

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Rhaíssa Becker Scarduelli

**A IMPLEMENTAÇÃO DA PLACA MERCOSUL NO BRASIL:
PROCESSOS E CAPACIDADE INSTITUCIONAL (2014-2022)**

Porto Alegre
2023

Rhaíssa Becker Scarduelli

**A IMPLEMENTAÇÃO DA PLACA MERCOSUL NO BRASIL:
PROCESSOS E CAPACIDADE INSTITUCIONAL (2014-2022)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Administração Pública e Social da Escola de Administração da UFRGS como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Administração Pública e Social.

Orientador: Leonardo Granato.

Porto Alegre

2023

Rhaíssa Becker Scarduelli

**A IMPLEMENTAÇÃO DA PLACA MERCOSUL NO BRASIL:
PROCESSOS E CAPACIDADE INSTITUCIONAL (2014-2022)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Administração Pública e Social da Escola de Administração da UFRGS como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Administração Pública e Social.

Aprovado em: 3 de abril de 2023, com o conceito A.

Prof. Dr. Leonardo Granato - Orientador
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Prof^a. Dr^a. Camila Furlan da Costa Panizzon
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Prof^a. Dr^a. Renata Ovenhausen Albernaz
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

“Os fatos são sonoros, mas entre os fatos há um sussurro. É o sussurro que me impressiona”.

Clarice Lispector, 1998

AGRADECIMENTOS

Agradeço profundamente aos meus pais, que sempre colocaram a minha educação em primeiro lugar. Desde sempre o estudo foi a maior prioridade na nossa família.

Agradeço ao ensino público gratuito e de qualidade que tive durante toda minha vida acadêmica. Em especial à UFRGS, que me acolheu por duas vezes, trazendo inúmeras oportunidades na minha vida.

Agradeço ao meu professor orientador, Leonardo Granato, por todo o conhecimento compartilhado durante as aulas e orientação nesse trabalho.

RESUMO

O presente trabalho apresenta um estudo sobre o processo de implementação da placa MERCOSUL no Brasil. Esse processo começou em 2014, através da Resolução MERCOSUL n.º 33/2014, quando o bloco decidiu criar uma placa veicular única para todos os veículos automotores radicados nos seus Estados partes. No intuito de elucidar como ocorreu a implementação dessa política regional por parte do Estado brasileiro, este trabalho apresenta os principais processos realizados ao longo desses anos para a entrada em vigor da nova placa veicular, considerando o contexto da integração regional ao qual essa política está inserida e a capacidade institucional brasileira para implementar essa política regional. O trabalho apresenta uma pesquisa descritiva, com uma abordagem qualitativa, e tem como principais técnicas de pesquisa, a pesquisa documental, bibliográfica e por levantamento. Ao fazer uso da mensuração por desempenho, o trabalho constata que o Estado brasileiro apresentou capacidade institucional para implementar a política regional da placa MERCOSUL, atuando com eficácia e eficiência em sua ação.

PALAVRAS-CHAVE: Integração regional. Placa MERCOSUL. Estado brasileiro. Capacidade institucional.

RESUMEN

El presente trabajo presenta un estudio sobre el proceso de la implementación de la patente MERCOSUR en Brasil. Este proceso se inició en 2014, a través de la Resolución MERCOSUR n.º 33/2014, cuando el bloque decidió crear una patente vehicular única para todos los vehículos de motor radicados en sus Estados Miembros. Con el fin de dilucidar como ocurrió la implementación de esta política regional por parte del Estado brasileño, este trabajo presenta los principales procesos realizados a lo largo de estos años para la entrada en vigor de la nueva patente vehicular, considerando el contexto de integración regional en el que se inserta esta política y la capacidad del marco institucional brasileño para implementar esta política regional. El trabajo presenta una investigación descriptiva, con enfoque cualitativo, y tiene como principales técnicas de investigación la investigación documental, bibliográfica y por encuesta. Al hacer uso de la medición del desempeño, el trabajo encuentra que el Estado brasileño tenía la capacidad institucional para implementar la política regional de la patente MERCOSUR, actuando con eficacia y eficiencia en su acción.

PALABRAS CLAVE: Integración regional. Patente MERCOSUR. Estado brasileño. Capacidad institucional.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Placa MERCOSUL.....	32
Figura 2 - Diferenciação de categoria de veículos por cores.....	33

LISTA DE SIGLAS

ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CMC	Conselho do Mercado Comum
CONTRAN	Conselho Nacional de Trânsito
CRVA	Centro de Registros de Veículos Automotores
CTB	Código Nacional de Trânsito
DENATRAN	Departamento Nacional de Trânsito
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito
EPIV	Estampadora de Placas de Identificação Veicular
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
FPIV	Fabricantes de Placas de Identificação Veicular
GMG	Grupo Mercado Comum
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
POP	Protocolo de Ouro Preto
ONU	Organização das Nações Unidas
RENAINF	Registro Nacional de Infrações de Trânsito
RENAVAM	Registro Nacional de Veículos Automotores
SENATRAN	Secretaria Nacional de Trânsito
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
TEC	Tarifa Externa Comum

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
1.1 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS.....	14
1.2 JUSTIFICATIVA.....	14
1.3 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS.....	15
2 REVISÃO DE LITERATURA.....	18
2.1 PERCURSO HISTÓRICO DO MERCOSUL.....	18
2.2 INTERNALIZAÇÃO DAS NORMAS DO MERCOSUL.....	24
2.3 IMPLEMENTAÇÃO DAS NORMAS MERCOSUL E CAPACIDADE INSTITUCIONAL.....	26
3 A PLACA MERCOSUL NO BRASIL.....	28
3.1 JUSTIFICATIVA E CARACTERÍSTICAS DA PLACA MERCOSUL.....	29
3.2 CRONOLOGIA DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA PLACA MERCOSUL.....	33
3.3 PROCESSO DE EMPLACAMENTO NO BRASIL.....	37
4 A IMPLEMENTAÇÃO DA PLACA MERCOSUL NO BRASIL.....	39
4.1 MENSURAÇÃO DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL BRASILEIRA NA IMPLEMENTAÇÃO DA PLACA MERCOSUL.....	39
4.2 PANORAMA ATUAL: MUDANÇAS E DESAFIOS FUTUROS.....	43
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	46
REFERÊNCIAS.....	48
ANEXO A.....	52

1 INTRODUÇÃO

A integração regional é um fenômeno que assolou o mundo no pós-Segunda Guerra Mundial, sobretudo com o fim da Guerra Fria, em um contexto de mundo globalizado que instaurou uma nova ordem mundial. Conforme Moreira (2010), os fluxos internacionais de bens, serviços e capitais se intensificaram de forma expressiva no final do século XX, e em resposta a isso, observou-se uma integração crescente dos mercados locais, condicionando a formação de um comércio global. “É nesse contexto que se acelerou o movimento de regionalização por meio da integração regional de diversos países como resposta à globalização” (MOREIRA, 2010, pg. 219).

O termo integração deriva do latim *integratio*, que na acepção comum do termo significa fazer parte de, ser parte de, ou ainda, juntar, incorporar, adaptar-se. No contexto desse trabalho, conforme Held (1999, apud CASTELLI, 2016) a integração regional, em sua forma clássica, que ocorre a partir da figura dos Estados, representa:

Um conjunto geográfico de Estados-Nação contíguos que compartilham um número de atributos comuns, têm níveis significantes de interação e que disfrutem cooperação institucionalizada através de uma estrutura multilateral formal (HELD, 1999, apud CASTELLI, 2016).

Para tanto, conforme Castelli (2016), a figura do Estado se faz essencial, pois é através dele que são produzidas as regras e relações formais juridicamente estruturadas que permitem a condução da integração por meio de tratados e protocolos. Este é o caso do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), que foi criado através do Tratado de Assunção, em 1991, pelo Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai; e teve sua estrutura institucional definida em 1994, quando foi assinado o Protocolo de Ouro Preto (POP). Conforme a classificação de Balassa (1973), as diferentes experiências de integração podem ser classificadas em cinco níveis diferentes, que também podem ser consideradas como estágios, tendo em vista o seu caráter progressivo: Área de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum, União Econômica e Integração Econômica Total. No caso do MERCOSUL, o Tratado de Assunção, que deu origem ao bloco a partir da criação de uma Área de

livre Comércio, estabeleceu os princípios para constituição de uma União Aduaneira, com a intenção de conduzir o processo posteriormente até um Mercado Comum.

Apesar de ser um fenômeno complexo e abrangente, faz-se importante destacar que a integração regional é também um fenômeno político, pois seu nível de aprofundamento depende da vontade política dos Estados que resolvem se aproximar ou se afastar, a depender de cada governo. Esse processo político faz parte da agenda da política externa, uma importante política pública que o país desenvolve a fim de estabelecer vínculos com os outros países. No Brasil, buscar a integração com os países vizinhos é mandato constitucional¹ e, de forma geral, o poder executivo tem papel central no gerenciamento desses arranjos internacionais, o que, em parte, explica a variação de posicionamentos e ações no MERCOSUL por parte do governo brasileiro ao longo desses pouco mais de trinta anos do bloco, onde governos de esquerda e governos de direita tiveram vieses diferentes na condução dessa política externa.

A padronização das placas veiculares nos países membros do MERCOSUL, objeto de estudo deste trabalho, pode ser considerada como uma indicação da consistência do processo de integração regional do bloco. Desde 1991, quando foi assinado o Tratado de Assunção que criou o MERCOSUL, o bloco passou por diferentes fases no seu modelo de integração. Num primeiro momento, nos primeiros anos do acordo, a ênfase estava no aspecto comercial, com um expressivo crescimento no comércio entre os países. Depois de alguns anos, o bloco avançou para além de uma visão restrita ao econômico-comercial e passou a valorizar cada vez mais aspectos de âmbito social. A criação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, através da Decisão CMC n.º 64/2010 pode ser considerada um marco nessa transformação; através dela o MERCOSUL passou a promover a integração do bloco abrangendo diversos focos temáticos de caráter multidimensional. Foi nesse contexto que alguns anos depois, em 2014, foi aprovada a Resolução MERCOSUL GMC n.º 33/2014, instituindo a placa comum de identificação de veículos do MERCOSUL, objeto de estudo desse trabalho.

