

Temas difusos e transversais despontam no campo de conhecimento das Relações Internacionais e demandam novos tipos de investigação, ao tempo em que também o enriquecem, fazendo-o evoluir. E o problema das drogas é um deles. Em cada um dos seus âmbitos, seja na oferta ou no consumo de drogas há aspectos multidimensionais e multidisciplinares que exigem profundo rigor científico na sua investigação, sendo que a pluralidade teórica, típica do campo de estudos das relações internacionais, ajuda a levar adiante este desafio.

Nessa linha de compreensão, a própria noção de soberania estatal precisa ser rediscutida e os horizontes que se abrem com a cooperação internacional para enfrentar o problema precisam ser dimensionados, enquanto uma das formas de superação do mesmo. Nesse sentido, a segurança interna de um país passa a depender da colaboração internacional, alterando-se a concepção clássica de soberania, posto que um país sozinho não daria mais conta de se proteger das novas ameaças. E a ideia da transnacionalidade das ameaças, como elo entre a segurança interna e a segurança externa, ajudou na concepção de novas propostas de enfrentamento do problema das drogas. A contínua interdependência das nações e as incertezas referentes às tentativas de se estabelecer um limite entre as possíveis origens nacionais ou internacionais de alguns fenômenos acabam por agravar suas consequências, na medida em que faltam elementos para promover seu completo exame. Mas, por outro lado, enriquecem as análises que vão buscar os vínculos, por ventura, existentes entre aspectos endógenos do problema e fatores oriundos do contexto internacional que sobre ele atuam.

O fenômeno do crime organizado transnacional é uma espécie que abarca várias modalidades de ilicitudes que violam a segurança das nações e a segurança humana, como é o caso do tráfico internacional de drogas. A importância deste estudo decorre de sua perspectiva sistêmica ao abordar o tema a partir de uma análise conjugada das áreas de segurança e defesa, partindo-se do contexto internacional.

Em razão da peculiaridade dos delitos transfronteiriços, a atuação do Estado para enfrentá-los ocorre por intermédio de ações das Forças Armadas e dos órgãos de segurança pública, onde a integração entre eles e os órgãos de investigação e inteligência é um aspecto de fundamental importância.

O livro oferece ao leitor, portanto, um leque amplo de informações e provocações à investigação e à reflexão. Cumpre muito bem o objetivo de mapear o que tem sido e que pode ser feito em matéria de políticas públicas para o combate ao tráfico internacional de drogas, no contexto das preocupações nacionais com a defesa e a segurança do país.

Emmanuel Zagury Tourinho
Reitor da Universidade Federal do Pará



INTEGRAÇÃO INTERAGÊNCIAS

• JOÃO CAUBY DE ALMEIDA JÚNIOR

INTEGRAÇÃO INTERAGÊNCIAS

O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO INTERNACIONAL DE DROGAS NA AMAZÔNIA SETENTRIONAL BRASILEIRA

JOÃO CAUBY DE ALMEIDA JÚNIOR



João Cauby de Almeida Júnior

é advogado,
especialista em
Direito
Administrativo
e Administração
Pública, mestre em
Ciência Política e
doutor em Relações
Internacionais.

Integração interagências

O enfrentamento ao tráfico internacional de drogas na
Amazônia setentrional brasileira



Universidade Federal do Pará – UFPA

Reitor: Emmanuel Zagury Tourinho

Vice-Reitor: Gilmar Pereira da Silva

Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação: Maria Iracilda da Cunha Sampaio

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA

Diretor-Geral: Durbens Martins Nascimento

Diretor-Adjunto: Silvio José de Lima Figueiredo

Editora

Editor-Chefe: Durbens Martins Nascimento

Diretores-Executivos: Aurilene Ferreira Martins e Albano Rita Gomes

Conselho Científico

Presidente - Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento – Universidade Federal do Pará

Vice-Presidente - Prof. Dr. Silvio José de Lima Figueiredo – Universidade Federal do Pará

Profa. Dra. Ana Paula Vidal Bastos – Universidade Nacional de Brasília

Prof. Dr. Carlos Alberto Mejías Rodríguez – Universidad de La Habana, Cuba

Prof. Dr. Germán Alfonso Palacio Castañeda – Universidad Nacional de Colombia, Leticia

Prof. Dr. Julien Meyer – Université Grenoble Alpes, CNRS, GIPSA-lab, France

Prof. Dr. Josep Pont Vidal – Universidade Federal do Pará

Profa. Dra. Maria Manuel Rocha Teixeira Baptista – Universidade de Aveiro, Portugal

Prof. Dr. Miguel Pinedo-Vasquez – Columbia University – New York, EUA

Prof. Dr. Ronaldo de Lima Araújo – Universidade Federal do Pará

Coordenação de Comunicação e Difusão Científica

Durbens Martins Nascimento

JOÃO CAUBY DE ALMEIDA JÚNIOR

Integração interagências

O enfrentamento ao tráfico internacional de drogas na
Amazônia setentrional brasileira



Belém | 2019

Texto revisado conforme as regras do novo
Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

Editoração
Ione Sena

Capa
Ione Sena

Revisão
Albano Gomes

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Biblioteca do NAEA/UFPA-Belém-PA**

A447 Almeida Júnior, João Cauby de.
Integração interagências : o enfrentamento ao tráfico
internacional de drogas na Amazônia setentrional brasileira /
João Cauby de Almeida Júnior. — Belém : NAEA, 2019.
280 p. il. ; 22 cm

Inclui bibliografias
ISBN: 978-85-7143-191-1

1. Tráfico de drogas - Amazônia. 2. Drogas - Abuso -
Prevenção - Política governamental - Amazônia. 3. Amazônia -
Defesa. 4. Amazônia - Fronteiras. I. Título.

CDD 22. ed. – 363.4509811

Elaborado por Maria do Socorro Barbosa Albuquerque – CRB-2/582

© Direitos Reservados à Editora NAEA
Rua Augusto Corrêa, nº 1 - Campus Universitário do Guamá, CEP: 66.075-750
Belém, Pará, Brasil
(91) 3201-7231 | editora_nea@ufpa.br

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus que me faz crer na possibilidade de transformação do mundo num espaço onde as pessoas possam vir a viver com dignidade, igualdade e segurança.

Aos meus pais, João Cauby de Almeida e Benedita do Carmo Bacha de Almeida, pelo dom da vida e por me mostrarem a importância da educação como um instrumento de mudança da realidade social e pessoal e, de acordo com o qual, quem mais nela investe mais avança na realização dos seus sonhos e metas. Pois assim foi comigo, meu irmão Edylson e minhas irmãs Soraya, Carla e Andréa.

À minha esposa Rosa e aos meus filhos Ana Clara e João Victor, pela convivência alegre e revigorante dentro de um ambiente familiar sempre acolhedor, de onde emanam forças e propósitos nobres de persistência e tenacidade no enfrentamento dos desafios diários.

À Universidade de Brasília (UNB) pelo projeto compartilhado com a Universidade Federal do Pará (UFPA) de formar pessoal qualificado na área de Relações Internacionais na Amazônia brasileira, cuja exuberância e beleza não conseguem disfarçar os graves problemas que afetam sua população. Esse livro também é fruto dessa exitosa parceria e de pesquisas realizadas nessa área do conhecimento, materializadas em minha tese de doutorado, que teve a orientação do professor Daniel Jatobá, cuja habilidade de tecer hipóteses válidas e de inspirar trabalhos científicos representam um precioso dom a ser sempre exercido em vida acadêmica.

Ao Núcleo de Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA) pela iniciativa de editar o presente livro e honrar-me com seu selo editorial. Assim, expresso minha gratidão ao seu corpo dirigente, na pessoa do seu diretor geral, Prof. Durbens Nascimento, cujos conhecimentos em segurança e defesa são sempre livremente compartilhados com pesquisadores e alunos dessas áreas. Nesse Núcleo também tive o privilégio de poder dialogar com a editora científica da sua Editora, Dra. Aurilene

Ferreira, a quem agradeço o incentivo e o apoio recebidos. Gratidão que se estende ao revisor da Editora, Albano Gomes, pelo trabalho criterioso, realizado com competência e alegria.

Por fim, gostaria também de expressar minha gratidão às universidades públicas como espaços de excelência acadêmica, de transformação de vidas e de concretização de sonhos. Quem convive no meio universitário sabe da importância das universidades para a mudança das vidas das pessoas, para melhor; sejam daquelas que se formam e passam a seguir a profissão que escolheram, sejam daquelas que se beneficiam dos diversos serviços especializados que elas prestam à sociedade.

Defender as universidades e centros de pesquisas é defender a cidadania e a efetivação de direitos sociais. É acreditar que o desenvolvimento advém, sobretudo, do forte investimento na qualificação de pessoas e em pesquisas e inovação. No Brasil, essas últimas são produzidas de modo significativo em instituições de natureza pública. Daí minha profunda gratidão a essas instituições.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	9
1 INTRODUÇÃO	13
2 REGIME INTERNACIONAL SOBRE DROGAS	27
2.1 Comissão Interamericana para o Controle de Drogas (CICAD).....	41
2.2 Convenção de Palermo e tráfico internacional de drogas	44
2.3 Da segurança internacional à segurança humana: breves reflexões...	49
2.4 Plano Colômbia e segurança regional	56
2.5 Enfrentamento do tráfico internacional de drogas na agenda de cooperação dos países do Cone Sul	60
3 CONTEXTO AMAZÔNICO E POLÍTICAS DE DEFESA E SEGURANÇA	75
3.1 Políticas de defesa e a região amazônica brasileira.....	88
3.2 Narcotráfico e território	100
4 DOCUMENTOS DE DEFESA E OS PLANOS E PROGRAMAS DE FRONTEIRAS	108
4.1 Política de Defesa Nacional de 2005.....	110
4.1.1 Estratégia Nacional de Defesa de 2008.....	120
4.2 Iniciativas e propostas para a segurança e o desenvolvimento fronteiriço	122
4.2.1 Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.....	122
4.2.2 Projeto de Policiamento Especializado da Fronteira	132
4.2.3 Plano Estratégico de Fronteiras e a ENAFRON	136
4.2.4 Operação Sentinela	149
4.3 Documentos de defesa instituídos em 2012	158
5 ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO INTERNACIONAL DE DROGAS NA AMAZÔNIA SETENTRIONAL BRASILEIRA	167
5.1 Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas (SISNAD) e a Secretaria Nacional sobre Drogas (SENAD).....	189
5.2 Planos e ações de defesa e segurança na Amazônia Setentrional brasileira	197
6 CONCLUSÃO	225
REFERÊNCIAS	237
ANEXO	267



PREFÁCIO

É com grande alegria que tenho a oportunidade de prefaciar *Integração interagências: o enfrentamento ao tráfico internacional de drogas na Amazônia setentrional brasileira*, de João Cauby de Almeida Júnior. Fruto de sua pesquisa como doutorando na Universidade de Brasília, no âmbito de uma cooperação daquela instituição com a Universidade Federal do Pará, a obra aborda tema dos mais complexos e relevantes para a segurança na Amazônia, o enfrentamento do tráfico internacional de drogas. E o faz com os recursos da ciência - a investigação e a reflexão crítica, buscando contribuir para a formulação de políticas públicas (mais) eficazes. O texto discorre sobre as relações das políticas de defesa e de segurança, perscrutando suas relações efetivas neste caso concreto de agressões à Amazônia; e sobre as relações entre as atuações de diferentes atores institucionais que estão ou poderiam estar envolvidos de modo articulado no enfrentamento do tráfico de drogas.

Ao longo dos capítulos a obra sugere articulações possíveis entre diferentes campos do saber e da atuação na defesa contra o tráfico, assim como localiza essas possibilidades em um ambiente internacional de preocupação e de formulação de políticas transnacionais para o tratamento do problema. Refletindo, portanto, a complexidade que a questão assume na realidade presente, o estudo compreende um esforço intelectual que transcende limites disciplinares, que evita respostas simples que toquem apenas em fatores mais salientes e menos incômodos dos desafios que o tráfico internacional de drogas representa para as nações, e avança sobre limitações das políticas e das dinâmicas compreendidas nos modelos de intervenção adotados no país.

Um aspecto tratado com especial atenção diz respeito aos entendimentos construídos no âmbito internacional, operando como referências importantes, mas que recomendam a consideração das particularidades locais, das conformações que consumo, comércio e tráfico

de drogas assumem em cada país. É a partir desse reconhecimento que o autor então coloca em destaque a realidade nacional e, em particular, os acontecimentos da Amazônia brasileira. Neste ponto, o trabalho introduz a necessária consideração da Amazônia, não apenas pela ótica das implicações para a vida dos amazônidas, mas pelo que a região representa para o país, pelo papel que cumpre em um projeto nacional de segurança e de defesa, seja considerando as suas fronteiras extensas e de proteções não compactas, seja colocando em relevo as consequências de suas geografia para operações de combate ao tráfico.

Uma análise igualmente importante diz respeito aos avanços nos marcos legais para o combate ao tráfico, tanto no que concerne a consensos internacionais, quanto nas políticas desenhadas para o país, inclusive na consideração da importância e das características especiais do ambiente da Amazônia, e o afastamento destes em relação ao que é efetivamente colocado em prática. Tal distância é ressaltada com maior destaque na abordagem das interações esperadas entre as várias instituições e atores localizados em diferentes esferas governamentais, mas, também, nas atividades executadas em cada ambiente de governança.

O livro oferece ao leitor, portanto, um leque amplo de informações e provocações à investigação e à reflexão. Cumpre muito bem o objetivo de mapear o que tem sido e que pode ser feito em matéria de políticas públicas para o combate ao tráfico internacional de drogas, no contexto das preocupações nacionais com a defesa e a segurança do país.

Em um momento em que tem sido tão importante comunicar à sociedade o trabalho desenvolvido pela universidade pública, a atenção que dedica aos problemas mais agudos vividos pela população e as contribuições que tem a oferecer para a formulação e execução de políticas públicas, a publicação desta obra tem o mérito adicional de publicizar de um modo amplo um trabalho criterioso de investigação sobre tema de interesse de toda a sociedade. Ela ilustra do melhor modo o esforço acadêmico cotidiano nas nossas instituições e o seu valor para a construção de soluções efetivas para grandes os problemas nacionais.

Finalmente, para além de sua produção acadêmica, João Cauby tem sido um gestor de realizações notáveis na Universidade Federal do Pará, em funções dentre as quais destaco as de pró-reitor de Administração e de pró-reitor de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas. Tem reconhecida liderança institucional, enorme capacidade de diálogo e uma vocação que apenas começa a ser explorada para a docência e a pesquisa. Certamente, suas contribuições neste trabalho serão largamente apropriadas por investigadores de problemas sociais no Brasil e estimularão novas pesquisas na área.

Belém, 18 de novembro de 2019

Emmanuel Zagury Tourinho
Reitor da Universidade Federal do Pará



1 INTRODUÇÃO

O tema das drogas no Brasil ganhou proporções preocupantes. Disputas, confrontos e mortes em presídios e comunidades ocupadas do país representam somente a parte mais visível de uma ameaça que se fortalece em faixas de fronteira pouco assistidas pelo Estado brasileiro. Uma área geográfica do país, a Amazônia, desponta como motivo de inquietações nesse contexto. Ela compartilha faixas de fronteiras com países produtores de drogas e seu território é recortado por diversas rotas do tráfico de drogas. Ao todo, ela faz fronteira com sete países e abrange uma área de mais de cinco milhões de km².

Em razão da peculiaridade dos delitos transfronteiriços, a atuação do Estado para enfrentá-los ocorre por intermédio de ações das Forças Armadas e dos órgãos de segurança pública, cada um atuando em suas devidas esferas de competência, o que é salutar considerando os princípios constitucionais e legais envolvidos nesse modo de atuar, mas esse fato não deve ser motivo para a não realização de ações conjuntas e integradas entre as áreas de defesa e segurança, na medida em que o enfrentamento de delitos como o tráfico internacional de drogas não encontra barreiras limitantes. As organizações criminosas que o promovem, atuam de modo preponderante em rede, fomentando seu lucrativo comércio e alimentando a violência e a corrupção onde instalam seus tentáculos delitivos.

Nesse sentido, busca-se responder quais foram as formas de integração interagências, no período de 2005 a 2017, fomentadas pela Política Nacional de Defesa, considerando suas atualizações ao longo do tempo, e pelos planos e programas nacionais de fronteiras no enfrentamento ao tráfico internacional de drogas na Amazônia setentrional brasileira, em termos conceituais, políticos e estratégicos. Pode-se afirmar em relação às políticas de defesa e de segurança que seus objetivos e diretrizes foram convergentes, dentro desse recorte temporal? Houve compartilhamento de informações, estratégias e de capacidades instaladas entre as Forças

Armadas e os órgãos de segurança pública? Ações conjuntas entre eles têm sido realizadas de forma integrada?

A importância deste livro decorre de sua perspectiva sistêmica ao abordar o tema a partir de uma análise conjugada das áreas de segurança e defesa, partindo-se do contexto internacional onde as novas ameaças, como o tráfico internacional de drogas, passaram a desafiar a noção tradicional de segurança internacional, até então pouco aderente a elas.

No âmbito da segurança internacional o tráfico internacional de drogas passou a ser considerado um crime transnacional que também impacta na economia das nações, assim como a lavagem de dinheiro e a remessa ilegal de valores para paraísos fiscais, crimes que, muitas vezes, a ele estão associados. A partir dessa compreensão acerca da existência de uma “economia da droga”, Lia Machado (2011, p. 111) ajuda a consolidar um horizonte de pesquisas onde a abordagem sistêmica da questão ganha vigor, na medida em que um regime internacional de drogas, preso tão somente à dimensão da segurança tradicional e às perspectivas de segurança de um país que o formatou em grande medida, os EUA, não pode moldar as estratégias de enfrentamento do problema por parte de países que vivenciam de modo diferenciado o problema.

Nessa direção, é preciso atenuar os preceitos hegemônicos e as relações hierárquicas, típicos de um regime internacional imposto, na esfera de enfrentamento do problema das drogas, como será evidenciado no primeiro capítulo deste livro, e passar a admitir como ultrapassada a ideia de que os Estados nacionais conseguem, somente com sua força e pujança, resolver problemas que, em verdade são de todos, mas que podem, por outro lado, exigir soluções que levem em conta a realidade, os interesses, a histórias e as perspectivas de segurança e defesa de cada um desses Estados.

Cerqueira (2014) traz novos elementos à temática, ao enfatizar o modo de atuação dessa empreitada criminoso, onde a receita obtida pelo crime representa o incentivo necessário para que organizações criminosas atuem em rede e disputem mercados, utilizando-se do recurso à violência, que, juntamente com o medo, atua para disciplinar condutas desviantes, garantir a punição de devedores e assegurar o rentável negócio dos traficantes.

Didier Bigo (2006), a seu turno, traz importante contribuição ao tema ao discorrer sobre a convergência de defesa e segurança interna em redes interconectadas e apontar para a força do espaço das redes sobre o espaço dos lugares, o que ajuda a compreender a superação dos limites tradicionais entre segurança externa e segurança interna e a forma como o narcotráfico se organiza no território, como será melhor explicitado no capítulo segundo deste estudo.

Inicia-se a partir daí um processo que aponta para uma mudança de percepção de uma geopolítica das drogas para uma geopolítica de segurança, concepção mais ampla da geopolítica mundial pautada numa nova leitura da noção de ameaça. Nessa direção, Lia Machado (2011), mesmo reconhecendo que os ingredientes desse processo não são novos, aduz que sua essência reside na noção de um espaço transversal delineado entre a soberania estatal e a cooperação internacional, percebida como uma das formas de superação do problema.

De modo que a segurança interna de um país passa a depender da colaboração internacional, alterando-se a concepção clássica de soberania, posto que um país sozinho não daria mais conta de se proteger das novas ameaças. E a ideia da transnacionalidade das ameaças, como elo entre a segurança interna e a segurança externa, ajudou na concepção de novas propostas de enfrentamento do problema das drogas.

Com efeito, sem perder de vista as mudanças ocorridas no contexto internacional, propostas mais domésticas, por assim dizer, passaram a ser formuladas para fazer frente aos delitos transnacionais, como o poder atribuído às Forças Armadas brasileiras para atuar em paralelo com as forças policiais no enfrentamento desses delitos, possibilidade aberta, com algumas resistências, pela Lei Complementar nº 136/2010. Permissivo legal abraçado pelos planos de segurança para as fronteiras, elaborados a partir daí, como o Plano Estratégico de Fronteiras, adotado em 2011.

Explicando esse fenômeno, a partir de uma abordagem construtivista, Medeiros Filho (2010) apresenta uma perspectiva que acrescenta ao tema instrumentos conceituais que nos fazem perceber que o limite que separa as

questões de segurança e defesa torna-se cada vez mais tênue e a diferenciação entre ações de natureza policial e as de defesa mais imprecisa, o que amplia a zona cinzenta de interseção entre as áreas de defesa e segurança, onde as ações passam a ser caracterizadas como constabulares¹.

No primeiro capítulo deste livro essas questões são mais precisamente sistematizadas e abordadas. Ele tem o objetivo de discorrer sobre o regime internacional sobre drogas e suas implicações nas esferas de segurança e defesa dos países que convivem com o flagelo das drogas.

Tal regime vem sendo questionado já há algum tempo pelas consequências danosas que engendra e pela condição hegemônica do país que colocou sua estrutura à disposição do mesmo. Trata-se de um regime imposto, marcado pela unilateralidade das decisões. Embora pautado em convenções e protocolos internacionais, que podem dar a ideia de uma prévia pactuação e de possíveis convergências de interesses, o regime internacional de drogas, no entanto, constrange o comportamento dos atores no plano internacional, orientando e direcionando seus modos de atuação.

Aos poucos, percebem os analistas das relações internacionais que os regimes não são somente produtos da atuação de diversos atores no cenário internacional; mas também constroem, de diferentes modos, o comportamento deles, na linha do que demonstraram os teóricos da abordagem construtivista (ROCHA, 2002).

Em contraponto ao regime internacional sobre drogas, são examinadas nesse mesmo capítulo, outras possíveis formas de enfrentamento do problema das drogas, como as propostas apresentadas no âmbito da Comissão Interamericana para o Controle de Drogas (CICAD) e do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), tendo em vista inclusive as possibilidades trazidas pela ampliação do conceito de segurança, que passa a abranger questões que vão além das dimensões policiais e militares e se alinham a uma nova compreensão relativa às possibilidades geopolíticas da América do Sul para a inserção brasileira.

¹ Nas ações constabulares a linha que divide as questões de segurança interna e externa é imprecisa e a separação entre as missões de natureza policial e militar torna-se continuamente mais complexa (MEDEIROS FILHO, 2010).

A partir da percepção de que o próprio Estado pode transformar-se numa fonte de insegurança para a sociedade ou para as pessoas, a ampliação do conceito de segurança também avançou para considerar outras dimensões onde a sociedade e o próprio homem encontrem abrigo e proteção. No Brasil, sua Política Nacional de Defesa de 2012 contempla essas novas perspectivas de segurança, ao considerar que esta última pode ser enfocada a partir do indivíduo, da sociedade e do Estado.

Esses fatos serão também examinados no capítulo primeiro, bem como alguns aspectos relacionados à evolução da agenda de segurança e defesa do Brasil para a América do Sul, com a consequente delimitação de alguns espaços de autonomia para se discutir, num âmbito mais multilateral, as iniciativas de enfrentamento do problema das drogas, em contraponto à visão unilateral e persecutória norte-americana.

