

COOPERAÇÃO POLICIAL INTERNACIONAL: PROBLEMAS GLOBAIS, SOLUÇÕES LOCAIS

INTERNATIONAL POLICE COOPERATION: GLOBAL PROBLEMS, LOCAL SOLUTIONS

Renan Pellenz Scandolaria¹  

Academia de Polícia do Estado de Santa Catarina – ACADEPOL, Florianópolis/SC
renans@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.11175229>

Resumo: O artigo explora o fenômeno da cooperação policial internacional sob a óptica de agências policiais não integrantes de sistemas clássicos de cooperação. Através de análise documental, investiga-se como certas polícias estaduais enfrentam suas “demandas internacionalizadas”, instituindo-as em normas locais para a cooperação policial direta. O estudo aborda iniciativas encontradas em estados brasileiros selecionados, além de estruturas municipais de integração. Com base em estudos institucionalistas, analisam-se mudanças organizacionais desenvolvidas pelas agências estaduais para consecução de atos de cooperação, além de refletir sobre uma maior integração em mecanismos internacionais já estabelecidos.

Palavras-chave: Policiamento; Institucionalismo; Legislação local; Relações internacionais.

Abstract: The article explores the phenomenon of international police cooperation from the perspective of police agencies that are not part of traditional cooperation systems. Through document analysis, it investigates how certain state-level police organizations face their “internationalized demands,” establishing them as local norms for direct police cooperation. The study addresses initiatives in selected Brazilian states, as well as municipal integration structures. Drawing on institutionalist works, it analyzes organizational changes developed by state agencies to execute cooperative actions, and reflects on increasing the integration of such organizations into already established international mechanisms.

Keywords: Policing; Institutionalism; Local law; International relations.

1. Introdução

A aproximação entre agências policiais de diferentes países é um mecanismo consolidado de combate à criminalidade transnacional. Aliada às inovações da era moderna, que influenciam não apenas o comportamento criminoso, mas o próprio policiamento (Bowling, 2009), o enfrentamento de delitos com “elementos de extraterritorialidade” (Papanicolaou, 2011) também é realizado por agências policiais brasileiras que não fazem parte de arranjos tradicionais de cooperação policial internacional.

Este estudo resulta da dissertação de mestrado do autor, em que se analisou a existência e a natureza da articulação entre policiais civis brasileiros e congêneres estrangeiros, e de que forma tais interações podem configurar processos de institucionalização de práticas internacionais pela respectiva instituição policial. O enfoque do presente artigo será o aprofundamento em um dos diferentes mecanismos de sedimentação institucional: a existência de atos normativos locais destinados à cooperação policial internacional. Assim, o estudo objetiva identificar legislações estaduais e municipais brasileiras que contemplem atos de cooperação policial internacional, bem como refletir sobre o papel das instituições policiais subnacionais no cenário cooperativo.

2. Cooperação policial internacional

A cooperação policial internacional é por nós definida como os atos realizados por agências de aplicação da lei — notadamente

polícias —, no interesse de suas atividades típicas, através de interação com agências estrangeiras congêneres, representações estatais ou, ainda, organizações internacionais, via processos de articulação internacional.

Para executá-los, identificam-se quatro “modelos” de cooperação: cooperação direta; via oficiais de ligação; via tratados internacionais; e via organizações internacionais. Trataremos apenas do primeiro modelo, também chamado de “informal”, “polícia-a-polícia” ou “agência-a-agência”.

O estudo do modelo de cooperação direta reflete nas organizações que serão objeto deste artigo. As polícias estaduais não possuem representação em organizações internacionais; não acreditam adidos ao exterior;¹ e, por regra, não constam em tratados internacionais de cooperação policial.²

Ainda, o uso do termo “informal” pode limitar o entendimento do fenômeno à análise de atos normativos, “ignorando as práticas desenvolvidas pelos operadores em sua atividade profissional” (Scandolaria, 2022, p. 38). O exemplo citado para ilustrar a insuficiência do binômio “formal/informal” é a própria Interpol, que sequer possui tratado constitutivo,³ *conditio sine qua non* para o estabelecimento de uma organização internacional (Calcara, 2020).

Portanto, a existência de estruturas de cooperação não diminui a importância daquela realizada de forma direta (Deflem, 2010, p. 171). A Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu a importância das trocas formais e não formais de informações e

¹ Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor na Academia de Polícia do Estado de Santa Catarina (ACADEPOL). Delegado de Polícia em Santa Catarina. Instagram: @renanscan. LinkedIn: <https://www.linkedin.com/in/renan-scandolaria-6237b3167/>.

de comunicação para prevenir e combater o crime (UNODC, 2021), e a estrutura organizacional das polícias pode refletir no modo como são executadas.

