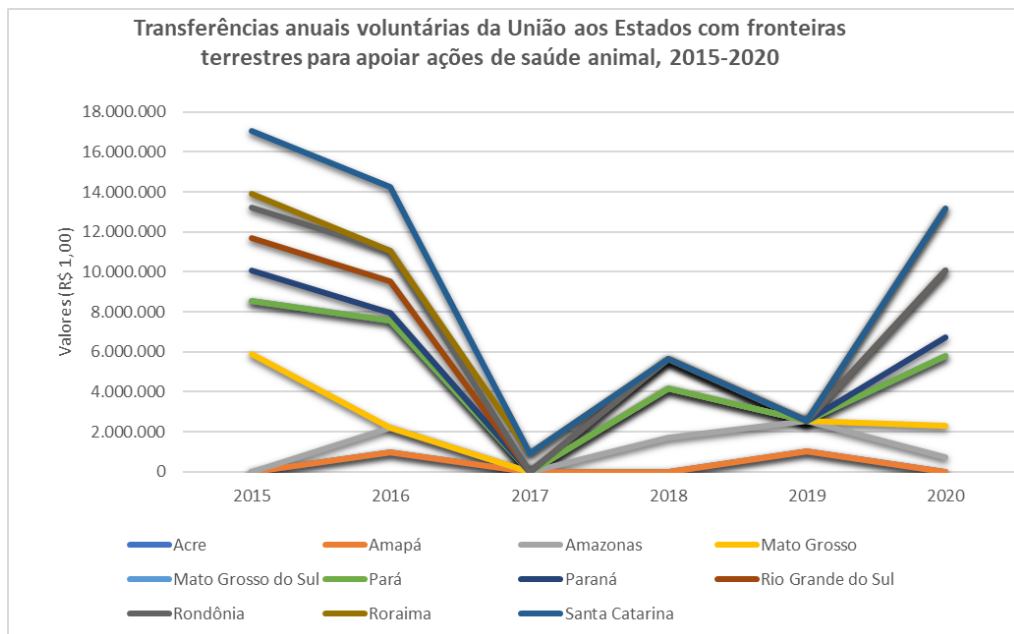
A repressão ao contrabando e crimes transfronteiriços são atividades atinentes aos órgãos que integram a segurança nacional (BRASIL, 1988). Dessa forma, para controlar o trânsito ilegal de produtos de interesse agropecuário nessas áreas, é necessária uma atuação conjunta entre o MAPA e os órgãos de segurança pública.

Existem 254<sup>7</sup> barreiras fixas implantadas no país, sendo que 159 delas estão distribuídas nos estados de fronteira. As barreiras volantes são variáveis e acontecem de acordo com programações estabelecidas pelos órgãos estaduais de defesa agropecuária, de maneira geral, elaboradas considerando estudos epidemiológicos, informações de inteligência e denúncias relacionadas à região. Devido a extensa área de fronteira e o rápido surgimento de vias de acessos ilegais, comum nessas regiões, destaca-se a relevância da estratégia de fiscalização do trânsito de forma móvel no controle do trânsito na região fronteira.

O suporte do MAPA para manutenção dessas barreiras se dá pela transferência voluntária de recursos, por meio de convênios. Na Figura 3, são detalhados os valores anuais transferidos pela União, através do MAPA, aos Estados com fronteiras terrestres no período de 2015 a 2020, direcionados à manutenção e melhoria de suas estruturas de defesa agropecuária e às ações para proteção da saúde animal.

<sup>7</sup> Dados internos do MAPA, referente ao ano 2020.

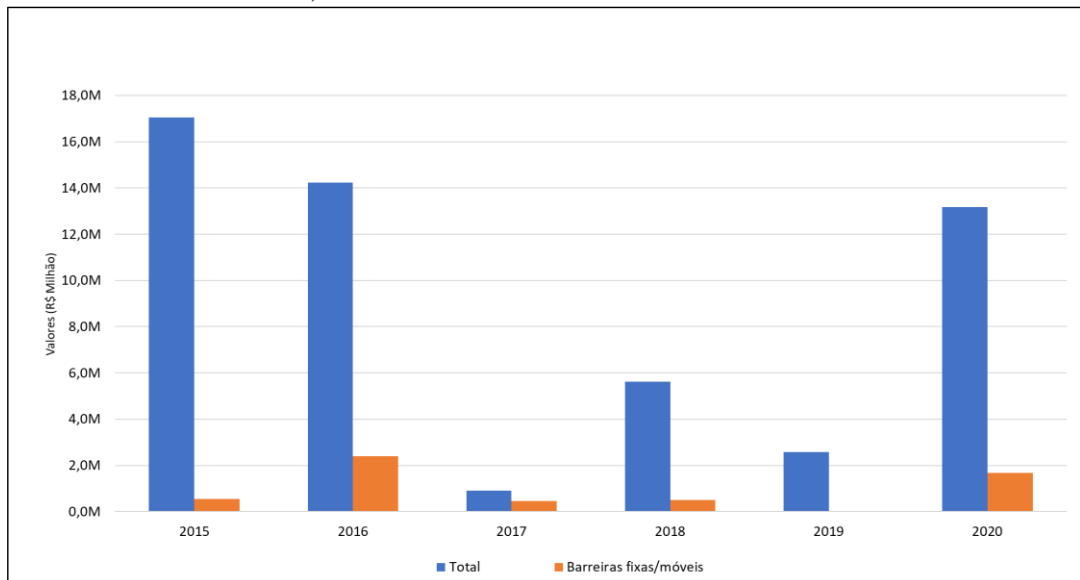
Figura 3 – Repasse anual, em transferência voluntária por meio de convênio, da União aos Estados com fronteiras terrestre, no período de 2015 a 2020.



Fonte: Plataforma +Brasil<sup>8</sup>

Na Figura 4, são apresentados os valores transferidos pelo MAPA, aplicados para manutenção das barreiras fixas e móveis, comparados com os totais transferidos.

Figura 4 – Comparativo entre os valores aplicados em ações de saúde animal e em barreiras fixas e móveis, das transferências voluntárias anuais da União aos Estados.



Fonte: Plataforma +Brasil<sup>8</sup>

As Figuras 3 e 4 apontam ausência de regularidade nas transferências voluntárias da União para os Estados localizados na fronteira e valores de convênio consideravelmente

<sup>8</sup> Disponível em: <https://idp.plataformamaisbrasil.gov.br/idp/>. Acesso em 10. out. 2021.

distintos entre os Estados, fato que pode ser explicado por ausência de critérios para as transferências. Adicionalmente, observa-se a ausência de transferências aos estados do Amapá e Pará no período.

Essas variações podem ser atribuídas a alguns fatores, como: contingenciamento orçamentário, condição legal do proponente para receber os recursos, capacidade operacional do conveniente no momento da disponibilidade financeira e ausência de uma política de transferência regular. Quando analisamos esses aspectos orçamentários e financeiros, não encontramos um cenário muito distinto do apontado pelo TCU no Acórdão N° 2961/2012 (TCU, 2012). Essas condições perpetuam fragilidades na vigilância agropecuária nas fronteiras brasileiras.