No segundo capítulo a proposta é apresentar um panorama geral de como o problema das drogas manifesta-se no contexto fronteiriço e “internacionalizado” da Amazônia e de como a ela se reporta a política de defesa. Um destaque especial será conferido aos modos de compreensão dos problemas amazônicos pelos documentos de defesa, a fim de compor um quadro geral da realidade amazônica sob os prismas da segurança e defesa, abrindo caminho para se examinar os problemas ensejados pelos delitos transfronteiriços ou crimes transnacionais fronteiriços, terminologia utilizada pela Estratégia Nacional de Defesa de 2008.

Nessa direção, o terceiro capítulo objetiva evidenciar as formas de integração interagências entre as áreas de segurança e defesa no enfrentamento aos delitos transfronteiriços típicos da região, em especial o tráfico internacional de drogas, considerando os documentos de defesa e os planos e programas de fronteiras adotados no período de 2005 a 2017.

Parte-se do princípio de que, quando se definem papéis e responsabilidades voltados para a integração de esforços interagências e há processos de coordenação entre políticas, é possível mitigar a existência a fragmentação ou a sobreposição desses esforços e atingir resultados satisfatórios e metas comuns (GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2013). Nesse sentido, as políticas públicas voltadas para as

fronteiras devem ser integradas, a fim de que haja compartilhamento de informações, de capacidades instaladas e de recursos para o alcance de objetivos comuns.

Na Amazônia, a porosidade de suas fronteiras e a presença de um território entrecortado pelos rios, permite que eles sejam utilizados de modo estratégico pelas organizações criminosas do tráfico internacional de drogas, em face das dificuldades à fiscalização que eles impõem.

Essa realidade é retratada no quarto e último dos capítulos, que tem o objetivo de investigar as estratégias de enfrentamento ao tráfico internacional de drogas na Amazônia setentrional brasileira, dentro do recorte temporal deste estudo.

Essas estratégias demandam uma atuação interagências entre Forças Armadas, forças policiais, órgãos de inteligência, dentre outros que tenham por missão atuar de forma integrada, conforme estabelecem os planos e programas e operações voltados para as fronteiras. Na Amazônia, o tempo e o espaço, aos poucos ocupado, encarregaram-se de trazer, portanto, desafios de outras dimensões, além dos ambientais que sempre a caracterizaram. Um desses é representado pela questão das drogas.

Os espaços fronteiriços da região passaram a representar uma importante conexão entre as preocupações de defesa e segurança diante da percepção das vulnerabilidades desses espaços, ensejada pelo expressivo aumento dos delitos transfronteiriços, pela ínfima integração de esforços com as nações vizinhas e pela falta de políticas claras direcionadas a sua segurança e desenvolvimento (VAZ, 2013).

Embora não seja objeto central deste livro, é preciso referenciar o âmbito político-institucional relacionado à repartição de competências entre os entes da Federação brasileira nos assuntos afeitos à área de segurança pública, onde coordenação de esforços na gestão das políticas públicas também é fator decisivo.

O atual momento de conformação do Sistema Único de Segurança Pública trouxe esse debate sobre como estados e municípios podem ser mais responsivos às demandas de segurança pública nas fronteiras, mas para tanto precisam dispor de meios e instrumentos para atuar em

condições efetivas para se integrarem, de fato, à política de segurança do Estado brasileiro.

A dimensão intergovernamental representa um fator de impacto sobre o conjunto de políticas públicas, inclusive sobre as políticas de fronteiras (ROTULO *et al.*, 2014). A questão federativa sempre foi negligenciada nas políticas de defesa e segurança voltadas para as áreas de fronteira do Brasil.

O espaço fronteiriço é um dos elementos que aproximam os campos de segurança e defesa, evidenciando os vínculos entre eles, o que torna a fronteira um local privilegiado de investigação sobre as possíveis formas de integração entre as políticas de segurança e defesa, notadamente, a partir da edição da Lei Complementar nº 136/2010, que atribuiu às Forças Armadas competências subsidiárias para atuar na faixa de fronteira contra delitos transfronteiriços, isoladamente ou de forma coordenada com outros órgãos do Poder Executivo. Fato que foi antecedido pela Lei Complementar nº 117/2004, que conferiu tão somente ao Exército esse poder, conforme será detalhado mais à frente.

O aprofundamento da crise de segurança pública e a falta de processos de securitização das ameaças externas clássicas ensejam, segundo Alsina Júnior (2003), contínua pressão por parte de segmentos da sociedade para que as Forças Armadas se envolvam no enfrentamento ao crime organizado, alertando para as consequências negativas desse fato.

O fato é que as regiões de fronteira despontaram nos últimos anos, segundo Vaz (2013), como relevante vetor dos planos e programas de segurança e, do mesmo modo, na área da defesa. Muito embora, elas não estejam, em seu entendimento, devidamente retratadas na agenda política do Brasil para a América do Sul ou mesmo na agenda regional de integração entre os países sul-americanos.

Afeita aos interesses da sociedade como um todo, essa temática tem sido enriquecida com o crescente envolvimento de integrantes do meio acadêmico, enquanto instância de reflexão científica, sempre trazendo novas contribuições. De acordo com uma dessas contribuições, Saint-Pierre (2013) reporta-se a uma verdadeira revolução nos assuntos de defesa, consistente num giro que vai, da análise da defesa como um problema

interno, a um modo de pensá-la enquanto projeção da política externa, encontrando nas Relações Internacionais um *locus* epistêmico propício para que evoluam em profundidade e extensão.

Nesse contexto, e de acordo com a perspectiva construtivista, Alsina Júnior (2009) esclarece que, para ser possível entender a função do poder militar nas Relações Internacionais contemporâneas, é fundamental esclarecer qual referencial teórico proverá os parâmetros para se promover a interpretação da realidade mundial. E no tocante à área de defesa do Brasil, ele observa uma preponderância decisiva dos fatores domésticos na condução dos assuntos dessa pasta em relação a possíveis influências que a esfera internacional possa exercer sobre ela, o que decorreria do fato de que o Complexo de Segurança Regional (CSR) sul-americano não ter sido pressionado o bastante para ensejar a securitização de ameaças externas.

Em uma outra vertente, Dorfman (2013) esclarece que, mesmo diante de uma possível preponderância de fatores domésticos, não podem ser excluídas as ameaças advindas do contexto global. Mais ainda quando se trata do tráfico internacional de drogas. O Plano Estratégico de Fronteiras, considerado o marco da securitização das políticas fronteiriças no Brasil, apontava nesse sentido ao propor o enfrentamento dos delitos transfronteiriços, bem como ações de cooperação internacional com países vizinhos para inibi-los (BRASIL, 2011).

Nessa linha, outros estudos recentes referentes a fronteiras, também, buscam promover a interface entre defesa e segurança, dentre os quais o organizado por Nascimento (2010) que, juntamente com outros pesquisadores que vivenciam a realidade amazônica, investiga as dinâmicas sociopolíticas e espaciais dessa região pelo ângulo da defesa e das relações internacionais. Podendo-se citar ainda os estudos de Nascimento e Porto (2013) acerca de fronteiras em perspectiva comparada, onde os pontos de conexão entre defesa e segurança são tratados.

Este livro também reflete sobre outras pesquisas que discorrem sobre a conexão entre segurança e defesa, pois ele próprio tem a pretensão teórica de promover a aproximação desses campos, a partir da investigação das estratégias de enfrentamento ao tráfico internacional de drogas,

numa região determinada, onde a questão territorial por si só já é fator de aproximações e de distanciamentos, de limites e da ausência deles.

Nessa direção, o tráfico internacional de drogas instala-se em territórios-zona onde estabelece suas dinâmicas, mas não se submete a limites territoriais ou de soberania, na medida em que atua, preponderantemente, em redes, o que dificulta seu enfrentamento pelo Estado.

A partir dessas premissas, esta obra apresenta o resultado de uma investigação das formas de integração fomentadas, no período de 2005 a 2017, pelos documentos de defesa e os planos e programas nacionais de fronteiras no enfrentamento ao tráfico internacional de drogas na Amazônia setentrional brasileira e, conseqüentemente, examinar o modo de articulação interagências entre as forças de defesa e segurança pública em termos conceituais, políticos e estratégicos, ao longo desse tempo.

De modo mais específico, aborda-se também o problema das drogas a partir da noção de regime internacional de drogas e examina-se o tráfico internacional de drogas no contexto amazônico, sob o ponto de vista da segurança e da defesa.

Outros aspectos relacionados à integração interagências, como compartilhamento de informações, capacidades instaladas e alinhamento para a tomada de decisões estratégicas entre as forças de defesa e de segurança, precisarão ser investigados mais a fundo, para dimensionar possíveis outras formas de integração entre os documentos de defesa e os planos e programas de segurança nas fronteiras brasileiras, que vão além da integração conceitual. A partir da hipótese geral acima enunciada, desdobra-se uma hipótese específica de que a integração interagências foi fortalecida a partir de 2010, com a promulgação Lei Complementar nº 136/2010.

Para a pesquisa foram utilizadas fontes primárias como: portarias, atos normativos, como leis e decretos, e demais documentos oficiais que materializaram princípios, diretrizes, objetivos, planos e programas das políticas aqui abordadas. Além disso, fontes secundárias, como livros e artigos científicos, dentre outros, permitiram revisar a literatura sobre o tema trazendo fatos, evidências críticas de análise e perspectivas de sistematização de conhecimento sobre o tema. A entrevista, sobre os planos

e programas de segurança e desenvolvimento para as fronteiras, foi outra fonte de evidências utilizada para a construção desta obra.

O fenômeno do crime organizado transnacional é uma espécie que abarca várias modalidades de ilicitudes que violam a segurança das nações e a segurança humana, como é o caso do tráfico internacional de drogas. Sua natureza transnacional contribui para complicar o ambiente regional, tendo em vista que em áreas de fronteira os problemas de defesa nacional e de segurança acabam por se misturar, fazendo com que um problema de segurança possa ser percebido como um problema de defesa (MEDEIROS FILHO, 2014).

Uma das causas dessa percepção pode ser decorrência do fato de que os debates sobre os temas de defesa nacional permaneceram por muito tempo restritos ao âmbito castrense, realidade que começou a ser alterada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, posto que esta propiciou a elevação do tema de defesa ao status de uma legítima política pública que poderia ser mais democraticamente discutida e formulada (SILVA FILHO; MORAES, 2012).

Algo similar com o que ocorreu na formulação da política externa brasileira nos anos de 1990. No início dessa década, observam Lessa, Saraiva e Mapa (2011, p. 100) que seu processo de formulação ficou concentrado no âmbito da burocracia especializada do Itamaraty, tornando-o marcado pela continuidade até os primeiros anos da década de 1990 e menos sujeito “às influências da política doméstica”. Panorama que começa a mudar, de acordo com ela, em face da abertura econômica, que acabou por contribuir para a sua politização, bem como pelo processo de consolidação da democracia brasileira, o qual teria incentivado a sociedade a debater assuntos do contexto internacional. Com efeito, a agenda da política exterior brasileira passou a ganhar espaço nos quadrantes das políticas públicas, obtendo maior atenção de diferentes segmentos sociais.

A contínua interdependência das nações e as incertezas referentes às tentativas de se estabelecer um limite entre as possíveis origens nacionais ou internacionais de alguns fenômenos acabam por agravar suas consequências, na medida em que faltam elementos para promover

seu completo exame. Mas, por outro lado, enriquecem as análises que vão buscar os vínculos, por ventura, existentes entre aspectos endógenos do problema e fatores oriundos do contexto internacional que sobre ele atuam.

Temas difusos e transversais despontam no campo de conhecimento das Relações Internacionais e demandam novos tipos de investigação, ao tempo em que também o enriquecem, fazendo-o evoluir. Acreditamos que os liames e as fronteiras dos saberes muitas vezes precisam ser perscrutados para poder investigar problemas dessa natureza. E problema das drogas é um deles. Em cada um dos seus âmbitos, seja na oferta ou no consumo de drogas há aspectos multidimensionais e multidisciplinares que exigem profundo rigor científico na sua investigação, sendo que a pluralidade teórica, típica do campo de estudos das relações internacionais, ajuda a levar adiante este desafio.

Do ponto de vista do enfrentamento da oferta de drogas ilícitas, dimensão do problema onde esta pesquisa se atém, observa-se uma dificuldade de se promover um recorte preciso de isolamento em relação ao problema do consumo de drogas, pois há conexões entre ambas as dimensões, tornando ainda maior o desafio de se abordar o aspecto relativo ao enfrentamento da oferta de drogas em si, no caso presente representado pelo tráfico internacional, que repercute em áreas diferentes e de modo singulares em cada uma delas.

Pautada em fundamentos, objetivos e princípios constitucionais, a Política Nacional de Defesa de 2012 enuncia que buscará articular-se com as aspirações nacionais, em especial a Política Externa brasileira, a qual, a partir de uma visão mais ampla e atual, passa a almejar a solução pacífica das controvérsias, promover o fortalecimento da paz e da segurança internacionais e reforçar o multilateralismo e a integração sul-americana (BRASIL, 2012).

Consoante, portanto, com a política externa, a política de defesa propõe um modelo de defesa que intensifique a projeção do Brasil no concerto das nações e que promova uma maior inserção dele nos processos decisórios internacionais. Há um potencial muito vasto de articulação

entre as políticas de defesa e de relações exteriores a ser explorado nesse âmbito de análises.

As ações unilaterais das grandes potências ou de alianças militares ensejam, segundo Celso Amorim (2013), um significativo impacto de insegurança no sistema internacional, o que poderia ser amenizado com a ação diplomática e sua capacidade de se antecipar às crises e de prevenir seu surgimento nas relações internacionais, na medida em que contribui para uma concepção mais dialógica e multilateral de segurança internacional.

Contudo, em relação às questões fronteiriças, é forçoso reconhecer que o tema ainda não é abordado de modo mais abrangente pela política externa brasileira (SANTOS; BARROS, 2016). Aqui há outros aspectos envolvidos, inclusive os referentes ao próprio papel a ser desempenhado pelas Forças Armadas e até onde estas têm ou não competência constitucional para atuar. No enfrentamento aos delitos transnacionais, não se observa tanta contestação e alegações de que se trata de um desvio em suas funções enquanto Forças Armadas, em face da sua competência legal para atuar nesse espaço e de sua *expertise* em fazê-lo. Situação diferente, contudo, é quando elas são chamadas, por exemplo, para ocupar comunidades, a fim de inibir a atuação do narcotráfico, o que, de fato, parece não se harmonizar com sua missão e com sua competência constitucional.

Nesse passo, advoga Saint-Pierre (2013) que não podem ser confundidos os índices de percepção de segurança, sentimento observado pela população quando as Forças Armadas ocupam as comunidades, com os índices de violência ou de atividade criminosa. A população pode se sentir mais segura, mas a organização criminosa que ocupa aquele espaço não está sendo desarticulada, segundo ele.

O problema das drogas comporta um tipo de criminalidade, a exemplo do que se foi constatado em pesquisa de (SUPERTI, 2011) no Oiapoque e em Laranjal do Jari, municípios do Amapá, fronteira do Brasil com a Guiana Francesa, onde há reclamação sobre a participação das Forças Armadas no enfrentamento desse tipo de crime. Ambos os municípios compõem um complexo mosaico de insegurança, presente igualmente em outros municípios fronteiriços amazônicos, que passaram a ser contemplados na

lista de preocupações da perspectiva ampliada de segurança e defesa, que a Política de Defesa Nacional de 2005 ajudou a construir.

A Amazônia configura um espaço transnacional, onde inúmeros delitos são perpetrados, o que requer a integração entre a Política Nacional de Defesa e dos planos e programas de segurança pública de fronteiras no enfrentamento ao narcotráfico, atividade que repercute de modo extremamente desfavorável nas cidades amazônicas e nas demais cidades do país, algumas delas bem distantes das fronteiras amazônicas, mas que vivenciam cenários alarmantes em suas ruas, comunidades e presídios, por conta desse delito e dos agravos ele produz.

É preciso, portanto, analisar o contexto onde delitos se manifestam. Em Roraima, por exemplo, a crise vivenciada pelos imigrantes acabou por fazer com que muitos deles fossem arregimentados para atuar no tráfico de drogas pelas mãos dos integrantes do Primeiro Comando da Capital (PCC), que estão cooptando venezuelanos que chegam, cada vez em maior número, à maior penitenciária de Roraima, onde, no último dos grandes massacres lá ocorridos, o PCC causou a morte de 33 detentos. Nessa direção, a crise humanitária que lá se manifestou somou-se à crise penitenciária e de segurança vivenciadas pelo estado.

E essa foi uma das razões que levou a Procuradoria-Geral da República a solicitar à Presidência da República, recentemente, uma intervenção federal nos sistemas prisional e socioeducativo do estado de Roraima. Ela responsabiliza o governo do estado pela situação de desordem pública observada atualmente nesse ente federativo. O Pará, outro estado da Amazônia setentrional, também vivencia problemas semelhantes, decorrentes do tráfico internacional de drogas, conforme evidenciado nesse estudo, particularmente no seu capítulo IV.

Crime que contribui para aumentar de maneira expressiva as taxas de homicídios nos estados do Amapá, Pará e Roraima, que em termos percentuais subiram 48,5%, 74,4% e 44,2%, respectivamente, no período de 2006 a 2016, de acordo com o Atlas da Violência divulgado em 2018 (BRASIL, 2018). O problema do tráfico internacional de drogas se apresenta de modo uniforme nesses três estados, onde facções criminosas recorrem à

violência, nas suas mais diversas formas, para impor seus espúrios interesses nos territórios desses estados, cujas fronteiras são fragilmente controladas pelo poder público.

E as iniciativas de enfrentamento do problema esbarram na falta de uma visão sistêmica, integrada e estratégica de atuação dos órgãos de segurança e defesa, que sofrem a influência de um modelo federativo onde a distribuição de competências entre os entes federativos ainda está atrelada a comandos hierárquicos, tradições e regras absolutas.

Por outro lado, busca-se enfrentar uma atividade criminosa que atua, preponderantemente em rede, que tem como características a dinamicidade e a fluidez de um modelo contingencial, o qual se diferencia por fazer a leitura de cenários e por se adaptar às diferentes situações com que o ambiente de interações possa se apresentar, dificultando as estratégias estatais voltadas para o seu enfrentamento. Daí a importância de investigar esse tema numa região cuja singularidade geográfica, por si só, já representa um desafio à atuação dos órgãos de segurança e defesa.

Ademais, há um significativo liame que precisa ser descortinado entre o tráfico internacional de drogas e as perspectivas de segurança nacional e internacional, perpassando por questões de segurança pública e segurança humana, dentro de uma visão multiescalar do tema. Nesse sentido, as drogas ilícitas que são introduzidas através das fronteiras brasileiras, para chegar aos pontos de distribuição, comércio e consumo, ou as que são utilizadas como moeda de troca para se adquirir fuzis e metralhadoras manipuladas por traficantes em comunidades ocupadas, desafiam os modos tradicionais de compreensão e de enfrentamento do problema. Os capítulos seguintes abordam, sob a ótica das Relações Internacionais, o enfrentamento ao tráfico internacional de drogas na Amazônia setentrional brasileira e a integração interagências no desenrolar das políticas norteadoras para esse enfrentamento.

2 REGIME INTERNACIONAL SOBRE DROGAS²

Estados, sociedades e tomadores de decisão enfrentam uma ampla gama de ameaças no contexto internacional, dentre as quais o tráfico internacional de drogas. Sua lesividade ultrapassa fronteiras e afeta os pilares da estruturação social, econômica e política das nações.

Ameaça que levou o ex-presidente norte-americano, Richard Nixon, a declarar “Guerra às Drogas”, em 1973, como desenlace da concepção de que se tratava de uma ameaça à segurança interna norte-americana, principal mercado consumidor de cocaína naquela época (MACHADO, 2010). Ford e Carter, sucessores de Nixon, mantiveram um discurso mais ameno em relação à Guerra às Drogas; o que não ocorreu com Reagan, que relançou essa política e a incorporou à política externa norte-americana. E as drogas ilícitas passaram a representar ameaças à segurança e soberania dos Estados nacionais.

A política de Reagan em relação às drogas foi marcada por estratégias unilaterais direcionadas para a oferta, incluindo a erradicação de plantações e a utilização de um sistema articulado de normas antidrogas e de recursos para a repressão. A região andina, mais especificamente a Colômbia, foi apontada como fonte de grande ameaça (MARTINEZ; LYRA, 2005, p. 669).

A Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas, celebrada em 1988, assimilou esses princípios belicosos e reconheceu os vínculos existentes entre o tráfico ilícito de drogas e outras atividades criminosas a ele relacionadas como ações que ameaçam a estabilidade, a segurança e a soberania dos Estados (BRASIL, 2015). Nesse sentido,

a crescente militarização do combate ao narcotráfico, na esteira da ‘guerra às drogas’ adicionou um plano geopolítico que compôs o nível da segurança internacional, principalmente a partir da Convenção

² Uma versão prévia de algumas ideias deste capítulo foi apresentada no 3º Seminário de Relações Internacionais, realizado em 29 e 30 de setembro de 2016, em Florianópolis/SC.

de Viena da ONU, de 1988, que universalizou a identificação do narcotráfico como uma ameaça também à segurança do sistema de Estados (RODRIGUES, 2016, p. 64-65).

Antes de aprofundar a análise dessa convenção e das que a antecederam, convém esclarecer que o regime internacional de controle de drogas é fundado, segundo Garzón e Pol (2015), nas seguintes convenções: Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961, Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971 e a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988. Esta última, conforme seu preâmbulo registra, veio para fortalecer e complementar as medidas adotadas nas convenções anteriores e no Protocolo de 1972, que modificou a Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961.

A noção de regimes internacionais, com seus princípios, normas e regras de tomada de decisões em determinada dimensão das relações internacionais (KRASNER, 1983; 2012), fornece um referencial conceitual que permite identificar a atuação de determinados atores, estatais e não estatais, seus padrões de comportamento e capacidades de exercer influência na esfera internacional.

Krasner (1983), Ruggie (1982) e Keohane (1984) utilizaram o conceito de maneira bem-sucedida em diferentes áreas. E a economia política internacional foi a área de destaque para a disseminação da ideia de regimes internacionais. Um dos pontos de convergência nas análises diz respeito à utilização das abordagens racionalistas.

Na visão de Rocha (2002), embora as perspectivas apresentadas por Ruggie e Krasner tivessem como foco principal de análise, inicialmente, o modo como regimes internacionais serviam de parâmetro para que cada país pudesse atribuir valor aos comportamentos dos outros Estados, aos poucos elas começaram a representar um importante meio para a identificação de capacidades de agentes não-estatais de exercer influência na esfera internacional.

Hasenclever, Mayer e Rittberger (1997), a seu turno, identificam três perspectivas de análise nos regimes internacionais. De acordo com

a variável enfatizada, elas podem ser classificadas em teorias pautadas no poder, teorias fundadas no interesse ou, ainda, em teorias baseadas no conhecimento. Duas grandes dimensões metateóricas são apresentadas, uma de fundo positivista e racionalista, onde os regimes constituem as regras do jogo internacional; e outra de feição construtivista e sociológica, de acordo com a qual tanto os regimes quanto a identificação dos interesses dos Estados são definidos socialmente.

