COLEÇÃO
COMUNICAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

# POLÍTICAS DE SEGURANÇA E DEFESA NAS FRONTEIRAS INTERNACIONAIS DO BRASIL

FLÁVIA CAROLINA DE RESENDE FAGUNDES

EDITORA UFRR

# POLÍTICAS DE SEGURANÇA E DEFESA NAS FRONTEIRAS INTERNACIONAIS DO BRASIL

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA – UFRR

Reitor:
Jefferson Fernandes do Nascimento

Vice-Reitor:
Américo Alves de Lyra Júnior

Pró-Reitora de Ensino e Graduação:
Lucianne Braga Oliveira Vilarinho

EDITORA DA UFRR

Diretor da EDUFRR:
Cezário Paulino Bezerra de Queiroz

CONSELHO EDITORIAL

Alexander Sibajev
Edlauva Oliveira dos Santos
Cássio Sanguini Sérgio
Guido Nunes Lopes
Gustavo Vargas Cohen
Lourival Novais Neto
Luís Felipe Paes de Almeida
Marisa Barbosa Araújo Luna
Rileuda de Sena Rebouças
Silvana Túlio Fortes
Teresa Cristina Evangelista dos Anjos
Wagner da Silva Dias

Editora da Universidade Federal de Roraima
Campus do Paricarana – Av . Cap . Ene Garcez, 2413, Aeroporto - CEP .: 69.304-000. Boa Vista - RR - Brasil
Fone:+55.95.3621-3111 e-mail: editoraufrr@gmail.com

A Editora da UFRR é filiada à:

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EDITORAS UNIVERSITÁRIAS

Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA - UFRR




Volume 48

# POLÍTICAS DE SEGURANÇA E DEFESA NAS FRONTEIRAS INTERNACIONAIS DO BRASIL

**FLÁVIA CAROLINA DE RESENDE FAGUNDES**




BOA VISTA/RR
2019

Editora da Universidade Federal de Roraima

Todos os direitos reservados.
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.




## EXPEDIENTE

Revisão
Elói Martins Senhoras

Capa
Berto Batalha Machado Carvalho
Elói Martins Senhoras

Projeto Gráfico e Diagramação
Berto Batalha Machado Carvalho
Cândida Alzira B. M. Senhoras

Organizadores da Coleção
Elói Martins Senhoras
Maurício Zouein

Conselho Editorial
Charles Pennaforte
Claudete de Castro Silva Vitte
Elói Martins Senhoras
Maurício Elias Zouein
Sandra Gomes
Sônia Costa Padilha

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

F 156p FAGUNDES, Flávia Carolina de Resende.

Políticas de Segurança e Defesa nas Fronteiras Internacionais do Brasil. Boa Vista: Editora da UFRR, 2019, 247 p.

Coleção: Comunicação e Políticas Públicas, v. 48. Elói Martins Senhoras, Maurício Elias Zouein (organizadores).

ISBN: 978-85-8288-211-5

1- Defesa Nacional. 2 - Fronteira. 3 - Política Fronteiriça. 4 - Segurança Internacional.
I - Título. II - Fagundes, Flávia Carolina de Resende. III - Série

CDU – 327(81)

FICHA CATALOGRÁFICA: BIBLIOTECA CENTRAL DA UFRR

A exatidão das informações, conceitos e opiniões são de exclusiva responsabilidade do autor.

## EDITORIAL

O Núcleo de Pesquisa Semiótica da Amazônia (NUPS), da Universidade Federal de Roraima (UFRR), criou a "Coleção Comunicação & Políticas Públicas" com o objetivo de divulgar livros de caráter didático produzidos por pesquisadores da comunidade científica que tenham contribuições nas amplas áreas da comunicação social e das políticas públicas.

O selo "Coleção Comunicação & Políticas Públicas" é voltado para o fomento da produção de trabalhos intelectuais que tenham qualidade e relevância científica e didática para atender aos interesses de ensino, pesquisa e extensão da comunidade acadêmica e da sociedade como um todo.

As publicações incluídas na coleção têm o intuito de trazerem contribuições para o avanço da reflexão e da *praxis*, seja na comunicação social, seja nas políticas públicas, e para a consolidação de uma comunidade científica comprometida com a pluralidade do pensamento e com uma crescente institucionalização dos debates nestas áreas.

Concebida para oferecer um material sem custos aos universitários e ao público interessado, a coleção é editada nos formatos impresso e de livros eletrônicos a fim de propiciar a democratização do conhecimento sobre as relações internacionais *lato sensu* por meio do livre acesso e divulgação das obras.

*Elói Martins Senhoras, Maurício Elias Zouein*
(Organizadores da Coleção Comunicação & Políticas Públicas)

*Gostaria de agradecer à Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e ao Ministério da Defesa pelo financiamento desta pesquisa, bem como ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, onde a desenvolvi durante o Doutorado.*

**Flávia Carolina de Resende Fagundes**

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO | 13

CAPÍTULO 1 | Entendendo o tratamento das fronteiras brasileiras 31

CAPÍTULO 2 | As políticas de Segurança e Defesa para as fronteiras 93

CAPÍTULO 3 | Operacionalização das políticas de Segurança e Defesa na faixa de fronteira 171

CONSIDERAÇÕES FINAIS | 223

BIBLIOGRAFIA | 235

SOBRE A AUTORA | 263

*À minha mãe por ser meu porto seguro em todos os momentos. Ao meu pai pelo apoio incondicional.*

**Flávia Carolina de Resende Fagundes**

# APRESENTAÇÃO

# APRESENTAÇÃO

A discussão sobre as fronteiras internacionais, atualmente, aparece como um imperativo tanto na perspectiva acadêmica, quanto política, haja vista que vivemos em uma época em que se fala no retorno da Geopolítica e a pós-globalização[1]. Com efeito, a ascensão da administração Donald Trump nos Estados Unidos, a crise humanitária nas fronteiras externas da Europa, bem como processos desintegradores, como o *Brexit*[2], trouxeram a questão das fronteiras para o centro do debate político. Nesse sentido, o estudo acerca do entendimento das fronteiras internacionais e como estas se materializam na atualidade torna-se fundamental para compreender nossa realidade. Portanto, este livro busca entender como essas dinâmicas se manifestam no caso brasileiro no século XXI, assim como compreender as políticas originadas por tal processo.

Com efeito, as fronteiras constituem um objeto de pesquisa extensivamente pesquisado em vários momentos históricos, sobre diferentes enfoques e sentidos. No atual momento histórico ganha diferentes nuances em uma época de globalização e fragmentação. Dessa maneira, observa-se que as fronteiras constituem um importante *lócus* das mudanças que ocorrem na vida nacional e na economia política internacional (WILSON; DONNAN, 2012). Dessa maneira, é na zona fronteiriça onde ficam mais evidentes as relações entre Estado, território e poder.

Nota-se que o conceito de fronteira não é estático, transformando-se de acordo com as mudanças sociais. Portanto, a ideia de fronteira e o

[1] Com o avanço dos nacionalismos, medidas protetivas, crise dos processos de integração, bem como o enfraquecimento das negociações multilaterais, criou-se a ideia que estaríamos entrando em uma da pós-globalização. Contudo, tal ideia merece uma reflexão profunda, o que não faremos neste livro, no entanto, é importante notar o cenário de incerteza no sistema internacional.

[2] Brexit foi o nome cunhado a saída do Reino Unido da União Europeia (da junção das palavras na língua inglesa de *Britain* e *exit*). O Brexit evidenciou a crise da integração europeia, bem como a descrença de setores da população da integração e na globalização. Assim, pudemos ver o crescimento do nacionalismo em significativos setores da população.

impacto que esta causa na vida das populações passa pela constante revisão nos meios acadêmicos e políticos. Os primeiros estudos acerca das fronteiras tentaram criar entendimentos universais sobre as fronteiras internacionais (ANCEL, 1938; GUICHONNET; RAFFESTIN, 1974; MARTINEZ, 1994), versando sobre as características destes espaços, como por exemplo, a classificação como fronteira morta e natural.

Já no início dos anos 2000, o foco das discussões passou a ser os processos de abertura e fechamento das fronteiras (*debordering* e *rebordering*) (POPESCU, 2011; SZARY; FOURNY, 2006). Isto posto, os estudos sobre as dinâmicas fronteiriças chegaram à conclusão de que os processos de abertura e fechamento não constituem oposições binárias, ou seja, uma fronteira pode passar simultaneamente por um processo de fechamento e abertura, havendo uma seleção dos fluxos.

As mudanças tecnológicas, especialmente as biométricas, e mudanças organizacionais na gestão de algumas fronteiras têm induzido a multiplicação das fronteiras, por meio de dispositivos *preclearence*, fortemente baseados em extensas bases de dados, ou seja, baseado nos dados sobre o indivíduo, sua passagem é permitida antes mesmo de passar pelo posto de controle. Dessa forma, a fronteira deixa de ser um ponto fixo para se materializar em diversos locais, constituindo uma fronteira móvel (SZARY; GIRAUT, 2011).

Além disso, as fronteiras sempre foram uma importante parte do discurso político. O otimismo do fim da Guerra Fria, somado ao avanço dos processos de integração, bem como da globalização, impulsionada pelo desenvolvimento das tecnologias móveis nos anos de 1990, levou a ideia de um mundo sem fronteiras, um mundo, no qual não haveriam barreiras a movimentação de pessoas e bens.

Com efeito, olhar para a fronteira implica necessariamente observar as mudanças no Estado nacional, pois a fronteira e o Estado são como duas faces da mesma moeda, as transformações na organização de um, implica invariavelmente em mutações no outro. Os avanços tecnológicos, a globalização e os processos de integração tiveram grande impacto nos Estados nacionais, os quais se caracterizam por processos de desterritorialização, que se tornam ainda mais latentes nas zonas de

fronteira. Porém, estas não deixaram de existir como muitos advogaram que aconteceria. Pois o que temos assistido nas últimas décadas é uma mudança funcional das fronteiras. As fronteiras que anteriormente eram entendidas como algo concreto, definida em espaços geográficos, como os limites internacionais e constituída por processos sócio históricos, atualmente apresentam características muito mais complexas (SZARY, 2015).

Onde as fronteiras atuavam como barreiras para todas as formas de movimento no passado, estas se tornaram cada vez mais permeáveis aos movimentos do mundo contemporâneo. Em algumas esferas, com a disseminação de informações através do ciberespaço e da internet, bem como a transferência de imagens na mídia através de satélites e cabos, as sociedades tornaram-se mais permeáveis aos fluxos de informação, questionando os limites e controles estatais. Assim, os limites, em grande parte tornam-se uma relíquia do passado em alguns aspectos. Para Michel Foucher (2009), o cenário fronteiriço mundial é marcado pelo duplo movimento de obsolescência e de resistência de seus atributos.

Não obstante, a ideia de fronteiras abertas é em grande parte uma falácia, estas nunca foram abertas a todos, sempre houveram barreiras às populações oriundas de países pobres às benesses do capitalismo no mundo desenvolvido. Contudo, os eventos de 11 de setembro nos Estados Unidos podem ser considerados como um marco no que concerne como as fronteiras são manejadas na atualidade.

Os atentados terroristas ao World Trade Center em 11 de setembro de 2001 representam um ponto de inflexão na história contemporânea. Argumenta-se que o século XX acabou em 1989, porém é possível que o século XXI tenha começado realmente em 11 de setembro de 2001 (CAPEL, 2002). Este se coloca aparentemente como um divisor de águas entre o mundo do otimismo da globalização e da integração que gerariam um mundo sem fronteiras, e o mundo do novo imperialismo e da securitização das fronteiras no discurso político (CAPEL, 2002; MCCALL, 2012).

Os eventos de 11 de setembro supriram o vácuo de uma ameaça eminente que existia entre as autoridades políticas e o complexo

tecnológico militar nos Estados Unidos, em uma agenda militar que se propagava pelo globo desde o fim da Guerra Fria, mas que encontrou fôlego, com os atentados de 11 de setembro de 2001.

As ênfases em segurança para os Estados passaram a ser a criminalidade transnacional e o terrorismo, cristalizando-se no discurso que se tornou corrente ao longo dos anos de 1990, das chamadas novas ameaças – embora estas preocupações já estivessem presentes na agenda[3] – este processo foi exacerbado, com destaque para o narcotráfico, principalmente no contexto latino-americano. Neste contexto, as fronteiras passam a ser encaradas como o local onde essas ameaças se cristalizam.

As novas ameaças chamam atenção para o lado negativo da globalização, para como o aumento da circulação também pode trazer malefícios às sociedades, uma vez que os fluxos ilegais também se beneficiam da facilitação da mobilidade. Dessa forma, se coloca como desafio para os Estados se proteger das externalidades da maior conectividade, e ao mesmo tempo garantir a circulação de fluxos desejáveis.

Portanto, as políticas de fechamento das fronteiras, assim como o processo de globalização, enquanto processo político e econômico tem se materializado de maneira diversa pelo globo, criando fronteiras seletivas, pois a mesma fronteira pode ser experimentada de maneira diversa por diferentes indivíduos. Como exemplo deste processo pode-se citar o caso europeu. Se por um lado o Acordo Schengen[4] criou uma nova identidade

[3] A Guerra às Drogas teve início durante a administração Richard Nixon (1969-1974), quando e então presidente em uma conferência de imprensa dada em 18 de junho de 1971, declarou que o abuso do uso de drogas ilegais era o "inimigo público número um" dos Estados Unidos.

[4] O primeiro dos instrumentos que constituem o Espaço Schengen foi o "Acordo entre os Governos dos Estados da União Econômica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa Relativo à Supressão Gradual dos Controles nas Fronteiras Comuns", de 1985. Em seguida, como instrumento complementar, a "Convenção de Aplicação do Acordo Schengen de 14 de junho de 1985 entre os Governos dos Estados da União Econômica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa Relativo à Supressão Gradual dos Controles das Fronteiras Comuns, de 1990, que podemos designar simplificadamente por Convenção de Schengen (LAUREANO; RENTO, 2014).

política, por outro estabeleceu novas fronteiras entre os que pertencem ao bloco econômico e político e os que não fazem parte, excluídos deste espaço (KOLOSSOV; O'LOUGHLIN, 1998).

Por conseguinte, tais mudanças para Machado (2011) levaram a substituição de uma concepção estática das fronteiras por uma outra mais dinâmica, que por sua vez sugere a metáfora de campos ou espaços transversos entre a soberania de cada Estado e um sistema mundial de segurança (SZARY, 2015).

Com efeito, as fronteiras internacionais por serem o ponto de encontro entre o externo e o interno, tornam-se elemento de um "*continuum securitário*", como formulado por Didier Bigo (1996), o qual exprime a ligação entre as problemáticas do terrorismo, do narcotráfico e da imigração clandestina. Tal ideia também implica a continuidade entre as dimensões interna e externa, uma vez que as ameaças dizem respeito tanto às fronteiras quanto ao resto do território (ROSIÈRE, 2015).

Sem embargo, a constituição de um *continuum securitário* tem efeitos na estrutura institucional dos órgãos de segurança, pois o internacional passa a integrar as preocupações das polícias, assim como questões domésticas passam a fazer parte do cotidiano das Forças Armadas. Tal entrecruzamento se torna ainda mais latente na zona de fronteira criando uma desarticulação institucional, onde os limites de atribuições e funções não são claros, o que impacta tanto a formulação, como a implementação das políticas para a fronteira.

Considerando as mudanças descritas alhures na concepção e organização das fronteiras internacionais e a observação de como tais tendências se materializam no caso brasileiro nos indagamos: quais seriam os fatores que determinam a formulação das políticas de segurança e defesa para as fronteiras? Para responder esta questão recorremos a análise do processo de securitização das fronteiras em escala internacional, onde

Esses acordos criaram uma zona de livre circulação de pessoas dentro dos países signatários, sem a necessidade de apresentação de passaporte nas fronteiras. São signatários do Acordo, 26 países, incluindo todos os integrantes da União Europeia (exceto Irlanda e Reino Unido – o Reino Unido está em processo de saída da União da Europeia) e três países que não são membros do bloco (Islândia, Noruega e Suíça).

podemos observar um processo de macrossecuritização no nível sistêmico das Guerras às Drogas e ao Terror. Nesse sentido, observaremos o processo de absorção por parte das instituições de segurança e defesa e da opinião pública das dinâmicas da Guerra às Drogas que influenciam a securitização da fronteira brasileira.

Ainda para responder a tal questionamento, consideramos o aumento da violência urbana como uma variável explicativa. O contexto de macrossecuritização do narcotráfico associa-se ao aumento da violência nos grandes centros urbanos. A América do Sul, ainda que seja considerada uma zona de paz, registra números alarmantes em relação à violência, com números de homicídios semelhantes a zonas de conflito. Com efeito, no Brasil, ao mesmo tempo que o país se abria para o comércio internacional e aprofundava sua inserção na globalização, experimentou um grande aumento da violência nas últimas décadas, o que podemos relacionar, além das causas estruturais (grande desigualdade social, acesso restrito à educação de qualidade, à saúde, à justiça, dentre outros), ao crescimento da inserção internacional do país. Observa-se que o aumento da circulação financeira (beneficiada pela desregulamentação) e de bens também criaram um ambiente propício para o crescimento da atividade da criminalidade transnacional. Por conseguinte, no Brasil, nas últimas décadas pudemos observar tal fenômeno, com o aumento de inserção do país também nos circuitos da criminalidade transnacional propiciada pela maior inserção do país na globalização.

Assim, a associação da securitização sistêmica do narcotráfico associada ao aumento da violência nos centros urbanos levou ao aumento da preocupação com as fronteiras por parte das instituições estatais. Desta maneira, se constrói a percepção da fronteira como um local, por onde adentram drogas, armas e outros ilícitos que prejudicam a segurança pública nos grandes centros urbanos. Tal percepção é internalizada e propagada pelas instituições de segurança na fronteira, criando assim discursos da "fronteira aberta", como algo negativo. Consequentemente, diante do questionamento de sua capacidade de gerir suas fronteiras, o Estado responde a esse enquadramento, como uma questão de segurança nacional, com a formulação de políticas públicas com o objetivo de coibir os fluxos indesejáveis de adentrar ao território nacional.

Não obstante, observa-se que as iniciativas de incremento da vigilância das fronteiras também visam o empoderamento do Estado, tratando-se de estratégias territoriais estatais no sentido de demonstrar a capacidade soberana estatal diante dos fluxos da globalização e processos de integração. Assim, essas políticas têm como uma de suas finalidades mostrar que o Estado ainda detém a capacidade de controlar o que acontece em seu território.

Uma segunda indagação levantada é que tendo em vista que as políticas formuladas envolvem diferentes atores institucionais, nos perguntamos, como se dá essa articulação? No intuito de responder esse questionamento analisaremos as relações entre as diferentes instituições governamentais, uma vez que a formulação das políticas de segurança e defesa para a fronteira acontecem de maneira endógena as instituições que as gerenciam, estando estas adstritas ao Executivo, assim nos perguntamos como se dá tal processo de formulação, uma vez que os interesses organizacionais tendem a influenciar a formulação destas. Portanto, no intuito de desvendar tal processo nos apoiaremos no modelo burocrático, mas especificamente da Abordagem Organizacional para compreender o papel das burocracias na formulação de políticas públicas.

Dessa forma, observa-se que o aparato governamental é uma estrutura descentralizada e pluralista dentro da qual vários atores interagem. Sem embargo, estes atores não são organizados de acordo com uma divisão clara e funcional do trabalho. Em vez disso, seus domínios de política se sobrepõem parcialmente. Como resultado dessas sobreposições, os atores devem defender seu ponto de vista e seus próprios interesses contra outros atores institucionais. Assim, precisam negociar entre si para garantir que as ações do governo reflitam sua visão e atendam a seus próprios interesses (MORIN; PAQUIN, 2018).

Nesse sentido, enxergamos as instituições não como inertes e estáveis, mas como variáveis intermediárias com um grau de autonomia que se situa entre interações sociais e comportamentos. Por um lado, as instituições se adaptam lenta e gradualmente às situações de mudança. Por outro lado, elas são projetadas para durar, o que lhes dá uma capacidade de estruturar comportamentos. Assim, estas são analisadas em duas dimensões, a dos altos escalões, onde as decisões que estruturam a

formulação das políticas são tomadas, e os níveis operacionais, nos quais as decisões são implementadas, o que também gera efeitos sobre as políticas, pois são transformadas ao longo da cadeia de comando.

Com efeito, essa dinâmica nos leva a questionar quais instituições se beneficiam do reordenamento do espaço fronteiriço? Nesse sentido, se procura identificar quais instituições tiveram ganhos de escopo de atribuições e orçamentários. Além disso, a observação da realidade empírica, pode nos elucidar que instituições obtiveram maiores ganhos com o processo de securitização das fronteiras, bem como as distorções na implementação das políticas públicas.

Acreditamos que abordagens como as que tem sido empreendida por Brasília são poucos efetivas no combate a ameaças transnacionais. A densa atividade econômica, cultural e política abrangendo uma zona fronteiriça resultam no aumento de sua porosidade, e que somente a cooperação, colaboração e coprodução de objetivos de segurança podem aliviar esta porosidade. No entanto, esta abordagem está em contradição com a perspectiva da política dos Estados. De fato, na era moderna baseada na lógica westfaliana, fronteiras são marcos reconhecidos internacionalmente, legitimando o poder sobre um território claramente demarcado permanece prevalente, e levanta questões sobre a natureza das necessárias políticas coproduzidas de segurança (BRUNET-JAILLY, 2012).

À vista disso, uma análise mais cuidadosa nos leva inferir que o aumento dos aparatos de segurança tem pouca eficácia em relação aos delitos transnacionais. Não obstante, tais medidas têm um efeito de afirmação do poder do Estado, demonstrando seu poder soberano, assim como um efeito positivo em meio à opinião pública, como argumentado anteriormente.

Nesse sentido, a securitização das fronteiras também estaria ligada à crise do Estado, mais especificamente de sua soberania, uma vez que este passou a ser relativizado por processos de integração regional, que levaram ao aumento dos fluxos de mercadorias e pessoas. E também na sua vertente negativa, o aumento dos fluxos ilegais – que passaram a ganhar destaque entre as autoridades, assim como na mídia – levando ao

questionamento da capacidade do Estado de prover segurança aos seus cidadãos. Em outras palavras, o Estado é questionado em seu elemento mais básico que é garantir a segurança de sua população, por meio do monopólio legítimo da força. Dessa forma, as fronteiras são corroídas tanto pelos processos de integração quanto pela criminalidade transnacional.

Dessa forma, a hipótese básica desta obra é que o Estado brasileiro por meio da securitização da fronteira e a instrumentalização desta em políticas de segurança e defesa, e o aumento dos aparatos de segurança, busca reafirmar o poder do Estado, bem como as instituições responsáveis pela defesa e segurança procuram aumentar seu poder.

A baixa coordenação interinstitucional e a competição entre os órgãos que atuam na fronteira criam grandes deficiências tanto no processo de formulação, quanto na implementação das políticas securitárias para a fronteira. Tal situação faz com que o aumento dos aparatos de segurança na fronteira ocorra de maneira inerentemente falha. Assim, este trabalho chama a atenção para a necessidade de aprimoramento das relações interinstitucionais para a maior efetividade destas. Assim, o aperfeiçoamento das relações interinstitucionais é peça chave para o empoderamento do Estado.

Com efeito, observando as iniciativas internacionais e nacionais nota-se que as questões de segurança atuais na região de fronteira e no subcontinente são basicamente transnacionais, tendo um caráter territorial extremamente complexo[5]. Portanto, são pouco responsivas a abordagens de caráter territorial. Dessa maneira, advoga-se que as condições de segurança na fronteira mostram que é necessário um arcabouço de segurança que trate também de questões sociais, econômicas e de desenvolvimento.

Além disso, inferimos que na fronteira ocorrem processos conflitantes de *debordering* e *rebordering* na América do Sul, uma vez

[5] Atividades como o crime transnacional têm suscitam grandes discussões no que concerne a sua relação com o território, pois se por um lado as redes criadas pelas atividades dessas organizações criam formas de territorialização. Por outro lado, olhando por um ponto de vista do território estatal não há uma base territorial, perpassando as fronteiras nacionais.

que são empreendidas iniciativas de aprofundamento da integração regional e cooperação em segurança e defesa, e por outro lado os países da região empreendem políticas de defesa com um caráter de introspecção nacional. Assim, iniciativas para integração e cooperação muitas vezes ficam somente no nível discursivo sem um desdobramento operacional contínuo.

Portanto, o objetivo geral deste livro é contribuir para a compreensão dos processos de securitização da fronteira brasileira, traduzidos em políticas de segurança e defesa para as fronteiras, bem como compreender o processo decisório envolvido na consecução das políticas de segurança e defesa para a fronteira, buscando analisar a atuação das burocracias envolvidas na segurança fronteiriça na defesa de seus interesses organizacionais e as relações de poder advindas deste processo.

Este estudo ganha relevância tendo em vista que a fronteira se tornou um dos principais lócus de preocupação nas diretrizes de defesa nacional, havendo uma fronteirização da agenda de defesa, como exemplo deste processo um dos principais projetos estratégicos do Exército Brasileiro, o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras, é destinado a melhorar a capacidade de vigilância deste espaço. Dessa maneira, torna-se de vital importância para a construção do pensamento estratégico brasileiro estudar os problemas de segurança fronteiriços e possíveis maneiras de atenuá-los.

Ademais, estes novos usos políticos do território chamam a atenção pela diversidade de atores envolvidos, como exposto alhures. Diante deste quadro operacional com os crescentes esforços de segurança para a fronteira é importante, a realização de estudos que abordem o funcionamento interinstitucional para que se evitem esforços sobrepostos e a desarticulação nas ações destes órgãos na fronteira, pois estas afetam diretamente os resultados das políticas públicas, ainda mais tendo em vista a realidade brasileira, onde os recursos são escassos, necessitando maneiras de otimiza-los.

Destarte, as ameaças transnacionais impõem a necessidade de produção de sinergia entre as políticas de defesa, externa e de provimento de ordem pública no âmbito interno de cada país e regionalmente. Assim,

torna-se um imperativo entender a relação entre tais fenômenos para entender o contexto de segurança sul-americano, bem como para o pensamento sul-americano sobre geografia política, defesa, relações internacionais e políticas públicas.

Sem embargo, intentamos contribuir para o aprofundamento das interfaces entre as diferentes áreas do conhecimento: Geografia Política, Teoria de Relações Internacionais e Ciência Política tendo em vista a complementaridade destas e os imperativos de articulações interdisciplinares na construção do conhecimento. Além do fato de que há uma certa carência na academia brasileira de pesquisas que articulem os estudos de segurança com a geografia política, e mais especificamente com questões territoriais referentes ao ordenamento territorial e suas implicações para a defesa.

Estamos vivendo em um período de mudanças significativas nas fronteiras com impactos profundos sobre a vida social. Tendo em vista que a definição e configuração da fronteira constituem um princípio fundamental para a organização das relações sociais no espaço, quando as fronteiras alteram as funções, formas e significados, a vida das pessoas muda também. Isto é ainda mais importante se atentarmos para o fato que a tomada da fronteira é essencialmente um ato de poder. Assim, a compreensão das fronteiras pode nos ajudar a reconhecer essas relações de poder e nos permite agir de uma maneira que maximiza os nossos direitos e melhorar a justiça social e, portanto, a qualidade de nossas vidas (POPESCU, 2013).

No que se refere a espacialidade deste estudo, foram escolhidas duas áreas de estudo diametralmente distintas, a Tríplice Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai e a fronteira Brasil e Guiana Francesa, o que nos permitirá observar a diversidade da faixa de fronteira brasileira.

A Tríplice Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai é uma região altamente estratégica, por conta da sua importância para a integração no Mercosul, bem como sua relevância no cenário atual das relações internacionais, dada sua ligação às dinâmicas da Guerra às Drogas e a Guerra ao Terror, o que levanta importantes preocupações sobre a

soberania destes países, tendo em vista a atuação dos Estados Unidos na América do Sul.

Nosso outro ponto de análise, a fronteira do Brasil com a Guiana Francesa apresenta uma realidade bastante diversa em relação ao restante da fronteira brasileira, pois o Oiapoque é uma região periférica, uma região de difícil acesso. Com efeito, a estrutura institucional do Amapá apresenta grandes deficiências, uma vez que o estado foi instituído somente com a Constituição de 1988, sendo assim em muitos sentidos ainda dependente do Pará (estado do qual fazia parte). Ademais, o limite internacional entre as cidades de Oiapoque e São Jorge do Oiapoque constitui a maior fronteira terrestre da França, portanto, a relação com o país vizinho apresenta características diferentes das outras fronteiras brasileiras.

Sem embargo, o contraste entre estas duas regiões é extremamente rico. Dessa maneira, olhar duas realidades bastante diferentes é relevante para o pensamento sobre fronteiras, uma vez que nos permite observar como as realidades locais influenciam a implementação das políticas públicas, bem como nos questionar sobre a adequação de políticas pré-formatadas para toda a faixa diante de realidades bastante distintas.

No que concerne a temporalidade, assistimos ao processo de securitização das fronteiras brasileiras a partir dos anos 2000, com a expansão da atribuição das Forças Armadas neste espaço, o remodelamento de Programas, inicialmente concebidos dentro de uma lógica de defesa restrita, para passar a abarcar preocupações de segurança pública. Além disso, consideramos um ponto de inflexão o lançamento do Plano Estratégico de Fronteira, pois inaugura uma nova fase, na qual políticas específicas para a segurança fronteiriça passaram a integrar a agenda governamental.

Nesse sentido, a amplitude temporal deste trabalho nos atentaremos ao período de 2001 a 2017, uma vez que compreende o período em que se iniciam as tendências à securitização das fronteiras no nível internacional, com a difusão da agenda da Guerra ao Terror e a associação desta em algumas regiões as dinâmicas já presentes da Guerra

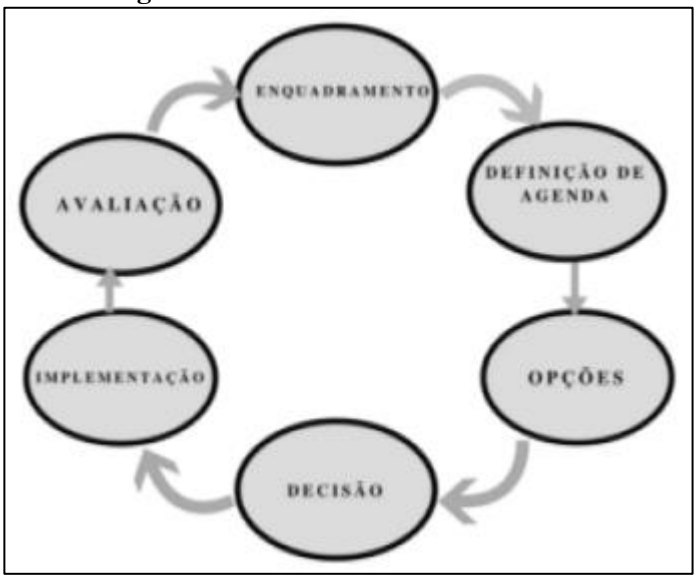
às Drogas. Assim, o cenário de segurança que se delimita se pauta em ameaças irregulares.

Não obstante, na tentativa de estabelecer um marco que indicaria o sucesso de um processo de securitização das fronteiras brasileiras, identificamos o lançamento do Plano Estratégico de Fronteira em 2011, como a consolidação deste processo, sendo este o primeiro plano na dimensão da segurança formulado especificamente para a fronteira, o que mostra um novo patamar no tratamento político deste espaço.

Para tanto, como buscamos compreender políticas setoriais, nos valeremos da metodologia construída em Análise de Política Externa por Morin e Paquin (2018), com adaptações ao caso brasileiro e ao setor da segurança e defesa. Dessa maneira, o desencadeamento desta pesquisa segue o ciclo de análise de política externa desenvolvido por Morin e Paquin (2018), observando: o enquadramento da questão, como esta passa a ser entendida pelos decisores políticos; a definição de agenda, nesta etapa são definidas as questões que se constituem como uma preocupação; as opções, ou seja, o curso de ação a ser adotado diante daquela questão; decisão, este é o momento do processo decisório, quando são formuladas as políticas para atender determinado conjunto de preocupações; a implementação, neste ponto, se observa a materialidade da política, como esta é colocada em prática pelo atores envolvidos no processo de implementação; e por fim, a avaliação, quando se analisa se a política foi implementada de forma satisfatória e os resultados alcançados. A figura 1 explicita o ciclo das políticas públicas.

De maneira complementar ao ciclo exposto na figura 1, para compreender a forma como as questões de segurança são enquadradas, as relações interinstitucionais nos diferentes níveis, utilizaremos as escalas geográficas. Considerando que não temos condições de realizar uma apreensão da realidade como um todo, a escala nos fornece uma ferramenta para realizar um esquecimento coerente que permita uma ação bem-sucedida, nos aparecendo como um filtro que empobrece a realidade, mas que preserva aquilo que é pertinente em relação a uma dada intenção (RACINE; RAFFESTIN; RUFFY, 1983).

**Figura 1 – Ciclo das Políticas Públicas**




Fonte: Elaboração própria. Baseada em Morin e Paquin (2018).

Sendo assim, ao escolhermos uma abordagem por meio das escalas geográficas está intrínseca à análise espacial os recortes escolhidos e os fenômenos privilegiados por ela. Na geografia humana os recortes utilizados têm sido o lugar (e seus diversos desdobramentos - cidade, bairro, rua, aldeia etc), a região, a nação e o mundo (CASTRO, 2000). Ressalta-se que a tarefa nesta abordagem reside em descobrir as relações existentes entre as escalas, focando nas ações dos múltiplos atores.

Dessa maneira, a escala internacional nos permitirá identificar tendências sistêmicas, buscando compreender os processos mais amplos de securitização que constituem macrossecuritizações, nos termos definidos por Barry Buzan e Ole Waever (2009), ou seja, processos que dizem respeito a objetos referentes ao nível sistêmico, como ideologias ou religiões universais, instituições primárias de segurança internacional ou doutrinas como a guerra global ao terror, que são capazes de incorporar e coordenar múltiplos níveis mais baixos de securitização (VILLA, 2014).

Nesse sentido, postulamos que as macrossecuritizações da Guerra às Drogas e da Guerra ao Terror passaram a ditar como a criminalidade transnacional e as fronteiras são enquadradas na concepção política e institucional no Brasil, denotando assim que as autoridades internalizaram as dinâmicas da Guerra às Drogas.

A segunda escala de análise é o Estado, pois é nesta arena onde acontecem as relações de poder que moldam a política. Nesse sentido, é importante pontuar que neste trabalho o Estado não é visto de forma monolítica, assim enxergamos o Estado como um conglomerado de instituições, cuja as relações de poder determinam os rumos da política.

Como as políticas securitárias para a fronteira passam invariavelmente pelas unidades da federação, a escala dos estados é imprescindível para compreender a implementação das políticas de segurança, bem como os atores estatais passaram a ter um papel relevante no planejamento da gestão da fronteira.

Para se construir uma ideia do ciclo de políticas públicas, a escala local nos provê a visualização da implementação destas, em outras palavras a observação da materialização das políticas, sendo assim possível analisar as mudanças nas estruturas operacionais locais e as dinâmicas interagência. Assim, a análise das dinâmicas interinstitucionais locais é imprescindível para construir o conhecimento sobre as políticas para a fronteira.

No que se refere a estrutura, o livro está dividido em quatro capítulos. No primeiro capítulo buscaremos compreender o entendimento das fronteiras no Brasil, remontando ao processo de formação da faixa de fronteira, como este espaço sempre foi tratado ao longo da história como uma área periférica, uma zona de contenção pouco integrada as dinâmicas do país. Nesse sentido, observamos que mesmo com o avanço de processos de integração a fronteira continuou sendo entendida como uma fratura pelas autoridades brasileiras. Dessa maneira, ao longo dos anos 2000, observaremos a securitização das fronteiras, com o discurso de que essas são locais, por onde adentram ameaças que pioram a situação de segurança pública nas grandes cidades.

Como desdobramento da construção do discurso da fronteira como uma fonte de ameaça, no capítulo seguinte, analisaremos as respostas políticas ao processo de securitização das fronteiras. Nesta acepção, tentamos compreender o processo decisório envolvido na formulação das políticas de segurança e defesa para as fronteiras e como essas coadunam os interesses organizacionais das instituições envolvidas na gestão securitária das fronteiras, bem como as interações interinstitucionais neste processo. Ademais, neste capítulo também analisaremos as políticas originadas desse processo, bem como suas contradições.

No quarto capítulo desenvolveremos uma análise dos estudos de caso – a fronteira Brasil/Guiana Francesa e a Tríplice Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai – na qual tentaremos compreender como os planos e políticas criados para aumentar a vigilância das áreas de fronteira se materializam nas realidades locais, como se dão as articulações entre os diferentes atores institucionais presentes no local, buscando observar se as relações são de complementariedade, cooperação ou competição. E por fim teceremos algumas considerações finais sobre a pesquisa realizada ao longo das páginas deste livro.

# CAPÍTULO 1

*Entendendo o tratamento das fronteiras brasileiras*

# ENTENDENDO O TRATAMENTO DAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS

Neste capítulo procuraremos compreender como as fronteiras brasileiras têm sido entendidas, desde suas concepções iniciais durante o período colonial até os processos de abertura nas décadas de 1980 e 1990, para então chegar ao processo contemporâneo de securitização das fronteiras no século XXI.

Para uma análise adequada do tratamento da região fronteiriça brasileira acreditamos ser necessário tecer um breve histórico acerca de como se constituiu a faixa de fronteira brasileira, uma vez que o país é um dos únicos na América do Sul a estabelecer tal regulamentação. Por este ângulo, nesta pesquisa inferimos que a rigidez normativa que se estabeleceu ao longo das diferentes diretrizes concernentes à faixa de fronteira estaria relacionada ao processo de constituição do território brasileiro e a necessidade de manter a coesão deste.

Isto posto, voltaremos nossa atenção para processos que impactaram as dinâmicas fronteiriças, como o processo de integração do Mercado Comum do Sul (Mercosul), a abertura comercial nos anos de 1990, marcos que podemos interpretar como a entrada do país na globalização, representando um momento de abertura das fronteiras brasileiras aos fluxos internacionais. Além disso, serão observados processos mais recentes de aprofundamento dos laços entre os países da região, com claras repercussões nas fronteiras, como a Iniciativa para a Integração Infraestrutura Regional Sul-Americana e a União Sul-Americana de Nações.

Em seguida, discutiremos a face negativa dos processos de globalização, abordando o aumento da violência e criminalidade urbana na América do Sul e no Brasil, e como as regiões de fronteira se inserem neste panorama. Nesse sentido, analisaremos o processo de securitização das fronteiras nos anos 2000, tendo em vista que este espaço passa a ser compreendido como um ponto de vulnerabilidade. Ademais, tentaremos entender o discurso de instituições ligadas a segurança fronteiriça, tentando traçar conexões entre os discursos destes atores e o processo de

securitização da fronteira, visando compreender os interesses institucionais destes atores no processo.

## 1.1. A construção da faixa de fronteira

O Brasil é o país da América do Sul com a maior largura da faixa de fronteira, entre os países que contam com uma legislação especial para a porção adjacente ao limite internacional[6]. Assim, podemos inferir que tal fato se relaciona com o próprio processo de formação do território brasileiro e delimitação das fronteiras, caracterizado pela expansão do território e a difícil coesão deste devido sua extensão, bem como a constante preocupação com as incursões dos espanhóis e outras potências coloniais.

Portanto, a necessidade de garantir o controle de tão vasto território exigiu a constante tentativa de garantia e afirmação da soberania em suas margens. Desta maneira, neste trabalho inferimos que a rigidez normativa com a qual tem sido tratada a faixa de fronteira teria como um de seus elementos a dificuldade de manter a coesão do território, assim como o controle deste, uma vez que a coesão sempre constituiu um desafio à autoridade central, especialmente em regiões afastadas, como a floresta amazônica.

Durante o período colonial, houve uma significativa expansão do território português, para além das linhas definidas pelo Tratado de Tordesilhas[7], já na primeira década do século XVIII, os portugueses já haviam completado o feito excepcional de ocupar pontos estratégicos da colossal Bacia Amazônica. Para garantir os territórios conquistados foram

[6] Dentre os países da América do Sul, somente, a Bolívia e o Peru, além do Brasil, especificam uma largura para a faixa de fronteira, a legislação desses países determina uma largura de 50 quilômetros para dentro do limite internacional.

[7] De acordo com o tratado firmado em 4 de junho de 1494 entre Portugal e Espanha, uma linha imaginária a 370 léguas de Cabo Verde serviria de referência para a divisão das terras entre os dois países. As terras a oeste desta linha ficaram para a Espanha, enquanto as terras a leste eram de Portugal.

criadas fortalezas e casas-fortes, bem como o estabelecimento de vilas, criação e organização de tropas militares: auxiliares, ordenanças e regulares (MELLO, 2006). Essas construções foram se expandindo até as fronteiras do Estado do Grão-Pará e também para as fronteiras oeste, na Capitania de Mato Grosso, tratando-se de uma política de manutenção dos territórios ocupados pelos bandeirantes[8] e também de defesa das fronteiras (MACHADO, 2000). Com efeito, tais fortificações constituíam verdadeiros marcos de fronteira, tendo ainda a função adicional de potencializar focos de povoamento[9].

Dessa forma, a ocupação territorial do Brasil e a expansão das suas fronteiras são processos que se deram concomitantemente e que moldam a história da fronteira territorial do país (OLIVEIRA, 2015).

> As frentes de apropriação dinamizadas na segunda metade do século XVIII expressaram a convergência entre os interesses geopolíticos da Coroa e uma multiplicidade de interesses dos colonos. Do ponto de vista da Coroa, tratava-se de produzir provas de soberania, por meio da ocupação real e simbólica dos territórios, especialmente nas largas faixas de fronteiras. As vilas e povoações, as fortificações e os caminhos, os levantamentos econômicos e censitários, os documentos cartográficos funcionavam como instrumentos do

[8] Bandeirismo ou bandeirantismo chama-se o movimento que se cria na cidade de São Paulo, aproximadamente entre 1580 e 1730, sendo constituído de sertanistas que adentraram o interior do território da América do Sul, em busca de riquezas minerais – principalmente ouro e prata. Foram um dos vetores de expansão territorial do Brasil para além dos limites impostos pelo Tratado de Tordesilhas, ocupando o Centro Oeste e o Sul do Brasil.

[9] Essas fortificações seguiam o modelo proposto pelo engenheiro militar francês Vauban, em quem os engenheiros portugueses se inspiraram para elaborar o plano de defesa das fronteiras e a construção do Forte Príncipe da Beira e do Forte de Macapá em forma hexagonal.

> empreendimento de apropriação política dos territórios coloniais (MAGNOLI, 2012, p. 7).

Neste sentido, para Machado (2000), o papel das fortificações na configuração dos limites do Brasil foi fundamental, não pela função militar, muito pequena, e sim pelas funções simbólicas e estratégica, afirmando a soberania do Estado colonial português. Tais fortificações funcionavam como marcos de fronteira e garantiam o controle dos passos de comunicação na fronteira oeste. Dessa forma, se criou uma linha de defesa, por meio das fortificações e a ocupação do território pela fundação de povoamentos (MELLO, 2006).

Portanto, durante o período colonial tendo em vista que o território brasileiro estava em processo de consolidação, a afirmação do controle nas fronteiras era fundamental para garantir a posse e a integridade do território. Tal preocupação continua com o fim do período colonial, haja vista que se segue o processo de consolidação do território.

Com a independência em 1822, persiste a necessidade de afirmação da posse destes territórios, uma vez que ainda restavam questões fronteiriças a serem resolvidas, assim como havia a preocupação em manter o território unificado, tendo em vista a fragmentação do território espanhol em várias repúblicas. Nesse sentido, há que se ressaltar que o colonizador português conseguiu o grandioso feito de manter o vasto território brasileiro unificado.

Contudo, quando da ruptura com a Coroa portuguesa, o novo Império Brasileiro não contava com um território unificado, o que havia, era um conjunto heterogêneo de territórios coloniais herdados da colonização. Dessa maneira, a unidade territorial aparece como um desafio e um programa histórico (MAGNOLI, 2012).

Tal preocupação, leva à uma atenção especial em relação às fronteiras, constituindo essa como um local de tratamento diferenciado. Dentro deste contexto, a primeira lei referente ao tema foi editada em 1850, durante o II Império, definindo a faixa de fronteira para efeito de concessão de terras (BORBA, 2013). Assim, a fronteira se constitui como

um local de atenção especial do Estado brasileiro, mas entendida como uma área de separação, de presença militar, de territorialidade e de controle territorial, revelando a identidade fronteira = limite sagrado (COELHO, 1992).

Com a proclamação da República em 15 de novembro de 1889, uma das primeiras leis implementadas foi a Lei n. 601, de 18 de setembro de 1890, versando sobre terras devolutas, reserva uma faixa de 66 quilômetros ao longo dos limites do território nacional que poderiam ser concedidas gratuitamente. No ano seguinte, a Constituição de 1891 estabeleceu que: "Pertencem aos estados as terras devolutas situadas nos respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais" (STEIMAN, 2002). A partir de 1891, todas as Constituições Brasileiras revelam preocupações com a definição e delimitação de áreas especiais à defesa nacional.

As preocupações com defesa eram ainda mais preponderantes na Região Sul, considerando que o passado sangrento na conformação das fronteiras na Bacia do Prato deixou marcas nas relações entre os países platinos que se somaram a disputa pela hegemonia no Cone Sul entre Brasil e Argentina. Dessa maneira, com a Argentina como principal cenário de conflito, as fronteiras da Região Sul do país eram a principal preocupação de defesa do Estado brasileiro, durante a maior parte do século XX, com a concentração de boa parte dos meios militares nesta região.

Não obstante, somente, a partir da Constituição de 1934, a expressão faixa de fronteira passou a ser usada, anteriormente se falava em área de reserva (BORBA, 2013). Além disso, a Constituição de 1934 expande a faixa de fronteira para 100 quilômetros a partir do limite internacional. Dentro da faixa de fronteira, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação poderia ser feita sem a audiência prévia do Conselho Superior de Segurança Nacional, cuja criação estava prevista na mesma Constituição. Tal Conselho era responsável por garantir o predomínio de capitais e trabalhadores nacionais na faixa de fronteira, além de determinar as ligações interiores necessárias à defesa das zonas servidas pelas estradas de penetração (STEIMAN, 2002).

Com efeito, podemos notar o entendimento da faixa de fronteira como uma zona de contenção, na qual todas as decisões eram atribuídas ao poder central, caracterizando este espaço como uma zona periférica, assim como se demonstra uma preocupação em garantir a ocupação destas áreas somente por nacionais, buscando dessa maneira garantir o total controle deste espaço.

Para Coelho (1992), as autoridades brasileiras satisfeitas com a delimitação das fronteiras, deixaram marginalizadas as áreas em torno dessas linhas, e mais grave, as populações habitantes dessas regiões, também foram marginalizadas, com o acesso débil à cidadania, uma vez que na região se priorizava o controle, por meio da presença militar.

Doravante, a Constituição de 1937, em seu artigo 165, mantém-se as regras de concessão e utilização da terra, o predomínio de brasileiros na exploração econômica, assim como amplia a faixa de fronteira de 100 para 150 quilômetros, largura que permanece até a atualidade (STEIMAN, 2002).

A Constituição de 1946, além de manter os critérios anteriores para as zonas indispensáveis à defesa nacional, acrescenta a obrigatoriedade da nomeação dos prefeitos, pelos governadores dos estados ou dos territórios, dos municípios que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do país. A Constituição não especifica as zonas indispensáveis à defesa nacional, nem menciona a faixa de fronteira ou a sua largura, que deveriam ficar a cargo da lei.

A Constituição de 1967, reitera as diretrizes estabelecidas anteriormente. Deste modo, há o rígido controle dessas regiões por parte dos centros, capitais estaduais ou a União, sendo estas vistas como um espaço de separação, em outras palavras de contenção. Todavia, há que se mencionar que tal ordenamento se insere no contexto do regime militar,

dessa maneira, há uma forte influência da Doutrina da Segurança Nacional[10].

Sem embargo, ainda que a região de fronteira neste período fosse fortemente enxergada pela ótica da Doutrina da Segurança Nacional, na América do Sul, nas décadas de 1960 e 1970, em virtude das dinâmicas econômicas internacionais e regionais, se efetuaram investimentos importantes em infraestrutura viária e energética (especialmente no Cone Sul), com efeitos diretos nas áreas fronteiriças, inclusive em termos de necessidade de coordenação de esforços, exemplo disto é o início da construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, em 1975. Além disso, no governo Médici são implementados planos de valorização e vivificação da região amazônica (COELHO, 1992).

Não obstante, para compreender o processo de aproximação regional é importante considerar que nos anos de 1970, a economia mundial está passando por profundas mudanças, com a falência de Bretton Woods e o avanço da globalização financeira. No que concerne aos países em desenvolvimento, fortemente afetados pelos choques do petróleo, passam a ter mais dificuldades de conseguir empréstimos internacionais. Nestas novas condições internacionais, os países sul-americanos começam a dar passos no sentido da integração regional, visto que o novo ambiente levou estes a repensarem sua inserção internacional.

Com efeito, ainda que neste período haja avanços em direção à integração com os países vizinhos, a regulação da fronteira persiste com um forte caráter de segurança nacional, como fica claro na Lei 6.634 de 1979 que define a extensão da faixa de fronteira e indica que será vedada à faixa de fronteira de 150 quilômetros, salvo com assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, a prática dos atos referentes a (o):

[10] O ponto de partida da Doutrina de Segurança Nacional foi a revisão do conceito de "defesa nacional". Concebido tradicionalmente como proteção das fronteiras contra eventuais ataques externos, este conceito, ao final dos anos de 1950, mudou para uma nova doutrina: a luta contra "as forças internas de agitação". Esta revisão apoiava-se na bipolarização do mundo, dentro da lógica da Guerra Fria (COIMBRA, 2000).

> I – Alienação e concessão de terras públicas, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação destinados à exploração de serviços de radiodifusão de sons ou radiodifusão de sons e imagens.
>
> II – Construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso;
>
> III – estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à Segurança Nacional, assim relacionadas em decreto do Poder Executivo.
>
> IV – Instalação de empresas que se dedicarem às seguintes atividades: a) pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles de imediata aplicação na construção civil, assim classificados no Código de Mineração; b) colonização e loteamento rurais;
>
> V – Transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel;
>
> VI – Participação, a qualquer título de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural.

Outro ponto importante estabelecido em 1979, se refere ao estabelecimento de que toda vez que existir interesse para o Conselho de Segurança Nacional (atual Conselho de Defesa Nacional), a União poderá concorrer com o custo, ou parte dele, para a construção de obras públicas a cargo dos Municípios, total ou parcialmente abrangidos na Faixa de Fronteira, acrescentando que a Lei Orçamentária Anual da União consignará recursos adequados ao cumprimento. Ademais para que os municípios tenham acesso aos recursos, precisam de anuência prévia do Conselho de Defesa Nacional para ações na Faixa de Fronteira.

Tal normativa editada durante a administração João Batista Figueiredo, o último presidente do regime militar, vigora até os dias de

hoje, sendo mantida com a Constituição de 1988. A Constituição também criou o Conselho de Defesa Nacional (CDN), em substituição ao Conselho de Segurança Nacional, sendo este o órgão executor do aparato legal referente à faixa de fronteira, cabendo a regulamentação do uso da faixa de fronteira (COSTA, 2017). O quadro abaixo clarifica o tratamento normativo da fronteira de 1850 a 1988, demonstrando a evolução no tratamento normativo da fronteira.

**Quadro 1 - Tratamento normativo das fronteiras brasileiras (1850-1988)**

| *Normativa* | *Artigo* |
|---|---|
| Lei 601 de 18/8/1850 – define a largura da faixa de fronteira em 66 km | - |
| Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – 24/02/1891 | 64 |
| Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16/6/1934 – define a faixa de fronteira em 100km | 166 |
| Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10/11/1937 – define a faixa de fronteira em 150 km | 165 |
| Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18/9/1946 – define a faixa de fronteira em 150 km | 89 |
| Lei 6.634 de 02/5/1979 e Decreto 85.064 de 26/8/1980 – define a faixa de fronteira em 150 km | - |
| Constituição da República Federativa do Brasil de 05/10/1988 – define a faixa de fronteira em 150 km | 20 / 91 |

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Borba (2013); Steiman (2002) e Costa (2017).

Destarte, ao observarmos o quadro acima, podemos enxergar como o Estado brasileiro tem normatizado as fronteiras ao longo da história, podendo assim constatar que a visão prevalente é de uma fronteira fratura[11], principalmente na lógica militarista, baseada no escopo da

[11] Outras formas de caracterização da zona de fronteira é a fronteira costura, nesta configuração há a adequação de ambos os lados da fronteira no sentido de encontrar formas de burlar os controles estatais. Tal configuração é muito comum em zonas fronteiriças, como se pode nas cidades gêmeas ao longo do limite internacional. Para uma exemplificação de tais dinâmicas no dia a dia das populações fronteiriças, ver o filme o Banheiro do Papa de 2007, direção de Enrique Fernandes e Cesar Charlone. Uma outra

segurança nacional, isolando-se os dois lados e não criando maior interação entre os países, com a imposição de obstáculos à circulação de pessoas, produtos e bens pelos pontos de passagem, havendo assim uma espécie de "vazio" no que concerne à infraestrutura e a atuação estatal.

Contudo, há que se destacar que as populações locais estabelecem formas de driblar os controles estatais, criando dinâmicas fronteiriças de integração informal entre os povos. Desta forma, ainda que a visão das autoridades fosse de uma fronteira fratura, esta basicamente nunca se concretizou, considerando as interações das populações locais.

Nesse sentido, podemos perceber que do ponto de vista administrativo a zona de fronteira se constituía como um espaço de presença militar, entendida pelo viés da defesa. Para Martin (1994), com a conclusão da delimitação das fronteiras brasileiras no início do século XX, com o extraordinário trabalho do Barão do Rio Branco[12], as atenções sobre as fronteiras voltaram-se exclusivamente para o problema de defesa deste imenso território, o povoamento e a ocupação produtiva deste, buscando a vivificação dessas áreas, como advogava Álvaro Teixeira Soares[13] e Golbery de Couto e Silva[14].

Nesta acepção, o general Carlos de Meira Mattos – um dos mais influentes pensadores da Geopolítica Brasileira – argumenta que "a regulação da faixa de fronteira tenderá ao estabelecimento das normas da

forma de organização fronteiriça seria a superação das ambiguidades no tratamento e de maior cooperação entre os países vizinhos, constituindo comunidades transfronteiriças (FRANÇA, 2018).

[12] O Barão do Rio Branco, por meio da chamada política de limites, conseguiu consolidar e até ampliar as fronteiras de sua terra, sem guerras, um feito dado a poucos (GOES FILHO, 2013). Durante esse período, por meio da negociação direta, como no caso do Acre, chegando à um acordo em 1903, e mediação nas demais questões lindeiras: Colômbia (tratado de 24 de abril de 1907); Peru (tratado de 8 de setembro de 1909); Uruguai (tratado de 30 de outubro de 1909); e com a Guiana Holandesa em 1906. Ademais, firmou o tratado de limites com o Equador, em 6 de maio de 1904.

[13] Álvaro Teixeira Soares foi um importante diplomata brasileiro e escritor. Foi membro da Sociedade de Direito Internacional e da Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro.

[14] O general Golbery de Couto e Silva foi um dos principais teóricos da Geopolítica brasileira, sendo um dos idealizadores da Doutrina de Segurança Nacional, elaborada nos anos de 1950 pelos militares brasileiros.

sua ocupação, a passagem e a exploração econômica, preservando os nossos interesses nacionais e a defesa da nossa soberania" (MATTOS, 1990, p. 73).

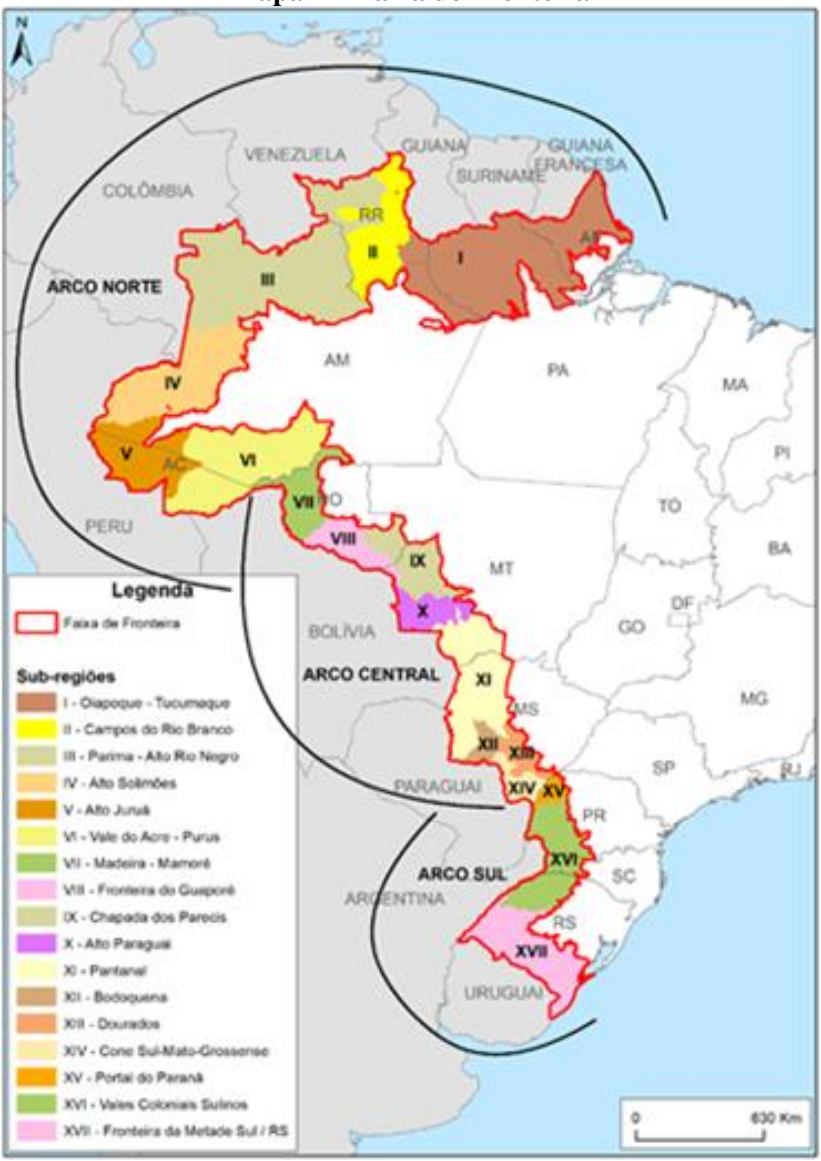
Nos moldes definidos em 1979, e mantidos em 1988, a faixa de fronteira brasileira ocupa 27 % de todo o território brasileiro, constituindo uma faixa de 150 quilômetros de largura ao longo dos limites internacionais que conta com 16.886 quilômetros de fronteira terrestre, o que significa 14.000 quilômetros de extensão (ou 210 milhões de hectares ou mais de 2 milhões de quilômetros). Essas dimensões equivalem ao somatório das áreas de vários países europeus: Bélgica, Dinamarca, França e etc. (BORBA, 2013). Desta imensidão que é a região de fronteira brasileira, parte significativa se localiza na Amazônia, são mais de 12.000 km, ou mais de 77% do perímetro terrestre brasileiro, cerca de três vezes a distância em linha rela entre Lisboa e Moscou (COELHO, 1992). Tal imensidão pode ser vista no mapa 1 sobre a faixa de fronteira brasileira.