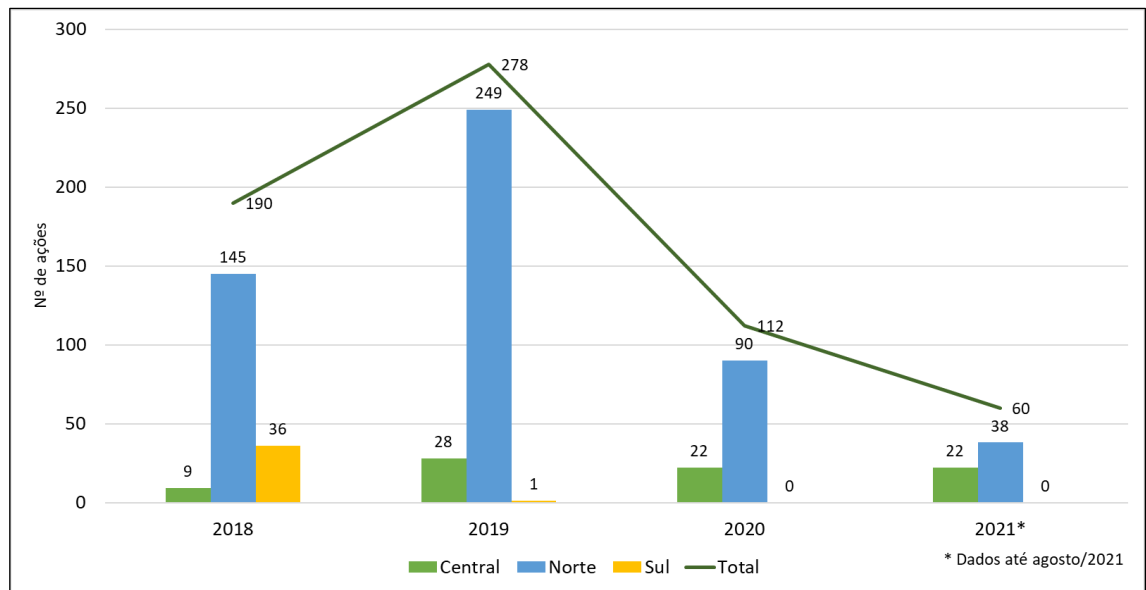
### 3.2 AÇÕES REALIZADAS NA REGIÃO DA FRONTEIRA, PERÍODO 2018/2021

Além das ações de rotina executadas nos pontos de controle de fronteira pelo Vigiagro, o MAPA realizou 657 ações de reforço à vigilância ativa e fiscalização do trânsito de produtos de interesse agropecuário nas fronteiras no período de 2018 a 2021, por meio de operações singulares ou em participação nas operações de órgãos do PPIF. Nessas ações, foram empregados cerca de três mil profissionais do MAPA, dos órgãos estaduais de defesa sanitária agropecuária e de segurança pública, e aplicados R\$ 3,6 milhões.

As atividades se concentraram majoritariamente no arco norte, na região de Pacaraima, fato que pode ser atribuído à baixa capacidade instalada neste arco, associados às características epidemiológicas da vizinha Venezuela e ao crescente fluxo de imigrantes venezuelanos na região. Pode-se ainda observar a redução das operações no período 2020/2021, fato associado ao fechamento da fronteira devido a pandemia de COVID 19, o que pode denotar um aumento do risco pela pressão de entrada clandestina. Os dados das ações realizadas por arco estão demonstrados na Figura 5, a seguir.



Figura 5 – Número das ações desenvolvidas em cada arco de fronteira de 2018 a 2021.



**Fonte:** Elaborado pela autora, dados do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP (2021).

A participação do MAPA em ações integradas, no âmbito do PPIF, passou a acontecer de forma sistemática em 2020, com a parceria entre do Programa VIGIFRONTIEIRA, do MAPA, com o Programa Nacional de Segurança de Fronteiras e Divisas – VIGIA, do Ministério da Justiça e Segurança Pública. No período de 2020 a agosto/2021, foram desenvolvidas sete operações, envolvendo 11 estados, dos quais, cinco em região de fronteira. O apêndice II, sistematiza as principais informações decorrentes dessas operações. Os registros, aos quais se teve acesso são pouco detalhados e desarmonizados o que não permite uma avaliação mais profunda de custo-benefício dessas ações. Entretanto, já é possível constatar uma amplitude no âmbito de atuação do MAPA, bem como a aplicação de ferramentas de inteligência na preparação das operações, fato que não fazia parte do repertório de atuação da instituição. Mas, há que se aperfeiçoar o uso de informações de inteligência na fase preparatória das operações, para alinhar a inserção do MAPA nas operações com suas competências e interesses sanitários, evitando-se situações como a descrita no item 4 do apêndice II.

Para ilustrar a execução das ações de fiscalização nas fronteiras pelos órgãos estaduais de defesa agropecuária, citamos os resultados da atuação do Instituto de Defesa Agropecuária do Estado do Mato Grosso – INDEA-MT e da Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal do Mato Grosso do Sul – IAGRO-MS no período de 2020 a setembro/2021.

O INDEA-MT definiu como estratégia de atuação a fiscalização do trânsito de forma móvel (barreira volante) e vigilância nas propriedades ao longo de 15 Km de fronteira Brasil/

Bolívia, convertendo os postos fixos existentes na área em bases de apoio às equipes. No período, foram realizadas 675 fiscalizações, com abordagem de 6.644 veículos e lavratura de 78 autos de infrações. O órgão atua em estreito relacionamento com o Grupamento Policial Militar Estadual Especializado em Fronteira (GEFRON), que realiza o trabalho de inteligência e repassa as informações de trânsito suspeito, bem como encaminha até as equipes sanitárias os veículos desacompanhados de documentação adequada.

Na IAGRO-MS, a Gerência de Controle e Operações é responsável pelas ações de fiscalização na fronteira. Sua estratégia de fiscalização é mista, onde uma equipe fica no posto (fiscalização fixa) e outra equipe (dois servidores com dois policiais militares) atuam na forma volante. No período avaliado, o órgão realizou 1.587 fiscalizações móveis e 13.015 fixas, estas últimas a dias de fiscalização por posto fixo. Em 11 de setembro de 2021, as atividades de fiscalização de fronteira resultaram na interceptação<sup>9</sup> dois veículos com 65 cabeças de gado sem origem, próximas à linha internacional com o Paraguai, que seguiam em direção ao município de Coronel Sapucaia. Esses animais foram apreendidos e destinados ao abate sanitário.

### 3.3 EVOLUÇÃO DA INTEGRAÇÃO DA DEFESA AGROPECUÁRIA COM O PPIF

O Decreto s/nº, de 8 de setembro de 2010 (BRASIL, 2010), criou a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira - CDIF, com a finalidade de propor medidas e coordenar as ações do Governo Federal naquela região, com o MAPA integrando essa Comissão. Em 2011, foi agregado àquela iniciativa o Plano Estratégico de Fronteiras – PEF, estabelecido pelo Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011 (BRASIL, 2011), com diretriz de fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão aos delitos transfronteiriços, e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira, mas o MAPA não foi contemplado entre os órgãos executores do plano.

O TCU apontou no Acórdão nº 2961/2012 (TCU, 2012) a importância do Vigiagro atuar na faixa de fronteira de forma conjunta com os outros órgãos de fiscalização e questionou, ao Ministério da Justiça, a ausência do MAPA no rol de órgãos integrantes do PEF.

Em 2016, o Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016 (BRASIL, 2016), instituiu o PPIF e organizou a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. O

---

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.iagro.ms.gov.br/iagro-intercepta-em-paranhos-65-cabecas-de-gado-em-acao-conjunta-com-a-pm/> . Acesso em 03.out. 2021.

programa tem como missão restringir a ocorrência de delitos transfronteiriços, mediante a atuação integrada e coordenada de órgãos da administração pública federal na fronteira, e a cooperação e integração com países vizinhos. O MAPA não foi contemplado entre os órgãos de Governo que dele participavam.

O acesso ao programa, por órgãos externos ao escopo, dar-se por intermédio de solicitações direcionadas à plenária, observado os termos do regimento do Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras - CEPPIF (TARANTO, 2018).

Em 2016, a SDA publicou a Portaria nº 91, de 10 de maio de 2016, instituindo o Plano de Defesa Agropecuária - PDA<sup>10</sup>, do qual constava em seu eixo técnico o Programa de Vigilância em Defesa Agropecuária na Faixa de Fronteiras - VIGIFRONTTEIRA. A Secretaria considerou essencial a integração ao PPIF para o alcance dos objetivos gerais e específicos desse programa.

O Aviso nº 109/2017/MAPA, em 21 de julho de 2017, solicitou formalmente a inclusão do MAPA no PPIF, representado pela SDA. Em consequência, o MAPA foi convidado a fazer uma apresentação, em reunião ordinária, aos membros do CEPPIF, sobre o pleito da SDA, realizada em 31 de outubro de 2017. Embora o MAPA não tenha sido formalmente incluído no PPIF, a oportunidade de apresentar seu pleito foi considerada, à época, como um sinal de sua receptividade por parte do GSI-PR.

Nessa linha de tempo, é importante referenciar o Decreto nº 9.961, de 8 de agosto de 2019 (BRASIL, 2019), que atualizou a CDIF, revogou o Decreto s/nº, de 8 de setembro de 2010, e excluiu o MAPA da Comissão.