O processo de implementação da placa única do MERCOSUL deu-se a partir de 2014 quando, através da Resolução MERCOSUL n.º 33/2014, foi firmado um

¹Segundo o parágrafo único do Art. 4º da CF88, “a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

acordo entre os países do bloco sobre o uso de uma placa veicular comum, tendo como objetivos principais a diminuição de delitos transfronteiriços e o fortalecimento da integração entre os países do bloco. No Brasil, esse processo gerou muitas incertezas e passou por inúmeras mudanças durante o período de implementação, sendo que a obrigatoriedade do uso da nova placa em todo o território nacional só ocorreu anos depois, no início de 2020. Para que essa política regional fosse efetivada no Brasil, a normativa oriunda do MERCOSUL foi internalizada através do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), órgão normativo de trânsito no país. Com isso, os estados brasileiros foram se adequando às novas regras, em tempos diferentes, visto que cada estado possui suas particularidades. Recursos humanos, financeiros, tecnológicos, entre outros; tudo se faz importante para executar uma mudança dessa magnitude. Com o intuito de entender melhor esse cenário de mudança, o trabalho busca analisar a capacidade institucional do Brasil para realizar a mudança para a nova placa única do MERCOSUL.

Em relação à estrutura, o presente trabalho conta com cinco capítulos. O primeiro capítulo apresenta, além dessa introdução, a justificativa da escolha do tema, o objetivo geral, os objetivos específicos e a metodologia que será utilizada nesse trabalho. O Capítulo 2 apresenta a revisão da literatura considerada como necessária para uma melhor compreensão deste trabalho; irá discorrer sobre aspectos importantes relacionados à formação do bloco MERCOSUL, sobre a internalização de normas mercosulinas e sobre capacidade institucional. O Capítulo 3 apresenta a justificativa e as características, bem como o processo de emplacamento e o processo de implementação da placa única do MERCOSUL no Brasil. O Capítulo 4 apresenta uma análise, através da mensuração por desempenho, da capacidade institucional do Estado em implementar a placa MERCOSUL; e ainda, o panorama pós-implementação da nova placa no Brasil, considerando os objetivos iniciais dessa medida. O último capítulo traz as considerações finais desse trabalho.

Tendo em vista que a implementação da placa única do MERCOSUL é um fato recente e ainda pouco estudado, o presente trabalho busca elucidar o tema desenvolvendo um estudo orientado pelo seguinte problema de pesquisa: como ocorreu o processo de implementação da política regional da placa única do MERCOSUL no Brasil?

1.1 OBJETIVO GERAL E OBEJTIVOS ESPECÍFICOS

O objetivo geral desse trabalho é descrever os processos relativos à implementação da placa única do MERCOSUL por parte do Estado brasileiro. Em relação aos objetivos específicos desse trabalho tem-se:

- 1) Compreender o modelo de integração regional do MERCOSUL a fim de contextualizar a criação da política regional da placa única.
- 2) Descrever a justificativa, as características e o processo cronológico da placa MERCOSUL no âmbito brasileiro.
- 3) Verificar a capacidade institucional do Estado brasileiro na implementação da placa MERCOSUL através da mensuração por desempenho.

1.2 JUSTIFICATIVA

Mediante a ausência de pesquisas voltadas à análise e observação da implementação de uma política regional decorrente do processo de integração do MERCOSUL, este trabalho busca apresentar o processo de implementação da política regional da placa única do MERCOSUL no Brasil. Limitando o trabalho a uma política específica, com foco na implementação da placa única criada pelo bloco através da Resolução MERCOSUL n.º 33/2014, a pesquisa busca apresentar o processo pelo qual a norma regional passou até ter a sua efetiva implementação no Brasil, e ainda, identificar o panorama atual dessa medida regional considerando a capacidade estatal do Brasil na atualidade. Tendo em vista que esse estudo está inserido dentro do contexto de integração regional do MERCOSUL, faz-se importante apresentar, também, um breve histórico sobre esse processo integracionista.

Essa pesquisa traz contribuições para futuros estudos na área de integração regional, sendo de grande valia para o meio acadêmico, podendo estimular inclusive, pesquisas relacionadas à implementação de alguma outra política regional específica do MERCOSUL. Também é relevante para a sociedade em geral, pois abrange um tema atual na área de trânsito que está no dia a dia das pessoas, haja

vista que em diversas situações existe a necessidade da troca da placa veicular antiga para a nova placa. Ademais, este trabalho contribui para a população em geral ao elucidar os motivos que estão por trás desse processo da instituição da nova placa, ajudando assim a evitar interpretações errôneas, como por exemplo, aquelas que atribuem uma finalidade puramente econômica, quando muito se especulou na mídia sobre os ganhos financeiros de empresas do ramo que estariam então lucrando com a troca das antigas placas para o modelo novo. E, para todos que tiverem interesse no tema, o acesso a esse trabalho será facilitado devido a sua disponibilização no repositório digital da UFRGS, permitindo assim o amplo acesso a esse estudo.

O interesse nessa pesquisa deu-se por ser o da análise e gestão de políticas internacionais um subcampo da área de administração pública e social ainda pouco explorado. A política relacionada à integração regional, de âmbito internacional, pode ser vista como uma política pública que altera o campo de ação da política interna do Estado com vista a implementar as medidas regionalmente definidas. Assim, ao analisar o panorama da implementação da placa única do MERCOSUL no Brasil, o trabalho permite contribuir para uma formação profissional mais ampla, que contempla a visão de políticas públicas em consonância com as relações exteriores, que diante de um mundo globalizado como o que temos hoje, se faz imprescindível para a formação profissional do administrador público e social.

1.3 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

A pesquisa deste trabalho é considerada uma pesquisa descritiva, pois busca descrever o panorama da implementação da placa única do MERCOSUL no Brasil, apresentando os principais aspectos desse processo e as características mais relevantes dessa normativa. Conforme aponta Gil (1989, pg. 28), “as pesquisas deste tipo têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”. Segundo Vergara (2000), a pesquisa descritiva expõe as características de determinada população ou fenômeno, estabelece correlações entre variáveis e

define sua natureza, não tendo o compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação (VERGARA, 2000).

Quanto à forma de abordagem, o presente estudo desenvolve uma pesquisa qualitativa, analisando a implementação da placa MERCOSUL no Brasil de uma forma integrada ao contexto histórico de integração regional, levantando aspectos da internalização dessa política regional e sobre a capacidade institucional do Estado brasileiro. Conforme Godoy (1995, pg. 21), na pesquisa qualitativa “um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada”. Conforme Gerhardt e Silveira (2009), a pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc., preocupando-se com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais.

As técnicas de pesquisa se darão pela pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e por levantamento. Conforme Marconi e Lakatos (2003), pesquisa documental é aquela que se restringe a documentos que ainda não receberam tratamento analítico, estando esses em forma escrita ou não, constituindo o que se chama de fonte primária. Segundo as autoras, as fontes dos documentos podem ser de arquivos públicos, arquivos particulares ou fontes estatísticas. Já a pesquisa bibliográfica engloba toda a bibliografia que já foi publicada, são denominadas de fontes secundárias e têm por finalidade colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que já foi publicado, escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto (MARCONI e LAKATOS, 2003). Essas fontes secundárias serão bastante utilizadas nesse estudo através de artigos, monografias, pesquisas, livros, entre outros.

A técnica de levantamento se dará através de três entrevistas², sendo uma entrevista com um servidor do Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul (DETRAN/RS), uma entrevista com o responsável do Centro de Registro de Veículos Automotores (CRVA) do bairro Sarandi da cidade de Porto Alegre e uma entrevista com o responsável pela Estampadora de Placas de Identificação Veicular (EPIV) Star Placas, também de Porto Alegre. Conforme Marconi e Lakatos (2003), a

²Cabe o registro que foi solicitado uma entrevista, através do protocolo 22/1244-0030423-0 no dia 04/08/2022, com o diretor técnico do DETRAN/RS à época do processo de implementação da nova placa, bem como alguns dados estatísticos referentes a esse tema, porém até a conclusão deste trabalho não foi obtido retorno do órgão para tal fim.

entrevista é um procedimento utilizado para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico de um problema social, tendo como objetivo principal a obtenção de informações do entrevistado. Nesse trabalho optou-se pela entrevista despadronizada ou não-estruturada, na qual o entrevistador tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada, permitindo explorar de forma mais ampla uma determinada questão (MARCONI e LAKATOS, 2003). Visto que a temática da placa única do MERCOSUL ainda é bastante recente, é de grande importância para esse trabalho conversar com pessoas que estiveram de alguma forma envolvidas na mudança para a implementação da nova placa, e assim poder compreender melhor esse processo.

2 REVISÃO DE LITERATURA

O MERCOSUL é um bloco econômico regional, criado em março de 1991, por decisão política das repúblicas do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, através da assinatura do Tratado de Assunção, e estruturado institucionalmente em dezembro de 1994, através do Protocolo de Ouro Preto. A fim de contextualizar a origem do MERCOSUL, será feita uma breve análise histórica sobre o cenário global de meados do século XX, destacando os principais pontos que contribuíram para a criação do bloco.

Nos subcapítulos que se seguem, serão vistas algumas especificidades pertinentes a esse trabalho. O item 2.2 abrange importantes considerações sobre a internalização de uma norma emanada pelo MERCOSUL, destacando a internalização no Brasil da norma que instituiu a placa MERCOSUL através da Resolução MERCOSUL n.º 33/2014. O item 2.3 apresenta uma revisão bibliográfica sobre capacidades institucionais, com vistas a melhorar o entendimento sobre o processo de implementação das normas instituídas pelo MERCOSUL.

A revisão de literatura que será vista nesse capítulo faz-se importante para a melhor compreensão da dinâmica da política regional da placa única do MERCOSUL, objeto de análise do presente estudo, que será tratada de maneira mais detalhada nos Capítulos 3 e 4 desse trabalho.

2.1 PERCURSO HISTÓRICO DO MERCOSUL

A formação do MERCOSUL resulta da tendência mundial de constituição de blocos regionais de países, impulsionada pelo processo de globalização mundial. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, e posteriormente da Guerra Fria, foi instituída uma nova ordem mundial, com intensificação dos fluxos comerciais e o estreitamento das relações políticas e econômicas entre os Estados. Dentro dessa nova ordem mundial, com o objetivo de fortalecimento econômico e político regional, os movimentos de integração regional tomaram força. Conforme Zen (2008, pg.16), o surgimento dos blocos econômicos ocorreu porque “os Estados perceberam que a comercialização entre estes seria muito mais eficiente se houvesse uma maior aproximação setorial, regionalmente, devido às proximidades de suas fronteiras”.

Na América Latina, as ações iniciais de integração econômica remontam ao final dos anos 1950, quando estudos da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) indicavam a diminuição do intercâmbio comercial entre os países da região. Criada em 1948, a CEPAL é uma das cinco comissões regionais das Organizações das Nações Unidas (ONU). Foi fundada para contribuir com o desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho foi ampliado aos países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social (ONU, 2022). Conforme Barbiero e Chaloult (2001):

Os trabalhos iniciais da CEPAL destacavam a necessidade de os países da região se unirem e desenvolverem entre eles as ligações de complementaridade econômica necessárias à implantação de uma estratégia de industrialização por substituição de importações (BARBIERO E CHALOULT, 2001, pg. 35).