Como se pode perceber no mapa 1, desenvolvido com base no mapa da faixa de fronteira concebido pela Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira, no qual alicerçado em um amplo estudo deste espaço evidenciou as particularidades regionais da faixa de fronteira, por meio de uma sintetização em três arcos que apresentam dinâmicas diferenciadas entre si.

Como evidenciado, a faixa de fronteira brasileira é uma das mais extensas do mundo, e a com maior largura entre os países da América do Sul. Tal rigidez normativa, estabelecendo uma zona tão ampla de controle especial se deu muito em função da própria construção do território nacional, uma vez que havia a necessidade de assegurar os territórios conquistados, assim a fronteira se consolidou no pensamento político brasileiro como uma zona de contenção, fortemente baseada na presença militar.

Doravante, as fronteiras brasileiras sofreram transformações significativas nas últimas décadas, com o aprofundamento dos processos de globalização e integração regional, trazendo novas dinâmicas para estes espaços, levando ao questionamento do ordenamento jurídico deste espaço, como veremos na próxima seção.

## Mapa 1 – Faixa de Fronteira




*Fonte*: Elaboração própria (Pesquisa: Flávia Carolina Fagundes. Cartografia: Tito Lívio Barcellos Pereira).
*Base de dados*: Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (2012).

## 1.2 Os ventos de mudança: redemocratização, globalização e integração

Ao longo da década de 80 e começo dos anos de 1990, a América do Sul passou por profundas transformações políticas, sociais e econômicas que incluem os processos de redemocratização e abertura das economias, dentro de uma lógica neoliberal pautada pelo ideário do Consenso de Washington[15]. Tais mudanças se refletiram nos padrões de relacionamento entre os países da região, propiciando um ambiente no qual processos de integração puderam aflorar.

Dentro desta lógica, neste período no Brasil se inicia o processo de redemocratização e fim do regime militar, após vinte e um anos de ditadura. Ademais, na década de 1990 foram empreendidas profundas mudanças na política de comércio exterior brasileira, se caracterizando por um processo de abertura comercial abrangente iniciado na administração Fernando Collor de Mello (1990-1992) e que se estende até o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Não obstante, a integração comercial brasileira ocorre no contexto do "Novo Regionalismo" de inspiração teórica da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), que se orienta principalmente pela integração dos países através de acordos bilaterais e multilaterais (zonas de livre comércio, união aduaneiras e mercados comuns) (AVERBUG, 1999).

Os processos de redemocratização no Brasil e na Argentina criaram um ambiente favorável à aproximação entre os antigos rivais no Cone Sul. Soma-se a isto a frustração destes países na busca de uma

[15] O Consenso de Washington foi como ficou conhecida uma série de recomendações elaboradas em 1989 que visavam propalar o neoliberalismo nos países latino-americanos, elaboradas pelo economista norte-americano John Williamson. O receituário elaborado pelo economista propunha: reforma fiscal; abertura comercial; política de privatizações; e a redução fiscal do Estado. Tais recomendações foram adotadas como obrigatórias pelo Fundo Monetário Internacional para fornecer ajuda aos países em crise e negociar suas dívidas externas.

aliança preferencial com os Estados Unidos[16], o que rendeu a estes parcos resultados, tendo em vista a baixa prioridade da região na agenda externa norte-americana.

Além disso, a resolução do conflito Itaipu-Corpus[17] e o arrefecimento da disputa geopolítica entre Brasil e Argentina pela predominância regional permitiram medidas de fomento de confiança entre os aparatos militares dos dois países (PAGLIARI, 2009) que deixaram de ter o país vizinho como principal hipótese de conflito, assim como a cooperação em diferentes campos.

Durante os governos civis dos presidentes de José Sarney (1985-1990) e Raúl Alfonsin (1983-1989) foram tomadas medidas concretas no sentido da cooperação, com a assinatura da Ata de Iguaçu. Este acordo foi importante para declarar à vontade em coordenar esforços na busca por uma maior integração, seja em questões de infraestrutura física ou comerciais e econômicas. Este processo de aproximação entre Brasil e Argentina culminou no estabelecimento do Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1991, com a adesão do Uruguai e Paraguai, por meio do Tratado de Assunção.

Nesse sentido, a América do Sul, mais especificamente o Cone Sul, começa a acompanhar a tendência mundial de derrubada das barreiras comerciais, por meio de processos de integração e negociações que visavam fomentar o livre comércio. A década de 1990 foi um período de abertura das fronteiras brasileiras através do processo de integração do Mercosul.

Ademais, o processo de abertura comercial também abriu as fronteiras brasileiras a produtos de várias partes do globo. Como destacado no capítulo anterior, este também é um período de acelerado desenvolvimento tecnológico que diminuíram as distâncias pelo globo drasticamente, principalmente, por meio das tecnologias móveis.

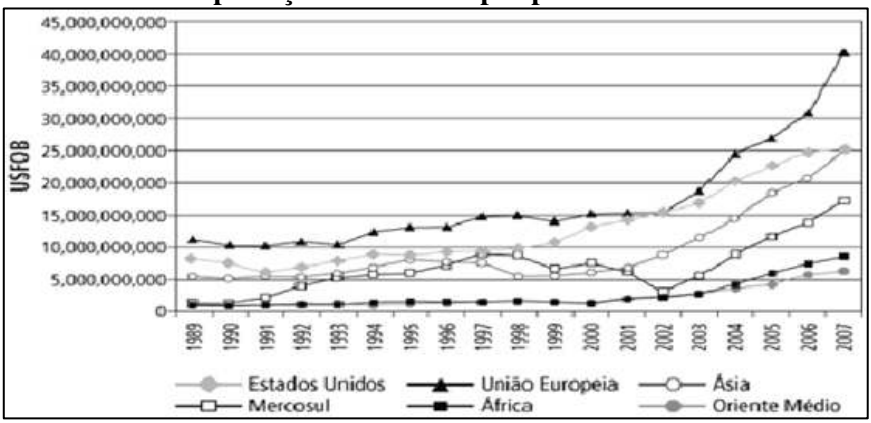
[16] Um acontecimento decisivo neste sentido foi a Guerra das Malvinas, os Estados Unidos se posicionaram a favor da Inglaterra no conflito. Tal acontecimento explicitou a descompromisso dos EUA com a segurança coletiva do continente.

[17] Desde o final da década de 1960, Brasil e Argentina tinham divergências em relação ao aproveitamento do potencial energético de Itaipu.

Dessa maneira, o Brasil passou de um país pouco integrado ao comércio internacional à uma economia mais aberta. Durante o período de 1957 e 1988, a economia brasileira era bastante fechada ao comércio internacional, pela vigência de dispersão, média e modal elevadas, pela incidência de redundâncias em toda a cadeia produtiva, decorrente da proliferação de regimes especiais de importações e de barreiras não-tarifárias, e por uma significativa estabilidade das alíquotas. Tal configuração econômica baseava-se no protecionismo atrelado à política de substituição importações. Doravante, no final dos anos 80 e começo dos 90 se inicia o processo de redução das barreiras comerciais, com o cronograma de redução das tarifas de importações entre 1990 e 1994, de modo que no final do período, a tarifa máxima seria de 40%, a média de 14%, a modal de 20% e o desvio padrão inferior a 8% (AVERBUG, 1999). Dessa maneira, o Brasil se abriu ao comércio internacional.

Tal conjuntura, levou à um aumento dos fluxos tanto de pessoas, como de mercadorias, como podemos observar nos gráficos 1 e 2, um aumento significativo das importações e em menor grau das exportações brasileiras com todos os parceiros comerciais, destacadamente para o Mercosul.

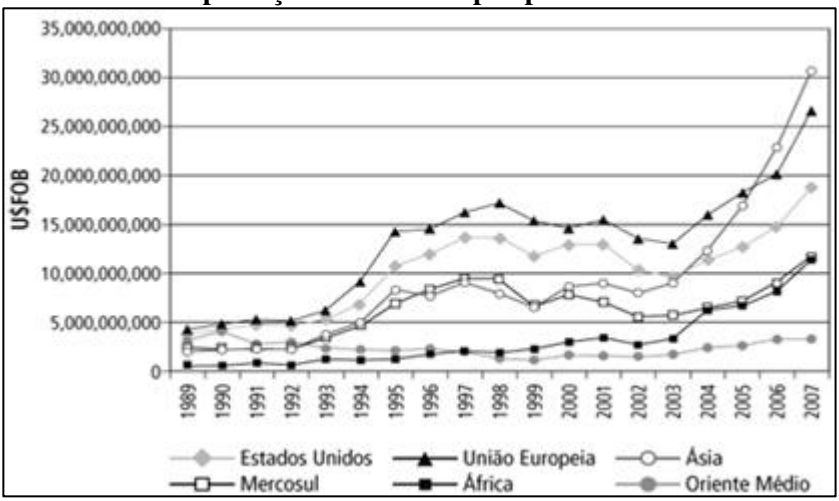
**Gráfico 1 - Exportações brasileiras por país ou bloco de destino**




Fonte: Vigevani; Ramanzini Jr (2009).

O gráfico 1 mostra o crescimento das exportações brasileiras, principalmente nos anos 2000, tendo em perspectiva que o processo de abertura evidenciou a baixa competitividade da indústria brasileira no mercado internacional. Contudo, após uma década de perdas comerciais acentuadas, no começo dos anos 2000, podemos observar o aumento das exportações brasileiras. Por outro lado, as importações de todas as partes do globo também apresentaram um significativo aumento, mostrando assim o aprofundamento das relações comerciais do Brasil com o resto globo, após décadas de relativo fechamento, com a Política de Substituição de Importações. O gráfico 2, por sua vez, mostra as importações brasileiras na série histórica de 1989 a 2007, demonstrando o crescimento destas.

**Gráfico 2 – Importações Brasileiras por país ou bloco de destino**




Fonte: Vigevani; Ramanzini Jr (2009).

Como podemos observar nos gráficos 1 e 2, ao longo da década de 1990, o comércio do Brasil com o resto do mundo cresceu substancialmente, após décadas de relativo fechamento, por meio do Programa de Substituição de Importações, que buscava a industrialização

do país, com base no mercado interno. Portanto, nota-se que nos anos de 1990, o Brasil entrou mais profundamente nas dinâmicas do comércio internacional, o que também representou uma abertura maior das fronteiras do país aos fluxos da globalização.

A institucionalização do Mercosul foi preponderante na aproximação política entre os países do Cone Sul, ainda que tal arranjo tenha como principal finalidade as relações comerciais, avanços importantes em outras arenas foram alcançados no sentido da criação de um espaço comum, o que também envolve a facilitação da circulação de pessoas, como exemplo disso podemos citar a criação do passaporte do Mercosul, assim como a não necessidade de passaporte nas viagens entre os países membros do bloco, bem como a permanência e o direito de trabalho são garantidos, por meio do Acordo Multilateral de Segurança Social do Mercosul, e o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul (DHENIN, 2017).

Ademais, foram estabelecidas negociações para o combate conjunto à pirataria, a aprovação de tabelas de equivalência no ensino fundamental e médio, a adoção de políticas científicas e industriais comuns. Sem embargo, os avanços políticos mais significativos foram a criação do Parlamento do Mercosul e o Fundo de Convergência Emergencial, voltado à redução das assimetrias econômicas dentro do bloco (MATHIAS; GUZZI; GIANNINI, 2008).

O Mercosul também teve avanços significativos em termos de cooperação transfronteiriça com os países vizinhos, como o Acordo sobre Trânsito Vicinal Fronteiriço de 1999 e o estabelecimento do Subgrupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (SGT nº 18), dentro do Grupo do Mercado Comum (GMC) pela Resolução nº 59/2015 do Mercosul (SANTOS; BARROS, 2016 *apud* COSTA, 2017).

No que concerne ao aumento da conectividade, a medida que a América do Sul ganha maior relevância para o comércio internacional do Brasil, com a criação do Mercosul como vimos. Esse aumento das trocas comerciais também demandou iniciativas de integração das infraestruturas para a facilitação da circulação de bens na região. Dentro desta lógica, foi proposta no ano 2000, a Iniciativa de Integração da Infraestrutura

Regional Sul-Americana (IIRSA). A iniciativa, enquanto um projeto de integração para toda a região, dividiu o subcontinente em 10 Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID): Andino; Andino do Sul; Capricórnio; Brasil-Bolívia; e Mercosul-Chile (SOUZA, 2015). Portanto, a Iniciativa representa um grande passo na integração das interconexões entre os países sul-americanos, com grandes obras capazes de conectar áreas anteriormente marginalizadas, como as zonas de fronteira. Além disso, tal iniciativa tem um claro caráter estratégico, no intuito de constituir a América do Sul como uma região geopolítica.

Dentro desta mesma lógica, ao longo dos anos 2000, assistimos o processo de institucionalização da União Sul-Americana de Nações (Unasul), por meio dos Encontros Presidenciais da América do Sul, onde foi reafirmado o compromisso dos países do subcontinente com a integração. Dessa forma, o primeiro resultado nesse sentido foi a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), originada em 2004, tendo como documento constitutivo as Declarações de Ayacucho e Cuzco. Doravante, em 2007, a Casa foi renomeada para Unasul, na Conferência de Isla Margarita, Venezuela, a partir da concordância de todos os Estados-membros. A institucionalização da organização se deu em 2008, em Brasília, onde foi formalmente assinado, entre os doze países sul-americanos, o Tratado Constitutivo da Unasul (CEPIK, 2009; CHILE, 2009 apud CEPIK; ARTURI, 2011), dando origem à uma entidade de caráter jurídico internacional, com poder de dialogo no cenário internacional.

De modo geral, a Unasul tem um viés mais político. Nesse sentido, Villa e Viana (2010) colocam que as metas da Unasul seriam: 1) fortalecer o diálogo entre os Estado membros, buscando assegurar a coordenação regional para reforçar a integração da América do Sul e a participação da Unasul no cenário internacional; 2) estimular a coordenação entre as agências especializadas sul-americanas, respeitando as normas internacionais, com o objetivo de fortalecer a luta contra o terrorismo, corrupção, "o problema mundial da droga"[18], crime organizado

[18] O enquadramento da questão como o "problema mundial das drogas" demonstra a busca de autonomia da América do Sul na forma de tratar o tema, pois é um clamor antigo dos

transnacional e outras ameaças, bem como o desarmamento, não proliferação nuclear, armas de destruição em massa e remoção de minas e; 3) troca de informações e experiências em assuntos de defesa.

Destarte, a Unasul representou um importante passo para a América do Sul, como instância de relacionamento entre os vizinhos, pois intenta avançar no sentido da ruptura do bilateralismo nas relações intra-regional e a ruptura com ênfase no comércio dada nos processos anteriores de integração na região (VILLA; VIANA, 2010).

Contudo, há que se pontuar que a Unasul não se configura como um processo de integração regional, e sim de cooperação que visa à criação de espaços institucionais de trocas de experiências e coordenação política, sem que haja flexibilização da soberania. Dessa maneira, Pietro (2012, p. 3, tradução nossa) argumenta que "a Unasul não pode ser considerada em nenhum sentido como um processo de integração regional, uma vez que não há transferência de poder soberano para nenhum organismo comum[19]".

Todavia, a Unasul[20] teve avanços significativos no sentido de constituir a América do Sul como um espaço geopolítico, como a criação do Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS) e a incorporação da IIRSA ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da organização em 2010, tendo em vista que defesa e a construção de infraestrutura são setores altamente estratégicos. Ademais, foram criados diversos outros conselhos versando sobre temas relevantes para a região[21].

países da região ampliar o entendimento da luta contra as drogas, para além da abordagem de combate a oferta.

[19] No original: Unasur no pueda ser considerada en sentido alguno un processo de integración regional, pues no hay cesión de poder soberano a ningún organismo común.

[20] Durante a redação deste livro, no dia 20 de abril de 2018, foi anunciada a suspensão temporária da participação do Brasil da Unasul, juntamente de Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru. Com a medida, permanece normalmente apenas a metade de seu quadro geral, composta de Bolívia, Equador, Guiana, Suriname, Uruguai e Venezuela, tornando assim incerto o destino da organização.

[21] A Unasul conta com doze conselhos setoriais, tratando dos seguintes temas: energia; defesa; saúde; desenvolvimento social; infraestrutura; problema mundial das drogas;

Entretanto, ainda que tenham havido avanços no sentido da construção de uma região geopolítica, os países sul-americanos se mostram ciosos em ceder soberania, estando fortemente atrelados a uma visão vestfaliana de fronteira. Isto posto, podemos observar movimentos no sentido de uma relativização das fronteiras, mas por outro lado ainda persiste o ideário de um forte controle fronteiriço, baseado em uma visão de introspecção nacional, como veremos na próxima seção na região amazônica.

### 1.2.1 A fronteira amazônica como espaço diferenciado

Na seção anterior observamos o aumento da conectividade do Brasil com o entorno regional, destacadamente do Cone Sul, e globalmente. Contudo, ao olharmos para a fronteira norte podemos constatar uma realidade diferenciada, tanto nas dinâmicas locais, como no entendimento de Brasília acerca de como gerir a segurança da região.

Não obstante, é importante ressaltar que pensar a segurança amazônica é em grande parte pensar a gestão de segurança da fronteira norte, pois a região é um espaço transfronteiriço. Além mais, como o desenvolvimento e povoamento brasileiro se concentrou nas regiões próximas ao litoral, a região amazônica se caracteriza como um espaço relativamente periférico, distante dos centros econômicos dinâmicos do país que se localizam na região Centro-Sul, tendo assim consequências na inserção econômica e política dessa região.

Todavia, com o distensionamento das relações entre Buenos Aires e Brasília a ênfase das preocupações em defesa se deslocaram da região sul para o norte do país, assim como unidades militares foram deslocadas do Centro-Sul para a região para garantir a presença do Exército Brasileiro na Amazônia, com aumento durante as décadas de 1980 e 1990 de 8.000 para quase 25.000 soldados no final da década (MARQUES, 2007), com

economia e finanças; eleições; educação; cultura; ciência tecnologia e inovação; e segurança cidadã, justiça e coordenação de ações contra a delinquência organizada transnacional.

perspectiva de aumento desse efetivo nos próximos anos em função dos projetos estratégicos das Forças Armadas que incidem sobre a região.

Nesse sentido, pode-se inferir que enquanto as fronteiras da região sul começavam a ser vistas dentro de uma lógica da integração, com ações políticas nesta direção dentro do Mercosul, as fronteiras amazônicas continuavam a ser vistas como um espaço diferenciado a ser conquistado e protegido, tendo em vista as imensas riquezas que a região abriga.

As ênfases de defesa do governo brasileiro se deslocaram para a Amazônia, entre outras razões que exploraremos a seguir, por conta da crescente preocupação em relação à preservação das imensas riquezas da região, a afirmação da soberania sobre estas, bem como a preocupação com a instabilidade dos vizinhos amazônicos, com destaque para o conflito colombiano (o qual exploraremos brevemente a frente).

A Amazônia abriga um quinto das reservas de água doce disponíveis no globo, aproximadamente 30% de toda fauna e flora do planeta. Em relação à diversidade vegetal, em um hectare de floresta há mais espécies de plantas do que em todo o continente europeu. Com efeito, somente um quinto das matas nativas do mundo permanece intacta, e desse total, um terço concentra-se na Amazônia (MARCOVITCH, 2005). Além de suas imensas riquezas naturais, a região também constitui um centro estratégico na América do Sul.

Por parte da avaliação de risco dos militares a região fronteiriça amazônica ganha destaque, principalmente levando em conta a instabilidade regional. Assim, dentro da caserna também se considera abrir o leque dos problemas a serem enfrentados pelos militares. Nesse sentido, duas questões aparecem com destaque: a integridade territorial, cuja preocupação com as fronteiras ficou quase obsessiva; e em segundo lugar, a demarcação das terras indígenas na Amazônia[22] (DHENIN, 2017).

Portanto, havia entre os militares uma grande preocupação com as fronteiras norte, tendo em vista as possíveis ameaças de desestabilização

[22] Embora, consideremos um tema de vital importância, neste trabalho não nos debruçaremos acerca da questão da demarcação das terras indígenas, ainda que este seja um tema de grande preocupação no Exército Brasileiro.

política na região andina e no Caribe, particularmente em função de possíveis impactos no território brasileiro da disputa territorial entre a Guiana e a Venezuela (a questão do Essequibo[23]), bem como a instalação de um regime comunista na Guiana (DHENIN, 2017). Assim, existia a preocupação de que ideologias contrarias adentrassem pelas fronteiras norte.

Tais preocupações somadas às pressões internacionais em torno da Amazônia, tendo em vista pauta das mudanças climáticas consubstanciadas a partir do início da década de 1970 em Estocolmo[24] levaram a consecução de políticas de garantia da soberania neste espaço (DHENIN; CORREA, 2017).

Dentro desta lógica foi proposto o Projeto Calha Norte, com o objetivo de manter a soberania da Amazônia, por meio da presença militar, implementado já durante o período de redemocratização, em 1985. Contudo, o projeto tem suas origens no Conselho de Segurança Nacional, sendo inspirado no "Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira da Amazônia Ocidental" (PROFFAO), iniciativa também da Secretária-geral do então Conselho de Segurança Nacional, (COELHO, 1992). O PROFFAO se preocupava com projetos de proteção de terras indígenas e com a conservação ambiental na fronteira, porém pouco saiu do papel.

Na esteira das preocupações de garantia da soberania sobre a Amazônia características dos anos de 1970, também foi proposto o Tratado de Cooperação Amazônica, em 1976, por iniciativa do governo brasileiro. O tratado intenta demonstrar internacionalmente a preocupação

[23] Guiana Essequiba é nome do território do Planalto das Guianas, compreendido entre o rio Cuyuni e o rio Essequibo, que apresenta uma extensão territorial de 159.500 km², o que faz parte atualmente da República Cooperativa da Guiana, mas cuja soberania é reclamada pela Venezuela, internacionalmente, por meio do Acordo de Genebra de fevereiro de 1966. Tal questão ainda constitui uma preocupação para o Exército Brasileiro, uma vez que caracterizaria um conflito em nossa fronteira.

[24] Com efeito, até a década de 1970, a região amazônica recebia pouca atenção por parte do governo federal. Porém, com as discussões do clima iniciadas em Estocolmo 1972, se gerou uma pressão internacional em torno dos países amazônicos para a preservação da maior floresta tropical do planeta, bem como havia um discurso de internacionalização da Amazônia.

com a preservação da floresta, bem como afirmar a posse da floresta pelos países amazônicos[25].

Nesse sentido, notamos que por conta da conjuntura regional e internacional havia uma grande preocupação de promover a integração da Amazônia ao restante do país. Portanto, ao analisar a concepção inicial do PCN percebe-se a prioridade atribuída à integração nacional, no sentido centro-periferia. Em outras palavras, a fronteira é vista como o limite da ação a ser executado. Nesse sentido, Coelho (1992, p. 110) chama a atenção:

> [...] o PCN enfatizava um conteúdo de ordem militarista, vinculado especificamente ao aumento da presença militar na área, e ao fortalecimento da Expressão Militar do Poder Nacional na Faixa de Fronteira e em suas vias de acesso, tendo em vista que subsistem, entre os problemas [...] aqueles oriundos das situações externas (sobretudo guerrilha e tráfico de drogas).

Dessa maneira, ao analisarmos o quadro exposto aqui de forma sucinta, podemos observar que a fronteira sempre teve um forte conteúdo militar desde as fortificações do período colonial até o Projeto Calha Norte (projeto que voltaremos a abordar mais à frente neste capítulo), sendo entendida como uma zona de controle militar e de contenção. Contudo, dado a vastidão deste espaço, tal controle se estabeleceu de maneira incipiente, por meio do controle de pontos estratégicos e abandono do resto.

Nesse sentido, podemos observar a crescente preocupação de Brasília com a região, buscando afirmar a soberania do país sobre Amazônia. Entretanto, Hervé Thery salienta que no tange à gestão da

[25] A Floresta Amazônica perpassa oito países: Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname e Venezuela. Com efeito, como um dos objetivos do TCA é a afirmação da posse da Floresta Amazônica pelos países amazônicos, a Guiana Francesa não faz parte do tratado, por se tratar de um território ultramarino francês.

região amazônica, esta consiste em um espaço a ser dominado militarmente pela posse de postos-chave e abandono do resto (COELHO, 1992).

Ademais, os investimentos em desenvolvimento da região amazônica se dão de forma incipiente, uma vez que ela está as margens dos grandes núcleos populacionais e de desenvolvimento do país. Assim, a zona de fronteira norte foi pouco integrada a economia nacional, caracterizando-se como uma zona periférica, vista como uma zona de contenção.

Isto posto, o PCN se estrutura em torno de três princípios – soberania, segurança e desenvolvimento –, assim uma das pedras angulares do programa são os Pelotões Especiais de Fronteira (PEF)[26], aos quais fornece a adequação da infraestrutura. No que tange à dimensão do desenvolvimento, visa apoiar iniciativas econômicas e sociais locais, sendo esta a principal atividade do PCN. Dessa maneira o PCN conta com duas vertentes, uma militar e uma civil, com fontes orçamentárias distintas – a vertente militar tem seus recursos advindos do Ministério da Defesa, enquanto, a vertente civil recebe recursos, por meio de emendas parlamentares.

Com efeito, o crescimento da instabilidade na região andina durante a década de 90, fez com que a preocupação com as fronteiras amazônica aumentasse[27]. De acordo com Arlene Tickner (2001 tradução nossa) "desde o começo dos anos de 1990, todas as nações andinas

[26] Atualmente, existem três tipos de Pelotões de Fronteira na faixa de fronteira amazônica, destacamentos, pelotões e companhias. O Destacamento Especial de Fronteira é o núcleo inicial de um futuro pelotão ou companhia, neste tipo de organização militar seus homens ficam em instalações provisórias, sem familiares, o efetivo varia entre 10 e 20 homens (há seis destacamentos na região amazônica). Já o Pelotão Especial de Fronteira conta com 66 homens comandados por um Tenente e todas as instalações comuns a qualquer aquartelamento. A terceira categoria de organização militar são as Companhias Especiais de Fronteira, comandadas por capitães com curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, cada uma conta com um efetivo de 250 homens que ocupam instalações maiores e em maior número do que nos PEFs (ACADEMIA MILITAR DAS AGULHAS NEGRAS, 2007).

[27] Atualmente, observamos um grande destaque da fronteira amazônica no estado de Roraima, por conta da crise venezuelana e seus impactos humanitários que tem levado um grande número de venezuelanos buscar refúgio no Brasil.

passaram em algum grau pelo enfraquecimento das estruturas estatais, e a eficácia e credibilidade de sua institucionalidade política agravada ainda mais por crises crônicas"[28].

Nesse sentido, para David Mares, a situação de desconfiança e potenciais conflitos entre os países andinos[29] constitui um estado de quase-guerra, como uma "paz violenta", onde se atua por meio da lógica da barganha, por meio do uso controlado da força. Porém, nesse contexto há a possibilidade de que erros de cálculo e percepção de incertezas convertam essa barganha militarizada em uma guerra entre Estados (MARES, 2011). Não obstante, o acirramento do conflito colombiano com o Plano Colômbia[30] era uma fonte de insegurança na região, gerando também desconfianças e divisões entre os países andinos.

A iniciativa dos Estados Unidos do Plano Colômbia admitia simultaneamente um arcabouço geral dentro dos termos da Organização dos Estados Americanos, controverso por sua natureza claramente interna, e um relacionamento bilateral de segurança entre os EUA e o governo colombiano. Sem embargo, as iniciativas de expandir esta ação em termos de uma cooperação sub-regional encontraram resistências, com base no entendimento de que o apoio ao governo da Colômbia numa questão interna não admite este tipo de exercício, uma vez que países da região, como o Brasil e Venezuela não enxergam a questão a militarização do combate ao narcotráfico como a resposta adequada.

[28] No original: since the early 1990s, all of the Andean nations have undergone varying degrees of weakening state structures, and the efficacy and credibility of their political institutional compounded even further by chronic downturns and crises".

[29] As zonas de potenciais conflitos referem-se a disputas territoriais, sendo estes: a disputa entre Chile, Peru e Bolívia; as cercanias do lago Maracaibo entre Venezuela e Colômbia; a região de Essequibo entre a Venezuela e a Guiana; Equador e Peru. E atualmente, na região paira a possibilidade de um conflito de mudança de regime na Venezuela, podendo ser encabeçado por Colômbia e Brasil.

[30] O Plano foi elaborado em conjunto pelos governos colombiano e americano. Tendo como pontos estratégicos: I. o processo de paz; II. a economia colombiana; III. O desenvolvimento social e democrático; IV. A luta contra o tráfico de drogas – chamado no Plano de narcotráfico; V. a reforma do sistema judicial e a proteção dos direitos humanos (FAGUNDES, 2014).

Dentro desta lógica, uma das regiões priorizadas foi a fronteira com a Colômbia, especialmente a região da Cabeça do Cachorro, por conta da preocupação com as incursões de guerrilheiros das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo (FARC-EP) em território brasileiro[31].

Assim, podemos ver que a fronteira norte, mesmo no contexto de aprofundamento da inserção global do país e da integração regional, continuou a ser entendida pelos decisores políticos em Brasília dentro de uma lógica militarista, configurando a fronteira norte em termos de sua gestão securitária claramente uma fronteira fratura[32], não somente, por conta de suas condições geográficas adversas, mas também em decorrência da maneira como esta é entendida, um local pouco integrado ao resto do país que precisa ser "conquistado".

### 1.2.2 Questionamentos sobre a manutenção da faixa de fronteira

Como foi possível observar neste capítulo a América do Sul passou por um amplo processo de reestruturação geopolítica, tanto do ponto de vista político, como comercial, com a abertura da região para o comércio internacional e o aprofundamento dos laços entre os países da região. Nesse sentido, o Brasil ao longo das décadas de 1980 e 1990, se abriu para o comércio internacional, sem mencionar os avanços tecnológicos que comprimiram o tempo e o espaço no globo. Tais mudanças impactaram diretamente as fronteiras brasileiras com a transformação em seus perfis demográficos e econômico, assim como o aumento expressivo da circulação nestas regiões.

[31] Vale lembrar que, em 26 de fevereiro de 1991, um ataque das FARC a um Pelotão de Fronteira do Exército Brasileiro, situado às margens do rio Traíra, no município de Tabatinga-AM, deixou três soldados brasileiros mortos e nove feridos, além de uma série de armas roubadas, mostrando a fragilidade do Exército Brasileiro nas fronteiras mais ocidentais do país (FRANCHI, 2011, p. 34-35).

[32] É claro que reconhecemos que no dia das populações as trocas são intensas, no texto procuramos explicitar a visão dos decisores políticos acerca da gestão securitária da região.

Tendo em vista, as mudanças explicitadas acima, passou a haver questionamentos em relação à regulação da faixa de fronteira, haja vista que as normativas estabelecidas em 1979, ainda vigoram na legislação brasileira. Nesse sentido, Borba (2013) argumenta que a legislação brasileira procurou beneficiar, por meio de mecanismos de compensação, as faixas de fronteira e hoje, novas estratégias tecnológicas e econômicas, muito mais complexas, estão sendo formuladas. Assim, seria evidente a necessidade de reavaliar o significado das faixas de fronteira, pois estas estão sendo diluídas pela força da globalização, dentro desta lógica as faixas de fronteira perdem a razão de sua existência.

Nesse sentido, o Deputado Federal Matteo Chiarelli (Democratas RS) apresentou o Projeto de Lei (PL) nº 2275/07 que propõe a sua alteração. O autor da proposição argumenta que a extensão da faixa de fronteira, mesmo sendo indispensável à segurança nacional, não é mais adequada para o contexto atual de integração econômica e densidade demográfica das cidades nela localizadas (SILVA, 2013).

De acordo com a proposta do deputado, a faixa de fronteira interna deve ser reduzida para 50 km nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Para os estados com fronteira terrestre nas regiões Norte e Centro Oeste (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul), o PL apresentado objetiva reduzir a faixa para 100 km. Manteve-se uma faixa maior nas regiões Norte e Centro Oeste, conforme este deputado, por causa de questões de segurança que estas regiões abrigam, tal como o patrimônio da Amazônia (madeira e minérios) e sobretudo pelo fato da extensão do estados ser bem maior que os três estados sulistas (SILVA, 2013).

Tal proposição encontrou forte oposição por parte dos prefeitos das cidades na faixa de fronteira, uma vez que tal legislação propicia a destinação de fundos para estas cidades. Além disso, o Exército Brasileiro se opôs ao projeto, pois a instituição considera primordial manter uma extensão considerável da faixa de fronteira para a garantia da segurança nacional. Com efeito, há que se ressaltar que a diminuição da faixa de fronteira, também implicaria na diminuição da área de atuação do Exército, uma vez que as Forças Armadas contam com poder de polícia na faixa de fronteira (tema que será elaborado no próximo capítulo).

Portanto, ainda que haja todo o ideário de derrubada das barreiras comerciais e aprofundamento dos processos de integração, diluindo as fronteiras, estas ainda persistem como realidade entre os Estados nacionais, além do fato de que temos assistido o reforço de seus atributos, no contexto internacional, como exposto no capítulo anterior, bem como no Brasil, como veremos a seguir.

Todavia, ainda que passos significativos tenham sido dados no sentido da integração entre os países sul-americanos, especialmente no Cone Sul, poucas iniciativas saíram do nível discursivo ou foram executadas em sua completude. Sem embargo, na fronteira norte, ainda que tenha havido avanços na integração entre os países amazônicos, as fronteiras na região norte ainda são entendidas dentro de uma lógica de zona de contenção, vista por um viés fortemente militar.

Outra questão que chama atenção nesses processos é que os países sul-americanos são resistentes a seção de soberania em seus acordos regionais, havendo processos de aproximação entre estes, mas sem chegar à uma integração mais profunda. Portanto, notamos que estes estão arreigados ao paradigma vestfaliano de soberania e fronteiras internacionais e não intentam perder sua capacidade de afirmação do poder soberano.

Destarte, a realidade contemporânea é de uma mudança no perfil das fronteiras, de alteração de suas funções e o reforço de alguns de seus atributos, principalmente da função de barreira, com foco na questão da segurança, baseada nas inquietações trazidas pelas novas ameaças.

Por conseguinte, nos últimos anos temos assistido a ênfase nas questões de segurança ao tratar das fronteiras, crescendo a percepção deste espaço como uma vulnerabilidade, como um lugar do crime. Nesse sentido, o otimismo mundial dos anos 90 em relação a abertura das fronteiras, e a constituição de um mundo sem fronteiras, foi substituída pela volta do reforço da função de barreira das fronteiras em várias partes do mundo, assim na próxima seção analisaremos este processo no Brasil.

## 1.3 A outra face da moeda: o cenário de segurança da América do Sul e o processo de securitização das fronteiras brasileiras

O desenvolvimento do capitalismo a partir dos anos 70 é marcado pela desregulamentação dos mercados, aprofundamento do processo de globalização, por meio da abertura dos mercados e processos de integração pelo globo[33]. Além disso, um dos aspectos mais marcantes da globalização é o acelerado desenvolvimento tecnológico, principalmente das tecnologias móveis, celulares e a internet. Tais mudanças impactaram profundamente a mobilidade e a rapidez das comunicações levando ao que se chamou de compressão do tempo e espaço, gerando um mundo onde as distâncias passaram a ter menos importância, um mundo da conectividade, o que levou muitos a acreditar que seria o fim das fronteiras.

Nesse sentido, como vimos na seção anterior, essas dinâmicas também impactaram a América do Sul e o Brasil. Ao longo das décadas de 1980 e 1990, o Brasil se abriu aos fluxos da globalização, com a abertura do mercado interno à concorrência internacional, assim como aprofundou os laços com países vizinhos, abrindo novos mercados para os produtos brasileiros. Tal processo levou à um grande aumento das movimentações através das fronteiras brasileiras de mercadorias, capitais e pessoas.

Entretanto, este processo de compressão do tempo e do espaço pelo globo não facilitou, somente, a circulação de bens, capitais e pessoas de forma legal, os ilícitos também se beneficiaram do aumento da conectividade e da desregulamentação dos mercados, expandindo as redes de lavagem de dinheiro. Portanto, propiciou condições para a expansão da capacidade logística das redes de crime transnacional, assim como a sofisticação destas.

[33] Embora a criação de zonas preferenciais, por meio de processos de integração e a derrubada das barreiras comerciais em escala mundial possam parecer processos divergentes, a globalização capitalista caracteriza-se por processos simultâneos de fragmentação e homogeneização.

O Brasil e a América do Sul acompanharam a expansão, também em escala internacional, do que se poderia chamar de economia ilegal, representada pelo tráfico de drogas, de armas, de órgãos, de seres humanos, de contrabando, de bens falsificados e etc. (ALVAREZ; SALLA, 2013). Assim, ainda que pese os avanços democráticos na região, com destaque para o caso brasileiro, nas últimas décadas verificou-se um considerável agravamento da capacidade do poder público em controlar a criminalidade (OLIVEIRA JUNIOR; SILVA FILHO, 2014), passando a registrar níveis alarmantes de violência no país e na região.

Conforme Machado (2011), o caráter transnacional das organizações criminosas, o vínculo com o sistema financeiro, através da lavagem de dinheiro, acumulo de capital e de poder, evasão de divisas, conflui com a fragilidade dos atores estatais em operacionalizar o enfrentamento efetivo, levando à uma conjuntura, na qual as drogas se tornam um assunto de destaque e relevância na geopolítica mundial. Assim, as transformações na forma de atuação do crime organizado transnacional são decorrentes de dois fatores: a globalização e o enfraquecimento do poder dos Estados nacionais (NEVES, 2016).

Por conseguinte, essa nova forma de atuação das organizações criminosas, possibilitada pela globalização, não só as transnacionalizou, mas deu ao crime um novo impulso internacional, criando novas oportunidades para atividades ilícitas (CEPIK; BORBA, 2011), não sendo diferente na América do Sul e no Brasil, com a expansão das atividades das organizações criminosas em escala internacional. Sem embargo, tal conjuntura somada as condições estruturais da região, como a grande desigualdade de renda e fragilidade na efetivação da lei, dentre outras, levou à um grande aumento da criminalidade na região, constituindo-a como uma das mais violentas no mundo.

Dentro desta lógica, Cepik e Arturi (2011, p. 654) argumentam que: embora a América do Sul seja caracterizada por uma baixa incidência de guerras interestatais[34], a região não pode ser considerada uma zona de

[34] O último enfrentamento insterestatal que ocorreu na América do Sul, foi o conflito armado que opôs as forças armadas do Peru e do Equador que lutaram pelo controle de

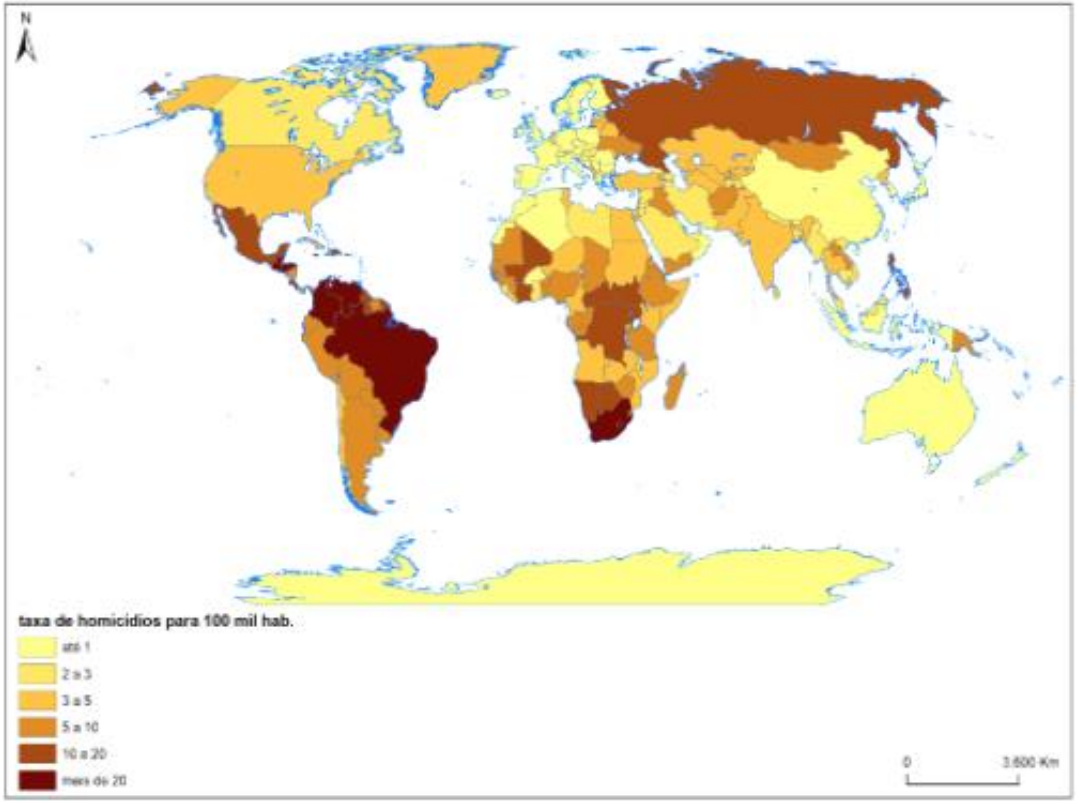
paz, mas ao contrário, uma região de insegurança e violência regular". As taxas de homicídios registradas na América do Sul podem ser comparadas a zona de conflitos, nos termos estabelecidos pelos historiadores David Singer e Melvin Small – mil mortos por ano.

Conforme dados da Organização das Nações Unidas e do Banco Mundial, a América do Sul está entre as regiões mais violentas do mundo, sendo superada apenas pelo Caribe e Sudoeste Africano (MEDEIROS FILHO, 2010; VAZ, 2016). O mapa 2 ilustra tal conjuntura, ao expor as altas taxas de homicídios registradas na região, aparecendo esta como uma das regiões mais violentas do globo. Com efeito, ao observarmos o mapa das taxas de homicídio ao redor do globo, podemos constatar que a América do Sul é uma região de grande violência, onde as mortes violentas são uma realidade cotidiana das populações.

Dessa maneira, o mapa 2, desenvolvido com base nas taxas de homicídios ao redor do globo, mostra com clareza as elevadas taxas de homicídio registradas na América do Sul, sendo assim umas das regiões, assim como o Caribe, onde mais se mata de forma violenta no mundo. A criminalidade e violência na região chegam a causar mais mortes do que alguns conflitos armados. Conforme, o relatório *Global burden of armed violence* de 2011, desenvolvido pela The Geneva Declaration on Armed Violence and Development, nove entre dez mortes violentas no mundo transcorrem em situações de paz formal, na ausência de conflitos armados declarados (das 526 mil mortes violentas que ocorrem no mundo atualmente, 396 mil se dão por homicídios intencionais) (NASSER, 2014). Isto posto, nota-se que atualmente a violência urbana mata mais que conflitos armados.

uma área disputada na fronteira entre os dois países, durante os meses de janeiro e fevereiro de 1995.

**Mapa 2 – Taxas de homicídio ao redor do globo**




Fonte: Elaboração própria (Pesquisa: Flávia Carolina Fagundes. Cartografia: Tito Lívio Barcellos Pereira). Base de dados: UNODC (2013).

Tal situação mostra um importante componente da arquitetura de segurança regional, a forte atuação do crime no subcontinente, com destaque para as redes do crime transnacional que encontram terreno fértil nestas sociedades, tendo em vista as debilidades institucionais de países da região. Soma-se a isto as contradições trazidas pela globalização, como a exclusão e fragmentação social. Neste sentido, a região andina chama a atenção, pois em alguns desses países a debilidade institucional levou ao entranhamento do narcotráfico na realidade social, fenômeno que também pode-se constatar no Brasil[35].

Assim, como podemos constatar o panorama de segurança da América do Sul é marcado pelo paradoxo, se por um lado as ameaças interestais não possuem grande preponderância, sendo baixa a possibilidade da escalada de tensões entre países da região. Por outro, a violência social é bastante elevada, apresentando sérios problemas relativos à fragilidade da efetivação da lei, e a criminalidade transnacional parece um problema cuja solução não se vislumbra no curto prazo (NERI, 2014; MEDEIROS FILHO, 2014).

As mudanças nas ênfases de segurança que já se delineavam desde o fim da Guerra Fria e foram acentuadas com acontecimentos os de 11 de setembro de 2001, em uma agenda de Guerra ao Terror, liderada pelos Estados Unidos, que se propagou pelo globo, levando à associação do narcotráfico ao terrorismo, reintroduziu os temas de segurança entre as questões prioritárias na região. Entretanto, a prioridade não se constituiu nas relações entre os Estados, mas sim envolvendo a sociedade civil, tendo

[35] De acordo com Sain e Games (2014) o alcance e a estruturação do crime organizado, bem como o impacto sobre a vida social, política, econômica e cultural são muito diferentes em cada país da América Latina. O desenvolvimento das atividades e grupos do crime organizado na Colômbia, México e alguns países e alguns países da América Central chegaram a níveis sem precedentes, atingindo uma situação simbiótica, na qual a penetração do crime organizado nas estruturas sociais, econômicas, políticas e governamentais é dominante, e os meios tradicionais do Estado para fazer cumprir a lei já não funcionam, uma vez que o crime organizado tornou-se parte do Estado; um Estado dentro do Estado. Já nos países do Cone Sul (Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai) o crime organizado constitui um fenômeno bem menor, exceto pelo Brasil que está em um nível intermediário entre as categorias, ainda que no país, o narcotráfico, o tráfico de pessoas, o contrabando de armas e outras atividades mencionadas adquirem propriedades semelhantes às observadas nos países de alta criminalidade organizada.

em vista que a percepção concernente a fonte das novas ameaças está precisamente na esfera social (NASSER; MORAES, 2014).

Em contraste com a teoria realista das relações internacionais, onde os cenários de ameaça provem de um vizinho forte, no caso sul-americano a deterioração da segurança advém da incapacidade dos países da região adotarem políticas públicas no enfretamento de suas vulnerabilidades sociais. Nesse sentido, Vaz (2016) argumenta que a instabilidade regional é abalada por dinâmicas transnacionais ligadas ao crime organizado, ao narcotráfico, de armas e de munição e aos fluxos financeiros. Assim, o narcotráfico se constitui como o principal conector entre a instabilidade e o padrão de conflitividade na América do Sul.

Destarte, Medeiros Filho (2014) argumenta que neste caso, "os principais problemas não seriam "de" fronteira – questão de defesa –, mas estariam "na" fronteira – questões de segurança. Sob tal inversão, a ameaça passaria a ser o vizinho fraco, incapaz de controlar seu próprio território, e não o vizinho forte".

Soma-se a isso o fato de que a criminalidade transnacional tem como característica, a atuação por meio de redes, com uma ampla dispersão territorial não respeitando as fronteiras internacionais, dessa forma perpassam os países da região, como também se expandem para outras regiões do globo. Ademais, tais organizações contam com um elevado grau de complexidade organizacional, compartimentação funcional, profissionalização e coordenação operacional entre os diferentes grupos e subgrupos que compõem as redes (SAIN; GAMES, 2014).

Dentro deste contexto, as regiões de fronteira passam a ter relevância nos cálculos de segurança pública das grandes cidades, distantes da fronteira, mas que veem seus problemas de segurança cada vez mais intrincados as redes mundiais. No entanto, devemos fazer a diferenciação entre o crime organizado transfronteiriço, com suas conexões internacionais, e os chamados delitos locais, característico das relações de convivência fronteiriça, afetando as comunidades dos dois países, por conta da proximidade geográfica (FRANÇA, 2018).

Portanto, é importante salientar que as regiões de fronteira também foram fortemente impactadas pelas mudanças da economia global e nacional. A expansão econômica nos municípios da faixa de fronteira aumentou as conexões de áreas rurais e cidades daquela faixa aos mercados interno e internacional, como também redefiniu as relações sociais dos habitantes destes locais, principalmente, os povos indígenas e as populações camponesas, sobretudo no norte do país (ALVAREZ; SALLA, 2010). Essas transformações também trouxeram o crescimento da urbanização e a mudança do perfil demográfico dessas regiões, sem um redimensionamento e estruturação adequada das burocracias e serviços públicos nessas áreas.

Tais transformações também levaram ao aumento da violência em muitas cidades de fronteira, como demonstra o aumento das taxas de homicídio desde o início da década de 1990, associados a outras atividades ilícitas como tráfico de drogas e armas e o contrabando (SALLA; ALVAREZ; OI; ROCHA, 2014). A tabela abaixo construída com base em tabela desenvolvida pelo Ministério da Justiça e Cidadania, com dados de 2013 do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), criado pelo Departamento de Informações do Sistema Único de Saúde e do Censo Demográfico de 2010, mostra as taxas de homicídios nos munícipios da faixa de fronteira, assim podemos perceber uma taxa relativamente alta, principalmente nos municípios maiores, em muitos contextos relacionadas as redes de tráfico de armas e drogas e o contrabando.

De acordo com o Ministério da Justiça e Cidadania (2016), entre os anos de 2009 e 2011, em números absolutos, foram registrados 7.220 homicídios nos municípios da faixa de fronteira, entretanto 42,6% ocorreram nos 14 municípios com mais de 100 mil habitantes, e outra grande parcela 49,6%, nos 239 municípios com população entre 10 e 100 mil habitantes, e apenas 7,7%, nos 335 municípios com menos de 10 mil habitantes (tabela 1).

**Tabela 1 - Faixa de Fronteira: Taxas de homicídios (por 100 mil habitantes) por tamanho da população municipal (2009–2011)**

| | Número de habitantes | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Até 5 mil | 5 a 10 mil | 10 a 50 mil | 50 a 100 mil | Mais de 100 mil | Total da Faixa |
| Número de municípios | 184 | 151 | 216 | 23 | 14 | 588 |
| Homicídios 2009 | 61 | 128 | 861 | 355 | 1035 | 2440 |
| Homicídios 2010 | 70 | 123 | 844 | 307 | 1063 | 2447 |
| Homicídios 2011 | 49 | 127 | 886 | 291 | 980 | 2333 |
| Total de Homicídios 2009 a 2011 | 180 | 378 | 2631 | 953 | 3078 | 7220 |
| População total 2010 | 538.118 | 1.071.980 | 4.438.776 | 1.619.702 | 3.062.160 | 10.730.736 |
| Média anual homicídios 2009 a 2011 | 60 | 126 | 877 | 318 | 1026 | 2407 |
| Taxa de homicídios 2009 a 2011 | 10,3 | 11,8 | 19,8 | 19,6 | 33,5 | 22,4 |

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Ministério da Justiça e Cidadania (2016).

Portanto, podemos perceber que o aumento da violência na faixa de fronteira, se concentra em certos pontos, não sendo uma realidade de toda a faixa de fronteira, pois como mostram os dados, a maior parte desta região é formada por municípios pequenos, até mesmo pacatos, na realidade, com taxas de homicídios baixas. Dessa maneira, quando pensamos em violência na faixa de fronteira temos que considerar as diferentes realidades que envolvem este espaço.

Isto posto, quando se observa a fronteira brasileira, podemos perceber dinâmicas bem distintas entre as diferentes regiões ou arcos, como mencionado anteriormente no estudo realizado pelo Ministério da Integração Nacional, em parceria com o Grupo Retis da Universidade Federal do Rio de Janeiro, intitulado “Proposta de Reestruturação do

Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira", publicado 2005, no qual se realizou uma ampla análise das dinâmicas fronteiriças ao longo dos 16.886 km de faixa de fronteira. Neste estudo com base na constatação de diferenças regionais na faixa de fronteira se propôs a organização da faixa de fronteira por meio de arcos: Arco Norte, Arco Central e Arco Sul (ver mapa 1).

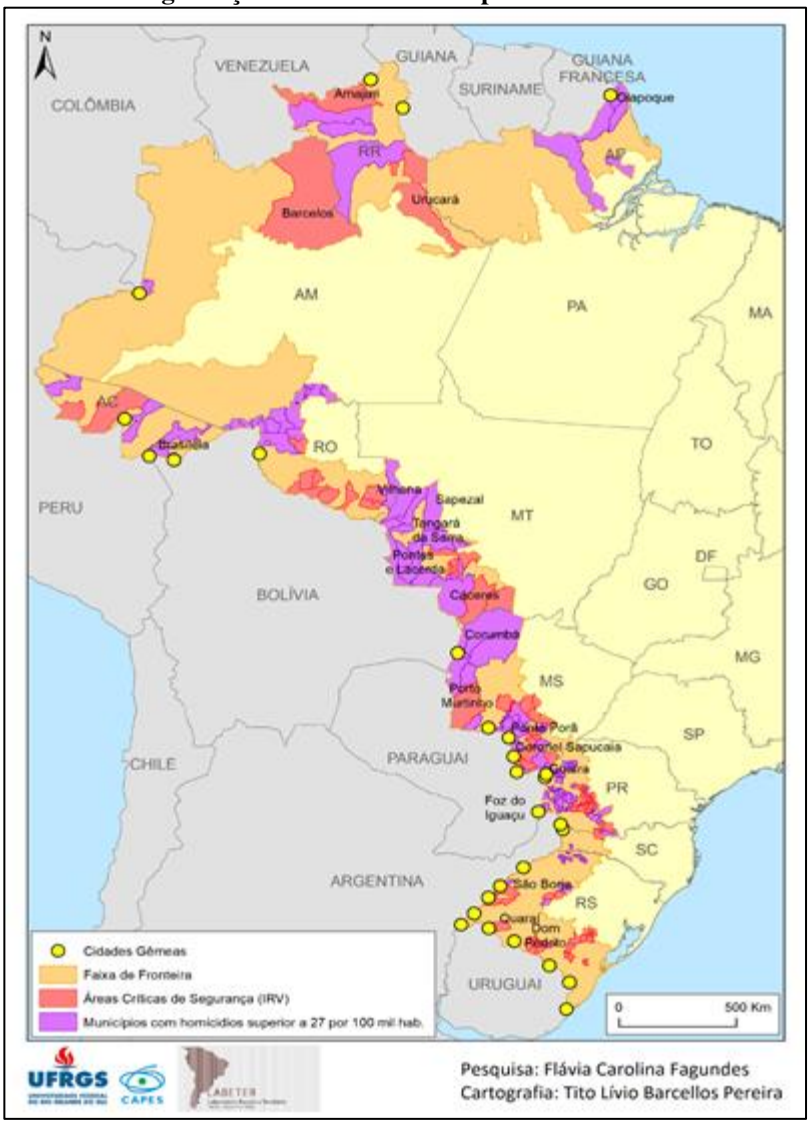
Nesse sentido, quando observamos os aspectos de segurança da faixa de fronteira, constata-se que o Arco Sul apresenta uma situação não crítica em termos de segurança, enquanto os arcos Norte e Central apresentam um perfil de maior atuação das redes do crime, com destaque para o narcotráfico, principalmente no Arco Central.

Com efeito, como visto na seção anterior o Arco Norte apresenta dinâmicas de segurança diferenciadas, marcada pelas características físicas da região, bem como pela instabilidade da região andina.

Destarte, o mapa 3 exemplifica as áreas críticas em termos de segurança pública na faixa de fronteira brasileira, em estudo realizado pelo Ministério da Justiça e Cidadania (2016), que buscou realizar um diagnóstico socioeconômico e demográfico da região, para tal definição foram utilizadas como variáveis três fatores, considerados determinantes: a incidência de homicídios e/ou violência; a rede de proteção (infraestrutura e gestão de segurança pública); e a vulnerabilidade socioeconômica da população. Correlacionando tais variáveis, o mapa abaixo mostra as áreas na faixa de fronteira que apresentam os piores indicadores em termos de segurança pública.

De modo geral, ao observamos o mapa 3 podemos verificar que a faixa de fronteira é um espaço relativamente tranquilo do ponto de vista da segurança pública, apresentando pontos específicos de situação de crítica. Com base no mapa acima, podemos perceber que uma das áreas mais críticas é a região de fronteira no Centro-Oeste, principalmente nas zonas de fronteira com o Paraguai e Bolívia, e alguns pontos da vasta Bacia Amazônica. Nesse sentido, podemos perceber também que as áreas mais críticas se localizam nas principais portas de entrada do tráfico de entorpecentes e armas e contrabando, questões que são crescentemente ligadas a deterioração da segurança pública nos grandes centros urbanos.

**Mapa 3 - Áreas Críticas de Segurança Pública nos Municípios de Fronteira**




Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Ministério da Justiça e Cidadania (2016).