Em 20 de julho de 2020, por meio do Ofício nº 479/2020/SE-MAPA, o MAPA reapresentou ao GSI-PR seu pleito para integrar o PPIF, sendo convidado a defendê-lo em reunião ordinária do CEPPIF. A reunião aconteceu em 20 de agosto de 2020 e, em sequência, a pedido do GSI-PR, o MAPA encaminhou o Ofício nº 145/2020/SE-MAPA, de 01 de setembro de 2020, com a minuta de Exposição de Motivos Interministerial e de alteração do Decreto nº 8.903/2016 anexos (BRASIL, 2016).

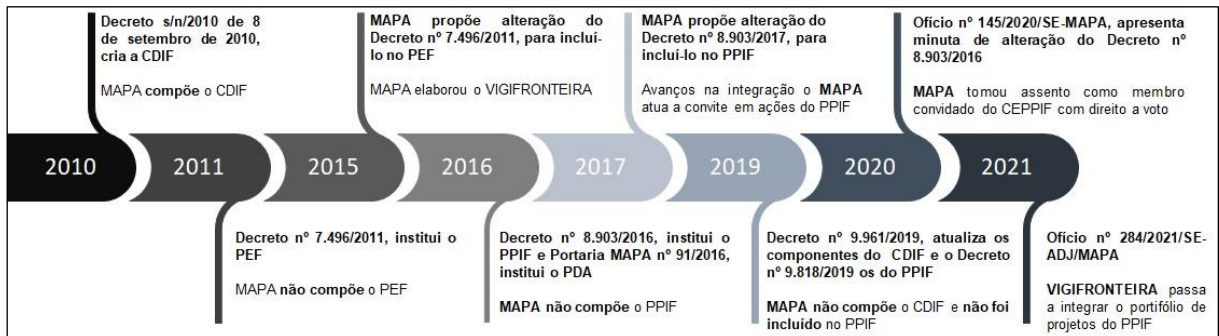
Até julho de 2021, a alteração do Decreto nº 8.903/2016 (BRASIL, 2016), contemplando a inclusão do MAPA, não aconteceu. Entretanto, desde 27 de outubro de 2020, este Ministério tomou assento como membro convidado do CEPPIF, com direito a voto, e passou a interagir integralmente nas ações do PPIF. Essa interação resultou na inclusão do VIGIFRONTTEIRA no

---

<sup>10</sup> <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/secretario-do-mapa-explica-em-video-metas-do-plano-de-defesa-agropecuaria/1.pdf>

portifólio de projetos estratégicos do PPIF. A sequência cronológica da integração do MAPA ao PPIF está esquematizada na Figura 6, a seguir.

Figura 6 – Evolução histórica de ações e fatos relacionados proteção integrada de fronteiras no País, sob enfoque da participação do MAPA



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

A linha cronológica acima demonstra a dificuldade de acesso do MAPA para integrar o colegiado dos órgãos competentes para definição e implantação das políticas públicas para prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira. Apesar da insistente busca e evidentes avanços na aproximação, o MAPA tem tido uma participação intermitente, o que se pode atribuir à ausência de formalização sobre papel desse órgão nas políticas de segurança de fronteira.

#### 4 RESULTADO DOS QUESTIONÁRIOS

Foram distribuídos, por e-mail, no período de 23 de junho a 20 de julho, doze questionário a atores-chave que atuaram ou atuam para integração do MAPA ao PPIF, sendo seis para vinculados ao MAPA e seis ao GSI. Os atores foram identificados a partir da avaliação dos processos administrativos sobre a matéria, pesquisados no SEI do MAPA, e pelos próprios participantes, em resposta à questão 8, na qual solicitou-se a indicação de pessoas que pudessem subsidiar a pesquisa.

O questionário foi estruturado com um espaço inicial para identificação e caracterização do perfil do participante, sendo essas informações seguidas de nove questões. As questões de 1 a 5 foram dirigidas para captar as motivações para inclusão do tema nas agendas institucionais, a evolução das discussões e as percepções sobre o ambiente institucional e interinstitucional; as 6 a 8 para conhecer as ações desenvolvidas e oportunidades advindas da integração; e a questão 9, facultando a indicação de informações relevantes associadas ao processo.

Oito (66%) atores-chave concordaram em participar da pesquisa, sendo cinco (83%) vinculados ao MAPA e três (50%) ao GSI. Resultado considerado adequado e suficiente. Dos respondentes, quatro interagem atualmente com as ações do PPIF. Os atores-chaves que não retornaram, não apresentaram nenhum tipo de justificativa.

No MAPA, o tema tem sido trabalhado por servidores com tempo médio acima de 20 anos de atividade. No GSI, o tema tem sido trabalhado por militares de alta patente, que atuam em média há 5 anos como assessores na área de segurança institucional. Do público respondente, apenas um atua no programa desde a sua criação em 2016. Esta rotatividade entre os atores que conduzem o programa poderia explicar o menor nível de retorno à pesquisa, em especial no GSI.

Sob a perspectiva do MAPA, três respondentes apontaram que este tema faz parte da agenda institucional desde 2010, com as mobilizações para integrar o PEF. A possibilidade de maximizar a presença na área de fronteira, atuando de forma articulada, com compartilhamento de recursos e intercâmbio de informações interagências, foi a principal motivação apontada pelos respondentes do MAPA. Os respondentes do GSI manifestaram que o tema já fazia parte da agenda quando passaram a atuar no GSI. Todos os participantes aportaram informações que indicam avanços no processo de integração.

O ambiente institucional foi assinalado como positivo em todos os casos. A não concretização do pleito de 2017 foi atribuído, pelo MAPA, ao ambiente político de fim de governo; os participantes do GSI a associaram ao momento de estruturação pelo qual passava o PPIF, quando do acolhimento do pleito do MAPA, e às previsões para alterações evolutivas no Decreto nº 8.903/2016 (BRASIL, 2016). Em relação à nova apresentação do Ministério da Agricultura em 2019, foi apontado, tanto pelo MAPA quanto pelo GSI, que o mérito já foi avaliado e deliberado pelo ingresso como convidado, até que sejam conduzidas novas alterações no Decreto vigente.

No entendimento de todos já se identifica maior integração institucional do MAPA com os demais órgãos que compõem o PPIF. O MAPA visualiza oportunidade de ampliar a eficiência de sua fiscalização com uso de ferramentas de inteligência e de recursos de investigação que são próprios de órgãos de segurança pública, e sensibilizar os demais órgãos quanto aos riscos do trânsito irregular de produtos de interesse agropecuário. Os respondentes do GSI veem como oportunidade fortalecer a atuação contra crimes de bioterrorismo e coibir ação de organizações criminosas que têm se especializado no contrabando e descaminho de produtos e insumos agropecuário. Massivamente, os participantes exemplificaram como ações conjuntas desenvolvidas, as demonstradas no Apêndice II.

## 5 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

A avaliação da experiência internacional permite ampliar a percepção sobre aspectos que proporcionam a alteração das políticas e regras direcionadas ao controle de fronteiras. A globalização promoveu a abertura de mercados e facilitou o trânsito de produtos e pessoas. Entretanto, o trânsito facilitado requer que Estados tenham políticas mais efetivas de mitigação de riscos que possam impactar na sua economia e soberania.

A análise de modelos é uma ferramenta de *benchmarking* que agrega valor na percepção de pontos fortes, fracos, oportunidades e melhorias (análise SWOT) a serem implementadas.

Sob a denominação de Gestão Coordenada de Fronteira, a Organização Mundial de Alfândegas – WCO, desde a década de 1990, registra movimentações para o aprimoramento e coordenação dos trabalhos em diferentes agências de fronteira, haja vista essas instituições perseguirem eficácia e eficiência dos processos, bem como a facilitação do comércio internacional (POLNER, 2011). Tal cenário encontra-se marcado por reformas estruturais, integração e ter agregado, ao longo do tempo, o serviço de inteligência ao processo.