Esse pensamento estava baseado na ideia do intelectual Raul Prebisch, o qual defendia a tese do nacionalismo econômico e a estratégia do desenvolvimento por substituição de importações, mediante imposição de barreiras às importações de produtos manufaturados e o desencadeamento de um desenvolvimento industrial endógeno, sendo considerado, conforme Barbiero e Chaloult (2001), uma estratégia de desenvolvimento “fechado” ou “para dentro”.

Conforme Júnior (2000), a integração econômica foi recomendada pela CEPAL como forma de permitir a formação de mercados mais abrangentes e dinâmicos, o que facilitaria o processo de substituição das importações. Assim, com base em um projeto elaborado por técnicos da CEPAL, através do Tratado de Montevideu em 1960, foi criada a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), que tinha como objetivo principal estabelecer uma zona de livre comércio, ampliando as trocas econômicas e incentivando o desenvolvimento industrial. Todavia essa associação fracassou, conforme Filho (2009), pois tinha objetivos demasiadamente ambiciosos, sem uma infraestrutura correspondente. Segundo Barbiero e Chaloult (2001, pg. 36), “a disparidade crescente das políticas

econômicas dos Estados membros e a rigidez com que o acordo fora estabelecido estão na raiz dos principais problemas que a conduziram ao fracasso”.

Na intenção de corrigir as deficiências da ALALC e aprofundar o nível de integração econômica, a ALALC foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), criada pelo Tratado de Montevidéu de 1980. A ALADI tinha como objetivo final, lograr o estabelecimento, em forma gradual e progressiva, de um Mercado Comum Latino-americano (FILHO, 2009). Conforme Filho (2009, pg. 24), a ALADI “trazia propostas ainda mais ambiciosas que as da ALALC, mas não conseguiu implementá-las, posto que era também débil em sua infraestrutura institucional”. Nessa época da criação da ALADI, o pensamento da CEPAL já havia mudado de direção, conforme Barbiero e Chaloult (2001), com a eclosão da crise do endividamento externo e a grande queda do ritmo de crescimento, o modelo de desenvolvimento “para dentro”, ou de substituição de importações, chegava ao seu esgotamento. Assim, a inserção da ALADI se fará dentro do que a CEPAL passa a chamar de “regionalismo aberto” ou “para fora” (BARBIERO E CHALOULT, 2001).

Nesse contexto, os países da América Latina vão fazendo uma virada (de acordo com a singularidade de cada caso) que os conduzirá a orientar cada vez mais suas economias para o exterior. No final dos anos 1990, a ascensão das ideias neoliberais, baseada na liberalização econômica e no modelo de regionalismo aberto, vai tomado cada vez mais força. Conforme Barbiero e Chaloult (2001):

Desta forma, inicia-se no interior desses países um processo que busca, entre outros objetivos, limitar o papel do Estado, desencadear um programa de privatização, diminuir os gastos públicos, eliminar a inflação, estabilizar a moeda, aumentar as exportações e abrir suas economias ao mercado mundial. (BARBIERO E CHALOULT, 2001, pg. 36).

Somando-se a esse cenário, Júnior (2000) aponta que as condições favoráveis para a criação do MERCOSUL foram as mudanças do caráter das relações entre Brasil e Argentina e o estabelecimento da democracia em ambos os países. Até o final dos anos 1970, as relações de Brasil-Argentina foram marcadas por disputas hegemônicas e por hostilidades, que criavam situações de conflito e competição (JÚNIOR, 2000). Impulsionada pela transição dos governos autoritários para os regimes democráticos, a nova dinâmica da relação Brasil-Argentina

culminou na assinatura da Declaração de Iguazu, em 1985, que expressou a decisão política de iniciar um processo de integração bilateral entre esses países. Conforme Granato (2021), a Declaração de Iguazu possibilitou um entendimento político da relação bilateral que foi refletida no ano seguinte quando da assinatura da Ata de Buenos Aires para a Integração Argentino-Brasileira de 1986. E, através do Programa de Cooperação e Integração Econômica (1986-1988) e do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988, ambos os países criaram as bases para a criação gradual de um mercado comum, que contribuísse para o desenvolvimento econômico e para amplificar as capacidades de negociação em âmbito internacional (GRANATO, 2021). Assim, nesse contexto, foi assinado, em 26 de março de 1991, o Tratado de Assunção, que criou o MERCOSUL.

Assinado pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, o Tratado de Assunção pautava as condições para a transição da fase provisória do MERCOSUL até sua estrutura definitiva, que foi estabelecida com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em 31 de dezembro de 1994, onde foram estabelecidos os órgãos de administração, suas atribuições, o sistema de tomada de decisões, assim como o sistema permanente de solução de controvérsias.

Durante os mais de trinta anos da existência do MERCOSUL, o bloco passou por diferentes fases no processo de integração que imprimiram abordagens diferentes nas suas ações. No intuito de contextualizar a elaboração da política regional da placa única do MERCOSUL, objeto de estudo desse trabalho, será exposto a seguir um breve levantamento dessas fases.

A primeira fase do MERCOSUL, considerada a fase de formação do bloco, é marcada pela ênfase ao aspecto comercial, com expansão do comércio entre seus membros. Foram iniciadas as negociações para a aprovação da Tarifa Externa Comum (TEC), que tem o objetivo de garantir que as tarifas pagas pela importação de um determinado produto sejam iguais em todos os países membros e cobradas uma única vez. Conforme os autores Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008), o foco na questão comercial durante essa fase trouxe resultados concretos, o comércio intrabloco aumentou consideravelmente, registrando um crescimento duas vezes maior que o comércio extrabloco. “Enquanto em 1991 o comércio com os países do MERCOSUL correspondia a 13% do total de comércio desses países, em 1997, o

comércio intrabloco respondia por 23% do total” (HOFFMANN, COUTINHO e KFURI, 2008, pg. 106).

Apesar da intenção inicial do bloco estar restrita ao plano econômico-comercial, entre 1995 e 1998 o MERCOSUL avançou em direção ao fortalecimento da democracia e a criação de uma comunidade de paz na região (GRANATO, 2021). A assinatura da Cláusula Democrática, em 1996, foi um exemplo disso. Diante de uma tentativa de golpe de Estado no Paraguai, foi assinada a Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, na qual se proclamou que a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para a cooperação no âmbito do Tratado de Assunção, seus protocolos e demais atos subsidiários. Nesse período também foram registrados avanços em questões trabalhistas; em 1998 foi aprovada a Declaração Sócio-Trabalhista e assinado um acordo regional sobre segurança social.

Na virada para os anos 2000, nota-se uma ampliação ainda maior do bloco para além do viés puramente econômico-comercial. Chegam ao poder forças políticas progressistas comprometidas prioritariamente com agendas de inclusão social (MALLMANN e MARQUES, 2013). Exemplo disso deu-se em uma reunião ocorrida em 2003, em Assunção, no Paraguai, onde foi aprovado o “Objetivo 2006”, um Programa de Trabalho para o biênio 2004-2006 que contemplava, além da dimensão econômica-comercial, a dimensão política, a dimensão social e outros temas dessa nova agenda (GRANATO, 2015; 2021). Uma das consequências dessa nova posição do bloco foi a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), fundo criado na intenção de elevar a competitividade dos sócios menores e das regiões menos desenvolvidas, bem como melhorar a estrutura institucional do MERCOSUL e seu eventual desenvolvimento. Outro ponto de destaque para essa década observado por Granato (2021) é o Acordo sobre Residência para os Nacionais dos Estados partes do bloco, aprovado pela Decisão CMC n.º 28/2002, a qual simplifica os procedimentos de solicitação de residência, importante avanço para a dimensão social do bloco.

Fechando a segunda década do bloco, foi estabelecida a criação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, através da Decisão CMC n.º 64/2010. A criação desse Estatuto tinha a finalidade de promover a integração a partir da orientação de diversos focos temáticos: questões de fronteiras, circulação de pessoas, cooperação

judicial, de trabalho, de previdência social, de educação, de comunicações, de direitos políticos, de defesa do consumidor e de transporte.

Já a partir de 2011, entrando na terceira década do bloco MERCOSUL, foram observadas mudanças gradativas em relação à década anterior. Conforme Granato (2021):

Entre 2011 e 2016, verificam-se ainda alguns avanços institucionais em matéria social, que corroboram uma tímida tentativa de dar continuidade aos esforços de adensamento de um Mercosul multidimensional de caráter mais amplo, conforme idealizado na etapa anterior.(...) Algumas das principais conquistas que, a partir de 2011, deram continuidade ao desenvolvimento da nova dimensão social do Mercosul, característica dos esforços de renovação da década anterior, foram em matéria de política social, educacional, de transporte e trabalhista (GRANATO, 2021, pg. 22).

O Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL, aprovado em 2011, é um exemplo. Esse Plano foi criado com o objetivo de combater as desigualdades e promover a inclusão social através do desenvolvimento de ações específicas, integrais e intersetoriais, que consolidassem a dimensão social. Outro acordo importante nessa dimensão deu-se com a criação do Sistema Integrado de Mobilidade do MERCOSUL, em 2012, objetivando a ampliação e articulação de mobilidade acadêmica e desenvolvimento de pesquisas conjuntas entre programas de pós-graduação.

Seguindo esse contexto de ações voltadas à dimensão social, contemplando a área de transportes e de mobilidade, em 2014, foi aprovada a Resolução MERCOSUL GMC n.º 33/2014, instituindo a placa comum de identificação de veículos do MERCOSUL, objeto de estudo desse trabalho. Essa medida foi justificada pela necessidade de ações que visem à consolidação progressiva do processo de integração, que nesse caso, têm como foco a garantia da livre circulação de veículos, facilitando atividades produtivas e juntamente com o combate a delitos transfronteiriços (RESOLUÇÃO MERCOSUL GMC N.º 33/2014).

Em relação aos últimos anos da década de 2010-2020, Granato (2021, pg. 26) aponta que “em meio a uma guinada conservadora na região, o MERCOSUL vem trilhando o caminho da precarização e fragilização”. Conforme Granato (2021)

existe uma retomada do ideário neoliberal e gerencialista, principalmente no que concerne a uma reorientação da arquitetura institucional do bloco. A Decisão CMC n.º 19/2019 demonstra isso ao propor uma revisão da estrutura institucional do MERCOSUL. A questão da “flexibilização da TEC” também vem sendo discutida pelos países do bloco, corroborando para as possíveis mudanças no futuro do MERCOSUL (GRANATO, 2021).