Mais adiante no tempo, os discursos racionalistas e construtivistas comporão um importante debate da produção científica das Relações Internacionais, envolvendo discussões metodológicas, epistemológicas e ontológicas. Em que pese as críticas à utilização da autoimagem das Relações Internacionais como a sucessão de grandes debates teóricos, recorre-se a eles para apresentar-se de forma panorâmica esse campo do conhecimento (JATOBÁ, 2013).

Ainda de acordo com a ideia de regimes internacionais, Krasner (2012) informa que padrões de comportamento que perseveram por grandes períodos de tempo apresentam um significado normativo. Normas e princípios são os elementos críticos definidores de qualquer regime. E, juntamente com as regras e procedimentos de tomada de decisões, têm impacto representativo em resultados e comportamentos observados no plano internacional.

Por outro lado, Krasner e Victor (2010) propõem a noção de complexo de regimes, integrados por um conjunto de regimes específicos que estariam de algum modo conectados e que tratam de temas específicos. Complexo de regimes que foi gerado por diferentes escolhas e em épocas distintas. A utilização de referenciais teóricos pautados na ideia de regimes ou de complexo de regimes passou a apresentar significativa importância nas Relações Internacionais.³

A razão de os Estados conduzirem-se em conformidade com os regimes internacionais é atribuída pelos teóricos, segundo Gilberto

³ Em sentido contrário, Susan Strange (1983) põe em xeque a própria utilidade da noção de regimes internacionais.

Rodrigues (2001, p. 300), à noção de interesses próprios e benefícios recíprocos, de modo que “a questão essencial por trás da criação de regimes e de sua obediência pelos Estados residiria nos benefícios funcionais que cada um obtém.”

Sua interpretação, contudo, não afasta outras perspectivas de análise, considerando o pluralismo teórico e metodológico do campo de pesquisa das Relações Internacionais. Nesse sentido, a própria ideia da forma de surgimento dos regimes internacionais não é unívoca, considerando que eles:

podem surgir espontaneamente no sistema, podem ser fruto de negociação entre agentes que o integram ou podem ser impostos ao sistema quando da existência de agentes hegemônicos no plano internacional (ROCHA, 2002, p. 280).

Em relação ao regime internacional sobre drogas, prevalece a nuance impositiva dos regimes internacionais, na medida em que ele é imposto ao sistema pelas mãos daqueles que dispõem de maior parcela de recursos de poder. Nessa perspectiva, os regimes desempenham um papel de estabelecimento e manutenção da ordem, moldando padrões de comportamento que se repetem no contexto internacional.

Argemiro Procópio (2005) esclarece que, desde o século XIX, os Estados Unidos regem a política antidrogas nas relações internacionais, fundada em convenções e protocolos. No ano de 1869, foi criado naquele país o Partido Proibicionista, bem como diversas ligas e sociedades, todos com os mesmos propósitos de combater o vício e pregar a sobriedade, a exemplo das “Senhoras Cristãs pela Sobriedade” (RIBEIRO, 2013, p. 25).

O modelo americano é denominado proibitivo-punitivo e está assentado em dois princípios, de acordo com Arruda (2007). O primeiro tem natureza moral-religiosa, voltado para a prática da abstinência como a única possibilidade dos indivíduos se relacionarem com tais substâncias. Já o segundo é de ordem higienista e diz respeito à busca do ideal de um mundo livre de drogas.

A conjugação desses princípios determinaria, em conformidade com o modelo proibicionista-punitivo, a proibição da produção, do uso e do comércio de drogas ilícitas, atividades capituladas como crimes e punidas com penas privativas de liberdade ou, até com penas corporais, em alguns países.

O regime internacional de controle sobre drogas reflete esses dois princípios e está assentado nas três convenções acima mencionadas, celebradas sob a égide das Nações Unidas e subscritas e ratificadas por mais de 95% dos países do mundo (RODRIGUES, 2015), dentre os quais o Brasil. Os Estados Unidos, enquanto ferrenhos defensores do atual regime de drogas, acrescentaram políticas específicas para estimular o cumprimento dos acordos celebrados e sancionar a conduta de quem os descumprirem (CARVALHO, 2014). Ou como prefere Mónica Serrano:

Como ocurre con otras formas de diplomacia coercitiva, la norma de la prohibición presupone que puede identificar y castigar al enemigo. Esta perspectiva parte de una premisa simple: si existe la suficiente motivación y voluntad política y se cuentan con las herramientas necesarias, las autoridades encargadas de ejecutar la norma podrán doblegar a los narcotraficantes (SERRANO, 2010, p. 186).

A Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 54.216/64, tipifica como crime a mera posse de drogas, ao mesmo tempo em que estabelece o dever de controle e repressão ao tráfico. Nessa direção, Ribeiro (2013) correlaciona a política de drogas em seu aspecto criminal com o proibicionismo⁴, patrocinado pelos Estados Unidos enquanto detentor da hegemonia na condução mundial dessa política.

Os Estados partes que firmaram essa convenção ficaram, ainda, obrigados a adotar medidas penais contra quem praticasse “confabulação”

⁴ Proibicionismo é a abordagem tradicional das políticas de drogas. Fundamenta-se na criminalização e na punição de todos que atuam nas cadeias de produção, distribuição e consumo de drogas.

destinada à consumação dos delitos referentes a cultivo, produção, fabricação, extração, preparação, posse, ofertas em geral, ofertas de venda, distribuição, compra, venda, entrega a qualquer título, corretagem, despacho, despacho em trânsito, transporte, importação e exportação de entorpecentes, conforme previa seu artigo 36 (BRASIL, 2015, p. 77). Assim, buscava-se criminalizar até mesmo quem confabulasse sobre a prática de uma dessas ações.

A convenção em questão discrimina as drogas em quatro listagens, classificando-as conforme suas propriedades, fixando ações de controle e fiscalização ao tempo em que prevê restrições especiais às consideradas mais danosas, bem como estabelece procedimentos para se incluir novas substâncias no rol de controle (TONIATTI, 2011). Eventual reserva que uma das partes pretendesse fazer a alguma norma prevista na Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961 estava sujeita a uma série de restrições e condições estabelecidas em seu texto.

As críticas ao proibicionismo e à falta de efetividade dessa convenção em relação ao enfrentamento do problema das drogas, levaram à assinatura, em 1972, de um Protocolo de Emendas a algum de seus dispositivos, estabelecendo, dentre outras medidas, que as partes que a firmaram poderiam, como uma alternativa à condenação ou punição, ou mesmo como um acréscimo a elas, determinar que os infratores das suas normas fossem submetidos a medidas de tratamento, de educação e acompanhamento médico.

Dessa forma, o artigo 38 da convenção foi emendado e passou a prever que:

As partes darão especial atenção ao abuso dos entorpecentes e tomarão todas as medidas necessárias para a sua prevenção, bem como para a pronta identificação, tratamento, educação, acompanhamento médico após o tratamento, reabilitação e reintegração social das pessoas envolvidas em abuso de entorpecentes, coordenando os seus esforços para esses fins (BRASIL, 1972, p. 10893).

Ocorre que na década de 1980, apesar dos bons resultados alcançados por essas medidas, observou-se uma nova guinada em favor da política proibicionista-punitiva. E sob a lógica dessa política foi firmada a Convenção de 1988, fazendo com o que o regime internacional de controle de drogas atingisse o seu apogeu com três convenções firmadas (1961, 1971 e 1988), sendo a última apontada como a mais repressiva delas.

É preciso registrar que, pouco antes da Convenção de 1988 vir a ser celebrada, o apelo da “guerra às drogas” foi retomado por Reagan no início de 1980 e com forte apoio do Congresso dos Estados Unidos, o qual aprovou suas propostas de uma legislação mais severa e de alocação de mais recursos para o combate às drogas. Nessa direção, foi aprovada em 1986 a Lei Contra o Abuso de Drogas, a *Anti-Drug Abuse Act*, a qual se destinou mais a buscar reduzir a oferta de drogas que eram direcionadas àquele país do que evitar o abuso de drogas no plano interno, como a denominação da lei induz a pensar.

Segundo Luciana Rodrigues (2006), a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas (1988) constitui um instrumento repressivo que busca fazer frente às organizações de traficantes, prevendo o confisco de bens financeiros dos seus integrantes e o aumento das possibilidades de extradição, a fim de que sejam criadas condições para um efetivo enfrentamento do poderio militar e econômico do tráfico de drogas.

O texto da Convenção de 1988 informa que seu propósito é o de:

promover a cooperação entre as Partes a fim de que se possa fazer frente, com maior eficiência, aos diversos aspectos do tráfico ilícito de entorpecentes e de substâncias psicotrópicas que tenham dimensão internacional (BRASIL, 2015, p. 22).

Mais à frente, estabeleceu, em seu artigo 3º, que os Estados Partes deveriam adotar medidas internas para caracterizar como crimes aqueles cometidos internacionalmente e relativos às condutas de produção, extração, transporte, importação, exportação, corretagem, envio, envio em trânsito, venda e distribuição das drogas constantes das listagens das

convenções pretéritas, que descrevem as substâncias psicotrópicas, as quais neste trabalho são denominadas como drogas⁵.

O incentivo à cooperação entre os países que ela buscou promover é mais voltado para questões como extradição de infratores de suas regras, no caso de tráfico internacional de drogas, podendo as partes firmarem acordos bilaterais ou multilaterais para esse fim, bem como para a condução de inquéritos penais que tenham caráter internacional.

E a política sobre drogas norte-americana acabava por dificultar a convergência de vontades entre nações, necessária ao comportamento cooperativo, em razão da centralidade dessa política, que se expressava por meio de iniciativas unilaterais direcionadas a inibir a oferta de drogas, por meio de ações repressivas desenvolvidas nos países produtores, bem como pela forma com que o governo dos Estados Unidos estabeleceu prioridades estratégicas e de destinação de recursos para o combate às drogas, sujeitas a avaliações acerca do consumo, tráfico de drogas e da pretensa efetividade de iniciativas de repressão nesse país e nos países onde sua política foi adotada. Assim,

O alto grau de dependência das organizações multilaterais, tanto de alcance global como regional, e dos próprios países individualmente em relação à ajuda dos Estados Unidos para a implementação de suas respectivas estratégias de combate ao narcotráfico as tornam suscetíveis à influência e injunções da própria política norte-americana.

Além disso, na medida em que impacta diretamente o maior mercado para as drogas produzidas na América Latina, e que incide sobre a produção e as condições do tráfico nos países produtores e de trânsito, a política antidrogas norte-americana repercute, de modo inevitável, nas estratégias dos grandes cartéis e dos grupos a eles associados, induzindo assim mudanças no contexto e no próprio *modus operandi* destes mesmos grupos (PROCÓPIO FILHO; VAZ, 1997, p. 101).

⁵ De acordo com definição da Organização Mundial da Saúde, droga é qualquer substância não produzida pelo organismo e que tem a propriedade de atuar sobre um ou mais sistemas desse organismo, dando causa a alterações no seu funcionamento (BRASIL, 2012).

Outro aspecto importante a ser destacado é que a Convenção de 1988, bem como as que a antecederam, não distinguem o verdadeiro traficante, com seu poderoso arsenal econômico e logístico, daqueles que encontram no tráfico de drogas uma forma de sobrevivência, em meio ao desemprego e ao desamparo social das grandes e médias cidades. Fato apontado por alguns autores é de que a política norte-americana sobre drogas confunde-se, por vezes, com as normas internacionais afeitas à questão, haja vista as semelhanças existentes entre elas, o que se deve à influência das ideias proibicionistas norte-americanas na elaboração dos acordos internacionais (RODRIGUES, 2006).

A partir de então, a política proibicionista-punitiva foi, por força das convenções mencionadas e por receio de represálias norte-americanas, adotada por grande parte dos países latino-americanos, dentre os quais o Brasil, que convive hoje com o flagelo das drogas ilícitas. Seu território é utilizado como esconderijo de chefes do tráfico de drogas da América Latina; base das grandes novas rotas do tráfico; provedor de produtos químicos para a produção de drogas e expressivo centro consumidor.

Na avaliação de Procópio Filho e Vaz (1997) as reações dos países da América Latina à política antidrogas norte-americana, consideradas elas favoráveis ou desfavoráveis, configuram um relevante fator de influência na formulação de suas próprias políticas sobre drogas, afetando ainda as perspectivas e formas de cooperação internacional desses países no contexto bilateral e regional. Assim,

Essas reações não são uniformes: os países andinos, principais produtores de coca, foram alvo preferencial de ações norte-americanas destinadas a reduzir a produção, inclusive com o envolvimento direto de efetivos militares; ainda de forma reticente, estes se viram praticamente instados a alinharem-se às diretrizes políticas emanadas do Departamento de Estado e executadas sobretudo pela DEA. Os países identificados como países de trânsito, como o Brasil, vêm logrando manter maior autonomia na formulação de suas políticas, ainda que também sujeitos a fortes pressões para maior comprometimento com a repressão ao tráfico nos moldes pretendidos por Washington (PROCÓPIO FILHO; VAZ, 1997, p. 101-102).

Já foram levantadas hipóteses acerca das razões pelas quais ocorreram as mudanças de perspectivas da política antidrogas norte-americana, inicialmente da questão criminal nacional para o crime transnacional nas décadas de 1980 e 1990 e, em seguida, para uma perspectiva de segurança internacional. Uma delas é a de que, ao tomar como ameaça à segurança interna dos EUA, a produção de drogas em outros países e atestar o fato de que o mercado da droga atua por meio de redes transnacionais, a política antidrogas norte-americana somente poderia alcançar seu objetivo se a repressão fosse realizada em todos os territórios nacionais (MACHADO, 2011).

O expressivo aumento do consumo de drogas nesse país, no começo de 1980, com o conseqüente aumento dos problemas sociais, fizeram com que a sociedade americana pressionasse o governo a implementar ações mais repressivas sobre o tráfico e sobre o consumo de drogas ilícitas em território americano. À época, o governo de Reagan iniciava sua trajetória com o discurso de revigorar a hegemonia norte-americana e de reafirmar seu poder na esfera internacional, fazendo-o adotar uma política de redução da oferta de drogas ilícitas por meio de vigorosas iniciativas de repressão ao tráfico no âmbito doméstico, bem como à produção, processamento e distribuição de drogas no exterior. E foi de fato no contexto externo, segundo Procópio Filho e Vaz (1997), que a política antidrogas dos Estados Unidos mais recrudesciu daí por diante, passando a representar o mercado internacional de drogas um inimigo a ser combatido e uma questão de segurança nacional para o governo norte-americano.

Nessa direção, foi para combater esse “inimigo moral e culturalmente inferior” (MARTINEZ; LYRA, 2005, p. 668) que Ronald Reagan retomou na década de 1980 o discurso da “guerra às drogas”, defendido por Nixon na década anterior, aprofundado mais à frente pelo sucessor de Reagan, George W. Bush. Esse discurso defendia o emprego de forças militares para atuar na interceptação de envio de drogas ilegais para o território americano, bem como a utilização de pressão diplomática e financeira sobre os países da América Latina e Caribe para forçar o emprego das suas forças militares no combate ao narcotráfico (RODRIGUES, 2016).

Isso sem levar em conta a dinâmica dos processos políticos dos países envolvidos com o problema das drogas. De acordo com Rafael Villa (2005), a política de eliminação das drogas está condicionada pelos dilemas existentes entre os custos das exigências da política externa e os riscos relativos aos custos políticos internos, de modo que:

As elites locais andinas não perdem de vista que a política de erradicação de drogas, se seguida à risca como quer o Governo dos EUA, pode trazer sua deslegitimação em parte das populações nacionais (VILLA, 2005, p. 158).

Ainda segundo o autor, há uma dependência social expressiva da economia da droga em nações como a Colômbia, Bolívia e Equador. Assim, uma estratégia de erradicação geral das drogas ensejaria um desequilíbrio crítico das bases econômicas de sobrevivência das populações locais.

Segundo Serrano (2010, p. 180), as crises de violência causadas pelo narcotráfico no México têm suas origens na existência de uma economia ilícita ensejada pelas políticas proibicionistas norte-americanas, desde as décadas iniciais do século XX, o que não foi uma exceção em relação ao que aconteceu em toda a América Latina. Em suas palavras: “En México, como en el resto de la región, la combinación de motivaciones internas y externas desempeñó un papel fundamental en la decisión de las autoridades de adherirse al nuevo régimen internacional.”

Realidades como essas levaram o Parlamento Europeu a propor, em 2003, a revogação da Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas e das que a antecederam, enquanto causa dos danos que a crescente produção, tráfico, venda e uso de drogas ilícitas ensejam em diversos setores da sociedade, na economia dos países e em instituições, corroendo a saúde, a liberdade e a vida das pessoas. Além do mais, há certos dispositivos dúbios em algumas das convenções, fazendo com que certos países os interpretem de modo diametralmente opostos (BERTOLOTE, 2011).

Mas como fazer frente ao problema diante da falência do atual Regime Internacional sobre drogas? A Comissão Global de Política sobre Drogas, instituída pela Organização das Nações Unidas, assim o delineou:

A guerra global contra as drogas fracassou, deixando em seu rastro consequências devastadoras para pessoas e sociedades em todo o mundo. Cinquenta anos depois da adoção da Convenção Única da ONU sobre Narcóticos e 40 anos depois que o presidente Nixon decretou guerra às drogas, é urgente e imperativa uma revisão completa das leis e políticas de controle de drogas no plano nacional e mundial (UNODC, 2011, p. 2).

A Assembleia Geral da ONU realizou, em abril de 2016, na cidade de Nova York, uma sessão especial para discutir esse problema, ocasião em que se consolidou o princípio de que o problema mundial das drogas representa uma responsabilidade comum e compartilhada dos países que se deparam com o mesmo. Problema que apresenta muitas dimensões e abrange desde os direitos humanos até o desenvolvimento sustentável; desde as consequências para a saúde até as perspectivas dos consumidores de drogas e desde a corrupção até o crime organizado (NACIONES UNIDAS, 2016).

Poucos dias antes do início da sessão, uma carta assinada por vários líderes mundiais foi endereçada ao então Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, onde foi solicitada uma reforma nas políticas globais de controle de drogas ou o fim da chamada “guerra às drogas”.

Nessa sessão, organizada por iniciativa da Colômbia, do México e da Guatemala, o vice-secretário geral da assembleia, Jan Eliasson, mencionou tratar-se de uma oportunidade extraordinária para se avaliar as realizações, deficiências e desafios do regime internacional de controle de drogas, que atinge praticamente todas as nações e todos os setores da sociedade, lembrando ainda que o tráfico de drogas e as redes do crime organizado fomentam a violência e alimentam a corrupção, bem como que a pobreza e a desigualdade fortalecem a produção e o uso de drogas ilícitas.

As estratégias utilizadas para enfrentar o problema das drogas na América Latina influenciam de modo determinante as políticas de segurança da região (VERGARA, 2015), gerando respostas nem sempre adequadas, onde:

A mescla de funções e a fusão de táticas e objetivos operacionais indicam um processo em fluxo que tem dimensões globais e que impacta no Brasil, por exemplo, com as políticas de pacificação, os movimentos de militarização e o redimensionamento das práticas militarizadas que historicamente atravessam as políticas de segurança nacionais (RODRIGUES, 2016).

Lia Machado (2011) apresenta uma perspectiva de análise do problema onde a conjugação da economia das drogas ilícitas com questões de segurança contribuiria em seu entendimento para diluir o conceito de hegemonia, tão presente nas políticas norte-americanas para o mundo, na medida em que comporta a premissa de que o compartilhamento de ameaças e a busca de soluções comuns prescindem de relações hierárquicas entre os Estados internacionais, pois todos estariam sendo confrontados por ameaças e precisavam dar respostas à altura do problema.

Uma nova geopolítica de segurança estaria a despontar, segundo ela, atenuando as diferenças de história, interesses e visões de mundo dos Estados nacionais. Dessa forma,

A associação do combate ao tráfico de drogas ilícitas a outras questões, desde o crime organizado até o terrorismo global, configura um novo referencial das relações interestatais. Não se trata agora de um problema estritamente de segurança interna (sociedade civil, instituições, governo) e sim de responder a ameaças de natureza global com a reestruturação de todo o campo da segurança de cada Estado. Essa mudança tem consequências econômicas com a abertura e/ou expansão de um campo de negócios e negociações que move uma economia poderosa, a economia da segurança (MACHADO, 2011, p. 98).

É que a questão das drogas, de acordo com ela, adquiriu importância na geopolítica mundial, haja vista a natureza multinacional das organizações e dos grupos envolvidos no tráfico internacional, suas vinculações com o sistema financeiro por meio da lavagem de dinheiro e aplicação de ativos, atividades que muitas vezes escapam ao controle das instituições políticas nacionais e internacionais.

O poder do narcotráfico representa um desafio para a soberania dos países da América Latina, na medida em que dota os grupos ilegais de grande quantidade de recursos, permitindo-lhes constituir um poder paralelo nas áreas onde mantém suas atividades ilícitas, de cultivo, produção e distribuição de drogas. Algumas organizações de narcotraficantes buscam controlar o próprio Estado. E o resultado dessas estratégias sobre a democracia e a governabilidade desses países é de extrema gravidade, haja vista a possibilidade de captura das representações estatais e do seu sistema de elaboração de normas (ALVAREZ, 2012).

Essas e outras questões foram debatidas na Conferência Especializada Interamericana sobre o Tráfico de Entorpecentes, realizada no Rio de Janeiro, em abril de 1986. Uma proposta de destaque na conferência foi a da criação de um foro com competência regimental e política para a promoção da cooperação interamericana sobre o tema.

No documento final dessa conferência, intitulado “Programa Interamericano de Ação contra a Produção e o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas”, mais conhecido como “Programa do Rio”, consolidou-se, segundo Silva (2013), um quadro referencial para o tratamento da questão das drogas no hemisfério:

A minuta inicial do Programa do Rio foi elaborada pela Divisão de Nações Unidas do Itamaraty, que lhe deu uma dimensão social inspirada em documento da Conferência sobre Populações da ONU. Registrou o consenso regional de que o narcotráfico ameaçava o desenvolvimento socioeconômico na região e as instituições democráticas, demandando uma abordagem equilibrada e integral que focalizasse os diferentes aspectos envolvidos na questão (redução da demanda, prevenção do uso indevido, tratamento de dependentes e combate ao tráfico ilícito) (SILVA, 2013, p. 216).

No Programa do Rio referendou-se a proposição de que os países membros da OEA deveriam compartilhar a responsabilidade de controlar cada elo da cadeia de drogas. Ele registrou ainda o primeiro reconhecimento público dos EUA de que se deveria conferir igual atenção tanto à redução da oferta quanto à redução da demanda, o que exigia um tratamento

igualmente eficaz para ambas as dimensões do problema. Outro avanço da conferência, talvez a de maior destaque, diz respeito à recomendação da criação de uma comissão interamericana para lidar com a questão das drogas, o que resultou na instituição da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas.

A posição hegemônica dos Estados Unidos em termos de definição de uma política de drogas para o mundo foi questionada. Os debates sobre a questão das drogas precisavam se descolar dessa condição de hegemonia norte-americana, haja vista que “Se o regime depende da estrutura de poder, e se essa estrutura se apresenta de forma concentrada, a discussão de regimes se aproxima da condição hegemônica de um ou de um grupo de países” (VEIGA; ZACARELI, 2015, p. 302).