### 5.1 MODELO EUROPEU

A atual estrutura empregada pela União Europeia surgiu através dos problemas enfrentados no surto de peste suína clássica registrado em 1997 (BÉLGICA, 2021). Em 2003, foram iniciados os esforços para integração dos sistemas existentes em uma única base legal, que foi denominado TRACES - *Trade Control and Expert System*. Nos anos seguintes, o sistema foi incluído nos requisitos de adesão para novos estados membros, visando o controle de informações relativas a certificados de comércio intracomunitário de animais, documentos veterinários comuns para ingresso de animais ou documentos veterinários para entrada de produtos de origem animal na União Europeia, que estejam sujeitos a outros procedimentos de controle (BÉLGICA, 2021).

Para evolução dos controles, a Comissão adotou o Regulamento UE 2017/625 (UE, 2017), que exige o uso de um sistema informatizado de gestão da informação sobre os controles oficiais - IMSOC. As regras de funcionamento do IMSOC e dos seus componentes de sistema

(TRACES, iRASFF, ADIS, EUROPHYT)<sup>11</sup> foram estabelecidas no Regulamento de Execução 2019/1715 (UE, 2019).

O sistema TRACES fundamenta-se em um banco de dados, servindo de um *hub* para interface entre os diferentes tipos de usuários e está baseado em três pilares: a rastreabilidade, o intercâmbio de informações e a gestão de risco. A rastreabilidade permite o monitoramento e o trânsito das mercadorias e animais. O intercâmbio de informações aprimora a troca de dados entre as autoridades. A gestão de risco promove uma resposta efetiva às possíveis ameaças a saúde da fauna, da flora ou da população.

A Figura 7 mostra a arquitetura do sistema TRACE. O banco de dados é projetado para facilitar o comércio de animais e produtos de origem animal, rastrear carregamentos que se movem dentro da UE, que saem da UE para países terceiros e que entram destes na UE.

Figura 7 – Arquitetura do Sistema TRACES da União Europeia.



**Fonte:** Adaptado de Kroschewski, et. al. (2006).

Apesar disso, a política do sistema TRACES não proibiu que estados membros pudessem criar sistemas locais para controle de informações similares (CHARLEBOIS, et. al, 2014).

## 5.2 MODELO AMERICANO

<sup>11</sup> sistema de alerta rápido para os gêneros alimentícios e alimentos para animais (iRASFF), sistema de notificação e comunicação de informações sobre doenças animais (ADIS) e sistema de notificação e comunicação da presença de pragas nos vegetais e produtos vegetais (EUROPHYT).

O início do controle de fronteiras americanas remonta ao ano de 1789, quando foi estabelecido o Serviço de Alfândega dos Estados Unidos da América. Em 1912, o *Plant Quarantine Act* permitiu que os inspetores agrícolas pudessem organizar quarentenas e restringir ingresso de produtos agrícolas (EUA, 2021).

A estrutura americana passou por uma grande alteração, decorrente da tragédia do 11 de setembro de 2001. O Congresso americano compreendeu que o controle de fronteira estava enfraquecido, pois dependia da intervenção de diversos departamentos, entre eles, o Departamento de Justiça, o Departamento do Tesouro, o Departamento de Agricultura e o Departamento de Transporte (HADDAL, 2010). Assim, em 2002, foi aprovada a Lei de Segurança Interna (EUA, 2002), que consolidou a maioria das agências que atuavam nas fronteiras no Departamento de Segurança Interna ou *Homeland Security* – DHS. O DHS está estabelecido com quatro principais agências (HADDAL, 2010):

- a) Alfândega e Proteção de Fronteiras – *Customs and Border Protection* – CBP, que supervisiona as operações comerciais, inspeções e funções de patrulha de fronteira terrestre;
- b) Imigração e Fiscalização Alfandegária ou *Immigration and Customs Enforcement* – ICE, que supervisiona as investigações, detenções de estrangeiros e remoções, operações de interdição aérea/marítima de drogas e serviços federais de proteção;
- c) Administração de Segurança e Transporte ou *Transportation Security Administration* – TSA, que é responsável por proteger os sistemas de transporte aéreo, terrestre e ferroviário do país contra qualquer tipo de ataque; e
- d) Guarda Costeira dos Estados Unidos, que fornece segurança marítima e portuária.

Em março de 2003, iniciaram as atividades do CBP. Pela primeira vez na história americana, as responsabilidades de segurança de fronteiras estavam consolidadas em uma única autoridade (EUA, 2021). Muitos motivos foram apresentados para a estruturação da CBP, mas o principal argumento era a coordenação de atividades de inteligência com foco em prevenção, planejamento e resposta de ações voltadas às cadeias agropecuárias (HERRMANN, 2012)

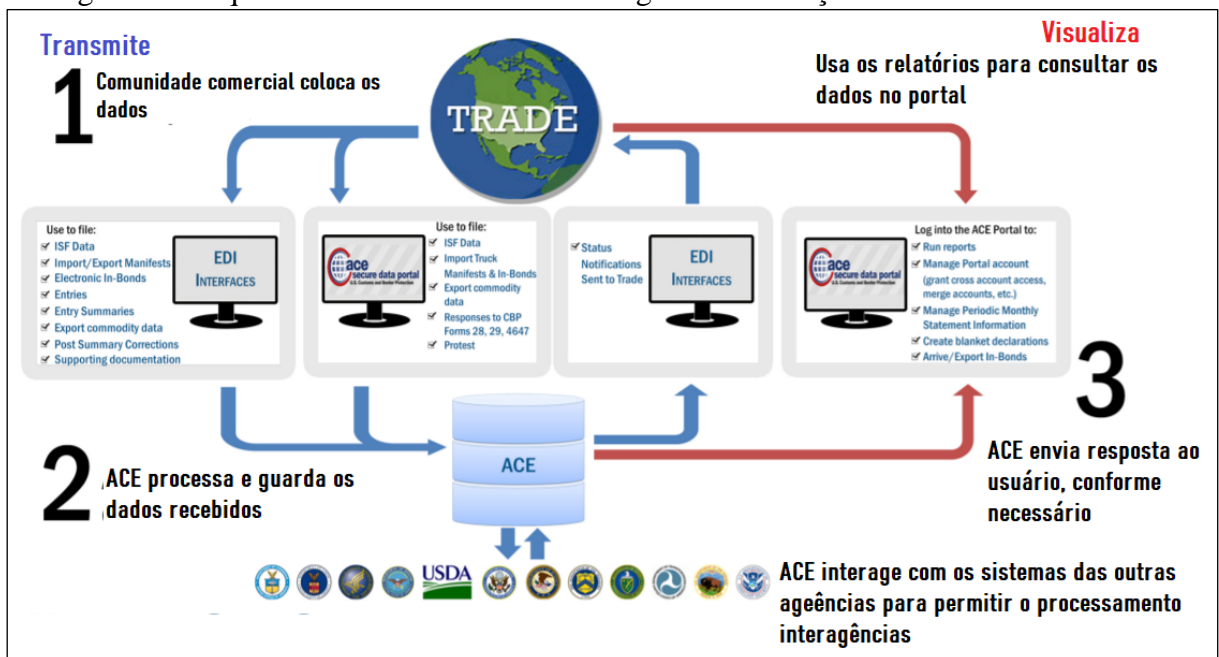
O CBP estabeleceu o Ambiente Comercial Automatizado – ACE que é o sistema empregado para o controle de importações e exportações. O *ACE Secure Data Portal* é um ponto integrado de acesso entre o CBP, representantes comerciais e agências governamentais envolvidas nos processos de importação e exportação. A interface do ACE permite que sejam identificados e avaliados problemas de conformidade, elaboração de relatórios, indicadores, entre outros elementos.



O sistema empregado pela CBP permite que o usuário entre em contato com 12 órgãos do governo americano. A CBP pode efetuar notificações e emitir relatórios de inteligência, com apoio de outros órgãos do governo.

A Figura 8, a seguir, representa graficamente como o ACE funciona para receber e disponibilizar dados comerciais por meio do portal de dados. O ACE é a espinha dorsal das atividades de processamento comercial e gestão de riscos da CBP e fornece uma janela única para conectar o CBP, agências governamentais parceiras (PGAs) e comunidade comercial. Observa-se que o sistema dispõe de dois métodos de interação: o *Electronic Data Interchange* – EDI, sistema de comunicação eletrônico que fornece padrões para a troca de dados por meio de qualquer meio eletrônico, e o *Secure Data Portal* – Portal ACE, que é um ponto de entrada gratuita baseado na Web.