2.1. As polícias estaduais brasileiras e as demandas internacionalizadas

No Brasil, o modelo compartilhado de atribuições de policiamento é essencialmente o mesmo desde a promulgação da atual Constituição. Ocorre que, no exercício de suas funções típicas, todas as agências policiais brasileiras podem se deparar com “demandas internacionalizadas”, como os chamados “casos”, em que elementos operacionais ou investigativos dependem de interlocução com agências ou atores estrangeiros, notadamente policiais de outros países.

Portanto, a separação entre o “nacional” e o “internacional” no trabalho policial, assim pensada há trinta e cinco anos, não se mantém atual. Mesmo com relação a crimes de competência estadual, há uma “crescente importância do componente internacional do policiamento e do componente do policiamento nas relações internacionais” (Andreas; Nadelmann, 2006, p. 6, tradução nossa).

Assim, soluções paradiplomáticas executadas pelas polícias estaduais são necessárias a um trabalho minimamente integrado, como em regiões de fronteira, que dependem da colaboração com países vizinhos (Misse et al., 2016, p. 122-123). Tais “soluções” não são exclusivas do Brasil: fenômenos como a “internacionalização das polícias municipais” (Nussbaum, 2007) e o policiamento comunitário local no combate a ameaças externas (Donnelly, 2013) são exemplos na Europa. Há, pois, uma “desmonopolização da cooperação internacional em segurança” (Aydinli; Yón, 2011, p. 72, tradução nossa), em que a participação de entidades policiais subnacionais é cada vez mais evidente.

Ainda, o papel das agências locais vai além do combate aos “delitos transnacionais clássicos”. Exemplos como o “turismo criminal” e a “delinquência itinerante” representam demandas internacionalizadas que afetam especificamente as atribuições das polícias estaduais. Os “crimes ordinários” envolvendo estrangeiros como autores ou vítimas alteram o modo como o trabalho policial deve ser realizado, de uma forma local para global (Bowling, 2009).

No Brasil, normas locais consolidaram meios próprios de cooperação desenvolvidos por agências estaduais. Dada a escassez de estudos acadêmicos, os exemplos de cooperação serão extraídos de fontes jornalísticas e da imprensa oficial do ente federado cooperante.

2.2. Mecanismos normativos locais

O estado de Santa Catarina sedimentou processos cooperativos através da criação de unidade policial específica e, também, da assinatura de acordos internacionais. Quanto ao primeiro, a Delegacia de Proteção ao Turista desenvolve relacionamentos internacionais e presta auxílio em investigações envolvendo estrangeiros (Santa Catarina, 2020). Ainda, o estado catarinense firmou “acordo de cooperação” e atos executivos com a província de Misiones, Argentina, abordando intercâmbios na área de segurança, como “fiscalização policial coordenada e integrada em pontos da faixa de fronteira e litoral” e “compartilhamento de informações de banco de dados”. Policiais argentinos também eram enviados a Santa Catarina para auxílio a turistas castelhanos durante o verão, e vagas em cursos da Academia de Polícia Civil de Santa Catarina eram-lhes oferecidas (Assinatura [...], 2018).

O estado do Mato Grosso do Sul instituiu o Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira, polo Ponta Porã, com a participação de autoridades estaduais e representantes policiais do Paraguai (Mato Grosso do Sul, 2011). Além do combate ao crime organizado e ao tráfico de entorpecentes, autoridades locais destacam a “integração, com troca de informações com as autoridades paraguaias”, especialmente no combate a crimes contra o patrimônio (Crimes [...], 2023).

Em 2016, Mato Grosso firmou “acordo interinstitucional” com o governo da Bolívia,⁴ integrando “as equipes de inteligência e as forças policiais dos dois países para reforçar a segurança na

faixa de fronteira” (Governo [...], 2016). Ainda, a instalação da “Estação de Integração Policial” em San Matías, Bolívia, encurtou a cadeia de comunicação e compartilhamento de bancos de dados, segundo autoridades brasileiras (Duarte, 2017).

O estado do Acre e a Bolívia instituíram o Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira Internacional, com a participação de agências policiais bolivianas no grupo (Acre, 2022). São ações decorrentes do pacto o patrulhamento conjunto, oficiais de ligação, troca de informações e intercâmbio de dados entre instituições (Nascimento, 2022). Tal iniciativa representa uma cooperação potencialmente inédita entre polícias estaduais brasileiras e estrangeiras através de oficiais de ligação. Deve-se, pois, acompanhar sua implementação e seus resultados.