2.2 INTERNALIZAÇÃO DAS NORMAS DO MERCOSUL

A incorporação de normas internacionais às ordens jurídicas nacionais é um grande desafio para os governos. Conforme Nascimento (2006, pg.180), “o mecanismo de incorporação das normas mercosulinas pelos Estados partes revela-se bastante complexo”. Isso ocorre, principalmente, devido à estrutura intergovernamental do bloco MERCOSUL, que no momento da sua constituição optou por manter a soberania decisória nacional de seus Estados partes. Diferentemente do que ocorre no bloco da União Europeia, por exemplo, que conta com uma estrutura supranacional onde não há dependência direta das decisões nacionais, pois os Estados aceitam o que é formulado pelas instituições supranacionais.

A estrutura intergovernamental do MERCOSUL foi definida no Art. 2º do Protocolo de Ouro Preto, firmado em 31 de dezembro de 1994: “São órgãos com capacidade decisória, de natureza intergovernamental, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do MERCOSUL” (ART. 2º, POP). E, no seu Art. 40º é definido que os Estados partes adotem as medidas necessárias para a incorporação das normas aprovadas pelo bloco. Conforme Nascimento (2006):

Esse sistema não deixa dúvida alguma sobre o caráter intergovernamental do bloco, segundo o qual os Estados envolvidos no processo de integração, apesar de verificarem as vantagens da cooperação, buscam resguardar a soberania nacional, priorizando o interesse interno do país acima da visão regional (NASCIMENTO, 2006, pg. 178).

Por sua vez, a forma como cada país vai internalizar uma norma do MERCOSUL depende muito do arcabouço jurídico de cada um. O tempo que cada país leva para a entrada em vigor de uma norma mercosulina é um quesito que pode variar também, pois apesar de o Protocolo de Ouro Preto ter definido que após as incorporações nos Estados partes, estes devem comunicar à Secretaria Administrativa do MERCOSUL e assim, todos tendo informado, as normas entrarão em vigor simultaneamente nos Estados partes trinta dias após a data da comunicação efetuada pela Secretaria Administrativa do MERCOSUL (ART. 40º, III, POP), no caso do Brasil, conforme Ventura, Onuki e Medeiros (2012) esse sistema mostra-se incompatível com a prática brasileira de incorporação de normas internacionais à ordem jurídica pátria, onde, salvo disposição expressa, as normas do MERCOSUL entram em vigor no momento em que se completa sua internalização. Segundo os autores, o grau de vigência das normas do MERCOSUL nos Estados partes é heterogêneo, sendo corriqueiro que uma norma importante, inclusive em matéria comercial, encontre-se em vigor num Estado e não no outro (VENTURA, ONUKI E MEDEIROS, 2012).

A internalização de normas aos ordenamentos jurídicos nacionais ocorre de acordo com a área a qual corresponde, no caso da Resolução MERCOSUL n.º 33/2014, que definiu as diretrizes da criação da placa MERCOSUL, a internalização dessa norma emanada pelo bloco ocorreu através do CONTRAN, órgão submetido ao Ministério da Infraestrutura e responsável pelo Sistema Nacional de Trânsito (SNT). O CONTRAN é o órgão máximo normativo no país sobre a política nacional de trânsito, sendo responsável pela regulamentação do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) e pela atualização das leis de trânsito através de suas resoluções. Assim, após a Resolução MERCOSUL n.º 33/2014, num processo longo e complexo, o CONTRAN passou a publicar resoluções que normatizaram a placa MERCOSUL no território nacional, conforme será visto no item 3.1 desse trabalho. Após as resoluções do Conselho, é função do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), órgão máximo executivo de trânsito, responsável por cumprir e fazer cumprir a legislação de trânsito e a execução das normas e diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN, coordenar as ações dos DETRANs estaduais para que implementem as normativas em seus respectivos estados.

2.3 IMPLEMENTAÇÃO DAS NORMAS MERCOSUL E CAPACIDADE INSTITUCIONAL

Para analisar a implementação da política regional da placa MERCOSUL dentro do território nacional brasileiro, faz-se importante verificar a capacidade do país para introduzir essa política, averiguando quais recursos foram envolvidos nesse processo. Para isso, o trabalho se utilizará das perspectivas teóricas sobre capacidade estatal.

Conforme o Dicionário Aurélio, a palavra “capacidade” está relacionada à qualidade, habilidade ou aptidão que uma pessoa ou coisa possui para um determinado fim. A “coisa”, no contexto desse estudo, seria o Estado, e a finalidade seria a implementação de uma política regional. Haja vista que o termo capacidade estatal remete, na literatura, a inúmeras definições (SOUZA, 2017), neste trabalho lança-se mão da definição que a define como o “conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las” (SOUZA, 2016, pg. 51). Em igual sentido, em um trabalho clássico, já o próprio Mann (1984), fazia referência ao termo em questão como a capacidade do Estado de penetrar na sociedade e implementar, logisticamente, decisões políticas, cunhada na expressão “poder infraestrutural do Estado”.

No caso do MERCOSUL, o bloco conta com Estados nacionais diferentes, cada qual com sua capacidade estatal particular, e, por isso, podem ocorrer variações na forma de implementação de uma mesma política emanada pelo bloco. Conforme Oszlak (2003) apresentou em *“Estados capaces: un desafío de la integración”*, os países da América Latina mostram uma grande variedade de questões em relação às capacidades nacionais de coordenação e gestão. A agenda da integração regional, dada através de uma política regional, por exemplo, depende de inúmeros fatores históricos, diplomáticos, econômicos e políticos. Para o autor, questões como o descumprimento de prazos e falta de adoção de medidas pelos países membros, por exemplo, fazem parte do processo de integração regional, e lidar com essas situações requer o desenvolvimento de certas habilidades. Segundo o autor, os novos compromissos criados exigem a capacidade de criar as condições necessárias para que os acordos sejam cumpridos (OSZLAK, 2003).

Conforme Granato, (2019, pg. 251) “a implementação das políticas decorrentes do MERCOSUL, com uma arquitetura institucional intergovernamental, depende da qualidade da atuação das instituições dos Estados membros nos respectivos territórios”. Segundo o autor, essa qualidade está relacionada, em grande parte, à gestão dos recursos materiais, humanos, financeiros, dentre outros, e da efetividade da sua ação, ou seja, dos benefícios gerados às populações dos países membros (GRANATO, 2019).

Conforme Gomide (2016, pg. 23) “é importante ressaltar que as capacidades estatais não se constituem em um conjunto de atributos fixos e atemporais. Elas variam no tempo, no espaço e por área de atuação”. Nesse mesmo sentido, Granato (2019, pg. 251) destacou que “é preciso lembrar também que capacidade estatal é um processo, o que significa que sua análise captura um momento no tempo”. Assim, partindo dessa ideia de temporalidade, a fim de analisar a capacidade do Brasil na implementação da placa MERCOSUL, esse trabalho tem foco no período que compreende o início desse processo, em 2014 quando foi criada a Resolução MERCOSUL n.º 33/2014, até o ano de 2022.

3 A PLACA MERCOSUL NO BRASIL

A placa de identificação de veículos no MERCOSUL, oficialmente chamada de placa MERCOSUL, foi idealizada durante a 40ª reunião de cúpula do MERCOSUL realizada em Foz do Iguaçu, no Brasil, em 15 de dezembro de 2010, onde entre outras ações voltadas para a criação de um maior sentimento de cidadania no MERCOSUL, foi proposta e aprovada a unificação dos modelos de placas dos então quatro países pertencentes ao bloco: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Em 16 de dezembro de 2010, a fim de analisar as propostas técnicas para a elaboração e implementação da placa MERCOSUL, foi constituído um grupo ad hoc. Com representantes de todos os países membros, conforme Art. 3º do Decreto MERCOSUL n.º 53/2010, esse grupo ad hoc foi responsável por acompanhar as medidas internas a serem tomadas pelos Estados partes para a implementação da placa MERCOSUL e realizar todas as tarefas necessárias para tal.

Em 2014, em um encontro realizado em Buenos Aires, na Argentina, com os representantes dos cinco países membros do bloco, incluindo a Venezuela³, foi apresentado, após todos os estudos do Grupo Ad Hoc, o modelo físico do que viria a ser a placa MERCOSUL e todas suas especificidades, estabelecidas na Resolução MERCOSUL n.º 33/2014. Nessa ocasião ficou estabelecido, conforme o Art. 1º da referida resolução, que a placa única do MERCOSUL seria de uso obrigatório para todos os veículos dos Estados partes do bloco que fossem registrados pela primeira vez a partir de 1º de janeiro de 2016, porém, como será visto no subcapítulo 3.2, o início do uso da nova placa, em caráter obrigatório, não seguiu esse cronograma inicial.

Retomando o exposto no capítulo anterior, sabe-se que diante de Estados diferentes têm-se capacidades diferentes, o que torna esse processo único em cada um dos países diante de uma mesma normativa regional. No caso da placa MERCOSUL, objeto de estudo desse trabalho, a Argentina, Paraguai e Uruguai, diante de seus arranjos institucionais, passaram por esse processo de implementação de forma mais rápida que o Brasil, tendo a efetiva obrigatoriedade do

³Mediante o Protocolo de Adesão de 2006 foi aprovada a incorporação do Estado venezuelano, incorporação essa que somente se efetivou em 2012, uma vez efetuadas as ratificações por parte dos congressos dos Estados partes. Em 2017 a Venezuela foi suspensa do bloco.

novo modelo de placas primeiro. A Argentina começou a emplacar seus veículos com a nova placa MERCOSUL de forma obrigatória no início de 2016, o Paraguai em abril de 2019 e o Uruguai começou em março de 2015. Já o Brasil, teve a obrigatoriedade datada em última instância somente no início de 2020 conforme será visto no item 3.2 deste capítulo.

A seguir, serão apresentadas as características da placa MERCOSUL, bem como a justificativa trazida pela resolução que a criou, a Resolução MERCOSUL n.º 33/2014. O capítulo apresenta também o processo cronológico de implementação da nova placa no Brasil, e como ocorre atualmente o processo de emplacamento de veículos.

3.1 JUSTIFICATIVA E CARACTERÍSTICAS DA PLACA MERCOSUL

A introdução de uma placa veicular comum aos países membros do MERCOSUL foi estabelecida conforme consta na Resolução MERCOSUL n.º 33/2014, considerando que:

É preciso adotar as medidas necessárias à consolidação progressiva do processo de integração, no qual seja garantida a livre circulação de veículos, que facilite as atividades produtivas e, ao mesmo tempo, combata delitos transfronteiriços (RESOLUÇÃO MERCOSUL N.º 33/2014).

O texto da referida resolução afirma que a implementação da placa MERCOSUL representa um avanço no processo de consolidação da integração regional, a qual passou por mudanças significativas a partir da primeira metade dos anos 2000. No período em questão, o processo de integração regional estava em meio a grandes mudanças políticas nacionais. Com a saída de governos de cunho neoliberal e a entrada de governos de esquerda, a abordagem de integração do bloco inclinou-se para uma agenda de dimensão mais social. Uma das consequências disso foi a criação do Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, através da Decisão CMC n.º 64/2010. A criação do Estatuto tinha o intuito de promover a integração a partir da orientação de diversos focos temáticos: questões de fronteiras, circulação de pessoas, cooperação judicial, de trabalho, de previdência social, de

educação, de comunicações, de direitos políticos, de defesa do consumidor e de transporte.