Figura 8 – Esquema de como funciona o tráfego de informações no sistema ACE/CBP.



Fonte: Adaptado de CBP (2021).<sup>12</sup>

Quando foi estabelecida a CBP, a agência recebeu mais de 2500 (dois mil e quinhentos) servidores da agricultura, que estavam vinculados ao USDA, o projeto K9, de cães farejadores, e laboratórios para execução de suas atividades, que estão vinculados diretamente à agência (EUA, 2021).

<sup>12</sup>Disponível em: [https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2017-Nov/ACE%20Basics%20-%20November%202017\\_0.pdf](https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2017-Nov/ACE%20Basics%20-%20November%202017_0.pdf). Acesso em 19 ago. 2021.

É importante salientar que a CBP possui dois escritórios de apoio, o Escritório de Inteligência ou *Office of Intelligence* – OI e o Escritório de Relações Internacionais ou *Office of International Affairs* – INA.

## **6 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E RECOMENDAÇÕES**

Na condução deste estudo foi difícil encontrar documentos públicos que permitissem conhecer as ações executadas e seus resultados no âmbito do PPIF. Este fato é corroborado pelos achados da auditoria do TCU, registrados no Acórdão 2.252/2015 (TCU, 2015) e Acórdão 2.241/2019 (TCU, 2019) que apontaram a ausência de transparência na condução dessa política como deficiência. Identificou-se descrição de ações efetuadas no âmbito do PPIF em relatórios gerenciais individuais dos órgãos que compõem o CEPPIF, mas observou-se a falta de um relatório gerencial consolidado contemplando uma avaliação dos resultados alcançados, com aplicação dos indicadores definidos nos planos de ações elaborados.

Não há discordância, por parte da equipe que realiza a governança do PPIF, sobre a importância das ações de vigilância realizadas pelo MAPA no combate a ilícitos transfronteiriços, para segurança e proteção do patrimônio agropecuário brasileiro. Dessa forma, é possível admitir que os constantes retrocessos para integrar as ações da defesa agropecuária ao conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira possa ser atribuído a problemas de descontinuidade na governança dessas políticas.

Quando se analisa os aspectos orçamentários e financeiros para manutenção das ações de defesa sanitária nas fronteiras, não se encontra um cenário muito distinto do apontado pelo TCU no Acórdão Nº 2961/2012 (TCU, 2012), com interrupção nos repasses e valores de convênios consideravelmente distintos entre os Estados.

No diagnóstico feito pelo TCU na auditoria, registrado no Acórdão Nº 2961/2012 (TCU, 2012), foi identificada uma estrutura composta por 26 postos de fronteira e um quadro de 107 profissionais especializados para atenderem necessidades específicas da fiscalização nesses postos. Dados de 2021 apontam que a estrutura dispõe de 22 postos de fronteira e um quadro de 64 profissionais (40% menor). Não foi o foco deste trabalho aprofundar a avaliação da capacidade instalada no *Vigiagro*, mas suscita preocupações o fato de que a referida auditoria indicou a estrutura avaliada como insuficiente e fragilidades na fiscalização à época.

A extensão da fronteira terrestre brasileira é um fator de vulnerabilidade que exige atuação conjunta e sinérgica por parte dos órgãos fiscalizadores e de segurança. Nesse sentido, a adoção do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras – PPIF, para promover a atuação

integrada de órgãos de segurança pública, inteligência, receita fazendária e defesa nacional, com envolvimento, também, de autoridades e agências municipais e de países vizinhos, é um dos pontos fortes da política de fronteira brasileira.

Os dois modelos internacionais estudados trazem inspirações para aprimoramento do modelo brasileiro. Por meio da adoção de um *hub* de dados, os órgãos vinculados podem ter acesso e elaborar relatórios específicos para aprimoramento dos controles e atuação, preservando sua especificidade e autonomia, nos moldes europeus; a consolidação de uma estrutura única para as responsabilidades de segurança de fronteiras é outra inspiração, senão como o feito do governo americano com a criação de uma super agência, mas prevendo-se um órgão independente para coordenar o PPIF, que fique responsável pela operacionalização, monitoramento e avaliação do programa e unifique as ações dos diferentes órgãos envolvidos, buscando a colaboração dos esforços e foco na segurança de fronteira.

## 6.1 RECOMENDAÇÕES

O PPIF pode ser destacado como uma boa prática de governança dos processos de trabalho relacionados à segurança de fronteira. É natural que a implementação desse programa, com sua complexidade, demande um tempo relativamente longo, porém, é possível apontar alguns avanços por ele promovidos, como o planejamento conjunto elaborado que contempla 42 planos de ação e 25 indicadores (TCU, 2019).

As recomendações a seguir almejam contribuir com o processo integrativo já iniciado:

- a) dar transparência e publicidade à execução do PPIF, com registro e divulgação das reuniões/articulações entre seus integrantes em sites oficiais, para memória e análises futuras;
- b) instituição de processo sistemático, formal e concomitante de prestação de contas sobre as ações, operações, metas estabelecidas e resultados alcançados conjuntamente, gerando relatórios gerenciais periódicos, com aplicação de indicadores e instrumentos para medir a eficácia, eficiência e efetividade das ações executadas;
- a) formalização da inserção do MAPA no PPIF;
- c) aprimorar o uso da inteligência na preparação das operações, buscando torná-las mais assertivas, otimizando a aplicação dos recursos públicos;
- d) fortalecimento do Vigiagro do MAPA, aplicando o conjunto de recomendações constantes do Acórdão N° 2961/2012 (TCU, 2012) no que ainda for pertinente;

- e) criação de um órgão independente, para coordenar e operacionalizar o PPIF, com autonomia de recursos para implementar as operações na faixa de fronteira e com servidores de todos os órgãos integrantes do PPIF, servindo como oficiais de ligação com suas agências;
- f) criação de um hub de dados aplicado aos controles oficiais, que permita o intercâmbio de informações entre as autoridades, o monitoramento do trânsito das mercadorias e animais, a gestão de risco e o compartilhamento de informações de inteligência; e
- g) inclusão, no PPIF, de um plano de ação voltado à prevenção e combate ao agroterrorismo e agrocrime.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho teve como objetivo identificar formas de aprimorar das ações da vigilância sanitária, engajando-a ao PPIF e, por meio da interação e cooperação entre os órgãos que o compõe, potencializar a atuação do Estado brasileiro na prevenção e no combate aos crimes transfronteiriços que ameacem o patrimônio agropecuário brasileiro. Para atingir esse objetivo, foram realizadas pesquisas em obras literárias que tratavam sobre o tema, bem como em documentos oficiais do Gabinete de Segurança Institucional e da Agricultura.

Identificou-se que a repressão ao contrabando e crimes transfronteiriços são atividades atinentes aos órgãos que integram a segurança nacional. Dessa forma, para controlar o trânsito ilegal de produtos de interesse agropecuário nessas áreas, é necessária uma atuação conjunta entre o MAPA e os órgãos de segurança pública.

O estudo revelou-se oportuno, uma vez que o Brasil mantém a sua estrutura econômica ainda bastante dependente da agricultura e pecuária, e os crimes agropecuários e as questões sanitárias advindas destes podem comprometer à saúde das populações e rebanhos, pela introdução e disseminação de doenças, e acarretar grave danos à economia nacional. Ficou demonstrado que a entrada de uma doença emergente em uma área ocorre, normalmente, acompanhada de surtos e grandes impactos econômicos.

Observou-se a necessidade de uma atuação verdadeiramente integrada entre os órgãos que compõem o PPIF com intercâmbio de informações de controles oficiais, incluindo a defesa agropecuária e ações voltadas ao combate de crimes agropecuários e ao agroterrorismo.

Procurou-se apresentar argumentos sobre a relevância da inserção da defesa agropecuária na composição da governança das políticas estratégicas e nos processos de trabalho

relacionados à segurança de fronteira, como mecanismos de proteção do patrimônio agropecuário brasileiro.

A execução deste estudo foi limitada pela dificuldade de obter dados públicos e ausência de retorno de alguns órgãos, com as informações solicitadas. Todavia, deve-se ter em conta as limitações de acesso direto aos órgãos, devido a situação pandêmica e temporalidade. Este fato afetou, principalmente, o aprofundamento da avaliação das ações realizadas na região de fronteira.