Em Roraima, a migração de venezuelanos impactou diretamente os serviços públicos estaduais. O Decreto 25.681-E previa ações especiais das agências de segurança, justificando-as no alegado surgimento de facções criminosas venezuelanas em território roraimense e aumento da criminalidade envolvendo imigrantes (Roraima, 2019). Embora questionado judicialmente e posteriormente revogado, o Decreto é um registro histórico da necessidade de adaptação das agências estaduais diante de demandas internacionalizadas, como a representada por fluxos migratórios.

Ainda, destacam-se iniciativas municipais refletidas em atos de cooperação policial internacional. Municípios brasileiros participam das políticas públicas locais de segurança através da interlocução direta com agências policiais estaduais (Kahn; Zanetic, 2006). Como exemplo, Dionísio Cerqueira (SC), Barracão (PR) e Bom Jesus do Sul (PR) integram o Consórcio Intermunicipal de Fronteira, composto pelo Gabinete de Gestão Integrada Intermunicipal (GGI-I) para assuntos de segurança pública local.

Embora a legislação municipal indique uma limitação quanto à participação de representantes argentinos (Dionísio Cerqueira, 2013), a integração das localidades com a cidade de Bernardo de Irigoyen, Argentina, facilita a sua participação como membro *de facto*. Através do GGI-I, policiais argentinos promovem um “trabalho coordenado com forças brasileiras” (Fuerzas [...], 2022, tradução nossa).

2.3. Institucionalização

No campo da cooperação policial, práticas internacionais são desenvolvidas no cumprimento de atividades de policiamento, em uma confluência entre fatores ambientais — como o fluxo internacional de pessoas — e das soluções apresentadas pelos próprios policiais (Scandolara, 2022, p. 109). Assim, a formação e a exploração de redes profissionais podem estabelecer e difundir novos modelos de trabalho (Dimaggio; Powell, 2005, p. 80), posteriormente normatizadas de acordo com interesses institucionais (Scott, 2014).

Quanto às agências locais, o desenvolvimento de processos próprios pode ser o reflexo de sua ausência em mecanismos tradicionais de cooperação, como organizações internacionais (Dupont, 2004). Outro fator apontado é o excesso burocrático (Den Boer; Hillebrand; Nolke, 2008, p. 103), notadamente maior àquelas agências que não integram o circuito tradicional da cooperação internacional.

Tais processos não são alheios a críticas. Na Europa, o crescimento de redes profissionais entre policiais, não acompanhado da criação de mecanismos de supervisão ou de legislação que as legitime, limita a transparência das operações e, pois, de sua “legitimidade democrática” (Den Boer; Hillebrand; Nolke, 2008, p. 104). Em um debate multidisciplinar (Hufnagel, 2021), tais fatores devem ser considerados na construção de um sistema de cooperação policial internacional.

3. Considerações finais

O trabalho trouxe documentos relacionados à instrumentalização da cooperação policial internacional nos estados brasileiros, destacando práticas muitas vezes invisíveis frente a mecanismos “tradicionais”. Assim, iniciativas locais sugerem necessidades de uma melhor integração internacional das agências policiais estaduais, tendo em vista suas demandas internacionalizadas.

De mesmo modo, deve-se garantir o caráter democrático-participativo das organizações diretamente ligadas ao policiamento. Nesse aspecto, a consolidação da Ameripol, em novembro de 2023, pode representar uma mudança de paradigma quanto aos modelos tradicionais de cooperação,

permitindo uma maior participação internacional de agências locais. Conforme **Andreas e Nadelmann** (2006, p. 232, tradução nossa), “um policial é um policial, não importando que distintivo orne”, e tal máxima se reafirma a cada interação entre policiais de diferentes países.

Informações adicionais e declarações do autor (Integridade Científica)

Declaração de conflito de interesses: o autor confirma que não há conflitos de interesses na condução desta pesquisa e na redação deste artigo. **Declaração de originalidade:** o autor garantiu que o texto aqui publicado não foi publicado anteriormente em nenhum outro recurso e que futuras

republicações somente ocorrerão com a indicação expressa da referência desta publicação original; ele também atesta que não há plágio de terceiros ou autoplagio.

Como citar (ABNT Brasil):

SCANDOLARA, R. P. Cooperação policial internacional: problemas globais, soluções locais. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, v. 32, n. 379, p. 16-18, 2024.