E assim, dentro da temática de transporte, a Decisão CMC n.º 64/2010 orientou a criação de um sistema de consultas sobre informações veiculares acessíveis às autoridades competentes dos Estados partes e a definição de características comuns que a placa MERCOSUL deveria ter. E, seguindo esse planejamento, quatro anos depois, a Resolução MERCOSUL n.º 33/2014 foi assinada pelos países membros do bloco e considerou a necessidade da “implementação de um sistema de consultas sobre veículo do MERCOSUL para avançar na luta contra os delitos de roubo de veículos, tráfico de pessoas e narcotráfico, entre outros delitos transfronteiriços” (RESOLUÇÃO MERCOSUL N.º 33/2014).

Conforme Barreto (2021), o compartilhamento dos sistemas de informações do tráfego rodoviário aumenta a capacidade de controle nas fronteiras e garante uma maior segurança para os usuários contra crimes transfronteiriços. A segurança, ponto principal do projeto da placa MERCOSUL, ao lado da questão primária de uma maior integração regional, esteve presente em diversos discursos à época da implementação da nova placa, como para o então Ministro das Cidades, Alexandre Baldy, que afirmou que “o novo padrão garante maior segurança e permite uma fiscalização mais eficiente, minimizando a ocorrência de fraude e falsificações, como a clonagem de placas” (O TEMPO, 2018).

Conforme consta no *site* da empresa Utsch Brasil, do ramo de fabricação de placas automotivas, a tecnologia da nova placa auxilia no maior controle deste mercado, desde a fabricação até o consumidor final, pois a rastreabilidade nos processos de produção que a nova placa propõe, promove o controle de todos os processos e evita assim que ocorram eventuais irregularidades. Foi o que explicou o então coordenador-geral de Informatização e Estatística do DENATRAN em 2014, Rose Barbosa, em entrevista à TV Brasil: “o segredo para coibir a clonagem de placas é justamente o controle do processo” (TV BRASIL, 2014). O ex-coordenador completou dizendo que:

A falta de padrão, por exemplo, das películas refletivas da placa antiga será resolvida com a nova placa, haverá um controle rigoroso quanto à qualidade do material e a padronização da refletividade, ajudando no combate à clonagem (TV BRASIL, 2014).

A placa MERCOSUL, ao almejar um sistema integrado de consultas abrangendo os veículos dos países do bloco, propõe colaborar também no que diz respeito às infrações de trânsito, pois a identificação de veículo e condutor se torna mais eficiente com a nova placa, facilitando a fiscalização. Um banco de dados integrado permite, por exemplo, que um condutor de veículo que tenha a placa MERCOSUL, de um país estrangeiro, e o mesmo cometa uma infração de trânsito no Brasil, seja identificado de maneira ágil e fique com uma pendência nesse sistema integrado disponível para todos os países do bloco.

No Brasil, as placas de identificação de veículos são emitidas pelos DETRANs de cada estado e do Distrito Federal, seguindo um sistema alfanumérico comum a todo o país. Desde setembro de 2018 coexistem dois sistemas alfanuméricos: o atual, que segue o padrão MERCOSUL, com quatro letras e três números, no formato "ABC1D23" e o anterior, que não é mais emitido, mas ainda é válido, com três letras e quatro números, no formato "ABC 1234". Ambos os sistemas utilizam a base do Registro Nacional de Veículos Automotores (RENAVAM), criado através do Decreto-Lei n.º 237 de 23 de fevereiro de 1967.

Desde o início de emissão da placa MERCOSUL no Brasil (que variou entre os diferentes estados brasileiros) a placa foi emitida seguindo as especificações da Resolução MERCOSUL n.º 33/2014. Excetua-se a isso, o período em que a placa foi emitida com o brasão do município e a bandeira do estado do veículo, que não tinham previsão na resolução e acabaram caindo com a Resolução CONTRAN n.º 748/2018. A retirada das ondas senoidais e alguns detalhes retrorrefletivos de caracteres, conforme Resolução CONTRAN n.º 780/2019, também foram exclusividade brasileira.

Seguindo a Resolução MERCOSUL n.º 33/2014, a placa única do MERCOSUL deve ter as seguintes características comuns a todos os países membros: o arranjo deve conter sete caracteres (inicialmente se pretendia uma base alfanumérica única para todos os países do bloco, porém cada país acabou adotando um formato próprio, de modo a garantir o controle sobre sua própria base de cadastro de veículos); fundo branco e uma faixa azul na parte superior da placa com largura de 3cm; bandeira do país na parte direita da faixa azul; dimensões da placa de 40cm x 13cm para automóveis em geral e 20cm x 17cm para motocicletas;

emblema oficial do bloco MERCOSUL/MERCOSUR impresso na parte esquerda da faixa azul.

Ainda, em termos de segurança, no intuito de dificultar ao máximo as falsificações das placas, combatendo a clonagem de veículos e diversos outros crimes relacionados a isso, elas devem conter: uma marca d'água (que dificulta adulterações); pintura personalizada dos alfanuméricos; fonte tipográfica para confecção FE Engschrift; e um *QRcode* (código bidimensional dinâmico), que armazena dados precisos sobre o automóvel e facilita a rastreabilidade do veículo se necessária. Conforme o *site* Gov.br, para acessar os dados do *QRcode* é necessário ter um cadastro no portal de serviços da Secretaria Nacional de Trânsito (SENATRAN). A partir da leitura do *QRcode* é possível ter acesso a dados como: fabricante da placa, estampador, marca/modelo do veículo, ano de fabricação, dados atuais do veículo e número de série da placa. Abaixo, segue o modelo atual da placa MERCOSUL no Brasil.

Figura 1: Placa MERCOSUL.



Fonte: UTSCH Brasil (2020).

Seguindo a mesma linha da antiga placa veicular, a nova placa também conta com diferentes cores para representar as diferentes categorias de veículos, porém, ao invés de diferenciar a cor do fundo da placa, as novas placas fazem a diferenciação através da cor dos caracteres (exceção aos veículos de coleção, como será visto a seguir), conforme segue o modelo abaixo:

Figura 2: Diferenciação de categoria de veículos por cores.



Fonte: UTSCH Brasil (2020).

Conforme a Resolução MERCOSUL n.º 33/2021, utiliza-se a cor preta para veículo particular, a cor vermelha para veículo comercial (veículos de aprendizagem, por exemplo), a cor azul para veículo oficial, a cor dourada para veículo diplomático, a cor verde para veículos em teste e a cor cinza para veículo de coleção. Em relação a esse último, veículo de coleção, foi publicada a Resolução CONTRAN n.º 957/2022 que altera o fundo da placa MERCOSUL, de fundo branco para fundo preto e a cor dos caracteres, que passam a ser na cor branca ao invés de cinza.

Vejamos na subseção a seguir a cronologia do processo de implementação da placa MERCOSUL.

3.2 CRONOLOGIA DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA PLACA MERCOSUL

Foram muitas as alterações e readequações realizadas desde a primeira resolução do CONTRAN sobre a placa MERCOSUL a fim de superar as dificuldades e coordenar a implementação da placa única do MERCOSUL no Brasil conforme a Resolução MERCOSUL n.º 33/2014. Para uma melhor compreensão, são aqui sistematizadas e apresentadas as principais etapas desse processo, em ordem cronológica, tendo por base as resoluções contidas no *site* do CONTRAN.

Em 8 de outubro de 2014 foi assinada, pelo Brasil e os demais Estados membros do MERCOSUL, a Resolução MERCOSUL n.º 33/2014, que determinava a substituição das placas de identificação dos veículos por um modelo padronizado para os Estados partes do MERCOSUL, sendo o início da obrigatoriedade do seu

uso marcado para 1º de janeiro de 2016. Logo depois, em 27 de novembro de 2014, foi constituída a primeira resolução do CONTRAN sobre o tema, foi a Resolução CONTRAN n.º 510/2014, a qual regulamentou as novas placas de identificação de acordo com os marcos estabelecidos na Resolução MERCOSUL n.º 33/2014 e considerava o mesmo prazo previsto do início da placa única do MERCOSUL, para 1º de janeiro de 2016.

Em 29 de abril de 2015, a Resolução CONTRAN n.º 527/2015 trouxe uma nova redação para o Art. 6º da Resolução CONTRAN n.º 510/2014, prorrogando o prazo do início do uso obrigatório da placa para 1º de janeiro de 2017. Na data de 27 de maio de 2016 foi publicada a Resolução CONTRAN n.º 590/2016; essa resolução determinava o prazo até 1º de janeiro de 2017 para veículos novos, transferidos de município ou propriedade, ou com necessidade de troca de placas e aponta prazo geral para todos os veículos em circulação até 31 de dezembro de 2020. No mesmo ano de 2016, em 8 de setembro de 2016, foi publicada a Resolução CONTRAN n.º 620/2016, que alterou os prazos da Resolução n.º 590/2016. Ela alterou o Art. 7º e apontou que o prazo de contagem deveria ser de um ano “a partir de ato do DENATRAN que ateste a implementação no Brasil do sistema de consultas e de intercâmbio de informações” para os veículos novos, transferidos de município ou propriedade, ou com necessidade de troca de placas, e de quatro anos para todos os veículos em circulação (RESOLUÇÃO CONTRAN N.º 620/2016).

Em 8 de março de 2018 o CONTRAN publicou a Resolução CONTRAN n.º 729/2018 e decidiu não mais vincular a mudança de placas ao atestado de implementação do sistema de consultas pelo DENATRAN, ao invés disso, estabeleceu o prazo limite de 1º de setembro de 2018 para os veículos a serem registrados, em processo de transferência de município ou de propriedade, ou quando houver a necessidade de substituição das placas e o restante da frota até 31 de dezembro de 2023. No mesmo mês, em 21 de março de 2018, o então Presidente do CONTRAN, Maurício José Alves Pereira, expediu a Deliberação n.º 169/2018 que suspendeu por sessenta dias a Resolução n.º 729/2018, para a conclusão de um grupo de trabalho específico criado para análise da Resolução n.º 729/2018. Em 11 de maio de 2018, o CONTRAN publicou a Resolução n.º 733/2018 que, entre outras coisas, incluiu regras de credenciamento das EPIVs. Essa

resolução revogou a Deliberação n.º 169/2018 e alterou a Resolução n.º 729/2018, dando novo prazo para a emissão das novas placas de veículos a serem registrados em processo de transferência de município ou de propriedade até o dia 1º de dezembro de 2018 e deixando de prever a troca das placas para o restante da frota em circulação. Em 24 de setembro de 2018 foi publicada a Resolução CONTRAN n.º 741/2018, que discorreu sobre o uso do *QRCode* no novo modelo da placa veicular e sobre a regra de transição das placas, de forma a permitir a conversão dos emplacamentos e a convivência entre ambos os modelos.