Sugere-se que novas pesquisas sobre o tema sejam realizadas para avaliar o alcance dos objetivos estratégicos definidos para o PPIF, o nível de implementação dos planos de ação definidos no planejamento estratégico e a qualidade dos indicadores definidos.

Por fim, considerando o que fora acima exposto, pode-se inferir que defesa agropecuária proporciona a construção das agendas de segurança, desenvolvimento e projeção internacional, aspectos preconizados para defesa nacional. Seu fortalecimento torna-se importante na medida em que estão relacionadas com a manutenção do bem-estar e da segurança da população em seu sentido mais amplo.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS EXPORTADORAS DE CARNES. **Beef Report**: perfil da pecuária no Brasil 2020. 2020. Disponível em: <http://abiec.com.br/publicacoes/beef-report-2020/>. Acesso em: 06 jul. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PROTEÍNA ANIMAL. **Relatório Anual 2020**. 2020. Disponível em: [https://abpa-br.org/wp-content/uploads/2020/05/abpa\\_relatorio\\_anual\\_2020\\_portugues\\_web.pdf](https://abpa-br.org/wp-content/uploads/2020/05/abpa_relatorio_anual_2020_portugues_web.pdf). Acesso em: 06 jul. 2021.

ANDRADE, I. O.; CORTINHAS, J. S.; SOARES, M. A.; FRANCO, L. G. A. Sistema integrado de monitoramento de fronteiras em perspectiva. **Texto Para Discussão, N° 2480**, Rio de Janeiro, p. 1-42, jun. 2019. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9317/1/td\\_2480.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9317/1/td_2480.pdf). Acesso em: 23 jul. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 out. 1988. Seção 1. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 11 jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº s/n, de 8 de setembro de 2010. Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira - CDIF. **Diário Oficial da União**. Extra. ed. Brasília, DF, 9 set. 2010. Seção 1, p. 2. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/dnn/dnn12853.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/dnn/dnn12853.htm). Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº 7.496, de 08 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. **Diário Oficial da União**. Brasília, 9 jun. 2011. Seção 1, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7496.htm). Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº 8.903, de 17 de novembro de 2016. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 17 nov. 2016. Seção 1, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm). Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.961, de 09 de agosto de 2019. Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 09 ago. 2019. Seção 1, p. 3. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9961.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9961.htm). Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. Instrução Normativa nº 52, de 01 de outubro de 2018. Fica instituída zona de proteção para febre aftosa na fronteira com a Venezuela, no município de Pacaraima, Estado de Roraima, dentro de zona livre de febre aftosa com vacinação existente no Brasil. **Diário Oficial da União**. 194. ed. Brasília, 01 out. 2018. Seção 1, p. 22-22. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/44306349/do1-2018-10-08-instrucao-normativa-n-52-de-1-de-outubro-de-2018-44306211](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/44306349/do1-2018-10-08-instrucao-normativa-n-52-de-1-de-outubro-de-2018-44306211). Acesso em: 18 ago. 2021.

BRASIL. Instrução Normativa nº 39, de 27 de novembro de 2017. Aprova o funcionamento do Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional - Vigiagro, suas regras e os procedimentos técnicos, administrativos e operacionais de controle e fiscalização executados nas operações de comércio e trânsito internacional de produtos de interesse agropecuário. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1 dez. 2017. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. **Diário Oficial da União**. Brasília, 18 jan. 1991. Seção 1, p. 1330.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Application for restoration of recognition of FMD-free zone with vaccination status**: Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Sergipe and Tocantins. Brasília, 2008. 49 p. Documento acessível apenas no sistema interno do MAPA.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Application for restoration of recognition of FMD free zone with vaccination status**: Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Paraná and São Paulo. Brasília, 2008b. 28 p. Documento acessível apenas no sistema interno do MAPA.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Defesa Agropecuária. **INFORME ANUAL DO BRASIL PARA 47ª COSALFA**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sanidade-animal-e-vegetal/saude-animal/programas-de-sa>. Acesso em: 23 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Defesa Agropecuária. **Plano Estratégico do Programa Nacional de Vigilância para a Febre Aftosa (PNEFA)**. 2017b. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sanidade-animal-e-vegetal/saude-animal/programas-de-sa>. Acesso em: 23 jul. 2021.

CHARLEBOIS, Sylvain; STERLING, Brian; HARATIFAR, Sanaz; NAING, Sandi Kyaw. Comparison of Global Food Traceability Regulations and Requirements. **Comprehensive Reviews in Food Science and Food Safety**, [S.L.], v. 13, n. 5, p. 1104-1123, 19 ago. 2014. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/1541-4337.12101>.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA (Brasil). Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. **Panorama do Agro**. 2020. Disponível em: [https://www.cnabrazil.org.br/cna/panorama-do-agro#\\_ftnref1](https://www.cnabrazil.org.br/cna/panorama-do-agro#_ftnref1). Acesso em: 06 jul. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. **Official European Union website**. 2021. Disponível em: [https://ec.europa.eu/food/animals/traces/legal-basis\\_en](https://ec.europa.eu/food/animals/traces/legal-basis_en). Acesso em: 22 jul. 2021.

FAO. Agriculture and Consumer Protection Department. Animal Production and Health. **Emergency Prevention System for Animal Health (EMPRES-AH)**. 2021. Disponível em: <http://www.fao.org/ag/againfo/programmes/en/empres/diseases.asp>. Acesso em: 23 jul. 2021.

FAO e OIE (Buenos Aires). **Reunión de emergencia - Grupo Permanente de Expertos sobre la Peste Porcina Africana del GF-TADs para las Américas**. Buenos Aires, 2021. 4 p. Disponível em: <https://doc.oie.int/dyn/portal/digidoc.xhtml?statelessToken=hGNMIJ-pUeoztg-ajNHq6LDhzzBgy6aE8pTzpbY4T4=&actionMethod=dyn%2Fportal%2Fdigidoc.xhtml%3AdownloadAttachment.openStateless>. Acesso em: 12 set. 2021.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION; WORLD ORGANISATION FOR ANIMAL HEALTH. **Control mundial de la peste porcina africana: una iniciativa gf-tads**. 2020–2025. 2020. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ca9164es/ca9164es.pdf>. Acesso em: 12 set. 2021.

GARCIA, Diana Cortes Carvalho et al. Impactos do surto de febre aftosa de 2005 sobre as exportações de carne bovina brasileira. **Ciência Animal Brasileira**, [S.l.], v. 16, n. 4, p. 525-537, dez. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1089-6891v16i426158>.

HERRMANN, John A. Agricultural Terrorism, The US Perspective. **Ecology and Animal Health**, Illinois, n. 36, p. 296-376, 2012.

KROSCHEWSKI, K.; KRAMER, M.; MICKLICH, A.; STAUBACH, C.; CARMANNS, R.; CONRATHS, F.J. Animal disease outbreak control: the use of crisis management tools. **Revue Scientifique Et Technique de L'Oie**, [S.L.], v. 25, n. 1, p. 211-221, 1 jan. 2006. O.I.E (World Organisation for Animal Health). <http://dx.doi.org/10.20506/rst.25.1.1657>.

MORAES, Geraldo Marcos de. **Estudos epidemiológicos para fundamentar a implantação de zonas livres de febre aftosa no Brasil**. 2018. 230 f. Tese (Doutorado) - Curso de Medicina Veterinária, Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de

Brasília, Brasília, 2018. Cap. 7. Disponível em:  
<https://repositorio.unb.br/handle/10482/34020>. Acesso em: 24 jul. 2021.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SANID ANIMAL (França). World Organisation For Animal Health. **OIE-WAHIS**. Disponível em: <https://wahis.oie.int/#/home>. Acesso em: 23 jul. 2021.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SANID ANIMAL (França). **Código Sanitario para los Animales Terrestres**. 2021b. Disponível em: <https://www.oie.int/es/que-hacemos/normas/codigos-y-manuales/acceso-en-linea-al-codigo-terrestre/>. Acesso em: 12 set. 2021.

OTTE, MJ. (Roma). Food and Agriculture Organization Livestock Information and Policy Branch. **Transboundary animal diseases: Assessment of socio-economic impacts and institutional responses**. 2004. Disponível em:  
[http://www.fao.org/ag/againfo/resources/en/publications/sector\\_discuss/pp\\_nr9\\_final.pdf](http://www.fao.org/ag/againfo/resources/en/publications/sector_discuss/pp_nr9_final.pdf). Acesso em: 23 jul. 2021.