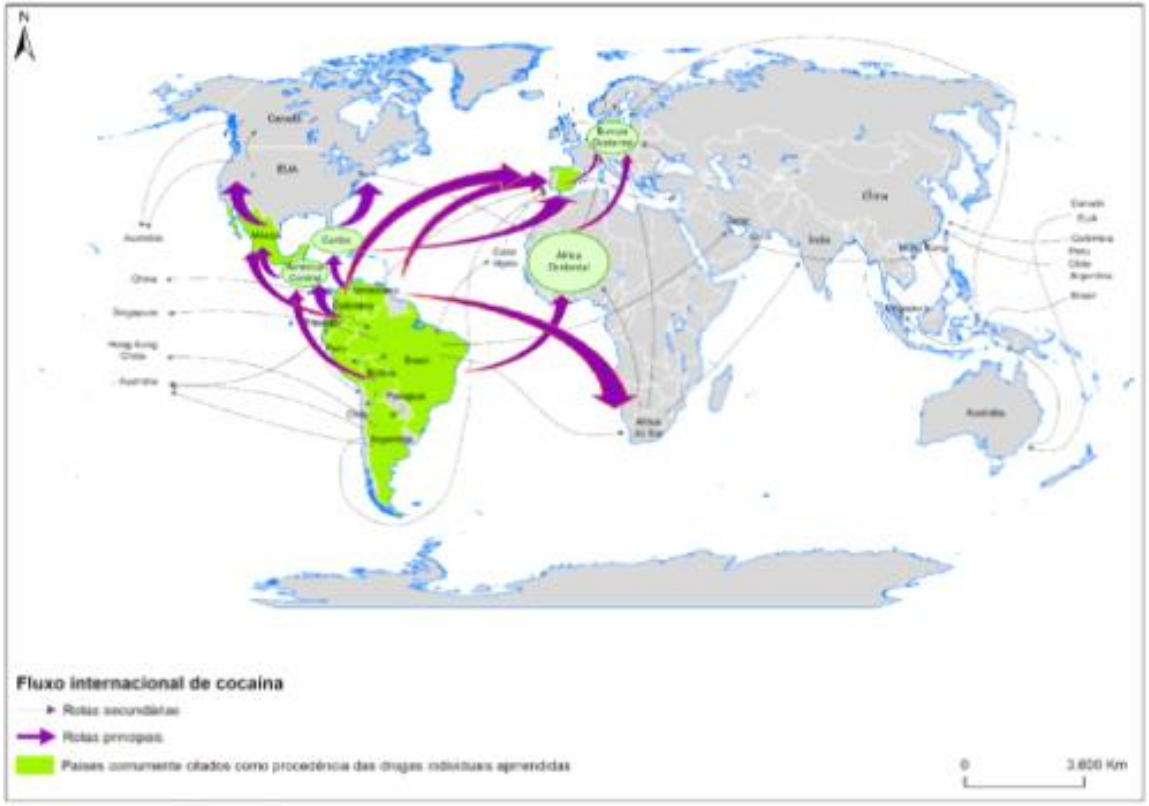
Os dados do Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana da Universidade Federal do Rio de Janeiro (NECVU-UFRJ) coletados com as Polícias Civis e Militares das regiões de fronteira em concordância com dados do Ministério da Justiça e Cidadania (2016b) mostram que os produtos ilícitos que mais adentram em território brasileiro pela fronteira, em ordem decrescente, são: cigarros, cocaína e pasta básica, maconha, eletroeletrônicos e produtos de informática.

Dentro desta lógica, as regiões de fronteira entram na agenda de segurança pública, como local por onde adentram ilícitos. Com efeito, discutiremos alguns dos principais problemas de segurança pública enfrentados pelo Brasil que são fortemente relacionados às fronteiras, como o narcotráfico e tráfico de armas de fogo. Nesse sentido, quando observamos os indicadores de segurança pública no Brasil temos assistido o aumento significativo da violência no país, principalmente, a partir da década de 1990 (ZALUAR, 2007), com destaque para as taxas de homicídio, o crescimento do narcotráfico e seus crimes correlatos.

Conforme, dados do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNDOC) de 2010, o Brasil é uma das principais rotas de escoamento da cocaína produzida nos países andinos (Bolívia, Peru e Colômbia), como se pode ver no mapa abaixo. Contudo, como também aponta o relatório, o país se converteu em um importante consumidor do narcótico, sendo o segundo maior consumidor no mundo – após os Estados Unidos da América (UNODC, 2010). Ademais, é importante observar que a demanda está caindo na América do Norte, enquanto a produção se mantém constante, o que pode indicar no médio prazo, o aumento do consumo nos países em desenvolvimento, destacadamente naqueles localizados próximos aos países produtores, como o Brasil (NASSER, 2014).

No mapa 4, acerca dos fluxos internacionais do comércio de cocaína podemos observar que a América do Sul é o centro distribuidor do narcótico para o resto do globo. Isto posto, é importante ressaltar a inserção do Brasil em tais fluxos, o país sempre foi um importante corredor para o escoamento da droga para o mercado europeu, mas nos últimos anos o país se converteu em um importante consumidor.

**Mapa 4 - Principais rotas globais do tráfico de cocaína**




Fonte: Elaboração própria (Pesquisa: Flávia Carolina Fagundes. Cartografia: Tito Lívio Barcellos Pereira). Base de dados: UNODC (2015).

Dados do relatório da UNODC (2010) apontam que grandes quantidades da droga ficam em território brasileiro, com tendência à aumento, pois o consumo de cocaína tem aumentado no país, cerca de 1 milhão dos consumidores dos 2,4 milhões de consumidores da América Latina estão no Brasil. Tal situação levanta um quadro bastante preocupante, tendo em vista a realidade brasileira, considerando que a capacidade de mobilização de recursos para o combate dos efeitos nocivos da cocaína para a saúde pública e o aumento dos crimes violentos no país é pequena em comparação com os países desenvolvidos (UNDOC, 2010; NASSER, 2014).

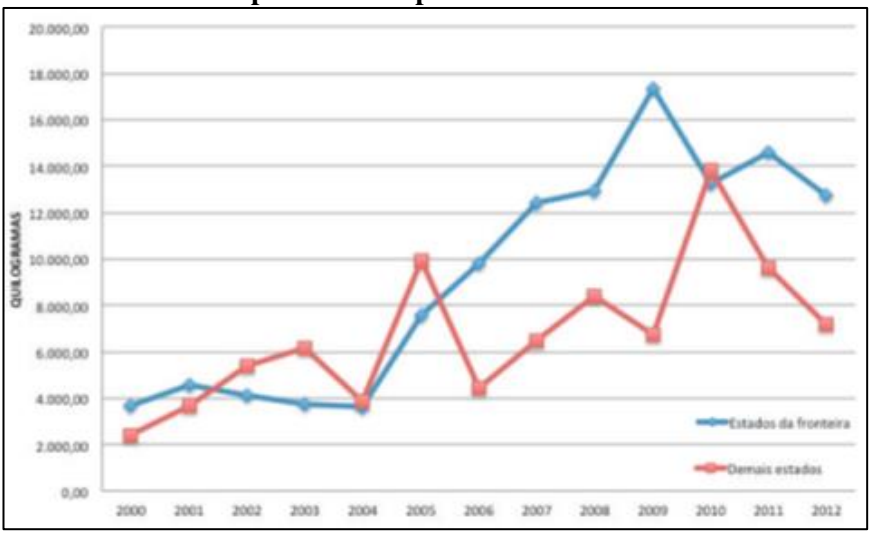
Como podemos observar no mapa 4, as principais rotas de entrada de cocaína no país se localizam nas regiões Norte e Centro-Oeste, advindas dos países andinos para abastecer o mercado brasileiro e em direção aos mercados europeus, principalmente por via marítima. Dentro desta lógica, é importante destacar que o mercado desta droga na América do Sul cresceu substancialmente nas últimas décadas, em tendência contrária ao mercado norte-americano, como mostra o relatório da UNODC (2016), ao evidenciar que a apreensão de cocaína mais que dobrou na região entre 1998 e 2014. Ainda de acordo com a UNODC (2016), o aumento das apreensões no Brasil se deve a combinação de leis mais rígidas com o aumento da comercialização, tanto interna quanto exportação da cocaína.

Os gráficos 3 e 4, por sua vez, mostram a evolução das apreensões de cocaína no Brasil no período de 2000 a 2012, analisando os dados expostos nestes podemos constatar que neste período houve um aumento significativo das apreensões da droga em todo o território brasileiro, com números mais elevados nos estados de fronteira, como exposto no primeiro gráfico, com base em dados da Polícia Federal.

Como mostra o gráfico 3, há um volume maior de apreensões nos estados de fronteira. Entretanto, é necessário fazer ponderações sobre este dado. A diferença no volume de apreensões entre os estados de fronteira e os demais estados, pode estar ligada à uma diferença no número de operações entre as diferentes regiões, uma vez que houve o incremento da vigilância nas fronteiras ao longo dos anos 2000. Contudo, pode-se

observar que as áreas de fronteira constituem um corredor importante para a entrada da droga em território brasileiro.

**Gráfico 3 - Comparativo de apreensão de cocaína nos estados**



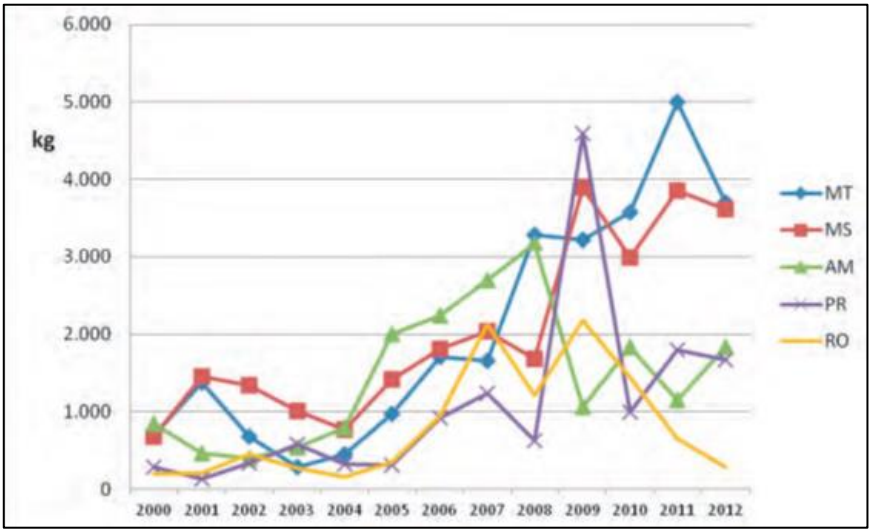

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Ministério da Justiça e Cidadania (2016).

Nesse sentido, o gráfico 4 mostra a evolução das apreensões em alguns dos estados de fronteira, considerados pontos importantes de entrada da droga em território brasileiro, como pode-se observar há uma tendência de alta nas apreensões no Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, o que pode estar relacionado à proximidade com países produtores, principalmente com a Bolívia, caracterizando assim, uma rota de escoamento do entorpecente.

No tocante ao tráfico de maconha, o perfil do trânsito e produção da droga se diferencia em relação ao tráfico da cocaína. Parcela significativa da droga é produzida em território brasileiro, estima-se que 30% da maconha consumida no Brasil advenha do Polígono da Maconha. Já a maconha que adentra no país vem principalmente do Paraguai – o país

é o segundo maior produtor de maconha na América Latina, atrás somente do México, sendo assim o maior produtor da América do Sul.

**Gráfico 4 - Evolução da apreensão de cocaína em estados de fronteira**



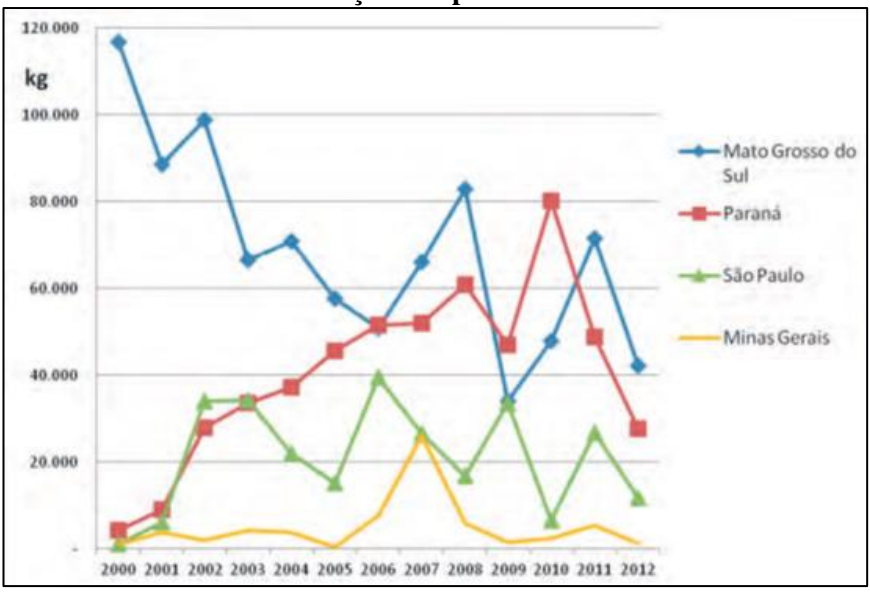

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Ministério da Justiça e Cidadania (2016).

Nesse sentido, podemos ver no gráfico 4, as estatísticas elevadas de apreensão da droga nos estados do Paraná e Mato Grosso do Sul, estados que fazem fronteira com o Paraguai. Com base no gráfico 4 sobre as apreensões de cocaína e no gráfico 5 de apreensão de maconha, podemos constatar que os estados do Mato Grosso do Sul e Mato Grosso constituem um importante corredor do narcotráfico do Paraguai e países andinos para o Brasil, região que também coincide como exposto alhures com as áreas críticas em termos de segurança pública na faixa de fronteira.

Contudo, considerando, os dados dos gráficos 4 e 5, como mencionado anteriormente, estes podem apresentar tanto o aumento das operações da Polícia Federal na faixa de fronteira, como aumento do tráfico nestas regiões. Nesse sentido, o aumento das apreensões na região

Centro-Oeste, coincide com o aumento dos aparatos de vigilância nesta região, uma vez que se tem dado ênfase especial à esta área nos projetos políticos de segurança e defesa para a fronteira. Entretanto, correlacionando com os dados do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (2016) que mostram o crescimento do consumo de cocaína e de maconha no Brasil, podemos inferir que há um aumento do tráfico, uma vez que houve o crescimento da demanda. Porém, tais índices não representam propriamente um crescimento do tráfico nestas regiões de fronteira.

**Gráfico 5 – Evolução de apreensões de maconha**




Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Ministério da Justiça e Cidadania (2016).

Não obstante, o narcotráfico constitui-se como a principal e mais rentável atividade ilegal na América do Sul, o que em larga medida impulsionou um conjunto de crimes correlatos, como tráfico de armas, a

lavagem de dinheiro e o comércio ilegal de precursores químicos (SAIN; GAMES, 2014).

Assim, uma das questões mais prementes em termos de violência urbana e que torna a América do Sul uma das regiões mais violentas do mundo, são as altas taxas de homicídios em alguns países do subcontinente, como foi exposto no mapa sobre as taxas mundiais de homicídio. Nesta acepção, no Brasil no que tange a segurança pública uma das questões mais alarmantes são as elevadas taxas de homicídios, principalmente nas grandes cidades, tornando o país com maior número absoluto de mortes por arma de fogo em relação ao restante do globo – 34,3 mil homicídios por ano (NASSER, 2014).

Tal situação chama a atenção para a questão da quantidade de armas de fogo em território brasileiro. O relatório realizado pela Organização Não Governamental Viva Rio, em parceria com a Subcomissão de Armas do Congresso Nacional Brasileiro, lançado em 2010, mostra que quase metade das armas que circulam no Brasil é de maneira ilegal (7,6 milhões de um total de 16 milhões de armas de fogo).

A questão da ilegalidade leva à necessidade de se considerar o tráfico e contrabando de armas de fogo como um elemento importante nesta equação. Dentro desta lógica, se tem pontuado que muitas das armas ilegais utilizadas para o crime no Brasil vêm da fronteira. Contudo, é necessário ponderar esse argumento, pois levantamento realizado pela Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Organizações Criminosas do Tráfico de Armas, realizada em 2006, apurou que embora o contrabando de armas e munições seja representativo, 78% das armas apreendidas são de fabricação nacional, por sua vez isso se deve à falta de controle dentro do território nacional. Já as armas fabricadas no exterior representam 22% das apreensões (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006). Dessa maneira, podemos notar que parte significativa da questão das armas de fogo tem um caráter nacional.

No que tange aos pontos de entrada de armamentos vindos do exterior que adentram o território brasileiro, um dos principais fornecedores de acordo com o artigo disponível no site da Federação Nacional dos Policiais Federais são o Uruguai e Paraguai (SANDERSON,

2016). Nesse sentido, há que se ressaltar que 39, 94% das armas de fogo importadas legal e ilegalmente pelo Paraguai adentram pelos portos marítimos brasileiros pelo mecanismo de "canal verde" da Receita Federal Brasileira, o que permite que containers rumo ao Paraguai não sejam vistoriados (ABBUD, 2011 *apud* COSTA, 2017).

Com efeito, parcela considerável destas armas retornam ao território brasileiro pela fronteira com o Paraguai, conforme levantamento feito pela Revista Veja (2011), 68 % das armas que chegam às mãos dos criminosos entram por esta fronteira, dado também corroborado pela CPI de 2006 que com base em dados disponibilizados pela Polícia Federal e Ministério da Justiça apontam que 66% das armas contrabandeadas entraram pelo país vizinho. Cidades como Ciudad del Este e Pedro Juan Caballero, o Lago de Itaipu e a Ponte da Amizade são rotas preponderantes dos mais variados armamentos de pequeno porte direcionados ao Brasil. Outros pontos relevantes de acordo com o mesmo levantamento são a Bolívia de onde advém 8% das armas, e o Suriname, 17% das armas em poder dos criminosos advieram deste país (COSTA, 2017; NASSER, 2014)[36].

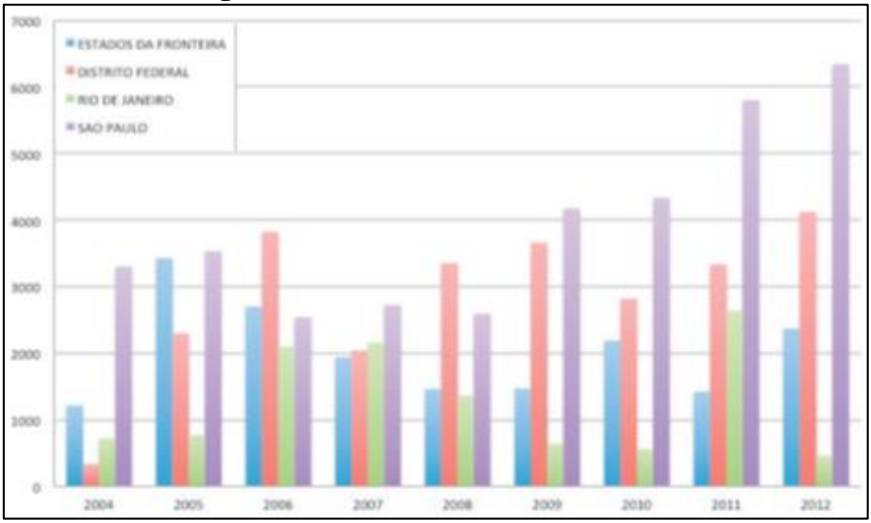
O gráfico 6 demonstra os números de apreensões de armas nos estados fronteiriços e demais estados, pode-se ver uma relativa variação nos números de apreensões de armas nos estados fronteiriços, porém tal variação nos índices pode estar relacionada à frequência de operações na faixa de fronteira. Entretanto, o gráfico mostra um aumento considerável das apreensões de armas de fogo no estado de São Paulo, o que mostra a quantidade de armas ilícitas nas grandes cidades, bem como temos que considerar que conta com a maior população do país.

No Brasil, calcula-se que para cada arma apreendida outras 30 entram ilegalmente no país (SANDERSON, 2016). Dessa maneira, se estima que na realidade tais números sejam ainda maiores. Contudo, o gráfico 6 corrobora a realidade evidenciada pela Comissão Parlamentar de Inquérito de 2006, que a maior parte das armas ilegais apreendidas têm

[36] Entre as armas que chegam de países estrangeiros, 59,2% vêm dos Estados Unidos, 16,7% da Argentina, 6,9% da Espanha, 6,4% da Alemanha e 4,1% vêm da Bélgica (NASSER, 2014).

origem nacional, o que mostra que a questão do aumento de armas ilícitas Brasil tem fortes conexões internas.

**Gráfico 6 - Apreensões de armas de fogo nos estados de fronteira e demais**




Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Ministério da Justiça e Cidadania (2016).

No que se refere às armas que entram no país pelos estados fronteiriços, a figura 4, retirada do site da Federação Nacional dos Policiais Federais, mostra as principais portas de entrada de armas pelas fronteiras terrestres e marítimas. Podemos ver que existem vários pontos ao longo da fronteira terrestre que são corredores para o tráfico de armas, perpassando todas as regiões fronteiriças, tendo uma protuberância do Arco Central, principalmente nas fronteiras com a Bolívia e com o Paraguai.

**Figura 4 – Principais Pontos de Entrada de Armas de Fogo**




Fonte: SANDERSON (2016).

Ademais, no que concerne ao trânsito de ilícitos, como podemos observar na figura 4, os portos e aeroportos também são pontos estratégicos. Parcela significativa da entrada e exportação de narcóticos para os mercados da Europa e Estados Unidos passam pelos portos, como mostram os números. De acordo com dados da Receita Federal, a apreensão de cocaína nos portos brasileiros em 2016, foi seis vezes maior do que em 2015, atingindo 15, 2 toneladas (ESTADÃO, 2017). Assim como a apreensão de drogais mais que triplicou no aeroporto de Guarulhos nos últimos dez anos (A TRIBUNA, 2017).

Como pudemos observar as questões de segurança pública no Brasil são altamente complexas, bem como envolvem diversos fatores, tanto de ordem interna, como externa. Portanto, a ligação à apenas uma das questões proverá respostas parciais à tais problemas, sendo assim inerentemente falhas. Com efeito, olhar somente para a questão da fronteira com um olhar da segurança pode não levar a consecução de respostas adequadas, mas pode ser atraente do ponto de vista político, como argumentado no capítulo anterior, e processo que procuraremos identifica no caso brasileiro na próxima seção, assim como os interesses que circundam o discurso securitário.

### 1.3.1 A construção do discurso securitário sobre a fronteira

Os atentados de 11 de setembro de 2001 mudaram as dinâmicas da segurança internacional ao redor do globo, com a chamada Guerra ao Terror que alterou as ênfases da segurança, em uma agenda que impulsionou a securitização das fronteiras, na crença que o fechamento das fronteiras poderia prover o incremento da segurança para as sociedades contemporâneas diante das ameaças transnacionais, como o terrorismo, migrações e as redes do crime organizado.

Nesta acepção, a Guerra ao Terror em algumas regiões sobrepôs outras agendas, constituindo-se como uma macrossecuritização, ou seja, vários processos securitizadores foram agrupados em uma narrativa mais

ampla no nível sistêmico, sendo assim incorporados em uma ordem mais alta e ampla (BUZAN; WAEVER, 2009; VILLA, 2014).

Como consequência deste processo, as fronteiras passaram a ser encaradas como uma vulnerabilidade por diversos atores geopolíticos. Considerando a percepção dos atores, neste ponto, com base nas premissas estabelecidas pelas teorias de securitização da Escola de Copenhagen e das estratégias territoriais estatais procuraremos identificar o processo de securitização da fronteira, bem como suas inconsistências, algumas já apresentadas acima, assim como as estratégias dos atores estatais neste cenário.

Embora, a América do Sul não esteja no centro de tais processos, o panorama de segurança regional, especialmente no caso brasileiro, a região também sofreu a influência desta agenda de segurança com a associação do narcotráfico ao terrorismo na Colômbia e no caso do Sendero Luminoso no Peru.

Todavia, as dinâmicas de segurança na região são fortemente ligadas a Guerra às Drogas, não havendo na região uma sobreposição da Guerra ao Terror. Nesse sentido, as condições para que as fronteiras passassem a ser vistas como uma vulnerabilidade pelos países sul-americanos foram propiciadas pelas questões ligadas ao narcotráfico e a violência urbana.

Dentro desta lógica, na seção anterior observamos os principais desafios a segurança pública no Brasil e suas ligações com a faixa de fronteira, bem como o panorama de segurança regional e das fronteiras brasileiras. Assim, observou-se que ao longo das décadas de 1980 e 1990, houve uma grande piora dos índices de segurança pública brasileiros – tanto nas regiões de fronteira, como nos centros urbanos – bem como a expansão e sofisticação das redes transnacionais do crime organizado, também beneficiados pelos avanços dos processos de globalização, integração e a desregulamentação do mercado financeiro. Tais mudanças na organização social e econômica possibilitaram condições para a expansão significativa das operações da criminalidade organizada transnacional ao redor do globo, dentro de uma lógica que não respeita as fronteiras internacionais.

Como argumentado anteriormente, o processo de securitização das fronteiras internacionais se relaciona à macrossecuritização da Guerra às Drogas que passou em grande parte a pautar a agenda de segurança dos países sul-americanos. Sem embargo, ainda que o Brasil não tenha aderido à temática da Guerra às Drogas – não de maneira formal –, observamos no Brasil um aumento da preocupação com os problemas de segurança regionais, preponderantemente com a criminalidade transnacional, destacadamente com o narcotráfico, à medida que este se colocou como um tema iminente na agenda de segurança pública e com reverberações na defesa.

Todavia, é necessário fazer algumas ponderações acerca do ideário da securitização das fronteiras baseado nas novas ameaças. Tal agenda se baseia em um diagnóstico simplista das dinâmicas contemporâneas de segurança, gerando assim, respostas homogeneizadoras, como a militarização das fronteiras, ou até mesmo a construção de muros. Com efeito, tal resposta se mostra inerentemente falha, uma vez que não dá conta da intrincada equação das novas ameaças.

Nesse sentido, Sain e Games (2014) argumentam que na América Latina – e situação que podemos identificar quando analisamos o caso particular do Brasil – existe um profundo desconhecimento e pouco conhecimento por parte das autoridades governamentais sobre a dimensão, a diversidade e a complexidade que adquiriram as diferentes manifestações da criminalidade organizada internacional, bem como as tendências de seus negócios ilegais e os impactos destas atividades na vida social, política e econômica destes países.

Portanto, ainda que existam múltiplas causas para o crescimento da violência nas últimas décadas, temos assistido um processo de securitização relativamente bem-sucedido das fronteiras, por meio da construção da imagem da fronteira como fonte de ameaças e um lugar do crime, pela opinião pública e por autoridades governamentais, sem na maioria das vezes levar em conta o quadro mais amplo do funcionamento das redes da criminalidades organizada em articulação com as questões locais, também afetadas pelas mudanças sociais que ocorreram na contemporaneidade.

Ademais, quando se analisa o discurso sobre as fronteiras no Brasil e as políticas de segurança que visam barrar a entrada de ilícitos no país, verifica-se que pouca ênfase é dada aos portos e aeroportos, ainda que no quadro mais amplo da entrada de ilícitos no Brasil são pontos importantes para a circulação destes, até mais importante para o trânsito de alguns produtos ilícitos do que as fronteiras terrestres.

Contudo, a partir dos anos 2000, foi se construindo um discurso de abandono das fronteiras terrestres, de um lugar por onde adentram ilícitos que deterioram a condição de segurança nos grandes centros urbanos, como podemos ver neste trecho do livro Fronteiras Abertas, publicado pelo Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil (Sindireceita):

> Como a cocaína, a maconha e o crack, que hoje podem ser encontrados em qualquer cidade brasileira, chegam a seu destino, assim como armas de uso exclusivo das forças armadas chegam até as mãos de marginais nos centros urbanos que estão a milhares de quilômetros das fábricas onde são produzidas? Qual a rota usada para o transporte de mercadorias contrabandeadas e produtos piratas que abastecem mercados populares em todas as cidades brasileiras? (GODOI; CASTRO, 2011).

Como pode-se ver no trecho acima e na figura acerca dos principais corredores de entrada de armas em território brasileiro disponibilizado pela Federação Nacional dos Policiais Federais (figura 4), instituição de classe ligada à segurança fronteiriça, a qual tem enfatizado a falta de controle nestas regiões como uma vulnerabilidade à segurança pública do país, colocando a questão a nível de segurança nacional.

Dessa maneira, muitas vezes é feita a conexão entre a violência nas grandes cidades com a fronteira por políticos, policiais, membros dos Forças Armadas, funcionários da Receita Federal e da Polícia Federal. Nesse sentido, Bigo (2006) argumenta que a linguagem e práticas de

policiais, militares, consultores políticos e a burocracia tendem a convergir, porque seus cotidianos se concentram nos mesmos problemas políticos, portanto, tais atores formulam discursos semelhantes acerca da fronteira. Assim, podemos ver que tanto a Polícia Federal, como a Receita Federal e até mesmo declarações de membros das Forças Armadas apresentam diagnósticos semelhantes acerca da realidade fronteiriça, como se pode ver na afirmação do comandante geral do Exército Brasileiro, General Eduardo Villa Bôas, corroborando as visões expostas acima das demais instituições de segurança:

> De todos os ilícitos que acontecem nos grandes centros, ou quase todos, eles passam pela fronteira. Mais precisamente o tráfico de armas e o narcotráfico, um grande flagelo que está assolando a população brasileira [...]. Somos vizinhos dos maiores produtores de cocaína do mundo e, este ano, nós já apreendemos 2,1 toneladas de droga, e isso não seria possível sem o apoio do Exército Brasileiro, que está sempre disponível e disposto a juntar esforços conosco para melhorar a segurança no Estado e, consequentemente, em todo o país porque o que se faz aqui beneficia o Brasil todo porque a droga entra aqui e vai para todo país (PORTAL TABATINGA, 2016).

Além das visões de atores estatais, a opinião pública, principalmente os meios de comunicação dominante têm corroborado na criação da imagem da fronteira aberta como algo negativo. Dentro desta lógica, observa-se que a mídia brasileira realizou várias séries de reportagens versando sobre a situação das fronteiras, de modo geral, tais reportagens argumentam que as fronteiras brasileiras estão em situação de abandono, sendo assim frágeis, e que a porosidade excita o tráfico e o crime, portanto medidas de combate e proteção às práticas ilegais nesse

imenso território, por parte das autoridades são urgentes[37] (ALBUQUERQUE, 2014).

Dessa maneira, podemos ver que há uma convergência nos discursos sobre a fronteira entre os meios de comunicação e os atores estatais. Porém, um fato que também podemos constatar que, embora, nas últimas décadas tenha aumentado o número de trabalhos acadêmicos versando sobre a fronteira, as universidades estão pouco inseridas no debate sobre as fronteiras. Em comparação com os discursos dominantes, quando se analisa as percepções sobre a fronteira no campo dos especialistas em segurança, a fronteira aparece como um problema de segurança, mas a gestão da fronteira é entendida como um problema político, com facetas econômicas, sociais e políticas, sendo assim as práticas ou tecnologias especificas de policiamento debatidas dentro de um quadro mais amplo (SALTER; PICHÉ, 2011). Contudo, no Brasil há pouca participação de especialistas na confecção de diagnósticos que embasam as políticas públicas, assim como na formulação. Dessa maneira, a consecução de políticas públicas para as fronteiras se dá muitas vezes de maneira endógena, sem uma ampla discussão com diferentes setores sociais.

Para Sain e Games (2014), a falta de um debate mais amplo das questões de segurança agrava o fato de que os governos latino-americanos não dispõem de um quadro atualizado e completo do crime organizado transnacional em seus países que consiga captar no nível estratégico, as expressões fenomenológicas de suas diferentes modalidades e manifestações. Tal lacuna faz com que haja uma simplificação de fenômenos extremamente complexos, sendo estes transformados em algo homogêneo, com uma resposta única e não a formulação de políticas multifacetadas.

Portanto, a falta de um diagnóstico adequado do crime organizado tem consequências políticas importantes, pois favorece a magnificação

[37] A título de exemplo, quando observamos as chamadas das reportagens sobre as fronteiras no Brasil, encontramos, por exemplo: “Fronteiras do Tráfico”; “Fronteiras do Perigo”; “Fronteiras Abertas”, todas enfatizando a ideia de fronteiras desprotegidas, por onde adentram perigos a sociedade brasileira.

irreal do problema por parte dos dirigentes e partidos de direita que buscam ter algum ganho político ou demandar sem o devido cuidado, a montagem de um estado de segurança altamente militarizado, tendência que temos observado ao redor do globo, principalmente no que concerne as fronteiras, levando a militarização destas. Tal magnificação também tende a ter efeito nas instituições estatais, uma vez que os porta-vozes e chefes das forças policiais e de segurança, se utilizam destes diagnósticos para solicitar ao poder político o aumento indiscriminado e massivo de recursos financeiros e humanos, ou ocultar as grandes deficiências de suas instituições e os extensos bolsões de corrupção que operam sob seu comando (SAIN; GAMES, 2014).

Destarte, ao colocar a causa dos problemas na fronteira cria-se a ideia de que a fonte dos problemas é externa, como argumenta Albuquerque (2014, p. 66):

> Às vezes, passa a ideia de que o Brasil é um corpo saudável que está sendo contaminado pela produção de drogas e tráfico de armas dos países vizinhos. Nessa metáfora, a fronteira seria como a pele ou a membrana plasmática que deixa passar as impurezas do exterior e contamina os órgãos principais do corpo (os grandes centros urbanos).

Tal imagem discursiva cria a oposição entre interno bom e externo mal. Dessa maneira, politicamente, essa oposição territorializa essas ameaças que na verdade se estabelecem por meio de redes que desafiam as estruturas do Estado. Portanto, ao territorializar essas questões na fronteira, o Estado cria oportunidades para reafirmar sua capacidade de provedor da segurança através do incremento dos aparatos de controle neste espaço, ainda que tendo em vista o funcionamento do crime transnacional demonstram pouca efetividade. Com efeito, tal processo tem impactos políticos, uma vez que a segurança e a percepção das fronteiras são os principais impulsionadores das políticas para a região.

Sem embargo, é importante considerar que a região de fronteira politicamente, como argumenta Foucher (2009) é o local onde a

legitimidade do Estado é observada com maior atenção, portanto, a aparente perda de controle de suas fronteiras, enfraquece sua legitimidade, como garantidor da segurança de sua população. Assim, neste espaço há a necessidade de reafirmação do poder estatal, sendo assim onde é necessário demonstrar sua potencialidade.

Nesta acepção, o processo de securitização pode ser visto como uma reação do Estado territorial diante das transformações trazidas pela globalização financeira e pelos processos de integração que levaram a um relativo enfraquecimento da soberania estatal, bem como o crescimento da atuação das redes da criminalidade organizada internacional, ou seja, a soberania é corroída por cima pelos processos políticos globalizantes, e por baixo pela atuação do crime transnacional.

Assim, o Estado ao tratar o crime transnacional como uma questão de segurança nacional legitima ações extraordinárias para o seu combate, em outras palavras, legitima o uso da força. Portanto, a utilização das Forças Armadas em tal contexto se torna justificável, pois a própria existência do Estado estaria em risco. Por conseguinte, como exposto no primeiro capítulo, o Estado brasileiro ao buscar afirmar sua capacidade de controle do território, por meio do incremento dos aparatos de vigilância na fronteira, reafirma o seu poder soberano.

Com efeito, ao ampliar a atuação do Estado, se abre um leque também de atuação das instituições estatais na busca de ganhos simbólicos e materiais, o que em um cenário como no brasileiro, onde não há um quadro bem delineado de atribuições e interação entre as instituições de segurança atuantes na fronteira, leva à competição interinstitucional e confrontos culturais burocráticos. Portanto, há que se considerar que existem múltiplos campos, atores, interesses e discursos que estão competindo por apoio político, social, econômico e burocrático (SALTER; PICHÉ, 2011).

Dentro desta lógica, um processo de securitização é dependente dos atores, audiência e do contexto (SALTER; PICHÉ, 2011). Desta maneira, podemos inferir que a sociedade brasileira, principalmente baseando na opinião manifestada pelos meios de comunicação securitizou a pauta das fronteiras, tendo as instituições estatais como um dos agentes

securitizadores. Nesse sentido, é importante notar, como argumentado por Hirata (2015) que os governadores e secretários de segurança de estados como Rio de Janeiro e São Paulo têm um papel relevante neste processo ao advogarem que seus esforços de contenção da criminalidade nos grandes centros são insuficientes sem a repressão à entrada de ilícitos pelas fronteiras.

No entanto, como este processo parte de premissas simplistas, baseada em visões homogeneizantes cria-se uma tendência a abordar estas complexas questões com orientações e dispositivos institucionais pouco ajustados à realidade de cada país, desatualizados, anacrônicos e, portanto, incapazes de alcançar avanços em matéria de prevenção e investigação destas questões, particularmente frente a um fenômeno como o do crime organizado, que a cada dia assume novas formas (SAIN; GAMES, 2014).

Com base em magnificações dos problemas de segurança, dirigentes de instituições estatais tendem a alegar que os controles atuais das fronteiras são insuficientes para enfrentar os perigos associados às fronteiras. Por conseguinte, são feitas recomendações que as políticas existentes precisam ser ampliadas ou complementadas por outras medidas, porém poucas alegações são feitas no sentido de revisar ou rescindir políticas existentes, exceto nos cenários de mudança de governo, o que acaba se dando mais de forma reativa do que fruto de um debate consistente.

Não obstante, as instituições demandam medidas como o aumento do número de agentes de patrulha da fronteira, melhorias no treinamento de pessoal, no que diz respeito às tecnologias recentemente implementadas, bem como aumentos na coleta, armazenamento e compartilhamento de inteligência. O documentário realizado pelo Sindireceita é um exemplo das estratégias institucionais para demandar maiores investimento, dando destaque à suas carências de pessoal e equipamentos, portanto, pode-se inferir que ao fazer esse movimento, essas instituições procuram fomentar seus interesses organizacionais, com a demanda de incremento dos investimentos (SALTER; PICHÉ, 2011).

Nesse sentido, as associações de classe de instituições ligadas a segurança fronteiriça nos últimos anos produziram documentários e

artigos chamando a atenção para a falta de controle nas fronteiras brasileiras, como exemplo, o Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal produziu o livro "Fronteiras Abertas: um retrato do abandono da aduana brasileira", qual citamos acima, também transformado em documentário, no qual evidencia a falta de controle aduaneiro nas fronteiras brasileiras, em grande parte por falta de recursos e especialmente efetivo. Dentro desta mesma lógica, a Federação Nacional dos Policiais Federais também tem produzido materiais, nos quais é feita a ligação entre o problema do uso abusivo de entorpecentes nas cidades, bem como o aumento do número de armas nas mãos de criminosos no país com a situação de abandono das fronteiras.

Assim, se cria uma demanda para que o poder público aja no sentido de reforçar o controle das fronteiras. Dessa forma, as fronteiras têm ganho cada vez mais destaque na agenda política brasileira, o que tem gerado novas formas de gestão política da zona de fronteira, por parte do governo federal (em articulação com os governos dos estados) que combinam os elementos de afirmação da soberania e de defesa do território, com preocupações específicas relativas à segurança pública – como o tráfico de drogas e de armas, o contrabando, dentre outros ilícitos (ALVAREZ; SALLA, 2013).

## 1.4 Conclusões Parciais

Como se pode observar neste capítulo, a ocupação territorial do Brasil e a expansão de suas fronteiras aconteceram de maneira simultânea e moldaram a história territorial do país, com uma importância significativa da construção de fortificações que além da função de defesa, muito baixa, tinham um papel simbólico preponderante, assim como eram focos de povoamento. Esses processos constituíram a fronteira como uma zona de ocupação especial, prioritariamente militar, em outras palavras, uma zona de contenção, de separação e periférica, caracterizando a fronteira como uma fratura.

Ao analisar as tratativas acerca da fronteira nas Constituições brasileiras, verifica-se que a ideia de uma área de contenção cristalizou no entendimento político sobre a fronteira no país, sendo sempre mantida uma faixa adjacente ao limite internacional, com controle maior por parte do centro, assim podemos inferir que a rigidez normativa da fronteira brasileira se relaciona a formação desta, assim como com a necessidade de coesão territorial.

Entretanto, após a estabilização das fronteiras, o fim das animosidades no Cone Sul, os avanços da globalização e dos processos de integração, a visão militar acerca das fronteiras se manteve sobre novas formas. Nesse sentido, a arquitetura de segurança contemporânea da América do Sul, coloca como uma preocupação não o vizinho forte, mas o vizinho fraco, incapaz de gerir seus problemas internos, neste caso os problemas não são de fronteira (defesa), mas estariam na fronteira (segurança). Por conseguinte, nos últimos anos o que temos assistido é a ênfase no aspecto da segurança ao tratar deste espaço, crescendo a percepção desta como uma vulnerabilidade, enfatizado pelos atores estatais e pelos meios de comunicação.

Contudo, tal diagnóstico se baseia em uma visão homogeneizante que gera respostas simplistas, como a militarização da fronteira ou a construção de muros. Por conseguinte, quando se analisa o discurso dos atores estatais acerca das fronteiras, verifica-se a demanda, basicamente, por maiores investimentos em pessoal e equipamentos. Porém, não há uma demanda por políticas mais abrangentes que envolvam outras dimensões, como social, econômica e educacional. Nesse sentido, podemos inferir que no Brasil não há um quadro atualizado e completo do crime organizado que permita dar conta, no nível estratégico, das expressões fenomenológicas de suas diferentes modalidades e manifestações. Portanto, na ausência de uma concepção mais ampla dos fenômenos atuais de segurança, as instituições procuram dentro do processo de securitização da fronteira alcançar seus ganhos organizacionais. Dessa maneira, os interesses organizacionais expressos em discursos sobre a fronteira, bem aceitos pela opinião pública possibilitam a criação de políticas públicas, como veremos no próximo capítulo.

# CAPÍTULO 2

*As políticas de Segurança e Defesa para as fronteiras*

# AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA E DEFESA PARA AS FRONTEIRAS

Como visto no capítulo anterior ao longo dos anos 2000 foi se construindo o discurso de abandono das fronteiras. Tal discurso ao enfatizar que a falta de controle fronteiriço cria um ambiente favorável a entrada de ilícitos que degradam a situação de segurança pública nas grandes cidades, produz a oposição entre o interno (a ser protegido) e o externo (fonte de malefícios), o que torna possível o cálculo do risco para a sociedade, territorializando assim a questão.

Ao colocar a questão dos ilícitos transnacionais como uma fonte de ameaças que podem abalar as estruturas de legitimidade do Estado, a enquadra como uma questão de segurança nacional, fazendo com que a questão se torne de urgência, demandando medidas extraordinárias no tratamento desta. Destarte, o Estado ao ser questionado em um de seus princípios basilares, a garantia da segurança de seus cidadãos, se vê diante da necessidade de responder a essas pressões, demonstrando sua capacidade de controle do território.

Portanto, o controle fronteiriço ao entrar na pauta política impulsionou novas formas de gestão das regiões fronteiriças, com a inclusão da interdição de ilícitos em projetos militares, inicialmente, pensados para a garantia da soberania, ou seja, passando a incluir a preocupação com a repressão a atuação de organizações criminosas transnacionais. Além disso, o aprofundamento deste processo levou a elaboração de planos voltados especificamente ao incremento do controle e vigilância da zona fronteiriça.

Assim, neste ponto do livro procuraremos compreender a formulação das políticas concernentes às fronteiras, procurando identificar os atores relevantes neste processo e a atuação destes na persecução de seus objetivos organizacionais, uma vez que o ideário das fronteiras abertas também passou a pautar as reivindicações das instituições envolvidas na segurança fronteiriça na perseguição de seus objetivos organizacionais.

Nesse sentido, como as primeiras respostas às essas pressões políticas foi a extensão da atuação das Forças Armadas na gestão securitária das fronteiras, se faz necessário discutir o papel desta instituição no pós-Guerra Fria e como foi o processo de reacomodação destas no Estado democrático. Assim, analisaremos a abertura do escopo de atuação das Forças e os planos que passaram a integrar a gestão securitária das fronteiras.

Com efeito, como prosseguimento deste processo de securitização, nesta obra consideramos, o lançamento do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) em 2011, como um marco de consolidação do processo de securitização das fronteiras. Por conseguinte, observamos que o PEF produziu transformações importantes na gestão securitária das fronteiras. Dessa maneira, neste capítulo analisaremos, as mudanças institucionais à luz do avanço do processo de securitização das fronteiras, procurando identificar a atuação das burocracias em sua concepção, bem como quais organizações se beneficiaram das mudanças institucionais originadas por tal processo.

## 2.1 Estado, política e controle fronteiriço

Assim como exposto anteriormente, a partir do final da década de 1980, o Brasil passou por profundas mudanças, principalmente, após a redemocratização. Tais mudanças transformaram as relações políticas, civis e militares, bem como propiciaram o aprofundamento da inserção do país na globalização e o avanço dos processos de integração regional, o que levou ao aumento da circulação de bens e pessoas no país.

Sem embargo, o aumento da circulação de fluxos demonstrou, a falta de capacidade do Estado de controlar sua fronteira. Assim, no Brasil, como em outras sociedades, se levantou o desafio de como garantir a circulação e ao mesmo tempo se defender dos fluxos negativos favorecidos também pelo aumento da circulação.

Diante da corrosão da soberania do Estado tanto pelos processos de integração quanto pela criminalidade transnacional, as autoridades

políticas se veem diante da necessidade de mostra à população e a opinião pública que são capazes de garantir o controle de seu território e garantir sua segurança. Dessa forma, o Estado brasileiro ao aumentar os controles fronteiriços em função do crime transnacional reage às relações transnacionais, como contrabando e o narcotráfico, em vez de internacionais, como dita a tradição westfaliana. Nesse contexto, como argumenta Brown (2010) as novas políticas de fechamento das fronteiras são expressões de um mundo pós-westfaliano, no qual os pressupostos da soberania do Estado territorial são questionados.

Com efeito, um dos pilares do Estado territorial é a separação entre o interno e o externo, criando limites morais de identidade e políticos. Sem embargo, tal separação no contexto da globalização e dos processos de integração se tornou fluída, questionando os pressupostos clássicos da soberania do Estado nacional, como o controle do território.

Nesse sentido, uma ameaça externa torna-se ainda mais importante para a reprodução e consolidação do Estado territorial. Dentro desta lógica, discursos de segurança também produzem o Estado soberano, no sentido de que ao enquadrar um problema em termos de segurança nacional, lança essa questão em termos territoriais. Assim, esses discursos reproduzem o Estado como um assunto intrinsecamente territorial (KUUS; AGNEW, 2008).

Por conseguinte, o discurso das fronteiras abertas como fonte de vulnerabilidades, lugar por onde adentram ilícitos que prejudicam a condição de segurança pública nos grandes centros urbanos, ameaçando as estruturas estatais, coloca a questão da fronteira como um assunto de segurança nacional, ou seja, a sobrevivência do Estado estaria em risco, justificando assim medidas extraordinárias no tratamento da questão, como o uso da força, expandindo o poder governamental em tal matéria.

Portanto, o que à primeira vista parece enfraquecer o Estado, pode ser uma fonte de seu empoderamento, ou seja, ao ampliar a atuação do Estado, permite a este a demonstração de seu poder soberano de controle sobre o território, bem como legitima o uso das Forças Armadas e a construção de muros, como temos visto ao redor do globo e no Brasil, com

a expansão da atuação das Forças Armadas e o projeto do Sistema de Monitoramento de Fronteiras.

Com efeito, ao observamos como a territorialização das chamadas novas ameaças expande o poder de intervenção do Estado nesta seara, podemos inferir que a securitização das fronteiras é uma forma de empoderamento do Estado, pois a atuação do Estado neste setor se expande, como pudemos ver no Brasil[38], com a crescente securitização da fronteira, o que se refletiu em novas formas de gestão dessas regiões que buscam a afirmação do poder soberano do Estado, por meio do controle fronteiriço.

É importante ressaltar que o controle da fronteira é uma forma de demonstração de potência do Estado, ou seja, o controle fronteiriço é a expressão do poder do Estados de permitir ou negar a entrada de um indivíduo ou bem em seu território. Nesse sentido, o Código das Fronteiras Schenguen define o controle fronteiriço como "a atividade que é exercida numa fronteira nos termos e para efeitos do presente regulamento, unicamente com base na intenção de passar essa fronteira, independentemente de qualquer outro motivo, e que consiste nos controles de fronteira e a vigilância de fronteiras". Além mais o mesmo regulamento caracteriza sua acepção de vigilância das fronteiras, sendo esta a atividade de "vigilância das fronteiras entre os pontos de passagem fronteiriços fora do horário fixo, a fim de evitar que as pessoas desbordem os controles nas fronteiras" (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2016). Isto posto, para França (2018), o controle das fronteiras seria o que se dá nos pontos de passagem oficiais, durante os horários de expedientes, e vigilância no restante do tempo.

Com base, nas acepções acima, o controle fronteiriço estaria mais ligado aos pontos de controle, as estruturas físicas na fronteira, em outras palavras, pontos que materializam a presença do Estado no território. Portanto, é importante pontuar que as estruturas físicas ao demonstrar controle do Estado são iconográficas de seu poder. Dessa maneira, o aumento do controle fronteiriço, por meio do aumento de pontos de

[38] Tendo em vista as características operacionais do SIFRON, como veremos a frente neste trabalho, o Projeto pode ser considerado um muro virtual.

controle também tem uma função iconográfica, afirmando o poder soberano do Estado naquele território.

Isto posto, como mencionado anteriormente, a zona de fronteira é o local onde o Estado é mais questionado em sua potência, fazendo necessário assim o exercício constante de seu poder. Porém, por outro lado é uma zona periférica distante do centro de poder. Assim, a zona de fronteira é um espaço paradoxal, pois se por um lado se caracteriza por ser o limite, local onde acaba a jurisdição estatal, uma zona periférica, por outro é um espaço de reafirmação do Estado, em outras palavras, é sinônimo de sua afirmação e de sua ausência (DORFMAN; CARDIN, 2014). Por conseguinte, essas particularidades fazem com que este espaço imponha desafios singulares ao Estado demandando políticas específicas para este espaço.

Nesse sentido, ao ser um espaço de ausência e ao mesmo tempo de afirmação da presença do Estado, a zona fronteiriça é um local com dinâmicas altamente complexas. Sem embargo, as dinâmicas locais muitas vezes escapam ao controle estatal, pois as regiões de fronteira produzem intrincadas relações entre o Estado, a economia capitalista e as redes de economias subterrâneas operadas por diversos agentes fronteiriços, desenvolvendo assim arranjos entre a economia formal e informal, os produtos lícitos e ilícitos (ALBUQUERQUER, 2014).

Além disso, há que se ter em vista que as populações fronteiriças, muitas vezes têm contatos mais estreitos com os demais países da América do Sul do que com seu próprio país, principalmente nas cidades-gêmeas, com modelos próprios de organização em meio às dificuldades geradas pelo complexo arcabouço legal existente (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015).

Do ponto de vista da gestão securitária e política dessas áreas, como visto, ao longo da história, o Estado brasileiro tem tratado as fronteiras, principalmente dentro de uma lógica militar, como uma fronteira fratura, baseada no escopo da segurança nacional, isolando os dois lados e não criando maior interação entre os países, com a imposição de obstáculos à circulação de pessoas, produtos e bens pelos pontos de

passagem, havendo assim uma espécie de "vazio" no que concerne à infraestrutura e a atuação estatal.

As bases da gestão atual em segurança e defesa das fronteiras brasileiras começam a ser moldadas após o regime militar, com a implantação do Programa Calha Norte. Além disso, as atribuições de controle e vigilância das fronteiras dos órgãos civis foram definidas na Constituição de 1988, sendo atribuído a Polícia Federal exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteira, dentre outras (BRASIL, 1988, p. 99), bem como as atribuições da Receita da Federal neste espaço. Dessa forma, nota-se que as bases da gestão securitária das fronteiras brasileiras foram lançadas no período de democratização (COPE; PARKS, 2016).

Do ponto de vista operacional, este modelo de gestão securitária da faixa de fronteira é orientado a partir de três princípios basilares: monitoramento, controle e presença, sendo as unidades de controle postos da Policia Federal, da Receita Federal ou das Forças Armadas (FRANÇA, 2018). No que concerne às Forças Armadas estas também se apoiam no conceito de mobilidade, uma vez que a ocupação de um perímetro tão extenso quanto a faixa de fronteira brasileira é inviável.

Contudo, como visto no capítulo anterior, a opinião pública, entidades de classe ligadas a segurança fronteiriça e políticos começaram a chamar a atenção para as ineficiências na gestão securitária das fronteiras demandando maiores investimentos na região por parte do Executivo federal. Nesse sentido, é importante pontuar que as instituições civis com atribuições na faixa de fronteira, com destaque para a Polícia Federal e a Receita Federal não contam com efetivos e meios logísticos suficientes para o controle e vigilância efetivo da faixa de fronteira. Por exemplo, a Polícia Federal não conta com um efetivo suficiente para realizar de forma adequada suas missões constitucionais, atualmente a instituição conta com um efetivo de cerca 15.000 policiais.

Destarte, diante das pressões políticas em torno da condição de segurança pública no país e o discurso de abandono das fronteiras, o Estado se vê diante da necessidade de responder a essas pressões, pois em democracias a legitimidade da autoridade política também deriva da

demonstração de eficiência e índices de aprovação popular. Assim, no intuito de mostrar a população que o Estado está agindo para resguarda-la e de afirmar o controle sobre os fluxos que adentram o pais, o Estado responde com estratégias territoriais no sentido de incrementar o controle fronteiriço.

Portanto, podemos inferir que o processo de securitização das fronteiras constitui uma estratégia territorial no sentido de performance do poder do Estado. Não obstante, estratégias territoriais representam poderosos instrumentos de intervenção para todas as forças sociais e políticas envolvidas em mobilizar o poder do Estado como meio de reorganizar as relações socioespaciais (LEFEBVRE, 1991; BRENNER, 2004; BRENNER; ELDEN, 2009).

Com efeito, como o Estado não é um bloco monolítico, e sim formado por instituições e relações de poder que dão materialidade a este. As estratégias territoriais estatais mobilizam as instituições do Estado para moldar e reformular as estruturas territoriais herdadas da vida político-econômica, inclusive as próprias relações de força entre as instituições estatais também são moldadas nesse processo.

Nesse sentido, o Estado ao tratar a questão da infiltração de ilícitos através da fronteira como uma questão de segurança nacional, territoraliza a questão, abrindo o leque para a consecução de estratégias estatais territoriais, mobilizando assim as instituições envolvidas na segurança fronteiriça, estas por sua vez têm seus próprios objetivos organizacionais, atuando assim no sentido de seu fortalecimento ante as estratégias territoriais estatais, como se poderá ver na próxima seção, com a atuação das Forças Armadas na faixa de fronteira.

Sem embargo, as estratégias estatais territoriais se materializam em políticas públicas que por sua vez são resultado de um processo de barganha, no qual as instituições agem no sentido de promover seus interesses organizacionais. Portanto, as decisões políticas envolvem um processo dialético na sua construção, onde os atores buscam a primazia de seus pontos de vista. É importante ressaltar a atuação da Presidência da República neste processo. Para Morin e Paquin (2018), este ator não se diferenciaria dos demais no jogo burocrático. Contudo, no caso brasileiro,

a Presidência da República em matéria de segurança e defesa tem um papel substancial no processo decisório, uma vez que constitucionalmente, este é o responsável por iniciar o processo legislativo no setor (PAIVA, 2016).

Todavia, ainda que a Presidência da República tenha um papel de preponderância no jogo burocrático, as instituições têm uma influência significativa sobre este ator, tendo em vista que as burocracias fornecem os conhecimentos específicos sobre a segurança fronteiriça. Dessa forma, selecionam as informações apresentadas aos líderes e constroem sua inteligibilidade, pois apresentando um problema ou possíveis ações de determinada maneira, estruturam a decisão dos líderes (MORIN; PAQUIN, 2018). Portanto, os relatórios, estudos e diagnósticos desenvolvidos pela Secretária Nacional de Segurança Pública (SENASP)[39], bem como pelo Ministério da Defesa influenciam a abordagem do chefe de governo acerca da matéria.

Não obstante, o chefe de governo ao delinear as linhas gerais da política durante sua administração, em parte direciona a atuação das instituições estatais. Isto posto, o processo de formulação é marcado por um processo dialético de construção, onde a concepção do governo é balizada pelas instituições. Portanto, os atores precisam negociar entre si para garantir que as ações do governo reflitam sua visão e atendam a seus próprios interesses (MORIN; PAQUIN, 2018). Nesse sentido, podemos inferir que a crescente atuação das Forças Armadas na gestão securitária das fronteiras é tanto fruto das demandas políticas da chefia de governo, como dos interesses organizacionais da instituição, uma vez que o maior envolvimento na segurança fronteiriça proporcionou às Forças Armadas oportunidades de ganhos orçamentários e simbólicos.

Nesse sentido, observamos que a Presidência da República tem uma influência significativa sobre as Forças Armadas, uma vez que tem o poder de nomear oficiais nas patentes mais altas, bem como no que concerne às Forças Armadas, constitucionalmente é de iniciativa privativa

[39] Neste estudo observaremos a atuação da SENASP, tendo em vista sua relevância nas ações para a fronteira durante o período estudos. Contudo, pontuamos que tal Secretaria foi extinta, com a criação do Ministério da Segurança Pública em 2018.

deste o desenvolvimento de leis que: i) fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; ii) disponham sobre: militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva (PAIVA, 2016). Portanto, a Presidência tem o poder de nomear para os altos escalões quadros que se alinhem as diretivas políticas do governo.

No entanto, o poder deste ator tem limitações importantes no que concerne a gestão securitária da fronteira, tendo em vista que a Constituição brasileira não permite a Presidência da República a criação ou extinção de órgãos e nem determinar qualquer medida que implique o aumento de despesa. Dessa maneira, o Executivo federal fica limitado a regulamentação das ações dos órgãos públicos, tendo em vista que não pode criar novas atribuições e/ou competências, pois estas já estão todas elas estabelecidas por lei (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014).