Mais para o final do ano de 2018, em 10 de outubro de 2018 uma liminar do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) suspendeu os efeitos das Resoluções CONTRAN n.º 729/2018 e CONTRAN n.º 733/2018. Na decisão, a desembargadora responsável argumentou que as referidas resoluções atribuem competência ao DENATRAN para fazer o credenciamento de empresas fabricantes e estampadoras de placas. Entretanto, segundo ela, a atribuição é de competência dos DETRANs de cada estado. Porém, ainda no mesmo mês, em 26 de outubro de 2018, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) suspendeu a liminar concedida pelo TRF1 até o trânsito em julgado da ação originária, retomando a validade das Resoluções CONTRAN n.º 729/2018 e CONTRAN n.º 733/2018.

Em 3 de dezembro de 2018 foi publicada a Resolução CONTRAN n.º 748/2018, a qual alterou a Resolução CONTRAN n.º 729/2018 e trouxe entre as principais alterações: a placa única do MERCOSUL pode ter redução de até 15% no seu tamanho original quando não couber no receptáculo do veículo; e estabeleceu novos prazos de implementação, de forma escalonada para os Estados brasileiros: 3 de dezembro de 2018 (RJ), 10 de dezembro de 2018 (AM, ES, GO, PE e RO), 17 de dezembro de 2018 (BA, RN e RS), 24 de dezembro de 2018 (AC, AL, MA, PR e PI) e 31 de dezembro de 2018 (AP, CE, DF, MT, MS, MG, PA, PB, RR, SC, SP, SE e TO), com possibilidade de novas prorrogações, caso comprovada a falta de integração entre o sistema do órgão ou entidade executivo de trânsito e o sistema nacional.

A última resolução do CONTRAN de 2018 sobre a placa MERCOSUL foi a Resolução CONTRAN n.º 770/2018, publicada em 28 de dezembro de 2018, que prorrogou o prazo dado aos órgãos e entidades de trânsito até 30 de junho de 2019 para implementar a placa MERCOSUL para os veículos a serem registrados, em

processo de transferência de município ou de propriedade, ou quando houver a necessidade de substituição da placa.

Em 28 de junho de 2019 foi publicada a Resolução CONTRAN n.º 780/2019, que estendeu o prazo de implementação da placa MERCOSUL até 31 de janeiro de 2020 para todos os órgãos executivos estaduais de trânsito (DETRANs). Essa resolução trouxe um texto claro sobre as exigências de uso do novo modelo e destacou: a exigência da nova placa é, em regra, para os veículos novos, a serem emplacados pela primeira vez, sendo que, para os veículos em circulação, a substituição da placa do modelo anterior pelo modelo MERCOSUL somente será exigida nos seguintes casos: I - substituição de qualquer das placas em decorrência de mudança de categoria do veículo ou furto, extravio, roubo ou dano da referida placa; II - mudança de município ou de Unidade Federativa; ou III - em que haja necessidade de instalação da segunda placa traseira de que trata o Art. 4º da Resolução CONTRAN n.º 780/2019. Fora estas situações, o proprietário que desejar pode solicitar a troca da placa de seu veículo. A resolução traz também mudanças em detalhes técnicos das placas no que se refere à retirada de detalhes retrorrefletivos dos caracteres e das ondas sinusoidais, considerados itens de segurança.

Mais recentemente, em 22 de dezembro de 2021 foi publicada a Resolução CONTRAN n.º 887/2021, que acrescenta à Resolução CONTRAN n.º 780/2019 o Anexo I com várias especificidades das características físicas da Placa MERCOSUL. E, em 24 de junho de 2022 o CONTRAN publicou a última resolução sobre o tema da nova placa veicular do MERCOSUL, a Resolução CONTRAN n.º 969/2022, em vigor desde 1º de julho de 2022; esta Resolução apresenta de maneira detalhada os procedimentos a serem realizados pelo proprietário quando ocorrer a clonagem de placa do veículo.

Como visto acima, o processo para a internalização da Resolução MERCOSUL n.º 33/2014 sofreu várias alterações durante os últimos anos. O prazo de implementação do novo modelo da placa pelos órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, que foi prorrogado por diversas vezes, encerrou-se em 31 de janeiro de 2020.

Ainda assim, apesar das várias prorrogações ocorridas, cinco estados do Brasil não conseguiram cumprir o prazo e solicitaram que o prazo fosse estendido

mais uma vez, o que ocorreu de forma pontual (e sem publicação de nova resolução), concedendo dilação até 17 de fevereiro de 2020, especificamente para as Unidades Federativas que se manifestaram neste sentido (Alagoas, Mato Grosso, Minas Gerais, Sergipe e Tocantins). Isso inclusive já constava em uma resolução do CONTRAN, a Resolução CONTRAN n.º 780/2019, que previa em seu Artigo 26: “Na implantação do novo sistema de placa de identificação veicular (PIV), eventuais aspectos regionais serão, a pedido dos DETRANs, avaliados pelo DENATRAN”.

Vejamos a seguir o processo de emplacamento, tal como se desenvolve no país.

3.3 PROCESSO DE EMPLACAMENTO NO BRASIL

Conforme consta no *site* do DETRAN/RS, as placas de identificação de veículos no Brasil são emitidas pelos DETRANs de cada estado e do Distrito Federal, seguindo um sistema de dados comum a todo o país. Os dados são lançados e armazenados no RENAVAL, que tem como principal finalidade o registro de todos os veículos do país, efetuados pelas unidades do DETRAN de cada estado e centralizados pela unidade central, o DENATRAN. O RENAVAL é um sistema desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), uma empresa pública prestadora de serviços de tecnologia da informação.

O processo de emplacamento começa com o pagamento das taxas devidas ao DETRAN do estado onde o proprietário vai realizar o emplacamento. Após isso, deve ser realizada a vistoria em um Centro de Registro de Veículos Automotores (CRVA). O CRVA é um ente credenciado ao DETRAN, que tem como função realizar todos os serviços referentes ao veículo. Depois da vistoria, se o veículo estiver com todos os equipamentos obrigatórios em condições e todos os documentos corretos, deve ser providenciada a fabricação da placa MERCOSUL. O CRVA fornece uma autorização que o requerente apresenta na EPIV, ente credenciado ao DETRAN, e assim consegue mandar fazer a placa após pagamento de taxa (a taxa das empresas estampadoras não tem gerência do DETRAN e pode variar conforme a localidade).

A placa que está previamente disponível na EPIV é uma placa virgem (vide anexo A), que é proveniente de uma fábrica de placas, as Fabricantes de Placas de

Identificação Veicular (FPIV), também credenciada ao DETRAN. Mediante a autorização do CRVA, a EPIV vai realizar, via RENAVAM, a baixa dos dados que serão impressos e estampados na placa MERCOSUL, e após isso será anexada ao veículo. Conforme informou o entrevistado responsável pela EPIV Star Placas, do município de Porto Alegre, a função de colocar a placa no veículo pertencia ao CRVA, mas com o advento da placa MERCOSUL houve a extinção do lacre existente no modelo da antiga placa e assim não há mais a necessidade de autenticar o número do lacre. Diante disso, a função de anexar a placa ficou com a própria EPIV, resultando em uma simplificação do processo; com o modelo antigo de placa o requerente precisava voltar ao CRVA para anexar a placa depois de comprá-la na EPIV.

Apresentada a forma como ocorre o processo de emplacamento atualmente, as características da nova placa veicular, a justificativa da sua criação e o processo cronológico da implementação da placa MERCOSUL no Brasil, esse capítulo elucidou os principais aspectos relacionados com essa recente medida regional, esclarecendo o processo de implementação como um todo e, sendo importante, também, para o entendimento do próximo capítulo.

4 A IMPLEMENTAÇÃO DA PLACA MERCOSUL

A implementação da placa MERCOSUL no Brasil pode ser considerada como um reflexo da sua própria capacidade institucional em implementá-la; o processo pelo qual essa medida regional passou para ser executada em território nacional deu-se em consonância com as condições de operacionalidade dispendidas pelas instituições do Estado brasileiro.

No intuito de esclarecer o processo de implementação da placa MERCOSUL como um todo, complementando ao Capítulo 3, esse capítulo busca mensurar a capacidade institucional do Brasil diante da política regional em estudo. Para tanto, assim como em Granato (2018)⁴, faz-se uso da metodologia apresentada no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), referente à mensuração da capacidade por resultados (PNUD, 2010). Além disso, busca-se trazer informações relacionadas ao panorama atual dos delitos transfronteiriços, clonagem e falsificação de placas e sobre a integração dos sistemas entre os países do bloco, ou seja, as metas estabelecidas na Resolução MERCOSUL n.º 33/2014 que instituiu a nova placa veicular.

4.1 MENSURAÇÃO DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL BRASILEIRA NA IMPLEMENTAÇÃO DA PLACA ÚNICA

A partir das observações de Granato (2018; 2019), que apontam que a incorporação de uma política regional está relacionada à qualidade da gestão dos recursos materiais, humanos, financeiros, dentre outros, e da efetividade da sua ação, ou seja, dos benefícios gerados às populações dos países membros, busca-se verificar a capacidade do Brasil em implementar a política regional da placa MERCOSUL, instituída pela Resolução MERCOSUL n.º 33/2014.

Conforme a pesquisa apresentada pelo PNUD (2010), a mensuração da capacidade se faz através do desempenho, que por sua vez, é expresso através da eficácia e eficiência das instituições envolvidas nos processos de gestão de política

⁴Cabe esclarecer que tal pesquisa tinha como objetivo analisar a capacidade do Estado brasileiro na implementação de uma outra política pública do Mercosul, a saber, a previdenciária.

pública⁵. Conforme o estudo, o desempenho “é a combinação da eficácia e da eficiência com as quais uma instituição busca seu propósito” (PNUD, 2010, pg. 10, tradução própria). Granato (2018) explica que:

A eficácia é expressa pelo grau de cumprimento ou alcance dos objetivos ou metas (refere-se aos resultados, independentemente dos custos implicados), enquanto a eficiência acentua a relação entre logros e recursos necessários, possuindo seu foco nos custos envolvidos (GRANATO, 2018, pg. 158).

Assim, para a análise do desempenho da capacidade institucional do Estado brasileiro na implementação da placa MERCOSUL, aplica-se a noção de eficácia. Para tanto, toma-se como indicador de eficácia a quantidade de veículos automotores com a placa MERCOSUL.