O unilateralismo prevaleceu na construção do regime internacional de drogas. No mundo todo existem mais nações signatárias das convenções que fundamentam esse regime do que nações que ratificaram e implementam tratados de direitos humanos, sendo que o paradigma da guerra às drogas promove diversas afrontas aos tratados de direitos humanos, desde fumigações de plantações de coca, ensejando prejuízos ecológicos e humanos, até a decretação da pena de morte por tráfico de drogas, cujo exemplo mais marcante (talvez por já ter vitimado brasileiros) é o da Indonésia (RODRIGUES, 2006).

2.1 Comissão Interamericana para o Controle de Drogas (CICAD)

Na Primeira Cúpula da América, realizada em 1994 na cidade de Miami, chefes de Estado e do governo reconheceram os efeitos maléficos que o crime organizado e as drogas ilícitas exercem sobre as economias, os valores éticos, a saúde pública e o tecido social de seus países, ocasião em que se comprometeram em convergir esforços para enfrentar o consumo, a produção e o tráfico de drogas, assim como a lavagem de dinheiro e o tráfico de armas e de precursores químicos. Comprometeram-se ainda a cooperar entre eles para elaborar estratégias de desenvolvimento alternativo para

os países que cultivam plantios ilegais, cooperação que deveria abranger também programas voltados à contenção da produção, uso e tráfico de drogas e à reabilitação de dependentes de drogas (ALCA, 1994).

A Comissão Interamericana para o Controle de Drogas (CICAD), da OEA, teve uma participação de destaque nessa cúpula. Enquanto foro de coordenação política, a comissão contribuiu para proporcionar aos países latino-americanos a possibilidade de convergirem esforços em torno de seus interesses, diminuindo o poderio norte-americano na imposição de um regime de drogas.

Ao incluírem a questão das drogas na agenda dessa cúpula era intenção dos Estados Unidos, segundo Silva (2013), aprovar seu projeto de Estratégia Hemisférica Antidrogas, voltado obviamente para os aspectos de interdição, relativo à eliminação de cultivos de drogas, fiscalização e controle fronteiriços e extradição de narcotraficantes, iniciativas que almejavam adotar de forma ostensiva nos países vizinhos. Mais ainda, a política norte-americana almejava estabelecer um foro paralelo e independente em relação à CICAD. Nesse sentido,

Recorde-se que o Congresso norte-americano vinha discutindo nessa época a factibilidade de criação de uma força regional ou multilateral antidrogas. A proposta se chocaria com interesses diversos de grande parte dos parceiros quanto ao direcionamento a ser dado à cooperação hemisférica. No final de 1995, os EUA tornariam a submeter a proposta, desta vez no âmbito da CICAD (SILVA, 2013, p. 230).

Considerando, contudo, as distorções constantes da proposta norte-americana, a missão brasileira junto à OEA elaborou um texto alternativo, que trazia uma perspectiva multidisciplinar do problema discutido. Em seguida, as duas propostas foram consolidadas num documento de trabalho, debatido e negociado sob a presidência do Uruguai, o qual foi referendado em 1996 com o título de “Estratégia Antidrogas no Hemisfério”, tornando-se um referencial em matéria de cooperação interamericana para o tratamento multidisciplinar, integral e equilibrado da temática referente

às drogas. De forma que pouco sobrou das proposições iniciais norte-americanas, de linguajar emocional e belicista (Ibid.).

No documento final da Comissão Interamericana para o Controle de Drogas as medidas repressivas ficaram restritas tão somente à produção e ao tráfico de drogas sintéticas ilícitas. Outro relevante avanço observado na Cúpula de Miami diz respeito ao destaque concedido à atuação das organizações multilaterais, em especial a Organização dos Estados Americanos, representada pela própria CICAD.

E esse avanço nas discussões em foros de alcance regional começou a alinhar, de acordo com Procópio Filho e Vaz (1997), uma perspectiva do narcotráfico como uma questão a ser enfrentada através do revigoramento das instituições democráticas e da aderência a princípios jurídicos, sem deixar de levar em conta que esse crime constitui uma ameaça à segurança do Estado onde ele se instala e da região como um todo, o que pode exigir a utilização de instrumentos de enfrentamento mais coercitivos, em conformidade com as formas particulares que ele se apresenta em cada uma das nações afetadas pelo problema.

A nova compreensão do problema começou a contribuir para a conformação de um tratamento mais amplo e equilibrado do mesmo; diferente, portanto, da perspectiva unilateral e pautada em iniciativas eminentemente coercitivas e unilaterais típicas da política norte-americana de combate às drogas. Nesse passo também foram pactuadas iniciativas de aprovação de mecanismos político-jurídicos de enfrentamento da lavagem de dinheiro, estratégia criminosa muito comumente utilizada para encobrir crimes como o tráfico de drogas. Dessa forma,

Foi proposta a adoção ou o fortalecimento da legislação doméstica definindo o delito da lavagem de dinheiro e estabelecendo sanções correspondentes. Finalmente, os países participantes comprometeram-se em adotar e implementar as convenções e instrumentos multilaterais e as recomendações emanadas da CICAD no sentido de fortalecer os sistemas jurídicos e intensificar a cooperação no intercâmbio de informações e de inteligência (PROCÓPIO FILHO; VAZ, 1997, p. 111).

Nessa direção, uma dessas recomendações da CICAD dizia respeito à necessidade de se enfrentar os delitos conexos ao tráfico de drogas, a exemplo da lavagem de dinheiro, para tanto foi criada uma unidade contra a lavagem de dinheiro no âmbito da comissão. A lavagem de dinheiro resta configurada, em síntese, quando o agente criminoso transforma recursos obtidos em atividades ilegais em ativos que aparentam ter uma origem legal (BRASIL, 2012). No Brasil, a Lei nº 9.613/98⁶, que criou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), passou a dispor sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores.

Nesse aspecto, um grupo de peritos da CICAD ajudou o Brasil e a Argentina a consolidar na América do Sul o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), iniciando-se a partir daí um programa que tinha por objetivo criar e fortalecer as unidades de inteligência financeira sul-americanas. No ano de 2000, o Brasil foi admitido como membro efetivo do grupo, como reconhecimento da comunidade internacional pelas conquistas obtidos com a aplicação da Lei nº 9.613/98 (BRASIL, 2014).

O Brasil passou, portanto, a integrar esse grupo, constituído como uma organização intergovernamental, que tem como objetivo desenvolver uma estratégia global de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, à corrupção e ao financiamento do terrorismo. Desde o momento de sua criação, em 1989, o GAFI acompanha os avanços obtidos pelos seus países membros na consecução de medidas necessários ao alcance desses objetivos.

2.2 Convenção de Palermo e tráfico internacional de drogas

Tanto o GAFI, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização Mundial das Aduanas (OMA) apontam como meios mais usados de movimentação financeira para promover a lavagem de dinheiro: os sistemas financeiros,

⁶ Essa lei foi posteriormente alterada pela Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012, para tornar mais eficiente a investigação e a sanção penal dos agentes que cometem crimes de lavagem de dinheiro.

regulares e alternativos; o transporte transfronteiriço de moeda e de outros instrumentos negociáveis ao portador; as operações no comércio internacional (importação e exportação); as transações envolvendo a prestação de serviços (BRASIL, 2014).

Para essas organizações, a lavagem de dinheiro e os demais crimes financeiros representam ameaças aos interesses estratégicos, políticos e econômicos das nações. Um importante marco de enfrentamento das organizações criminosas que atuam em rede e em diferentes países perpetrando esses crimes é representado pela Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, conhecida como Convenção de Palermo.

Ela foi aprovada pela Assembleia-Geral da ONU, em 15 de novembro de 2000, período em que foi posta à disposição dos Estados-membros para assinatura, tendo entrado em vigor em 29 de setembro de 2003. Em sua análise acerca da gênese dessa convenção, Cogan (2017) aduz:

Diversas ameaças a inúmeros países dos mais distintos continentes evidenciou um problema mundial: a expansão da criminalidade organizada supranacional. Essa constatação, sobretudo com gravíssimos casos de atentados terroristas na América do Norte e na Europa, obrigaram os países a buscar uma solução em prol da segurança dos Estados Democráticos de Direito. O temor e a preocupação mundial refletiram-se na promulgação da Convenção de Palermo, em 12 de março de 2004, por via do Decreto nº 5.015. Referida Convenção buscou a uniformização transnacional de diversos termos, visando, sobretudo, a promover a cooperação entre os Estados para prevenir e combater de forma mais eficaz a criminalidade organizada supranacional (COGAN, 2017, p. 176).

A Convenção de Palermo é considerada como o primeiro instrumento global para combater o crime organizado transnacional, oferecendo possibilidades de cooperação para os 178 países que a ratificaram (UNODC, 2012), dentre os quais o Brasil⁷. Nesse âmbito, essa cooperação pode se dar

⁷ A Convenção de Palermo foi promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.015, 12 de março de 2004, passando a vigorar a partir da publicação desse decreto, que ocorreu em 15 de março de 2004 (BRASIL, 2004).

inclusive para confisco do produto das infrações previstas na convenção ou de bens cujo valor corresponda ao desse produto; assim como de bens, equipamentos e outros instrumentos utilizados ou destinados à utilização nas práticas criminosas.

Restará caracterizado o crime transnacional em conformidade com essa convenção, caso o ato delituoso for:

- 1) cometido em mais de um Estado;
- 2) realizado em um só Estado, mas uma parte substancial da sua preparação, planejamento, direção e controle tenha lugar em outro Estado;
- 3) realizado num só Estado, mas envolva a participação de um grupo criminoso organizado que pratique atividades criminosas em mais de um Estado; ou
- 4) perpetrado em um só Estado, mas produza efeitos substanciais noutro Estado (BRASIL, 2004).

O crime organizado transnacional reúne as ações delitivas motivadas pelo lucro e perpetradas por grupos organizados. Uma dessas ações é o tráfico internacional de drogas. Além de incentivar as operações conjuntas de investigação, a Convenção de Palermo prevê uma série de medidas voltadas ao combate e à criminalização da corrupção, lavagem de dinheiro e obstrução da justiça, ações comuns nesse tipo de delito.

O narcotráfico é compreendido como uma atividade que responde a estímulos do mercado e que gera consequências graves e diferenciadas para os países envolvidos, de acordo com seu tipo de participação na cadeia da droga. Na economia da droga, os resultados maléficos observados em países de demanda, frequentemente, não são ponderados em relação aos danos políticos, sociais e econômicos presentes nos países de oferta de drogas (TONIATTI, 2011).

Nesse sentido, há regiões com maior área de cultivo na Colômbia e na Bolívia que apresentam elevados níveis de pobreza e ausência do Estado, tornando-as vulneráveis à atuação de grupos armados, cujas receitas são obtidas por meio do narcotráfico (GUSMÃO, 2015).

As leis da economia determinam, em grande medida, segundo Lobato (2013), os diferentes ciclos de consumo de drogas, com particulares repercussões que a política proibicionista, às vezes provoca, a exemplo de alguma eventual medida exitosa de natureza repressiva sobre a oferta de uma determinada droga que, aliada a elementos de funcionamento de qualquer mercado, enseja o aparecimento de outras drogas, citando nesse particular o caso do crack.

Em que pese a expansão do poder estatal visando ao controle dessa ação criminosa, só recentemente atentou-se para a presença de outros atores que atuam na economia das drogas e os interesses econômicos e políticos imbricados na atividade em questão (ZALUAR, 2008).

Assim, o tráfico internacional de drogas é um tipo de crime transnacional que não pode ser desvinculado do processo que tem transformado as bases da economia internacional, assim como a lavagem de dinheiro e a remessa ilegal de valores para paraísos fiscais. A receita auferida pelo tráfico internacional de drogas, por outro lado, representa o incentivo necessário para que empresas e traficantes rivais disputem o mercado, utilizando-se do recurso à violência, que, juntamente com o medo, atua para disciplinar condutas desviantes, garantir a punição de devedores e assegurar o negócio dos traficantes (CERQUEIRA, 2014).

É um tipo de crime, portanto, cujo enfrentamento não pode ficar adstrito às fronteiras de um país. Na esteira desse entendimento, defende Greco Filho:

E, sem dúvida, os crimes praticados por organizações criminosas como o tráfico de drogas, o tráfico ilícito de armas, o tráfico de seres humanos, a lavagem de dinheiro etc., verdadeiras empresas criminais que constituem real e altamente danoso poder paralelo ao regular poder do Estado, e que pode não se limitar a fronteiras constituindo a chamada criminalidade transnacional (GRECO FILHO, 2014, p. 9).

Joseph Nye Junior (2014) cita a interdependência econômica internacional como um dos fatores que afetam o controle total dos Estados

nacionais sobre suas fronteiras e esclarece que as drogas ilícitas remetidas do exterior para os Estados Unidos têm causado problemas de ordem e de justiça àquele país. Nesse aspecto, conclui que os Estados podem até ser soberanos em termos jurídicos, mas que atores externos afetam suas questões internas. Não à toa a política de drogas norte-americana volta-se para um inimigo externo, os países responsáveis pela oferta de drogas, que criam um problema interno para os Estados Unidos, representado pelo elevado consumo de drogas naquele país.

As estratégias pautadas somente na repressão não têm obtido êxito. Uma delas pressupõe que a redução da oferta de drogas ilícitas, por meio da repressão, gerará um aumento constante nos preços. Ocorre que, na prática, essa estratégia incentiva a criação de um mercado ilegal “que traslada el riesgo de producir, transportar y distribuir drogas al precio final de la mercancía” (VERGARA, 2015, p. 2). O preço do produto pode subir, mas o mercado sem mantém aquecido. E, ainda, esse mercado não tem os meios jurisdicionais para garantir os direitos de propriedade, nem para fazer cumprir os contratos eventualmente celebrados nesse mercado, fazendo com que o recurso à violência seja o meio utilizado para solucionar as disputas e problemas entre as partes nele envolvidas. Desse modo, observa-se que:

Os estudos de inelasticidade mostram que a proibição teoricamente aumenta os preços, mas isso não afeta necessariamente a demanda; muito pelo contrário, o clima de perseguição favorece a aceitação do aumento do preço do produto, fazendo com que os estudos do tipo microeconômico sejam pouco representativos, pois indicam uma redução dos lucros para os fornecedores. E o que se observa é um aumento da violência, da corrupção pela disponibilidade de recursos de recursos quase ilimitados e a manutenção do consumo e do lucro (LOBATO, 2013, p. 87).

É preciso compreender que os ciclos de produção, distribuição e comercialização de drogas ilícitas representam um empreendimento econômico que deita raízes em interesses e disputas os mais diversos, onde organizações criminosas internacionais articulam-se até mesmo com atores do aparelho estatal, muitas vezes corrompendo-os, para produzi-

las e distribuí-las no mundo todo. Não à toa a Convenção de Palermo incentiva que os Estados membros adotem iniciativas eficazes de natureza legislativa e administrativa para detectar e punir a conduta de agentes públicos envolvidos em atos de corrupção.

Sugere ainda a convenção, em seu artigo 7º, que esses Estados considerem a possibilidade de aplicação de medidas para detectar e fiscalizar a movimentação transfronteiriça de numerário e de títulos negociáveis, respeitando-se as garantias legais e sem restringir livre circulação de recursos lícitos (BRASIL, 2004).

O fato é que a economia, as relações sociais, o meio ambiente e a segurança das nações são afetados negativamente pelo problema das drogas. O conceito tradicional de segurança, colocado em xeque após o período da Guerra Fria e pautado na proteção da integridade física dos territórios nacionais e no enfrentamento de possíveis ameaças externas, afigura-se como um espectro insuficiente para abordar os novos desafios e ameaças que surgem no contexto internacional.

2.3 Da segurança internacional à segurança humana: breves reflexões

Antes de adentrar em aspectos mais relacionados às áreas de defesa e de segurança pública, cujo objeto deste estudo impõe focar com mais centralidade, o que será feito mais adiante; cumpre discorrer, ainda que brevemente, sobre outras dimensões relativas à segurança ou seus espectros, levando em conta a premissa do expressivo impacto que a ameaça representada pelo tráfico internacional de drogas tem causado em matéria de segurança nacional e internacional, o que também perpassa por questões de segurança pública e de segurança humana. Desse modo, as drogas ilícitas introduzidas através das fronteiras brasileiras, por exemplo, para chegar aos pontos de distribuição, comércio e consumo, ou as que são utilizadas como moeda de troca para se adquirir fuzis e metralhadoras manipuladas por traficantes em comunidades ocupadas, desafiam a noção tradicional de segurança e demandam uma visão integrada em suas diversas dimensões.

É preciso registrar, portanto, que mesmo nesse âmbito mais local de manifestação do problema das drogas, estamos também lidando com questões de segurança internacional, posto que um problema local pode também configurar uma ameaça nacional, regional ou mesmo internacional, de acordo com a perspectiva multiescalar de investigação do tema, conforme proposto neste livro. Nessa direção, a forma de estruturação e redação dos seus capítulos tem por objetivo deixar claros esses enlaces.

Os debates que visavam redefinir os limites teóricos da área de segurança deram ensejo a um movimento de renovação teórica que propiciou a redefinição do conceito de segurança utilizado no campo das Relações Internacionais (TANNO, 2003).

De acordo com Preece (2011), existem certos paradigmas, como o da segurança internacional, que percebe um contexto internacional matizado pelas ideias de conflito e de cooperação, configurando uma espécie de “sociedade anárquica”, bem como aquele paradigma vinculado à abordagem da segurança humana, na qual a proteção do indivíduo tem relevância global; indo além, portanto, da perspectiva meramente doméstica. A segurança pessoal é uma condição essencial para o desenvolvimento humano.

Há ainda, segundo esse autor, o paradigma da segurança nacional, onde os Estados são, ao mesmo tempo, as principais fontes de segurança e as principais ameaças à segurança. Em conformidade com esse paradigma, as políticas de segurança nacional voltam-se para a criação e a manutenção das forças de defesa e dissuasão nacionais, envolvendo ainda medidas projetadas para lidar com ameaças internas à segurança, a exemplo das organizações criminosas, rebeldes e terroristas.

Nessa linha, os comunistas representavam na década de 1950 os agentes ameaçadores para Golbery do Couto e Silva, geopolítico brasileiro e um dos teóricos da doutrina de segurança nacional. O paradigma da segurança nacional é considerado apto também a enfrentar circunstâncias como as observadas durante a Guerra Fria, onde dois Estados opunham-se veladamente um contra o outro. Nesse período, a União Soviética e Cuba eram os agentes ameaçadores da ordem mundial.

Gilberto Sarfati (2004, p. 187) bem delimita a questão, ao esclarecer que “A história do debate sobre segurança internacional é a história de explicações sobre os medos humanos e de como combatê-los”, medos que tradicionalmente eram percebidos enquanto ameaças de violência armada de uma nação contra outra ou de outras espécies de violações à soberania alheia. Essa é a abordagem tradicional de segurança. Nela destaca-se a escola realista, em especial a visão neorrealista de Walt, onde os Estados representam os atores centrais do sistema internacional.

Mas com o tempo foram acrescentados a essas ameaças, novas outras, a exemplo de possíveis ataques terroristas, questões envolvendo fome, perda da qualidade de vida e meio ambiente. Mais do que um regime internacional, há um complexo de regimes em conexão que precisa ser considerado diante de ameaças com características multifatoriais, como é o caso do tráfico internacional de drogas, onde um amplo espectro de questões de ordem política, econômica e securitária desponta na sua investigação.

O fenômeno é parte de uma nova dinâmica da criminalidade que ganhou impulsos transnacionais e diversificou suas atividades, trazendo repercussões negativas variadas, “dentre as quais se destaca a ameaça à segurança doméstica, caracterizada como segurança pública, mas também à segurança nacional, internacional e ‘humana’” (PEREIRA, 2015, p. 85).

O debate em relação à redefinição do conceito de segurança foi fundamentado, notadamente, por questões ambientais e econômicas, bem como, por questões relativas à criminalidade transnacional, mas recentemente. Nesta direção, explica Carina Canhoto (2010) que para a escola liberal a segurança constitui o principal desafio ao realismo e que aspectos institucionais, econômicos e democráticos são nuances fundamentais para a instauração da paz, isto é, mais determinantes que a dimensão militar.

E esse giro se completa com o surgimento da Escola de Copenhague na década de 1980, acerca da qual discorreremos no capítulo seguinte. De acordo ainda como a autora acima, enquanto socialmente construído e que somente adquire um significado especial em um contexto social particular,

O conceito de segurança pode adquirir variados significados, dependendo dos indivíduos, da sociedade e dos momentos históricos a que este conceito é reportado, ou seja, ele emerge e muda segundo o resultado que advém do discurso proferido pelas elites com o intuito de securitizar determinados assuntos ou campos (CANHOTO, 2010, p. 35).

A percepção mais ampla do conceito de segurança leva à compreensão de que um dos poucos aspectos levados em conta quando se investiga o problema do tráfico internacional de drogas em relação ao seu enfrentamento no contexto internacional é o da segurança humana. Na linha dos debates sobre segurança humana ao longo do tempo e dos seus referenciais, as ameaças ao indivíduo, algumas delas advindas do próprio Estado, acabaram por alargar o entendimento sobre a questão das drogas, pois nesse âmbito a saúde e a própria sobrevivência das pessoas estão em jogo e devem ser inclusas na agenda internacional de segurança.

Nesta direção, Sarfati (2004) apresenta interessante perspectiva ao questionar qual o limite para uma questão ser considerada de segurança internacional, nesses termos:

Qual o limite para uma questão ser considerada de segurança internacional? Ou seja, será que uma guerra entre traficantes no Rio de Janeiro ou uma mulher sendo violentada são também temas de segurança internacional? Obviamente que, em uma perspectiva Estado-cêntrica, tais tipos de ameaça são excluídos da agenda internacional, mas, vistos do ângulo referencial social e individual, tornam-se temas tão importantes quanto as ameaças militares (SARFATI, 2004, p. 180-181).

Aprofundando mais ainda a questão colocada por Sarfati, é preciso considerar que os traficantes em suas disputas por territórios utilizam-se de fuzis, que como bem coloca Mariano Beltrame (2014, p. 80), ex-secretário de segurança do Rio de Janeiro, não possuem pernas para subir os morros cariocas. E que para combater seu uso “seria necessário firmar convênios internacionais, patrulhar com eficiência o espaço aéreo e conferir poder

de polícia às Forças Armadas em determinadas extensões de fronteira.” A questão, portanto, vai além da segurança pública ou da segurança nacional.

Aravena e Marín (2012) explicam que o final da Guerra Fria provocou mudanças na natureza das ameaças e conflitos. A maioria desses últimos têm na atualidade um caráter intra-estatal. O próprio Estado passou a representar a maior ameaça aos indivíduos em comparação com grupos armados. Novos atores surgiram no cenário internacional e o Estado tem perdido seu poder sobre as finanças, comunicações, comércio e migrações internacionais. As cambiantes ameaças impõem novos desafios à segurança, como as mudanças climáticas, as crises alimentares e os desastres naturais.

Seguindo esta linha de pensamento, eles propõem a adoção do conceito de segurança humana como o mais adequado a esses desafios e ameaças do contexto internacional, conectando diversas formas de liberdades: liberdades diante do medo, diante das privações e para atuar em nome próprio. Segurança humana, significa, portanto:

proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones. Implica también crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida (ARAVENA; MARÍN, 2012, p. 14).