Tendo em vista que o Executivo federal não pode criar ou extinguir um órgão e nem aumentar a despesa ao ser pressionado pela opinião pública para o aumento do controle fronteiriço, a primeira opção a ser vislumbrada foi a utilização das Forças Armadas para este fim, considerando que findado o regime militar estas passavam por uma crise de identidade acerca de sua missão na nova conjuntura interna e internacional. Nesta acepção, a atuação das Forças Armadas na repressão dos ilícitos transfronteiriços teria dado a esta uma nova inserção no pós-Guerra Fria e propiciado uma saída para o aumento do controle fronteiriço com forte apelo na opinião pública, uma vez que as Forças Armadas passam a sensação de segurança demandada por setores sociais.

## 2.2 Segurança, defesa e controle fronteiriço: o crescente envolvimento das Forças Armadas

O fim da Guerra Fria teve um impacto significativo no entendimento político do papel das Forças Armadas na América Latina, por meio do avanço das Guerras às Drogas, cuja agenda pautada pelos Estados Unidos advoga que os países latino-americanos passem a

envolver as Forças Armadas no combate ao crime transnacional, destacadamente, o narcotráfico[40]. Dessa maneira, na região temos assistido a crescente utilização desta instituição no combate à criminalidade transnacional.

Entretanto, tal enquadramento é encarado de maneira diversa pelos países da região e por suas unidades castrenses, muitas das quais são bastante reticentes a qualquer alteração que deprecie a sua função primordial de defesa contra inimigos externos tradicionais, como setores das Forças Armadas brasileiras, como exploraremos mais à frente.

Dentro desta lógica, as primeiras respostas do Estado brasileiro no sentido de aumentar o controle fronteiriço foi a inclusão do controle fronteiriço no escopo de projetos militares, inicialmente, pensados para a garantia da soberania nacional, passando a incluir a preocupação com a repressão a atuação de organizações criminosas transnacionais.

Sem embargo, tal atuação para as Forças Armadas brasileiras tem um conteúdo familiar, pois estas sempre tiveram uma forte atuação na zona de fronteira desde as fortificações do período colonial até o Projeto Calha Norte, ou seja, as fronteiras brasileiras historicamente são tratadas com um forte conteúdo militar, entendida como uma zona de controle e de contenção. Deste modo, o envolvimento das Forças Armadas na gestão securitária das fronteiras aparecia como uma opção política quase natural, principalmente para o Exército Brasileiro.

A presença do Exército na faixa de fronteira tem raízes históricas, principalmente na região amazônica, sendo parte do imaginário coletivo da instituição, pois representava para a caserna a pedra angular da presença das Forças Armadas nos confins do país (DHENIN, 2017). Contudo, dado a vastidão deste espaço, tal controle se estabeleceu de maneira incipiente, por meio do controle de pontos estratégicos e abandono do resto. Todavia, a atuação na região é um importante componente do imaginário coletivo da instituição.

[40] Sendo casos emblemáticos desta postura, o México e a Colômbia, países onde houve a militarização do combate ao narcotráfico.

Desta maneira, nota-se que a forma de gestão das fronteiras no Brasil sempre foi vista com a protuberância do viés militar, e, como não podia deixar de ser, a concepção de uma fronteira como fratura se tornou arreigada nas instituições responsáveis pela segurança fronteiriça, mesmo após os processos de redemocratização e aprofundamento da integração regional. Nesse sentido, como argumentado alhures, uma das bases do modelo atual de gestão das fronteiras brasileiras foi o lançamento do Programa Calha Norte, e este ainda que tenha sido lançado no período de transição democrática, suas raízes remontam ao antigo Conselho de Segurança Nacional, sendo assim fortemente marcado pela Doutrina da Segurança Nacional. Assim, a maneira como as fronteiras são vistas pelos decisores políticos é conformado por concepções clássicas.

Portanto, tendo em vista que a proteção das fronteiras já era parte importante do imaginário coletivo das Forças Armadas, principalmente do Exército Brasileiro, a abertura do escopo de atuação foi uma forma de adaptação da instituição, ante as mudanças nas ênfases de segurança, pautada pela expansão da abrangência deste conceito, passando a abarcar as chamadas novas ameaças[41], a priorização destas na América Latina, no contexto das Guerras às Drogas, bem como a reacomodação das Forças Armadas no Estado democrático de direito, tendo em vista o debate interno sobre as funções das Forças Armadas e a necessidade de manutenção destas, como exposto no trecho abaixo:

> As respostas a essa pergunta iam desde a defesa de sua extinção, passando por combate ao crime organizado, especialmente o tráfico de drogas e contrabando de armas; preservação do meio ambiente; atividades de cunho assistencial, sobretudo em saúde e educação, obras em

[41] Com o fim da Guerra Fria iniciou-se um amplo debate sobre o conceito de segurança. Nas Américas, esta discussão teve lugar na Organização dos Estados Americanos (OEA), na Comissão de Segurança Hemisférica, onde se defendeu a expansão do conceito de segurança, argumentando que a segurança não pode ser limitada, somente, ao fator militar, em sentido *stricto*, tendo também que abranger questões sociais, ambientais, dentre outras, mas principalmente nos países latino-americanos, o narcotráfico.

> infraestrutura, como construção de rodovias e ferrovias; e, por fim, uma reorganização, mantendo sua especificidade militar, com base em uma nova estratégia de emprego (FUCCILLE, 1999, p. 19).

Com efeito, no período da redemocratização e durante as negociações do novo texto constitucional houve uma reacomodação dos militares no Estado democrático e a estipulação dos papéis das Forças Armadas, uma vez extinta a Doutrina da Segurança Nacional, com o pensamento do inimigo interno. Como resultado deste processo foi estabelecido no artigo 142 da Constituição Federal Brasileira de 1988, que:

> As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (BRASIL, 1988).

Contudo, como se pode ver, ainda que extinta a Doutrina da Segurança Nacional, é mantida a possibilidade de intervenção interna. Para Santos (2004), a manutenção da prerrogativa dos militares de intervir internamente como observamos no artigo 142 é decorrente do processo de barganha da Constituinte. Os militares fizeram na ocasião, um *lobby* intenso para manter pelo menos parte de seu papel de tutela[42]. Ainda na visão da autora, o artigo 142 não define satisfatoriamente o papel[43] das

[42] Como se pode ver neste trabalho as Forças Armadas têm uma forte tradição de tutela da vida nacional, bem como de levar progresso às áreas remotas.

[43] Neste trabalho nos baseamos na acepção de Fuccille (1999) acerca do que entendemos por papel, sendo assim às ações e comportamentos construídos socialmente pelos diferentes agentes sociais em suas relações que geram expectativas comuns de ação. Em

Forças Armadas. Nesse sentido, no decorrer da transição democrática, as Forças Armadas procuraram influenciar o Congresso Nacional e os sucessivos governos para que sua expressão política e estratégica no cenário nacional não fosse ameaçada (DHENIN, 2017). Assim, a manutenção da capacidade de intervenção interna, bem como o estabelecimento da pauta do controle fronteiriço mantiveram uma forma de engajamento da instituição no cenário nacional.

Com efeito, temos que considerar que historicamente a caserna está acostumada, ao menos desde o golpe que instaurou a República ainda no século passado, a uma tradição de regulação da vida política e social sob as mais diferentes formas (FUCCILLE, 1999). E esse perfil não é alterado na Constituição de 1988, com o artigo 142, como se pode ver em seu texto.

Dessa maneira, as Forças Armadas brasileiras passam a ter uma definição de papel bastante diversificada[44], com atribuições de defesa externa convencional – uma vez que os militares brasileiros se mostraram resistentes a agenda pautada pelos Estados Unidos –, assim como de segurança interna. Sem embargo, ainda que a caserna tenha um forte interesse militar em formar missões relacionadas à defesa externa e expressem reservas em relação ao maior envolvimento na segurança interna, missões militares que representem uma contribuição social de algum modo concreto e imediato estão em alta (FUCCILLE, 1999).

Nesse sentido, é importante evidenciar que o Exército Brasileiro é bastante resistente a qualquer transformação em sua estrutura e doutrina que venha a alterar o perfil da instituição de uma força de defesa da soberania nacional contra inimigos tradicionais para uma espécie de "guarda nacional", com funções de combate interno. Alterações nesta direção são interpretadas pela caserna brasileira como fruto da pressão

nosso caso, isso corresponderia tanto à leitura interna que dele fazem as próprias Forças Armadas, quanto às expectativas que dele tem a própria sociedade.

[44] No Brasil se constituiu uma espécie perfil híbrido das Forças Armadas. Para ilustrar essa mescla, podemos comparar este com modelos mais estritos, por exemplo na Colômbia, as Forças Armadas são voltadas para a atuação interna, enquanto na Argentina, é vedada a atuação interna das Forças Armadas. Então, como verifica-se no Brasil se formou um sistema misto.

norte-americana com intuito de fragilizar militarmente os países da região para permitir uma futura intervenção sobre a Amazônia (SANTOS, 2004; SANTOS, 2009)[45].

Ademais, o Exército Brasileiro não acredita que o aparelho militar seja o instrumento mais eficaz para combater o tráfico. Em segundo lugar, por temer o poder de corrupção das organizações criminosas que controlam a fabricação e venda de drogas (MARQUES, 2007).

Não obstante, os anos de 1990 é um período de parcos investimentos em defesa. Havia entre os militares, principalmente no Exército Brasileiro a sensação de desvalorização por parte do governo Fernando Henrique Cardoso, tanto do ponto de vista dos investimentos globais, quanto nas despesas voltadas ao pessoal[46]. Nesse contexto, o Programa Calha Norte passou por um período de retração, por conta dos cortes orçamentários, passando por um período de recursos escassos. Tal retração reflete os parcos investimentos em defesa, bem como a falta de prestígio do Programa, com a sua associação ao regime militar. Além disso, nesse período a relação civil-militar foi redefinida em novas bases, tendo como marco o lançamento da Política de Defesa Nacional (1996) e a criação do Ministério da Defesa (1999).

A Política de Defesa Nacional (PDN) de 1996 veio no sentido de inaugurar um pensamento sobre defesa que não fosse exclusivamente definido pelos militares, uma vez que o contexto social e econômico ainda estava em fase de consolidação. Ademais, o lançamento da PDN inaugura

[45] A visão do Exército Brasileiro é que a principal ameaça à Amazônia seria de caráter tradicional, sendo esta pautada na "cobiça internacional" pela floresta, portanto, o risco seria de uma possível invasão da Amazônia por uma potência.

[46] A questão dos salários foi uma importante fonte de tensão entre a administração FHC e os militares. "Em outubro de 2000, FHC resolveu demitir o comandante do exército, general Gleuber Vieira, por sua entrevista criticando a falta de verbas. Enfrentou, então, a mais séria crise militar de sua gestão. A decisão presidencial chegou aos quartéis. Imediatamente, 155 generais de todo o país, se reuniram em Brasília, sem a presença do ministro da Defesa, Geraldo Quintão, em ato de desagravo. FHC entendeu a mensagem e logo escalou o general Alberto Cardoso, chefe do Gabinete de Segurança Institucional, para anunciar que o general Gleuber não seria mais demitido. Em troca os militares não fariam nenhuma manifestação pública. Estes, por sua vez, exigiram a edição de uma medida provisória concedendo reajuste salarial (ZAVERUCHA, 2003, p. 405-406).

uma nova fase política no Brasil, pois foi a primeira vez que o governo federal lançou oficialmente um documento desta natureza (DHENIN, 2017).

Com efeito, a criação do Ministério da Defesa representa um ponto de inflexão nas relações civis militares, com a extinção dos antigos ministérios militares. Assim, este passa a ser um importante ator nas arenas decisórias em matéria de segurança e defesa. Além disso, para Paiva (2016), este constitui um componente institucional que vem a corroborar com a efetivação do controle civil sobre os militares, bem como este ator assume a função de principal agente de execução das decisões tomadas no mais alto nível político em matéria de segurança e defesa.

Dessa forma, diante do novo cenário interno e internacional a atuação das Forças Armadas na repressão ao crime transnacional, por meio do remodelamento de projetos militares, entrou definitivamente na pauta. Portanto, como se pode ver a saída militar responde ao contexto interno de redefinição do papel das Forças Armadas, como também se articula com movimentos de securitização mais amplos, como as Guerra às Drogas e o envolvimento das Forças Armadas no combate aos ilícitos transnacionais, como advogado pelos Estados Unidos para a América Latina. Nesse sentido, Pagliari (2009, p. 232) argumenta:

> O Brasil não tem se envolvido na guerra às drogas proposta para esta área. Não obstante defenda ser competência das forças policiais o tratamento dessa questão, não tem desconsiderado a implementação de ações de cunho militar, como o aumento da presença das forças armadas na região amazônica, especialmente o exército, também promove outras ações muitas vezes conjuntas com órgãos estatais, como o Calha Norte; o SIVAM.

Nesse sentido, durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso foram mantidas as destinações clássicas de preparação para a guerra, garantia dos poderes constitucionais, ações

complementares, missões de paz internacionais e cooperação pontual com as forças policiais em situações de crise. Contudo, o então presidente alertou as Forças Armadas em relação a uma nova missão. O fornecimento de apoio logístico às forças policiais no combate ao crime transnacional. As Forças Armadas deveriam estar preparadas para fornecer treinamento e conhecimento sobre ações de guerra, especialmente nas áreas de fronteira, onde a atuação de organizações criminosas afeta diretamente a soberania nacional (BERTAZZO, 2007).

Com efeito, percebe-se que a pauta da atuação interna começa a se fazer cada vez mais presente entre as missões das Forças Armadas a partir dos anos de 1990, por meio da demanda política pela atuação das FFAA em questões ligadas a segurança pública, tendo em vista que esta ocupa um papel de destaque no debate público, por conta dos níveis alarmantes de violência nas grandes cidades sem precedente nas últimas décadas (SANTOS, 2004).

Soma-se a isso a falta de um planejamento consistente de defesa no longo prazo, uma vez que a sociedade como um todo não está interessada na questão da defesa nacional. Para se ter um panorama do alcance político do tema, os programas dos candidatos ao Congresso Nacional, por representação majoritária ou proporcional, assim como as plataformas dos candidatos a postos executivos não discutem o tema. Por outro lado, a pauta da segurança pública se torna cada vez mais proeminente no debate político, tendo destaque nas plataformas e debates políticos eleitorais, bem como, atualmente, observamos esta penetrar cada vez mais na pauta de defesa no Brasil, dando assim uma certa visibilidade para a defesa, porém dentro de uma lógica que não da defesa, mas da segurança pública, como se pode ver ao aparecer o tema das fronteiras nos debates eleitorais.

Nesta acepção, Eeckelen (2006) argumenta que nos países em transição têm havido uma falta de capacidade governamental nacional, de civis com competência para a formulação de políticas e planejamento de defesa. Assim, vemos as FFAA empurradas para a atuação interna. Dentro desta lógica, a questão das fronteiras ganha destaque, uma vez que como dito alhures a fronteira ao ser percebida como uma vulnerabilidade, uma zona que permite a entrada de ameaças, passa a ser percebida pelas

autoridades como um problema para a segurança nacional. Assim, crescem as demandas para a atuação cada vez maior das Forças Armadas nesta região, porém não com viés de defesa da soberania nacional, mas sim de segurança pública, com função de interdição ao tráfico de drogas e contrabando de armas, bem como outros ilícitos. Para tanto foi criado um arcabouço legal para a atuação das FFAA nestas regiões, como podemos ver na Lei Complementar 117 que investe o Exército Brasileiro de poder de polícia na faixa de fronteira:

> Cabe ao Exército Brasileiro, além de outras ações permanentes. [...]: V – atuar, por meio de ações preventivas e representativas, na faixa de fronteira terrestre, contra delitos transfronteiriços e ambientas, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, [...]. (Art. 17ª, inciso IV, da Lei Complementar N. 97, de 09 de junho de 1999).

A tendência a expansão da atuação das Forças Armadas na faixa de fronteira se aprofunda ao longo dos anos 2000, como podemos ver no discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010):

> Podemos adiar temporariamente, mas não podemos postergar indefinidamente o reaparelhamento de nossas Forças Armadas. O Brasil tem fronteira com dez países, todas elas pacíficas, e um enorme mar, livre de guerras. Mas há ações criminosas que precisam ser prevenidas, vazios demográficos que precisam ser guardados, espaços aéreos que precisam ser vigiados e áreas marítimas que precisam ser patrulhadas (SILVA, 2003).

O trecho acima evidencia que uma abordagem mais ampla do conceito de segurança, abarcando o crime transnacional e problemas de natureza societal passa a ser corrente entre as autoridades brasileiras, o

que se reflete no conceito de segurança exposto na Política de Defesa Nacional de 2005, que abrange os campos político, militar, econômico, social, ambiental e outros, admitindo o uso das Forças Armadas nessas esferas. Seguindo essa tendência em 2010 a Lei Complementar 136, estende às demais Forças Armadas o papel de polícia na faixa de fronteira. Dispondo:

> Art 16-A. Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravante que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de: I – patrulhamento; II – revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e III – prisões em flagrante delito.

É necessário fazer uma diferenciação entre o papel de polícia do Exército Brasileiro e Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO)[47], questão essa amplamente discutida. Há que se destacar que a fundamentação jurídica para a atuação do EB na faixa de fronteira terrestre é diferente do embasamento legal das Operações de Garantia da Lei e da Ordem em outras áreas do país, como exemplo nos centros urbanos ou na garantia do pleito eleitoral. O poder de polícia atribuído ao Exército

[47] Operações de Garantia da Lei e da Ordem ocorrem nos casos em que há o esgotamento das forças tradicionais de segurança pública, em graves situações de perturbação da ordem. As operações de GLO concedem provisoriamente aos militares a faculdade de atuar com poder de polícia até o restabelecimento da normalidade. Nessas ações, as Forças Armadas agem de forma episódica, em área restrita e por tempo limitado, com o objetivo de preservar a ordem pública, a integridade da população e garantir o funcionamento regular das instituições.

Brasileiro na faixa de fronteira existe independentemente de ordem do Chefe do Poder Executivo – Presidente da República, como é exigida nos demais casos de GLO[48] (FERREIRA NETO; PEREIRA, 2014).

Diante deste quadro securitário, o Ministério da Defesa passou a ter um papel de protagonismo nas ações para a fronteira, ainda que a vigilância das fronteiras seja constitucionalmente de competência da Polícia Federal. Além disso, Barros (2010 *apud* DHENIN, 2017) chama a atenção para o fato que o poder de polícia do Exército Brasileiro na faixa de fronteira pode colidir com as prerrogativas da Polícia Federal previstas no parágrafo primeiro do Art. 144 da Constituição Federal de 1988.

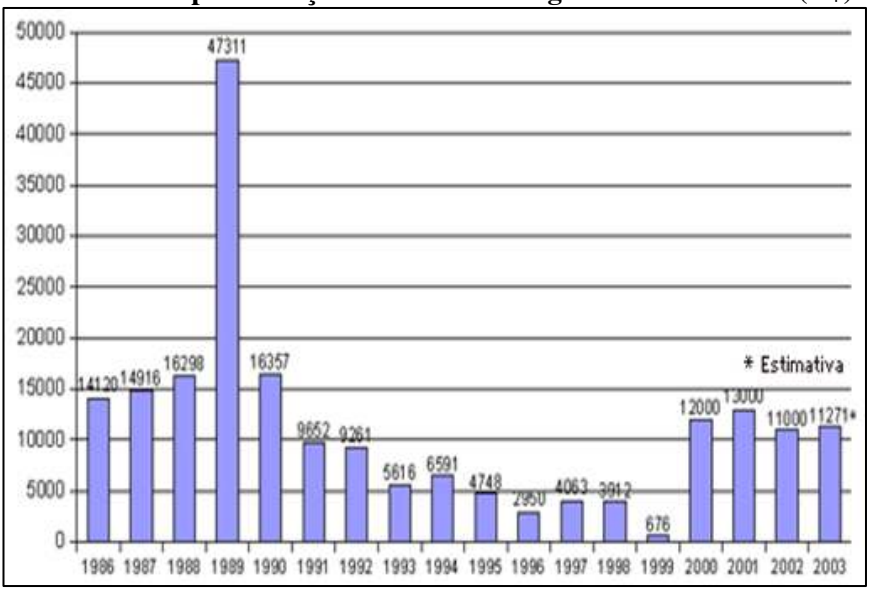
Contudo, temos que considerar que a capacidade logística dos órgãos de segurança em relação às Forças Armadas para acessar regiões remotas, principalmente na faixa de fronteira na região amazônica, faz com que o emprego destas na interdição de ilícitos nestes locais esteja na ordem do dia, tendo em vista que em muitas dessas localidades é a única expressão do poder público naquele espaço. Ainda mais considerando que a atuação dos órgãos de segurança na faixa de fronteira se dá com mais intensidade no Sul do país, pois a região é mais populosa na faixa de fronteira e mais próxima a centros dinâmicos do país.

Tendo em vista tal lacuna e a crescente demanda, as Forças Armadas passaram a atuar, em caráter subsidiário, em ações preventivas e repressivas na faixa de fronteira. Nesse sentido, o Projeto Calha Norte, após passar por um período de escassez de recursos, durante os anos 90, é reativado a partir dos anos 2000, com o aumento da área de atuação do PCN, agora convertido em programa (PROGRAMA CALHA NORTE,

[48] A partir dos anos 90, passamos a assistir de maneira cada vez mais recorrente a utilização das Forças Armadas internamente. Mathias e Guzzi (2010) analisando o crescente uso das FFAA no âmbito da segurança pública e internamente, argumentam que, no âmbito legal, o emprego das Forças Armadas pode ser dado em última instância para fins de manutenção da lei e da ordem. Entretanto, a partir da ECO 92 no Rio de Janeiro, reunião mundial, cujo o esquema de segurança foi empreendido pelas FFAA, o que era compreensível ao passo de se constituir uma situação excepcional, tornou-se recorrente o emprego da força militar como apoio na segurança pública, seja em casos endêmicos como o tráfico de drogas ou em grandes eventos (SANTOS; DUARTE, 2014).

2017), bem como dos repasses orçamentários destinados ao programa, como pode ser visto no gráfico 7.

**Gráfico 7 – Repasses orçamentários ao Programa Calha Norte (R$)**




Fonte: Ministério da Defesa (2003).

Ademais, a partir de 2003, a área de abrangência do PCN foi expandida, passando a cobrir 194 munícipios, que correspondem à totalidade dos municípios dos estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Amapá e ao entorno da Ilha de Marajó na porção norte do estado do Pará. Inicialmente, a área do PCN abrangia os municípios na faixa de fronteira situados entre o rio Solimões (Tabatinga-AM) e a Foz do rio Amazonas, nas proximidades da Ilha de Marajó.

A reativação do Programa Calha Norte também reflete a priorização da região amazônica na agenda de defesa nacional, como visto alhures. Dentro desta lógica, o Exército Brasileiro em articulação com o PCN passa a investir na expansão dos Pelotões Especiais de Fronteira

(PEF) na fronteira norte. A estratégia da força terrestre foi de aumentar a densidade dos PEFs nas regiões consideradas mais sensíveis, tendo em vista os cenários de ameaças realizados pela força (DHENIN, 2017). Dentro desta lógica, uma das regiões priorizadas foi a fronteira com a Colômbia, especialmente a região da Cabeça do Cachorro, por conta da preocupação com as incursões de guerrilheiros das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo (FARC-EP) em território brasileiro[49]. Com efeito, no gráfico abaixo pode-se ver o significativo crescimento do número de Pelotões Especiais de Fronteira, durante os anos 2000.

**Gráfico 8 - Crescimento dos Pelotões Especiais de Fronteira**




Fonte: JANE'S SENTINEL SECURITY ASSESSMENT (2015) *apud* COPE; PARKS (2016).

[49] Vale lembrar que, em 26 de fevereiro de 1991, um ataque das FARC a um Pelotão de Fronteira do Exército Brasileiro, situado às margens do rio Traíra, no município de Tabatinga-AM, deixou três soldados brasileiros mortos e nove feridos, além de uma série de armas roubadas, mostrando a fragilidade do Exército Brasileiro nas fronteiras mais ocidentais do país (FRANCHI, 2011, p. 34-35).

Com base nos argumentos expostos acerca da reacomodação das Forças Armadas no Estado democrático, podemos inferir que o aumento da quantidade de Organizações Militares (OM) na faixa de fronteira reflete uma nova inserção da instituição no novo quadro securitário do país. Contudo, tal inserção não se dá sem conflitos, pois ainda que essa posição ofereça às Forças Armadas oportunidades de incremento de seu orçamento, bem como ganhos simbólicos ao reforçar a atuação da instituição na interdição de ilícitos na faixa de fronteira, a atuação em cenários de segurança pública é vista com resistência dentro das FFAA, constituindo assim um engajamento resistente.

Inicialmente, o Projeto Calha Norte não possuía entre suas diretrizes uma preocupação específica com a faixa de fronteira. Contudo, com sua transformação em Programa Calha Norte, os objetivos foram expandidos e o PCN ganhou importância em virtude do esvaziamento demográfico das áreas remotas e da intensificação das práticas ilícitas na região (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016).

A ênfase que o programa tem dado à faixa de fronteira também pode ser notada nas Diretrizes de 2009, que estabeleceram um direcionamento prioritário para os municípios da faixa de fronteira dentro da região do PCN. Cabe destacar que em sua vertente militar o programa funciona de forma suplementar, sem qualquer prioridade definida oficialmente, embora tenha ênfase no apoio ao Exército Brasileiro, principalmente no suporte aos Pelotões Especiais de fronteira, por conta de sua maior presença na faixa de fronteira continental amazônica (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016).

Destarte, os Pelotões Especiais de Fronteira passam a ter uma função de presença, uma vez que na região amazônica, tendo em vista sua geografia, em algumas dessas áreas a única forma do Estado se fazer presente é por meio das Forças Armadas, desempenhando também atividades cívicas[50], sendo assim também uma questão de garantia da soberania e de assistência as populações locais.

[50] O Exército Brasileiro define Ações Cívico-Sociais como o conjunto de atividades de caráter temporário, episódico ou programado de assistência e auxílio às comunidades, promovendo o espírito cívico e comunitário dos cidadãos, no país ou no exterior,

Outro ponto a se considerar, ao analisar a presença do Exército Brasileiro na Amazônia em relação aos outros órgãos públicos, é que os soldados, por conta da mentalidade da força e dos incentivos para servir na fronteira e especialmente na Amazônia, estão mais dispostos a permanência na região. Servir em um PEF é visto de maneira positiva pelos militares, sendo assim, os que estão nestes locais, estão de forma voluntária, pois recebem incentivos do Exército, incentivos materiais e simbólicos para cumprirem sua missão na Amazônia (MARQUES, 2007)[51].

O militar que vai servir em um PEF tem direito à uma verba de transferência, variável de acordo com a distância, o tempo de serviço, o número de dependentes (os solteiros ganham menos) e a patente. Portanto, um militar transferido do sudeste do país para servir na Amazônia ganhará mais do que um militar que for realocado do Amapá para o Amazonas, por exemplo. Ademais, a estadia na Amazônia conta 1/3 a mais de tempo para a aposentadoria (MARQUES, 2007). Como se pode observar, o Exército Brasileiro criou mecanismos para tornar operacional do ponto de vista pessoal, a permanência dos soldados nos Pelotões Especiais de Fronteira. Por outro lado, verifica-se que as instalações nestas OM destinadas a serem ocupadas por civis em muitos casos, encontram-se vazias, uma vez que não foram destinados efetivos para estes locais, pois as autoridades civis carecem de mecanismos efetivos para o deslocamento e fixação de seus efetivos em áreas remotas.

Não obstante, tal quadro também se relaciona à pouca valorização do servidor público na Amazônia, situação agravada na faixa de fronteira. As precárias condições de trabalho, a ausência do "adicional Amazônia" e a falta de regulação do adicional de fronteira na composição salarial criam um desestímulo à permanência desses quadros, poucos daqueles aprovados nos concursos permanecem na região tempo suficiente para iniciar e concluir programas e atividades que exigem gestão e maturação

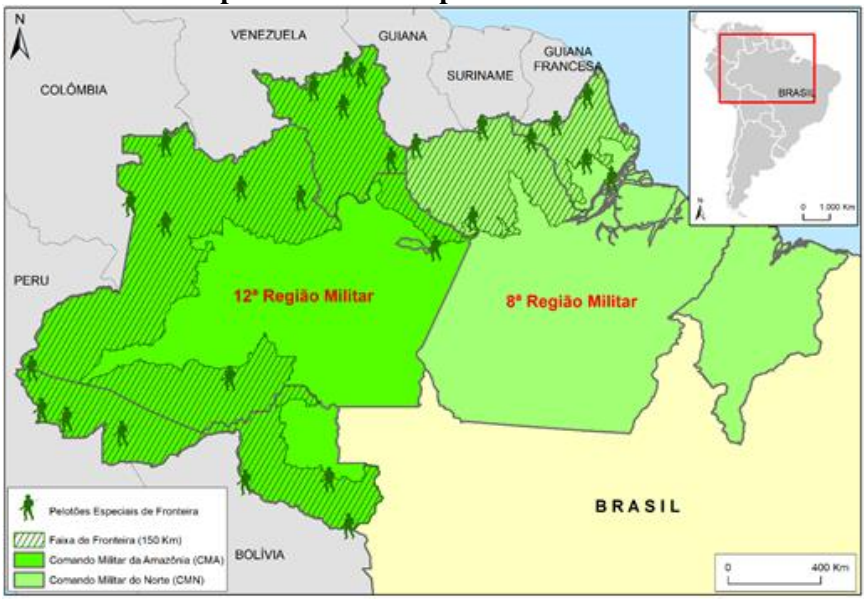
desenvolvidas pelas organizações militares das forças armadas, nos diversos níveis de comando, com o aproveitamento dos recursos em pessoal, material e técnicas disponíveis, para resolver problemas imediatos e prementes (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2014).

[51] Antes da criação de incentivos para o serviço nos PEF, ser locado nestes locais era visto como uma punição.

de médio e longo prazo. Muitas remoções e pedidos de transferências acabam refletindo no despreparo dos recursos humanos da região (SIMONI *et al.*, 2012). Com isso, o esparso e muitas vezes pouco preparado efetivo não atende ás necessidades do trabalho a ser realizado.

Dentro deste quadro, uma das principais funções destas Organizações Militares na Amazônia é a interdição de ilícitos. Em conformidade com as normas vigentes no Ministério da Defesa, as missões de combate dessas unidades estão voltadas principalmente para a vigilância das pontas ou frente limitadas e ao reconhecimento de áreas, voltadas principalmente para a vigilância de áreas, frentes e eixos fluviais e terrestres, em sua área de atuação (também chamado no EB de área de responsabilidade) (BRASIL, 1997 apud DHENIN, 2017). O mapa 5 mostra os 28 Pelotões Especiais de Fronteira existentes na Amazônia, atualmente.

**Mapa 5 - Pelotões Especiais de Fronteira**




Fonte: Elaboração própria (Pesquisa: Flávia Carolina Fagundes. Cartografia: Tito Lívio Barcellos Pereira).

Observando, o mapa 5 e considerando o gráfico sobre os Pelotões Especiais de Fronteira podemos constatar um aumento significativo dessas OM, principalmente nos anos 2000, tendo em vista que quando iniciado o PCN contava com apenas oito PEFs em 1985, e atualmente conta com vinte e oito, como pode ser visto no mapa acima, mostrando assim o aumento da preocupação com a presença na faixa de fronteira. Além disso, se pode observar como mencionado anteriormente que as concentrações maiores de PEFs se dão em relação aos cenários de ameaça traçados pelo Exército Brasileiro, assim podemos verificar as maiores concentrações nas fronteiras com os países produtores de coca, com destaque para a fronteira com a Colômbia, tendo em vista também o conflito no pais o vizinho, e a Venezuela, país que tem passado por uma grave crise político-econômica.

Dentro dessa mesma lógica de ações que visavam garantir o controle da Amazônia foi proposto o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM). Tal projeto teve como origem a Exposição de Motivos nº 194 do Ministério da Aeronáutica, da Secretária de Assuntos Estratégicos e do Ministério da Justiça, ao então presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) no ano de 1990, sobre a necessidade de haver um sistema eficiente de produção e processamento de informações qualificadas sobre a região amazônica, possibilitando assim a vigilância deste vasto território e da fronteira norte.

Dessa maneira, se aduz que o Projeto SIVAM foi concebido de forma centralizada na Presidência da República e Ministérios diretamente ligados ao desenvolvimento deste, não havendo um debate em torno da questão. Assim a execução do projeto durante o governo Itamar Franco (1992-1994) foi cercada de grandes controvérsias, a comunidade científica brasileira se opôs a sua concepção, argumentando que a importação da tecnologia privaria o país de uma oportunidade significativa para o desenvolvimento de tecnologia autóctone e anos de investimento em pesquisa e desenvolvimento na Amazônia. Além de escândalos que

cercaram o processo de licitação e a contratação da Raytheon para o fornecimento da tecnologia do sistema[52].

A implantação do SIVAM foi concluída em julho de 2005, mas o sistema começou a operar em 2002, parcialmente inaugurado. Em relação às características do SIVAM, este é um projeto multidisciplinar que possui uma estrutura comum e integrada de meios técnicos destinados à aquisição, a visualização, o processamento, o armazenamento e a difusão de dados e de imagens, sob a forma de produtos personalizados para utilização pelos órgãos da região. Essa estrutura abrange o sensoriamento remoto por satélite, o sensoriamento aéreo, a vigilância e controle do tráfego aéreo e o de superfície, auxílio à navegação aérea, o monitoramento ambiental e meteorológico, a exploração e o monitoramento de comunicação, redes de telecomunicações, tratamento e visualização de dados e energia elétrica. Assim configura-se como uma grande base de dados, na qual é possível o compartilhamento de informações e o conhecimento entre todos os órgãos envolvidos no Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) (LOURENÇÃO, 2003).

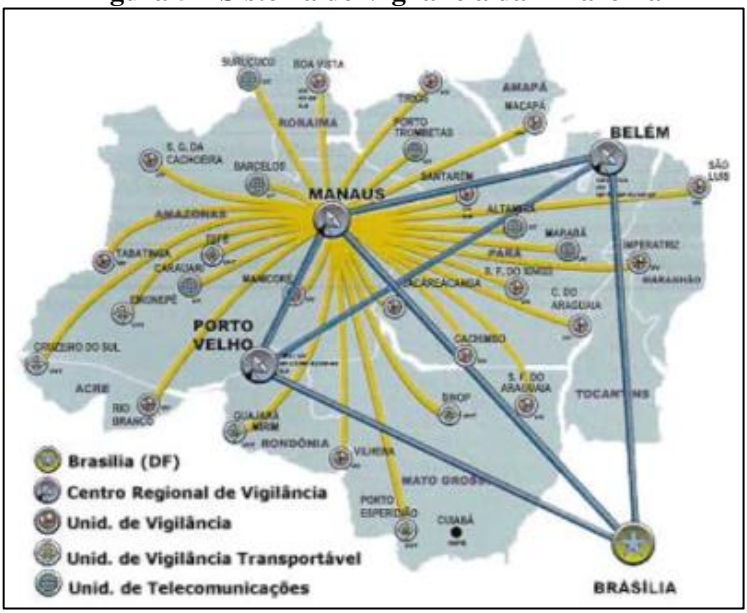
É importante esclarecermos que existem duas vertentes do SIPAM/SIVAM, uma conhecida como a parte verde (a civil) e a parte azul (a militar). A primeira era subordinada a Casa Civil da Presidência da República e tem aplicações focadas em informações meteorológicas, comunicações, com pequenas unidades do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e apoio a Polícia Federal. A vertente militar do sistema é subordinada ao Ministério da Defesa, e atua nas atividades relacionadas à vigilância das fronteiras, ao controle e defesa do espaço aéreo e fluvial da região e ao apoio as unidades militares, tendo como um de seus órgãos mais importantes o Centro de Vigilância Aérea (CVA). Este último,

[52] O governo Itamar Franco (1992-1994) dispensou qualquer processo de licitação para a contratação de uma empresa nacional para gerenciar o Projeto SIVAM, sendo o mesmo procedimento utilizado em relação às empresas fornecedoras de equipamentos, foram encaminhadas informações técnicas básicas a dezesseis embaixadas estrangeiras para serem repassadas às empresas destes países. Foram enviadas ao governo brasileiro onze propostas, sendo selecionadas duas a Raytheon dos Estados Unidos e a Thomson da França, e após um conturbado processo de concorrência foi escolhida a empresa norte-americana.

sediado em Manaus, é operado pelo Comando da Aeronáutica, órgão que opera o recebimento, tratamento e visualização de informações necessárias ao controle dos movimentos aéreos, meteorologia aeronáutica e busca e salvamento (SANTOS, 2007).

A figura 5 mostra a rede de radares do SIVAM, sendo possível observar que o Sistema também tem em seu bojo a preocupação com as fronteiras, pois grande parte de seus radares localizam-se próximos ao limite internacional. Com a modernização do sistema de defesa aérea e controle do tráfego aéreo, comprovou-se que os ilícitos adentram em território brasileiro principalmente por via aérea, e também que esses ilícitos são transportados em pequenas aeronaves provenientes de nossos vizinhos amazônicos (MARQUES, 2007). Portanto, o posicionamento dos radares do sistema nas franjas fronteiriças também tem como função o combate aos ilícitos transnacionais, principalmente a preocupação com o narcotráfico na região amazônica.

**Figura 5 – Sistema de Vigilância da Amazônia**




Fonte: CCSIVAM (2006).

Ademais, podemos inferir que a Lei do Tiro de Destruição que permite a derrubada por parte da Força Aérea Brasileira de aeronaves suspeitas de atividades ilícitas que adentrem o espaço aéreo brasileiro, é um indicativo de maior securitização da fronteira. Tal lei tem relação direta com o SIVAM, tendo em vista a concepção do sistema e as funções que desempenharia. Destarte, pode-se inferir que apesar do SIVAM ser dotado de um braço armado, os aviões de ataque ALX, o sistema não dispunha de uma ferramenta jurídica para a sua efetivação, lacuna esta que veio a ser preenchida com a Lei do Tiro de Destruição. Dessa forma, é possível argumentar que esta levou a um incremento na efetividade do SIVAM, ao dotá-lo de meios coercitivos, sendo assim um elemento dissuasório para as atividades ilícitas na região.

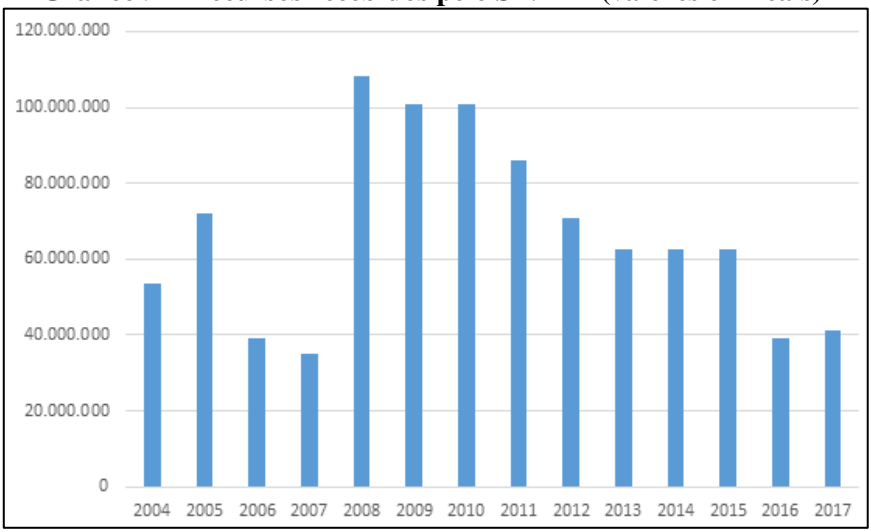
Todavia, Lourenção (2003, p. 10) questiona que "levando em conta que a Amazônia já é assistida militarmente através do Projeto Calha Norte, qual a necessidade estratégica de mais um projeto de defesa como o SIVAM?" Para Monteiro (2011) baseando-se em Lourenção, a criação do SIVAM se deve às limitações do PCN, em vista da drástica redução orçamentária do programa entre 1990 e 2003, e também operacionais, pois este ficou estigmatizado como um projeto de militarização da Amazônia, tendo em vista que cerca de 80% dos repasses eram direcionados para os ministérios militares e os projetos eram tratados em caráter sigiloso.

Entretanto, o PCN como vimos é reavivado a partir de 2003, com a expansão de sua área de atuação e orçamento, voltando assim a ser um importante componente do sistema de defesa amazônico. Não obstante, podemos inferir que a reativação do Programa Calha Norte é uma reação a preponderância do SIVAM (ligado à Aeronáutica) na defesa da região amazônica, uma vez que a presença na Amazônia é tradicionalmente ligada ao Exército Brasileiro, e a reativação do PCN levou ao crescimento dos Pelotões Especiais de Fronteira na região, reafirmando a importância estratégica do Exército Brasileiro no que tange a defesa da Amazônia.

Dessa maneira, com a retomada dos investimentos no PCN, este se tornou mais preponderante na região amazônica do que o SIVAM, uma vez que este tudo indica ter apresentado problemas no funcionamento no terreno amazônico, e sua operacionalidade atualmente seja pouco clara, e como se pode ser no gráfico 9, as dotações orçamentárias para o Sistema

têm sofrido cortes, principalmente após 2011, o que podemos relacionar com o lançamento do Plano Estratégico de Fronteiras em 2011, uma vez que este passa a ser a prioridade do governo para a faixa de fronteira e também com o Projeto SISFRON, o qual idealmente viria a abranger toda a faixa de fronteira, o que tornaria teria implicações diretas para o SIVAM, visto que o projeto conta com uma ampla rede radares, o que em última instância tornaria o SIVAM obsoleto.

**Gráfico 9 – Recursos recebidos pelo SIVAM (valores em reais)**

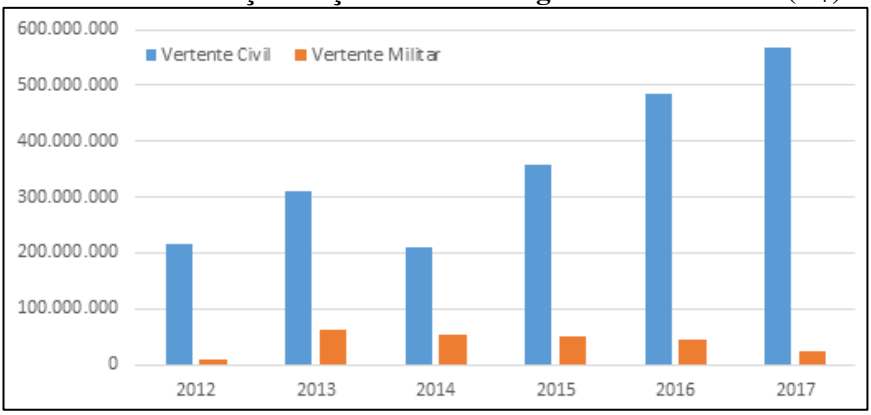



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (2018).

Já no que concerne ao Calha Norte, o Programa passou por transformações importantes, sua área de atuação foi novamente ampliada, atualmente, o PCN abrange os estados do: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e a faixa de fronteira dos estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, englobando 379 municípios e 13.938 km de fronteira. Além mais, observando as dotações orçamentárias do PCN, percebe-se que este passou por uma mudança de foco, com a diminuição das dotações orçamentárias em sua vertente militar, na segunda década dos anos 2000,

e um aumento significativo de sua vertente civil[53]. Contudo, devemos levar em conta que os repasses para a vertente civil advém de emendas parlamentares e não do orçamento do Ministério da Defesa, como a vertente militar. Assim, podemos argumentar que o PCN tem se convertido em um Programa de apoio ao desenvolvimento local, com foco na ação dos municípios, privilegiando a faixa de fronteira, pois com a expansão para a faixa de fronteira dos estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul mostra a ênfase atual do Programa na faixa de fronteira, com ações de desenvolvimento local, como mostra o gráfico 10, com a preponderância da vertente civil no PCN.

**Gráfico 10 – Dotações orçamentárias Programa Calha Norte (R$)**




Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (2015).; Programa Calha Norte (2017).

A desarticulação entre os programas mostra a falta de interoperacionalidade entre as Forças, uma vez que o planejamento

[53] A vertente civil define áreas de atuação, sendo estas: Social, iluminação e rede elétrica, praças públicas, centro administrativo e comunitário, pontes, saneamento básico, drenagem urbana e pavimentação, galpões e armazéns; Saúde, hospitais, centros de saúde, casa do idoso e centro de convivência; Educação, centro de inclusão digital, biblioteca, casa de cultura, escola de música e centros profissionalizantes; Esportes, quadra poliesportiva, estádio, piscina, pistas de atletismo (PROGRAMA CALHA NORTE, 2017).

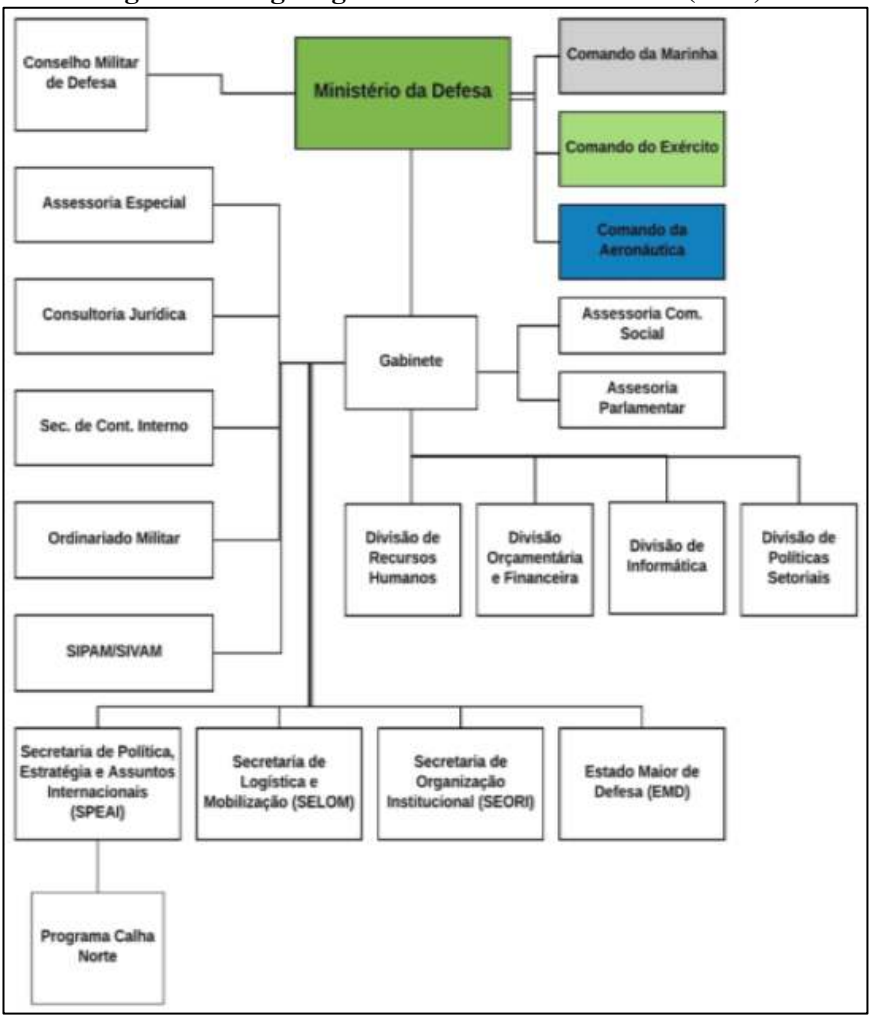
conjunto no Brasil ainda se encontra em seus estágios seminais, tendo em vista que o processo de consolidação da autoridade civil sobre os militares ainda tem longo caminho de amadurecimento a percorrer, bem como as disputas por orçamentos entre as forças. Sem embargo, Lourenção (2003) critica que tanto o Programa Calha Norte quanto o SIVAM, não contavam com um foro definido para a tomada de decisão, o que resulta em uma centralização submetida, em última instância ao Presidente da República.

A Presidência da República tinha um papel significativo nos canais de decisão do SIPAM/SIVAM até o sistema passar a integrar a estrutura do Ministério da Defesa. Em 2004, a Secretaria-Executiva do Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia foi transferida do Ministério da Defesa para a Casa Civil da Presidência da República. No entanto, a estrutura retorna ao Ministério da Defesa em 2011 (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016), o que mostra que a medida que o Ministério Defesa se consolida como um ator relevante na execução das políticas de defesa em alto nível, canais de decisão que eram centrados na Presidência da República, com destaque para a Secretária de Assuntos Estratégicos passam a ter como foro a pasta da defesa.

O organograma abaixo mostra a estrutura do Ministério da Defesa no ano de 2006 – evidenciando a ainda recente estrutura do MD – e como o SIVAM e o PCN se inserem dentro da estrutura deste. Não obstante, é importante notar que tal organograma reflete a organização institucional do Ministério da Defesa do início dos anos 2000, ou seja, a institucionalização do MD ainda era recente, não havendo canais de decisão consolidados, o que irá avançar nos anos por vir, como veremos no organograma atual do Ministério da Defesa, com o aumento da complexidade dos canais de decisão deste ator.

Nesse sentido, como exposto acima tanto o SIVAM quanto o PCN tinham seus canais de decisão centralizados na Presidência da República, tendo uma inserção marginal nos canais de decisão do Ministério da Defesa no começa dos anos 2000, como se pode notar no organograma da página seguinte (figura 6).

**Figura 6 – Organograma Ministério da Defesa (2006)**

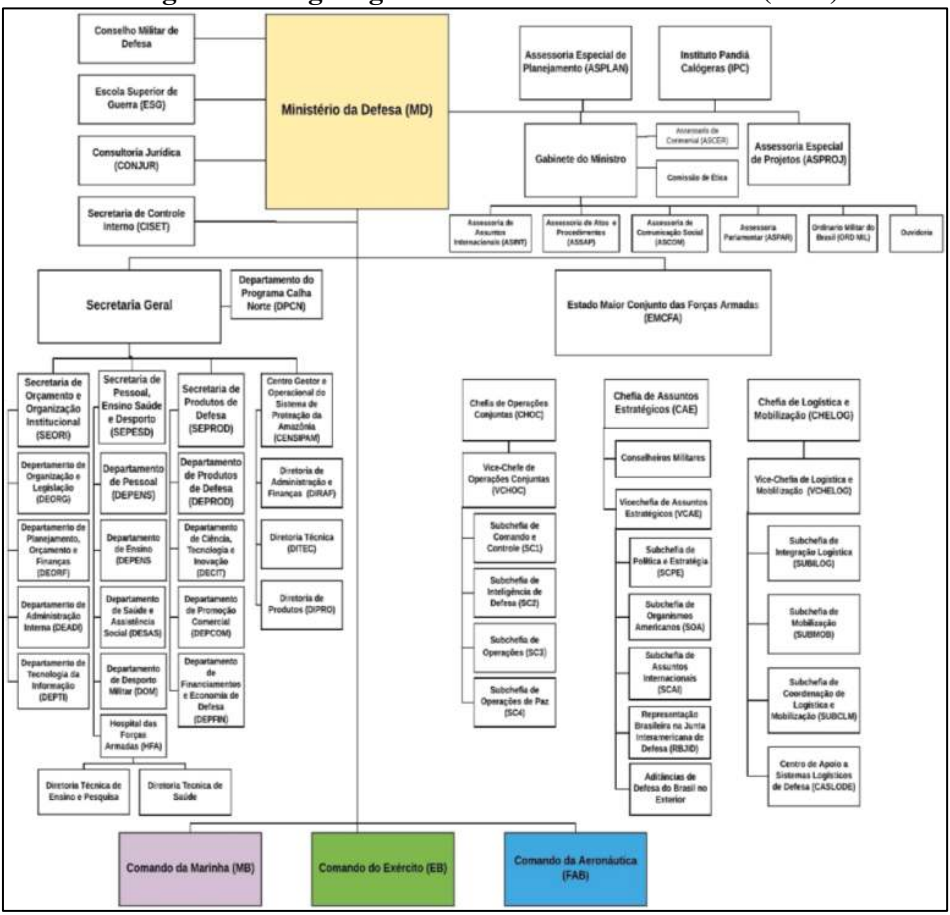



Fonte: Elaboração própria. Baseada em Fuccille (2006).

No que concerne ao Programa Calha Norte, este tem uma trajetória diferenciada em termos de sua institucionalidade. O programa passou pela gestão do Conselho de Segurança Nacional de 1985 a 1988,

da Secretária-geral do Conselho de Segurança Nacional de 1988 a 1990, Secretaria de Assuntos Estratégicos de 1990 a 1998, e em 10 de junho de 1999 passou para o Ministério da Defesa, sendo incorporado à Secretaria de Políticas Estratégicas e Assuntos Internacionais (SPEAI), até se tornar uma estrutura independente dentro do Ministério da Defesa, ligada diretamente à Secretaria Geral do Ministério da Defesa, como se pode ver no novo organograma funcional (figura 7).

**Figura 7 – Organograma do Ministério da Defesa (2018)**




Fonte: Elaboração própria. Baseada em Ministério da Defesa (2018).

Considerando, as trajetórias institucionais do PCN e do SIVAM percebe-se que inicialmente tais programas eram centralizados na estrutura da Presidência da República, por meio da Casa Civil e da Secretária de Assuntos Estratégicos. Contudo, a medida que o Ministério da Defesa se consolida como instância de decisão, esses programas são transferidos para a instituição, ficando concentrados em sua Secretaria Geral, como demonstrado no organograma acima.

Ademais, uma mudança importante na estrutura do Ministério da Defesa que concerne a gestão securitária das fronteiras foi a criação do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) em agosto de 2010, o qual passa a articular as ações para a fronteira, pois as operações para a fronteira pressupõem a atuação das três Forças, além da articulação com outros órgãos. Dessa forma, com base no organograma acima, pode-se observar o desenvolvimento da estrutura burocrática do Ministério da Defesa, que passa a ter seus canais de decisão concentrados em duas grandes estruturas subordinadas ao Ministério da Defesa: a Secretaria Geral e o EMCFA, onde estão concentradas as iniciativas concernentes à fronteira.

Não obstante, observando a evolução orçamentária do SIVAM podemos inferir que este sofreu um processo de esvaziamento, na segunda década dos anos 2000. Entretanto ainda que o SIVAM tenha sua operacionalidade questionada, a implantação do sistema é representativa da preocupação do governo brasileiro com políticas de preservação da região, controle da colonização agropastoril e a preocupação em coibir o tráfico de drogas, assim como eventuais violações do território brasileiro por grupos beligerantes colombianos (FOUCHER, 2009). Assim, podemos inferir que o SIVAM é um dos primeiros passos no aumento dos aparatos de vigilância na fronteira brasileira, sendo o esboço da construção de um muro virtual, tendência essa que avançará ao longo dos anos 2000, com a proposta do Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras (SISFRON).

Portanto, ao longo dos anos 2000, a ênfase do governo federal em relação à fronteira fica mais clara e está passa a ganhar mais relevância nas diretrizes de defesa. Nesse sentido, as Forças Armadas como se pode ver entram decisivamente no enfrentamento das questões de segurança,

como dos crimes que marcam as áreas de fronteira no mundo contemporâneo (ALVAREZ; SALLA, 2013), convertendo assim a fronteira em uma de suas principais linhas de atuação.

Como se pode ver, a gestão política dos programas militares envolvendo o incremento do controle fronteiriço na primeira década dos anos 2000 se dava na interação entre a Presidência da República e o Ministério da Defesa. Nesse sentido, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com uma ênfase renovada na defesa é lançada a Estratégia Nacional de Defesa em 2008, documento que pode ser considerado o mais importante lançado até o momento. Tal documento nasce da interação entre a Secretaria de Assuntos Estratégicos – articulando os interesses da Presidência da República, uma vez que esta tinha um papel relevante no arcabouço organizacional da Presidência[54] – e do Ministério da Defesa (PAIVA, 2016), o documento lança as bases de modernização das Forças Armadas, por meio do trinômio: monitoramento/controle, mobilidade e presença. Assim, na Estratégia Nacional de Defesa são conjugados os interesses da Presidência da República de criar capacidades e das forças de viabilizarem seus projetos de modernização, sendo o SISFRON o projeto de modernização do Exército Brasileiro.

O documento visa desenvolver a capacidade de monitorar e de controlar o espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais brasileiras[55]; adensar a presença de unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea nas fronteiras, assim como capacitar a Base Industrial de Defesa para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa (BRASIL,

[54] Em setembro de 2015, em razão da reforma ministerial promovida pela Presidente Dilma Rousseff que visava à redução do déficit público, a Secretaria de Assuntos Estratégicos fora extinta. As antigas atribuições da pasta foram distribuídas para a Casa Civil e o a coordenação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) foi entregue ao Ministério do Planejamento.

[55] Dentro desta lógica, o governo brasileiro visa desenvolver o Sistema Brasileiro de Vigilância (SISBRAV), ainda em fase de planejamento, este sistema proporcionará a integração de todos os sistemas de monitoramento e controle, sendo estes: o SISFRON; Sistema Brasileiro de Controle do Espaço Aéreo (SISCEAB); e o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz).

2008)[56]. Nesse sentido, o SISFRON é fruto da demanda de modernização do Exército Brasileiro, sendo este o grande projeto destinado à caserna, com a Estratégia Nacional de Defesa de 2008 – a Marinha tem como projeto o PROSUB[57] e a Aeronáutica o FX-2[58].

O SISFRON é caracterizado como um sistema de Comando e Controle, Comunicações, Computação, Inteligência, Vigilância e Reconhecimento (C4IVR) idealizado para abranger toda a faixa de fronteira terrestre brasileira, 16.886 km (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2012). A figura abaixo mostra a estrutura idealizada para o sistema operar em toda a faixa de fronteira brasileira. Observando a figura 8 também podemos visualizar a complexidade do projeto que envolverá desde satélites à sensores e veículos aéreos não-tripulados (VANTs).