Conforme dados do Ministério da Infraestrutura, obtidos através da Lei de acesso à informação, até julho de 2022 um total de 1.960.014 veículos novos já foram emplacados com a placa MERCOSUL no Brasil (OUVIDORIA GERAL DO MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA, 2022), sendo o total da frota nacional de 113.406.884 para o mesmo período, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Salienta-se que esses dados, de âmbito nacional, referem-se apenas aos veículos novos, sem considerar as transferências de veículos e demais situações que exigem uma nova placa. Para fins de comparação, conforme dados fornecidos pelo DETRAN do Rio Grande do Sul, dados estes que contemplam as transferências e demais casos além dos veículos novos, o número de veículos automotores com a nova placa MERCOSUL representam 39,1% do total da frota gaúcha, o que corresponde a 2.920.409 veículos (DETRAN/RS, janeiro de 2023).

O segundo indicador relacionado pela pesquisa do PNUD (2010) que completa essa análise é o da eficiência. A eficiência ocorre quando o melhor resultado possível é atingido utilizando-se o mínimo necessário de recursos, como por exemplo, recursos financeiros, humanos, tempo, etc. Conforme Granato (2018, pg. 158) apontou, “a eficiência acentua a relação entre logros e recursos

⁵Para além da eficácia e da eficiência, há ainda a efetividade que é a dimensão do desempenho que representa a relação entre os resultados alcançados e as transformações ocorridas. Neste estudo focar-se-á nos primeiros dois indicadores. A questão dos impactos da política em questão, principalmente no relativo ao campo das políticas públicas de trânsito no Brasil, poderá ser abordado em trabalhos futuros.

necessários, possuindo seu foco nos custos envolvidos”. Assim, neste estudo, serão considerados como indicadores de eficiência os recursos humanos, recursos financeiros e de tempo envolvidos na implementação da placa MERCOSUL no país.

Em relação aos recursos humanos, conforme entrevista com o servidor do DETRAN/RS, não houve nenhum servidor deslocado de sua função original ou contratação de prestador de serviços de fora da autarquia para operacionalizar a mudança no sistema. Segundo o entrevistado, foi um processo simples para a alteração no sistema interno, realizado dentro de um setor da autarquia, a Divisão de Veículos do DETRAN/RS, não sendo necessárias mudanças na infraestrutura, apenas uma atualização no sistema. Observa-se que mesmo sendo um órgão estadual, as informações obtidas no DETRAN/RS servem de base para considerar que não houve necessidade de repasse da União para os estados a fim de realizar a capacitação de pessoal; os órgãos estaduais utilizaram-se da própria mão-de-obra para atualizar o sistema. Em relação ao tempo demandado para realizar essa mudança foi constatado que apesar de não ter havido nenhum tipo de contagem ou estimativa de tempo investido na adaptação ao novo sistema, considera-se este como ínfimo.

Diante da mudança de uma placa antiga para um novo padrão de placa veicular, fica o questionamento de quais custos financeiros foram envolvidos nessa mudança. Por se tratar de uma política pública, faz-se importante verificar junto aos órgãos responsáveis se houve de fato algum custo. Ainda, como forma de complementar a pesquisa, mesmo não se relacionando à capacidade institucional do Estado, faz-se importante averiguar os recursos envolvidos junto às entidades credenciadas pertinentes ao processo de substituição da placa veicular.

Através da plataforma de Lei de acesso à informação, foi questionado ao Ministério da Infraestrutura “se houve algum recurso financeiro público envolvido para implementar a placa MERCOSUL no Brasil”. Como resposta, foi esclarecido que: “as mudanças ocorridas são atualizações evolutivas, periódicas, não havendo nenhum custo extra para implementação da placa MERCOSUL.” (OUVIDORIA GERAL DO MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA, 2022). Entende-se assim que as demandas oriundas da placa MERCOSUL foram absorvidas pelo Ministério da Infraestrutura, que adaptaram seus recursos financeiros para tal fim.

Buscou-se saber também se houve algum custo financeiro nas entidades credenciadas, aquelas que estão “na ponta” do processo. Fazem parte diretamente do processo de emplacamento os CRVAs, as FPIVs e as EPIVs. Conforme a entrevista realizada com o responsável do CRVA do bairro Sarandi de Porto Alegre, constatou-se que não houve nenhum custo financeiro para o CRVA decorrente da mudança para a placa MERCOSUL. Por outro lado, em entrevista realizada com o responsável pela EPIV Star Placas da cidade de Porto Alegre, este afirmou ter tido custo e prejuízo com a mudança.

Conforme o entrevistado, o custo ocorreu em função da compra de uma matriz nova, a chamada máquina de prensa (vide anexo A), necessária para a produção do novo modelo de placa. Já o prejuízo, deu-se em função da compra de uma máquina de estampagem para o brasão dos municípios e as bandeiras dos estados, que pouco tempo depois, após a Resolução CONTRAN n.º 748/2018 que extinguiu a estampagem desses emblemas, foi inutilizada.

Por conta do cenário de mudanças, o entrevistado explicou que nos primeiros meses que o novo modelo de placa começou a ser produzido no Rio Grande do Sul, o valor final ao consumidor sofreu alterações, ficando mais caro. Isso ocorreu devido ao investimento em maquinário realizado pelas próprias EPIVs e do repasse do aumento no valor da placa advindo das fábricas de placas, as FPIVs. No entanto, ao longo do tempo o preço foi voltando ao patamar que estava antes do surgimento da placa MERCOSUL. Vale ressaltar ainda, que a partir da mudança para a placa MERCOSUL, os DETRANs de cada estado não têm mais gerência sobre o valor da placa, sendo o preço determinado pelo próprio mercado de atuação, conforme Resolução CONTRAN n.º 729/2018, o que explica possíveis variações de preço entre os estados brasileiros.

Diante da presente análise, considerando os fatores de eficácia e eficiência para detectar o desempenho da ação, sendo o indicador de eficácia representado pelo quantitativo das novas placas em vigor, e o indicador de eficiência atrelado aos recursos humanos, recursos financeiros e o fator tempo detectados por essa pesquisa, busca-se averiguar a capacidade do Estado brasileiro na implementação da norma mercosulina da placa MERCOSUL. Para tanto, faz-se importante pontuar que o Brasil é um país de tamanho continental, com território extenso e uma grande

diversidade econômica, o que torna muito mais desafiador colocar em prática uma política pública dessa magnitude.

Outro ponto importante a considerar, deve-se à mudança feita ao longo do percurso da implementação da nova placa veicular. No princípio, considerava-se que todos os veículos automotores pertencentes ao bloco iriam, na linha do tempo, substituir a antiga placa pela placa MERCOSUL. No entanto, como foi visto no item 3.2, a Resolução CONTRAN n.º 733/2018 eliminou a obrigatoriedade da mudança de placa da frota total, limitando a nova placa MERCOSUL para veículos novos, em processo de transferência de município ou propriedade ou quando houver a necessidade de substituição da placa. Dessa forma, a política regional em questão apresenta um limite de atingimento do objetivo no curto e médio prazo, pois a substituição de toda a frota nacional é algo que só tem previsão de acontecer no longo prazo.

Assim, feitas as devidas ponderações, diante de uma política regional que entrou em vigor no início desta década (considerando o último prazo do CONTRAN para a entrada em vigência definitiva), pode-se constatar, de forma geral, a capacidade do Estado brasileiro na implementação da norma mercosulina da placa MERCOSUL.

Vejamos, por fim, na subseção a seguir os desafios que se colocam à política em questão hoje.

4.2 PANORAMA ATUAL: MUDANÇAS E DESAFIOS FUTUROS

Atualmente a placa MERCOSUL é realidade em todo o território nacional para àquelas situações que exigem o seu uso. Diante disso, faz-se interessante observar em que nível os objetivos contidos na Resolução MERCOSUL n.º 33/2014 foram atendidos.

Um dos principais pontos do advento da placa MERCOSUL relaciona-se à integração de um sistema de consulta de dados para todos os países do bloco. Através desse sistema, os dados dos veículos emplacados com o novo modelo de placa poderiam ser consultados em qualquer um dos países, e assim, informações

quanto às multas pendentes, clonagem de placa, crimes de trânsito, delitos transfronteiriços, entre outros, poderiam ser mais facilmente identificadas.

No entanto, verificou-se que a integração dos sistemas ainda não é uma realidade. Através do mecanismo da Lei de acesso à informação, foi questionado ao Ministério da Infraestrutura se: “o sistema de integração de dados da placa MERCOSUL está funcionando?”. Em resposta, a ouvidoria do órgão esclareceu que “até o momento houve unificação dos padrões das placas de identificação veicular, entretanto a integração dos sistemas ainda depende de acordos entre os países do MERCOSUL” (OUVIDORIA GERAL DO MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA, 2022). Com isso, verifica-se que uma das questões principais da adoção de uma placa única para os países do bloco MERCOSUL ainda não teve sua meta concretizada por completo.

Em relação ao maior controle de multas e delitos transfronteiriços, o servidor do DETRAN/RS entrevistado, esclareceu que não há relação direta entre a nova placa MERCOSUL e o quantitativo de multas de trânsito aplicadas em placas estrangeiras, pelo menos não enquanto o sistema não for interligado. Conforme o entrevistado, “a placa de modelo novo não alterou o número de multas por si só”. Assim como respondido pelo Ministério da Infraestrutura, através da Lei de acesso à informação, quando questionado se “as multas aplicadas em placas estrangeiras vão para um sistema integrado?”, que em resposta esclareceu que:

Quanto às infrações cometidas, fica sobre responsabilidade dos órgãos de fronteira (Polícia Rodoviária Federal), tendo em vista que as infrações são registradas no sistema de Registro Nacional de Infrações de Trânsito (RENAINF) e os veículos só serão liberados após a quitação das mesmas (OUVIDORIA GERAL DO MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA, 2022).

Conclui-se com essa resposta que não foi pelo advento do novo modelo de placa veicular que ocorreu alguma alteração no sistema de multas em placas estrangeiras quando em território nacional, pois as multas sempre existiram para os estrangeiros, o que mudaria seria que os dados ficariam disponíveis no sistema integrado para ser acessado em qualquer um dos países do bloco, porém como foi

visto, o sistema ainda não está integrado, as multas permanecem ainda só no RENAINF, sistema exclusivo brasileiro.

Em relação ao combate contra os crimes de clonagem e falsificação de placas, outro ponto destacado da Resolução MERCOSUL n.º 33/2014, a ouvidoria do Ministério da Infraestrutura esclareceu que “ainda não existem estudos que venham a comprovar o aumento ou redução dos crimes em questão” (OUVIDORIA GERAL DO MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA, 2022). No entanto, a ouvidoria do Ministério da Infraestrutura afirma que:

Tendo em vista os itens de segurança existentes na nova PIV, pode-se considerá-la mais segura pelo fato de existir o controle do veículo que portará determinada placa, do material e da confecção da PIV. Mesmo não existindo o lacre físico que existia nas placas anteriores, existe um lacre virtual que pode ser confirmado no *QRCode*, além de outros dispositivos de segurança, tais como: controle do fabricante dos materiais e dos estampadores, controle da data de fabricação e estampagem (OUVIDORIA GERAL DO MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA, 2022).