O Informe de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento foi o primeiro documento das Nações Unidas a adotar, em 1994, o conceito de segurança humana, o qual é pautado em quatro características, qual sejam, 1) ela representa uma preocupação universal; 2) seus componentes são interdependentes, querendo dizer que o tráfico de drogas, o terrorismo, o racismo e muitas outras ameaças superam as fronteiras nacionais; 3) é mais eficaz a ação preventiva do que a ajuda diante de um desastre; 4) ela se diferencia do conceito tradicional de segurança por centrar-se nas pessoas, incluindo suas condições de vida e as oportunidades que os indivíduos possuem de elegerem livremente suas condições de desenvolvimento (PNUD, 1995).

Com essa nova configuração, a segurança passa a lidar com o conflito em outra dimensão, considerando que os problemas ambientais, o desemprego, o narcotráfico e violação de direitos etc., são problemas das pessoas em particular e, ao mesmo tempo, dos Estados, em geral. Ela não constitui um conceito defensivo, como a segurança militar ou territorial, mas um conceito integrador, que reconhece o caráter universal da prioridade da pessoa humana.

Percebia-se, portanto, a estreiteza da concepção de segurança centrada tão somente em termos de ameaças militares e proteção de objetivos estratégicos da política exterior. Nessa linha, informa Alvarez (2012) que um dos maiores problemas enfrentados pela América Latina em termos de segurança humana é o tráfico de drogas e a cultura da violência que se instala ao redor dele, oportunidade em que menciona a ausência de políticas eficientes que possam ir além das políticas repressivas e proibitivas. E ainda no plano interno dos países, a utilização excessiva de medidas de cunho repressivo, relativas a pequenos delitos, gerou, segundo Garzón e Pol (2015), um crescimento da população carcerária, piorando o problema da superlotação nos presídios. No Brasil, essa expansão da população carcerária tem atingido os segmentos mais vulneráveis da população, especialmente jovens e negros, com desatenção aos postulados mais básicos de direitos humanos e apresentando um destaque negativo em relação ao encarceramento feminino por tráfico de drogas (PBPD, 2016).

A repressão é a estratégia capital da política de drogas norte-americana. Criou-se a agência de combate ao narcotráfico dos Estados Unidos (DEA) em 1973 após a identificação do abuso de drogas como um inimigo público a ser combatido. Na época, os grupos mexicanos e colombianos ligados ao crime organizado transnacional ainda não se sobressaiam tanto no mercado mundial de fornecimento de drogas ilícitas, conforme reconheceu a agência (PEREIRA, 2011).

Durante muitos anos a DEA influenciou a política dos EUA para a Colômbia. Ela é acusada, inclusive, de ter tido ligações estreitas com grupos paramilitares que ceifaram a vida de camponeses e líderes sindicais

nesse país, além de obrigar inúmeros outros camponeses a abandonarem suas terras, que depois foram ocupadas por coronéis e dirigentes do narcotráfico. E essa dimensão humana do problema do narcotráfico não pode deixar de ser considerada nas análises sobre segurança internacional, mesmo em pesquisas voltadas para questões como o enfrentamento do tráfico internacional de drogas⁸; crime vinculado, sobretudo, com a oferta e a distribuição de drogas no mercado mundial, e não propriamente com o consumo pelas pessoas, que é outra dimensão do problema.

Em 2015, o anúncio da DEA que vinculava guerrilheiros das FARC a cartéis mexicanos teve forte impacto na América Latina. A agência tinha a guerrilha como um ator importante na estrutura mafiosa, a qual, comandada por mexicanos, introduziria cocaína naquele que é primeiro mercado consumidor do mundo, o mercado norte-americano (COLÔMBIA-EUA: DEA..., 2015).

Em diferentes momentos, reconhece Serrano (2010), que os esforços renovados de combate ao narcotráfico, seja na Colômbia ou no México, têm produzido mais violência, fragilizado as instituições estatais e ameaçado a paz interna. O problema central não parece estar na presença ou ausência de vontade política, mas sim em dificuldades para se implantar as normas proibitivas.

Na Colômbia, o recente acordo de paz celebrado entre as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC) e o governo daquele país inclui novas variáveis nesse contexto. Esse acordo estrutura-se em três eixos fundamentais, quais sejam, 1) o cessar fogo e a deposição de armas; 2) a consolidação das instâncias territoriais; 3) a aprovação de disposições normativas relacionadas aos compromissos assumidos (VAZ, 2017).

Alguns cenários de médio e longo prazo podem ser traçados a partir desse acordo de paz. Um deles diz respeito, segundo Alcides Vaz, “a uma

⁸ O delito de tráfico internacional de drogas envolve mais de um país, não importando a nacionalidade do agente que o comete ou a origem da droga ilícita. A natureza, a procedência da substância ou do produto apreendido e as circunstâncias do fato podem evidenciar o delito (BRASIL, 2006).

nova geografia política do crime organizado e do narcotráfico em particular, com reflexos importantes interna e regionalmente [...]” (Ibid., p. 5).

As políticas de repressão realizadas na Colômbia e o recente acordo de paz celebrado entre as FARC e o governo colombiano podem novamente promover um deslocamento da cadeia produtiva e das redes que se constituem em torno dela para outras regiões ou países da América do Sul. Nesse sentido, o Suriname já considera o crime organizado transnacional como seu maior desafio em termos de segurança e defesa. Esse país constitui-se numa área de trânsito de drogas na rota da cocaína da América do Sul para a Europa, África e Estados Unidos (SURINAME..., 2016).

2.4 Plano Colômbia e segurança regional

Inúmeras ramificações são estabelecidas pelo narcotráfico, com destaque para sua associação com grupos guerrilheiros, o que deu ensejo às assim denominadas “narcoguerrilhas”, expressão cunhada pelo ex-embaixador dos Estados Unidos na Colômbia, Lewis Tambs, para identificar a associação entre traficantes de drogas com guerrilheiros revolucionários. O problema do narcotráfico despontou com maior visibilidade na Colômbia e exerce influência regional. Problema assim configurado:

De um lado, na América do Sul, estão os maiores produtores mundiais de cocaína; do outro, na América do Norte, o grande consumidor, o qual também é grande produtor de precursores químicos (MARTU, 2002, p. 81).

A partir de 2002, o enfrentamento ao narcotráfico foi integrado no âmbito da luta contra o terrorismo. À época, os Estados Unidos identificavam como organizações terroristas as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), o Exército de Libertação Nacional e o grupo paramilitar Autodefensas Unidas da Colômbia (ABDUL-HAK, 2013).

A questão das drogas na Colômbia, que extrapola suas fronteiras e alcança os países vizinhos, denota a relevância da estabilidade regional, tendo em vista que as ameaças vão além de fronteiras físicas (PAGLIAI, 2006). E,

nesse aspecto, o problema revela a importância da análise do nível regional para a compreensão dos fenômenos de defesa e segurança internacional, na forma proposta na Teoria dos Complexos Regionais de Segurança.

A estrutura de tais complexos é condicionada pela distribuição de poder regional, os padrões de amizade e inimizade entre os atores relevantes, bem como as relações de poder com atores externos, principalmente as grandes potências. É necessário combinar a compreensão pautada e contextualizada nos aspectos regionais de segurança com a análise de distribuição do poder entre os Estados no plano global (CEPIK, 2005), tanto mais por se investigar o regime internacional sobre drogas, onde a atuação dos Estados mais poderosos do sistema internacional é decisiva na sua conformação.

Um epicentro de tensões na região foi gerado pelo Plano Colômbia, patrocinado pelos EUA, e que consistiu na mais representativa ação antidrogas na América Latina. O plano representou um marco dentro do regime internacional sobre drogas, pautado nas convenções sobre drogas acima analisadas. Nessa direção:

a Convenção de 1988 previa dispositivos direcionados à erradicação do cultivo de plantas narcóticas, e foi com base nesse último instrumento que se internalizou, inclusive, intervenções militares norte-americanas em territórios de outros países. Isso sem mencionar que essa política ainda indicava a ampliação das penas de prisão em crimes de drogas, não só para o tráfico de drogas, como também para os usuários (RODRIGUES, 2015, p. 4).

O plano previa a adoção de medidas para promover a aproximação do aparato estatal da Colômbia com a população afetada pela violência do narcotráfico e para aumentar os efetivos das forças policiais no enfrentamento aos narcotraficantes. Na prática, no entanto, percebeu-se que a colaboração norte-americana apresentava uma forte conotação militar. E o conflito colombiano tomou a forma de uma tensão internacionalizada (MARTINEZ; LYRA, 2005, p. 673).

De acordo com Procópio Filho (2005), o Plano Colômbia, durante sua curta duração, além de ter ceifado milhares de vidas, onerou o contribuinte norte-americano em bilhões de dólares, o que atestaria o fracasso do dispendioso projeto bilateral de repercussão multilateral, elaborado contrariando princípios da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Esse plano inquietou, segundo ele, toda a vizinhança amazônica; lembrando, ainda, que a política americana da guerra às drogas arrasou o ecossistema em áreas das florestas colombianas, equatorianas e peruanas.

Segundo Martu (2002), o governo norte-americano em conformidade com a Estratégia Andina, originalmente voltada para a eliminação das fontes produtoras externas de drogas e que enfatizava a utilização das Forças Armadas dos países produtores no combate ao narcotráfico, aprovou no congresso dos EUA um pacote de colaboração para a implementação do plano, no montante de 1,6 bilhões de dólares.

As preocupações com os efeitos do Plano aumentaram o orçamento militar equatoriano, a partir de 2002, chegando a US\$ 1,9 bilhões em 2009, correspondente a 3,7% do seu PIB (ABDUL-HAK, 2013). A Bolívia, por outro lado, transformou-se em um produtor de cocaína ao final da década de 1990, notadamente após as fumigações sobre plantios de coca realizados em cidades colombianas, o chamado efeito balão (VILLA, 2005).

Nesse sentido, Serrano (2010) relata as experiências dos Estados Unidos com o México e a deste último com a Colômbia, as quais demonstram com nitidez, em seu modo de ver, como as estratégias exitosas de um país para aprimorar sua segurança podem afetar de maneira significativa a segurança dos países vizinhos ou, mesmo, a segurança dos países mais distantes, de modo que:

Los Estados son significativamente vulnerables a la reorganización del narcotráfico impulsada por el éxito de las políticas antinarcóticos en otros países. Cuanto más exitosa sea la estrategia contra las drogas en un país, mayor será la vulnerabilidad de los países vecinos a la migración de las organizaciones criminales (SERRANO, 2010, p. 196).

O Plano Colômbia foi elaborado com a finalidade de alcançar a paz; erradicar as drogas; promover os direitos humanos e uma reforma judicial no país, mas acabou denotando um caráter de militarização no combate às drogas (PAGLIARI, 2006). Mas de acordo com Pio Penna, o plano:

trouxe de forma mais intensa para a região a presença militar dos Estados Unidos, o que contraria frontalmente os interesses brasileiros e de vários outros países amazônicos (principalmente Venezuela, Equador e Bolívia), haja vista a preocupação nacional com qualquer modalidade de ingerência de grandes potências na América do Sul e, em especial, na Amazônia (PENNA FILHO, 2013, p. 105).

E uma das consequências da política de repressão realizada no território colombiano foi o aumento da entrada de pasta de cocaína na Amazônia brasileira. De outra parte, houve o fortalecimento do Comando Militar da Amazônia, que se tornou à época um dos mais ativos e importantes do Exército brasileiro (MACHADO 2014). Neste sentido, Soares (2004) registra ainda a reunião inédita, realizada em 2003, entre o Estado-Maior de Defesa do Brasil e as Forças Militares da Colômbia, com a finalidade incentivar o intercâmbio de conhecimentos e de experiências entre esses órgãos.

O Relatório Anual do Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime (UNDOC) de 2012, ao tratar da produção e comercialização de drogas no mundo, em especial na América Latina, menciona a sub-região Andina como a mais utilizada para a produção de cocaína, suprindo demandas da América do Norte, Europa, Ásia e até da Oceania. Ele informa ainda que a produção de cocaína colombiana encontra-se em declínio; ao passo que a produção mexicana, embora tenha havido grande esforço das autoridades locais em combater tal produção, aumentou de modo expressivo.

Informa ainda o relatório que a Bolívia e o Peru tornaram-se importantes fontes de oferta de cocaína para os mercados ilícitos do Brasil e dos demais países do Cone Sul. E que uma parte dessa droga enviada ao Brasil é posteriormente transportada para a África, notadamente para África ocidental e meridional, e logo encaminhada para a Europa, seu destino final.

2.5 Enfrentamento do tráfico internacional de drogas na agenda de cooperação dos países do Cone Sul

O processo de fortalecimento da cooperação militar entre os países do Cone Sul avançou nos últimos anos, o que não ocorreu com os integrantes do subcomplexo andino, no qual persistiram as tensões político-militares, como consequência do conflito colombiano (ABDUL-HAK, 2013).

Registre-se, contudo, que diferenciação entre Cone Sul, enquanto um regime de segurança, e Andes, como área de formação de conflito, que chegaram a ser consideradas por Buzan e Wæver (2003) como dois subcomplexos de segurança bem delimitados, começou a perder sua força com a implementação do recente acordo de paz firmado entre o governo colombiano e as FARC, lembrando ainda o término do conflito Equador-Peru, após a guerra do Cenepa em 1995⁹. Nessa direção, Marco Cepik (2005) defende que os indicadores sociais e a estabilidade política da região não sustentam mais essa diferenciação.

Apesar da existência de episódios passados, nem sempre superados por países da região, pela gravidade das violações efetivadas contra princípios essenciais das relações regionais, a exemplo do respeito à integridade territorial e à soberania jurídica e formal dos Estados. Como exemplo desses episódios tem-se o ataque de Angostura, em 2008 quando as Forças Armadas da Colômbia violaram, de forma deliberada e planejada o território do Equador para capturar um líder das FARC (ABDUL-HAK, 2013).

Este incidente alterou o contexto político e estratégico regional num momento, inclusive, em que ocorriam negociações conclusivas sobre o Tratado da UNASUL. Foi criada uma crise política na América do Sul, ensejando reações tanto do Equador, quanto da Venezuela, que mobilizaram tropas em torno de suas fronteiras com a Colômbia e chamaram de volta seus embaixadores em Bogotá. Segundo Ana Patrícia Abdul-Hak,

⁹ Conflito armado ocorrido na cordilheira do Condor, no Vale do Cenepa, causado por disputas de área fronteira entre os dois países.

O episódio em Angostura revelou a dificuldade de promover esforços de mediação diplomática em um foro, como a OEA, em que um país predomina e projeta força sobre a América do Sul, gerando um desequilíbrio estratégico e temores de intervenção e ingerência política em vários países (ABDUL-HAK, 2013, p. 145-146)

Viviana Pinzon (2015) aponta uma tensão na conformação atual do regime internacional de controle de drogas entre o enfoque pautado na redução da oferta e nas medidas repressivas e o enfoque que se baseia no consumo de drogas e nas medidas alternativas voltadas para a reabilitação dos dependentes, que se apoiam na política de redução de danos¹⁰.

A ideia de políticas alternativas ao proibicionismo advém das distintas experiências vivenciadas na região, em especial, as observadas na Bolívia, no Uruguai e no Chile. Essa política também comporta mecanismos de enfrentamento ao narcotráfico e ao crime organizado, com suporte nos processos de cooperação. Um dos seus princípios é o da responsabilidade comum e compartilhada, tendo em vista que a diferenciação entre países produtores, países de trânsito e países consumidores já não é mais adequada.

Houve uma ampliação do conceito de segurança, conforme registrado mais acima, que precisa ser considerada no âmbito dessa discussão:

No centro desse debate encontra-se justamente a mudança de paradigma, ocorrida em especial nas últimas décadas, em relação à temática da segurança, bem como a necessidade de um alargamento do conceito de segurança, o qual identifica que as ameaças não mais se originam na esfera estritamente militar, mas sim, transcenderam para outras esferas como a política, econômica, social e ambiental, conforme proposto pelos pesquisadores das Relações Internacionais de perspectiva construtivista (WERNER, 2009, p. 18).

A constatação de que o enfrentamento do problema das drogas é de todas as nações afetadas pelo mesmo, o que enseja uma abordagem comum

¹⁰ A redução de danos consiste numa estratégia voltada para lidar com o uso abusivo de drogas ilícitas, que não pressupõe necessariamente a abstinência (TÓFOLI, 2015), nem punição aos dependentes, permitindo articular com os mesmos ações para a promoção da sua saúde e qualidade de vida.

e integrada, e a expressiva expansão da economia da droga na região motivaram alguns ex-presidentes da América Latina a criar a Comissão Latino-americana sobre Drogas e Democracia, para avaliação dos resultados da política antidrogas e a elaboração de propostas alternativas a ela. Uma Declaração Pública foi apresentada em 2009 pela Comissão, onde consta a afirmação de que as políticas proibicionistas, pautadas na repressão da produção e da distribuição, bem como na criminalização do uso, não produziram os resultados esperados (COMISSÃO LATINO-AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA, 2011).

A declaração mencionada elogia a política europeia de compreender a redução de danos causados pelas drogas como um assunto de saúde pública, por meio do tratamento dos usuários, mostrando-se mais eficiente e humana. Ocorre que, ao não priorizar a redução do consumo, sob o fundamento de que as estratégias de redução de danos minimizariam a dimensão social do problema, a política dos países da União Europeia contribuiria, segundo o documento, para se manter intacta a demanda de drogas ilícitas, o que estimularia sua produção e sua exportação de outras partes do mundo.

Reconhece-se, ainda, na Declaração que as margens de lucro do narcotráfico superam largamente os prejuízos observados com as fortes ações de repressão inerentes à política antidrogas, com a eliminação de plantações e danos à organização dessa atividade criminosa. Esses lucros constituem o principal financiador do comércio ilegal de armas e os conflitos relacionados à produção ilegal da droga para a exportação e consumo interno contribuíram para que a região apresente as maiores taxas de homicídios do mundo. Milhares de jovens perdem suas vidas em disputas internas pelo controle desse comércio ou em confronto com as forças de segurança. Integrantes destas últimas também se tornam vítimas dos confrontos ou são cooptados pela atividade criminosa.

Uma perspectiva alternativa para os problemas securitários da região relacionados ao narcotráfico é apontada por Martinez e Lyra (2005, p. 673), segundo os quais:

O problema tem saído do binômio oferta x demanda, e passou a ser observado sob o prisma das ligações intrínsecas com problemas sociais, desenvolvimento econômico e Estados historicamente ausentes, sobretudo através de organizações regionais como a Unasul.

Os processos de integração regional que têm ocorrido no continente americano ajudam a entender as dinâmicas securitárias da região (CEPIK, 2013). Dentro dessa lógica, tem-se um eixo Sul-Americano, materializado na União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), em especial no seu Conselho de Defesa Sul Americano; e outro eixo englobando o conjunto da América Latina e Caribe partir da institucionalização da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC).

A criação da UNASUL ocorreu em 2008, com a publicação do seu Tratado Constitutivo, mas este só entrou em vigor em março de 2011, momento em que se realizou a condição de que, pelo menos, nove países o ratificassem (LEÃO; MORINI, 2013). Ele tem como objetivo geral construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos. Alguns de seus objetivos específicos são: o intercâmbio de informações e de experiências em matéria de defesa e a cooperação para o fortalecimento da segurança cidadã (BRASIL, 2012).

O marco zero do processo que redundaria na UNASUL, segundo Simões (2011), ocorreu quando da realização em 2000, na cidade de Brasília, da primeira reunião de Chefes de Estado e de Governo da América do Sul, a qual serviu para o lançamento da Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Física da América do Sul (IIRSA). Um passo seguinte ocorreu em 2004, na Cúpula de Cuzco, momento em que foi lançada a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que se apresentou no contexto internacional de formação de blocos regionais com o compromisso de desenvolver um espaço sul-americano integrado, voltado para o fortalecimento da identidade própria da América do Sul.

Vigevani e Ramanzini Júnior (2014) informam que a UNASUL constitui uma iniciativa que associa Estados membros, em conformidade com seu Tratado Constitutivo, visando ao fortalecimento da soberania e da autonomia dos mesmos. Há quem observe na sua criação um avanço concreto da América do Sul, num contexto em que Estados Unidos e União Europeia precisam lidar com enfraquecimento do multilateralismo; mas os estados emergentes, contrariamente, apresentam avanços nas pactuações multilaterais e na formação de blocos (CERVO, 2013).

O Brasil propôs, e foi criado, no âmbito da UNASUL o Conselho de Defesa Sul-Americano. Ele tem como objetivos gerais:

- a) Consolidar a América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de nossos povos e como contribuição para a paz mundial.
- b) Construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que leve em conta as características sub-regionais e nacionais e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e o Caribe.
- c) Gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa (PECEQUILO; CARMO, 2015, p. 78).

Sua composição, somente por países sul-americanos, é vista como um avanço para consolidar o processo de união da América do Sul, na perspectiva de atuar com mais vigor nos demais foros multilaterais de defesa (PAGLIARI, 2006). Somente o ex-presidente colombiano Álvaro Uribe foi contrário à sua criação, sob a alegação de que os problemas de segurança de seu país estavam apenas circunscritos às ações de guerrilha, o que não seria um problema dos demais países da região. Para os demais países, contudo, importava mobilizar esforços, gerar consensos e promover uma maior aproximação regional através do Conselho que estava sendo criado, a fim de se debater problemas específicos de segurança, sem ingerências norte-americanas. Posteriormente, a Colômbia concordou em fazer parte do Conselho, mediante algumas condições.

A proposta de criação do Conselho foi sugerida, como observado acima, após o ataque colombiano a um acampamento das FARC em

Angostura, no Equador, no ano de 2008, e no âmbito de um debate acerca da necessidade de se recuperar e integrar os parques industriais na área de defesa e de incentivar investimentos voltados para alavancar o desenvolvimento da tecnologia no setor de defesa (ABDUL-HAK, 2013).

Martinez e Lyra (2005) entendem que essa iniciativa da UNASUL busca apartar-se da política antidrogas norte-americana em muitos aspectos, na medida em que se propõe a elaborar uma política de drogas regional voltada para a redução da demanda de drogas¹¹, haja vista que o enfrentamento somente centrado na oferta representou uma das fragilidades da política de guerra às drogas. Nesse sentido, era necessário afastar-se da abordagem tradicional da política de drogas, onde todos são enxergados indistintamente na cadeia de produção, de comercialização e de consumo de drogas.

Tendo em vista o princípio de que a integração dos países da América do Sul deve promover a articulação entre os organismos especializados dos Estados membros da UNASUL no enfrentamento do problema mundial das drogas foi instituído em 2009 o Conselho Sul-Americano de Luta Contra o Narcotráfico. No documento de criação desse conselho registrou-se a necessidade de um esforço regional para apoiar as iniciativas multilaterais em andamento na época, a fim de que se permitisse o estabelecimento de um processo de coordenação e complementação para fazer frente ao problema e buscar resultados mais eficientes e eficazes (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2009).

A criação desse conselho possui duplo objetivo, segundo Fernanda Baqueiro:

Reprimir de forma mais eficaz o tráfico internacional de drogas e proteger as fronteiras dos países integrantes da UNASUL, em especial a soberania do bloco contra as intervenções de outros países, a exemplo da atuação dos Estados Unidos na Colômbia,

¹¹ Assim, seria possível buscar um equilíbrio entre estratégias de redução de oferta e demanda, com um enfoque maior na demanda, considerando que o enfrentamento tão somente da oferta mostrou-se ineficaz. Era necessário, ainda segundo os autores em questão, diminuir os custos sociais, econômicos e operacionais que recaem sobre os países produtores de drogas.

que gerou um mal estar entre este e os demais países do bloco (BAQUEIRO, 2015, p. 200).