ORGANIZACIÓN PENAMERICANA DE LA SALUD. Centro Pan-Americano de Febre Aftosa da Organização Pan-Americana da Saúde/ Organização Mundial da Saúde. **Programa Hemisférico para Erradicação da Febre Aftosa (PHEFA): plano de ação 2021-2025**. Washington, 2020. 72 p. Disponível em: <https://www.paho.org/es/documentos/plan-accion-phefa-2021-2025>. Acesso em: 27 jul. 2021.

PÊGO, B.; MOURA, R.; NUNES, M.; KRÜGER, C.; MOREIRA, P.; OLIVEIRA, S. **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**. v. 1. Rio de Janeiro: Ipea, Mi, 2018. 453 p. Disponível em:  
[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34441](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34441). Acesso em: 23 jul. 2021.

POLNER, M. Coordinated border management: from theory to practice. **World Customs Journal**. Camberra, p. 49-60. set. 2011. Disponível em:  
[https://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%205,%20Number%202%20\(Sep%202011\)/00%20Complete%20Issue%20WCJ\\_Volume\\_5\\_Number\\_2.pdf#page=55](https://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%205,%20Number%202%20(Sep%202011)/00%20Complete%20Issue%20WCJ_Volume_5_Number_2.pdf#page=55). Acesso em: 22 jul. 2021.

TARANTO, Ricardo Santos. **As oportunidades advindas do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras: decreto nº 8903/2016**. 2018. 53 f. TCC (Graduação) - Curso de Especialização em Política, Estratégia e Alta Administração Militar, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em:  
<https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/2935/1/MO%200835%20-%20TARANTO.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2961/2012, de 31 de outubro de 2012. Auditoria operacional: ações de defesa sanitária animal e vegetal na fronteira brasileira. Processo nº TC-026.155/2011-7**. Brasília, 2012. 43 p. Disponível em:  
<https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/316044675/2615520117/inteiro-teor-316044712>. Acesso em: 06 jul. 2021.



BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2252/2015, de 09 de setembro de 2015. Auditoria operacional. Avaliação de governança de políticas públicas. Processo nº TC 014.387/2014-0.** Brasília, 2015. 92 p. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1517993/NUMACORDAOINT%20asc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1517993/NUMACORDAOINT%20asc/0). Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2241/2019, de 18 de setembro de 2019. Auditoria coordenada. 13 entidades fiscalizadoras superiores da Olacefs. Recomendações já formuladas aos órgãos competentes pelos acórdãos 2.252/2015 e 1.995/2016 – TCU – plenário. Processo nº TC TC 022.874/2018-6.** Brasília, 2019. 39 p. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2.241%252F2019/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 14 set. 2021.

THOMPSON, D et al. Economic costs of the foot and mouth disease outbreak in the United Kingdom in 2001. **Sci Tech**, [s. l], n. 3, p. 675-687, 21 dez. 2002. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/12523706/>. Acesso em: 12 set. 2021.

UNIÃO EUROPÉIA. Regulamento (CE) nº 625, de 15 de março de 2017. Relativo aos controlos oficiais e outras atividades oficiais que visam assegurar a aplicação da legislação em matéria de géneros alimentícios e alimentos para animais e das regras sobre saúde e bem-estar animal, fitossanidade e produtos fitofarmacêuticos. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**. v. 95, p. 1. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02017R0625-20191214&from=PT>. Acesso em: 06 jul. 2021.

UNIÃO EUROPÉIA. Regulamento de Execução (UE) 2019 nº 1715, de 30 de setembro de 2019. Estabelece regras aplicáveis ao funcionamento do sistema de gestão da informação sobre os controlos oficiais e dos seus componentes de sistema («Regulamento IMSOC»). **Jornal Oficial da União Europeia**. v. 261, p. 37-96. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1715&from=EN>. Acesso em: 22 jul. 2021.

UNITED STATES. Department of Homeland Security. **Official website of the Department of Homeland Security**. Disponível em: <https://www.cbp.gov/>. Acesso em: 22 jul. 2021.

UNITED STATES. Homeland Security Act Of 2002 nº 107-296, de 25 de novembro de 2002. To establish the Department of Homeland Security, and for other purposes. **Government Publishing Office**. Washington, 25 nov. 2002. Disponível em: <https://www.congress.gov/107/plaws/publ296/PLAW-107publ296.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2021.

## APÊNDICES

### Apêndice I – QUESTIONÁRIO

**Identificação:** O(a) Sr(a) poderia se identificar, informar qual sua função atual e há quanto tempo trabalha no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA (Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – GSI) e qual sua ligação com a vigilância agropecuária internacional (fronteiras, Programa de Proteção Integrada de Fronteira de - PPIF, etc).

**Questão 1:** Em 2017, o então Ministro Blairo Maggi encaminhou ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil, o Aviso Ministerial nº 109/2017/MAPA, solicitando a inclusão do MAPA como entidade participante no Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras do Governo Federal. O(a) Sr(a) acompanhou a evolução deste processo? Poderia resgatar como surgiu este pleito e com qual objetivo para o MAPA? O Sr. Acompanhou de alguma forma a articulação entre o MAPA e o GSI nas discussões para participação do MAPA no PPIF? Na sua opinião, existia um bom clima institucional?

**Questão 2:** Em resposta, ao pleito do MAPA foi marcada reunião com o Comitê Executivo do PPIF para que o MAPA apresentasse seu pleito. O senhor (a) esteve presente na referida reunião? Poderia contar um pouco sobre os debates, resultado e a sua experiência?

**Questão 3:** A partir do seu olhar e do lugar que o senhor (a) ocupava no MAPA/GSI, quais fatores influenciaram a formulação da proposta de inclusão/aceitação no PPIF? Como a discussão entrou na agenda institucional?

**Questão 4:** Como se deu, desde 2017, a articulação entre o MAPA e o GSI nas discussões para participação do MAPA no PPIF? Na sua opinião, existia um bom clima institucional e interinstitucional?

**Questão 5:** Considerando a tentativa do MAPA de integração ao PPIF em 2017 e uma nova tentativa em 2020, com encaminhamento de minuta de Decreto com os ajustes para seu ingresso de forma efetiva no PPIF e exposição de motivos, ainda não concretizada, em sua opinião quais são os óbices ao pedido?

**Questão 6:** Em 2019 e 2020 o MAPA passou a integrar como convidado o CPPIF, poderia relatar como se deu esta participação, principais lições aprendidas e oportunidades de melhoria?

**Questão 7:** Na opinião do (da) senhor (a) quais os ganhos para a controle integrado de fronteiras do Estado Brasileiro com a inclusão das atividades de defesa agropecuária em seu escopo?

**Questão 8:** O(a) Sr(a) poderia indicar documentos, relatórios, bancos de dados, pessoas chave que possam subsidiar a presente pesquisa com informações relativas ao histórico de integração do MAPA ao PPIF?

**Questão 9:** O(a) Sr(a) gostaria de agregar alguma informação, comentário ou percepção sobre a temática da participação do MAPA no PPIF?

## Apêndice II- Participação do MAPA em operações na fronteira, realizadas no âmbito do PPF, no período de 2019 - Agosto/2021.