Nesse sentido, o SISFRON seria uma espécie de muro virtual, baseado no uso intensivo de tecnologia. Contudo, a lógica política de um muro virtual não se difere profundamente do muro físico, tendo o mesmo objetivo de cercamento do território. No ano de 2015, o jornal britânico *The Economist* publicou um mapa que retratava os muros fronteiriços ao redor globo (construídos e planejados), no qual toda a faixa de fronteira aparecia com pontos já cercados e outros planejados. Assim, o jornal britânico baseado na classificação da pesquisadora Élisabeth Vallet (2014), considerou o Projeto SISFRON como de construção de um muro.

[56] O Sisfron também pretende impulsionar o desenvolvimento da indústria nacional em busca da autonomia em tecnologia de defesa. Prevê-se que o Sistema representará significativa janela de oportunidades para as empresas nacionais, tendo em vista, dentre outros aspectos, o montante considerável de investimentos estimados, o prolongado ciclo de vida previsto para o Sistema e a diversidade e o caráter dual dos produtos e serviços necessários para sua implantação e operação. O Sisfron deverá, ainda, estimular a geração de empregos na indústria nacional, em especial, na indústria de Defesa, havendo uma expectativa de mais de doze mil empregos anuais (TCU, 2016).

[57] O Programa de Desenvolvimento de Submarinos é baseado em um acordo de transferência de tecnologia entre Brasil e França, em 2008, o programa viabilizará a produção de quatro submarinos convencionais, que se somarão à frota de cinco submarinos já existentes.

[58] O Programa FX-2 é um programa de reequipamento e modernização da frota de aeronaves supersônicas da Força Aérea Brasileira.

**Figura 8 - Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras**




Fonte: Brasil (2012).

O projeto está sendo desenvolvido pelo Escritório de Projetos do Exército Brasileiro (EPEx)[59], e gerenciado pelo Centro de Monitoramento de Fronteiras (CMF), sob responsabilidade do Comando Militar do Oeste, onde se localiza o projeto piloto do Sistema em Dourados, operado na 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada de Dourados e abrange cerca de 650 quilômetros de fronteiras no estado, que são monitorados por radares fixos

[59] O Escritório de Projetos do Exército (EPEx) gerencia os projetos de aquisição, de modernização e de desenvolvimento de sistemas e de materiais de emprego militar definidos pelo EME; supervisiona as atividades de desenvolvimento e de coordenação industrial afetas aos projetos; coordena e supervisiona as atividades de fomento industrial, de homologação e de compensação comercial, industrial e tecnológica decorrentes dos projetos; e gerencia os processos afetos aos Projetos Estratégicos do Exército (PEE) (TCU, 2016).

e móveis, sensores óticos, óculos de visão noturna, câmeras de longo alcance, entre outros materiais empregados.

A escolha da instalação do projeto piloto no Mato Grosso se deve ao fato de que a Amazônia já estaria coberta pelo SIVAM e a região sul conta com uma estrutura de segurança e telecomunicações, e o Centro-Oeste seria uma região com menos controle e onde cresce a atuação do crime transnacional.

O projeto SISFRON integra uma série de amplos projetos do Exército Brasileiro que visam sua modernização efetiva no horizonte até 2030. Tais projetos abrangem o Programa Amazônia Protegida (PAP)[60], o Sentinela da Pátria[61] e o COBRA (Combatente Brasileiro)[62]. De acordo com os militares, o SISFRON vai auxiliar na luta contra os ilícitos e apoiar outros programas já existentes, como por exemplo, o Programa Calha Norte e o SIPAM (DHENIN, 2013). Dessa maneira, o projeto foi pensado e exposto como no Livro Branco de Defesa Nacional (2012, p. 72):

> Com a perspectiva de interligar o SISFRON aos sistemas congêneres das demais Forças, do Ministério da Defesa e de outros órgãos federais, evoluindo para um sistema integrado de monitoramento, o Sistema contribuirá para

[60] O Programa Amazônia Protegida está inserido no Plano de Articulação do Exército Brasileiro na Amazônia e na Estratégia Nacional de Defesa. Contempla ações que visam fortalecer a presença militar na Região por meio de um estratégico posicionamento de tropas articuladas na fronteira e em profundidade. Prevê ainda a dotação de equipamentos de avançada tecnologia para a interligação e aumento da mobilidade da tropa compatível com a dimensão da Amazônia e da sua importância estratégica para as gerações futuras (Comando Militar da Amazônia, 2013, p. 4).

[61] O Programa Estratégico do Exército Sentinela da Pátria é um conjunto de subprogramas, projetos e ações complementares, destinado à implantação, reorganização, adequação e aperfeiçoamento da estrutura das Organizações Militares (OM) da Força Terrestre, em todas as áreas estratégicas do Território Nacional (ESCRITÓRIO DE PROJETOS DO EXÉRCITO BRASILEIRO, 2016).

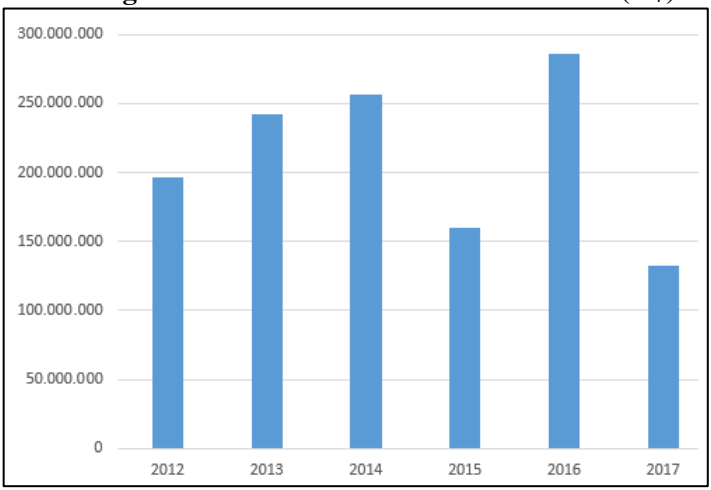
[62] O Projeto Cobra consiste em um projeto de modernização do Exército Brasileiro que visa dotar a tropa com as últimas tecnologias aplicáveis ao desempenho individual do soldado.

> iniciativas unificadas de cunho socioeconômico que propiciem o desenvolvimento sustentável das regiões fronteiriças.

Dessa maneira, ainda de acordo com Exército Brasileiro, o SISFRON permitirá o monitoramento, controle e atuação nas fronteiras terrestres, contribuindo para a inviolabilidade do território nacional, para redução dos problemas advindos da região fronteiriça e para fortalecer a interoperabilidade, as operações interagência e a cooperação regional.

O Projeto Básico previa que o valor estimado em 12 bilhões de reais, seria distribuído entre os três subprojetos que compõem o Sistema, sendo R$ 5,930 bilhões (49,46%) para o Subprojeto de Sensoriamento e Apoio à Decisão, R$ 3,002 bilhões (25,02%) para o Subprojeto de Obras de Infraestrutura, e R$ 3,060 bilhões (25,52%) para o Subprojeto de Apoio à Atuação (TCU, 2016). Entretanto, como o projeto é de grande magnitude e de um custo elevado, a crise orçamentária impactou significativamente o projeto, como pode ser visto no gráfico11.

**Gráfico 11 – Dotações orçamentárias Sistema de Integrado de Monitoramento de Fronteiras (R$)**




Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (2017).

Conforme, o gráfico 11 se nota que de 2016 para 2017, o investimento do governo Michel Temer no SISFRON despencou de R$ 285,7 milhões para R$ 132,4 milhões, uma redução de 54% nas dotações orçamentárias (PRAZERES; RAMALHOSO, 2018). Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (2016) mostrou que os valores empenhados nos exercícios de 2012 a 2015 (até 14/8/2015) representam apenas 37% do total de recursos previstos no Cronograma Físico Financeiro atualizado do SISFRON para o período, o que mostra a instabilidade no repasse de recursos para o projeto, ameaçando assim sua viabilidade.

O projeto-piloto em Dourados é uma fase de testes e diagnósticos, tendo como finalidade, avaliar, reajustar e refinar as definições preliminares do Sistema, possibilitando sua implementação de forma mais efetiva e adequada nas demais regiões do país, tendo em vista, o ineditismo, a complexidade, a reduzida experiência de gestão de projetos de grande vulto, a necessidade de integração entre sistemas e a longa duração de implantação. Estimava-se que o projeto-piloto, iniciado em 2013, seria concluído em 2018 (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015, peça 59, p.115; TCU, 2016). Contudo, tendo em vista os cortes orçamentários, o projeto dará início a sua expansão para o Paraná e Pantanal sem ter concluído o projeto piloto.

O projeto-piloto tem um papel crítico no sentido de aperfeiçoamento das práticas de gestão do SISFRON, e como recomenda o Tribunal de Contas da União (2016), o avanço para as fases seguintes deveria ser precedido de avaliação que validasse a solução planejada, tanto em seus aspectos técnicos, econômicos e doutrinários, de modo a minimizar prejuízos ao Erário, com a eventual constatação de que ela não atende aos objetivos almejados e/ou é inviável técnica e economicamente. Não obstante, a crise orçamentária inviabilizou em décadas o Projeto, como mostra um trecho de entrevista concedida pelo Comandante do Exército Brasileiro ao jornal Estadão, publicada na edição eletrônica de 2/11/2015, citada pelo TCU (2016):

> Em que o Comandante aborda, entre outros assuntos, os impactos da crise política, ética e econômica que vivenciamos, ele atesta que o Sisfron está ameaçado. Inicialmente previsto para ser concluído em 10 anos (2022), teve seu término adiado para 2035 por conta do ritmo orçamentário estabelecido desde sua criação. Com a crise, estima-se que só ficará pronto em 2065, quando as tecnologias estarão defasadas.

O caso do SISFRON evidencia como no Brasil, projetos considerados estratégicos são vulneráveis às flutuações orçamentárias e mudanças de ênfase de governos. Nesse sentido, é importante, notar que o Projeto SISFRON foi concebido durante o governo Lula em um momento de crescimento econômico e de grande otimismo em relação a inserção econômica do país. Contudo, projetos militares que demandam um tempo grande de desenvolvimento deveriam contar com mecanismos que minimizassem os impactos das restrições orçamentárias, uma vez que demandam um planejamento de longo prazo. Dessa maneira, podemos inferir que a execução do SISFRON foi fortemente afetada pela crise política e econômica que se agrava no segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff (2014-2016). Além disso, o novo momento político com a vinda ao poder de Michel Temer e uma ênfase maior nos cortes orçamentários restringiu ainda mais os recursos destinados ao SISFRON, assim a conclusão do projeto foi atrasada em décadas, colocando em risco sua conclusão e efetividade.

Entretanto, além das indagações sobre a viabilidade de longo prazo dos programas, estabelecendo estes como uma política de Estado e não de governo, temos que indagar se tal projeto é de fato adequado como resposta ao problema que se propõe ou simplesmente atende ao interesse egoístico de burocracias e de ganhos simbólicos da classe política.

Nesse sentido, respostas, por meio da "militarização da fronteira" são no mínimo incompletas, uma vez que o combate ao crime organizado transnacional demanda uma abordagem multidimensional, para a qual as Forças Armadas não são as mais adequadas. Porém, as Forças Armadas

transmitem a sensação de segurança as populações, recuperando os níveis de aceitação da classe política. Nesse sentido, para Saint-Pierre (2011), ante as debilidades institucionais de alguns países do continente, a desconfiança no sistema policial e, em alguns casos, também no judiciário, somados ao horizonte histórico temporal limitado, em geral quatro anos, que preocupa a classe política (até o próximo processo eleitoral), muitas vezes as respostas institucionalmente adequadas se tornam politicamente ineficientes, e a resposta militar demasiadamente atrativa. Com efeito as novas ameaças, nem requerem, nem admitem uma guerra como resposta, normalmente exigem uma boa situação econômica e consistência institucional por parte do Estado e, sobretudo tempo.

Por outro lado, ainda que comprovadamente ineficazes com relação à solução reclamada pelos novos desafios, as Forças Armadas, por sua capacidade de mobilização, de manobra e amplitude logística, permitem respostas quase imediatas e espetaculares. Colocadas na rua, elas provocam uma "sensação de segurança" ao cidadão que permite recuperar os "bons níveis de aceitação popular" que interessa aos políticos e ao governo, embora em nada mude os índices de violência ou a repressão ao crime organizado (SAINT-PIERRE, 2011).

Assim, podemos observar que a militarização da fronteira pode ser uma saída tentadora politicamente, mas não necessariamente a mais eficiente. Para Raza (2014), a presença contemporânea de mais atores na zona fronteiriça que incluem desde o governo dos estados, comunidades locais até grupos transnacionais, cria um ambiente diferente que demanda uma abordagem não mais simplesmente baseada na ação militar.

Todavia, o incremento da vigilância, por meio da reestruturação dos projetos militares não foi capaz de sanar as lacunas da gestão securitária das fronteiras. Assim como observado no capítulo anterior, entidades de classe ligadas a segurança das fronteiras mantiveram o discurso das fronteiras abertas, como o documentário "Fronteiras Abertas" do Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal, advogando a necessidade de maiores investimentos no órgão para o cumprimento de suas funções. Neste mesmo período, a Policia Federal também produziu materiais evidenciando a porosidade das fronteiras. Com efeito, tais materiais repercutiram na opinião pública, bem como a

mídia também produziu materiais que corroboravam os argumentos dessas instituições.

Dessa forma, as instituições civis também passaram a pressionar a Presidência da República por maiores investimentos nestes órgãos para o incremento do controle e vigilância da fronteira. Assim, somada as pressões políticas em torno do tema fronteira durante a campanha eleitoral de 2010, criou-se a demanda por uma ação mais assertiva por parte da Presidência da República no sentido de demonstrar que o Estado estava agindo na garantia do controle de seu território. Nesse sentido, foi proposto o Plano Estratégico de Fronteiras, o qual analisaremos na próxima seção.

## 2.3 A consolidação do processo de securitização das fronteiras brasileiras: o Plano Estratégico de Fronteiras

Como visto, a agenda de segurança fronteiriça foi avançando ao longo da primeira década dos anos 2000, com as crescentes iniciativas no sentido de aumentar o controle e vigilância da fronteira. Contudo, a questão do dito "abandono das fronteiras" continuou a pautar o debate político acerca da fronteira. Dessa maneira, a consecução de políticas específicas para a faixa tornou-se um imperativo.

Nesse sentido, o lançamento do Plano Estratégico de Fronteira (PEF) pode ser considerado como a consolidação do processo de securitização das fronteiras brasileiras, pois ainda que houvessem ações de ampliação da atuação das Forças Armadas na faixa de fronteira, com a reestruturação de projetos inicialmente focados na garantia da soberania nacional, como o Programa Calha Norte e o SIVAM e a dotação de poder de polícia para as FFAA na faixa de fronteira, não haviam políticas especificas no âmbito da segurança e defesa voltadas para a fronteira. Ademais, essas iniciativas são mais focadas na região amazônica, deste modo não haviam iniciativas de grande envergadura na Região Sul, e há que se considerar que a região de Foz do Iguaçu passa a chamar atenção do ponto de vista da segurança, por conta do grande volume de

contrabando que atravessa a região e tema que tem se tornado cada vez mais presente no debate sobre a fronteira, considerando as grandes perdas em arrecadação provocada pelo contrabando. Conforme, estimativas do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras, o Brasil perde por ano cerca 100 bilhões de reais em arrecadação em função do contrabando (SANTOS, 2015)[63].

Assim, o PEF foi a primeira política formulada especificamente para a fronteira no âmbito da segurança e defesa, elevando as políticas para região a um novo patamar. Nesse sentido, argumentamos que o PEF é a consolidação da securitização das fronteiras brasileiras.

Com efeito, uma vez que os investimentos e ações na faixa de fronteira foram se tornando maiores e mais frequentes, com a atuação de diferentes órgãos, bem como o desdobramento de operações conjuntas e a atuação cada vez mais preponderante do Exército Brasileiro em Operações de Intensificação da Presença na Faixa de Fronteira, no intuito de suprir lacunas na vigilância das fronteiras, diretivas que ordenassem essas ações tornaram-se necessárias, pois lacunas e sobreposições na gestão securitária das fronteiras tornaram-se evidentes.

Nesse sentido, ante as lacunas da gestão securitária das fronteiras, as pressões por parte das instituições envolvidas para o aumento dos investimentos – Policia Federal, Receita Federal e as Forças Armadas – e o debate político em torno da necessidade de ações mais efetivas do governo federal para o aumento do controle fronteiriço. Durante a campanha eleitoral de 2010, os principais candidatos Dilma Rousseff e José Serra, travaram debates acalorados sobre a ausência de estratégias sistêmicas para o enfrentamento da entrada de ilícitos pelas regiões de fronteira, que segundo esses, enfraqueciam a capacidade de enfrentamento da epidemia de violência nos grandes centros urbanos (NEVES, 2016).

[63] Aqui é importante fazer uma ressalva que as estimativas acerca das perdas em arrecadação do Brasil com o contrabando diferem de maneira significativa de um instituto de pesquisa para o outro. Assim, nota-se que as perdas são grandes, mas não temos como auferir o número de maneira exata. Portanto, o número exposto acima tem como finalidade mostrar a magnitude e não a cifra exata.

Não coincidentemente, o livro *Fronteiras Abertas* do Sindireceita e a série *Fronteiras*, do Jornal Nacional foram produzidas no primeiro semestre de 2011 (ALBUQUERQUE, 2014), aumentando a pressão em torno do governo federal para o controle mais estrito da fronteira. Nesse sentido, a autoridade política se via diante da necessidade política de mostrar que estava trabalhando para sanar tais debilidades, explicitadas fortemente pela opinião pública. Dessa maneira, o aumento da vigilância das fronteiras entrou de forma substantiva na pauta política da Presidência da República, como se pode ver abaixo no primeiro pronunciamento da presidente Dilma Rousseff ao Congresso em 2011:

> O governo fará um trabalho permanente para garantir a presença do Estado em todas as regiões mais sensíveis à ação da criminalidade e das drogas (...). Buscaremos uma maior capacitação no controle das fronteiras, como o uso de modernas tecnologias e treinamento profissional permanente.

O pronunciamento acima mostra o compromisso da chefia de governo em ações mais assertivas para a faixa de fronteira. Dessa maneira, havia a necessidade que o Estado, mostrasse sua potência em controlar o território, tendo em vista o questionamento de sua capacidade de controle do território. Nesse contexto, começam os trabalhos de formulação do Plano Estratégico de Fronteiras, tendo como principal objetivo a repressão aos delitos transfronteiriços[64].

[64] A leitura de legislações e documentos sobre a questão da segurança nas fronteiras aponta para o uso recorrente de termos como "delitos transfronteiriços" (Lei Complementar 117, 2004) "crimes transfronteiriços", "ilícitos característicos da região de fronteira" (Portaria n. 12, 2012), "crimes transnacionais fronteiriços" (END, 2008). Mas quais são esses crimes fronteiriços ou transfronteiriços? A apresentação da ENAFRON à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara Federal (CREDN) apresenta sete vulnerabilidades típicas da região de fronteira: 1) tráfico ilícito de entorpecentes; 2) tráfico internacional de armas de fogo, munições e explosivos; 3) contrabando, pirataria e descaminho; 4) evasão de divisas; 5) exportação ilegal de veículos; 6) imigração ilegal de estrangeiros pela

Portanto, o PEF vem no sentido de demonstrar a ação do Estado em toda a faixa de fronteira, uma vez que com exceção do SISFRON, em fase de desenvolvimento, os demais planos que fazem parte a gestão securitária das fronteiras das Forças Armadas restringem-se a região amazônica, assim como não atendem a intrincada cadeia de casualidade dos problemas de segurança fronteiriços.

Nesse sentido, o aumento exponencial das partes inter-relacionadas na estrutura de causalidade dos problemas de segurança contemporâneos demanda o aumento dos atores envolvidos no processo decisório. Assim, o processo decisório entorno das ações envolvidas no incremento do controle fronteiriço deixa de ser focado na Presidência da República e no Ministério da Defesa para passar a abranger o Ministério da Justiça e o Ministério da Fazenda, instituições que já desempenhavam um papel importante na gestão securitária das fronteiras, haja vista que constitucionalmente já lhes era de atribuição. Dentro dessa lógica, o processo decisório de consecução do Plano Estratégico de Fronteiras teve como principais atores, o Ministério da Defesa, Ministério da Justiça, Ministério da Fazenda e a Presidência da República.

Os pronunciamentos em relação aos trabalhos de consecução do PEF evidenciam que o plano foi pensado em resposta aos problemas de segurança pública nos grandes centros, como explicitado na fala do então Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo (2011), "é impossível combater o crime organizado sem atuação na fronteira". Assim, pode-se perceber que a fronteira passa a ser entendida por um viés da segurança pública que responde às populações das grandes cidades e não a situação da fronteira em si.

Entretanto, tal enquadramento se constitui dentro de um *continnum securitário*, como argumentado por Didier Bigo. Nesta acepção, questões de cunho interno passam a fazer parte do dia-a-dia das Forças Armadas, da mesma maneira que o internacional passa a compor as preocupações das forças policiais, o que amplia consideravelmente o número de atores envolvidos no processo decisório das ações voltadas

fronteira seca do Brasil e tráfico de pessoas e 7) crimes ambientais e desmatamento ilegal nos estados amazônicos fronteiriços do Brasil.

para a fronteira. Nesse sentido, nota-se que no processo de consecução do Plano Estratégico de Fronteiras houve o aumento dos atores envolvidos, deixando de ser concentrado na Presidência da República e no Ministério da Defesa.

Sem embargo, o Plano Estratégico de Fronteiras se constitui dentro deste *continnum securitário*, no entrecruzamento de questões de segurança pública e defesa. Dessa maneira, tanto o Ministério da Justiça quanto o Ministério da Defesa atuaram como *veto players* dentro do processo decisório, junto com a Presidência da República. Portanto, o plano se constitui com um caráter interministerial, sob a coordenação dos Ministros da Justiça, Defesa e Fazenda e nos estados pelos respectivos governadores e secretários de segurança pública, há época de lançamento do plano, o então Vice-Presidente Michel Temer, atual Presidente da República, era o coordenador político do PEF. O governo federal lançou o Plano Estratégico de Fronteira em 2011, tendo como diretrizes:

> Art. 2º O Plano Estratégico de Fronteiras terá como diretrizes:
>
> I – a atuação integrada dos órgãos de segurança pública, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e das Forças Armadas; e
>
> II – a integração com os países vizinhos.
>
> Art. 3º O Plano Estratégico de Fronteiras terá como objetivos:
>
> I – a integração das ações de segurança pública, de controle aduaneiro e das Forças Armadas da União com a ação dos Estados e Municípios situados na faixa de fronteira;
>
> II – a execução de ações conjuntas entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas;
>
> III – a troca de informações entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas;

> IV – a realização de parcerias com países vizinhos para atuação nas ações previstas no art. 1º; e
>
> V – a ampliação do quadro de pessoal e da estrutura destinada à prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos na faixa de fronteira.
>
> Art. 4º O Plano Estratégico de Fronteiras será efetivado mediante a realização, entre outras, das seguintes medidas:
>
> I – ações de integração federativa entre a União e os estados e municípios situados na faixa de fronteira;
>
> II – implementação de projetos estruturantes para o fortalecimento da presença estatal na região de fronteira; e
>
> III – ações de cooperação internacional com países vizinhos.
>
> Art. 5º As ações do Plano Estratégico de Fronteiras serão implementadas por meio de
>
> I – Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira – GGIF; e
>
> II – Centro de Operações Conjuntas – COC.

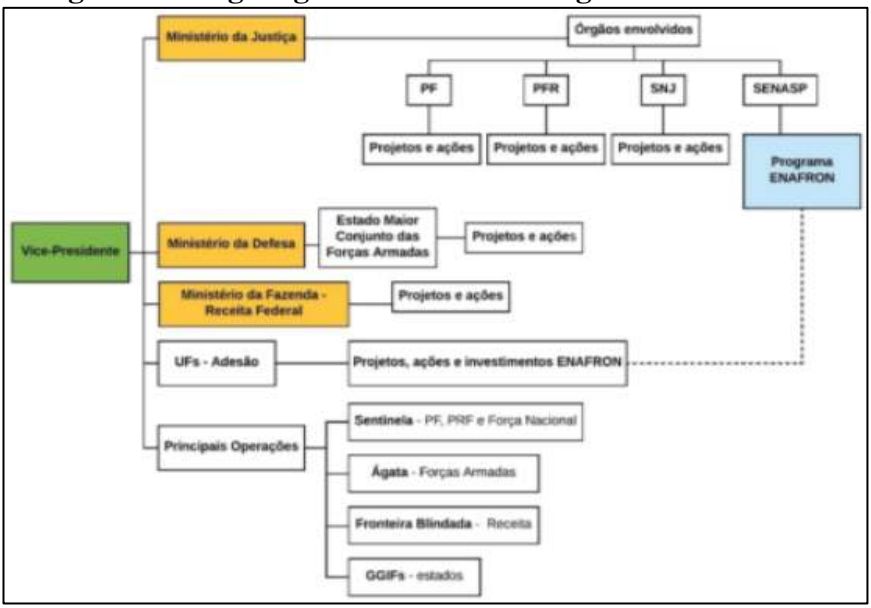
Assim, a estruturação do Plano Estratégico de Fronteiras reflete algumas mudanças institucionais que já vinham ocorrendo ao longo dos anos 2000, como o maior envolvimento das Forças Armadas na gestão securitária das fronteiras. Nesse sentido, o Ministério da Defesa funciona como um balizador dos interesses organizacionais das Forças e as linhas políticas determinadas pela Presidência. Assim, ainda que houvesse resistências por parte de alguns setores das Forças para a atuação em contextos de segurança pública, tal destinação tornou-se parte da missão destas. Não obstante, ao observarmos que as operações na faixa de fronteira são organizadas nos escalões mais altos da estrutura do Ministério da Defesa, o Estado Maior Conjunto das Forças Armadas, podemos observar a ênfase dada a fronteira, dentro da estrutura do órgão.

Considerando os objetivos e diretrizes do Plano Estratégico de Fronteiras expostos acima nota-se o caráter interministerial e multiescalar deste, perpassando todos os níveis de governo em sua execução. Ademais, o PEF estabelecia um papel de protagonismo da Presidência da República. Contudo, a coordenação atribuída à Presidência da República era retórica, pois o Vice-Presidente não exercia esse papel. Em termos formais o Plano Estratégico de Fronteiras foi estruturado conforme organograma disposta na figura 9.

Como se pode ver na estrutura organizacional do PEF (figura 9), as ações do Ministério da Justiça estavam concentradas na Secretária Nacional de Segurança Pública. De acordo com Neves *et al.* (2016), o caminho buscado pela SENASP, órgão criado em 1997, é de aproximação entre segurança interna e externa, na interlocução entre o Ministério da Justiça e Ministério da Defesa, e ampliação do conceito de segurança. Além dos projetos e ações da SENASP, outros órgãos do Ministério da Justiça também foram envolvidos, sendo estes, a Secretaria Nacional da Justiça (SNJ), o Departamento de Polícia Federal (DPF) e o Departamento Polícia Rodoviária Federal (DPRF).

Para estruturar as ações do Plano Estratégico de Fronteiras no âmbito da SENASP foi desenvolvida a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), de modo que as iniciativas desenvolvidas pela Secretaria foram constituídas no escopo da ENAFRON (NEVES *et al.*, 2016). O Programa ENAFRON tem como objetivo intensificar o controle e a fiscalização nas fronteiras, de forma a fortalecer a prevenção, o controle e a repressão dos delitos transfronteiriços e outros delitos praticados na faixa de fronteira, em parceria com estados e municípios, e se organizou a partir da implementação de inúmeros projetos estruturantes que tem como beneficiários diretos, a população residente na fronteira e os profissionais de segurança pública dos estados (NEVES *et al*., 2016). Dessa forma, a ENAFRON buscou integrar os estados federados às ações na fronteira, bem como aumentar os investimentos em segurança pública nos estados, por meio da compra de equipamentos. Assim, a ENAFRON foi concebida para ser implementada simultaneamente ao Plano Estratégico de Fronteiras, envolvendo as polícias estaduais.

**Figura 9 – Organograma Plano Estratégico de Fronteiras**




Fonte: Elaboração própria. Baseada em Neves *et al.* (2016).

Do ponto de vista operacional, dentro do escopo do Plano Estratégico de Fronteira foram lançadas três operações, a Ágata, Sentinela e Fronteira Blindada, com características e perfis operacionais distintos. A Operação Sentinela vem sendo realizada pelo Ministério da Justiça desde 2010, em caráter permanente, tendo o foco em ações de inteligência. Tal operação é coordenada pelo Ministério da Justiça e reúne a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Força Nacional de Segurança, apoiada pelas Forças Armadas e outros órgãos. Contudo, pode-se ponderar que o conteúdo desta operação se baseia em atividades que já eram desenvolvidas rotineiramente pela Polícia Federal.

No que tange a Operação Ágata, no âmbito do PEF, esta foi pensada com um caráter mais ofensivo, delimitado espacialmente e de ação imediata no combate aos ilícitos. Em termos operacionais a coordenação cabe ao Ministério da Defesa e ao Comando do Estado-Maior

Conjunto das Forças Armadas. A execução é de responsabilidade da Marinha, do Exército e da Força Aérea Brasileira, com apoio de agências estatais (FORÇA AÉREA BRASILEIRA, 2013). Já a Operação Fronteira Blindada é de coordenação da Receita Federal, tendo como atribuição a repressão ao contrabando nas regiões de fronteira.

Para Silva (2013), a Operação Ágata seria demonstração da securitização da fronteira, orientada pela questão do narcotráfico. Nesse sentido, podemos também argumentar que a concepção inicial da Operação era de um momento de demonstração da capacidade estatal em controlar a circulação de ilícitos na fronteira, assim uma das críticas à Operação Ágata era que esta tinha forte viés performático, ou seja, como a Operação era amplamente anunciada nos meios de comunicação, sua efetividade se limitava às primeiras horas de desdobramento, assim o restante da Operação tinha um perfil mais de demonstrar à opinião pública a ação do Estado na faixa de fronteira do que o combate aos ilícitos transnacionais.

Com efeito, como a Operação Ágata é desdobrada na interação interagência[65], esta tem entre seus objetivos: promover a integração de esforços entre o Ministério da Justiça e o Ministério da Defesa, na região da faixa de fronteira, incluindo a participação de outros órgãos federais, estaduais, municipais e não governamentais; assegurar a legitimidade das ações empreendidas pelo Brasil nos âmbitos nacional e internacional; fortalecer a presença estatal na região de fronteira; e promover a integração com os países vizinhos para o fortalecimento das ações de prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços (SILVA GRAÇA, 2015).

Tendo em vista que o Plano Estratégico de Fronteiras estimulou as dinâmicas interagência no desdobramento de sua maior operação. A cada edição da Operação Ágata crescia o número de atores envolvidos,

[65] A literatura compreende as operações interagências como estratégias conjunta por meio das quais diversas instâncias com escopo de ação diferente propõem procedimentos compartilhados para solucionar problemas de arenas hibridas (SOUZA; GARCIA, 2014). Bardach (1998) define a colaboração interagências como a atividade integrada de duas ou mais agências com a finalidade de incrementar seus valores públicos, por meio do trabalho conjunto em vez de atividades isoladas de cada uma delas.

como evidenciado pelo então Vice-Presidente Michel Temer, no final de 2012:

> Na primeira operação, apenas o Ministério da Defesa – com Marinha, Exército e Aeronáutica – e o Ministério da Justiça – com Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), FNSP, PF, PRF e Fundação Nacional do Índio (FUNAI) – participavam da Operação Ágata. Já a sexta edição da ÁGATA, deflagrada em outubro de 2012, teve a participação de mais nove ministérios[66] [...]. Também participaram as agências Brasileira de Inteligência (ABIN), Nacional de Aviação Civil (ANAC) e Nacional das Águas (ANA), além das secretarias da Receita Federal (SRF) e de Assuntos Estratégicos (SAE), dentre outros (ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO, 2012).

Nesse sentido, há de que se considerar que o Ministério da Justiça e o da Fazenda não contam com regulamentação para a atuação em conjunto com outros ministérios, enquanto que o Ministério da Defesa, em equivoco, segundo o Tribunal de Contas da União (2014), se orienta pelo próprio Decreto n° 7.496/2011, que institui o PEF, no Plano Estratégico de Emprego Conjunto das Forças Armadas (PEECFA) /2º revisão e nas Instruções e diretrizes da Operação Ágata.

Para a operacionalização da Operação Ágata são criados centros de coordenação de operações nos Comandos do Exército envolvidos em cada edição, os quais contam com representantes de várias agências

[66] Os ministérios envolvidos foram: Relações Exteriores (MRE); da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); da Fazenda (MF); da Saúde (MS); do Meio Ambiente (MMA) – com Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); da Integração Nacional (MIN); de Minas de Energia (MME); do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/Próxima).

participantes da operação, constituindo Estados Maiores Conjuntos de cada área de operação.

Dessa maneira, nota-se que mesmo na ausência de uma regulação da atuação conjunta entre os Ministérios, o Plano Estratégico de Fronteira produziu transformações institucionais ao aprofundar as dinâmicas interagência na gestão securitária da fronteira, gerando mesmo que com resistências mudanças na organização das instituições envolvidas. Um ponto importante nesse sentido a ser ressaltado foi que o PEF oficializou o envolvimento do Ministério da Defesa na interdição de delitos na fronteira, uma vez que os planos militares citados alhures tangenciavam a questão, mas não a endereçavam diretamente como colocado pelo PEF.

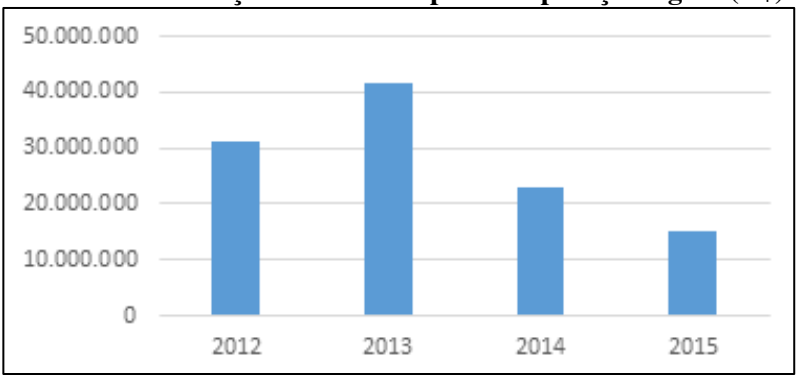
Nesse sentido, podemos inferir que o Ministério da Defesa se tornou um dos protagonistas da gestão securitária das fronteiras, com o Plano Estratégico de Fronteiras, os planos expostos na seção anterior, bem como o poder de polícia na faixa de fronteira. Dentro desta lógica, a pauta da fronteira tem se tornado uma das questões prioritárias na agenda de defesa, em outras palavras, há uma espécie de fronteirzação da agenda de defesa.

Ademais, ainda que de forma imperfeita o Plano Estratégico de Fronteiras, principalmente por meio da Operação Ágata, é um marco para se pensar a articulação, cooperação nas ações na fronteira, pois estas já ocorriam muitas vezes de forma espontânea na fronteira, ocasionadas pelos recursos escassos e a interdependência dos problemas, o que levava os atores na escala local cooperar, sem que houvesse chancela ou diretivas do governo federal, baseadas estritamente na necessidade. Portanto, a Operação Ágata incentivou o aprofundamento destas dinâmicas, bem como possibilitou maiores recursos para o desdobramento de operações interagência, como se pode ver no gráfico 12, acerca dos recursos alocados para a Operação Ágata.

A diminuição dos recursos a partir de 2014 reflete a crise orçamentária que impactou fortemente todas as ações voltadas para a fronteira, assim como a partir da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União, o PEF começa a ser questionado em sua efetividade, por não conseguir vencer as barreiras dos modos de ação das instituições,

deste modo não conseguindo chegar a níveis satisfatórios de cooperação interagência, como se propôs a fazer.

**Gráfico 12 - Dotação de recursos para a Operação Ágata (R$)**




Fonte: Elaboração própria. Baseada em Estado Maior das Forças Armadas Conjuntas (2016).

Não obstante, infere-se que a ausência de regulação da atuação conjunta é fruto do processo de formulação do PEF. Como vimos ao longo da trajetória da consecução de políticas para as fronteiras, as instituições envolvidas buscaram o estabelecimento de seus interesses organizacionais, sem uma cultura interinstitucional forte. Dessa maneira, as políticas para a fronteira ao terem um caráter muito endógeno de formulação, sem uma ampla discussão política que envolvesse também o Congresso, acabam refletindo os interesses particulares das burocracias sem gerar mecanismos ou canais de decisão conjuntos, como poderemos ver na próxima seção ao analisarmos as contradições da gestão securitária das fronteiras brasileiras, como também do Plano Estratégico de Fronteiras.

## 2.4 Contradições na gestão securitária das fronteiras

Como se pode ver neste capítulo a gestão securitária da fronteira é um universo complexo, no qual há uma ampla gama de instituições

envolvidas que contam com diretrizes particulares e múltiplas atribuições em diversas linhas de ação, as quais com o estabelecimento de um *contunnum securitário* precisam atuar conjuntamente de forma conjunta e coesa, com infraestrutura adequada, controles apropriados e propósitos complementares, para que as ações na fronteira sejam produtivas, sem lacunas ou esforços contraproducentes, de maneira que objetivos comuns sejam alcançados (TCU, 2015).

Contudo, observamos que as políticas para a fronteira não contam com um arcabouço normativo que estabeleça uma situação ideal futura, objetivos de médio e longo prazo, assim como diretrizes para a atuação dos órgãos estatais neste espaço de forma individual e/ou conjunta. Não obstante, podemos inferir que tal lacuna é fruto do fato que as iniciativas para a fronteira são decorrentes de processos de formulação endógenos as instituições atuantes neste espaço. Assim sem um debate político mais amplo, os interesses egoístas destas tendem a prevalecer, bem como as disputas interinstitucionais, portanto não são gerados mecanismos mais amplos que ordenariam a governança da gestão da fronteira.

Dessa maneira, argumentamos que o Plano Estratégico de Fronteiras ao ter um processo decisório altamente descentralizado não foi capaz de criar uma articulação interinstitucional, e a coordenação política da Vice-Presidência da República não se efetivou, não sendo capaz de subordinar os interesses egoístas das instituições envolvidas em um projeto mais amplo e criar uma coordenação centralizada que balizasse as disputas interinstitucionais. De acordo com a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (2015), "mais da metade dos órgãos entrevistados (52,9%) desconhece qual seja a função desempenhada no PEF pelo Vice-Presidente e 35,3% afirmam que este exerce coordenação apenas no plano político, fato este confirmado no âmbito da Vice-Presidência".

O relatório do Tribunal de Contas da União (2015) também evidenciou que não há atribuições claras na coordenação conjunta do Plano Estratégico de Fronteiras por parte dos Ministérios. Nesse sentido, as pastas da Defesa e da Fazenda argumentam que a coordenação é individual, em função da atuação de cada uma das instituições. Por outro lado, o Ministério da Justiça sustenta que esta se dá de forma conjunta e

igualitária entre os Ministérios. Já os órgãos operacionais – Secretaria da Receita Federal do Brasil, Departamento de Polícia Federal e Departamento de Polícia Rodoviária Federal –, bem como a Secretária Nacional de Segurança Pública e as Secretarias de Segurança Pública dos estados tem essa percepção ainda mais confusa, não havendo consenso em relação as atribuições de coordenação plano

Dentro desta lógica, é importante pontuar que na consecução do Plano Estratégico de Fronteira não houve a participação do Ministério da Integração Nacional, onde avanços importantes na institucionalidade da fronteira haviam sido alcançados no sentido de criar um foro interinstitucional para a discussão dos problemas fronteiriços, com o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)[67], tendo em vista que uma de suas vertentes era o fortalecimento institucional na faixa de fronteira.

Nesta acepção, no âmbito da PDFF foi criada a Comissão Permanente para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (CDIF) instituída pelo Decreto de 8 de setembro de 2010, sob a gestão da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, com a finalidade de propor medidas e coordenar ações que visem ao desenvolvimento de iniciativas necessárias à atuação do governo federal (NEVES, 2016). Portanto, podemos inferir que a CDIF é um avanço na agenda de fortalecimento institucional colocada pelo PDFF. Com efeito, a Comissão é integrada por várias instituições:

[67] Em 2007, por meio do Decreto nº 6047, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi instituída, sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional, tendo como objetivo reduzir as desigualdades regionais e ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões no País. Com vistas a atender melhor a especificidade de algumas áreas a Secretaria de Planejamento Regional implementou três programas subsidiários à PNDR: o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso), o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (Conviver) e o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2009).

> É composta por dezoito ministérios ligados as ações de desenvolvimento regional e integração internacional, além da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, os quais reúnem em conjunto, as competências necessárias para a materialização de planos e objetivos para as políticas federais voltadas para a região de fronteira (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃOS, 2015).

A CDIF foi criada no intuito de tentar oferecer soluções aos problemas gerados, sobretudo pela fragmentação e desarticulação das políticas públicas que são aplicadas na região de fronteira. Contudo, sua efetividade tem sido baixa. De acordo com o Tribunal de Contas da União (2014) até a data do relatório realizado pela instituição sobre as ações na faixa de fronteira, tinham havido pouquíssimas reuniões desde a criação da CDIF, cujas ações se reservam às discussões no campo das ideias, com considerável desinteresse e até certo desconhecimento por parte de vários entrevistados pelo TCU, notadamente aqueles que atuam na área de segurança.

Destarte, observa-se que a integração entre políticas de desenvolvimento e segurança para a faixa de fronteira é baixa, o que evidencia que não existe uma concepção mais abrangente entre as autoridades que conjugue a interdependência entre questões de desenvolvimento e segurança. Nesse sentido, é corrente entre a classe política e órgãos de segurança e defesa que a melhoria da segurança fronteiriça se dá por meio do incremento do controle, mostrando uma visão muito restrita destes em relação à segurança, ainda baseada em uma concepção de fronteira westfaliana e militarista.

Portanto, as ações voltadas para o desenvolvimento e integração da faixa de fronteira ocupam posição secundária nas prioridades do governo em relação as ações de segurança. Isto fica evidente através das dotações de recursos para a faixa de fronteira, havendo uma fatia considerável concentrada na área de segurança, em detrimento às ações

voltadas para o desenvolvimento e integração regional, o que restringe o número de atores envolvidos na rede de políticas que efetivamente se interessam por essas regiões (TCU, 2015).

Além disso, podemos inferir que as política de segurança e defesa para a fronteira refletem a compreensão limitada dos gestores brasileiros da complexidade dos problemas fronteiriços, uma vez que tais políticas são incapazes de gerar abordagens multidimensionais, bem como não geram um arcabouço que seja capaz de sintetizar o entrecruzamento das dimensões da segurança e defesa na configuração das atribuições no espaço fronteiriço e a criação de foros de articulação que não sejam momentâneos às operações.

Ocorre, porém, que mesmo as instituições envolvidas na segurança e defesa da fronteira não contam com regulação e/ou detalhamento acerca de suas atribuições. Nesse sentido, a Polícia Federal não detém uma regulação que estabeleça se a função desta de polícia de fronteira é restrita as atividades de polícia judiciária e investigativa na região, com operações pontuais equivalentes àquelas deflagradas nas demais localidades do país, ou se deve se estender também ao policiamento ostensivo na faixa de fronteira (TCU, 2015). Com efeito, a Constituição de 1988 não criou um projeto de governança das polícias brasileiras e de alinhamento aos requisitos democráticos e a garantia dos direitos humanos (LIMA; SINHORETTO; BUENO, 2015 *apud* NEVES, 2016). Além disso, como mencionado, o órgão não conta com efetivos suficientes para a atuação de forma efetiva na fronteira.

Tendo em vista tal lacuna e a crescente demanda, as Forças Armadas passaram a atuar, em caráter subsidiário, em ações preventivas e repressivas na faixa de fronteira. Contudo, não há, regulamentação dessa atuação também, com relação tanto aos procedimentos individuais e conjuntos, quanto aos períodos de intervenção, se contínuos, frequentes ou esporádicos.

Além disso, os estados por sua vez, têm sido incentivados pelo Governo Federal, por intermédio da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras a exercerem o patrulhamento diuturno ao longo das

respectivas divisas com países vizinhos (TCU, 2015), valendo-se de recursos materiais e/ou financeiros repassados pelo Governo Federal.

Ademais, a Polícia Rodoviária Federal do Brasil, a seu turno, atua ostensivamente nas rodovias federais e também nas imediações. Com efeito, a Receita Federal do Brasil, também, conta com quadro específico para atividades de repressão aos crimes de contrabando e descaminho fora dos postos oficiais, tendo assim também um papel importante no contexto fronteiriço, uma vez que a questão do descaminho e o contrabando são questões de primeira ordem para esta instituição.

Nesse sentido França (2016) observa que se instala uma certa confusão de atribuições entre os órgãos oficiais que desenvolvem atividades de fiscalização nas zonas de fronteiras brasileiras, ora havendo fiscais da Receita Federal armados e perseguindo veículos transportando cigarros contrabandeados, ora havendo *drones* da Polícia Federal fazendo o mesmo em voos na mesma região.

Sem embargo, a CDIF teria um papel de ordenamento do complexo quadro institucional da segurança fronteiriça. Porém, por conta das dificuldades orçamentárias em reunir todos os atores em um mesmo espaço e também o desinteresse destes em relação à comissão inviabiliza a realização de reuniões neste âmbito para a organização das atribuições e planejamento de ações, para que atuasse como um foro agregador das diferentes demandas para que os atores não formulem suas estratégias de maneira isolada.

O baixo interesse das instituições de segurança na CDIF pode estar relacionado as intenções de promover seus ganhos organizacionais politicamente de forma isolada. Os órgãos de segurança tendem a produzir diagnósticos pautados em seus objetivos organizacionais, demandando incrementos em seus equipamentos e pessoal, não obstante ainda que tais reivindicações sejam completamente justificáveis, há a necessidade de um quadro mais amplo que envolva outros dispositivos e medidas. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (2015) chama a atenção:

> A resolução dos problemas que afligem a região de fronteira é complexa, por compreender a associação

> de um conjunto de programas em diversos setores da administração pública, no campo da ação de diferentes órgãos governamentais. Isso importa enfrentar dificuldades resultantes do conflito entre o objetivo geral – a redução das vulnerabilidades próprias da região de fronteira – e os interesses específicos dos órgãos governamentais envolvidos, que se enquadram dentro das competências institucionais.

Portanto, podemos perceber que a maneira como ocorreu a formulação do PEF permitiu que as disputas interinstitucionais características da gestão em segurança e defesa da fronteira, fossem transportadas para a operacionalidade do Plano, uma vez que não existe uma normativa de ação conjunta, estas ocorrem de maneira desarticulada, com sobreposições e lacunas.

Não obstante, o Plano Estratégico de Fronteiras, por meio da Operação Ágata aprofundou as dinâmicas interagência, porém na ausência de mecanismos tais interações ocorrem de forma conflituosa. De acordo com o Tribunal de Contas da União (2014), a ausência de institucionalização das dinâmicas interagência concorre para que as várias fragilidades prevaleçam, como instabilidade de objetivos e estratégias, imprevisibilidade de recursos e indefinição das competências, baixo grau de coerência entre programas e atores públicos (gerando lacunas, sobreposição e outras ineficiências), ausência de instrumentos formais para coordenação e inexistência de sistemas dedicados para monitoramento e avaliação, *accountability* de desempenho e gestão de riscos. Ainda de acordo com a Auditoria realizada pelo órgão:

> Seja pela falta de cultura e experiência para realização de trabalhos conjuntos ou por obstáculos de ordem legal, política ou institucional, sequer foi elaborado um modelo de atuação coordenada, para uso diário e específico em operações, de forma a

> evitar lacunas e seguir critérios conhecidos e aprovados pelos envolvidos (TCU, 2015).

Entretanto, o PEF estabelece que os órgãos e entidades federais, estaduais e municipais envolvidos devem atuar de forma integrada e que executarão ações conjuntas, porém não se evidenciam quais são esses órgãos e suas respectivas funções, tanto no âmbito das instâncias decisórias – Centro de Operações Conjuntas (COC) e o Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF), quanto na execução dos trabalhos de combate aos ilícitos e de proteção das fronteiras (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015). O COC e o GGIF foram criados pelos estados, como fóruns deliberativos com o objetivo de implementar as políticas de segurança nas respectivas faixas de fronteira. Contudo, a participação dos gestores e órgãos envolvidos no PEF nestes fóruns é incipiente, ou quase não acontece.

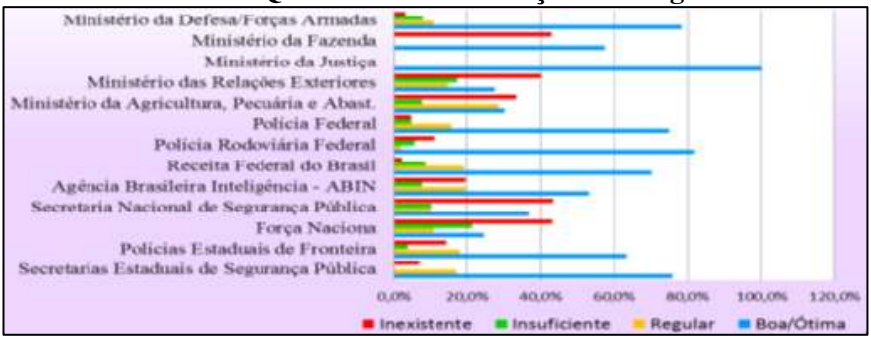
Dessa maneira, não há critério para designação de comando para as operações conjuntas definidas e tampouco para os colegiados criados para gerenciamento das ações, na Operação Ágata são criados centros de comando coordenado pelas Forças Armadas, o que evidencia a preponderância das Forças Armadas nesta operação, ainda que não exista subordinação na coordenação da Operação Ágata, sendo as decisões tomadas em consenso.

Nesse ponto ganham importância os aspectos referentes à dificuldade de operacionalização com as Forças Armadas, levantados pelas agências civis, pela falta de autonomia dos seus comandantes locais ou regionais para tomada de decisões e confirmação da participação, em razão de dependerem de autorizações em diversos níveis. Essa dependência excessiva de um comando central engessa a realização de ações conjuntas locais e prejudica – eventualmente inviabiliza – a tempestividade de ações integradas (TCU, 2015).

Outra deficiência constatada é que nos raros casos em que há compartilhamento de instalações, equipamentos e informações para suprir as deficiências de cada órgão, isso se deve a iniciativas individuais baseadas em conhecimento pessoais dos agentes públicos. Dessa maneira,

ainda que os órgãos atuem em conjunto, não conseguem trabalhar adequadamente de forma integrada (TCU, 2015). O gráfico 13 nos clarifica a qualidade das interações entre os agentes de segurança atuantes na fronteira. O quadro foi confeccionado com base em entrevistas com autoridades realizadas pelo Tribunal de Contas da União.

**Gráfico 13 – Qualidade da articulação com órgãos/ entidades**



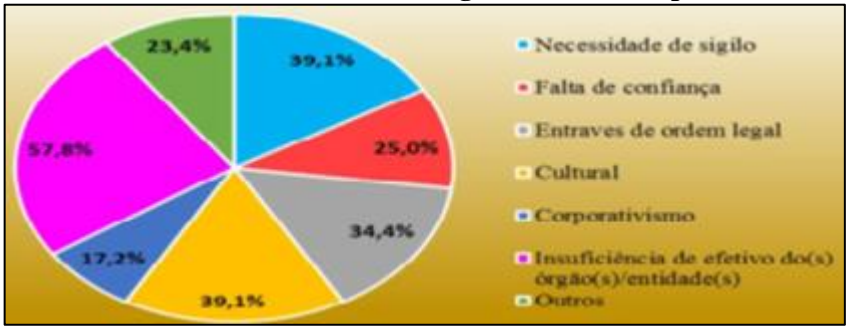

Fonte: TCU (2015).

No geral os gestores demonstraram que a articulação ocorre de maneira satisfatória. Contudo, ainda existem obstáculos, dentre os quais os gestores destacaram as diferenças culturais entre os órgãos e ao fato de não haver um modelo que indique as normativas a serem implementadas, determinada por um estado futuro desejado, diretrizes, objetivos, metas e indicadores democraticamente selecionados pelos membros responsáveis pela implementação das políticas federais (TCU, 2015). O gráfico 14, desenvolvido pelo TCU, demonstra as maiores dificuldades de articulação na opinião das autoridades entrevistadas.

Uma das áreas na qual se tem maior dificuldade nas interações interagência é troca de informações, na falta de uma disposição normativa, a relação de confiança entre os órgãos tem forte dependência do grau de relacionamento interpessoal – prejudicado pela alta rotatividade dos servidores designados para a região – e a necessidade de sigilo e/ou proteção das informações na área de segurança é rotineiramente utilizada

como pretexto para não as compartilhar, mesmo em situações em que os benefícios superariam largamente eventuais desvantagens (TCU, 2015).

**Gráfico 14 – Maiores dificuldades para trabalhar articulada com os órgãos/ entidades apontadas**




Fonte: TCU (2015).

Ademais, um fator sensível neste sentido é a confiança interagências, pois existe a corrente convicção de um elevado índice de corrupção, principalmente por parte de instituições policiais estaduais, o que preocupa e fragiliza o serviço de inteligência. Contudo, segundo os entrevistados, a comunicação é precária, até mesmo entre os órgãos federais, que deveriam neste quesito, estar sob a coordenação do Sistema Brasileiro de Inteligência, da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN (TCU, 2015).

Assim, podemos observar que algumas das dificuldades da interação entre os órgãos de segurança parecem serem deixadas de lado durante o desdobramento da Operação Ágata, havendo uma interação de relativa entre os órgãos de segurança. Assim a Operação tem sido importante na criação de uma cultura interagência. Contudo, esta se caracteriza mais como um evento para responder a opinião pública, pois esta tem uma grande efetividade em suas primeiras horas, depois de conhecido o ponto de barreira, os criminosos criam novas rotas e as cooperações interagências voltam a ocorrer de maneira incipiente,

Além disso, as próprias Operações Ágata possuem delimitações de ordem territorial e cronológica decorrentes principalmente da disponibilidade de recursos financeiros e do próprio efetivo das Forças Armadas, limitam-se ao policiamento ostensivo em determinados segmentos da linha de fronteira e não se caracterizam por um fluxo de processos interoganizacionais com o envolvimento sincronizado das demais agências que lá atuam (TCU, 2015), e sem a devida articulação para o prosseguimento de seus desdobramentos pelos órgãos de inteligência se torna inócua.

Para além da Operação Ágata que se constituía em um momento espetacular e pouco efetivo. A expansão das atribuições das Forças Armadas na faixa de fronteira, com a dotação de poder de polícia na faixa se deu sem considerações profundas acerca do material e treinamento mais adequado para esta região e os riscos de expor as Forças Armadas ao narcotráfico e ao contrabando. Com efeito, este se dá baseado nas pressões do debate político acerca da porosidade das fronteiras. Assim, se busca, por meio da capacidade logística das Forças Armadas e a percepção de segurança que essas passam a sociedade, sanar debilidades de outros órgãos aos quais estaria destinada a vigilância das fronteiras. Com efeito, as Forças Armadas não têm o treinamento adequado para lidar com a criminalidade transnacional.

Dessa maneira, o papel de polícia na faixa de fronteira (o que também se aplica a atuação em GLO) merece considerações, pois como mostra Fuccille (1999, p. 44-45) citando entrevista com o especialista em Estudos Estratégicos, Hector Saint-Pierre:

> Sem dúvida, o combate ao crime organizado parece, desde logo, a tarefa subsidiária mais apropriada às forças armadas, pelas semelhanças que apresenta com suas tarefas específicas. Nada é mais falso, porém. Num país democrático, as forças policiais são preparadas para deter suspeitos e encontrar evidências que levem a condenação deles pela justiça; a força da polícia decorre da legitimidade de sua autoridade. Os militares, pelo contrário, devem

> estar preparados para eliminar os inimigos, usando para tanto o seu poder de fogo [...]. Se os militares forem treinados com o mesmo grau de restrição com que são preparadas as forças policiais, terão o seu desempenho comprometido nas condições reais de combate.

Portanto, ao atribuir papel de polícia para as Forças Armadas na faixa de fronteira são necessárias sérias considerações em relação ao treinamento destas ao desempenhar funções policiais, uma vez que estas não são preparadas para a reunião de provas para o devido processo legal, pois sua natureza é diferente da policial. Ademais, há que se pensar sobre o prosseguimento de tais ações na dimensão da inteligência, para se alcançar reais resultados, bem como os materiais a serem utilizados.

Operações como a Ágata se caracterizam como operações constabulares. O constabular não teria tradução para o português, sendo empregado em Estudos Estratégicos como força destacada pelo Estado para manutenção da ordem pública em determinado território, não atuando necessariamente como grupamento militar de combate, haja vista a necessidade de obedecer a limites jurídicos e de sua atuação em zonas restritas (PROENÇA JR.; DINIZ; RAZA, 1999). Isso faz com que um destacamento constabular possa, por exemplo, desenvolver atividades na repressão a crimes e no controle de entrada e saída de pessoas, atuando entre os limites das funções das Forças Armadas e das Polícias Ostensivas.

Dessa forma, as ações constabulares estariam em uma zona cinzenta entre a defesa nacional e o provimento de ordem pública[68]; na prática tanto as Forças Armadas quanto as polícias, ou ainda organizações explicitamente constabulares – como as guardas costeiras e as guardas de fronteira – desempenham, de forma diferenciada, papeis na defesa nacional, nas ações constabulares e no provimento da ordem pública.