Em 2010, os chefes de estado e de governo da UNASUL, decidiram alterar a denominação desse conselho para “Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial de Drogas”, de modo a adequá-la aos normativos internacional sobre a questão das drogas e aprovar o estatuto do conselho, em conformidade com os artigos 2 e 3 do Tratado Constitutivo da UNASUL (2010).

Cumprir destacar dois objetivos dentre os estabelecidos nesse estatuto. O primeiro diz respeito à necessidade de se propor estratégias, planos e mecanismos de coordenação e cooperação entre os Estados membros da UNASUL. O outro visa a construção de uma identidade sul-americana para enfrentar o problema mundial das drogas, considerando os compromissos internacionais existentes nessa área, bem como as características nacionais e sub-regionais para fortalecimento da unidade sul-americana.

O estatuto também contempla o relevante princípio do aprimoramento da evolução multilateral, por intermédio de mecanismos que permitam o apoio mútuo e a cooperação para enfrentar o problema mundial das drogas, a fim de superar métodos de fiscalização arbitrários e certificações unilaterais. Os Estados sul-americanos deveriam ainda atuar tomando como princípio o dever de enfrentar o problema de modo coordenado em todos os elos da cadeia produtiva, demanda, produção, tráfico e distribuição, o que envolve, inclusive, fazer frente à lavagem de dinheiro e aos demais delitos conexos ao tráfico de drogas (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2010).

Nesse último aspecto, estabeleceu o estatuto como objetivo específico a promoção da cooperação judicial, policial e de agências de inteligência financeira, a fim de aumentar e agilizar a capacidade de resposta diante dos crimes vinculados ao problema mundial das drogas, dentro do marco de compromissos internacionais assumidos pelos Estados membros.

O Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial de Drogas passaria também a observar, em conformidade com o seu novo estatuto,

a Estratégia e o Plano de Ação Hemisféricos da Comissão Interamericana para o Controle de Drogas (CICAD). E na Estratégia Hemisférica sobre Drogas, lançada em 2010, alertou-se que o tráfico de drogas representava uma das maiores ameaças à democracia e à estabilidade no hemisfério ocidental, haja vista seus custos políticos, econômicos, sociais e ambientais (OEA, 2010). Ela pauta-se nos seguintes princípios, dentre outros:

a) pleno respeito ao Direito Internacional e à Declaração Universal dos Direitos Humanos; observando-se, ainda, os princípios da soberania e integridade territorial dos Estados, na não intervenção nos assuntos internos desses últimos, nas liberdades fundamentais e na dignidade das pessoas, na igualdade de direitos e no respeito mútuo entre os Estados;

b) no enfrentamento ao problema mundial das drogas, deve-se dar ênfase ao impacto que ele causa na pobreza e na marginalização, devendo-se, pois, implementar políticas e ações que promovam inclusão social e redução de tais vulnerabilidades;

c) os Estados membros são responsáveis pela alocação dos recursos necessários para a efetiva implantação das políticas nacionais sobre drogas e pela manutenção da coordenação requerida entre as atividades de redução da demanda e da oferta de drogas, em conformidade com as características que o problema se apresente em seus territórios;

d) o princípio da responsabilidade comum e compartilhada configura-se como fundamental para o fortalecimento da cooperação hemisférica e regional em todas suas formas, devendo a mesma pautar-se em esforços coletivos e coordenados para enfrentar o problema das drogas, com o objetivo de aprimorar de modo contínuo as políticas sobre drogas dos Estados membros (OEA, 2010).

Registrem-se os avanços representados por esses princípios, considerando a possibilidade de os Estados poderem celebrar acordos e parcerias em conformidade com esses princípios e diretrizes, bem como em consonância com as formas apresentadas pelo problema em seus territórios, ou seja, sem a imposição hegemônica de um regime ou de um

país que lhes diga o que devem fazer ou o que priorizar no enfrentamento ao problema das drogas.

Representa uma evolução, igualmente, a compreensão de que há uma responsabilidade comum e compartilhada entre os Estados integrantes da OEA no enfrentamento da questão das drogas, dando ensejo a processos cooperativos entre eles. Nesse sentido, foi celebrado em 2010, em San Juan, na Argentina, um acordo de cooperação penal entre os Estados partes e os Estados associados do MERCOSUL, visando ao aprimoramento do combate ao crime organizado transnacional (SENADO, 2018).

Dois anos depois, durante a XLIV Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum, os representantes dos Estados partes do MERCOSUL e Estados associados reiteraram o compromisso de aprofundar a cooperação e a articulação de ações conjuntas para o enfrentamento do problema mundial das drogas (BRASIL, 2012). Na ocasião foi enfatizada a importância de se adotar um enfoque integral de enfrentamento do problema e que se observasse nas estratégias adotadas um modo equilibrado de fazer frente tanto à redução da oferta, quanto à redução da demanda de drogas. Na esteira dessa pactuação, eles se comprometeram a fortalecer tal enfoque no âmbito da UNASUL e da Comissão Interamericana para o Controle de Drogas (CICAD).

De acordo com Celso Amorim (2016, p. 79), com a UNASUL e com o MERCOSUL deve haver um afastamento “de todas as estruturas hegemônicas, contrárias à criação de ordenamentos seguros e equilibrados tanto no nível global quanto no nível regional.” Isso demonstra, em seu entendimento, que o julgamento político consciencioso constitui uma alternativa às proposições impositivas e coercitivas.

Desta forma, especialmente a partir da década de 1990, têm se tornado cada vez mais corriqueiras as referências à América do Sul como unidade regional, com vocação comunitária e que compartilha entre seus membros uma identidade comum, tanto de caráter quanto de destino (MEDEIROS FILHO, 2014, p. 22).

Nesse sentido, é preciso compreender que a realidade da região sul-americana apresenta necessidades de segurança particulares, contexto em que o Brasil se insere. Importa que este, bem como as organizações recentemente criadas, possua, segundo Cossul (2016, p. 346), “mecanismos para neutralizar políticas unilaterais dos Estados Unidos para a região e fazer da autonomia regional a sua principal orientação.”

Paiva (2015), inclusive, sugere que o Brasil poderia convencer os demais integrantes da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica a expandir o tratado para os campos da segurança e defesa, por meio de uma comissão especial de segurança e defesa, que ficaria responsável pelo enfrentamento dos ilícitos transnacionais e pela promoção da cooperação militar. Em seu entendimento, a cooperação militar, além de contribuir com a política exterior brasileira, poderia levar a constituição de forças conjuntas entre os países da OTCA, para a realização de operações num contexto de possíveis conflitos que viessem a prejudicar seus interesses comuns.

Esforços sub-regionais, no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano, deram ensejo à realização da I Conferência dos Ministros da Defesa da Comunidade Sul-Americana de Nações, realizada em julho de 2006, em Bogotá, ocasião em que celebraram-se compromissos para o desenvolvimento de mecanismos de intercâmbio acadêmico, de informações de inteligência, de compartilhamento de experiências e saberes científicos e tecnológicos sobre indústria de defesa. De acordo com Patrícia Abdul-Hak (2013, p. 140-141), o objetivo dessa conferência:

era consolidar a América do Sul como uma área de paz e estabilidade e promover uma coordenação mais eficaz contra as ameaças enfrentadas pelos Estados-membros, mediante a cooperação entre os Ministérios da Defesa, Forças Armadas e Forças de Segurança, em conformidade com os ordenamentos jurídicos internos de cada país.

Se existe um campo “em que urge uma maior cooperação entre os países sul-americanos e que respeitem nossos próprios interesses”, não restam dúvidas, segundo Simões (2011, p. 10), ser o referente às drogas,

tanto no que se refere à repressão ou ao aspecto criminal do problema, quanto no que diz respeito às questões de prevenção e de redução de danos.

Iniciativas, como a que levou à celebração de um convênio de assistência recíproca para repressão ao tráfico ilícito de drogas que produzem dependência, entre Brasil e Bolívia, em 1988, precisam ser incentivadas e reproduzidas entre outros países da região, pois contribuem para a harmonização e fortalecimento de suas políticas e a elaboração de programas conjuntos, que levem em conta suas reais necessidades, suas legislações e suas culturas.

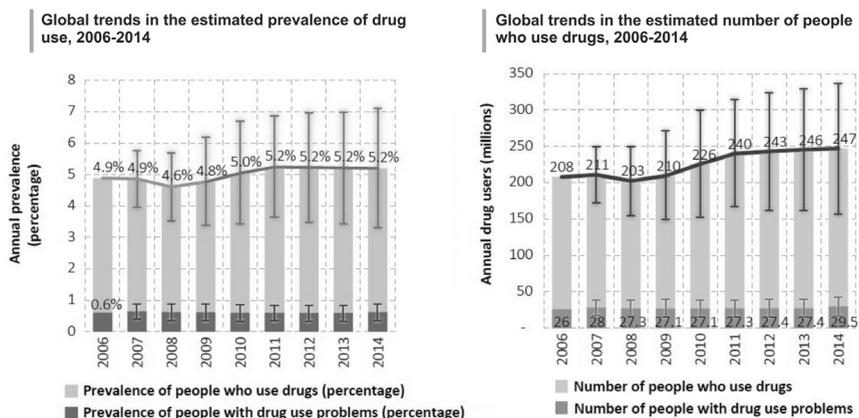
O aspecto global da questão das drogas demanda a atuação conjunta e articulada entre as nações, diante da desterritorialização da sua produção e da transnacionalização das atividades criminosas relativas ao narcotráfico. Se a guerra contra as drogas não surtiu o efeito esperado, haja vista o aumento do tráfico e do consumo no mundo todo, importa buscar outras políticas e práticas, que sejam mais efetivas no enfrentamento do narcotráfico, na forma de abordagem e no tratamento de usuários e dependentes de drogas, levando em conta a cultura e a realidade de cada nação ou região, sem perder de vista o caráter sistêmico e multilateral das ações de segurança e defesa.

Ademais, as estratégias repressivas do atual regime sobre drogas atingem notadamente os mais pobres e vulneráveis dessa cadeia produtiva e de distribuição e consumo de drogas, quando o foco principal de enfrentamento deveriam ser os grandes grupos responsáveis pelo tráfico e pelo comércio de drogas, que se alastraram pelo território sul-americano. Impõe direcionar o foco dessas ações para os verdadeiros traficantes e grupos transnacionais criminosos, e não apenas para os que sobrevivem do mercado das drogas por falta de outra perspectiva de existência material, muitos deles dependentes de drogas. Estes precisam mais de tratamento e cuidados do que de repressão e punição. Ao encontro do que se argumentou neste capítulo, o Relatório Mundial sobre Drogas, do Escritório das Nações

Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, 2016) corrobora que a utilização excessiva da pena de prisão por crimes de menor gravidade relacionados a drogas sobrecarrega os sistemas de justiça penal, o que os impede de enfrentar de modo mais eficiente os crimes mais graves. Nessa direção, a prestação de serviços de tratamento e cuidados pautados em evidências para agentes infratores que também são usuários ou dependentes de drogas, enquanto estratégia alternativa ao encarceramento dessas pessoas, demonstram aumentar significativamente a recuperação dos mesmos e reduzir a reincidência das práticas consideradas ilícitas pela legislação. Dentre egressos do sistema penal, a taxa de mortalidade por overdose é bem mais alta quando comparada com a população em geral. Dessa forma, o sistema prisional continua a representar um desafio em relação às políticas de drogas por conta dos agravos associados ao uso de drogas. O cárcere, na grande maioria dos países, configura um ambiente propício para a contração de doenças infecciosas. Aponta ainda o relatório das Nações Unidas que a utilização de drogas no sistema prisional permanece elevada, bem como a prevalência de HIV, hepatites e tuberculose, quando se comparam os dados obtidos nesse ambiente com os dados da população em geral (UNODC, 2016).

Em conformidade com os dados constantes do relatório, uma em cada vinte pessoas, entre 15 e 64 anos de idade, fez uso de pelo menos algum tipo de droga no mundo em 2014. Consigna-se no relatório, contudo, que esse número não teve elevação ao longo dos últimos quatro anos, na mesma proporção da população mundial. Outro fato nele destacado tem relação com a evidência de que o número de pessoas que apresentam transtornos relativos ao consumo de drogas aumentou desproporcionalmente pela primeira vez em seis anos, de modo que houve uma elevação de 27 milhões para 29 milhões dentro dessa categoria, considerando o relatório anterior a esse, cuja ilustração a seguir ajuda a compreender essa tendência.

Gráfico 1 - Prevalência do uso de drogas pelas pessoas e os problemas dele decorrente



Fonte: UNODC (2016)

Segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, a publicação desse relatório mundial sobre drogas no ano de 2016 representa um momento marcante, na medida em que foi o primeiro relatório divulgado após uma Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU sobre o problema mundial das drogas (UNGASS), acima comentada (UNODC, 2016).

Em um mundo sem fronteiras territoriais do ponto de vista da prática de atos relativos ao tráfico e ao consumo de drogas, observa-se uma prática de enfrentamento dessas ações ainda fortemente influenciado por políticas proibicionistas e repressivas, conformando um regime internacional de controle sobre drogas incapaz de solucionar os graves problemas enfrentados pelas nações, ameaçadas, de modo cada vez mais intenso, por práticas criminosas inerentes à produção e oferta de drogas ilícitas.

Mas percebe-se, por outro lado, um período decisivo de reflexão e de mudança de paradigma relativo ao problema das drogas no mundo. Problema que não se resolve com a imposição de uma política hegemônica (proibicionista-punitiva) ao restante das nações. A transposição dessa política a diferentes contextos e nações revelou-se nociva. Não se quer dizer

com isso que o tráfico de drogas deva ser enfrentado de maneira isolada por nação; muito ao contrário, haja vista a natureza transnacional desse crime e a importância da cooperação nesse processo.

Não se defende o fim das iniciativas de enfrentamento ao tráfico de drogas. Elas, em verdade, devem ser aperfeiçoadas por meio da cooperação internacional, de ações coordenadas multilateralmente e de programas e projetos articulados e integrados nas áreas de segurança e defesa, considerando a identidade, as normas e os interesses próprios de cada nação. Cada uma delas possui suas peculiaridades, bem como, problemas singulares decorrentes da produção, da distribuição e do consumo de drogas ilícitas

É preciso, ainda, identificar as altas hierarquias do tráfico, retirando-os da sua posição de comando e eliminando suas fontes de financiamento, por meio dos instrumentos jurídicos e políticos existentes, a exemplo dos previstos na Convenção de Palermo, conforme acima mencionado. Enfrentar não somente o tráfico em si, mas os crimes conexos a ele, que acabam por fortalecê-lo.



3 CONTEXTO AMAZÔNICO E POLÍTICAS DE DEFESA E DE SEGURANÇA

Ao Brasil não interessava o estabelecimento de um novo sistema homogêneo de segurança hemisférica direcionado tão somente ao enfrentamento do que se convencionou chamar de novas ameaças, nas quais está incluso o narcotráfico, e que promovesse a transparência de ações apenas na América Latina (PINTO, 2015, p. 13). O fato é que:

Apesar dos avanços observados no plano multilateral, particularmente no sentido de inibir impulsos de atuar frente a questão das drogas através de medidas repressivas, não se pode dizer que os Estados Unidos, em particular, tenham abdicado de sua posição neste campo. É importante perceber que, simultaneamente aos trabalhos desenvolvidos no âmbito da OEA, o narcotráfico foi também objeto de discussão nas duas reuniões, dos Ministros de Defesa do continente, ocorridas em Williamsburg (outubro de 1995) e Bariloche (outubro de 1996) respectivamente e convocadas, sob a liderança norte-americana (PROCÓPIO FILHO; VAZ, 1997, p. 112).

No âmbito dessas conferências, que tiveram as participações dos ministros de Defesa do continente americano, debateu-se a construção de um novo regime internacional de segurança nas Américas e a possibilidade de cooperação num cenário internacional de transformações. Questionou-se, contudo, que os debates ocorreram da esfera da Organização dos Estados Americanos, o que revelaria o interesse norte-americano de afirmação de sua política de segurança através de outros fóruns multilaterais.

A ideia transmitida pelo governo norte-americano, no entanto, dizia respeito a sua pretensa preocupação com a integração regional e com a necessidade de criação e manutenção de canais institucionais de comunicação com os aparatos militares dos países americanos. Nela direção, ele estaria criando a possibilidade de que conferências regulares fossem realizadas por ministros de defesa (Ibid.).

Alerta Paulo Cordeiro Pinto que, caso fosse possível aquiescer com um sistema de segurança apto a lidar com novos cenários, não poderia ele ser imposto, mas produto de uma evolução que considerasse, além das novas ameaças, as singularidades sub-regionais, em especial a diferenciação de poder existente entre os Estados do continente, bem como suas as visões de defesa. De modo que:

Um eventual novo sistema de segurança hemisférica deveria ser construído mediante a reforma e a adaptação das instituições multilaterais existentes, principalmente porque não se percebia ameaça externa de caráter estatal de maior monta, em um futuro imediato.

Nesse contexto, o Brasil procurava conformar seu próprio espaço de segurança subregional, mediante a consolidação do processo de integração na América do Sul, a modernização das instituições nacionais relativas à defesa e segurança e o aperfeiçoamento da coordenação entre elas e o Ministério das Relações Exteriores (PINTO, 2015, p. 13-14).

A gênese do fórum de discussão representado pelas Conferências de Ministros de Defesa das Américas coincide com o período Pós-Guerra Fria e pós-regimes militares na América do Sul, o que de fato ensejou uma série de questões acerca de segurança e defesa no contexto internacional, que precisavam ser debatidas e equacionadas. O primeiro dos encontros foi realizado em Williamsburg, nos EUA, em 1995 (Conferência de Williamsburg). Em seguida, a Argentina sediou a Conferência de Bariloche, no ano de 1996; a Colômbia, a de Cartagena, em 1998. O Brasil foi o quarto país a receber o encontro dos ministros de defesa, na cidade de Manaus em 2000. E as conferências tiveram continuidade.

Nas duas primeiras conferências (Williamsburg e Bariloche) a preocupação central era a de promover a cooperação em questões de segurança partindo-se de aspectos consensuais, o que não eliminava, portanto, discordâncias. Pouco se avançou em propostas de iniciativas de enfrentamento ao narcotráfico, embora não se deva diminuir a importância dessa questão nas conferências em comento, notadamente na perspectiva

de legitimação de políticas antidrogas que possam fundamentar-se nas estruturas de poder estatal, dentre elas, as Forças Armadas (PROCÓPIO FILHO; VAZ, 1997). Era preciso levar em conta que o narcotráfico como ameaça à segurança não se restringia aos Estados Unidos. Essa compreensão era compartilhada por outras nações do continente americano.

Na Conferência de Manaus, realizada em 2000, essa percepção ficou mais clara. Nela foi feito, de certo modo, um balanço das conferências ministeriais de defesa das Américas já realizadas. E discutiram-se temas de relevante interesse para os países que delas participaram, a exemplo de segurança hemisférica; medidas de confiança mútua; cooperação regional para a defesa e o desenvolvimento e o papel das Forças Armadas na democracia

Reunidos, portanto, na Amazônia brasileira os chefes de delegações participantes da IV Conferência Ministerial de Defesa consignaram na Declaração de Manaus importantes diretrizes sobre segurança e defesa. Algumas delas estão registradas abaixo:

- a) as diferentes realidades relativas às sub-regionais não representam empecilho à cooperação e ao intercâmbio. Elas devem ser respeitadas e tomadas em consideração na concepção de um sistema de segurança equilibrado, que faça o devido reconhecimento dos contextos estratégicos singulares das três Américas. Deve-se dar continuidade aos estudos voltados para a revisão do Sistema de Segurança Hemisférica vigente.
- b) faz-se necessário definir os conceitos de segurança e defesa para facilitar sua compreensão doutrinária no âmbito hemisférico;
- c) a defesa e a segurança de cada país configuram responsabilidade da sociedade como um todo e não apenas do corpo militar, o que torna imprescindível a formação de civis em assuntos de defesa e a integração entre civis e militares nos debates dos temas a ela relativos (COMISSÃO DE SEGURANÇA HEMISFÉRICA, 2000).

A Carta de Manaus referendou ainda a assertiva de que a formulação das políticas de defesa e a publicação dos livros brancos de defesa constituem aspectos importantes para o fortalecimento de confiança mútua entre os países. Assim, era necessário encorajar os participantes da conferência

na elaboração de uma política de defesa. E que deveria ser incentivada a formação de especialistas civis na área de defesa. A transparência nos processos orçamentários e no gerenciamento dos recursos de defesa foi também declarada importante para o fortalecimento das medidas de confiança mútua.

Mais diretamente sobre a questão das drogas, declararam os chefes das delegações participantes da IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas que é de primordial importância continuar apoiando os esforços dos Estados e instituições dedicados à luta contra as drogas ilícitas e atividades criminosas transfronteiriças correlatas, reconhecendo-se que tais atos representam desafios singulares à segurança e à estabilidade da região.

Desse modo, foi consignado na Carta de Manaus que as novas ameaças à segurança dos Estados representam um risco real para a paz no hemisfério e no mundo, razão pela qual foi recomendado intercâmbio de informações e a cooperação, de acordo com as necessidades e a legislação de cada país, para enfrentamento das novas ameaças.

Na América do Sul a questão geográfica influencia a convergência de interesses para a celebração de acordos de cooperação para o enfrentamento do problema das drogas. Nesse sentido, países fronteiriços possuem maior número de acordos de cooperação para a prevenção do uso indevido, redução da demanda e enfrentamento do tráfico de drogas, conforme demonstrado por Dias (2015), segundo a qual:

Os acordos sugerem maior aproximação entre os países no combate ao tráfico internacional de drogas. Além disso, apresentam uma base legal para troca de informações e inteligência policial entre instituições de segurança de países sul-americanos, bem como aproximação das Forças Armadas sul-americanas, respeitando os princípios da soberania nacional (DIAS, 2015, p. 13).

Nesse contexto, explica Antônio Simões (2011) que no momento em que a política externa brasileira buscou aproximar os países da América do Sul no âmbito da UNASUL não estava abandonando a ideia de uma

América Latina unida, mas buscando a consolidação de uma América do Sul integrada, aproveitando-se da realidade geográfica, que, em seu entendimento, “impõe a necessidade de lidar com a proximidade como fator incontornável da nossa diplomacia” (SIMÕES, 2011, p. 13).

Proximidade geográfica que já representou distância política e rivalidade diplomática, em face da lógica da competição entre os países da região, o que, segundo ele, explicaria ainda a ausência, até recentemente, de iniciativas de cooperação nas áreas de segurança, defesa e de enfrentamento ao narcotráfico.

Em relação ao narcotráfico, é preciso lembrar que a Amazônia brasileira faz fronteira com sete países, alguns deles são reconhecidos como expressivos centros produtores de drogas, dando ensejo a que o território amazônico seja utilizado como rota do tráfico internacional de drogas e apontado como um crescente mercado consumidor. Ela se estende por nove estados do Brasil e seus rios são utilizados de modo estratégico pelos narcotraficantes, pelas dificuldades de fiscalização que eles impõem aos órgãos de defesa e segurança.

A Amazônia abrange 59% do território brasileiro, possuindo 11.300 km de fronteiras com sete países vizinhos. São eles: Bolívia, Colômbia, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname e Venezuela. Próxima do maior centro produtor de coca e cocaína do mundo (Bolívia, Colômbia e Peru), a região desperta o interesse das redes do tráfico de drogas por sua localização e peculiaridades, que contribuem para o funcionamento do comércio ilegal, gerando lucros para os traficantes e desafiando o poder do Estado (COUTO, 2011).