DOI: 10.5281/zenodo.11175229. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/976. Acesso em: 23 maio. 2024.

Notas

- 1 Com algumas exceções já documentadas, como a New York Police Department (Nussbaum, 2007).
- 2 Uma das raras exceções ocorreu quando da inclusão da Secretaria Estadual de Segurança Pública do Rio Grande do Sul em tratado de cooperação policial firmado entre o Brasil e o Uruguai (Brasil, 2009).
- 3 Adota-se o entendimento sedimentado na doutrina internacionalista de

que a instituição de organizações internacionais deve ser realizada através de tratado multilateral (Shaw, 2008, p. 1.303), embora não se desconheça a existência Constituição da Interpol, adotada em 1956, durante sessão da Assembleia Geral da ONU.

- 4 Até a conclusão deste artigo, não foi localizado o texto integral do acordo.

Referências

ACRE (Estado). Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. *Resolução nº 20*, de 26 de maio de 2022. Instituto do Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira Internacional – GGI-F-I. 2022. Rio Branco: Diário Oficial do Estado do Acre, ano LV, n. 13.295, p. 95, 30 maio 2022.

ANDREAS, Peter; NADELMANN, Ethan. *Policing the globe: criminalization and crime control in international relations*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2006.

AYDINLI, Ersel; YÖN, Hasan. Transgovernmentalism meets security: police liaison officers, terrorism, and statist transnationalism. *Governance*, v. 24, n. 1, p. 55-84, 2011. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2010.01512.x>

ASSINATURA de convênios fortalece integração entre Santa Catarina e Província de Misiones da Argentina. *Agência de Notícias SECOM*, 31 jul. 2018. Disponível em: <https://estado.sc.gov.br/noticias/assinatura-de-convenios-fortalece-integracao-entre-santa-catarina-e-provincia-de-misiones-da-argentina/>. Acesso em: 3 jan. 2024.

BOWLING, Benjamin. Transnational policing: the globalization thesis, a typology and a research agenda. *Policing*, Oxford, v. 3, n. 2, p. 149-160, 2009. <https://doi.org/10.1093/polic/pap001>

BRASIL. *Decreto nº 6.731*, de 12 de janeiro de 2009. Promulga o acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre cooperação policial em matéria de investigação, prevenção e controle de fatos delituosos, celebrado em Rio Branco, Uruguai, em 14 de abril de 2004. Brasília/DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6731.htm. Acesso em: 3 jan. 2024.

CALCARA, Giulio. Balancing International Police Cooperation: INTERPOL and the Undesirable Trade-off Between Rights of Individuals and Global Security. *Liverpool Law Review*, Liverpool, v. 42, p. 111-142, 2020. <https://doi.org/10.1007/s10991-020-09266-9>

CRIMES contra o patrimônio como roubos e furtos diminuem na região de Ponta Porã. *Agência de Notícias do Governo do Mato Grosso do Sul*, 23 ago. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ms.gov.br/crimes-contra-o-patrimonio-como-roubos-e-furtos-diminuem-na-regiao-de-ponta-pora-aponta-sejusp/>. Acesso em: 3 jan. 2024.

DEFLEM, Mathieu. Police and counter-terrorism: a sociological theory of international cooperation. In: AYDINLI, Ersel (Ed.). *Emerging transnational (in)security governance: a statist-transnationalist approach*. Londres: Routledge, 2010. p. 163-172.

DEN BOER; HILLEBRAND, Claudia; NÖLKE, Andreas. Legitimacy under Pressure: The European Web of Counter-Terrorism Networks. *Journal of Common Market Studies*, v. 46, n. 1, p. 101-124, 2008. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00769.x>

DIMAGGIO, Paul Joseph; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/37123>. Acesso em: 16 maio 2024.

DIONÍSIO CERQUEIRA (Cidade). *Lei nº 4.242*, de 08 de maio de 2013. Autoriza alterar o Protocolo de Intenções do Consórcio Intermunicipal da Fronteira – CIF, visando implantar o Gabinete de Gestão Integrada – CGI-I, e dá outras providências. Dionísio Cerqueira: Prefeitura Municipal, 2013. Disponível em: https://dionisiocerqueira.sc.gov.br/uploads/sites/267/2021/12/633593_0.814886001381256200_lei_4242_2013_altera_protocolo_de_intecocoes_do_cif.pdf. Acesso em: 3 jan. 2024.

DONNELLY, Daniel. *Municipal policing in the European Union: comparative perspectives*. Londres: Palgrave Macmillan, 2013.