Nesta acepção, o uso constante das Forças Armadas para a segurança pública pode levar ao enfraquecimento do profissionalismo

[68] Tais operações ocorreriam na intersecção entre a dimensão da segurança e da defesa, como demonstrado no capítulo anterior, na figura 1.

militar e em última instância, uma das principais transformações é o risco da "policialização" das Forças Armadas. Nesse sentido Oliveira e Soares (2000, p. 119-120) argumentam que:

> Ultrapassada a fase de regimes autoritários e indefinidas as ameaças ao Estado, novamente corre-se o risco de transformação das Forças Armadas em forças policiais, relação simbiótica inadequada para a consolidação democrática, ao fundar uma oposição entre Estado e parcelas da sociedade. Por outro lado, a inclusão das Forças Armadas em missões de natureza policial, dada a tradição republicana brasileira de ingerência militar na política, é uma dificuldade adicional para a efetivação do controle civil dos militares (OLIVEIRA; SOARES, 2000, p. 119-120).

Nesse sentido, Dhenin (2017) argumenta que o processo de policialização dos Pelotões Especiais de Fronteira está cada vez mais evidente. Para a autor isso se deve a dois fatores: i) oferecer sentido de atuação para os militares nestes locais e; ii) a securitização da fronteira legitima a demanda por mais recursos por parte do Ministério da Defesa. Nesta acepção, o Exército produz uma narrativa capaz de abarcar os seus interesses (modernização de equipamentos, meios tecnológicos e aumento da presença militar) e também satisfazer as demandas da classe política e da opinião pública que buscam aumentar o controle fronteiriço.

Dentro desta narrativa, o Exército foi contemplado com o Projeto SISFRON que conjuga diretamente os interesses de maior controle da fronteira e a modernização da força terrestre. Contudo, como exposto acima a implementação do projeto tem se dado de maneira incipiente devido à falta de regularidade de recursos, assim como problemas de planejamento de longo prazo, A auditoria do Tribunal de Contas da União (2016) evidenciou que passados três anos do início da implantação do projeto (dezembro 2012), a gerência não havia estabelecido um cronograma único que possibilitasse capturar as atividades do projeto e o

prazo de execução destas. Ademais, o controle de cronograma é realizado de forma compartimentada, ou seja, cada subgerente faz o seu monitoramento, não existindo um cronograma principal que harmonize os cronogramas individuais e que garanta o sincronismo dos subprojetos (TCU, 2016).

Não obstante, também se constatou ineficiências na alocação de recursos, com a aquisição de equipamentos sem o devido estudo de seu emprego e condições de armazenamento, assim verificou-se a entrega de veículos sem as garagens para armazená-los, embarcações sem reboque e a aquisição de equipamentos sem a capacitação dos usuários, evidenciando também a falta de um planejamento integrado (TCU, 2016).

Tais contradições em parte podem ser atribuídas a inexperiência dos gestores para lidarem com um projeto tão complexo quanto o SISFRON, uma vez que o Exército Brasileiro tem pouca experiência no desenvolvimento de um projeto tão complexo. De acordo com o Tribunal de Contas da União (2016), a equipe de gerenciamento do SISFRON no Escritório de Projetos Estratégicos no Exército tem pouca ou nenhuma experiência em gestão de projetos – além da rotatividade dos recursos humanos[69], o que faz parte da cultura organizacional das Forças Armadas[70] –, fato agravado pela complexidade e os riscos envolvidos em um projeto deste vulto, o que leva a deficiências no planejamento e monitoramento. Ademais, pode-se contatar análises técnicas inconsistentes e tomadas de decisão sem o devido suporte informacional, em descumprimento a normativa do Exército e boas práticas em gestão de projetos.

Haja vista as contradições da crescente atuação das Forças Armadas na faixa de fronteira e a diversidade de atuação dos órgãos civis, bem como as condições logísticas destes para a realização do controle fronteiriço, surgem discussões sobre a criação de polícia de fronteira. Tal força se constituiria como uma instituição constabular que exerceria o

[69] Registre-se, por exemplo, que a carência de recursos humanos na gerência do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub) mostrou-se um problema tão significativo que justificou a criação de uma empresa estatal com o objetivo de contratar e reter pessoas para o projeto (Acórdão TCU 1314/2011-Plenário) (TCU, 2016).

[70] A contratação da Ingepro, durante a execução contratual visa suprir a falta de expertise.

patrulhamento da região de fronteira. Todavia, não há consenso sobre a criação e nem como seria o emprego desta força e as discussões não avançam. As principais questões que a criação de uma força constabular para fronteira levantam são: se esta faria parte do aparato policial; se as atividades se concentrariam no controle alfandegário ou migratório ou; se deveria ser empregada como primeira barreira a possível invasão estrangeira (FRANÇA, 2018). Não obstante, podemos inferir que a criação de uma força constabular para o patrulhamento das fronteiras enfrentaria grande resistência por parte das instituições responsáveis pela gestão securitária das fronteiras, tendo em vista que representaria uma perda de fonte de recursos para essas instituições.

Como se pode notar, com o exposto neste capítulo as políticas para a fronteira são formuladas com base nos interesses organizacionais e a necessidade de responder as pressões da opinião pública, sem levar em conta as demandas das populações e dos operadores de segurança e defesa locais. Nesse sentido, Neves (2016), argumenta que há uma forte crítica, por parte de profissionais atuantes na faixa de fronteira de que as discussões acerca das políticas para a fronteiras ocorriam na capital federal e quando mais próximo era no máximo nas capitais dos estados fronteiriços, totalmente desconectado da realidade e perspectiva local da fronteira. Além disso, o pesquisador pontua que de acordo com a equipe técnica da Secretaria Nacional de Segurança Pública, os atores locais não foram convidados a participar das reuniões técnicas durante o processo de formulação do Plano, por conta da falta de tempo hábil, uma vez que havia uma demanda política emergencial para o lançamento do PEF.

Dessa maneira, inferimos que a centralização do processo de formulação das políticas para a fronteira nos Ministérios e na Presidência da República faz com que os Planos e Programas respondam aos interesses daquele governo sem se constituírem em políticas de Estado. Deste modo, com a mudança de governo há toda uma reorientação das prioridades levando a descontinuidade destes, como se pode ver nos repasses de verbas para o SISFROM, assim como o revogamento do Plano Estratégico de Fronteiras e a instituição do Programa de Proteção Integrada de Fronteira.

Nesse sentido, o ex-coordenador do ENAFRON, Alex Jorge das Neves, pontua que o PEF foi uma política que não obteve resultados satisfatórios, por não ter sido dotado de mecanismos de articulação entre os Ministérios e pela incapacidade de induzir uma articulação no plano operacional, como evidenciado pela auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União. Para o ex-coordenador esses fatores contribuíram para minar a existência do Plano ao fim do Governo Dilma Rousseff (NEVES, 2017 *apud* COSTA, 2017) levando à sua reavaliação e consequentemente substituição pelo Programa de Proteção Integrada de Fronteira em 2016, que será exposto na próxima seção.

## 2.5 Programa de Proteção Integrada de Fronteira

O ano de 2016 foi marcado por turbulências políticas que impactaram as políticas setoriais. Nesse sentido, as transformações políticas aliaram-se a crise fiscal que já vinha desde o início do governo Dilma Rousseff. Assim várias políticas públicas foram extintas ou reconfiguradas, após o processo de impeachment da presidenta. Com efeito, as ações para a faixa de fronteira já vinham sofrendo cortes orçamentários que se agravaram em 2016, levantando assim críticas por parte das instituições envolvidas na segurança fronteiriça, bem como da mídia.

Não obstante, o governo Michel Temer (2016-) na tentativa de responder as críticas do Tribunal de Contas da União, algumas apresentadas neste trabalho na seção anterior, e também em consonância com as diretrizes de política externa apresentadas pelo então nomeado como Ministro das Relações Exteriores José Serra (maio de 2016 a fevereiro de 2017), cujo ponto 11, trata sobre a proteção das fronteiras em conjunto com os demais Ministérios. Nesse sentido, os discursos de José Serra em conjunto com o então Ministro da Defesa Raul Jungmann (maio 2016 a fevereiro de 2018) chamaram fortemente a atenção para cooperação com países vizinhos – enfatizando principalmente a cooperação com a Argentina – para a vigilância das fronteiras.

Como desdobramento deste movimento, o governo federal no ano de 2016, criou um grupo de trabalho, composto pelo Ministério da Defesa, Ministério da Justiça e Ministério das Relações Exteriores, com o foco claro no acompanhamento dos fluxos fronteiriços, como drogas, comércio e armas nas fronteiras. Nesse sentido, nota-se que o Ministério das Relações Exteriores passou a ter uma participação mais ativa nas questões de segurança e defesa, por meio do Departamento de Assuntos de Defesa e Segurança do Ministério. Assim durante as gestões do Ministro José Serra no Ministério das Relações Exteriores e Raul Jungmann no Ministério da Defesa estes buscaram promover a aproximação entre as duas pastas, uma vez que a coordenação dos dois Ministérios tem sido baixa ao longo dos anos.

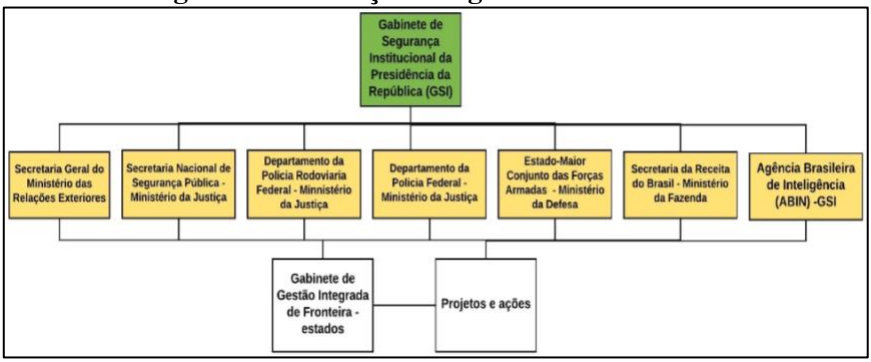
O resultado destes trabalhos foi a formulação do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF)[71], instituído em novembro de 2016[72], por meio do Decreto nº 8.903, com o objetivo de promover a ação integrada e coordenada de órgãos de segurança pública, inteligência, Receita Federal, Fazenda e Forças Armadas nas regiões de fronteira, envolvendo também autoridades municipais e dos países vizinhos. Nesse sentido, o organograma 10 mostra a estrutura do PPIF.

Com efeito, podemos ver que o PPIF expande a coordenação das ações para mais instituições governamentais, para além do Ministério da Defesa e da Justiça, como era no caso Plano Estratégico de Fronteira. Contudo, a coordenação, agora por parte dos Ministérios e agências se torna mais estrito, uma vez que há a centralização da coordenação das atividades no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

[71] Por conta da situação política muita instável desde o processo de impeachment e como o lançamento do PPIF tem pouco mais de um ano, enquanto escrevemos este trabalho, será basicamente exposta as bases de tal política, uma vez que ainda subsídios suficientes para uma análise profunda do PPIF.

[72] Tendo em vista a instabilidade política e como o Programa de Proteção Integrada de Fronteira ainda se encontra em fase de consolidação, não há fundamentos sólidos para uma análise profunda deste. Dessa forma, nesta seção nos preocuparemos com as mudanças institucionais trazidas pelo PPIF.

**Figura 10 - Organograma do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras**[73]




Fonte: Elaboração própria.

Este ainda prevê a reformulação da Operação Ágata, passando esta a ocorrer de forma mais modesta, mas de maneira continua. Assim, a Operação Ágata passa a ser realizada durante o ano todo, em pontos focais, por tempo curto, em toda a faixa de fronteira tanto terrestre quanto marítima. Neste novo molde as operações podem ser desencadeadas, em qualquer momento, privilegiando o efeito surpresa. Na concepção anterior sob a égide do Plano Estratégico de Fronteiras, havia a divulgação antecipada das operações e como exposto alhures as ações ocorriam em período de tempo determinado e locais pré-estabelecidos, de conhecimento público, passando agora o planejamento a ocorrer em sigilo procurando criar o efeito surpresa.

Dessa maneira, o PPIF é uma tentativa de melhorar falhas do Plano Estratégico de Fronteira, apontadas pelo Tribunal de Contas da União, sendo assim uma continuação do PEF, pois busca aproveitar os avanços em aprendizagem interagência obtidos com o PEF para continuar avançando na institucionalização dos mecanismos de segurança fronteiriça (COSTA, 2017).

[73] Tal organograma reflete a estrutura básica do Programa. Contudo com a criação do Ministério da Segurança Pública, as forças policiais deixam de ser ligadas ao Ministério da Justiça, como está no Organograma para integrarem a nova pasta.

Para aperfeiçoar a governança interinstitucional o Programa criou um Comitê Executivo composto por representantes do Gabinete de Segurança Institucional, da Agência Brasileira de Inteligência, do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas, da Receita Federal, da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, da Secretaria de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Cidadania e da Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores.

Nesse sentido, para além dos atores que já contavam com uma atuação direta na gestão securitária da fronteira, a ABIN passou a ter um papel de instância de coordenação de troca de informações de inteligência, o que como visto na seção anterior essa era uma fraqueza do Plano Estratégico de Fronteiras, uma vez que a falta de centralização na troca de inteligência ocasionava que as instituições envolvidas na gestão securitária das fronteiras não trocassem tais informações, por conta das desconfianças interinstitucionais.

Além disso, ao incluir o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência (GSI) de forma mais ativa na execução da política de segurança para a fronteira, dá um indicativo que o GSI passaria a ordenar as dinâmicas interagência. Nesse formato, a condução do PPIF é do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, ficando assim melhor definida a governança dos programas voltados para a faixa de fronteira, estando estas em última instância centralizadas na Presidência da República.

Dentro desta lógica, a Exposição de Motivos da Presidência da República ao Congresso para a revogação do PEF e instituição do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras estabeleceu, por meio do novo documento que um dos principais objetivos é a centralização da governança para o aperfeiçoamento da atuação nas questões fronteiriças.

Contudo, a instabilidade política e as mudanças de Ministro em pastas importantes para a gestão em segurança e defesa da fronteira, bem como a reestrutura da institucionalidade da segurança pública no país, com a criação de um Ministério específico para a matéria, levou à uma situação de implementação incipiente do Programa. Deste modo, o Comitê

Executivo deste não se estabeleceu como uma instância decisória no que concerne aos problemas fronteiriços.

## 4.6 Conclusões Parciais

Como se pode ver neste capítulo a formulação das políticas para as fronteiras têm se dado de forma endógena as instituições envolvidas na gestão securitária deste espaço. Nesse sentido, percebemos que o processo decisório das políticas de segurança e defesa para as fronteiras têm um caráter substancialmente centralizado na interação entre a Presidência da República e as burocracias responsáveis pela operacionalidade das ações de segurança e defesa. Assim, argumentamos que as políticas para a fronteira são resultado dos interesses políticos da Presidência da República e dos interesses organizacionais das burocracias envolvidas, não tendo nenhuma conexão com as demandas locais.

Contudo, inferimos que a medida que o processo de securitização avança os atores com poder de veto se expande. As primeiras iniciativas para o incremento do controle fronteiriço foram de cunho militar, tendo como *veto players* a Presidência da República e o Ministério da Defesa. Contudo, com a consolidação do processo de securitização e o início dos trabalhos de consecução do Plano Estratégico de Fronteiras, o Ministério da Justiça passa a atuar como um *veto player* ao lado Ministério da Defesa. Não obstante, com a revogação do PEF, o Ministério das Relações Exteriores passa a ter um papel mais relevante nas políticas para a fronteira.

Destarte, observamos que o Estado brasileiro na tentativa de demonstrar sua capacidade de controle do território, endereçando dessa forma os problemas de segurança pública nos grandes centros tem lançado planos que buscam afirmar sua presença na região fronteiriça. Contudo, as ameaças que incidem sobre a faixa de fronteira têm um caráter desterritorializado, atuando por meio de redes com alta capacidade de adaptação para burlar os controles estatais. Nesse sentido, abordagens securitárias focadas no fechamento das fronteiras, por meio da

militarização destas, tem se mostrado ineficaz no combate ao crime transnacional.

Isto posto, inferimos que as políticas brasileiras de aumento do controle fronteiriço, na verdade visam demonstrar a potência do Estado nacional, uma vez que este passa a ter seus pressupostos soberanos questionados. Assim, o Estado, por meio do aumento do controle fronteiriço afirma seu poder sobre o território, bem como a autoridade política procura gerar ganhos políticos com certos setores da população. Assim, as políticas para s fronteira são performáticas do poder estatal em resposta às pressões da globalização e da opinião pública. Porém, tal performance é vazia de efetividade no combate ao crime transnacional, uma vez que este responde mais a iniciativas de desenvolvimento, cooperação regional e tempo do que ao fechamento da fronteira, contudo, não oferecem os mesmos ganhos políticos. Como exemplo, de tal efeito performático, podemos citar a Operação Ágata, a qual tem um amplo apelo midiático, tendo alguma efetividade nas primeiras horas de desdobramento e depois com seus pontos tornando-se de conhecimento dos criminosos sua efetividade cai drasticamente. Além disso, a falta de mecanismos que deem continuidade na esfera da inteligência não torna possível o desmantelamento de redes do crime, o que seria mais eficaz no combate ao crime organizado.

No Brasil tal processo ocorre de forma ainda mais frágil, pois as políticas para a fronteira, por conta de seu processo decisório altamente centralizado refletem os interesses organizacionais das burocracias envolvidas e os interesses políticos de curto prazo do governo, não oferecendo assim mecanismos de interoperacionalidade e nem objetivos de médio e longo prazo. Dessa forma, o processo decisório estimula as disputas interinstitucionais, o que se manifesta também na execução destas pela ausência de normativas para cooperação, fazendo com que as políticas brasileiras para a gestão securitária das fronteiras sejam intrinsicamente falhas.

Além disso, por se tratar de um processo decisório centralizado, com a disciplinamento exclusivamente por decreto do Poder Executivo, sem uma participação do Poder Legislativo, o qual se omite e/ou percebe como não prioritária a pauta da fronteira. Dessa forma, as ações

governamentais direcionadas à faixa de fronteira ficam adstritas às prioridades estabelecidas em cada governo, não se constituindo em uma política de Estado (TCU, 2015). Dessa maneira, com a mudança de governo sempre há o risco de descontinuidade.

# CAPÍTULO 3

*Operacionalização das políticas de Segurança e Defesa na faixa de fronteira*

# OPERACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA E DEFESA NA FAIXA DE FRONTEIRA

Considerando que a faixa de fronteira brasileira é um imenso e diverso universo que perpassa onze estados da federação, o que representa realidades bastante distintas, a fim de exemplificar as disparidades na implementação das políticas de segurança e defesa e dar materialidade ao nosso objeto de pesquisa foram escolhidos dois *lócus* de observação da realidade local, a fronteira do Brasil com a Guiana Francesa e a Tríplice Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai.

Com efeito, tais fronteiras constituem realidades extremamente distintas, sendo assim uma comparação intrinsicamente assimétrica. Porém a observação do contraste nos fornece um rico panorama da implementação das políticas de segurança e defesa para as fronteiras brasileiras, uma vez que a vasta faixa de fronteira brasileira apresenta realidades dispares, levantando questionamentos acerca da formulação de políticas unitárias (*one size fits all*), sem a observação particular das realidades locais. Não obstante, tal contraste também nos permite observar como as realidades locais têm impactos na implementação das políticas públicas.

Dessa maneira, a observação simultânea da realidade fronteiriça norte e sul nos permite enxergar como a forma de gestão securitária e as dinâmicas fronteiriças acontecem de maneira diferente no território brasileiro. A região amazônica, apesar de apresentar uma rica dinâmica com países vizinhos, é mais fortemente encarada como uma fronteira fratura, o que evidencia o desconhecimento em Brasília acerca da região. Enquanto na região sul, por conta das dinâmicas locais de intensa trocas entre as populações e os processos de integração é vista como uma fronteira de troca intensas, sendo uma fronteira símbolo da integração regional. Portanto, tais regiões apresentam condições particulares para a implementação das políticas públicas, o que consideramos relevante para o entendimento acerca das políticas orientadas para a faixa de fronteira.

Portanto, buscaremos compreender a gestão territorial da fronteira, a atuação dos diferentes atores na operacionalização das

políticas para este espaço e como se dão as relações interinstitucionais dentro do complexo quadro do ordenamento fronteiriço, por meio da observação das dinâmicas da gestão securitária das fronteiras Brasil/Guiana Francesa e da Tríplice Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai.

## 3.1 O complexo universo da operacionalização das políticas de segurança e defesa para as fronteiras

A gestão securitária das fronteiras brasileiras, como exposto no capítulo anterior é um complexo universo que envolve diversos atores nos diferentes níveis de governo, para o qual não há um arcabouço normativo que oriente a ação da ampla densidade institucional na fronteira. Portanto, em um ambiente complexo, com uma alta densidade institucional a falta de institucionalização das competências e mecanismos de cooperação entre os atores constitui uma fragilidade importante na gestão securitária dessas regiões. Nesse sentido, como exposto alhures a densidade institucional em segurança envolve um amplo espectro de agências e instituições nas escalas federal, estadual e municipal e a ausência de canais de decisão conjuntos compete para que lacunas, sobreposições e disputas ocorram em todas as escalas, questões essas ainda tratadas de forma falha pelos decisores políticos.

Sem embargo, como visto tal fragilidade é fruto da falta de uma cultura interinstitucional que se estabelece desde a esfera governamental no nível decisório, perpassando as demais escalas até o local, onde as ações previstas nos planos para a fronteira são implementadas. Não obstante, a cultura organizacional das burocracias envolvidas na segurança e defesa das fronteiras é marcada pelas desconfianças e preconceitos (NEVES, 2016) em todas as escalas de gestão.

Dessa maneira, notamos que as disputas interinstitucionais acontecem tanto no nível superior do planejamento, quanto no local. Contudo, na escala local as disputas interagência tendem a serem menores em alguns pontos da faixa de fronteira, por conta da escassez de recursos

e dificuldade de desdobrar ações na fronteira, criando uma situação, onde os atores são levados a cooperar. Porém tal cooperação acontece de forma não institucionalizada, baseada muitas vezes nas relações interpessoais entre os gestores locais e se restringindo a situações de necessidade.

Todavia, França (2018) ressalta que tais cooperações são dificultadas pelas diferenças nos modelos de gestão das instituições que em alguns momentos não se comunicam facilmente. Por exemplo, não há uma harmonização dos bancos de dados, inviabilizando atividades de inteligência interagência. Além disso, as instituições não contam com acesso à rede de rádio de outras polícias, o que é particularmente problemático durante operações interagência dada a falta de interoperabilidade.

Tal deficiência se liga a natureza do processo decisório destas políticas, extremamente centrado. Nesse sentido, um processo decisório tão descolado da escala local e das questões propriamente operacionais, como se estabelece no tratamento das fronteiras, no qual há um certo desconhecimento das condições materiais e de recursos humanos locais, gera decisões que muitas vezes não podem ser implementadas por completo na faixa de fronteira, tanto por questões culturais intrínsecas às instituições, como por fatores operacionais.

Isto posto, há que se levar em conta que a implementação também envolve o planejamento administrativo e de recursos humanos do processo político. Dessa forma, é importante indagar se existem tempo e recursos (materiais e humanos) suficientes para colocar essas ações em prática? A relação causa-efeito/ meios fins é adequada, é preciso que a política relacione a causa (do problema) com o efeito desejado (a solução proposta). A fase de implementação das políticas públicas pode apresentar alguns desafios, associados a três dimensões: institucional, organizacional e ambiental. Do ponto de vista institucional os entraves se referem à falta de clareza na definição dos objetivos, metas e estratégias; inadequação da teoria que informa a concepção política; diversidade de atores envolvidos na execução da política; inexperiência dos atores com as estratégias de implementação; incompatibilidade entre a natureza da política e as técnicas de gestão e forma de organização do trabalho (DIAS; MATOS, 2012).

No que concerne a dimensão organizacional, os principais problemas são o excesso de burocracia (resistência à mudança ou à inovação); tarefas fragmentadas e vários níveis hierárquicos; departamentos isolados/desarticulados; ausência de informações confiáveis e precisas para monitorar a implementação; baixo grau de comunicação entre os decisores e executores; ausência de profissionais especializados; inexistência ou baixo índice de incentivos para melhorar a gestão; falta de motivação dos funcionários (baixos salários e ausência de política de atualização e capacitação); e rotatividade dos atores políticos. Já os problemas na dimensão ambiental ocorrem por conta da dificuldade de participação dos beneficiários da política (baixo nível de informação, de influência e de organização) e em virtude da distância entre os órgãos centrais de tomada de decisões e os executores da política (DIAS; MATOS, 2012).

Com efeito, como citado alhures as burocracias nas questões de segurança e defesa para a fronteira se dividem em uma dimensão governamental, onde as decisões são tomadas nas esferas mais altas, e o nível operacional local das instituições, onde tais políticas são implementadas. No entanto, nota-se que em muitas decisões há uma inobservância das esferas governamentais em relação ao nível operacional interno a burocracia. Nesse sentido, gestores locais argumentam que as autoridades em Brasília não consideram o que estes têm a contribuir para a consecução das políticas de segurança e defesa para as fronteiras e nem suas necessidades.

Conforme, Neves (2016), como citado alhures, ao indagar a equipe técnica da SENASP sobre o envolvimento da sociedade civil organizada e os gestores locais na formulação e implementação do Plano Estratégico de Fronteira, a equipe afirmou que tal participação nos encontros técnicos só foi possível a partir de 2014, haja vista que os esforços foram direcionados na articulação com as Secretarias de Segurança Pública e seus órgãos vinculados, não havendo capacidade operacional e tempo hábil para avançar além disso. Em outras palavras, as decisões políticas foram confeccionadas em Brasília, entre as altas cúpulas das instituições de segurança e defesa, sem se quer ouvir as posições dos gestores locais.

Não obstante, há que se levar em consideração que a faixa de fronteira brasileira perpassa onze estados da federação com características e capacidade institucional diversas. Dessa forma, como pudemos ver no caso de institucionalização dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira a implementação dessa política se deu de maneira bastante assimétrica entre os estados da federação, sendo exemplo de funcionalidade em alguns estados como no Paraná, e nem chegou a ser completamente implementado como no Amapá.

Os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira se constituem como fóruns que tem como intuito fortalecer e otimizar as ações de cooperação entre os diversos órgãos brasileiros e dos países vizinhos. Foram instituídos no início das atividades ligadas a implementação do Plano Estratégico de Fronteiras, os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFs) nos estados (MS, MT, PR e RS, AC, RO) e Câmaras Temáticas de Fronteira (CT/FRON) nos estados (AP, PA, RR, AM e SC). Estes são fóruns permanentes e catalisadores da política de segurança pública nos rincões da fronteira brasileira nos níveis estratégicos, táticos e operacionais (NEVES, 2016).

Tais fóruns foram fomentados pela SENASP às Secretarias Estaduais de Segurança Pública dos estados fronteiriços, sendo estas incentivadas a criar Gabinetes de Gestão Integrada a partir de 2003. Tal iniciativa iniciou-se quando o Governo Federal celebrou com os estados federados e o Distrito Federal um "protocolo de intenções", prevendo a instituição desses fóruns de articulação das políticas de segurança e defesa para a fronteira (NEVES, 2016). Estes espaços deveriam se constituir, como:

> Espaço geradores de modos e lógicas de integração colegiada, em uma pedagogia de mudança de atitudes, que levam os operadores do sistema de segurança a não mais reproduzirem práticas com certos níveis de "sensação de insegurança", sendo, portanto, instrumentos fomentadores da integração e com objetivo claro de promover e discutir as políticas regionais com vistas a diminuição da

> criminalidade e à manutenção da paz social (GGI, 2009, p. 21-22 *apud* NEVES, 2016, p. 32).

Portanto, os Gabinetes de Gestão Integrada são uma forma do governo federal de promover o planejamento conjunto entre as instituições e agências que atuam na faixa de fronteira. Contudo, como se pode observar por ser uma iniciativa da Secretária Nacional de Segurança Pública, há uma aderência maior das forças policiais a este fórum e menor de outros órgãos e agências.

Nesses moldes, os GGIFs firmaram-se como fóruns de discussão, não constituindo uma instância de produção de ações integradas. Não obstante, tal espaço tem sido utilizado para encontros onde são trocadas informações entre os representantes das instituições atuantes na fronteira, os quais, muitas vezes, não são dotados de poder decisório. Portanto, podemos perceber que a qualidade da representação das instituições no GGIF mostra a importância que estas dão para este espaço, ou seja, as instituições ao alocarem quadros para estas reuniões que não têm poder de determinar a alocação de recursos e o deslocamento de efetivos esvazia o GGIF em sua capacidade de gerar ações articulada (FRANÇA, 2018).

Nesse sentido, como o Plano Estratégico de Fronteira não contava com uma forma clara de interação entre o Ministério da Defesa e o Ministério da Justiça na coordenação do Plano. As iniciativas dessa natureza de um dos atores tende a ficar restrita à sua esfera de atuação, não integrando os diferentes atores no fórum criado. Com efeito, no âmbito do PEF não havia uma integração entre a Comissão de Desenvolvimento Integrado de Fronteira, a qual seria no nível federal o espaço de articulação institucional entre os diferentes atores presentes na fronteira, com os GGIFs, promovendo uma interação que partisse do nível federal ao estadual[74].

[74] Uma outra proposta de um fórum de interinstitucional seriam as Casas de União que se baseiam na ideia de criação de uma infraestrutura compartilhada entre os distintos entes federados. Tal infraestrutura abrigaria diversas agências (dos diversos entes), que compartilhariam dos mesmos recursos – servidores, materiais e instalações prediais – dando consecução ao princípio de gestão associada contido no Art. 241 da Constituição de

Sem embargo, o Programa de Proteção Integrada de Fronteira ao propor em suas diretrizes uma centralização maior na Presidência da República que promoveria a integração entre os diferentes Ministérios na coordenação do Programa, por meio do Comitê Executivo, busca amenizar as distorções citadas acima. Nesta acepção, umas das diretrizes do PPIF é a supervisão das ações dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira pelo Comitê Executivo (BRASIL, 2016), o que incentivaria a maior aderência dos atores aos GGIFs.

Dessa maneira, o Programa tenta promover uma articulação interinstitucional da gestão securitária da fronteira, através da implementação de arranjos de gestão ou estruturas de governança, que atue por consenso e sem hierarquia entre seus membros, com intuito de minimizar a distância e o hiato entre os tomadores de decisão das instituições de segurança e defesa (NEVES, 2016).

Podemos observar que a articulação entre os atores nas escalas estadual e local, apesar de contar com uma instância de decisão conjunta, a falta de uma cultura interinstitucional e as disputas entre os atores em muitos casos inviabiliza a funcionalidade deste fórum.

Assim, as cooperações quando acontecem se dão de forma espontânea e por meio das relações interpessoais entre os gestores de segurança. Contudo, como as cooperações são baseadas no âmbito interpessoal e não institucional, quando há mudança de quadros as cooperações interagência são prejudicadas ou são paralisadas por um período até a reconstrução das pontes.

Nesse sentido, França (2018) evidencia que os programas governamentais procuram amenizar as deficiências de uma instituição, por meio da cobertura pelas virtudes de outra e as ações isoladas somente servem como método de cobertura para a ineficiência das ações pontuais e isoladas, ou seja, em muitos casos as dinâmicas interagência chamam a atenção para o “cobertor curto”.

1988, e na Lei 11.107/2005 e no Decreto 6.017/2007 que regulamentam a instituição de consórcios públicos (OLIVEIRA, 2014).

Com efeito, durante as Operações Ágata, tal dinâmica se dá de forma relativamente distinta, com a criação de um Centro de Comando pelas Forças Armadas, como exposto alhures. Ainda que com falhas a Operação Ágata fomentou as dinâmicas interagência, aumentando a recorrência destas em alguns pontos da fronteira e em menor medida em outros, como veremos a seguir neste estudo, uma vez que a área de abrangência desta se dá de forma restrita. Porém, a Operação trouxe um grau de institucionalidade para as cooperações que não havia antes do lançamento do Plano Estratégico de Fronteiras.

Não obstante, como observaremos nas próximas seções as dinâmicas locais ao serem fortemente influenciadas pela disponibilidade de recursos e a capacidade institucional das unidades da federação também moldam as dinâmicas interagência local, podendo ter um perfil mais cooperativo ou menos em função de tais condições, como poderemos observar no caso de Oiapoque e de Foz do Iguaçu.

## 3.2 A fronteira Brasil/Guiana Francesa

A fronteira do Brasil com a Guiana Francesa tem como referencial as cidades do Oiapoque/Amapá do lado brasileiro e São Jorge do Oiapoque do lado da Guiana Francesa. A cidade do Oiapoque é considerada por muitos brasileiros como a última cidade no extremo norte do Brasil, no limite internacional com a Guiana Francesa, território ultramarino da França. Sem embargo, a cidade de Oiapoque está presente no bordão nacionalista sobre o tamanho e a grandeza do Brasil, do "Oiapoque ao Chuí", podendo ser interpretado como o fim ou começo do território brasileiro, dependendo do ponto de vista (ALBUQUERQUE, 2014).

Remontando ao contexto histórico, o estabelecimento do limite internacional entre o Brasil e a Guiana Francesa foi fonte de séculos de controvérsia desde o período colonial. O Tratado de Utrecht (1713)

assinado por Portugal e França[75], estabelecia que o limite entre as duas colônias era o Rio Oiapoque. Entretanto, com a independência brasileira em 1822 e a descoberta de ouro na região do rio Calçoene, os franceses passam a disputar a posse das terras com o Brasil.

**Foto 1 – Marco de fronteira na cidade de Oiapoque**



Fonte: Trabalho de Campo (FAGUNDES, 2016).

[75] São chamados de Tratado de Ultrech, os acordos que colocaram fim à Guerra de Sucessão Espanhola (1701-1714), na qual entraram em conflito interesses de várias potências europeias. O trono da Espanha era pretendido por Filipe d'Anjou, neto do rei francês Luís XIV, e por Carlos, da casa da Áustria. As negociações se abriram em 29 de janeiro de 1712, mas só em 11 de abril de 1713 foram assinados os principais acordos, dos quais o último é de 1714. Os opositores da disputa eram, de um lado, a França e, apoio a Filipe d'Anjou; do outro, a Grande Aliança, contra Luís XIV e a favor do príncipe Carlos, formada por Grã-Bretanha, República Holandesa, Prússia, Portugal e a Casa de Saboia.

Os franceses almejando a expansão de sua colônia sobre o território brasileiro, passam a questionar constantemente o curso do rio Oiapoque[76]. Após anos de conflito, os dois países assinaram um termo de compromisso que confiou a resolução do Contestado à arbitragem do presidente da Federação Suíça. Três anos após o início da arbitragem o governo suíço deu o parecer favorável aos argumentos apresentados pelo Barão do Rio Branco, em detrimento do dossiê apresentado pelo francês Vidal de La Blache[77], através do laudo de Berna (SILVA; RUCKERT, 2009). Assim, no dia 1 de dezembro de 1900 foi estabelecida a fronteira entre Brasil e Guiana Francesa nos moldes como pode ser abaixo visto no mapa, sendo delimitada pelo curso do Rio Oiapoque.

Como é possível verificar no mapa 6, a Amapá é uma região periférica, sem acesso por terra, sendo território ilha. Assim, observando o quadro geral da inserção amazônica e as relações com os países vizinhos, passado o momento de litígio fronteiriço, a fronteira franco-brasileira passou por uma fase de "isolamento" pelas autoridades de ambos os lados, tendo contato apenas para separar o domínio dos dois estados nacionais (SILVA; RUCKERT, 2009), caracterizando uma relação de relativa indiferença entre as autoridades dos dois países.

Entretanto, é necessário pontuar que como mencionado alhures, as relações do Brasil com os países amazônicos eram distantes até a metade do século XX, começando a ocorrer um processo de aproximação somente nos anos de 1970, na esteira das discussões sobre o clima e a Floresta Amazônica que culminam na proposta do Tratado de Cooperação Amazônica, como citado alhures. No entanto, a Guiana Francesa não foi convidada a participar do tratado, por se tratar de um departamento

[76] Os franceses afirmavam que o rio Oiapoque não era o mesmo rio Vicente Pinzon. Concordavam que este rio era claramente o limite entre as duas possessões, entretanto, este rio, de acordo com os questionamentos franceses, não era o rio Oiapoque. Com isso os limites delegados entre as duas posses europeias variavam entre o rio Calçoene, Maiacaré e Araguari. Em alguns períodos, as autoridades francesas afirmaram que o rio Vicente Pinzon era o próprio rio Amazonas

[77] Paul Vidal de La Blache foi um dos maiores da Geografia. Sua obra é bastante conhecida por ser fundadora da corrente de pensamento que veio a ser denominada por Possibilismo.

ultramarino francês[78] e a finalidade do TCA era afirmar a posse da floresta pelos países amazônicos, excluindo a influência de potências estrangeiras nos rumos da Amazônia, em outras palavras, a adesão da Guiana Francesa significaria a participação da União Europeia. Nesse sentido, este ponto tem uma particularidade, por ser uma fronteira com a União Europeia, o que traz dinâmicas diferenciadas para este espaço, como exploraremos a frente.

**Mapa 6 – Fronteira Brasil-Guiana Francesa**




Fonte: Elaboração própria (Pesquisa: Flávia Carolina Fagundes. Cartografia: Tito Lívio Barcellos Pereira).

[78] A Guiana Francesa, até grande parte da primeira metade do século XX, era juridicamente uma colônia da França. A partir de 19 de março de 1946, seu status passou ao de Departamento Ultramarino. Tal regime seria o mesmo dos departamentos metropolitanos, ou seja, regido pelas mesmas normas e circulação da mesma moeda, "salvo exceções determinadas pela lei" (SILVA, 2013).

Ademais, o distanciamento entre as autoridades francesas e brasileiras em parte também se deve a incipiente ação do poder público no Amapá. Com efeito, o Amapá teve diferentes configurações administrativas e um lento desenvolvimento ao longo do século XX. Em 1901, após a tentativa malsucedida do deputado Cândido Mendes de criar a província de Oypóckia, toda região do Amapá foi incorporada ao Estado do Pará. Contudo, em 1943, com o Decreto-lei 5,812 de 13 de setembro, o governo federal criou o Território Federal[79] do Amapá. A região do Amapá se tornou um estado da federação somente com a Constituição de 1988.

O desenvolvimento lento e o fato de ser um estado novo têm implicações para a gestão das políticas públicas no Amapá. Nesta acepção, o Amapá é um estado que de certa forma está em processo de construção, ou seja, muitos aspectos da gestão do estado ainda são incipientes ou pouco profissionalizados. Além disso, a infraestrutura do estado é deficitária, situação ainda mais premente na fronteira, como se pode observar na cidade do Oiapoque, onde o acesso a serviços básicos como saneamento, saúde, educação e acesso à cultura e lazer ainda são precários.

Sem embargo, a infraestrutura de transporte na região amazônica como um todo é difícil, sendo caracterizada por longas distâncias que muitas vezes só podem ser percorridas de barco, tendo em vista a ausência de rodovias de ligação em alguns pontos. Por exemplo, o estado do Amapá, como se pode visualizar no mapa acima não tem ligação por terra ao restante do país, ou seja, só é possível ser acessado de barco ou avião.

No que tange a ligação da cidade de Oiapoque ao restante do estado do Amapá é feita pela Rodovia BR 156, sendo esta integrante do corredor da fronteira é principal linha de conexão dos transportes amapaenses, cuja a pavimentação na porção Norte do estado (entre os municípios de Macapá e o Oiapoque) teria como função incrementar o fluxo de pessoas e mercadorias entre o estado do Amapá e os países

[79] Território Federal é uma categoria específica de divisão administrativa. Os territórios federais integram diretamente à União, sem pertencerem a qualquer estado, e podem surgir da divisão de um estado ou desmembramento, dele exigindo-se aprovação popular através de plebiscito e lei complementar.

vizinhos. Contudo, a pavimentação da BR 156 foi executada em ritmo lento pelo Departamento de Estradas e Rodagem (DER), mediante convênio e delegação do Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER), assinado em 1957 (SILVA, 2013),

Atualmente, toda concluída no que diz respeito a sua abertura, com extensão de aproximadamente 900 km, entre Laranjal do Jari e o Oiapoque, extremo Sul e Norte do estado do Amapá respectivamente, tem características de rodovia pioneira e revestimento sílico-argiloso (SILVA, 2013). Dessa forma, nos períodos de chuva a Rodovia sofre com atoleiros constantes, tornando quase inviável a passagem de veículos, como se pode ver na foto 2.

**Foto 2 – Atoleiros Rodovia BR 156**



Fonte: Silva; Ruckert (2009).

Como se pode ver durante o período das chuvas, a circulação em alguns trechos dos quase 600 km da cidade de Oiapoque à capital Macapá

se torna quase inviáveis. Com efeito tal precariedade na ligação com o restante do estado tem grandes impactos na capacidade dos órgãos de segurança e defesa fronteiriças de realizar suas atribuições, uma vez que não há uma linha de conexão em bom estado para o acesso à cidade, gerando assim uma situação de isolamento geográfico, com impactos no abastecimento de itens básicos, como gasolina, o que gera obstáculos importantes para o funcionamento dos órgãos públicos na cidade.

Em 2017 foram firmados novos convênios para a retomada da pavimentação da Rodovia BR 156. A proposta é manter em execução ao mesmo tempo os trechos Norte e Sul, com trabalhos executados com recursos próprios, do Governo Federal e do Exército Brasileiro (G1, 2017).

Nesse sentido, a cidade de Oiapoque se caracteriza como um local periférico, por sua distância dos grandes centros econômicos e políticos nacionais e seu isolamento geográfico, como visto acima, devido ao difícil acesso. Destarte, a cidade conta com uma população pequena, no ano de 2018, estima-se 26.627 habitantes, o censo de 2010 contabilizou 20.509 (Instituto Brasileiro de Geografia, 2018). É importante ressaltar a diversidade da população local oriundas de várias regiões do país, de outros países, assim como populações indígenas. Dessa forma, na região são falados vários idiomas: português, francês, patoá e os idiomas indígenas dos Palikur e os Galibi do Oiapoque, assim muitos habitantes da região não tem o português como primeiro idioma (CORREA; ALVES, 2016).

Com efeito, a cidade oferece poucas oportunidades para a população local e uma presença deficitária do poder público. Dentro desta lógica, as autoridades locais argumentam que os repasses federais não são suficientes para mudar o perfil negativo que a cidade vem passando. Dentre os principais obstáculos que travam o desenvolvimento da cidade são: a) ligação física precária com as principais cidades do estado; b) gestores com pouco compromisso social; c) burocracia elevada; e d) corrupção em todas as esferas públicas (SILVA, 2013; SUPERTI; SILVA, 2015).

Conforme, Superti e Silva (2015), a condição periférica da cidade é agravada por uma economia pouco diversificada do estado do Amapá, sendo a base da economia local o extrativismo e a exportação de *commodities* e parcela significativa que gira em torno do poder público. Nesse sentido, ainda que esparsa a presença do Estado na Amazônia tem um papel impulsionador, como podemos ver no Amapá, tendo em vista que os salários dos funcionários públicos (mais altos do que a média dos demais empregos) têm um impacto significativo na economia local, a chamada "economia do contracheque, como nota-se na cidade do Oiapoque, constituindo uma parcela significativa da economia. Apesar das tentativas de dinamização do comércio amapaense, através da criação de alternativas, como a criação de uma área de livre comércio em Macapá e Santana (ALCMS), a economia do estado como um todo é pouco dinâmica.

Contudo, tais iniciativas encontram obstáculos, como a pouca oferta de recursos humanos qualificados, dada as debilidades de qualificação local, além da precária infraestrutura urbana e as dificuldades políticas de representação e articulação no cenário nacional dos interesses locais. Além disso, a administração pública no estado ainda conserva práticas clientelistas que comprometem o planejamento em longo prazo e a organização coletiva (SUPERTI; SILVA, 2015).

Nesta acepção, uma iniciativa importante no sentido de dinamizar economicamente e trazer desenvolvimento para a cidade de Oiapoque foi a criação do Campus Binacional da Universidade Federal do Amapá em 2007.

> A Universidade Federal do Amapá, consciente da sua missão social para o desenvolvimento do estado do Amapá, em 1996 começou a discutir com o governo estadual e as suas prefeituras municipais o processo de interiorização de suas ações para a formação de mão de obra qualificada, chegando aos extremos Norte e Sul do estado, nos municípios de Laranjal do Jari e Oiapoque, constituindo, assim, os campus Sul e Norte, respectivamente (UFPA, 2016).

Contudo, a população local ainda tem dificuldades em se integrar a faculdade, tendo em vista que existem poucas escolas de ensino básico e secundário na cidade (CORREA; ALVES, 2016). Assim a maior parte dos alunos que ingressam na universidade são de outras cidades do estado. Todavia, a criação de um campus universitário na cidade tem potencial de efeito multiplicador, uma vez que a universidade tende a criar novos empregos, bem como a vinda de novos moradores para a cidade cria uma demanda no mercado imobiliário local.

Entrevistas institucionais realizadas com setores concernentes às áreas de segurança e defesa[80], em trabalho de campo, apontam para o questionamento da atuação do Estado e dos entes federados frente aos desafios locais e regionais impostos pelas condições históricas de ocupação da Amazônia e condições sociais. Contudo, há que se considerar que por questões históricas o Estado tem um papel diferenciado na Amazônia.

> O Estado brasileiro na Amazônia representa uma força em um espaço inóspito que movimenta intensamente os cenários sociais, econômicos e políticos regionais e locais. Paradoxalmente, este mesmo Estado é tido como frágil, por sua estrutura operacional vulnerável às condições locais ambientais, sociais, políticas e institucionais (SIMONI *et al*, 2012).

Destarte, a presença do Estado na Amazônia se dá de forma assimétrica e em condições muitas vezes inadequadas, como exposto no terceiro capítulo deste trabalho. Dentro desta lógica, pudemos observar tal condição no trabalho de campo realizado na cidade do Oiapoque. Observando as condições locais de trabalho dos órgãos de segurança verificamos que alguns destes careciam de acesso à internet por semanas (por conta da incipiente rede de internet na cidade), bem como haviam

[80] Em novembro de 2016 foram realizadas entrevistas com gestores de segurança pública e defesa na cidade de Oiapoque e em Macapá.

unidades de órgãos públicos, nas quais os telefones estavam inoperantes. Além disso, nos foi relatado a falta de materiais básicos como gasolina. Tais condições faz com que a ação do poder público nestes locais seja insuficiente para impulsionar melhores níveis de desenvolvimento local e de segurança, criando um ambiente propicio para o desenvolvimento de atividades ilegais.

Sem embargo, além das características institucionais do estado do Amapá, as dinâmicas no Oiapoque também são fortemente impactadas pelas interações com o outro lado da fronteira, no qual está a pequena cidade de São Jorge do Oiapoque, com uma população de 4.020 habitantes. A cidade vizinha apresenta uma infraestrutura mais desenvolvida, com ruas pavimentadas, o que não se observa do lado brasileiro e uma educação de melhor qualidade. Entretanto, o comércio no Oiapoque oferece mais opções do que o comércio da pequena cidade vizinha.

Não obstante, a fronteira Franco-Brasileira é uma fronteira de intensas trocas entre as cidades-gêmeas, favorecida pela distância das capitais estaduais e nacionais (CORREA; ALVES, 2016). Dessa forma, notamos dinâmicas de trocas constantes entre as duas cidades, crianças brasileiras que estudam do lado francês, as populações alternam o consumo em ambos lados – em razão das vantagens cambiais, os moradores do lado francês atravessam para o lado para fazerem compras –, assim como um grande número de casamentos binacionais. Assim, diferentemente do imaginário que as fronteiras amazônicas são "fronteiras mortas", a fronteira entre Oiapoque e São Jorge do Oiapoque tem uma rica dinâmica transfronteiriça.

Até recentemente, não havia uma ligação entre as duas cidades, sendo o trajeto feito pelo Rio Oiapoque em pequenas embarcações com motor de popa chamada catraias, conduzida pelos catraieiros. A ponte binacional, cuja as obras foram iniciadas em 2008[81] e concluída no ano de 2011, a um custo de 70 milhões de reais, foi aberta a circulação somente

[81] O Projeto da Ponte Binacional remonta ao ano de 1997 de uma decisão conjunta dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Jacques Chirac.

em março de 2017. Na foto 3 é possível observar os 378 metros de extensão entre as cidades de Oiapoque e São Jorge do Oiapoque.

**Foto 3 – Ponte Binacional Franco-Brasileira**



Fonte: Trabalho de campo (FAGUNDES, 2017).

A lentidão do processo de abertura da Ponte Binacional Franco-Brasileira se deve em parte a demora do lado brasileiro em construir as infraestruturas de fiscalização na borda da ponte. Nesse sentido, a abertura da Ponte Binacional depois de seis anos de conclusão foi impulsionada pelo governo francês, sendo aberta com as obras de infraestrutura do lado brasileiro incompletas[82]. Com efeito, a retomada da pavimentação da Rodovia BR 156 também está ligada ao processo de abertura da Ponte Binacional, pois havia a expectativa que as obras de pavimentação já estivessem em curso, durante a abertura da ponte.

[82] Enquanto, foi realizado o trabalho de campo, a Ponte Binacional Franco-Brasileiro não havia sido aberta. Nesse momento, havia a preocupação entre algumas autoridades locais acerca de qual seria o impacto da abertura da ponte no meio de vida dos catraieiros, 150 naquele momento, uma que a travessia do rio é o que garante o sustento dessas pessoas.

Todavia, a circulação por meio da Ponte Binacional conta com grandes entraves, quando da abertura, somente carros de passeio podiam atravessar a ponte. Além disso, só podem adentrar no território da Guiana Francesa, veículos com seguro válido na União Europeia – o valor do seguro varia entre 250 a 450 euros, a depender do modelo do veículo. Além disso, é importante destacar que brasileiros necessitam de visto para adentrar na Guiana Francesa, exigência decorrente da migração de brasileiros para o país vizinho e os problemas advindos da entrada ilegal de garimpeiros. Dentro desta lógica Superti e Silva (2015) argumentam que a fronteira Franco-Brasileira tem suas configurações determinadas da seguinte forma:

> A configuração da fronteira da Amazônia Setentrional está, assim, diretamente ligada aos movimentos de (des)construção e (des)territorialização; à grande atuação de políticas estatais, porém com fraca fiscalização; à criação/construção de estruturas econômicas voláteis dos mais variados modelos para exploração de recursos naturais e construção de corredores de exportação; à existência, à configuração e à intensidade de articulação das redes existente, as quais expressam reflexos de cenários internacionais; às expectativas de integração com a Guiana Francesa; às suas restrições espaciais; ao potencial de seu ambiente natural; à sua posição na economia-mundo como fornecedora de *commodities* e consumidora de produtos industrializados; e, por fim, à fragilidade da organização burocrático-administrativa municipal, associada à precariedade da estrutura urbana.

Portanto, a região de fronteira no estado do Amapá se caracteriza como uma zona periférica, com uma economia pouco dinâmica e que em parte também é movida pelos circuitos ilícitos na região, como por exemplo, o movimento financeiro gerado pelos garimpos ilegais. A

presença deficitária do Estado, as condições socioeconômicas, com poucas oportunidades para a população local cria um ambiente favorável ao desenvolvimento de atividades ilegais.

Destarte, a cidade de Oiapoque apresenta graves problemas sociais como: a) a falta de perspectiva de emprego para habitantes locais; b) alto consumo de entorpecentes, sobretudo crack; c) extrema burocracia na implementação de projetos sociais; d) repasses federais insuficientes e d) migrantes que chegam a toda hora pensando em mudar de vida, mas se deparam com outra realidade, muitas vezes tendo que roubar para sobreviver (SILVA, 2013).

Isto posto, a fronteira Franco-Brasileira, como citado alhures apresenta uma particularidade, tendo em vista que é uma fronteira com a União Europeia, o que faz que esta apresente dinâmicas diferenciadas em relação ao restante das fronteiras brasileiras. Dentro deste contexto, neste espaço se inverte a lógica da problemática securitária, uma vez que brasileiros que atravessam a fronteira para praticar atividades ilícitas do lado francês, como brasileiros que furtam casas de franceses. É grande o tráfico de ouro e de drogas, além da ida de mulheres brasileiras que vão se prostituir em Cayenne e nos garimpos da Guiana Francesa (SILVA, 2013).

Ademais, diferentemente dos demais países com os quais o Brasil faz fronteira, onde há mais nacionais dos países vizinhos em território brasileiro do que brasileiros nos outros países, no caso da Guiana Francesa, há mais brasileiros no país vizinho do que franco guianenses no Brasil, haja vista as condições socioeconômicas no estado do Amapá e a distância dos centros dinâmicos da economia brasileira.

Nota-se que na cidade de Oiapoque há uma parcela significativa da economia que se desdobra na ilegalidade, muitos negócios operam sem as devidas condições e documentos. Nesse sentido um operador da gestão securitária local observa que se fosse efetivada a lei na cidade, a economia local pararia.

Com efeito, as riquezas minerais presentes na região também criam oportunidades para as atividades ilícitas. Garimpeiros em busca de oportunidades de enriquecimento rápido desenvolvem a extração ilegal de ouro no Escudo das Guianas. A selva da Guiana Francesa, por exemplo,

tem sofrido a incursão de brasileiros que ingressam de forma irregular no território guianense para trabalhar nos garimpos ilegais localizados nas proximidades da fronteira do território ultramarino francês com o Suriname. Autoridades da PAF (*Police aux frontières*) estimam que cerca de vinte mil brasileiros cruzaram a fronteira com a Guiana Francesa em busca da promessa do eldorado (PEREIRA CARNEIRO, 2015). Os garimpos clandestinos onde trabalham os brasileiros causam graves impactos, como desmatamento e poluição ambiental, além de constantes choques entre garimpeiros e as autoridades policiais francesas, com a escalada para o conflito armado em alguns momentos.

Assim, o garimpo ilegal na região movimenta todo uma cadeia de outros ilícitos transnacionais, como o contrabando, a prostituição e tráfico de pessoas, de drogas e de armas. De acordo com as autoridades locais as armas usadas nos garimpos viriam do Suriname, sendo este país uma das principais rotas de tráfico de armas na região, o transporte dessas armas seria feito, por meio de pequenas embarcações se favorecendo da rarefeita presença da Marinha Brasileira na região.

Uma questão que chama a atenção na região é o tráfico de pessoas naquela região. Conforme, Silva (2016), o Amapá, incluindo a cidade de Oiapoque, figura entre as rotas nacionais e internacionais do tráfico de pessoas, para o pesquisador os fatores geográficos, institucionais e políticos contribuem para a ocorrência desse crime na região. Nesse sentido, a grande circulação de pessoas na região favorece este tipo de crime, uma vez que o Amapá recebe um grande contingente de imigrantes oriundos da Guiana Francesa (a grande parte chega pelo município do Oiapoque) e também de migrantes internos. Ademais, como o estado faz limite com o Pará e fronteira com o Suriname e Guiana Francesa, se constitui como uma rota passagem.

Além disso, corrobora para tal situação a negligência ao atendimento das vítimas, uma vez que as autoridades não dão relevância a este tipo de delito. Não obstante, algumas iniciativas para o combate do tráfico de pessoas foram propostas pelas autoridades brasileiras, por exemplo a instituição do I e II Plano Nacional de Enfretamento ao Tráfico de Pessoas, ao qual o estado do Amapá aderiu, sendo instituído o Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Contudo, tais planos

constituíram apenas ações pontuais, sem conseguir alterar as dinâmicas de tal tráfico (SILVA, 2016).

Portanto, como se pode observar a fronteira Franco-Brasileira apresenta particularidades nas suas dinâmicas que a diferencia substancialmente de outros pontos de fronteira. Como apontado em estudo do Instituto Brasileiro de Pesquisas Aplicadas (2016), a cidade de Oiapoque é um ponto vulnerável, tendo em vista as condições socioeconômicas locais, a posição periférica, bem como a posição geográfica que favorece o estabelecimento de rotas fuga entre o Brasil e os países vizinhos, favorecendo o estabelecimento de atividades ilícitas naquela região, num cenário de presença incipiente do Estado neste local, como veremos na próxima seção.

### 3.2.1 As políticas de segurança e defesa na escala local: operacionalização e densidade institucional

A implementação dos planos direcionados à região amazônica tem se dado de maneira parcial e assimétrica entre os estados fronteiriços, principalmente nos estados do Arco Norte, tendo em vista a falta de previsibilidade dos orçamentos, a carência de recursos humanos, questões concernentes à logística, dentre outros fatores.

Um ponto fundamental, que denota a fragmentação das políticas de segurança e defesa para a fronteira amazônica, é a maneira uniforme como estas são pensadas e desenhadas e o modelo como devem ser executadas. Esta realidade configura o que muitos gestores chamam de "políticas enlatadas". Porém, um cenário tão específico como o amazônico, com aspectos sociais, históricos, políticos, econômicos, culturais e, até mesmo, informacionais e técnicos tão diferentes daqueles observados em outras regiões, deveria ser levado em conta no manejo de suas áreas fronteiriças.

Dessa forma, as políticas públicas direcionadas à Amazônia, na maior parte dos casos, encontram dificuldades para operacionalizar e/ou internalizar a proposta inicialmente projetada. Não obstante, os custos

para a implementação de ações em comunidades locais da Amazônia envolvem logísticas de transporte, alimentação e infraestrutura pouco convencionais e nada facilitadas pelas longas distâncias e dificuldades de acesso, como se observa no caso da cidade do Oiapoque (SIMONI *et al*., 2012).

Nesse sentido, o Programa Calha Norte enfrenta menos dificuldades, uma vez que foi pensado para a região. Porém o PCN apresenta assimetrias na alocação de recursos entre os estados amazônicos, pois os convênios são firmados com estados e municípios de acordo com a demanda dos parlamentares, por meio de emendas. Dessa forma, o resultado da distribuição espacial dos recursos fica a cargo da mobilização dos estados e munícipios (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016), perpetuando assim assimetrias entre os estados amazônicos, uma vez que muitos deles apresentam sérias deficiências de gestão e pouca capacidade de mobilização.