A localização estratégica, as fronteiras e os rios amazônicos são algumas das características geográficas que favorecem o tráfico de drogas na região amazônica. Sua securitização pelo Brasil tem impedido, de acordo com Abdul-Hak (2013), que os países andinos se agreguem de modo definitivo ao Complexo Regional de Segurança da América do Norte. Em seu entendimento:

O Brasil desempenha uma função estratégica de elo entre os sub-complexos que conformam a América do Sul porque é simultaneamente um dos alicerces da embrionária comunidade de segurança no Cone Sul e o único ator com condições reais de conformar um regime de cooperação efetiva na Amazônia – seja por meio do fortalecimento de mecanismos multilaterais como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), seja por meio da expansão de instrumentos bilaterais, como as operações dos Sistemas de Vigilância da Amazônia (SIVAM)/de Proteção da Amazônia (SIPAM) a países fronteiriços (ABDUL-HAK, 2013, p. 79).

Informa Ribeiro (2006) que, ao término da Segunda Grande Guerra, a geopolítica amazônica ganhou novos contornos, pois o foco dos interesses internacionais, antes voltados para a Amazônia brasileira, passa a dirigir-se a toda Amazônia continental. E a envolver, portanto, a área amazônica de outras nações sul-americanas.

Ao discorrer sobre o conceito de Pan-Amazônia, o autor esclarece que a ampla região do trópico úmido é objeto de definições que se apoiam em critérios diferenciados, ensejando três formas de abordagem: 1) Amazônia florestal; 2) Amazônia hidrográfica; 3) Amazônia geopolítica. Assim, “A existência de uma definição geopolítica para a Pan-Amazônia surgiu da dificuldade de se chegar a um acordo quanto às dimensões da Amazônia Florestal e da Amazônia Hidrográfica” (RIBEIRO, 2006, p. 169).

E frente à ausência de coincidências entre a Amazônia hidrográfica e a Amazônia florestal, as nações amazônicas fizeram a opção por essa definição geopolítica, a fim de apontar as áreas contempladas no Tratado de Cooperação Amazônica¹². Em relação a porção mais setentrional da região, pode-se observar que o Brasil inclui a ambiência florestal e hidrográfica; ao passo que as Repúblicas da Guiana e do Suriname incluem apenas a Amazônia Florestal.

Esclarece Paiva (2015) que a Pan-Amazônia engloba Brasil, Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia e França, países com significativas assimetrias. De acordo com ele,

¹² O tratado tem como objetivo prioritário integrar plenamente os territórios amazônicos às respectivas economias nacionais, a partir dos planos e programas de cada país (TCA, 1978, Art. X).

Ela é um atrativo às potências globais, com reflexos para o desenvolvimento, segurança e defesa nacional e regional. As distintas especificidades do espaço geográfico amazônico implicam estratégias diferenciadas na Pan-Amazônia e na própria Amazônia brasileira, inclusive em questões que envolvem segurança e defesa (PAIVA, 2015, p. 55).

Embora, portanto, busque-se investigar a Amazônia sob um enfoque mais amplo, não se mostra razoável promover a segmentação da Pan-Amazônia, de modo que cada país que a integre cuide somente de seu território, posto que se trata de um sistema interdependente e complexo (PENNA FILHO, 2015). A Pan-Amazônia é equivalente à totalidade da Amazônia na América do Sul. Ela possui aproximadamente 40% da área continental sul-americana. E o maior quinhão de extensão amazônica pertence ao Brasil, algo em torno de 70%.

A Amazônia brasileira representa, de acordo com o Livro Branco de Defesa Nacional¹³, um dos focos de maior interesse da Defesa (BRASIL, 2012). Embora não se vislumbrem ameaças convencionais do tipo em que dois Estados nacionais venham a se confrontar belicamente, é possível identificar a existência de determinados fatores de risco, a exemplo da rarefeita ocupação humana na região, que favorecerem a prática de ilícitos transnacionais, especialmente o narcotráfico (SOARES, 2004).

Nessa direção, esclarece Penna Filho (2015) que na perspectiva tradicional de segurança, o dilema amazônico é mais internacional do que regional, de modo que não haveria preocupação contra as investidas dos países vizinhos, exceto no que diz respeito à presença de guerrilhas e a atuação de traficantes, mas com a cobiça internacional pelas riquezas da Amazônia.

Segundo Bertha Becker (2009), as fronteiras, enquanto locais de instabilidade e mutabilidade, tornam-se zonas propícias ao surgimento de conflitos e reações de diversificadas naturezas, a partir de aspirações e movimentos de atores que vivem nesses territórios fronteiriços ou de atores externos.

¹³ Ele é considerado um documento de alta relevância para o país. Comporta a visão do governo e de parte da sociedade sobre área de Defesa Nacional (BRASIL, 2013).

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) define a faixa de fronteira como a faixa de até 150 km de largura, ao longo das fronteiras terrestres, considerando-a fundamental para a defesa do território e cuja ocupação e utilização são reguladas em lei.

Essa ampliação da noção de segurança não exclui, contudo, a possibilidade de conflitos entre nações, mesmo entre as que almejam a paz. Nesse sentido, Celso Amorim, ex-ministro da defesa registra:

mesmo mantendo a paz como um ideal a ser perseguido com afinco, na diplomacia como na Defesa, não podemos excluir as hipóteses de conflito. Essa reflexão sobre a resiliência do conflito como fator nas relações internacionais não deriva de uma visão belicista. Ela decorre de uma análise realista e não é irrelevante quando se considera a inserção estratégica internacional de um país como o Brasil, que almeja a paz e dela se beneficia (AMORIM, 2016, p. 78).

A visão tradicional de segurança internacional está relacionada com a concepção estadocêntrica, onde esse ente é o referencial, atuando ora como protetor, ora como opressor das pessoas. Essa concepção diz respeito às teorias tradicionais das Relações Internacionais, a exemplo do Realismo e do Idealismo. Há, ainda, segundo Sarfati (2004), concepções que tomam a sociedade como referencial e vislumbram ameaças externas à identidade nacional e ameaças ao meio ambiente de um país, mas muitas delas não se diferenciam com nitidez das ameaças aos Estados; e outras que tem o indivíduo como referencial, ampliando substancialmente o rol de ameaças à segurança.

Em conformidade com a perspectiva ontológica, existem, segundo Rocha (2015, p. 92), ao menos três “elementos-chave” a serem considerados no debate contemporâneo sobre segurança e defesa, quais sejam: as coletividades que se relacionam de modo cooperativo ou conflituoso; o nível de legitimidade dessas entidades coletivas e de sua base territorial e os processos de sua constituição como atores políticos. Nesse âmbito, as interações existentes envolvem pelo menos uma entidade politicamente estruturada. A territorialidade é uma noção importante, mas não necessária.

Daí o conceito recente de califado, que pode entrar em guerra contra um Estado territorialmente bem estruturado, mas sem almejar se apossar do seu território.

Novos aspectos se incorporaram à investigação da ordem internacional e a precedência analítica conferida aos Estados nacionais perde vigor. Ao analisar questões de defesa e segurança na América do Sul, Medeiros Filho (2014, p. 23) observa que as maiores ameaças da região não se originam a partir de políticas de poder adotadas por Estados, mas da incapacidade desses Estados de implementarem políticas públicas voltadas a fazer frente às suas vulnerabilidades sociais. Assim, esclarece o autor:

os principais problemas não seriam ‘de’ fronteira – questão de defesa –, mas estariam ‘na’ fronteira – questão de segurança. Sob tal inversão, a ameaça passaria a ser o vizinho fraco, incapaz de controlar seu próprio território, e não o vizinho forte.

A Defesa enquanto campo do conhecimento esteve, até um tempo atrás, limitada a segmentos mais restritos da sociedade, com pouca atenção do meio acadêmico pátrio, dando ensejo a um baixo destaque das temáticas de Segurança Internacional e Defesa, Estudos Estratégicos, dentre outros (SOARES, 2013). Oliveira (2007, p. 147) define Defesa Nacional como um campo de ações que:

Responde pela defesa do Estado e pelo oferecimento de uma série de garantias aos cidadãos e às instituições públicas. Sua característica principal é o emprego instrumental da força policial e militar do Estado no interior do país (notadamente a Segurança Pública) e com relação a outros Estados (a possibilidade de guerra).

Há, ainda, quem proponha um nível mais alto de decisão política (Política de Segurança Nacional) onde se poderiam articular tanto os interesses nacionais mais amplos quanto os meios militares, econômicos, sociais e políticos que seriam utilizados para promovê-los e protegê-los (RUDZIT; NOGAMI, 2010). Dessa forma, ficaria mais nítido o escopo e a hierarquização das Políticas de Segurança Nacional e de Defesa Nacional.

Uma delimitação conceitual importante entre Segurança e Defesa foi estabelecida pela Política Nacional de Defesa de 2012. A primeira consiste na “condição que permite ao país preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais.”; ao passo que Defesa representa “o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2013).

Por outro lado, Miyamoto entende que “nunca houve uma política uniforme para lidar com os problemas relacionados à defesa e segurança nacionais” (2004, p. 196). As Forças Armadas, a exemplo de outras instituições, não são monolíticas do ponto de vista político ou ideológico, seja conjuntamente ou por meio de suas especificidades, e manifestam corporativismos, dificultando na sua visão o exercício de algumas medidas conjuntas, direcionadas para o mesmo fim. Assim, prossegue ele:

visto em uma perspectiva histórica mais ampla, observa-se, na realidade, que o país sempre esteve às voltas com dois grandes problemas. O primeiro deles, a inexistência de uma política militar global para o país, que pode ser constatada pelos inúmeros exemplos que citamos ao longo do texto. Em segundo lugar, a falta de um projeto nacional, entendido como a conjugação de esforços entre Estado e sociedade na busca de um mesmo destino. Ao longo dos anos, os governos sempre se arrogaram o direito de elaborar propostas sem consultar a sociedade (MIYAMOTO, 2004, p. 197).

A prioridade dada aos problemas domésticos (inimigo interno) em prejuízo dos interesses externos, uma das peculiaridades da América do Sul em questões de defesa e segurança (MEDEIROS FILHO, 2014), talvez justifique a importância da análise do nível regional para a compreensão dos fenômenos de defesa e segurança internacional, na forma proposta pela teoria dos Complexos Regionais de Segurança.

De acordo com essa teoria, os referidos complexos podem ser conceituados como “a set of units whose major processes of securitisation,

or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analysed or resolved apart from one another” (BUZAN; WÆVER, 2003).

Segundo Alexandre Fuccile e Lucas Rezende:

Os complexos regionais de segurança são uma teoria desenvolvida dentro da chamada Escola de Copenhague, e que busca entender as questões de segurança internacional a partir de um enfoque regionalista. Por essa teoria, desenvolvida mais a fundo por Buzan e Wæver (2003), os problemas de segurança estão mais intrinsecamente associados à sua região, mas continuam sofrendo a interferência da polaridade do sistema internacional (FUCCILE; REZENDE, 2013, p. 78).

A Escola de Copenhague, criada na década de 1980, para promover estudos para a paz, busca desenvolver uma gama de conceitos e quadros referenciais que propiciem uma investigação acerca da segurança internacional sob uma perspectiva abrangente, isto é, que leve em consideração não só a vertente militar, mas também os aspectos econômicos, sociais, políticos e ambientais envolvidos nessa temática (TANNO, 2003).

A estrutura dos complexos regionais de segurança é condicionada pela distribuição de poder regional, os padrões de amizade e inimizade entre os atores relevantes, bem como as relações de poder com atores externos, principalmente as grandes potências. É necessário, contudo, combinar a compreensão pautada e contextualizada nos aspectos regionais de segurança com a análise de distribuição do poder entre os Estados no plano global (CEPIK, 2005).

No âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano as modalidades de cooperação militar que poderão ser promovidas vinculam-se à dinâmica de segurança inerente ao complexo regional de segurança CRS sul-americano. Nessa direção, “há múltiplos processos de securitização em curso nos países da região, que abrangem desde questões territoriais até temas tradicionalmente classificados como de segurança pública, como o narcotráfico” (ABDUL-HAK, 2013, p. 38).

A proposta da Organização dos Estados Americanos (OEA) de redefinição do conceito de segurança resultou na adoção do princípio

da multidimensionalidade que reflete, além das ameaças tradicionais, preocupações com fenômenos de segurança transfronteiriças, como o tráfico de drogas, terrorismo, lavagem de capitais e questões ambientais. O princípio contempla ainda o respeito aos direitos humanos e promoção da democracia (ABDUL-HAK, 2013).

E a proposta da OEA permitiu por assim dizer um olhar mais direcionado para questões regionais e para as singularidades desses espaços, inclusive do ponto de vista geográfico, o que envolve dinâmicas territoriais as mais diversas.

Nessa direção, as fronteiras enquanto locais de instabilidade e mutabilidade tornam-se zonas propícias ao surgimento de conflitos e reações de diversificadas naturezas, a partir de aspirações e movimentos de atores que vivem nesses territórios fronteiriços ou de atores externos. De modo que “a presença do imprescindível é, assim, outro aspecto marcante da Faixa de Fronteira, para o que contribui a multiplicidade de atores de atores e redes técnicas e políticas que nela incidem” (BECKER, 2009).

A perspectiva predominante, ou mesmo tradicional, acerca da questão fronteiriça no Brasil relacionava as fronteiras à defesa nacional e à segurança externa, em uma dimensão de possíveis conflitos interestatais. Por outro lado, “o enfoque de segurança pública é muito mais recente e se combina com as abordagens sobre novas ameaças transnacionais, principalmente tráfico de drogas e imigração ilegal” (BRASIL, 2016, p. 145).

Na esteira desse entendimento, as esferas da segurança pública interna e da segurança externa tradicionalmente eram percebidas como distintas e estanques. De um lado o segmento interno era a área exclusiva de atuação das polícias, representando a segurança pública; de outro o segmento externo, de competência das Forças Armadas, posto que associada à segurança do Estado e inerente à defesa nacional. Considerando, contudo, a emergência de problemas fronteiriços por conta das novas ameaças, esse panorama começa a mudar:

Na fronteira, esse vínculo entre segurança interna e externa aparece de maneira mais sensível e evidente. As implicações da emergência

desse novo paradigma da segurança podem ser verificadas nas atribuições subsidiárias das Forças Armadas, definidas pela Lei Complementar N° 97, modificada em 2004, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Dentre as atribuições estão a atuação no combate a delitos e as ações preventivas e repressoras na faixa de fronteira terrestre (BRASIL, 2016b, p. 72).

Os delitos transfronteiriços ou crimes transnacionais fronteiriços, termo utilizado pela Estratégia Nacional de Defesa de 2008, são fenômenos que aproximam as políticas de segurança e defesa. Nas áreas de fronteira as Forças Armadas têm um papel a desempenhar, sem se afastar de sua competência constitucional e legal. Os maus resultados de sua atuação, como bem registra Teixeira (2014), só ocorreram quando as Forças Armadas foram mobilizadas numa função que não é a sua, citando os casos da Colômbia e do México, onde foram militarizadas questões de polícia por conta de terem aceitado, sem críticas, doutrinas exógenas.

Nos espaços fronteiriços a percepção é outra e há um importante encargo a ser desempenhado pelas Forças Armadas. A vulnerabilidade desses espaços é resultado do expressivo aumento de ilícitos, os mais variados, da inexistência de políticas claras direcionadas a promover sua segurança e seu desenvolvimento, bem como, em razão da ínfima conjugação de esforços com os países vizinhos para resolver esses problemas, muitas vezes comuns entre eles (VAZ, 2013).

Credita-se à evolução do pensamento estratégico brasileiro a concepção que compreende a faixa de fronteira sob duas vertentes, quais sejam a segurança e o desenvolvimento, que se complementam, e têm por finalidade a orientação das ações estatais, notadamente nas áreas territoriais mais distantes dos grandes centros urbanos (BRASIL, 2010). Contexto em que se destacam as políticas de defesa, nessas inclusas a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional em suas várias versões, compondo todos juntos os Documentos de Defesa do Brasil.

3.1 Políticas de defesa e a região amazônica brasileira

A proposta neste tópico é apresentar um panorama geral das políticas de defesa e a forma com que elas perceberam a região amazônica e se propuseram a enfrentar a ameaça representada pelo narcotráfico, temática que será examinada em profundidade nos capítulos seguintes desta pesquisa.

Os poucos debates públicos sobre política de defesa no Brasil, tema às vezes apontado como algo que deveria ficar restrito ao corpo militar, bem como o ínfimo dividendo eleitoral que ele proporciona no jogo político, ajudam a explicar o baixo interesse que ele desperta no meio social e político do país. Rizzo de Oliveira (2007) critica ainda a omissão dos partidos políticos em matéria de Defesa. Carecem os partidos políticos, segundo ele, de atenção primária e de densidade conceitual sobre Defesa Nacional, assunto que, em regra, não consta dos programas partidários.

É válido nesse contexto o alerta de Celso Amorim (2013, p. 24): “A relação entre o setor defesa e a sociedade civil em um ambiente democrático tem por pressupostos o diálogo e a transparência”. Registre-se que a arena política de deliberação da sociedade civil, por excelência, é o Congresso Nacional, onde esse diálogo sobre defesa poderia ser melhor conduzido.

Oliveira (2005), por outro lado, denomina de paradoxo da defesa nacional o contraponto entre a relevância da defesa nacional para o Brasil e a ausência de seu reconhecimento na arena política. Nessa direção, os dirigentes políticos e a opinião pública não dão o devido valor à defesa nacional, fato que se reflete nos processos legislativos do país.

O término da ditadura militar no Brasil e a queda do muro de Berlim, com todas as consequências que esses acontecimentos ensejaram, contribuíram para alterar a percepção do país em relação ao que poderia representar ameaças à sua defesa e à sua segurança (D'ARAÚJO, 2010). A política de defesa do país precisava se adequar ao novo contexto político e social brasileiro e à ordem global do pós-Guerra Fria. Militares passaram a requerer investimentos e a criticar o sucateamento das Forças Armadas

(DOMINGOS NETO, 2013). Esses fatos, dentre outros, demonstraram a necessidade de instituição dos Documentos de Defesa.

A primeira versão da Política de Defesa Nacional (PND) foi editada em 1996. Ela traça um quadro analítico do cenário internacional do período ao enunciar que, com o final da confrontação leste-oeste, observou-se no processo de acomodação de forças o advento de um cenário multipolar indefinido e instável, produzido pela ausência de correspondência entre os centros de poder político, militar e econômico (BRASIL, 1996).

No âmbito regional, essa política informa acerca da persistência de zonas instáveis capazes de violar interesses nacionais, reportando-se ao crime organizado internacional e a ação grupos armados que agem em países vizinhos, em zonas limítrofes da Amazônia brasileira.

A visão estratégica que lhe deu forma pautava-se por modalidades flexíveis e criativas, segundo Sardenberg (1998), o qual destaca ainda as premissas que inspiraram essa política:

Entre suas premissas, figura a de que a defesa deve ser sustentável, em termos de meios financeiros disponíveis e de apoio da sociedade, tendo presentes ainda os quadros mundial e o regional. De acordo com a PND, a postura militar se caracteriza como defensiva, mantida uma capacidade de efeitos dissuasórios. Está assentada em fronteiras definidas e internacionalmente reconhecidas. Outra premissa é a de que a diplomacia e capacidade militar são expressões essenciais da soberania nacional e devem atuar de forma integrada (SARDENBERG, 1998, p. 184).

A Política de Defesa Nacional de 1996 é considerada uma declaração política, de tom diplomático e militar, na qual o Estado brasileiro publiciza sua natureza estratégica e a organização da sua defesa, interna e externamente (CERON; LIMA, 2013). Ela também representa o primeiro documento relativo a questões de defesa sob o mandato de uma presidente civil depois do regime militar, delimitando o começo da transição da gestão dessas questões para um ministro também da esfera civil (PROENÇA JUNIOR; DUARTE, 2002).

À época de sua formulação, diplomatas e oficiais das Forças atuaram juntos na elaboração da PDN de 1996 e no estabelecimento de competências institucionais do Ministério da Defesa. De modo que a adoção dessa política e a instituição do Ministério da Defesa, um pouco mais à frente, favoreceram uma ação mais efetiva do Estado brasileiro na área de segurança de sua política externa, capacitando-o a agregar atribuições internacionais no âmbito da paz e da segurança, ao se considerar o contexto global (PINTO, 2015).

Já no tocante à política externa, Lessa, Saraiva e Mapa (2011) informa que seu processo de formulação ficou mais concentrado no Ministério das Relações Exteriores, tornando-o menos vulnerável às influências diretas da política doméstica e marcado pela continuidade e por princípios normativos até 1990.

Panorama que começa a mudar a partir dessa década, de acordo com a autora, por força da abertura econômica, que acabou por contribuir para a sua politização, bem como pelos novos ventos trazidos pelo processo de consolidação da democracia brasileira, que incentivou a sociedade a debater assuntos do contexto internacional. E assim a agenda da política exterior passou a ganhar espaço nos quadrantes das políticas públicas.

Alsina Júnior (2003), por outro lado, acredita que a Política de Defesa de 1996 e o Ministério da Defesa não conseguiram intensificar a articulação entre a política externa e a política de defesa. Segundo ele,

ao longo de quase todo o século XX, a diplomacia brasileira prescindiu do braço armado como elemento de respaldo da ação externa, seria surpreendente que uma constante tão arraigada fosse modificada pela simples publicação de um documento declaratório sobre defesa e pela implantação de uma nova estrutura administrativa responsável pelo tratamento unificado da temática militar (ALSINA JÚNIOR, 2003, p. 80-81).

O autor entende que a Política Nacional de Defesa de 1996 representou um importante instrumento, mas não essencial, para o processo de implantação do Ministério da Defesa, que somente se materializou “a partir do momento em que o processo de formulação foi

ampliado para a esfera civil, saindo do controle militar” (ALSINA JÚNIOR, 2003, p. 80), destacando ainda a liderança exercida pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, na época chefiada por um diplomata, no processo de sua elaboração, o que poderia explicar a significativa participação do Ministério das Relações Exteriores.

No mesmo passo, ele relata nuances da rejeição das Forças Armadas em relação à criação do Ministério da Defesa, o que ficou patente na proposta formulada pelo Conselho de Vice-chefes de Estado-Maior, que reunia as três Forças e era coordenado pelo Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). A tarefa atribuída ao conselho em questão foi a de elaborar uma posição comum sobre a criação do novo ministério, mas a principal conclusão apontava para a inconveniência de instituí-lo. Controvérsia somente contornada mais adiante.

Há quem defenda que o ato de criação do Ministério da Defesa “foi uma medida tão importante em termos de impacto sobre as Forças Armadas quanto a criação das comissões de Anistia e de Desaparecidos” (D’ARAUJO, 2010). E na esteira das mudanças ensejadas pela sua criação a Casa Militar deixou de ter status ministerial e foi instituído o Gabinete de Segurança Institucional.