Diante das informações relacionadas acima, nota-se que o atingimento dos objetivos da placa MERCOSUL no que concerne o sistema de integração dos dados, delitos transfronteiriços, falsificação e clonagem, ainda está em processo de melhoramento. Para tal, é de suma importância que o Estado mantenha-se comprometido não apenas com suas ações para o melhor controle dentro do território nacional, mas também com as relações junto aos demais países do bloco. O sistema integrado de dados que visa melhorar todos os demais quesitos elencados na Resolução MERCOSUL n.º 33/2014 só é possível com o compromisso permanente entre todos os países do bloco no avanço da integração regional, que no caso da política regional específica da placa MERCOSUL pode ser entendido pelo compartilhamento de informações sobre veículos e condutores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos mais de trinta anos de bloco regional, o MERCOSUL consolidou uma agenda de integração de cunho multidimensional que vem avançando na consecução das diversas metas do bloco, as quais já superaram os restritos objetivos econômico-comerciais do Tratado de Assunção, assinado em março de 1991. Sendo um dos principais expoentes da política externa brasileira no que se refere à integração regional e inserção internacional, o MERCOSUL passou por diferentes fases ao longo de sua existência, e em consonância com uma fase direcionada ao âmbito social, criou a medida regional da placa MERCOSUL, objeto estudado nesse trabalho.

A placa MERCOSUL foi resultado de um acordo entre os países do bloco em questão que, a fim de avançar no processo de integração regional e combater os delitos transfronteiriços, decidiram instituir uma placa única veicular para todos os veículos automotores radicados nos seus Estados partes. No Brasil, a implementação da norma mercosulina ocorreu através do órgão normativo de trânsito, o CONTRAN, que foi responsável por normatizar dentro do território nacional todas as especificidades, bem como todas as regras e os prazos da nova placa veicular. Após inúmeras publicações de resoluções relativas ao tema, foi estabelecido que em 31 de janeiro de 2020 todos os estados brasileiros deveriam estar com o novo sistema em vigor de forma definitiva.

A análise feita sob o enfoque do PNUD permitiu mensurar, considerando as particularidades do processo, a capacidade institucional do Estado brasileiro na implementação da política regional da placa MERCOSUL. Conforme os dados analisados no Capítulo 4, faz-se possível constatar que as instituições brasileiras envolvidas no processo atuaram com eficácia e eficiência na implementação da nova placa.

Ainda que este trabalho tenha apresentado uma política regional específica, dentre as tantas emanadas pelo MERCOSUL, foi possível constatar a grande complexidade envolvida em processos de implementação de uma política regional dentro do âmbito nacional de um Estado Parte, assim como a relevância das administrações públicas nos referidos processos. Para que a política regional seja implementada com êxito nos países membros do bloco, faz-se imprescindível que os

países busquem o aprofundamento de suas relações, pois são elas que definem o sucesso ou fracasso das políticas regionais e em última instância, do próprio bloco de integração regional.

O tema deste trabalho não é considerado como esgotado, uma vez que é um assunto recente e as mudanças relativas à placa MERCOSUL ainda estão em andamento; sendo assim, considera-se importante uma nova análise dentro de alguns anos sobre o desafio do compartilhamento de informações entre os países do bloco e os impactos em relação aos delitos transfronteiriços. Retomando a justificativa desse trabalho, acredita-se que uma análise como a realizada nesse estudo possa influenciar novas pesquisas, com ênfase em outras medidas regionais do bloco MERCOSUL, e assim, contribuir com o aprofundamento de estudos sobre a integração regional com ênfase no papel desempenhado pelas administrações públicas dos Estados partes.

REFERÊNCIAS

- BALASSA, B. **Teoria da integração econômica**. Lisboa, 1973.
- BARBIERO, Alan; CHALOULT, Yves. **O Mercosul e a nova ordem econômica internacional**. Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional, v. 44 n.1, p. 22-42, 2001.
- BARRETO, Eduardo Henrique. **PATENTE MERCOSUL: origem e inserção no processo de integração regional**. Ensaios de Geografia, 7(14), 37-51. 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.22409/eg.v7i14.48177>>. Acesso em: 16 jul. 2022.
- BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Conselho Nacional de trânsito. Resoluções do CONTRAN. Acesso em: 15 jul. 2022.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 4º. Parágrafo único. Brasília, DF.
- BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Estatísticas – frota de veículos. Acesso em: 14 set. 2022.
- BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Ouvidoria Geral do Ministério da Infraestrutura. Acesso em: 28 nov. 2022.
- CASTELLI, Thais. **Os estados soberanos e a realidade da integração regional informal: o papel das multinacionais como agentes do processo de regionalização – O caso Brasil/ Paraguai**. PUC/SP, 2016. Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina.
- FILHO, José Soares. **MERCOSUL: surgimento, estrutura, direitos sociais, relação com a Unasul, perspectivas de sua evolução**. Revista CEJ, Brasília, Ano XIII, n. 46, p. 21-38, jul./set. 2009.
- GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2022.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo, 2008. Atlas, 6º edição.
- GRANATO, Leonardo. **Capacidades estatais para a integração regional: um estudo sobre o Brasil e o acordo multilateral de seguridade social do Mercosul**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 15, n. 1, p. 250-262, 2019. Taubaté, SP, Brasil.
- GRANATO, Leonardo. **Os trinta anos do Mercosul: apontamentos para um balanço**. 2021. Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, vol.10, n.19, p.9-29. Acesso em: 15 abr. 2022.

GRANATO, Leonardo. **Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul**. Curitiba: Appris, 2015.

GRANATO, Leonardo. **O Mercosul e seus resultados: uma discussão a partir da perspectiva das capacidades estatais com foco na Seguridade Social**. Revista de Estudos Internacionais, vol. 9, n. 10, pp. 151-163, 2018.

GODOY, Arilda S. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais**. Revista de administração de empresas, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

GOMIDE, A. **Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (Des) vantagens comparativas no Brasil**. In: GOMIDE, A.; BOSCHI, R. R. (Orgs.). Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 15-50.

HOFFMAN, Andrea; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. **Indicadores e análise multidimensional da integração no Cone Sul**. Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional. v. 51, n. 2, p. 98-116, jul./dez. 2008.

JÚNIOR, Alberto do Amaral. **Mercosul: características e perspectivas**. Brasília a. 37 n. 146 abr./jun. 2000. Revista de Informação Legislativa. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/599/r146-22.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 21 ago. 2022.

MALLMANN, Maria Izabel; MARQUES, Teresa Cristina Schneider. **Leituras do Mercosul: Diferentes percepções acerca do bloco**. SÉCULO XXI, Porto Alegre, V. 4, Nº2, Jul-Dez 2013. Acesso em: 19 ago. 2022.

MANN, Michael. **The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results**. European Journal of Sociology, v. 25, n. 2, pg. 185-213, 1984.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo, 2003. Atlas, 5ª edição.

MERCOSUL. GMC Nº 33/14. 08 de outubro de 2014. **Patente e sistema de consultas sobre veículos MERCOSUL**. Buenos Aires.

MERCOSUL. CMC Nº 64/10. 16 de novembro de 2010. **Estatuto Cidadania MERCOSUL**. Plano de Ação. Foz do Iguaçu.

MERCOSUL. **Protocolo De Ouro Preto**. Ouro Preto, Brasil. 1994.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. Assunção, Paraguai. 1991.

MOREIRA, Cássio Silva. **A integração regional como resposta ao processo de globalização**. Gestão Contemporânea, Porto Alegre, ano 7, n. 7, p. 215-243, jan./jun. 2010. Acesso em: 20 jan. 2023.

NASCIMENTO, Claudia Lyra. **O dilema da incorporação das normas do Mercosul no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília, 2006. Disponível em:

<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/93272/Nascimento%20Cl%C3%A1udia.pdf?sequence=5>>. Acesso em: 30 jul. 2022.

ONU. Organização das Nações Unidas. Acesso em: 18 ago. 2022.

O TEMPO. Da redação, artigo publicado em 2018. Disponível em:

<<https://www.otempo.com.br/super-noticia/opiniao/batedebate/nova-placa-comeca-a-valer-1.2029857>>. Acesso em: 30 jul. 2022.

OSZLAK, Oscar. **Estados capaces: un desafío de la integración**. In: BLEJMAR, B. (Comp.) Liderazgo y Desarrollo Sustentable. Ediciones Manantial, Buenos Aires. 2003. Disponível em:

<<http://oscaroszlak.org.ar/gallery/estados%20capaces.%20un%20desafio%20de%20la%20integraci%C3%B3n.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2022.

PARAGUAY. Corte Suprema de Justiça. Aprueban implementación de Patente del Mercosur, 2019. Disponível em: <<https://www.pj.gov.py/notas/16218-aprueban-implementacion-de-patente-del-mercosur>>. Acesso em: 10 jan. 2023.

PNUD, 2010. **Medición de la capacidad**, publicado em:

<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/Clim ate%20Change/Capacity%20Development/015_Measuring%20Capacity_Spanish.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN/RS.

Disponível em: <www.detrans.rs.gov.br>. Acesso em: 21 ago. 2022.

SOUZA, Celina. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença**. 2016. Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_capacidades.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2022.

SOUZA, Celina. **Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas**. Revista de administração pública. Rio de Janeiro, 2017.

TV BRASIL. Veículos brasileiros terão placas unificadas do Mercosul em 2016,

2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=L7fizlCqLt8>>.

Acesso em: 27 jul. 2022.

UTSCH BRASIL. **Nova placa de identificação veicular**. Disponível em:

<<https://utschbrasil.com/>>. Acesso em: 27 jul. 2022.

VENTURA, Deisy. ONUKI, Janina. MEDEIROS, Marcelo et alli. **Internalização das normas do MERCOSUL**. Série Pensando o Direito, vol. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3.ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.

ZEN, Cláudia Roberta Benvenuto. **A evolução do Mercosul e União Europeia segundo as fases de integração**. Universidade do Vale do Itajaí. 2008. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosGraduacao/Attachments/617/claudia_zen.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2022.

ANEXO A – FOTOGRAFIAS DA MÁQUINA DE PRENSA, MÁQUINA DE ESTAPAGEM E PLACA VIRGEM.

Fotografia 1: Máquina de prensa.



Fonte: autoria própria (2022).

Fotografia 2: Máquina de estampagem.



Fonte: autoria própria (2022).

Fotografia 3: Placa virgem.



Fonte: autoria própria (2022).