Nº	Operação	Período	Objetivo	Programas/Ações do PPF abrangidos	Órgãos participantes	Área de Atuação	Resultados
1	RONDA AGRO I/ HÓRUS	20-24/Out/20	Coibir o comércio e o uso de defensivos agrícolas irregulares com princípios ativos proibidos no Brasil e produtos contrabandeados dos países vizinhos.	Vigifronteira/MAPA e Vigia/ MJ.	<sup>i</sup> MAPA, <sup>ii</sup> MJ, <sup>iii</sup> IAGRO, <sup>iv</sup> Embrapa, <sup>v</sup> SEOP/MJ e Polícia Militar/MS.	MS (Amambai, Aral Moreira, Caarapó, Dourados, Itaporã, Laguna, Carapã, Maracajú, Ponta Porã e Sidrolândia)	Propriedades fiscalizadas: 112 Veículos fiscalizados: 258 Contrabando de Agrotóxicos: 05 <b>Apreendidos:</b> • 5.236 kg e 1.599 litros de agrotóxicos, no valor aproximado de R\$: 3.417.500,00.
2	RONDA AGRO II/ HÓRUS	12-19/Dez/20	Coibir o comércio e o uso de defensivos agrícolas irregulares com princípios ativos proibidos no Brasil e produtos contrabandeados de países vizinhos.	Vigifronteira/MAPA e Vigia/ MJ.	MAPA, <sup>vi</sup> INDEA, <sup>vii</sup> MPE/MT, <sup>viii</sup> DPF, <sup>ix</sup> PRF, <sup>x</sup> IBAMA, Polícia Militar/MT, Polícia Ambiental/MT, <sup>xi</sup> SIF e Vigilância Sanitária/Pedra Preta.	MT (Primavera do Leste, Poxoréu, Campo Verde, Paranatinga, Rondonópolis, Itiquira e Pedra Preta)	Propriedades fiscalizadas: 74 Veículos fiscalizados: 03, Contrabando de Agrotóxicos: 03 <b>Apreendidos:</b> • 6.003 kg e 12.422 litros de agrotóxicos, no valor aproximado de R\$ 9.212.500,00; • 10 produtos de uso veterinários no valor aproximado de R\$: 23.300,00; • 1.360 kg de produtos cárneos, no valor aproximado de R\$: 27.200,00. 01 matadouro clandestino foi interdito, com 01 prisão em flagrante.
3	RONDA AGRO III/ AMAZÔNIA AZUL	04-10/Abr/21	Coibir o comércio clandestino, a pesca ilegal de espécies proibidas, a fraude de espécies, bem como a utilização de petrechos de pesca proibidos, técnicas ilegais de	Vigifronteira/MAPA e Operação Amazônia Azul/MB	MAPA, IBAMA e PF, <sup>xii</sup> MB e Polícia Militar/RN	RN e CE.	Embarcações fiscalizadas: 20 Empresas pesqueiras fiscalizadas: 6 Embarcações notificadas: 5 das quais 4 foram obrigadas a retornar à origem. <b>Apreendidos:</b>

			pesca e irregularidades nas embarcações.				• Petrechos ilegais de pesca no valor aproximado de R\$ 4.000,00.
4	RONDA AGRO IV/ÁGATA	18-22/Mai/21	Fiscalização de forma integrada do trânsito e transporte de pescado ilegal na área de jurisdição do terceiro distrito naval, assim como, o descaminho de mercadorias de interesse da Receita Federal do Brasil.	Vigifronteira/MAPA e Operação Ágata/EMCFA <sup>xiii</sup>	MAPA, MB, <sup>xiv</sup> FAB e <sup>xv</sup> RFB	Área do terceiro distrito naval, que compreendeu os estados de AL, PE, PB, RN e CE.	Embarcações fiscalizadas: 4 OBS.: foi observado uma grande ausência de barcos na época do trabalho em questão, sendo depois confirmado que esse período do ano é impróprio para fiscalização de embarcações no mar.
5	RONDA AGRO V/ÁGATA	14-18/Jun/21	Coibir as importações, o comércio e o trânsito irregular de animais, vegetais, produtos e insumos agropecuários na região da faixa de fronteira dos Estados do Acre e Rondônia	Vigifronteira/MAPA e Operação Ágata/EMCFA	MAPA, <sup>xvi</sup> EB, PRF, <sup>xvii</sup> GEFRON-AC, <sup>xviii</sup> BPFRON, <sup>xix</sup> Idaf, <sup>xx</sup> Idaron, <sup>xxi</sup> ABIN e RFB	AC (Rio Branco, Plácido de Castro, Capixaba, Acrelândia, Senador Guiomardes, Epitaciolândia, Xapuri e Brasiléia) e RO (Costa Marques, Guajará Mirim, Nova Califórnia, Vista Alegre do Abunã e no Distrito de Extrema em Porto Velho)	Propriedades fiscalizadas: 38 Veículos fiscalizados: 1.112; Embarcações fiscalizadas: 16, Estabelecimentos de comércio de produtos e insumos agropecuários fiscalizados: 17 <b>Apreendidos:</b> • 9 litros de produtos de uso veterinário proibidos; • 763 frascos de produtos veterinários; • 21.065 kg de produtos para alimentação animal; • 85 litros de agrotóxicos contrabandeados, • 3.165 litros de defensivos agrícolas; 20.000 kg de sementes; • 1.360 kg de produtos de origem animal de risco sanitário (cárneos, lácteos e pescado) e; • 4.934 kg de produtos vegetais de risco fitossanitário (grãos, frutas e hortaliças) importados ilegalmente.

6	RONDA AGRO VI/TENTÁCULOS	02-14/Ago/21	Promover a aproximação entre as instituições participantes, ocasionando a integração e a articulação na realização de ações de fiscalização, possibilitando a troca de experiências e habilidades.	Vigifronteira/MAPA e Operação Tentáculos/PRF	PRF, MAPA, <sup>xxii</sup> Anatel, <sup>xxiii</sup> ANP, PF, ABIN, RFB, <sup>xxiv</sup> Adepará, <sup>xxv</sup> AGED, <sup>xxvi</sup> Sefa/PA, <sup>xxvii</sup> Sefaz/MA e Polícia Civil/MA	PA e MA.	Veículos fiscalizados: 426 <b>Apreendidos:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 450 kg de carnes e derivados;</li> <li>• 27 kg de leites e derivados;</li> <li>• 1.000 litros de bebidas;</li> <li>• 34 kg de agrotóxicos contrabandeados;</li> <li>• 1,5 t. de produtos vegetais;</li> <li>• 7 t. de pescados;</li> <li>• 30 t. de ração animal sem registro;</li> <li>• 50 t. de farinha de peixe sem origem;</li> <li>• 2.191 frascos de medicamentos veterinários;</li> <li>• 220 doses de vacina animal;</li> <li>• 54 mil unidades de embalagens plásticas irregulares.</li> </ul> Fechadas 3 fábricas de ração e de uma fábrica de cimento que produzia fertilizantes de forma irregular.
7	RONDA AGRO VII	16-21/Ago/21	Fiscalização em propriedades rurais, veículos em trânsito e estabelecimentos comerciais e fabricantes de insumos agropecuários.	Vigifronteira/MAPA	MAPA, INDEA, Idaron, PF e BPFロン	RO (Cabixi, Cerejeiras, Colorado do Oeste e Vilhena) e MT (Campo Novo do Parecis, Comodoro, Diamantino e Sapezal)	Fiscalização de 7.366 t. de agrotóxicos, 21.257,68 t. de fertilizantes, 611,16 t. de sementes, 9,53 t. de produtos de uso veterinário, 17,97 t de alimentos para animais e 16.550 bovinos <b>Apreendidos:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 43,19 t. de agrotóxicos,</li> <li>• 174,89 t. de fertilizantes e;</li> <li>• 528 t. de sementes irregulares.</li> </ul>

Fonte: Autora (2021), com dados do MAPA

<sup>i</sup> Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

<sup>ii</sup> Ministério da Justiça e Segurança Pública

- 
- iii Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal
  - iv Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
  - v Secretaria de Operações Integradas
  - vi Instituto de Defesa Agropecuária do Estado de Mato Grosso
  - vii Ministério Público Estadual
  - viii Departamento de Polícia Federal
  - ix Polícia Rodoviária Federal
  - x Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
  - xi Serviço de Inspeção Federal
  - xii Marina do Brasil
  - xiii Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
  - xiv Força Aérea Brasileira
  - xv Receita Federal do Brasil
  - xvi Exército Brasileiro
  - xvii do Grupo Especial de Fronteira do Estado do Acre
  - xviii Batalhão de Policiamento de Fronteira do Estado de Rondônia
  - xix Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Acre
  - xx Agência de Defesa Sanitária Agrosilvopastoril de Rondônia
  - xxi Agência Brasileira de Inteligência
  - xxii Agência Nacional de Telecomunicações
  - xxiii Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
  - xxiv Agência de Defesa Agropecuária dos Estados do Pará
  - xxv Agência de Defesa Agropecuária dos Estados do Maranhão
  - xxvi Secretaria de Estado da Fazenda do Pará
  - xxvii Secretaria de Estado da Fazenda do Maranhão