Sem embargo, muitos municípios na região amazônica não contam com massa crítica para desenvolver projetos que viabilizem o recebimento de recursos, uma vez que este se dá, por meio do lançamento de editais, como no caso da vertente civil do Programa Calha Norte, criando uma situação onde os estados amazônicos com uma melhor estrutura institucional angariam mais recursos, o que no caso do Amapá, mais especificamente da cidade do Oiapoque se constitui como um obstáculo para o recebimento de verbas do PCN, uma vez que a cidade não conta com quadros administrativos profissionalizados[83].

No estado do Amapá, a vertente civil do PCN – entre os anos de 1996 a 2011 – atuou nos municípios de Calçoene, Ferreira Gomes, Laranjal do Jari, Oiapoque, Pracuúba e Serra do Navio, com investimentos do montante de R$ 17.328.550,66 destinados a construção de escolas, creches, centros esportivos, assim como pavimentação de vias públicas e demais obras de urbanização. No que concerne a construção de infraestrutura produtiva foi realizado somente um investimento no município de Serra do Navio. Para Superti e Silva (2015), levando em

[83] Em conversa com a equipe do Programa Calha Norte, nos foi informado que a equipe do PCN procura prestar apoio às autoridades locais no desenvolvimento de projetos.

conta que se trata de um período de 15 anos, o valor do investimento é pequeno (aproximadamente R$ 1.155.000,00 por ano), que pulverizado entre os municípios gera um baixo impacto para o desenvolvimento urbano local. Todavia, ainda que o investimento não seja alto, dada a situação socioeconômica das cidades pequenas e médias, as obras são relevantes no cotidiano dessas localidades, uma vez que qualquer política territorial instalada, principalmente nas pequenas cidades, altera as práticas espaciais dos moradores.

No que concerne, aos Pelotões Especiais de Fronteira, como exposto no capítulo anterior, a localização destes se deu em função dos cenários de ameaça projetados pelo Exército Brasileiro. Assim, a grande maioria dos Pelotões Especiais de Fronteira estão localizados nos estados de Roraima, Amazonas e Acre evidenciando a preocupação com os países andinos. Deste modo, como a fronteira do Brasil com a Guiana Francesa não é um ponto especial de preocupação entre as autoridades brasileiras. A presença do Exército Brasileiro no estado do Amapá é composta pelo Comando de Fronteira Amapá / 34/º Batalhão de Infantaria de Selva, com sede em Macapá e a 22ª Brigada de Infantaria de Selva, em implantação na capital amapaense. No Oiapoque, a Companhia Especial de Fronteira de Clevelândia do Norte e um Pelotão de Fronteira, em Vila Brasil (SUPERTI; SILVA, 2015; SILVA; CHAVES, 2016). Isto posto, observa-se que o Exército Brasileiro se faz presente na fronteira Franco-Brasileira, embora tal presença não seja prioritária, tendo um papel de destaque na região, haja vista a precária presença de outros órgãos estatais.

No que tange ao SIVAM/SIPAM, na região estão instalados 22 terminais de usuários remotos, estando dez destes terminais instalados no munícipio de Oiapoque, como pudemos observar na Companhia Especial de Fronteira de Clevelândia do Norte – a internet disponível na unidade é disponibilizada pelos equipamentos do SIVAM/SIPAM (SUPPERTI; SILVA, 2015).

Cabe ressaltar que na Amazônia as condições operacionais das organizações militares são precárias em vários pontos em função de dificuldades logísticas e de aparelhagem. Algumas dessas organizações militares se encontram em áreas isoladas, sendo basicamente a única presença estatal nestes locais, o que evidencia que a presença do Estado

se caracteriza pela ausência e presença ao mesmo tempo. Contudo, ainda que a presença do Exército Brasileiro seja incipiente tem um papel relevante nesses locais, considerando que oferecem as populações, serviços de saúde e outros serviços básicos em suas ações cívico-sociais.

Em relação aos órgãos civis notamos que a presença destes é rarefeita, não contando com efetivos suficientes para desenvolver suas funções. Sem embargo, uma das finalidades do Plano Estratégico de Fronteira que deveria ser contemplada por meio de operações como a Sentinela, é o aumento do efetivo na faixa de fronteira. No entanto, a falta de regularidade no planejamento nas ações para a fronteira é um obstáculo para este objetivo. Dados da Delegacia da Polícia Federal do Oiapoque atestam que a Operação Sentinela não acontecia desde janeiro de 2016 na cidade porque os recursos haviam sido realocados na segurança dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro, assim naquela localidade não houve um aumento do efetivo, o que também se verifica na unidade da Receita Federal, pois no último concurso para Auditor Fiscal nenhum quadro foi enviado para a unidade de Oiapoque[84].

Por sua vez, a ENAFRON como funciona, por meio da articulação dos entes federados com a União há uma assimetria na execução desta política entre as unidades da federação. No estado do Amapá, por exemplo, de acordo com a Coordenação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)[85], viaturas enviadas pelo governo federal para serem empregadas na fronteira, tiveram seu uso desviado para outras finalidades. Como consequência a União não repassou os lotes futuros de viaturas que poderiam ser recebidos pelo Amapá.

Portanto, notamos que a capacidade dos estados federados interfere na implementação dos planos federais para a fronteira, uma vez

[84] Tal relato nos foi dado em visita à unidade da Receita Federal em Oiapoque, no ano de 2016.

[85] O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania destina-se à prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes socioculturais, além de articular ações de segurança pública com políticas sociais por meio da integração entre União, estados e municípios. As ações se articulam com as diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

que equipamentos que seriam destinados à zona de fronteira são desviados tendo em vista necessidades prementes de segurança destes estados. No que tange, a capacitação de pessoal podemos inferir que esta ocorre de forma incipiente, por conta das dificuldades logísticas, que envolvem questões como as diárias dos agentes públicos, assim como a distância, o que muitas vezes inviabiliza que servidores alocados em Oiapoque participem de cursos de aprimoramento oferecidos no âmbito das políticas para a fronteiras, tendo em vista que estes na maior parte das vezes ocorrem em Brasília.

Além mais, as condições institucionais no estado também interferem na capacidade deste de criar instâncias de decisão conjunta entre as instituições que compõem o quadro da gestão securitária. De maneira geral, o Arco Norte se caracteriza por uma baixa articulação institucional da segurança. Nesse sentido, no Amapá não foi criado um Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira, contando apenas com uma Câmara Temática de Fronteira, sendo a maior parte das reuniões realizadas em Macapá. Com efeito já foram realizadas reuniões nos municípios de Laranjal do Jari, Amapá, Calçoene e Oiapoque (NEVES *et al*., 2016).

Assim, nota-se os estados da federação localizados na Amazônia apresentam desafios do ponto de vista institucional, seja por conta da precária presença do poder público, principalmente na faixa de fronteira, seja por conta das debilidades destes no que diz respeito à gestão. Tais deficiências faz com que o estado do Amapá tenha dificuldades em prover as contrapartidas exigidas pela União para o recebimento de recursos no âmbito do ENAFRON destinados as policias estaduais.

Ademais, como vimos no capítulo anterior, a Operação Ágata a partir de 2015 sofreu uma grande diminuição nos repasses orçamentários, o que teve um impacto significativo na ocorrência da Operação em algumas partes da faixa de fronteira, pois a delimitação de ordem territorial e cronológica decorre, principalmente, da disponibilidade de recursos financeiros e do próprio efetivo das Forças Armadas. Em suas últimas edições, a Operação Ágata se concentrou mais no Arco Central da fronteira, não tendo ocorrido, em 2016, em alguns estados da região Norte, como no caso do Amapá.

Com efeito, durante a ocorrência da Operação Ágata neste ponto de fronteira, o comando da Operação foi executado pelas Forças Armadas. De acordo com autoridades locais, devido a inexistência do GGIF, as operações interagência que envolvem as Forças Armadas são coordenadas por um Comando Militar ligado ao Comando Militar do Norte (CMN), com sede em Belém, assim esse Centro de Comando executa o papel do GGIF, coordenando a interação entre os diferentes órgãos e agências. Entretanto, como citado anteriormente, os GGIFs se constituíram como fóruns de discussão, não tendo um perfil operacional.

Sem embargo, os gestores de segurança e defesa argumentam que na fronteira Franco-Brasileira houve pouca materialidade do Plano Estratégico de Fronteiras, no que refere ao aumento de recursos e pessoal. Conforme, gestores de segurança, a única inovação que o PEF trouxe foi uma participação maior das Forças Armadas em operações conjuntas, com a Operação Ágata.

Não obstante, ainda que o Plano Estratégico de Fronteiras tenha sido implantado parcamente, a promoção da participação das Forças Armadas em operações com os outros órgãos e agências tem um papel importante na região porque as instituições civis no Oiapoque, por conta da escassez de recursos não tem capacidade de desdobrar operações individualmente, sendo o apoio logístico das Forças Armadas, principalmente do Exército Brasileiro fundamental para a viabilidade das operações. Portanto, o Exército tem se tornado cada vez mais um ator central na gestão securitária da fronteira norte.

Destarte, outras operações interagência de caráter constabular são promovidas pelas Forças Armadas no Arco Norte, por exemplo a Operação Curare que tem como finalidade reprimir crimes transfronteiriços, como o narcotráfico, o contrabando e o descaminho; bem como crimes ambientais e imigração e garimpo ilegais (DEFESANET, 2017). Tais operações também envolvem ações cívico-sociais reforçando assim os laços do Exército com as populações locais.

Isto posto, inferimos que embora as instituições civis estejam presentes neste ponto da fronteira, a presença do Exército Brasileiro é

grande impulsionadora no sentido de marcar a presença do Estado naquela região, tendo um papel de protagonismo neste espaço.

Como se pode ver a situação de escassez de recursos e a necessidade de apoio logístico das Forças Armadas faz com que as cooperações interagência ocorram neste ponto da fronteira, movidas principalmente pela necessidade. Contudo, tais cooperação não acontecem por meio de instâncias de decisão conjunta, ocorrendo com base nas relações interpessoais entre os gestores de segurança e defesa na cidade.

Sem embargo, as cooperações interagência ao ocorrem baseadas em relações interpessoais correm o risco de descontinuidade quando há troca de quadros, o que acontece com grande frequência nas unidades civis em Oiapoque. Dessa maneira, quando há trocas as relações precisam ser construídas novamente para voltar a acontecer as cooperações interagência.

Tal situação cria obstáculos ao estabelecimento de uma cultura organizacional que fomente as dinâmicas interagência, independente do gestor responsável pela unidade no momento. Ademais, a alta rotatividade também dificulta para que se crie uma cultura de trabalho nas instituições locais, tendo em vista que os quadros destinados a localidade muitas vezes acabaram de ingressar nas instituições e ao passar o período obrigatório de permanência, a maior parte busca a remoção, nas palavras de um gestor local “o pessoal já chega de costas”. Assim, grande parte dos funcionários civis alocados em Oiapoque são inexperientes e quando aprendem o trabalho tendem a deixar a localidade.

Como se pode observar as condições das instituições de segurança e defesa são precárias neste espaço e há um grande distanciamento dos centros de poder que cria a sensação entre alguns gestores locais de abandono por parte do governo federal. Portanto os planos para a fronteira não encontram ressonância na região, por conta da falta de recursos e equipamentos; a alta rotatividade dos funcionários; falta de preparo dos efetivos e; ausência de uma cultura organizacional.

Nesse sentido, Silva (2013) argumenta que a fronteira franco-brasileira é um claro exemplo de que as macro decisões feitas de forma

imperativa e impositiva pelos decisores políticos em Brasília, pouco tendem a beneficiar a população local, a não ser em momentos residuais.

Dessa forma, inferimos que as condições locais criam entraves para a implementação das políticas de segurança e defesa nas fronteiras, sendo implementadas em maior ou menor dado às condições, características e as formas de atuação das instituições locais que em alguns locais se sentem totalmente descoladas de Brasília.

## 3.3 A Tríplice fronteira Argentina, Brasil e Paraguai

A Tríplice Fronteira é formada pelas cidades gêmeas de Ciudad del Este (PAR), Foz do Iguaçu (BRA) e Puerto Iguaçu (ARG), que polarizam uma área que abrange munícipios localizados no Departamento do Alto Paraná, no Paraguai, o Departamento de Iguazú, na Argentina e a Microrregião de Foz de Iguaçu, no Brasil, formando a região transfronteiriça de Iguaçu. Tal regionalização foi sugerida por Pereira Carneiro (2016), e segue os padrões das regiões transfronteiriças da União Europeia, que são criadas a partir de recortes políticos-administrativos pré-existentes (municípios, estados, províncias, etc.).

Remontando, a história da região, a conformação dos limites internacionais entre os países da Bacia do Prata foi um processo marcado por guerras que ditou as dinâmicas territoriais da região durante um longo período. Dessa maneira, as disputas territoriais entre Brasil, Argentina e Paraguai só foram totalmente solucionadas após a Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870), conflito que confrontou os aliados Argentina, Brasil e Uruguai contra o Paraguai.

Este foi o maior conflito armado internacional que teve como palco a América do Sul. Tal conflito transformou as dinâmicas de poder na Bacia do Prata, tornando o Paraguai um dos países mais pobres na região, devido à um significativo decréscimo populacional, ocupação militar por quase dez anos, pagamento de pesadas indenizações de guerra, e perda de cerca de 40% de seu território em litígio para o Brasil e Argentina (AMAYO, 1995).

A delimitação do limite internacional entre Paraguai e Brasil foi definida após extensas negociações, ficando acordado que toda a margem direita do Rio Paraná, de Sete Quedas para baixo, pertence ao Paraguai, e desse ponto para cima é território brasileiro. Já a Argentina firmou a paz com o Paraguai em 1875, estabelecendo a posse das terras de Entre-Ríos e Corrientes, com cessão de grande parte do território do Chaco ao domínio paraguaio (LIMA, 2015).

O litígio territorial entre Brasil e Argentina se arrastava desde o Tratado de Madrid (1750)[86], no qual foi acordado entre as coroas espanhola e portuguesa que o limite entre as colônias sul-americanas era estabelecido pelo Rio Peperi. Entretanto, os espanhóis, como expõem Góes Filho (1999):

> (...) descobriram outros rios mais ao leste do Peperi a ele nomearam Peperi e, como consequência, à sua contravertente chamaram Santo Antonio, que deságua no Iguaçu. Estes dois rios, hoje são chamados como de rio Chapecó e rio Chopim. Depois de terminada a guerra do Paraguai, em 1870, houve várias tentativas para resolver a questão, mas a matéria se agravou quando a Argentina estendeu ainda mais para o leste sua reivindicação, adotando não mais o rio Chopim, mas o rio Jangada como suposto limite:

Após anos de disputa, a questão foi submetida a arbitragem do presidente dos Estados Unidos, Grover Cleveland. Tendo como base o consistente dossiê apresentado pelo Barão do Rio Branco, foi dado parecer favorável ao Brasil (LIMA, 2015). Conforme, os termos decididos em tal arbitragem, as fronteiras entre Argentina, Brasil e Paraguai, na região de

[86] O Tratado de Madrid foi firmado na capital espanhola entre D. João de Portugal e D. Fernando VI de Espanha, para definir os limites entre as respectivas colônias sul-americanas, pondo fim assim às disputas. O objetivo do tratado era substituir o de Tordesilhas, o qual já não era mais respeitado na prática.

Foz do Iguaçu se configura, como exposto no mapa 7, tendo como pontos de referência os cursos dos rios Paraná e Iguaçu.

**Mapa 7 – A Tríplice Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai**




Fonte: Elaboração própria (Pesquisa: Flávia Carolina Fagundes. Cartografia: Tito Lívio Barcellos Pereira).

Contudo, as autoridades brasileiras eram pouco presentes na região, o que favorecia a livre-circulação de estrangeiros sem qualquer fiscalização. Nesse sentido, o governo brasileiro diante da necessidade de promover o povoamento da região adota a estratégia do estabelecimento de colônias militares para atrair e fixar povoados permanentes (LIMA, 2015). Dentro desta lógica, em 1889, foi fundada a Colônia Militar do Iguassu, marco do início da ocupação efetiva do lugar por brasileiros. Nesse sentido, a ocupação militar foi fundamental para o povoamento por brasileiros nesta área que era habitada basicamente por argentinos e paraguaios (SANTOS; CURY, 2015). Em 14 de março de 1914, foi criado

o Munícipio de Vila Iguaçu, que passou a denominar-se Foz do Iguaçu, em 1918 (PEREIRA CARNEIRO, 2015).

Considerando, a localização estratégica da região e a disputa geopolítica com a Argentina, durante o governo militar se inicia a construção de infraestruturas estratégicas, como a construção de Itaipu, a Ponte da Amizade, a Rodovia Paranaguá-Foz do Iguaçu, a concessão de créditos pelo governo brasileiro ao Paraguai para a realização de obras de infraestrutura viária (asfaltamento de estradas e construção de pontes), o estabelecimento de uma empresa de colonização de origem brasileira no Departamento de Nueva Asuncíon, entre outras medidas (PEREIRA CARNEIRO, 2015) que visavam desenvolver a região e consolidar a influência do Brasil no Paraguai.

Tais obras impulsionaram a ocupação da região, cujo os fluxos se davam basicamente através das frentes de expansão interna a partir do Rio Grande do Sul nos anos de 1930 por descendentes de imigrantes não portugueses correspondendo a ocupação do oeste catarinense e sudoeste do paranaense pelo lado brasileiro e das províncias de Misiones na Argentina e nos departamentos do Alto Paraná e Canindeyú, principalmente, no Paraguai (brasiguaios). Não obstante, a colonização do extremo oeste do Paraná teve como principais objetivos nacionalizar áreas que eram ocupadas por empresas chamadas de "*obrages*" (latifúndio de capital estrangeiro que exploravam na região produtos como a erva-mate e a madeira para a exportação pelo Rio Paraná), priorizar a expansão das fronteiras econômica e, ainda, ocupar a fronteira como medida de segurança nacional (NEVES; CAMARGO; NEVES, 2015).

Sem embargo, o perfil demográfico de Foz do Iguaçu se constitui bem diverso, tendo recebido imigrantes de diversas partes do globo. Atualmente, a população deste espaço é formada por mais de 70 nacionalidades, sendo as mais numerosas (para além da brasileira), a paraguaia, síria, libanesa e chinesa. Isto posto, na região são falados vários idiomas dentre eles, o árabe, coreano, espanhol e o portunhol (CARNEIRO, 2016), o que faz com que a região tenha laços com várias partes do globo.

Neste sentido, a partir da construção da Usina de Itaipu, a região experimentou um exponencial crescimento. Desta forma, diferentemente da maior parte da faixa de fronteira, a Tríplice Fronteira – se caracteriza por ser uma área de forte dinamismo econômico, por conta do fluxo turístico, sendo o terceiro destino mais procurado no Brasil[87], e a presença de duas zonas francas – Puerto Iguazú e Ciudad del Este –a região polariza o núcleo logístico que integra o Noroeste Argentino, o Leste do Paraguai e o Oeste Paranaense. Ciudad del Este é a terceira maior zona franca comercial do mundo[88], sendo assim uma receita importante para o Paraguai. Ademais, esta área conta com uma boa infraestrutura com redes aeroportuária, portuária e viária.

Dado o grande volume de trocas comerciais que perpassam a região, há a previsão de incremento da infraestrutura local na cartela de projetos do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, estão previstas: a construção da Ferrovia Cascavel - Foz do Iguaçu e Cascavel – Guairá-Maracaju; uma Ponte Ferroviária com pátio de cargas entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este; a concessão para o melhoramento das Rodovias N. 2 e 7 (Assuncíon – Ciudad del Este); a construção da central hidrelétrica Iguaçu; e a linha de transmissão 500 kw (Itaipu – Assuncíon).

Além disso, existem projetos complementares aos do COSIPLAN, a construção do anel rodoviário de Foz do Iguaçu e a construção do terminal intermodal sobre a BR 277 (INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA, 2009). Nesse sentido, Foz do Iguaçu é a única cidade fronteiriça que apresenta uma hierarquia urbana de ao menos um centro sub-regional é Foz do Iguaçu (INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS, 2017).

Em estudo acerca das políticas públicas para a faixa de fronteira, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (2017) ressalta que as

[87] Conforme pesquisa realizada pelo Ministério do Turismo, a localidade aparece em terceiro lugar entre as preferências dos viajantes estrangeiros. Segundo a pesquisa em primeiro lugar aparece o Rio de Janeiro, com 32, 2 das opções, seguido por Florianópolis, com 17, 9% e Foz do Iguaçu, com 13, 2% das preferências.

[88] Ciudad del Este estaria atrás apenas de Miami e Hong Kong.

cidades e aglomerações fronteiriças são as portas de entrada terrestres, o que se nota pela diversidade de fluxos. Nesse sentido, algumas dessas localidades se constituem como centros regionais, espaços transfronteiriços de serviços, comércio, trabalho e consumo. Ademais, essas localidades são centros do mercado informal das médias e grandes cidades dos países, em função do vai e vem de "sacoleiros". Dessa maneira, a região transfronteiriça chega a competir com as centralidades regionais, pela diversidade de funções que oferecem, como a aglomeração transfronteiriça de Foz do Iguaçu/Ciudad del Este, Puerto Iguazú, que em seu conjunto compete com Cascavel, no Paraná.

Além disso, a região também se tornou um importante *lócus* da integração dos povos latino-americanos, com a fundação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), a qual conta com 57 % de alunos estrangeiros entre seus discentes, e professores estrangeiros, com aulas em português e espanhol, propiciando um ambiente de construção de uma identidade latino-americana, mas primordialmente sul-americana, uma vez que a identidade regional brasileira está mais ligada à ideia de América do Sul.

Assim, pudemos observar como sobre a região incidem vários projetos de integração regional, além destes projetos, a cidade de Foz do Iguaçu também é contemplada pelo Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira, existem discussões nas Câmaras Temáticas para a criação de um Hospital Internacional de Fronteira, o estabelecimento de uma estação aduaneira trinacional, a construção de uma segunda ponte integrando Foz do Iguaçu e Ciudad del Este, com finalidade de transporte de cargas, a implementação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguaçu (CODEFOZ) e a integração aeroportuária da Tríplice Fronteira em aspectos normativos e operacionais (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2017).

Destarte, esta é uma zona de fronteira altamente integrada não só do ponto de vista econômico, como também social. Contudo, tal integração também traz externalidades, a região passou a ser um ponto importante das atividades das redes de criminalidade transnacional que se utilizam da infraestrutura local para realizar toda sorte de tráfico e contrabando, utilizando-se, geralmente, pequenas aeronaves, furtadas em

propriedades particulares brasileiras para o transporte dos entorpecentes. O dinheiro gerado por esses fluxos ilegais é "lavado" pelas redes criminosas no comércio de Ciudad del Este.

Para Dreyfus (2007), tal movimentação se beneficia das vulnerabilidades dos três países que compõem a Tríplice Fronteira. Isto posto a Tríplice Fronteira agrega a soma das debilidades institucionais que marcam os países da América do Sul e que retroalimentam os problemas transnacionais que impulsionam a violência nas grandes cidades da região.

Nesse sentido, a Tríplice Fronteira se caracteriza como uma região transfronteiriça altamente integrada e com uma população formada por uma grande variedade de povos, o que conecta a região à diferentes partes do mundo, tendo vista o contato dessas diásporas com seus locais de origem. Tais conexões fez com que a Tríplice entrasse no rol de preocupações do governo norte-americano, como mostra o trecho abaixo de um documento do Departamento de Estado, citado por Ferreira (2009, p. 177):

> Os governos da Tríplice, Argentina, Brasil e Paraguai há tempo vêm se preocupando com o tráfico de armas e drogas, fraudes de documentos, lavagem de dinheiro e manufatura, e movimento de bens contrabandeados dentro da região. No início dos anos 90, eles estabeleceram um mecanismo para lidar com essas atividades ilícitas. Em 2002, sob convite deles, os Estados Unidos entraram no que se tornou o "Grupo 3+1 de Segurança da Tríplice Fronteira" para melhorar a capacidade dos três de lidar com o crime que cruza a fronteira e frustrar a lavagem de dinheiro e potenciais atividades de financiamento ao terrorismo.

Nesta acepção, há suposições principalmente por parte dos Estados Unidos de que haveria cédulas de organizações terroristas atuantes na Tríplice Fronteira, agindo por meio do financiamento de atividades terroristas. No entanto, não há evidências concretas da atuação

de terroristas na região. Dessa maneira, o terrorismo não constitui uma preocupação entre as autoridades brasileiras, uma vez que a Tríplice Fronteira chama atenção, por conta de ilícitos transnacionais, como o contrabando e narcotráfico.

O comércio irregular nestes locais passou a fazer parte da vida cotidiana dessas populações, bem como o controle nas fronteiras, criando assim maneiras de burlá-los, gerando assim um mercado para pessoas que trabalham passando mercadorias para o outro lado, evitando os controles aduaneiros (CARNEIRO FILHO, 2012; 2016). Salvador Raza (2014), evidencia que esta é uma fronteira altamente regulada, com pontos de passagem de uma vasta gama de produtos ilícitos e contrabando, tais como agrotóxicos, cigarros, bebidas alcoólicas, drogas, explosivos, armas e munições (MENDES, 2016), relativamente eficazes em áreas povoadas.

O descaminho e contrabando[89] são intensos nesta área, facilitado pela porosidade das fronteiras, na contramão dos esforços das autoridades, principalmente brasileiras que vêm aumentando a vigilância nas fronteiras, a porosidade ainda é grande. A proximidade de Ciudad del Este e as diferenças tributárias entre Brasil e Paraguai estimulam tal atividade na região, uma vez que as compras do outro lado da fronteira tornam-se vantajosas do ponto de vista econômico. Com efeito, como citado alhures, o contrabando causa grandes perdas em arrecadação para o Brasil (cerca de 130 bilhões de reis por ano), tornando-se assim um tema prioritário entre as autoridades do país.

Conforme, dados da Receita Federal, 40% das mercadorias contrabandeadas para o Brasil passam pelo trecho de 170 km do Rio Paraná e do Lago de Itaipu entre Foz do Iguaçu e Guaíra. Desse montante, o cigarro representa 67% de tudo que é contrabandeado para o país, conforme o presidente do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras, o cigarro é o carro chefe que abre as portas para as

[89] A Lei 13.008/14 alterou a tipificação desses delitos, anteriormente previstos no artigo 334 do Código Penal "Contrabando e Descaminho", que pertenciam ao mesmo tipo penal, para dois tipos penais autônomos. Assim, o delito de Descaminho é tipificado como: Art.334. Iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada, pela saída ou pelo consumo de mercadoria. Já o Contrabando é definido pelo Código Penal, como: Importar ou exportar mercadoria proibida (CÓDIGO PENAL, 2018).

demais mercadorias e para os outros crimes, como narcotráfico e tráfico de armas (G1, 2017). A foto 4 exemplifica a estrutura na unidade da Receita Federal em Foz do Iguaçu para a destruição dos cigarros apreendidos, em visita à unidade pudemos observar as grandes quantidades do produto apreendidas na região, demonstrando o intenso o contrabando do produto pela cidade de Foz do Iguaçu.

**Foto 4 – Destruição de cigarros pela Receita Federal**



Fonte: Trabalho de campo (FAGUNDES, 2017).

A Receita Federal reforçou os esforços nos pontos de controle, porém, como o contrabando é uma atividade com alta capacidade de adaptação, novas formas de burlar os controles são rapidamente encontradas. Sem embargo, como se pode ver na figura acima e na abaixo o número de apreensões é elevado. Em visita a unidade da Receita Federal em Foz do Iguaçu pudemos observar a quantidade de produtos apreendidos em Foz do Iguaçu, estando o galpão do órgão cheio de

produtos[90] de toda a sorte. A foto 5 do galpão da Receita Federal mostra a quantidade de apreensões realizadas na região.

**Foto 5 – Galpão de produtos apreendidos da Receita Federal de Foz do Iguaçu**



Fonte: Trabalho de campo (FAGUNDES, 2017).

Sem embargo, a Tríplice Fronteira é um dos principais corredores para o tráfico internacional de drogas e abastecimento do mercado brasileiro. Após a entrada, principalmente pela fronteira com Paraguai (maior produtor de maconha na América do Sul), a droga se interioriza

[90] Os produtos apreendidos pela Receita Federal são doados aos órgãos da administração pública direta ou indireta no nível federal, estadual ou municipal com personalidade jurídica de direito público podem receber mercadoria na forma de incorporação. Incluem-se as Autarquias e Fundações Públicas. Além disso, Organizações da Sociedade Civil também podem receber doações. Além disso a Receita Federal possui um Sistema de Leilão Eletrônico, onde as mercadorias apreendidas ou abandonadas são leiloadas. (RECEITA FEDERAL, 2010).

dentro do Brasil. De Acordo com a Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai, 80% da maconha produzida no país é contrabandeada para o Brasil.

E mais recentemente, este espaço, também passou a integrar a rota do tráfico internacional de cocaína, por conta da estrutura logística na região, Foz do Iguaçu é a única cidade da Faixa de Fronteira com voos diretos para São Paulo e Rio de Janeiro e também é a única com voo internacional direto para Lima, Peru. Em 2012, segundo dados da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, o aeroporto de Foz do Iguaçu teve o maior movimento de passageiros entre os aeroportos da faixa de fronteira, com 1.668.906 passageiros, a grande movimentação também se deve ao fato da região ser um destino turístico muito procurado (MENDES, 2016). Ademais, Foz do Iguaçu também conta uma rede rodoviária que liga a cidade ao restante do país, facilitando escoamento de mercadorias ilícitas.

Ligada à grande circulação de fluxos ilegais, a região registra altas taxas de homicídios, como foi possível observar na Tabela 1 deste trabalho. Entretanto, em conversas com a população local e com autoridades, nos foi relatado que os homicídios se relacionam às atividades das redes do crime[91], não interferindo significativamente na vida da população da cidade.

Um dos fatores que corrobora para a eficiência dos fluxos ilegais são os altos níveis de corrupção nestes locais, sendo este mais grave no lado paraguaio, situação que tem melhorado nos últimos anos de acordo com as autoridades brasileiras[92]. Outro fator nesta equação é que a economia ilegal no Paraguai representa uma grande parcela da atividade econômica do país.

Nesse sentido, a região ao abrigar uma das maiores estruturas estratégicas do país, a Usina Binacional de Itaipu, o que a constitui uma

[91] Almeida (et al. 2018) chama a atenção para que embora haja controvérsia sobre o estabelecimento na região das grandes facções criminosas do país, como o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV), há evidências da atuação destas.
[92] Havia entre as autoridades brasileiras receio de cooperar com as autoridades paraguaias, por conta da corrupção local.

área de segurança nacional, além de ser um importante corredor da integração regional, com todas as suas facilidades de escoamento de produtos, tanto legais, como ilegais (MENDES, 2016). Somado ao dinamismo econômico e as ligações com o resto do mundo deste local fazem com que essa fronteira seja uma área sensível e prioritária nas políticas de segurança e defesa para a fronteira. Dessa maneira, na próxima seção observaremos a grande densidade institucional neste espaço e a articulação entre estes.

### 3.3.1 As políticas de segurança e defesa na escala local: operacionalização e densidade institucional

Como demonstrado na seção anterior a Tríplice Fronteira por sua localização geográfica e o grande fluxo de pessoas e mercadorias, tanto de forma legal quanto ilegal tornam essa fronteira um ponto prioritário na gestão de securitária das fronteiras. Tal conjuntura faz dessa fronteira um exemplo emblemático do desafio imposto às sociedades modernas de garantir a circulação dos fluxos e ao mesmo tempo se proteger dos fluxos ilegais que também são beneficiados pelo avanço da conectividade.

Diferentemente da Região Norte, o Arco Sul não conta com Pelotões Especiais de Fronteira, uma vez que esta é uma política específica para a Amazônia, sendo a vigilância da fronteira fortemente apoiado no aparato policial. No entanto, a região de Foz do Iguaçu conta com a presença das Forças Armadas, com 34º Batalhão de Infantaria Mecanizada, o qual se prepara, como citado alhures, para receber instalações do SISFRON.

O centro de controle do SISFRON para a região será sediado em Cascavel e controlará os postos militares paranaenses de Guaíra, Foz do Iguaçu, Francisco Beltrão e o de São Miguel do Oeste, em Santa Catarina. A expectativa é que sejam empregados 800 milhões de reais nesta expansão, R$ 500 milhões advindos de emenda da bancada federal paranaense e mais R$ 300 milhões da Comissão de Segurança Pública da Câmara dos Deputados (O DIARIO, 2017). Entretanto, considerando o

ritmo de implantação do SISFRON, não há garantias de que tal expansão se dará de acordo com os prazos e por completo.

Ademais, o 34º Batalhão de Infantaria Mecanizada também faz parte de outro projeto de modernização da força, o Programa Guarani, o qual está desenvolvendo uma nova família de viaturas blindadas, no intuito de dotar a força terrestre de meios para incrementar a dissuasão e a defesa do território nacional. A primeira viatura desenvolvida foi a Viatura Blindada para Transporte de Pessoal Guarani (VBTP-MR, 6X6, Guarani), possibilitando a substituição das viaturas do tipo Urutu, fabricado pela ENGESA, em uso há mais de 40 anos (ESCRITÓRIO DE PROJETOS ESTRATÉGICOS DO EXÉRCITO BRASILEIRO, 2018).

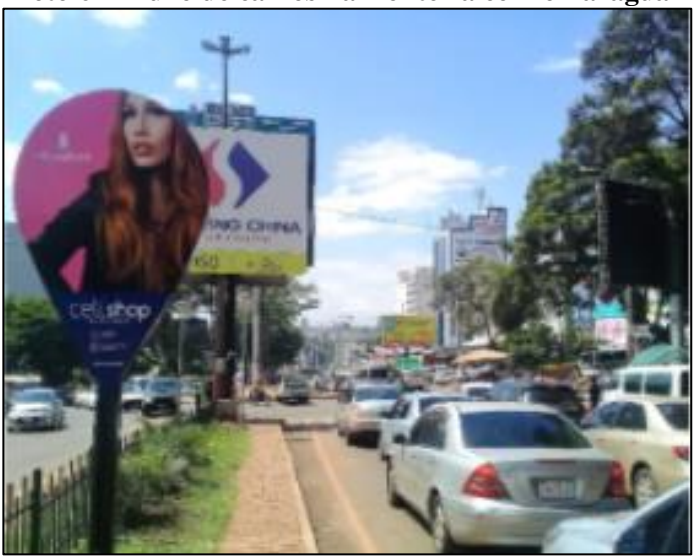
Não obstante, a escolha da região de Foz do Iguaçu em projetos estratégicos do Exército mostra a ênfase dada a região, destacadamente a escolha para a segunda fase de implantação do SISFRON mostra a relevância desta fronteira na gestão securitária destes espaços, considerando que esta área é amplamente explorada pela mídia brasileira ao tratar dos delitos transfornteiriços (ALMEIDA *et al*., 2018).

No que tange a presença e efetivos dos órgãos civis em Foz do Iguaçu, esta é significativa. Ainda que a Receita Federal e Polícia Federal não conta com um efetivo suficiente, tendo em vista a elevada circulação na região. Nesse sentido, há que se considerar que é um ponto de encontro entre três países. Com efeito, a fiscalização do lado argentino é grande, porém do lado paraguaio esta é pequena, o que exige mais das autoridades brasileiras, além desta ser a fronteira com maior circulação, estimasse que passem pela Ponte da Amizade, 10 mil veículos diariamente, como se pode ver na foto 6, o fluxo de carros é intenso.

A Tríplice Fronteira por se tratar de uma “fronteira quente” é prioritária na agenda de gestão securitária das fronteiras. Assim, as instituições locais não encontram tantas dificuldades no recebimento de recursos, como em outros pontos da faixa de fronteira, onde as preocupações são menores. Contudo, ainda há um certo descontentamento entre as autoridades locais em relação a alocação de recursos e os

salários[93]. Nesse sentido, como vimos alhures, as entidades sindicais dos órgãos de segurança têm impulsionado a demanda por maiores investimentos na faixa de fronteira.

**Foto 6 – Fluxo de carros na fronteira com o Paraguai**




Fonte: Trabalho de campo (FAGUNDES, 2017).

Dentro desta lógica, como Foz do Iguaçu é uma fronteira de grande visibilidade na mídia nacional, sendo a realidade local transferida ao discurso sobre as demais fronteiras (ALMEIDA *et al*. 2018). Nesta localidade podemos ver a atuação das instituições como agentes securitizadores da agenda fronteiriça, como fica claro na foto 7, em um *banner* alocado pelos sindicatos das instituições federais envolvidas na gestão securitária das fronteiras, na Ponte da Amizade.

[93] Durante nossa visita à Foz do Iguaçu, a Receita Federal estava em greve, realizando o que se chama de "Operação Tartaruga".

**Foto 7 – Propaganda das instituições federais por maiores investimentos na fronteira**




Fonte: Trabalho de campo (FAGUNDES, 2017).

Como se pode observar na foto 7, o discurso das entidades de classe das instituições ligadas a gestão securitária das fronteiras cria a oposição entre o interno a ser protegido e o externo como fonte de malefícios à sociedade brasileira, sendo assim necessário maiores investimentos por parte do governo federal nestas instituições para proteger à sociedade brasileira.

A região de Foz do Iguaçu, como evidenciado anteriormente é prioritária na alocação de recursos. No que se refere aos investimentos do ENAFRON, como o Paraná conta com quadros mais preparados para a captação de recursos junto ao governo federal e Foz do Iguaçu se tratar de uma área prioritária. As autoridades evidenciam que embora, ainda haja muito que avançar, o ENAFRON teve um impacto claro na região, por meio da destinação de viaturas e outros equipamentos para a Delegacia da Polícia Civil de Foz do Iguaçu, além disso, houve a participação de quadros em cursos de formação realizados em Brasília pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, no âmbito da ENAFRON.

Com efeito, notamos que os órgãos de segurança em Foz do Iguaçu contam com uma infraestrutura adequada, diferentemente de outros pontos da faixa de fronteira. Com o aumento da preocupação com as fronteiras entre as autoridades políticas, na região houve um aumento dos investimentos.

Contudo, a falta de previsibilidade dos recursos e um planejamento consistente de operacionalidade e das dinâmicas interagência causam contradições importantes, como a questão Veículo Aéreo não Tribulado (VANT) adquirido pela Polícia Federal que não teve condições para operar. O VANT que fica alocado em São Miguel do Iguaçu – 40 km – de Foz do Iguaçu, não operava por falta de recursos para a manutenção, compra de combustíveis e pagamento de diárias. Além disso, falta pessoal capacitado para utilização do equipamento (FOZ DO IGUAÇU, 2017).

Para além das questões operacionais, a utilização de Veículos Aéreos Não Tribulados por parte do órgão de segurança causou uma celeuma entre a Força Aérea Brasileira e a Polícia Federal, uma vez que a FAB entende que tem prerrogativa da defesa do espaço aéreo brasileiro.

O imbróglio entre a Força Aérea Brasileira e a Polícia Federal teve como origem o fato de que desde 2004, a FAB visa desenvolver um VANT brasileiro para controle das fronteiras. Como não havia avanço, a Polícia Federal decidiu comprar três aeronaves israelenses, de um total de 14 que planejava adquirir, ao custo de 8 milhões de reais cada. Assim, acabou

provocando um mal-estar com a Aeronáutica, que paralelamente, testavam modelos diferentes.

Isto posto, no início do ano de 2010, os comandantes das instituições não haviam encontrado acordo sobre a questão dos VANTs, e a Polícia Federal acabou não sendo convidada para a apresentação do Programa dos VANTs da Força Aérea Brasileira. Na tentativa de encontrar uma solução para a guerra aérea, o então Ministro da Defesa, Nelson Jobim propôs o uso compartilhado dos VANTs, pois considerava que a PF não teria condições de operar individualmente o complexo sistema de voo remoto (PODER AÉREO, 2010).

Após, um longo período de disputas e inoperância das aeronaves adquiridas pela Polícia Federal, ocasionando desperdício de recursos, por conta da subutilização do equipamento, as duas instituições acordaram o compartilhamento dos Veículos Aéreos Não Tripulados, em reunião entre o comando das instituições realizada em janeiro de 2018 (FORÇA AÉREA BRASILEIRA, 2018).

Nesse sentido, a região de Foz do Iguaçu por ter uma entrada maior de recursos e por se tratar de uma fronteira de grande visibilidade, é um espaço de disputa entre os órgãos de segurança, uma vez que como citado anteriormente não há regulamentação das competências e atribuições das instituições responsáveis pela gestão securitária da fronteira. Com efeito, neste ponto da fronteira, a Receita Federal também realiza o controle fronteiriço armado, o que cria uma situação de competição de competências com a Polícia Federal. Sem embargo, se cria uma situação de sobreposição e desarticulação entre as instituições de segurança.

Como se pode ver no episódio entre a Força Aérea Brasileira e a Polícia Federal, o aumento do investimento nas fronteiras sem um planejamento abrangente, e direcionado pelos interesses organizacionais das instituições, como temos assistido, pode criar situações de disputa, como no caso dos VANTs, e até mesmo a criação de obstáculos para a consecução de planos.

Entretanto, ainda que haja disputas entre as instituições locais, a complexa natureza dos crimes transnacionais e a intrincada cadeia de

casualidade gera a necessidade de cooperação entre os órgãos de segurança. Contudo, tais cooperações ocorrem com base em relações interpessoais, pois não existe um arcabouço normativo que oriente as interações interagência. Portanto, as cooperações ocorrem, com os atores atuando simultaneamente, mas sem a integração devida das ações.

De acordo, com as autoridades locais as cooperações interagência sempre ocorreram na região. Porém, com o lançamento do Plano Estratégico de Fronteiras, estas se tornaram mais frequentes e aumentaram os recursos para o desdobramento de operações interagência. Contudo, de acordo com Mendes (2016) a participação das instituições de segurança e defesa se dá de forma desigual, durante o desdobramento das Operações Ágata, constata-se que há uma participação significativa da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Militar, e em menor escala a Polícia Civil. Para o pesquisador, a participação menor destas instituições se deve à priorização das ações da Operação Sentinela, aos serviços de escala, a falta de recursos destinados ao custeio de diárias e as atividades inerentes à rotina desses órgãos.

Não obstante, as instituições de segurança pública participam de maneira pontual da Operação, em períodos pré-estabelecidos e com efetivos reduzidos, normalmente tais órgãos disponibilizam um ou dois agentes para os principais pontos de bloqueio executados pelo Exército Brasileiro, o que dá o perfil interagência da Operação e confere maior amplitude de amparo legal para as ações empreendidas. Nesse sentido, nas Operações Ágata há uma preponderância das Forças Armadas, com destaque para o Exército Brasileiro, instituição que instrumentaliza o comando da operação, por meio da criação de uma Centro de Operações Conjuntas.

Além disto, Mendes (2016) destaca a participação da Agência Brasileira de Inteligência nas Operações Ágata no Arco Sul, por intermédio da presença de representantes da agência nos Centros de Operações Conjunta, além da ação de suas superintendências estaduais, que baseadas em análises especializadas, elaboram Relatórios de Inteligência (MENDES, 2016).

Portanto, como se pode ver a Operação Ágata estimulou que as instituições começassem a criar uma cultura interagência. Entretanto, esta ainda se encontra em seus estágios seminais, tendo em vista que a própria institucionalização de canais de decisão em segurança pública ainda é incipiente nos estados da federação. Com efeito, o Paraná teve sucesso na institucionalização do Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira. Nesse sentido, o Paraná organizou um GGIF autônomo e todas as reuniões foram realizadas em Foz do Iguaçu, o que denota, por um lado, uma maior proximidade à fronteira, mas, por outro lado, uma concentração num único município (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016).

No entanto, ainda que se tenha instituído o Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira, o planejamento conjunto das atividades de segurança não acontece, tendo em vista que funciona simplesmente como um espaço de intercâmbio de ideias. Dentro desta lógica, podemos inferir que tal configuração se deve ao fato que as instituições de segurança e defesa ainda contam com uma cultura organizacional fortemente baseada na atuação individual e as diretivas das cadeias de comando superiores não criaram mecanismos que levassem a uma mudança organizacional consistente. Mendes (2016) evidencia que quando acontecem as interações interagência nos níveis operacionais e táticos os pilares que mantém esta cooperação não são os documentos normativos, emitidos pelo Ministério da Justiça e Ministério da Defesa, e nem os planos para a fronteira, mas sim as ligações interpessoais desses atores, fato que pudemos verificar na visita à Foz do Iguaçu[94]. Portanto, as instituições mantem seus planejamentos individuais, mantendo interações pontuais em situações de necessidade e durante as Operações Ágata.

Nesse sentido, um ponto que merece consideração especial é a cooperação em inteligência entre as instituições. Em Foz do Iguaçu, esta ocorre na relação interpessoal entre os atores e com a participação da Abin durante, as Operações Ágata, Mas não existe uma articulação entre os bancos de dados, o que dificulta a interoperabilidade. Dentro deste contexto, como citado acima, os órgãos de segurança pública participam marginalmente das Operações Ágata e estes possuem bancos de dados

[94] Situação igualmente relatada nas sessões anteriores sobre a cidade de Oiapoque.

completos e atualizados acerca dos delitos cometidos na região, o que seria de vital importância para um planejamento mais consistente da operação (MENDES, 2016).

Não obstante, o Arco Sul, por conta de sua densa rede rodoviária, composta por rodovias federais e estaduais, merece um interesse diferenciado em relação a inteligência, tendo em vista a necessidade de um acurado estudo das vias de transporte, de todos os modais, no intuito de posicionar de forma mais efetiva os bloqueios em vias de acesso (MENDES, 2016). De acordo com as autoridades locais, os bloqueios são mais efetivos nas saídas da cidade, e não no ponto de fronteira.

Sem embargo, o planejamento da instalação do SISFRON, considerando que este constituirá uma importante ferramenta de coleta de informação e geração de base de dados, para ser efetivo deve incluir todo o planejamento de tratamento destes dados e formas de alimentar as bases de dados das instituições de segurança que atuam na região. Dessa forma, para que o SISFRON possa se converter em uma ferramenta efetiva no combate aos ilícitos transnacionais é necessário avançar na integração dos sistemas de inteligência das instituições de segurança e defesa atuantes na fronteira.

Com efeito, em uma região prioritária, como Foz do Iguaçu podemos observar que as instituições procuram impulsionar seus objetivos organizacionais individuais – maiores investimentos em pessoal e recursos – tendo em vista que ao evidenciarem carências no controle fronteiriço encontram ressonância na opinião pública, uma vez que a região tem destaque no imaginário coletivo acerca das fronteiras brasileiras.

Contudo, na ausência de uma normativa que oriente a ação conjunta na fronteira, diante do quadro securitário atual, tais iniciativas acabam se configurando como incompletas, por conta das sobreposições e lacunas. Assim, podemos inferir que as demandas das instituições são um fim em si mesmo, e não o combate efetivo aos ilícitos transnacionais.

## 3.4 Conclusões Parciais

Neste ponto do livro se pode observar que as políticas de segurança e defesa para a fronteira se materializam de maneira diversa ao longo da vasta faixa de fronteira brasileira. Para exemplificarmos tal assimetria de forma clara, expomos duas fronteiras com perfis bem diversos, a cidade de Oiapoque e Foz do Iguaçu.

A primeira uma fronteira não prioritária, periférica tanto do ponto de vista econômico quanto geográfico, pois, dentre outros condicionantes, é de difícil acesso, tendo em vista que a BR 156 não está totalmente pavimentada e é pouco integrada às dinâmicas econômicas do país. Já a segunda é uma região próxima aos grandes centros urbanos, altamente integrada, com voos diários e uma ampla rede rodoviária de ligação.

Além disso, a região de Foz do Iguaçu, diferentemente da maior parte das cidades da faixa de fronteira tem uma economia dinâmica movida pelo turismo, a Usina de Itaipu e outros setores, tais características e sua inserção nas dinâmicas das redes do crime transnacional tornam a cidade um ponto prioritário na gestão securitária das fronteiras e na atenção da opinião pública acerca dos problemas de segurança que envolvem as fronteiras brasileiras.

Não obstante, na observação destas realidades percebemos que além da ênfase dada a certos pontos da fronteira, as capacidades institucionais dos estados da federação também têm um papel importante na implementação das políticas de segurança e defesa, uma vez que estados com uma melhor estrutura institucional e quadros mais profissionalizados em segurança apresentam condições melhores de captar recursos junto ao governo federal. Enquanto, estados, como o Amapá enfrentam sérias dificuldades nesse sentido, como se pode ver na destinação de recursos do ENAFRON para o estado.

Com efeito, com base na observação dessas duas realidades inferimos que locais periféricos, onde há uma grande escassez de recursos, os atores locais tendem a cooperar, uma vez que são condicionados a isso pela necessidade. Por outro lado, áreas prioritárias, como Foz do Iguaçu,

uma vez que que há um fluxo maior da destinação dos recursos para estes espaços e uma maior visibilidade na mídia nacional, sendo uma espécie de vitrine das fronteiras brasileiras, os atores tendem a disputar esses recursos. Contudo, de maneira geral observamos que as instituições de segurança e defesa têm uma cultura organizacional de ação unitária, cooperando somente em situações pontuais.

Sem embargo, nota-se que as cooperações interagência acontecem em ambas as áreas, principalmente após o lançamento do Plano Estratégico de Fronteiras, uma vez que este estimulou as operações interagência. Porém, o PEF ao não gerar mecanismos de atuação conjunta, as cooperações na escala local ficam condicionadas as boas relações interpessoais.

Contudo, devido a assimetria na implementação do Plano Estratégico de Fronteiras inferimos que as mudanças institucionais promovidas por essa política se deram em áreas prioritárias, como Foz do Iguaçu. Porém, em locais como em Oiapoque, onde não houve um impacto significativo do PEF, uma vez que as Operações Ágata pouco ocorreram naquele ponto, as cooperações entre os atores locais são movidas pela necessidade e não pelas políticas formuladas em Brasília.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como apontado anteriormente, este livro se norteou pela indagação de quais seriam os fatores que determinam a consecução das políticas de segurança e defesa para as fronteiras no Brasil. Para tal, inicialmente procuramos compreender as mudanças no entendimento acerca das fronteiras internacionais no século XXI.

Nesse sentido, pudemos perceber que as fronteiras passaram por profundas transformações nas últimas décadas, passando do otimismo do fim da Guerra Fria que advogava, um mundo sem fronteiras ao discurso de securitização das fronteiras e expansão de políticas de cercamento das fronteiras ao redor do globo. Nesse sentido, esse trabalho procurou demonstrar que o entendimento acerca das fronteiras é moldado ao longo da história. Dentro deste contexto, pode-se observar que o entendimento acerca das fronteiras está intimamente ligado ao desenvolvimento do território e do Estado, ou seja, a mudança destes últimos impacta em como as fronteiras são vistas.

Com efeito, com o avanço dos processos de integração e aprofundamento da conectividade ao redor do globo – o que geraria a compressão do tempo e espaço – os Estados passaram a ser questionados em sua centralidade no controle do território e no ordenamento da vida das sociedades. Além disso, o aumento da conectividade e da circulação também favoreceu as redes internacionais do crime organizado que puderam aumentar o alcance e o vulto de suas operações, desafiando a capacidade de controle dos Estados nacionais. Portanto, os Estados têm sua soberania questionada tanto pelos processos de integração quanto pela criminalidade transnacional.

Assim, o Estado é questionado em um de seus pressupostos originários que é a garantia da segurança de seus cidadãos. Nesse sentido, o discurso político ao instrumentalizar a pauta da fronteira, como local por onde adentram ameaças, territorializa a questão, tornando previsível o risco. Ademais, ao enquadrar a fronteira nestes termos, a entrada de ilícitos pelas fronteiras, como um risco a existência daquela coletividade, securitiza a questão, e por conseguinte o poder do Estado se expande,

justificando medidas extraordinárias, como o uso das Forças Armadas e até mesmo a construção de muros – o que tenderia ser difícil de justificar em sociedades democráticas, porém com o discurso da fronteira, como uma vulnerabilidade, torna-se aceitável, o que em outro contexto seria reprovável.

No Brasil, como as Forças Armadas prezam de grande prestigio entre a população, colocadas em ação na fronteira passam uma sensação de segurança à sociedade e de que o Executivo Federal está agindo de forma assertiva na preservação da segurança nacional, possibilitando à Presidência da República consideráveis ganhos políticos.

Isto posto, argumentamos que a securitização das fronteiras constitui uma estratégia territorial estatal visando o seu fortalecimento diante da fragilização de seu poder soberano, ou seja, o Estado a partir do incremento do controle fronteiriço visa demonstrar seu poder sobre o território. Nesta acepção, as autoridades políticas instrumentalizam o controle fronteiriço no sentido de demonstrar para a opinião pública que estão agindo no sentido de resguardar o bem-estar e segurança da sociedade, obtendo assim ganhos políticos desse processo.

Sem embargo, inferimos que o tratamento militarizado da faixa de fronteira por parte de Brasília tem raízes históricas tendo em vista que ao analisarmos a constituição da faixa de fronteira brasileira, observamos que esta se constituiu simultaneamente ao território brasileiro, envolvendo um grande esforço no controle de suas margens. Dessa maneira, há que se ter em vista que a manutenção da integridade de tão vasto território é um feito notável da coroa portuguesa que envolveu a construção de fortificações nas áreas de fronteira, não por seu valor militar, mas para assegurar a posse de tais territórios, ou seja, por seu valor simbólico. Nesta acepção, a fronteira no Brasil sempre foi entendida pelas autoridades políticas como uma zona periférica, de contenção e de conteúdo militar.

Não obstante, os processos de integração na América do Sul, Mercosul e a Unasul que aprofundaram as relações entre os países sul-americanos, bem como redes de infraestrutura conjunta e mecanismos de gestão conjunta em algumas áreas, não promoveram uma mudança de mentalidade entre os países sul-americanos no sentido de superação de um

paradigma vestfaliano de Estado. Tais iniciativas não criaram uma nova concepção de gestão fronteiriça, tendo em vista que os países sul-americanos ainda têm uma visão de fronteira fortemente arreigada aos pressupostos vestfalianos e se mostram especialmente ciosos no que concerne à cessão de soberania.

Assim, ao longo dos anos 2000, pudemos observar que a questão das fronteiras passou a se tornar cada vez mais proeminente na agenda política, com a ligação da entrada de ilícitos pela fronteira a degradação da condição de segurança pública nos grandes centros urbanos, São Paulo e Rio de Janeiro, tendo em vista que nas últimas décadas o país passou por uma piora significativa nos índices de violência, constituindo o Brasil, como um dos países onde mais se mata de forma violenta. Dessa forma, se cria uma demanda política urgente no sentido de mostrar que o Estado está agindo no sentido de combater as causas das mazelas de segurança nas cidades brasileiras.

Ademais, ao chamar a atenção para a fronteira, criando a oposição entre o interno a ser protegido e o externo como fonte de ameaças, desloca a atenção da opinião pública acerca das causas internas do aumento da violência, o que interessa à alguns setores da classe política. Além disso, a consecução de políticas para as fronteiras que geram ações performáticas aprofunda este processo de deslocamento das ênfases e a criação da imagem de um Estado soberano forte, como o Mágico de Oz, somente uma projeção.

Destarte, como o Estado não é uma entidade monolítica, mas sim composta por várias forças políticas e as estratégias territoriais estatais mobilizam as instituições estatais, bem como a instrumentalização destas em políticas públicas é fruto de um processo de formulação política. Nesta pesquisa procuramos construir uma interpretação original acerca das políticas de segurança e defesa, uma vez que existem trabalhos que procuram analisar as repercussões destas na faixa de fronteira. Porém, abordagens que busquem compreender as raízes das contradições dessas políticas no processo decisório pelo qual estas são formuladas são raras. Portanto, procuramos compreender a atuação das burocracias no processo decisório dessas políticas, uma vez que durante este processo as instituições buscam favorecer seus interesses organizacionais.

Dentro desta lógica verifica-se que as primeiras iniciativas no sentido de incremento do controle fronteiriço foi fomentar o maior envolvimento das Forças Armadas na gestão securitária das fronteiras, por meio do remodelamento de projetos militares – Programa Calha Norte, Sistema de Vigilância da Amazônia – inicialmente concebidos para a garantia da soberania na Floresta Amazônica. Com efeito, argumentamos que a expansão da atuação das Forças Armadas nas fronteiras, tanto em efetivo quanto em atribuições é fruto tanto da demanda política do Executivo Federal, quanto de uma acomodação com ressalvas das Forças Armadas, com destaque para o Exército Brasileiro, pois a atuação deste nos Pelotões Especiais de Fronteira e em outros pontos da faixa de fronteira proveu esta instituição (que passava por uma crise indenitária ao fim do regime militar) de uma razão de ser, ainda que dentro da força haja resistência a tal atuação.

Sem embargo, a utilização das Forças Armadas em contextos de segurança pública também se articula, ainda que o Brasil não tenha aderido, as dinâmicas da macrossecuritização da Guerra às Drogas e sua subordinação à Guerra ao Terror, e a agenda norte-americana para os países das América Latina de utilização de suas Forças Armadas no combate ao narcotráfico.

Nesse sentido, nota-se que a fronteira tornou-se um dos principais *lócus* de atuação do Exército Brasileiro, como pudemos observar a pauta da fronteira garantiu à essa instituição, um de seus principais projetos de modernização o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras, bem como pode-se observar um processo de fronteirização da agenda de defesa.

Contudo, há que se atentar para as contradições da utilização das Forças Armadas em um contexto de segurança pública nas fronteiras. O preparo das Forças Armadas tem características diferentes das forças policiais, uma vez que estas são preparadas para eliminar o inimigo e não para realizar a coleta de provas para o devido inquérito policial. Dessa maneira, ainda que pareça uma atividade natural para as Forças Armadas o patrulhamento fronteiriço no combate aos delitos transfronteiriços, tal assertiva não é verdadeira, tendo em vista que ilícitos transnacionais demandam políticas abrangentes de desenvolvimento, cooperação e acima

de tudo tempo. Além disso, é um risco para as forças ao expô-las ao narcotráfico e contrabando, bem como do ponto de vista operacional, pois passam a incorrer no risco de se tornarem policias, perdendo o perfil dissuasório que caracteriza estas. Entretanto, não há consenso dentro das Forças Armadas sobre a atuação na repressão ao crime transnacional. Todavia, no Brasil, já podemos observar um processo de policialização das Forças Armadas nos Pelotões Especiais de Fronteira e em outros contextos.