DUARTE, Carla. Coordenador do Gefron realiza visita técnica às forças de segurança da Bolívia. *Cáceres Notícias*, 26 out. 2017. Disponível em: <https://www.caceresnoticias.com.br/policia/coordenador-do-gefron-realiza-visita-a-tecnica-as-forcas-de-seguranca-da-bolivia/648940>. Acesso em: 3 jan. 2024.

DUPONT, Benoît. Security in the age of networks. *Policing and Society*, v. 14, n. 1, p. 76-91, 2004. <https://doi.org/10.1080/1043946042000181575>

FUERZAS de seguridad de Irigoyen siguen trabajando coordinadamente con fuerzas brasileñas. *El Territorio*, 28 abr. 2022. Disponível em: <https://www.elterritorio.com.ar/noticias/2022/04/28/745939-fuerzas-de-seguridad-deirigoyen-siguen-trabajando-coordinadamente-con-fuerzas-brasilenas>. Acesso em: 3 jan. 2024.

GOVERNO firma acordo interinstitucional de segurança com a Bolívia. *Secretaria de Estado da Segurança Pública do Mato Grosso*, 8 nov. 2016. Disponível em: <https://www.sesp.mt.gov.br/-/governo-firma-acordo-interinstitucional-de-seguranca-com-a-bolivia>. Acesso em: 3 jan. 2024.

HUFNAGEL, Saskia. *Policing global regions: the legal context of transnational law enforcement cooperation*. Nova Iorque: Routledge, 2021.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. *O papel dos municípios na segurança pública*. Brasília: Ministério da Justiça, 2006. (Coleção: Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal).

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP). *Resolução SEJUSP/MS/Nº 570*, de 30 de agosto de 2011. Instituto do Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira, pólo Ponta Porã, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Mato Grosso do Sul: Campo Grande, MS, ano XXXIII, n. 8.032, p. 7, 15 setembro 2011.

MISSE, Michel; ZILLI, Luís Felipe; HIRATA, Daniel Veloso; RENOLDI, Brígida. Gestão da política de segurança pública nas regiões da fronteira. In: PARESCHI, Ana Carolina Cambreses; ENGEL, Cíntia Liara; BAPTISTA, Gustavo Camilo (Org.). *Pensando a segurança pública: investigação criminal e avaliação de políticas de segurança pública*. v. 7. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

NASCIMENTO, Aline. Gabinete de Gestão Integrada é criado para combater crimes na fronteira do Acre com a Bolívia. *G1*, 21 abr. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2022/04/21/gabinete-de-gestao-integrada-e-criado-para-combater-crimes-na-fronteira-do-acre-com-a-bolivia.ghtml>. Acesso em: 3 jan. 2024.

NUSSBAUM, Brian. Protecting global cities: New York, London and the internationalization of municipal policing for counter terrorism. *Global Crime*, v. 8, n. 3, p. 213-232, 2007. <https://doi.org/10.1080/17440570701507745>

PAPANICOLAOU, Georgios. *Transnational policing and sex trafficking in Southeast Europe: policing the imperialist chain*. Londres: Palgrave Macmillan, 2011.

RORAIMA. Governadoria do Estado. *Decreto Estadual n. 25.681-E*. Decreta atuação especial das forças de segurança pública e demais agentes públicos do Estado de Roraima em decorrência do fluxo migratório de estrangeiros em território do Estado de Roraima e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Roraima: Boa Vista, RR, n. 3.287, 1 ago. 2019.

SANTA CATARINA. *Decreto nº 884*, de 08 de outubro de 2020. Cria a 11ª Delegacia de Polícia da Capital, localizada no Aeroporto Internacional Hercílio Luz, e estabelece outras providências. Diário Oficial do Estado de Santa Catarina: Florianópolis, SC, ano LXXXVI, n. 21.370, 08 outubro 2020.

SCANDOLARA, Renan Pellenz. *Cooperação policial internacional: processos de institucionalização de práticas internacionais pela Polícia Civil do Estado de Santa Catarina*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2022.

SCOTT, William Richard. *Institutions and organizations: ideas, interests, and identities*. 4. ed. Los Angeles: SAGE, 2014.

UNODC. Kyoto declaration on advancing crime prevention, criminal justice and the rule of law: towards the achievement of the 2030 Agenda for Sustainable Development. Nova Iorque: UNODC, 2021. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/commissions/Congress/21-02815_Kyoto_Declaration_ebook_rev_cover.pdf. Acesso em: 3 jan. 2024.

Recebido em: 26 01 2024. Aprovado em: 25 03 2024. Última versão do autor: 25 03 2024.