Portanto, ainda que a saída militar seja tentadora do ponto de vista político não é a saída mais adequada, tendo em vista a ampla cadeia causal dos problemas de segurança fronteiriços. Com efeito, a militarização da faixa de fronteira em resposta a ameaças transnacionais de caráter desterritorializado mostra poucos resultados do ponto de vista efetivo, pois tais organizações tem uma elevada capacidade de adaptação. Por conseguinte, as debilidades da gestão securitária das fronteiras continuaram evidentes, originando pressões políticas por maiores investimentos na segurança das fronteiras pela opinião pública e as instituições civis de segurança.

Com efeito, a demanda por maior envolvimento das Forças Armadas na gestão fronteiriça também se dá em função das carências dos outros órgãos atuantes na segurança das fronteiras, incompatível com a demanda necessária para se prevenir, controlar, fiscalizar e reprimir os delitos transfronteiriços, especialmente em áreas de difícil acesso, como na Amazônia. Deficiências estas fortemente enfatizadas pelas associações de classe dessas instituições.

Sem embargo, verifica-se que a medida que a pauta da fronteira se tornou mais relevante na agenda política nacional, estas instituições, por meio de suas instituições de classe e veículos de comunicação passaram a agir como agentes securitizadores da questão fronteiriça, como se pode observar no documentário “Fronteiras Abertas”, produzido pelo Sindicato dos Auditores da Receita Federal, em busca de maiores investimentos.

Tais pressões somaram-se às pressões da opinião pública, durante o processo eleitoral de 2010, criando assim uma demanda política urgente

por ações mais assertivas para a segurança das fronteiras. Dessa maneira, neste trabalho consideramos o lançamento do Plano Estratégico de Fronteiras, como a consolidação do processo de securitização das fronteiras no Brasil.

Destarte, tal plano se constitui como uma estratégia territorial do Estado no sentido de demonstrar o controle fronteiriço diante das pressões políticas expostas acima. Dentro desta lógica, como tais pressões incidem primordialmente sobre o Executivo Federal, a Presidência da República tem um papel de protagonismo na formulação do plano. Não obstante, como pudemos ver com o crescente envolvimento das Forças Armadas na gestão securitária das fronteiras, o Ministério da Defesa se constituiu como um dos protagonistas nesse quadro passando a atuar como um *veto player* neste processo, ao lado do Ministério da Justiça.

Nesse sentido, por se tratar de um processo decisório altamente centralizado na Presidência da República e nos Ministérios diretamente ligados à segurança e defesa da fronteira, carecendo de um debate político mais amplo que envolvesse também o Congresso, a sociedade civil e também acadêmicos, cria condições que estimulam as disputas interinstitucionais entre as burocracias participantes do processo de formulação. Assim, argumentamos que as políticas para a fronteira são resultado dos interesses políticos da Presidência da República e dos interesses organizacionais das burocracias envolvidas.

Com efeito, argumentamos que observando o documento final do Plano Estratégico de Fronteira percebe-se a preocupação excessiva com a preservação da autonomia dos órgãos, a ponto de inibir o surgimento do fator liderança, cujo exercício poderia gerar influência rumo à direção pretendida.

Dessa maneira, não é possível falar na existência de quadro político normativo que ordene a fronteira brasileira. Não obstante, tal situação cria um cenário, no qual há uma constelação de órgãos que atuam nesta área entre ministérios, outras entidades federais, estaduais e municipais, sem parâmetros que oriente a ação integrada dos diversos órgãos e instituições encarregadas da execução das ações de segurança,

desenvolvimento e integração da região nas esferas federal, estadual e municipal.

Pode-se concluir, então, que as ações podem até ser conjuntas, com cada organização desempenhando suas próprias atribuições institucionais, mas não configuram uma unidade de atuação integrada, com processos interdependentes, que abranjam os domínios identificados e que agreguem valores resultantes da união de esforços. Não há uma ordenação específica para as atividades de trabalho conjunto, geral e/ou setorizada, que contemple as responsabilidades dos órgãos envolvidos com a segurança na fronteira ao longo do tempo de forma contínua.

Contudo, o Plano Estratégico de Fronteiras, ainda que com grandes contradições, foi uma política que promoveu uma mudança institucional na gestão securitária da fronteira, uma vez que anteriormente não havia um dispositivo no âmbito da segurança e defesa que estimulasse a ação conjunta entre os órgãos e agências. Nesse sentido, como se pode observar nos casos estudados, o PEF estimulou as dinâmicas interagência, por meio das Operações Ágata, houve um aumento dos recursos para o desdobramento de operações dessa natureza, ou seja, ainda que com obstáculos e certa resistência por parte das instituições, o Plano Estratégico de Fronteiras foi um primeiro passo na criação de uma cultura interagência.

Nesse sentido, conclui-se que o Plano Estratégico de Fronteiras em função de seu processo de formulação centralizado, no qual as burocracias envolvidas primaram por manter sua autonomia, não gerou canais de decisão conjuntos, onde fosse possível a consecução de um planejamento conjunto, tanto nas instâncias superiores, como nos níveis operacionais. Além disso, a centralização do processo decisório fez com que as realidades locais não fossem observadas na consecução deste, originando o que os gestores locais de segurança chamam de "políticas enlatadas", tendo em vista que há a expectativa de Brasília que se encaixe em toda a imensidão fronteiriça que perpassa onze estados da federação, com realidades diversas.

Na escala local, onde são operacionalizadas as ações para a fronteira pudemos observar que as políticas para a fronteira se

materializam de forma assimétrica ao longo da extensa faixa de fronteira brasileira. Para exemplificarmos tais disparidades, realizamos a observação de dois casos. A cidade de Oiapoque fronteira com a Guiana Francesa, ponto periférico da faixa de fronteira, não prioritário do ponto de vista securitário. E a Tríplice Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai, um ponto que chama a atenção das autoridades, sendo uma área prioritária.

Dessa maneira, foi possível constatar que o Plano Estratégico de Fronteira na localidade de Oiapoque teve pouco efeito na realidade local. As operações basilares do PEF, a Ágata, Sentinela e a Fronteira Blindada tiveram pouca materialidade na região, por conta da falta de recursos, bem como outras políticas para a fronteira, como os investimentos do Programa Calha Norte e a instalação de Pelotões Especiais de Fronteira também não priorizam esta área. Assim, as dinâmicas interagência neste espaço não são promovidas pelas ações de Brasília, mas sim pela necessidade dos órgãos locais, uma vez que diante da escassez de recursos, os atores locais são levados a cooperar para conseguirem alcançar resultados mínimos. Contudo, na ausência de diretivas normativas de cooperação interagência, essas ocorrem de forma pontual e baseada nas boas relações interpessoais.

No que tange a Tríplice Fronteira, por se tratar de uma área de destaque, tendo em vista as dinâmicas securitárias na região, o dinamismo econômico, a centralidade geográfica na Bacia do Prata, é uma localidade que recebe recursos das políticas de segurança e defesa orientadas para a fronteira em maior vulto. Com efeito, percebemos que o maior recebimento de recursos e a centralidade e exposição desta área tende a criar disputas entre as instituições locais, tendo em vista que como citado alhures a ausência de normativas que regulamentem as atribuições dos órgãos de segurança na fronteira cria sobreposições que geram disputas, tendo em vista a visibilidade de tal fronteira.

Sem embargo, mesmo em meio a um ambiente de desarticulação e sobreposições, a Operação Ágata impulsionou as cooperações interagência entre os órgãos de segurança em Foz do Iguaçu, dando início a criação de uma cultura interagência, embora esta ainda se encontra em seus estágios seminais, baseada em relações interpessoais e ocorra de forma pontual.

Nesse sentido, conclui-se que por conta do processo de formulação do Plano Estratégico de Fronteiras, este não foi capaz de gerar canais de articulação entre as instituições, gerando um quadro de desarticulação que compete para as falhas do modelo de gestão securitária brasileiro prevaleçam.

Tais falhas explicitadas pelo Tribunal de Contas da União aliada à situação política durante o segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff levaram ao esvaziamento do Plano Estratégico de Fronteiras. Por conseguinte, em decorrência da crise política e o impeachment da presidenta, o PEF foi revogado, sendo substituído pelo Programa de Proteção Integrada de Fronteira, o qual visa responder as críticas ao PEF, por meio de uma maior centralização na gestão securitária das fronteiras, estando essa sobre a coordenação do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

No entanto, as mudanças institucionais ocorridas na administração Michel Temer, com uma alta rotatividade de ministros e a instabilidade política. Somados a pressão política em relação à condição de segurança nos grandes centros que se tornou mais aguda, principalmente nos estados com problemas orçamentários, como o Rio de Janeiro, levando o Executivo federal a decretar intervenção militar no estado. A intervenção militar no Rio de Janeiro e o discurso midiático levaram a criação do Ministério da Segurança Pública sob o comando do até então Ministro da Defesa, Raul Jungmann. Tal processo esvaziou o Comitê Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, pois este tinha como condutores, o Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores, na figura dos ministros Raul Jungmann e José Serra, e ambos deixaram os cargos.

Assim, a gestão dos espaços fronteiriços tem se dado de maneira incipiente, uma vez que os planos e projetos se dão por meio de decretos do Poder Executivo, desse modo as ações governamentais direcionadas à faixa de fronteira ficam adstritas às prioridades estabelecidas em cada governo, com foco no Poder Executivo Federal, por consequência, não há uma definição institucional das prioridades do Estado Brasileiro. Dessa forma, não se constitui em uma política de Estado integradora de todos os entes, com a identificação de responsabilidades e redução de

sobreposições e lacunas de competências, que permita uma visão geral da atuação coordenada dos diversos órgãos e instituições com atribuições naquela área. Dessa forma, as políticas de segurança e defesa para a fronteira são inerentemente falhas.

Portanto, concluímos baseado no processo decisório das políticas de segurança e defesa para as fronteiras e na operacionalização destas, que estas primam pelos interesses políticos e organizacionais da Presidência da República e das instituições responsáveis pela operacionalização destas, pois estas oferecem a estas instituições ganhos de orçamento e simbólicos, bem como níveis de aprovação a classe política, considerando que ações de grande vulto na fronteira, e principalmente a utilização das Forças Armadas, transmite as populações a sensação de segurança. Assim, estas se constituem como estratégias territoriais no sentido de empoderamento do Estado e das instituições atuantes nesta seara, pois a ação destes nesta área se expande.

Com efeito, pontuamos que no atual momento na América do Sul assistimos à retração dos processos de integração, assim como a crise venezuelana causando uma grande pressão nas fronteiras dos países vizinhos. Considerando, tal conjuntura há uma tendência pela busca de saídas individuais, o que tende a profundar ainda mais as tendências de políticas de aumento do controle fronteiriço. Nesse sentido, espera-se que o debate trazido por este livro possa contribuir para a compreensão das políticas para a fronteiras, bem como para o aprimoramento da formulação de políticas para esta área tão complexa, buscando a interlocução entre contribuições acadêmicas e a ação política.

# BIBLIOGRAFIA

# BIBLIOGRAFIA

ABBOTT, Kenneth; GREEN, Jessica; KEOHANE, Robert. **Institutional Density and the Ecology of Public and Private Institutions in World Politics**. Princeton: Princeton University, 2012.

ACADEMIA MILITAR DAS AGULHAS NEGRAS. **Amazônia**: Pelotões Especiais de Fronteira. 2007. Disponível em: <www.aman62.com>. Acesso em: 20/04/2018.

AGNEW, John. A World that Knows no Boundaries? The Geopolitics of Globalization and the Mith of a Bordeless World. **CIBR Working Papers in Border Studies**, n. 03 2003.

AGNEW, John. **Geopolitics**: re-visioning world politics. New York: Routledge, 2003.

AGNEW, John. The Territorial Trap: The Geographical Assumption of International Relations Theory. **Review of International Political Economy**, vol. 1, n. 1, 1994.

AGNEW, John. Sovereignty Regimes: Territoriality and State Authority in Contemporary World Politics. **Annals of the Association of American Geographers**, 2005.

ALBUQUERQUE, José Lindomar. A Produção das Fronteiras Nacionais no Telejornalismo Brasileiro: Análise de algumas Séries Especiais de Reportagem sobre as Fronteiras do Brasil. **Segurança, Justiça e Cidadania: Fronteiras, Armas e Drogas**, ano 4, n. 8, 2014.

ALLEN, John. **Lost Geographies of Power**. Oxford: Blackwell, 2003.

ALLISON, Graham. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **American Political Science Review**, vol. 63, n. 3, 1960.

ALLISON, Graham; HALPERIN, Morton. Bureaucratic Politics: a Paradigm and Some Policy Implications. **World Politics**, n. 24, 1972.

ALMEIDA, Letícia Nüñez *et al*. **Subsistemas Fronteiriços do Brasil**: mercados ilegais e violência. Rio de Janeiro: Gramma, 2017.

ALVAREZ, Marcos César; SALLA, Fernando. Violência e Fronteiras no Brasil: tensões e conflitos nas margens do estado-nação. **Anais do 34º. Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu: ANPOCS, 2010.

ALVAREZ, Marcos César; SALLA, Fernando. Estado-nação, Fronteiras no Brasil: Redesenhando os Espaços Fronteiriços no Brasil Contemporâneo. **Civitas**, vol. 13, n. 1, 2013.

AMAYO, Enrique. A Guerra do Paraguai em Perspectiva Histórica. **Estudos Avançados**, vol. 9, n. 24, 1995.

AMIN, Ash; THRIFT, Nigel. Globaization, Institutional Thickness and the Local Economy. *In*: HALLEY, P. *et al*: **Managing the Cities the New Urban Context**. Chichester: John Wiley Chichester, 1995.

ANDERSON, James. Borders in the New Imperialism. *In*: WILSON, Thomas; DONNAN, Hastings. **Companion to Border Studies**. Chichester: John Wiley & Sons, 2012.

ANDREAS, Peter. **Border Games**: Policing the U.S. Mexico Divide. Ithaca: Cornell University Press, 2009.

ASIWAJU, Anthony. The African Union Border Programe in European Comparative Perspective. In: WILSON, Thomas; DONNAN, Hastings. **Companion to Border Studies**. Chichester: John Wiley & Sons, 2012.

A TRIBUNA. PF Apreende no Aeroporto de Guarulhos quase 15 kg de Drogas. **A Tribuna Online** [24/07/2019]. Disponível em: <www.atribuna.com.br>. Acesso em: 04/02/2018.

AVERBUG, André. Abertura e Integração Comercial Brasileira na Década de 90. *In*: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita. (orgs.). **A Economia Brasileira nos Anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

BALIEIRO, Luiz Felipe de Vasconcelos; NASCIMENTO, Laura Rodrigues. Tríplice Fronteira Brasil, Peru e Colômbia e as Implicações com o Narcotráfico. **Texto & Debates**, n. 26, 2015.

BARKAN, Joshua. Sovereignty. *In*: AGNEW, John; et.al. **The Wiley Blackwell Companion to Political Geography**. Oxford: Blackwell, 2017.

BECKER, Bertha. A Geografia e Resgate da Geopolítica. **Espaço Aberto PPGG – UFRJ**, vol.2, n. 1, 2012.

BECKER, Bertha. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, n. 53, 2004.

BECKER, Bertha. **Integração Física e Ocupação da Amazônia**: estratégia para o futuro. Rio de Janeiro: Mimeo, 2002.

BERTAZZO, Juliana. A Nova Agenda Internacional da Segurança Põe a Democracia Brasileira em Risco? **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 50, n.2, 2007, p. 25-41.

BIGO, Didier. When Two Become One: Internal and External Securitisations in Europe. *In*: KELSTRUP, M.; WILLIANS, M. (orgs.). **International Relations Theory and The Politics of European Integration. Power, Security and Community**. London, Routledge, 2000.

BIGO, Didier. La mondialisation de l`(in)sécurité? Réflexions sur le champ des professionneles de la gestion des inquiétude et analytique de la transnarionalization des processus d`(in)sécurisation. **Culture et Conflits**, n. 58, 2005.

BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**, vol. 1 Brasília: UNB, 1998.

BORBA, Vanderlei. Fronteiras e Faixa de Fronteira: Expansionismo, Limites e Defesa. **Historiae**, vol. 4, n. 2, 2013.

BRASIL. Assessoria de Comunicação. Temer apresenta resultados do Plano Estratégico de **Fronteiras Portal Eletrônico Planalto** [18/12/2012]. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 20/04/2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/03/ 2015.

BRASIL. **Decreto n. 7496, de 08 de junho, 2011**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/03/ 2015.

BRASIL. **Decreto n. 8.903, 16 de novembro, 2016**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/03/ 2015.

BRASIL. **Lei n. 6.634, de 02 de maio, 1979**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/03/ 2015.

BRASIL. **Lei Complementar nº. 117, de 02 de setembro, 2004**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/03/ 2015.

BRASIL. **Lei Complementar n. 136, de 25 de agosto, 2010**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/03/ 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia**. Relatório de Gestão do Exercício de 2015. Brasília: Ministério da Defesa, 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2008.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Exército Brasileiro** – Projetos Estruturantes. Brasília: Ministério da Defesa, 2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. Operação Ágata: Plano Estratégico de Fronteira. **Portal Eletrônico do Ministério da Defesa**. Disponível em: <www.defesa.gov.br>. Acesso em: 20/05/2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. Organograma e Estrutura do Ministério da Defesa. **Portal Eletrônico do Ministério da Defesa**. Disponível em: <www.defesa.gov.br>. Acesso em: 10/08/2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. Programa Calha Norte. **Portal Eletrônico do Ministério da Defesa**. Disponível em: <www.defesa.gov.br>. Acesso em 10/10/2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. Escritório de Projetos do Exército Brasileiro. Sentinela da Pátria. **Portal do Escritório de Projetos do Exército Brasileiro**. Disponível em: <www.epex.eb.mil.br>. Acesso em: 10/07/2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. Escritório de Projetos do Exército Brasileiro. SISFRON. **Portal Eletrônico do Escritório de Projetos do Exército Brasileiro** [2012]. Disponível em: <www.epex.eb.mil.br>. Acesso em: 25/04/2014.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado Maior das Forças Armadas Conjuntas. **Projeto Operações Ágata**. Brasília: Ministério da Defesa., 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado Maior do Exército. **Relatório de Gestão do Exercício de 2014**. Brasília: Ministério da Defesa, 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Ações Cívico-Sociais. **Portal Eletrônico do Exército Brasileiro** [2014]. Disponível em: <www.eb.mil.br>. Acesso em: 18/06/2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. Força Aérea Brasileira. Comando da Aeronáutica recebe Diretor da Polícia Federal para Tratar de Operações de ARP. **Portal Eletrônico da Força Aérea Brasileira** [2018]. Disponível em: <www.defesa.gov.br>. Acesso em: 22/10/2018.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Fronteira**: Consolidação dos Planos de Desenvolvimento e Integração das Faixas de Fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2017.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira. **A Faixa de Fronteira** [2012]. Disponível em: <www.cdif.blogspot.com>. Acesso em: 10/01/2018.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. **Proposta de Reestruturação do Programa de**

**Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

BRASIL. Ministério da Justiça. Conceitos Básicos. **Portal Eletrônico do Ministério da Justiça** [2015]. Disponível em: <www.justica.gov.br>. Acesso em: 10/03/2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Segurança Pública nas Fronteiras, Diagnóstico Socioeconômico e Demográfico**: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Brasília: Ministério da Justiça, 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. **Evolução Orçamentária do Censipam**. Brasília: SIOP, 2018.

BRASIL. Polícia Federal. PF apresenta balanço de um ano da Operação Sentinela [08/06/2012]. **Portal Eletrônico da Polícia Federal**. Disponível em: <www.pf.gov.br>. Acesso em: 03/06/2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria Operacional, Avaliação de Governança de Política Públicas**. Fortalecimento da Faixa de Fronteira. Análise Sistêmica das Oportunidades de Melhoria Constatadas. Recomendação aos Órgãos Responsáveis. Brasília: TCU, 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria Operacional Realizada no Comando do Exército – Estado-Maior do Exército/EME Objetivando Avaliar a Efetividade da Estrutura de Gestão e Controle do Projeto-Piloto do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – SISFRON**. Brasília: TCU, 2016.

BRENNER, Neil. Beyond State-Centrism? Space, Territoriality, and Geographical Scale in Globalization Studies. **Theory and Society**, n. 28, 1999.

BRENNER, Neil. **New State Spaces**: Urban Governance and the Rescaling of Statehood. Oxford: Oxford University Press.

BRENNER, Neil; ELDEN, Stuart. Henri Lefebvre on State, Space, Territory. **International Political Sociology**, n. 3, 2009.

BRENNER, Neil. *et al*. **State/Space**: a Reader. Malden: Blackwell Publishing, 2003.

BROWN, Wendy. **Walled States, Waning Sovereignt**. New York: Zone Books, 2010.

BRUNET-JAILLY, Emmanuel. Securing Borders in Europe and North America. In: WILSON, Thomas; DONNAN, Hastings (orgs.). **Companion to Border Studies**. Chichester: John Wiley & Sons, 2012.

BUZAN, Barry. **People, State and Fear**. Brighton: Wheatsheaf Books, 1983.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and Powers**: the Structure of International Security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. Macrosecuritisation and Security Constellations: Reconsidering Scale in Securitisation Theory. **Review of International Studies**, vol. 35, n. 2, 2009.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security**: a New Framework for Analysis. Boulder: Lynne Rienne Publishers, 1998.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar as Organizações Criminosas do Tráfico de Armas**. Brasília: Câmera dos Deputados, 2006.

CAPEL, Horacio. A Geografia depois dos Atentados de 11 de setembro. **Terra Livre**, vol. 1, n. 18, 2002.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. **Fronteiras Irmãs**: transformações na Bacia do Prata. Porto Alegre: Edeograf, 2016.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. Tríplice Fronteira Brazil-Argentina-Paraguai: Transfronteirização através do Crime. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, vol. 2, n. 16, 2012.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, Iná Elias de. O problema da escala. *In*: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. (orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Beltrand Brasil, 2000.

CATAIA, Marcio Antonio. Território Político: Fundamento e Fundação do Estado. **Sociedade & Natureza**, vol. 23, n. 1, 2011.

CEPIK, Marco; ARTURI, Carlos Shimidt. Tecnologias de Informação e Integração Regional: Desafios Institucionais para a Cooperação Sul-Americana na Área de Segurança. **Revista de Ciências Sociais**, vol. 54, n. 4, 2011.

CEPIK, Marco; BORBA, Pedro. Crime organizado, Estado e Segurança Internacional. **Contexto Internacional**, vol. 33, n. 2, 2011.

CHALFIN, Brenda. Border Security as Late-Capitalist "Fix". *In*: WILSON, Thomas; DONNAN, Hastings (orgs.). **Companion to Border Studies**. Chichester: John Wiley & Sons, 2012.

CHAVES, Daniel. Fronteiras e a Segurança Internacional na Região das Guianas. **Iberografias: Revista de Estudos Ibéricos**, vol. 12, 2016.

COELHO, Pedro Motta Pinto. **Fronteiras na Amazônia**: um espaço integrado. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1992.

COHEN, Saul Bernanrd. **Geography and Politics in a World Divided**. New York: Random House, 1963.

COPE, John; PARKS, Andrew. Frontier Security: the Case of Brazil. **Institute for National Strategic Perspective**, n. 20, 2016.

CORTINHAS, Juliano da Silva; GALVÃO, Thiago Gehre. Las Múltiples Dimensiones de la Política Brasileña de Fronteras. *In*: GUARNIZO, Catalina Niño (org.). **Anuario 2014 de la Seguridad Regional em América Latina y el Caribe**. Bogotá: Friedrich Ebert Stifung, 2014.

CORREA, Paulo Gustavo Pellegrino; ALVES, Mariana Janaina dos Santos. A Universidade Federal do Amapá em Oiapoque: Realidade, Potencialidades e Desafios da Educação na Fronteira Brasil-Guiana Francesa. **Revista GeoPantanal**, n. 21, 2016.

COSTA, Wanderley Messias. **Geografia Política e Geopolítica**. São Paulo: Edusp, 2013.

COSTA, Maurício Kenyatta Barros**. Políticas de Segurança e Defesa da Fronteira Brasileira no Contexto de Integração Regional**: os Casos das Fronteiras Brasil-Paraguai e Brasil-Uruguai (Dissertação de mestrado em Relações Internacionais). Brasília: UNB, 2017.

CUNNINGHAM, Hilary. Nations Rebound? Crossing Borders in a Gated Globe. **Identities**, vol. 3, n. 11, 2004.

DAS, Veena; POOLE, Deborah. El estado y sus márgenes. Etnografias comparadas. **Revista Académica de Relaciones Internacionales**, n. 8, 2008.

DE GENOVA, Nicholas. Border, Scene and Obscene. *In*: WILSON, Thomas; DONNAN, Hastings (orgs.). **Companion to Border Studies**. Chichester: John Wiley & Sons, 2012.

DELEUZE, Gilles; GUATARRI, Félix. **Anti-Oedipus**: Capitalism and Schizophrenia. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1977.

DHENIN, Miguel Patrice Philippe. **Transformações do Exército Brasileiro na Faixa de Fronteira**: a Atuação dos Pelotões Especiais de Fronteira no Estado do Acre e no Estado de Roraima (1985-2016) (Tese de doutorado em Ciência Política). Niterói: UFF, 2017.

DHENIN, Miguel; CORREA, Paulo Gustavo Pellegrino. Brazil's Grand Border Strategy: Challenges of a New Critical Thinking in a Modern Era. **Revista Brasileira de Estratégia e Defesa**, vol. 4, n. 2, 2017.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DORFMAN, Adriana. A Condição Fronteiriça diante da Securitização das Fronteiras do Brasil. *In*: NASCIMENTO, Durbens Martins; PORTO, Jadson Rebelo (orgs.). **Fronteiras em Perspectiva Comparada e Temas de Defesa da Amazônia**. Belém: UFPA, 2013.

DORFMAN, Adriana; CARDIN, Eric Gustavo. Estratégias espaciais do ativismo em condição fronteiriça no Cone Sul. **Cuadernos de Geografia**, vol. 23, 2014.

DREYFUS, P. La Triple Frontera: zona de encuentros y desencuentros. In: HOFMEISTER, W.; ROJAS, F.; SOLIS, J. G. (Org.). **La percepción de Brasil en el contexto internacional**: perspectivas y desafios. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007.

DUARTE, Érico Esteves. Segurança e Defesa. *In*: **10 Desafios da Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Relações Internacionais; Fundação Konrad Adenauer, 2016.

EEKELEN, W. F. Van. **Defense Institutions Building**: a Sourcebook in Support of the Partnership Action Plan (PAP-DIB). [S.1]: National Defense Academy, 2006.

ELDEN, Stuart. **Understanding Henry Lefebvre**: Theory and the Possible. Londres: Continuum, 2004.

ELDEN, Stuart. The State of Territory under Globalization: Empire and the Politics of Reterritorialization. **Thamyris/Intersecting**, n. 12, 2006.

ESTADÃO. Tráfico Internacional Avança com Uso de Contêineres e Brasil pede ajuda à ONU. **Jornal Estadão** [08/03/2017]. Disponível em: <www.brasil.estadao.com.br>. Acesso em 03/02/2018.

FAGUNDES, Flávia Carolina de Resende. **Cooperação em Segurança e Defesa no Espaço Andino-Amazônico**: ambiguidades e potencialidades (Dissertação de mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais). Porto Alegre: UFRGS, 2014.

FERREIRA, Marcos Alan Fagner dos Santos. A guerra global contra o terrorismo na América Latina: a Tríplice Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai como uma ameaça à segurança dos Estados Unidos. *In*: AYERBE, Luis Fernando (org.). **De Clinton a Obama**: políticas dos Estados Unidos para a América Latina. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

FERREIRA NETO, Walfredo Bento; RIBEIRO, Antônio José. O Poder de Polícia do Exército na Faixa de Fronteira como Vetor de Prevenção de Conflitos Intra e Interestatais. **Anais do I Congresso Brasileiro de**

**Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território,** 2014. Porto Alegre: Editora Letras1, 2014.

FOUCHER, Michel. **Obsessão por Fronteiras**. São Paulo: Radical Livros, 2009.

FRANÇA, Rafael Francisco. Por uma gestão de fronteira no Brasil: riscos e desafios. **Anais do IX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Defesa**. Florianópolis: ABED, 2016.

FRANÇA, Rafael Francisco. **Por uma Nova Gestão Securitária de Fronteiras no Brasil**: riscos e desafios (Tese de doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais). Porto Alegre: UFRGS, 2018.

FRANCHI, T. **Da conquista do inferno verde à proteção do paraíso tropical**: o discurso militar brasileiro sobre a Amazônia no século XX (Tese de doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Brasília: UNB, 2013

FUCCILLE, Luís Alexandre. **As Forças Armadas e a Temática Interna no Brasil Contemporâneo** (Dissertação de mestrado em Ciências Sociais). São Carlos: UFSCAR, 1999.

FUCCILLE, Luís Alexandre. **Democracia e Questão Militar**: a Criação do Ministério da Defesa no Brasil (Tese de doutorado em Ciências Sociais). Campinas: UNICAMP, 2006.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da História e o último homem**. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1992.

G1. Parcerias podem Garantir Retomada da Pavimentação da BR-156 no AP. **Portal Eletrônico G1** [02/02/2017]. Disponível em: <www.g1.globo.com>. Acesso em: 30/05/2018.

G1. Brasil Deixa de Arrecadar R$ 130 bilhões por causa do Contrabando, diz IDESF. **Portal Eletrônico G1** [29/03/2017]. Disponível em: <www.g1.globo.com>. Acesso em: 30/05/2018.

GODOI, Rafael; CASTRO, Sérgio. **Fronteiras Abertas**: um Retrato do Abandono da Aduana Brasileira. Brasília: Sindireceita/Gráfica Stephanie, 2011.

GOTTMANN, Jean. A Evolução do Conceito de Território. **Boletim Campineiro de Geografia**, vol.2, n. 3, 2012.

GREEN, Sarah. A Sense of Border. *In*: WILSON, Thomas; DONNAN, Hastings (orgs.). **Companion to Border Studies**. Chichester: John Wiley & Sons, 2012.

GROUPE FRONTIÈRE; *et.al*. La frontière, un objet spatial en mutation. **Espaces Temps**, 29 octobre, 2004.

HAESBAERT, Rogério. **O Mito da Desterritorialização**: do fim dos territórios à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

HAESBAERT, Rogério; LIMONAD, Ester. O Território em Tempos de Globalização. **Etc..., Espaço, Tempo e Crítica**, vol. 1, 15, n. 2, 2007.

HAMEIRI, Shahar; JONES, Lee. The Politics and Governance of Non-Tradicional Security. **International Studies Quaterly**, n. 57, 2013.

HARTSHORNE, Richard. The Functional Approach in Political Geography. **Annals of the Association of American Geographers**, vol. 40, n. 2, 1950.

HARTSHORNE, Richard. **The Nature of Geography**. Lancaster: Association of American Geographers, 1939.

HARVEY, David. **A Condição Pós-Moderna**: uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural. São Paulo: Editora Loyola, 2001.

HERB, Guntram Henrik. The Politics of Political Geography. *In*: COX, Kevin; LOW, Murray; ROBINSON, JENNIFER. (orgs.). **The SAGE Handbook of Political Geography**. Londres: SAGE Publications, 2006.

HIRATA, Daniel. Segurança pública e fronteiras: apontamentos a partir do "Arco Norte". **Ciência e Cultura**, vol. 67, n. 2, 2015.

HOWITT, Richard. Scale. *In*: AGNEW, John; MITCHELL, Katharyne; O'TUATHAIL, Gearoid (orgs.). **A Companion to Political Geography**. Padstow: Blackwell, 2003.

IANNI, Octavio. Globalização e Neoliberalismo. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 2, n. 12 1998.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasil/ Amapá/ Oiapoque. **Portal Eletrônico do IBGE**. Disponível em: <www.cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 29/07/2018.

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Fronteiras do Brasil**: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública. Brasília: IPEA, 2017.

JESSOP, Bob. **State Theory**: Putting the Capitalist State in Its Place. Cambridge: Polity Press, 1990.

JESSOP, Bob. From Micro-powers to Governmentality: Foulcault's work on statehood, state formation, statecraft and state power. **Political Geography**, n. 26, 2007.

JONAS, Andrew. Scale. *In*: AGNEW, John *et al* (edts.). **The Wiley Blackwell Companion to Political Geography**. Oxford: Wiley Blackwell, 2017.

KAISER, Robert. Performative and the Eventfulness of Bordering Practices. *In*: WILSON, Thomas; DONNAN, Hastings. **Companion to Border Studies**. Chichester: John Wiley & Sons, 2012.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Design Social Inquiry**. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

KOLOSSOV, Vladimir; John O'LOUGHLIN. New Borders for New World Orders. Territorialities at the fin de siéle. **GeoJournal**, vol. 44, n. 3, 1998.

KUUS, Merje. Sovereignty for Security?: the Discourse of Sovereignty in Estonia. **Political Geography**, n. 21, 2002.

KUUS, Merje; AGNEW, John. Theorizing the State Geographically: Sovereignty, Subjectivity, Territoriality. *In*: COX, Kevin; LOW, Murray; ROBINSON, JENNIFER. (edts). **The Sage Handbook of Political Geography**. Londres: SAGE Publications, 2006.

LAUREANO, Abel; ALTINA, Rento. Consequências das Divergências entre os Estados no Desenvolvimento do 'Espaço Schengen' da Europa. **Revista de Derecho (Universidad del Norte)**, n. 42, 2014.

LEVEBVRE, Henri. **A Produção do Espaço**. Paris: Éditions Anthropos, 2006.

LEVEBVRE, Henri. **Espacio y Politica**: el Derecho a la Ciudad, II. Barcelona: Ediciones Península, 1976.

LEVEBVRE, Henri. **State, Space, World**: Selected Essays. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2009.

LIMA, Fernando Raphael Ferro. O Processo de Ocupação da Tríplice Fronteira – Brasil, Argentina e Paraguai. **Revista de Geografia (UFPE)**, vol. 32, n. 3, 2015.

LOURENÇÃO, Humberto José. **A Defesa Nacional e a Amazônia**: Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) (Dissertação de mestrado em Ciência Política). Campinas: UNICAMP, 2003.

MACHADO, Lia Osório. Espaços Transversos: Tráfico de Drogas Ilícitas e a Geopolítica da Segurança. **Geopolítica das Drogas** (Textos Acadêmicos). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

MACHADO, Lia Osório. Limites, Fronteiras e Redes. *In*: STROHAECKER, Tânia Marques e outros. **Fronteiras e Espaço Global**. Porto Alegre: AGB, 1998.

MACHADO, Lia Osório. Limites e Fronteiras: da Alta Diplomacia aos Circuitos da Ilegalidade. **Revista Território**, vol. 8, 2000.

MAGNOLI, Demétrio. O Estado em Busca de seu Território. **Terra Brasilis**, vol. 4, n. 5, 2012.

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

MARCOVITCH, Jacques. A Amazônia Real e seus Desafios. **Política Externa**, vol. 14, n.1, 2005.

MARQUES, Adriana Aparecida. **Amazônia**: pensamento e presença militar (Tese de doutorado em Ciência Política). São Paulo: USP, 2007.

MARTINS, Estevão C. R., MOREIRA, Felipe K.. **As Relações Internacionais na Fronteira Norte:** Coletânea de Estudos. Boa Vista: Ed. UFRR, 2011.

MARTIN, André Roberto. **Fronteira e Nações**. São Paulo: Editora Contexto, 1994.

MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, Andre Cavaller. Autonomia na Lei: As Forças Armadas nas Constituições Nacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 73, n. 25, 2010.

MATTOS, Carlos Meira. **Geopolítica e Teoria de Fronteiras**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1990.

MCCALL, Cathal. Debordering and Rebordering the United Kingdom. *In*: WILSON, Thomas; DONNAN, Hastings. **Companion to Border Studies**. Chichester: John Wiley & Sons, 2012.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Breve Panorama de Segurança na América do Sul. *In*: **O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico**. Brasília: IPEA, 2014.

MEDEIROS FILHO, Oscar. **Entre a Cooperação e a Dissuasão**: Política de Defesa e Percepções Militares na América do Sul (Tese de doutorado em Ciência Política). São Paulo: USP, 2010.

MELLO, Cristiane Figueiredo Pagano. Os Corpos de Ordenanças e Auxiliares. Sobre as Relações Militares e Políticas na América Portuguesa. **História**: **Questões & Debates**, n. 45, 2006.

MENDES, Paulo Ubirajara. Operações Ágata no Arco Sul do Brasil: uma análise sob a lente da Inteligência. **Revista Brasileira de Inteligência**, n. 11, 2016.

MONTEIRO, Lício Caetano do Rego. O Programa Calha Norte: Redefinição das Políticas de Segurança e Defesa nas Fronteiras Internacionais da Amazônia Brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos**, vol. 13, n. 2, 2011.

MORAES, Antônio Carlos Robert. "Ordenamento Territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico". **Anais da Oficina sobre a**

**Política Nacional de Ordenamento Territorial.** Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2003.

MORIN, Jean-Frédéric; PAQUIN, Jonathan. **Foreign Policy Analysis**: a Toolbox. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.

NASSER, Reginaldo; MORAES, Rodrigo Fracalossi. **O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico**. Brasília: IPEA, 2014.

NASSER, Reginaldo Mattar. Os Estados Unidos e o Crime Transnacional na América do Sul: aspectos históricos e contemporâneos. *In*: **O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico**. Brasília: IPEA, 2014.

NERI, Marcelo Côrtes. Apresentação. *In*: NASSER, Reginaldo; MORAES, Rodrigo Fracalossi.: **O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico**. Brasília: IPEA, 2014.

NEVES, Alex Jorge. **Plano Estratégico de Fronteiras, Rumos e Desafios da Integração e Cooperação em Segurança Pública no Contexto dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras** (Dissertação de mestrado em Estudos Fronteiriços). Corumbá: UFMS, 2016.

NEVES, Alex Jorge; SILVA, José Camilo; MONTEIRO, Licio. **Mapeamento das Políticas Públicas Federais na Faixa de Fronteira**: interfaces com o Plano Estratégico de Fronteiras e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016.

NEVES, Pedro Dias Mangolini; CAMARGO, Fernando Monteiro; NEVES, Gabriel Dias Mangolini. Tríplice Fronteira: Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazu. **Revista Interface**, n. 10, 2015.

NEWMAN, David. Into the Millenium: The Study of International Boundaries in na Era of Global and Technological Change. **IBRU Boundary and Security Bulletin**, vol.7, n. 4, 2000.

NEWMAN, David. Boundaries. *In*: AGNEW, John; MITCHELL, Katharyne; O'TUATHAIL, Gearoid. **A Companion to Political Geography**. Padstow: Blackwell, 2003.

NIÑO, Edgar Andrés Londoño. Da Integração Fronteiriça à Integração Regional: o Caso da Tríplice Fronteira Colômbia, Brasil e Peru. **Extraprensa**, ano VI, n. 10, junho, 2012.

O DIARIO. SISFRON chega em 2018 no Paraná. **O Diário** [21/11/2017]. Disponível em: <www.blogs.odiario.com>. Acesso em: 29/06/2018.

OLIVEIRA, Eliezer Rizzo. A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas. **Interesse Nacional**, abril,2009.

OLIVEIRA, Giuliano; MAIA, Geraldo; MARIANO, Jeferson. O Sistema de Bretton Woods e a Dinâmica do Sistema Monetário Internacional Contemporâneo. **Pesquisa e Debate**, vol.19, n. 2, 2008.

OLIVEIRA, E. R. de; SOARES, S. "Forças Armadas, direção política e formato institucional". *In*: **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000.

OLIVEIRA, Samara Mineiro. **Formação das Fronteiras Brasileiras**: uma Abordagem Geo-Histórica (Trabalho de Conclusão de Curso em Geografia). Brasília: UNB, 2015.

OLIVEIRA JUNIOR; SILVA FILHO. Cooperação Internacional no Combate à Criminalidade: o caso brasileiro. *In*: **O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico**. Brasília: IPEA, 2014.

OLIVEIRA, Tenente Coronel Clynson Silva. O Exército Brasileiro e as Políticas Públicas na Faixa de Fronteira da Região da Amazônia Brasileira. **Anais do I Seminário Casas de União**: Políticas Públicas e Regiões de Fronteira. Porto Alegre: ISAPE, 2014.

O'REILLY, Robert. Veto Points, Veto Players, and International Trade Policy. **Comparative Political Studies**, vol. 38, n. 6, 2005

O'TUATHAIL, Gearoid. Borderless Worlds? Problematising Discourses of Deterritorialization. *In*: KLIOT, Nurit; David Newman, **Geopolitics at the End of the Twentieth Century. The Changing World Political Map**. London: Frank Cass, 2000.

PAASI, Anssi. Territory. *In*: AGNEW, John; MITCHELL, Katharyne; O'TUATHAIL, Gearoid. (edts). **A Companion to Political Geography**. Padstow: Blackwell, 2003.

PAGLIARI, Graciela de Conti. **O Brasil e a Segurança na América do Sul**. Curitiba: Juruá, 2009.

PAINTER, Joe. Geographies of Space and Power. *In*: COX, Kevin; LOW, Murray; ROBINSON, JENNIFER (edts). **The Sage Handbook of Political Geography**. Londres: SAGE Publications, 2008.

PAIVA, Ana Luiza Bravo. **Instituições de Defesa e Processo Decisório**: por uma avaliação da arquitetura institucional de defesa no Brasil à luz do modelo estadunidense em perspectiva comparada (1991-2015) (Tese de doutorado em História Comparada). Rio de Janeiro: UFRJ, 2016.

PEREIRA CARNEIRO, Camilo. Radiografia Contemporânea dos Arcos Norte e Sul da Fronteira do Brasil. *In*: MALLMANN, Maria; MARQUES, Teresa. **Fronteiras e Relações Brasil-Uruguai**. Porto Alegre: Editora PUCRS, 2015.

PIETRO, Germán Camilo. La institucionalizacion de la Unasur y los Avances en Seguridad y Defensa. *In*: MATHIEU, Hans; GUARNIZO, Catalina Niño (eds.). **Anuario 2012 de la Seguridad Regional em la América Latina y el Caribe**. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, 2012.

PODER AÉREO. Batalha Aérea. **Portal Eletrônico Poder Aéreo** [19/06/2010]. Disponível em: <www.aereo.jor.br>. Acesso em: 25/06/2018.

POPESCU, Gabriel. **Bordering and Ordering the Twenty First Century**: Understanding Borders. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2013.

POPESCU, Gabriel. Controlling Mobility: Embodying Borders. *In*: SZARY, Anne-Laure Amilhat; GIRAUT, Fréderic (eds.). **Borderities and the Politics of Contemporary Mobile Borders**. New York: Palgrave Macmillan, 2015.

PORTAL DA CIDADE: FOZ DO IGUAÇU. Veículo Aéreo da PF em Foz não sai do hangar há um ano. 2017. **Portal da Cidade: Foz do Iguaçu**

[09/07/2017]. Disponível em: <www.foz.portaldacidade.com>. Acesso em: 15/06/2018.

PORTAL TABATINGA. Novo Comando Militar da Amazônia Terá Missão de Fortalecer Presença e Proteção na Fronteira. **Portal Tabatinga** [16/04/2016]. Disponível em: <www.portaltabatinga.com.br>. Acesso em: 10/03/2018.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Editora Paz e Terra,2000.

PROENÇA JR., Domício; DINIZ, Eugênio. **Política de Defesa no Brasil**: uma Análise Crítica. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.

PRAZERES, Leandro Ramalhoso. Governo Corta pela Metade Investimento em Monitoramento de Fronteiras. **Uol Notícias Cotidiano** [05/03/2018]. Disponível em: <www.noticias.uol.com.br>. Acesso em: 20/06/2018.

PROENÇA JR., Domício; DINIZ, Eugênio; RAZA, Salvador. **Guia de Estudos de Estratégia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

RACINE, Jean Baptiste; RAFFESTIN, Claude; Ruffy, V. Escala e ação, contribuições para uma interpretação do mecanismo de escala na prática da Geografia. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, vol. 45, n. 1, 1983.

RAFFESTIN, Claude. Éléments pour une théorie de frontière. **Diogène**, vol.34, n. 134, 1986.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAFFESTIN, Claude. Autor de la Fonction Sociale de la Frontière. **Espaces et Sociétes**, n.70-71, 1993.

RAFFESTIN, Claude. Space, Territory, and Territoriality. **Environment and Planning D**: **Society and Space**, vol. 30, 2012.

RAMBO, Anelise Gracielle. **A Contribuição da Inovação Territorial Coletiva e da Densidade Institucional nos Processos de Desenvolvimento Territorial Local/Regional**: a Experiência da

Coopercana (Dissertação de mestrado em Geografia). Porto Xavier: UFRGS, 2006.

RAPOPORT, Mario. Os Estados Nacionais frente à Globalização. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol.40, n. 2, 1997.

RATZEL, Friedrich. **La Geographie politique**. Les concepts Foundaentaux. Paris: Fayard, 1987.

RAZA, S. Proposição de um Sistema de Segurança de Fronteiras Brasileiras: um Esforço para Transformar o Desenho da Força. *In*: **O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico**. Brasília: IPEA, 2014.

REVISTA VEJA. As Rotas da Violência. **Revista Veja** [28/03/2011]. Disponível em: <www.veja.abril.com.br>. Acesso em: 20/01/2018.

ROSEIRA, Antônio Marcos. **Nova Ordem Sul-Americana**: Reorganização Geopolítica do Espaço Mundial e Projeção Internacional do Brasil (Tese de doutorado em Geografia Humana) São Paulo: USP, 2011.

ROSIÈRE, Stéphane. **Géographie Politique & Géopolitique**: une Grammaire de L'Espace Politique. Paris: Ellipses, 2007.

ROSIÈRE, Stéphane. Mundialização e Teicopolíticas: Análise do Fechamento Contemporâneo das Fronteiras Internacionais. **Boletim Gaúcho de Geografia**, vol. 42, n. 2, 2015.

RUA, Maria da Graça. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. *In*: RUA, Maria da Graça; CARVALHO, Maria Izabel Valladão (orgs.). **O Estudo da Política**: Tópicos Selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RÜCKERT, Aldomar. **Reforma do Estado e Tendências de Reestruturação Territorial**. Cenários contemporâneos no Rio Grande do Sul (Tese de doutorado em Geografia Humana). São Paulo: USP, 2001.

RÜCKERT, Aldomar. Políticas Territoriais, Crise Europeia e Fronteiras: Perspectivas Comparadas entre a União Europeia e o Brasil. *In*: **Fronteiras em Perspectiva Comparada e Temas de Defesa da Amazônia**. Belém: NAEA/UFPA, 2013.

RUDZIT, Gunther; NOGAMI, Otto. Segurança e Defesa Nacionais: Conceitos Básicos para uma Análise. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 1, n. 53, 2010.

SAIN, Marcelo Fabián; GAMES, Nicolás Rodriguez. Tendências e Desafios do Crime Organizado na América Latina. *In*: **O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico**. Brasília: IPEA, 2014.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Defesa ou Segurança? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias. **Contexto Internacional**, vol. 33, n. 2, 2011.

SALLA, Fernando; ALVAREZ, Marcos; OI, Amanda; ROCHA, Thadeu. Violência e Gestão das Fronteiras no Brasil. **Segurança, Justiça e Cidadania**, ano 4, n. 8, 2014.

SALTER, Mark; Píché. The Securitization of the US-Canada Border in American Political Discourse. **Canadian Journal of Political Science/ Revue Canadienne de Science Politique**, vol. 44, Issue 4, 2011.

SANDERSON, Ubiratan Antunes. É Preciso Fiscalização nas Fronteiras para Restabelecer a Paz Social no País. **Consultor Jurídico** (19/06/2016). Disponível em: <www.conjur.com.br>. Acesso em: 11/12/2017.

SANGUIN, André-Louis. A Evolução e a Renovação da Geografia Política. **Boletim Geográfico**, n. 252, 1977.

SANTIAGO, João Phelipe. **Espaço Geográfico e Geografia do Estado em Friedrich Ratzel**. Vitória da Conquista: Edições UESB, 2013.

SANTOS, Jean Carlos da Silva. **Gestão Estratégica da Informação como Fator Condicionante para a Definição e Implementação de Políticas de Defesa e Segurança Nacional no Contexto da Amazônia Legal**: o caso SIPAM/SIVAM (Dissertação de mestrado em Administração Pública e de Empresas). Rio de Janeiro: Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, 2007.

SANTOS, Maria Helena de Castro. A Nova Missão das Forças Armadas Latino-Americanas no Mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, vol.17, n. 54, 2004.

SANTOS, Milton. O retorno do território. **OSAL: Observatorio Social de América Latina**, año 6 n. 16, 2005.

SANTOS, Tamiris Pereira; DUARTE, Érico Esteves. Defence Management & Defence Analysis: Desafios para o Ministério da Defesa. *In*: ARTURI, Carlos Schmidt (org.). **Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança**. Porto Alegre: Editora UFRGS/CEGOV, 2014.

SANTOS, Gilmara. Contrabando gera no Brasil perdas de até R$ 100 bilhões por ano. **Folha de São Paulo** [03/03/2015]. Disponível em: <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 30/06/2018.

SANTOS, Orlando Bispo; CURY, Mauro José Ferreira. Segurança Nacional na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai: Exército Brasileiro. **Tempo da Ciência**, vol. 22, n. 44, 2015.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e Concepções do Território**. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

SASSEN, Saskia. Bordering Capabilities versus Borders: Implecations for National Borders. *In*: SZARY, Anne-Laure Amilhat; GIRAUT, Fréderic (eds). **Borderities and the Politics of Contemporary Mobile Borders**. New York: Palgrave Macmillan, 2015.

SHAW, Martin. **Social Theory of the Global State**. Nova York: Cambridge University Press, 2000.

SILVA, Amaury Suzart Farias. **O Amapá na Rota do Tráfico de Pessoas**: um Estudo sobre o Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Estado do Amapá (Dissertação de mestrado em Segurança Pública). Belém: UFPA, 2016.

SILVA, Gutemberg de Vilhena. **Usos Contemporâneos da Fronteira Franco-Brasileira**: entre os ditames globais e a articulação local. Macapá: Unifap, 2013.

SILVA, Gutemberg de Vilhena; RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. A fronteira Brasil-França. **Revieu Confins**, n. 7, 2009.

SILVA, Luís Inácio Lula da. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de recebimento da Grã-Cruz da**

**Ordem do Mérito Militar** (Quartel General do Exército) **Portal Eletrônico do Planalto** [03/02/2003]. Disponível em: <www.info.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/01/2015.

SILVA GRAÇA, Roberto Julian da Silva. **As Operações Interagência no Combate ao Tráfico Internacional de Drogas**: contribuições da Operação Ágata 8 (Trabalho de Conclusão de Curso em Ciências Militares). Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado Maior do Exército, 2015.

SIMONI, Jane; Lindoso, Diego; IBIAPINA, Izabel; EIDT, Guilherme. Instituições e Políticas Públicas em Territórios da Amazônia: desafios para a capacidade adaptativa e redução de vulnerabilidades. **Anais do VI Encontro Nacional da ANPPAS**. Belém: ANPPAS, 2012.

SOUZA, Marcelo. O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. *In*: CASTRO, Iná. *et al.* (orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

SOUZA, Vitor Hélio Pereira. Integração Territorial no Mercosul: o Caso da IIRSA/COSIPLAN. **Sociedade & Natureza**, vol. 27, n. 1, 2015.

STEIMAN, Rebeca. Brasil e América do Sul: Questões Institucionais de Fronteira. **Terra Limitanea: Atlas da Fronteira Continental do Brasil**. Rio de Janeiro: Grupo UFRJ/RETIS, 2002.

SUPERTI, Eliane. Políticas Públicas e Integração Sul-Americana das Fronteiras Internacionais da Amazônia Brasileira. **Novos Cadernos NAEA**, vol. 14, n.2, 2011.

SZARY, Anne-Laure Amilhat. **Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui?** Paris: Presses universitaires de France, 2015.

SZARY, Anne-Laure Amilhat. Boundaries and Borders. *In*: AGNEW, John et al (edts.). **The Wiley Blackwell Companion to Political Geography**. Oxford: Wiley Blackwell, 2017.

SZARY, Anne-Laure Amilhat; GIRAUT, Fréderic (edts). **Borderities and the Politics of Contemporary Mobile Borders**. New York: Palgrave Macmillan, 2015.

TANNO, Grace. A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança. **Contexto Internacional**, vol. 25, n. 1, 2003.

TICKNER, Arlene. Local and Regional Effects of the US. "War on Drugs" in Colombia. **Proceedings of the 2001 Congress of the Latin American Studies Association**. Washington: LASA, 2001.

TSEBELIS, George. Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: an Empirical Analysis. **The American Political Science Review**, vol. 93, n. 3, 1999.

TSEBELIS, George. Veto Players and Institutional Analysis. **Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, vol. 13, Issue 4, 2000.

UE – União Europeia. "Que Estabelece o Código da União Relativo ao Regime de Passagem de Pessoas nas Fronteiras". **Código das Fronteiras Schengen** [09/03/2016]. Disponível em: <www.eur-lex.europa.eu>. Acesso em: 03/05/2018

UNIFAP - Universidade Federal do Amapá. Histórico. **Portal Eletrônico da UNIFAP** [2016]. Disponível em: http://www2.unifap.br. Acesso em: 10/10/2018.

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime. **Global Study Homicide**. Vienna: UNODC, 2013.

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime. **World Drug Report 2010**. Vienna: UNODC, 2010.

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime. **World Drug Report 2015**. Vienna: UNODC, 2015.

UNITED STATES. United States Department of State. **Country Repports on Terrorism** [2006]. Disponível em: <www.state.gov>. Acesso em: 20/03/ 2016.

VAN HOUTUN, Henk. Remapping Borders. *In*: WILSON, Thomas; DONNAN, Hastings. **Companion to Border Studies**. Chichester: John Wiley & Sons, 2012.

VAZ, Alcides Costa. América do Sul e Entorno Estratégico. **Artigos Estratégicos**, ano 1, n. 1, 2016.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JR., Haroldo. Mudanças da Inserção Brasileira na América Latina. **Revista Lua Nova**, n. 78, 2009.

VILLA, Rafael Antonio Duarte; VIANA, Manuela Trindade. Questões de Segurança no Governo Lula: da Perspectiva Reativa para a Afirmativa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 53, número especial, 2010.

VILLA, Rafael Duarte. O Paradoxo da Macrossecuritização: Quando a Guerra ao Terror não Securitiza outras "Guerras" na América do Sul. **Contexto Internacional**, vol. 36, n. 2, 2014.

WILSON, Thomas; DONNAN, Hastings. Borders and Border Studies. *In*: WILSON, Thomas; DONNAN, Hastings (orgs.). **Companion to Border Studies**. Chichester: John Wiley & Sons, 2012.

ZALUAR, Alba. Democratização Inacabada: Fracasso da Segurança Pública. **Estudos Avançados**, n. 21, v. 61, 2007.

ZAVERUCHA, Jorge. (Des) Controle civil sobre os militares no governo Fernando Henrique. **Lusotopie**, n. 10, 2003.

# SOBRE A AUTORA

FLÁVIA CAROLINA DE RESENDE FAGUNDES

## SOBRE A AUTORA



**Flávia Carolina de Resende Fagundes** é professora de Relações Internacionais, doutora em Geografia e mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atua como pesquisadora no Laboratório Estado e Território, Gestão, regiões e fronteira (LABETER/UFRGS) e no Núcleo de Estudos Estratégicos, Geopolítica e Integração Regional (NEEGI/UNILA). Tem pesquisas nas áreas temáticas de relações internacionais, cooperação em segurança e defesa, estudos fronteiriços e segurança internacional. Email para contato: fagundes.flaviacr@gmail.com

# COLEÇÃO

Comunicação & Políticas Públicas

COLEÇÃO COMUNICAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

# NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

O Núcleo de Pesquisa Semiótica da Amazônia (NUPS), da Universidade Federal de Roraima (UFRR), está à frente do selo coleção "Comunicação & Políticas Públicas" e recebe propostas de livros a serem publicados em fluxo contínuo em qualquer período do ano.

O texto que for submetido para avaliação deverá ter uma extensão de no mínimo de 40 laudas e no máximo 100 laudas configuradas obrigatoriamente em espaçamento 1,5, letra Times New Roman e tamanho de fonte 12. Todo o texto deve seguir as normas da ABNT.

Os elementos pré-textuais como dedicatória e agradecimento não devem constar no livro. Os elementos pós-textuais como biografia do autor de até 10 linhas e referências bibliográficas são obrigatórios. As imagens e figuras deverão ser apresentadas em arquivos separados, de maneira que ao longo do texto do livro sejam apenas indicados os espaços onde serão inseridas. As imagens deverão ser nomeadas e numeradas conforme os espaços indicados no texto.

A submissão do livro deverá ser realizada por meio do envio online de arquivo documento (.doc) em Word for Windows 6.0 ou versão mais recente. O autor ou autores devem encaminhar para o e-mail nupsbooks@gmail.com três arquivos: a) formulário de identificação do autor e da obra, b) livro com sumário no formato Word for Windows 6.0 ou versão mais recente, e, c) via escaneada de carta de autorização assinada pelo (s) autor (es) atestando que cede(m) seus direitos autorais da obra para a editora da Universidade Federal de Roraima.

# ENDEREÇO DE CORRESPONDÊNCIA

**Coleção "Comunicação & Políticas Públicas"**

Núcleo de Pesquisa Semiótica da Amazônia (NUPS)

Universidade Federal de Roraima (UFRR)

Campus Paricarana

Bloco 1. Sala 179. Av. Cap. Ene Garcez, n. 2413.

Bairro Aeroporto. Boa Vista, RR.

 + 55 (95) 981235533 /  nupsbooks@gmail.com

 www.livroeletronico.net