São creditadas ao governo de Fernando Henrique Cardoso três importantes iniciativas que buscaram instituir instrumentos de coordenação entre militares e diplomatas, quais sejam, a Política de Defesa Nacional de 1996, o Ministério da Defesa e a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

A Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional foi criada pelo Decreto nº 1.895, de seis de maio de 1996 (BRASIL, 1996). É presidida pelo Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e integrada, dentre outros, pelos Ministros da Justiça, Defesa e Relações Exteriores. Ela tem por finalidade a formulação de políticas públicas e diretrizes em matérias relacionadas com áreas das relações exteriores e defesa nacional, bem como aprovar, promover a articulação e acompanhar a implementação dos programas e ações estabelecidos, de acordo com

uma perspectiva que ultrapasse a competência de um único Ministério, incluindo aquelas relativas à cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa; integração fronteiriça; populações indígenas; direitos humanos; operações de paz; narcotráfico e a outros delitos de configuração internacional.

Registre-se que a preocupação com a defesa da Amazônia era significativa naquele período, chamando, inclusive, a atenção do Congresso Nacional, diferentemente de outras questões relativas à defesa nacional (MARQUES, 2006), como a própria Política de Defesa Nacional, que pouco interesse despertava no Parlamento, o que ainda se mantém até os dias atuais.

A PDN de 1996 estabeleceu como uma de suas diretrizes para a proteção da Amazônia brasileira, “com o apoio de toda a sociedade e com a valorização da presença militar” (BRASIL, 1996, p. 10). Importantes projetos para a Amazônia, como o Programa Calha Norte (PCN) e o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), integrante do Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), acabaram por tornar-se objeto das diretrizes da Política de Defesa a partir de 1996 (NASCIMENTO, 2010), embora eles sejam anteriores a essa política.

Nessa porção do vasto e multifacetado território amazônico o Programa Calha Norte (PCN), apesar de suas limitações, é apontado como um elemento conformador da presença do Estado brasileiro nessa área estratégica (BECKER, 2009). E foi criado em 1985 pelo Governo Federal, por conta das preocupações dos militares sobre a questão amazônica. À época de sua criação, havia muita apreensão por conta da cobiça internacional sobre as reservas naturais estratégicas da Brasil, em especial da Amazônia. Segundo Scherma (2015), sua implementação, com a conseqüente criação de bases das Forças Armadas na extensão das calhas dos rios Solimões e Amazonas, teve como objetivo principal incrementar a presença do Estado e do governo nessa faixa de fronteiras fragilizadas.

Explicam Neves, Silva e Monteiro (BRASIL, 2016, p. 60) que o Calha Norte contempla duas linhas possíveis de cooperação e interação com a política de segurança pública:

Na vertente militar, a atuação do Programa Calha Norte propicia a manutenção e a expansão da infraestrutura militar na região da fronteira amazônica. A presença militar amplia a sensação de segurança para a atuação de outros órgãos estatais e muitas vezes acaba por servir de suporte a outros agentes do Estado. Na vertente civil, existe uma relação direta com a melhoria da segurança pública quando a emenda parlamentar direciona o recurso para a área específica.

Ainda na vertente civil do programa, são celebrados convênios com estados e municípios para a execução de projetos de infraestrutura básica e para a compra de equipamentos, na perspectiva de criação de se polos de desenvolvimento local. E os recursos são alocados mediante o compromisso de construção de hospitais, bibliotecas, de creches e outros equipamentos urbanos pelos entes conveniados (ALVAREZ; SALLA, 2013). O Calha Norte transcende, portanto, o âmbito estrito da vigilância da região amazônica. O programa abrange 379 municípios de 8 estados da Federação brasileira, quais sejam Amapá, Pará e Roraima, Amazonas, Acre, Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (BRASIL, 2006).

A permeabilidade das fronteiras do arco norte, em relação aos países limítrofes, acaba por propiciar a intensificação e o transbordamento dos ilícitos transnacionais para os estados brasileiros da Amazônia Setentrional, conforme será evidenciado nos capítulos que seguem.

Esse arco fronteiro é um dos três grandes arcos (norte, central e sul) a partir dos quais a fronteira brasileira costuma ser analisada. E essa conformação é bem explicitada no Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). O arco norte abrange a faixa de fronteira dos estados do Amapá, Pará e Roraima, Amazonas e Acre.

E por conta das características geográficas peculiares da área fronteira onde ele se localiza, a execução do Programa Calha Norte encontra obstáculos, como os vazios demográficos e a frágil presença estatal em matéria de prestação de serviços de transportes, comunicação, saúde e educação. Inobstante essas dificuldades, o programa apresenta conquistas importantes em termos de desenvolvimento da região, notadamente em relação às ações de infraestrutura, contribuindo para a melhoria da

qualidade de vida da população local, historicamente deixadas às margens do processo de desenvolvimento (BRASIL, 2010).

Segundo Alvarez e Salla (2013), o programa visa consolidar a presença do poder público na região amazônica, a fim de contribuir para a defesa nacional, promover assistência à população local, bem como fixá-la nas fronteiras, em especial nos estados do Amapá, Pará, Roraima, Amazonas, Acre e Rondônia.

Nesse ponto, cabe indagar acerca da razão pela qual a Amazônia passou a constituir uma das prioridades da Política de Defesa nacional, justificando a gênese desses importantes projetos para região. Essa priorização se dá, segundo Durbens Nascimento, em razão da:

existência de floresta densa e sua relação com a crise ambiental, sobretudo como fonte de fixação de carbono, além do potencial madeireiro, do controle do efeito estufa e do equilíbrio climático. Há ainda o fato de ser uma vasta região, pela dimensão que ocupa no território nacional, e a tensão na fronteira política com a Colômbia. Tudo isso dá a ela a singular condição de objeto de interesses vitais de grupos econômico-financeiros, de nações e de agentes que comandam as redes de ilegalidade: traficantes e contrabandistas (NASCIMENTO, 2006, p. 111).

Na mesma linha da Política de Defesa de 1996, a Política de Defesa Nacional de 2005, também, considerou a Amazônia como prioridade de defesa (SUPERTI, 2013). Por meio do Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005 (BRASIL, 2005), aprovou-se essa política, que trouxe o conceito de Defesa Nacional como o “conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2005, p. 5).

Outra inovação que ela trouxe, em relação à Política Nacional de Defesa de 1996, diz respeito ao conceito de segurança: “A segurança, em linhas gerais, é a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos não se sentem expostos a riscos ou ameaças” (Ibid.). A fim de suprir a lacuna relativa à falta de fixação de enunciados que proporcionassem sentido

pragmático à Política de Defesa Nacional, foi editada em 2008 pelo governo a Estratégia Nacional de Defesa (AMORIM, A. P., 2013). Ela foi elaborada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e pelo Ministério da Defesa.

A Estratégia Nacional de Defesa consiste no elo entre o conceito e a política de independência nacional, por um lado, e as Forças Armadas para preservar essa independência, por outro. Ela contempla questões políticas e institucionais fundamentais para a defesa do País, como os objetivos da sua “grande estratégia” e os meios necessários para a Nação participar da defesa. Contempla, ainda, problemas propriamente militares, oriundos da influência dessa “grande estratégia” na orientação e nas práticas operacionais das Forças Armadas (BRASIL, 2008).

Uma das diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa de 2008 consiste na dissuasão de eventual concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir o uso do espaço aéreo nacional por parte dessas forças. Para tanto há necessidade de adensar a presença de unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea nas fronteiras.

Ela informa que desenvolvimento sustentável da região amazônica passará a abordado como um instrumento da defesa nacional, na medida em que somente ele pode materializar as condições necessárias para assegurar a soberania nacional sobre essa região.

Nesse sentido, a Estratégia Nacional de Defesa de 2008 consigna que, dentre os planos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia, o de regularização fundiária terá um papel primordial. De modo que, para se defender a Amazônia, será necessário “tirá-la da condição de insegurança jurídica e de conflito generalizado em que, por conta da falta de solução ao problema da terra, ela se encontra” (BRASIL, 2008).

Outra importante linha de ação e de cooperação interagências nela prevista foi a de que estudos conjuntos fossem realizados pelos Ministérios da Defesa e o da Integração Nacional, a fim de compatibilizar os Programas Calha Norte e de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira com iniciativas de infraestrutura econômica e social, com o objetivo de atender

eventuais necessidades de vivificação e desenvolvimento da fronteira. As propostas de articulação interagências no enfrentamento aos ilícitos transfronteiriços serão examinadas no capítulo 4.

Na faixa de fronteira, a segurança é realizada através de ações próprias das Forças Armadas e dos órgãos de segurança, conforme previsão constitucional. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com suporte na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, destinando-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, à garantia da lei e da ordem, com vistas à preservação do exercício da soberania do Estado e à indissolubilidade da unidade federativa.

Nessa direção, o Livro Branco de Defesa Nacional de 2012 ressalta que: “a obediência das Forças Armadas ao poder político constitucional é pressuposto do regime republicano e garantia da integridade da Nação, estando sob a autoridade do Presidente da República, por intermédio do Ministério da Defesa” (BRASIL, 2012, p. 54).

O Livro Branco cumpre uma dupla finalidade, de acordo com Celso Amorim (2014), quais sejam: a) informar, de modo transparente à sociedade, os objetivos definidos para sua defesa, apontando as necessidades que deverão ser supridas para efetivação desses objetivos, b) definir as estratégias de manutenção dos interesses nacionais, a fim de preservar os níveis de confiança das nações parceiras do país.

Esse documento de defesa afirma a incondicional soberania do país sobre a Amazônia brasileira. Ressalta ainda a forte vinculação do Brasil com o mar, também sob os aspectos econômicos e políticos, levando o país a exercer natural influência sobre o Atlântico Sul. Isto se explica porque

A região do Atlântico Sul sobre a qual o Brasil tem direitos territoriais e outras prerrogativas de exploração e controle corresponde às águas jurisdicionais. Recebeu recentemente a denominação Amazônia Azul, cuja área é equivalente à da Amazônia Verde brasileira. Sob essa região estão abrigadas as reservas de petróleo em águas profundas e ultraprofundas, tão importantes para o desenvolvimento do País.

Daí a necessidade de intensificar medidas de acompanhamento, monitoramento e controle do tráfego marítimo, assim como dos incidentes na área de vigilância marítima sob a responsabilidade do Brasil (BRASIL, 2012, p. 17).

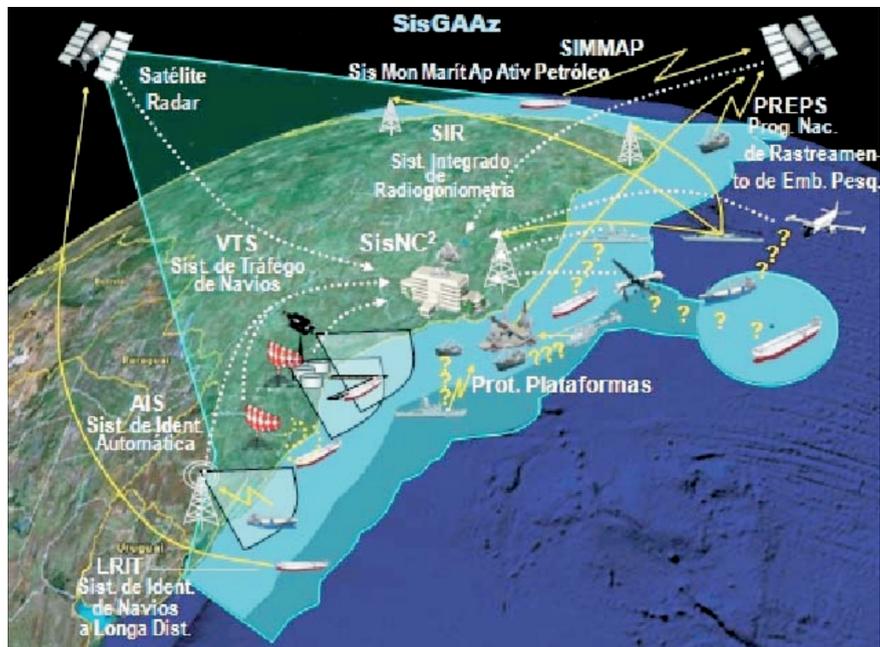
No que diz respeito à chamada Amazônia Azul, um dos elementos de risco apontados por Francisco da Silva (2012) consiste na possível ação do crime organizado, relacionado ao narcotráfico, contra as instalações *offshore*, ou seja, afastadas da costa, na forma de retaliações por eventuais iniciativas de enfrentamento ao crime organizado por parte dos governos estaduais ou federal, o que impõe medidas antecipatórias ao risco, próprias das instituições de Defesa. Nas palavras do autor:

Pela experiência acumulada e grau de sofisticação do narcotráfico no continente – uso de helicópteros, minisubmarinos, derrubada de aeronaves, ataques aos postos de autoridades, incêndios criminosos e uso de armas de grosso calibre e de porte exclusivo das Forças Armadas –, não se pode descartar uma represália espetacular contra instalações vitais do país. Devemos ainda destacar que a presença do narcotráfico é hoje constatada em vários pontos das instalações portuárias e de exploração econômica oceânica (SILVA, F. T., 2012, p. 71).

O Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), cujo raio de atuação é apresentado na Figura 1, foi planejado para atuar no monitoramento, controle e proteção do litoral brasileiro e como instrumento para o gerenciamento de atividades ligadas ao ambiente marítimo, seu conhecimento e posicionamento, em caso de necessidade, dos “meios operativos” aptos a fazer frente às emergências.

Registre-se que, a partir de 2010, a integração entre a Política de Defesa e os planos de segurança públicas nas fronteiras foi fortalecida com a edição da Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010), a qual atribuiu às Forças Armadas competências subsidiárias, mantidas as competências exclusivas das polícias judiciárias, para atuar, por intermédio de ações preventivas e de enfrentamento na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo.

Figura 1 - Alcance do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul



Fonte: Ministério da Defesa (2012)

Essa lei estabeleceu, ainda, que o Executivo encaminhará à apreciação do Congresso Nacional, de quatro em quatro anos, a partir do ano de 2012 e com as devidas atualizações, a Política de Defesa Nacional, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional.

Já em conformidade com esse novo marco normativo, a Política de Defesa foi atualizada em 2012, e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 373/2013, juntamente com a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa, passando a denominar-se, a partir de então, de Política Nacional de Defesa.

Em 2013, ano da aprovação desses documentos, a forma de apresentação deles pelo Executivo foi questionada pelo Poder Legislativo, no relatório de aprovação da matéria, posto que o Governo teria

desconsiderado as contribuições que poderiam ser feitas pelo Congresso Nacional no momento da elaboração dos mesmos através do seu quadro técnico (BRASIL, 2013).

Essa crítica do Congresso Nacional ao modo de formulação da Política Nacional de Defesa de 2012 foi reforçada pelo precedente que houve em relação à Política Nacional de Inteligência, que, de acordo com previsão legal, deveria ter sido submetida à apreciação do Poder Legislativo antes de ser publicada pela Presidência da República (Ibid.). Esses são exemplos de um padrão de produção de políticas públicas que se consolida no Brasil, tendo em vista a

Constante ampliação da capacidade do Executivo de produzir políticas públicas de modo unilateral, utilizando-se do seu poder regulamentar, sem a participação da instância representativa da coletividade que é o Congresso Nacional (ALMEIDA JUNIOR, 2014, p. 73).

O novo texto da proposta de Política Nacional de Defesa, cujo ritual de tramitação no Congresso Nacional ainda não teve um desfecho final, também não precedida por um amplo debate nacional, propõe-se a promover uma articulação com as demais políticas nacionais, com a finalidade de integrar os esforços do Estado brasileiro para consolidar seu poder nacional, entendido como a capacidade da Nação para alcançar e manter seus objetivos, em consonância com a vontade nacional.

Uma dessas políticas é a exterior. Nessa direção, inclusive, o texto da nova proposta prevê que as Forças Armadas deverão possuir condições de atuar, singular ou conjuntamente em operações internacionais, “quer de caráter expedicionário, de operações de paz ou de ajuda humanitária”, de modo a contemplar os compromissos assumidos pelo Brasil ou salvaguardar seus interesses no exterior, contribuindo assim com os objetivos de sua política externa (BRASIL, 2016, p. 25).

Por outro lado, é preciso registrar que a questão fronteiriça é ainda pouco explorada dentro da política externa brasileira. Santos e Barros (2016), embora reconheçam algumas iniciativas de aproximação dessa política em relação aos problemas fronteiriços que surgem pela própria condição geográfica do país,

acreditam que o Brasil apresenta uma visão pouco abrangente sobre o tema, pautada na escola realista, o que supõem estar atrelada ao viés histórico de proteção e segurança nacional da época de colonização.

De fato, as regiões de fronteira, mesmo tendo despontado nos últimos anos “como importante vetor das políticas de segurança e também no campo da defesa” (VAZ, 2013, p. 258), não encontraram muito abrigo na agenda nacional para a América do Sul.

Espera-se com a adoção da nova Política Nacional de Defesa um novo olhar para as questões fronteiriças e um incremento das ações de segurança para os espaços de fronteira, bem como uma maior articulação com a política exterior brasileira. Há zonas de interseção entre essas políticas que são pouco exploradas, configurando um campo de pesquisa que apresenta muitas possibilidades de investigação.

3.2 Narcotráfico e território

Nessa análise geral até aqui empreendida acerca dos documentos de defesa, a ser aprofundada no capítulo seguinte quando do exame em conjunto desses documentos com planos e programas de segurança nas fronteiras, percebe-se, de fato, uma preocupação com a questão fronteiriça amazônica e com os ilícitos nela observados.

Observou-se, mais acima, que Bigo (2006) aponta a existência de convergências de defesa e segurança interna em redes interconectadas, que direciona o foco de análise para a força do espaço das redes sobre o espaço dos lugares, ajudando a compreender a superação dos limites tradicionais entre segurança externa e segurança interna e da própria noção de territorialidade como um espaço para o exercício absoluto da soberania.

Em conformidade com essa perspectiva, Machado (2011, p.113-114) esclarece que a Estratégia Nacional de Defesa brasileira de 2008 é aderente, embora parcialmente, ao novo quadro de transnacionalidade que desponta, lembrando que “o poder de atuar em paralelo às forças policiais foi um ponto de discórdia entre a política antidrogas norte-americana e as

Forças Armadas”. Mas ela reconhece que esse documento de defesa acabou criando um novo referencial, de acordo com o qual “o uso da noção de ameaça permitiu a ênfase estratégica em ambas, a segurança interna e a segurança externa como duas faces da mesma moeda”.

A Estratégia Nacional de Defesa de 2008, atualizada em 2012, utiliza o termo crime transnacional fronteiriço ao reportar-se ao Sistema Integrado de Comando e Controle de Defesa, ao tempo em que institui que esse sistema deve ser capaz de disponibilizar, em razão de seus sensores de monitoramento e controle do espaço terrestre, aéreo e marítimo brasileiro, dados que sejam do interesse do Sistema Nacional de Segurança Pública. E que este, de modo recíproco, deve disponibilizar ao sistema de defesa nacional dados de interesse de controle das fronteiras, também exercido pelas Forças Armadas (BRASIL, 2012).

Esses crimes têm forte relação com o território onde possam encontrar maior fluidez e aderência. Válida aqui a noção de território de Raffestin (1993), que o considera um espaço político por excelência e propício ao estabelecimento de delimitações, nem sempre estabelecidas por critérios oficiais ou institucionais:

Falar de território é fazer uma referência implícita à noção de limite que, mesmo não sendo traçado, como em geral ocorre, exprime a relação que um grupo mantém com uma porção do espaço. A ação desse grupo gera, de imediato, a delimitação. Caso isso não se desse, a ação se dissolveria pura e simplesmente. Sendo a ação sempre comandada por um objetivo, este é também uma delimitação em relação a outros objetivos possíveis (RAFFESTIN, 1993, p. 153).

Referências representativas e de conotação mais política sobre o conceito de território, no âmbito da Geografia, foram trazidas por Raffestin e por Gottman (1975). Este último caracterizou sua evolução conceitual, partindo de uma perspectiva geopolítica de território, a qual paulatinamente evoluiu para visão econômico-social e jurisdicional. Segundo ele “Território é uma porção do espaço geográfico que coincide com a extensão espacial da jurisdição de um governo. Ele é o recipiente físico e o suporte do corpo político organizado sob uma estrutura de governo” (GOTTMAN, 2012, p. 523).

Essa visão mais estrutural ou jurisdicional de território é também importante de ser mencionada em função de que os planos e programas de fronteiras seguem sua lógica de espaços institucionais bem delimitados para receber as ações de defesa e segurança, em conformidade com a geografia do Estado, uma geografia política unidimensional, que não compreende o fato político mais que uma manifestação desse ente (RAFFESTIN, 1993).

Ocorre que é preciso considerar que a lógica do narcotráfico é outra, é multidimensional, não obedece a limites, refletindo as estratégias de organizações que atuam em rede. Nessa direção, observou-se mais acima que a proposta da Organização dos Estados Americanos (OEA) de redefinição do conceito de segurança, para contemplar as novas ameaças transnacionais, contemplou a adoção do princípio da multidimensionalidade, que reflete uma preocupação mais funcional do problema, apta a compreender os múltiplos aspectos que a criminalidade transnacional reflete.

A percepção de uma dessas ameaças, o narcotráfico, aproxima-se ainda da noção de territorialidade trazida por Raffestin (1993, p. 160). Noção que, segundo ele, reflete a multidimensionalidade do espaço onde vivem os membros de uma coletividade, mas vai mais além de uma simples relação com o território, na medida em que a territorialidade pode “ser definida como um conjunto de relações que se originam num sistema tridimensional sociedade-espaço-tempo.”

Aiala Couto (2018) parte dessa compreensão ao investigar as redes de poder do Narcotráfico e suas relações multiescalares, redes que buscam áreas estratégicas e modos mais eficazes para sua atuação:

É uma atividade que impõe lógicas de organização, pois desconsiderar os seus efeitos sobre a produção do espaço ou sobre a constituição de territórios seria negligenciar toda a geografia imposta pelo próprio tráfico de droga. Por isso, torna-se salutar buscar explicações sobre os diversos tipos de territorialidades que ele impõe, principalmente nas grandes cidades brasileiras. Territórios em redes ou em zonas, contínuos ou descontínuos que impõem todo e qualquer tipo de ordem considerada “estranha” aos mecanismos de segurança do Estado (COUTO, 2018, p. 60).

Ele destaca que o narcotráfico na Amazônia desponta como uma das mais preocupantes ameaças à segurança nacional. E sua organização em redes permite criar mecanismos de poder capazes de conectar o local e o global. Redes cuja dinamicidade enseja contínuas e renovadas formas de organização aptas a atender e ampliar essa atividade criminosa que é estruturada a partir dos territórios.

Essa atividade criminosa não encontra limites, conforme afirmado mais acima. Ela é global e sua atuação se dá em múltiplas escalas, desconhece barreiras limitantes; diferentemente do Estado que tem o ônus de enfrentá-la, mas que se submete a limites. Um deles diz respeito ao território dos países vizinhos com os quais faz fronteira, tendo em vista não poder violar soberania alheia, o que o impede, portanto, de impor as diretrizes, objetivos e programas de sua política de fronteiras a um dos países produtores de drogas da Pan-Amazônia.

Tal perspectiva remete-nos às noções de territórios-zonas, territórios-rede e aglomerados de exclusão, na formulação proposta por Haesbaert (2002), que argumenta que tais elementos não são excludentes, ao contrário, estão integrados em um mesmo espectro de relações socioespaciais, compondo uma territorialidade.

O autor vê essa tríade como constituinte de “toda composição do espaço temporal (HAESBAERT, 2013, p. 809).

De acordo com a primeira noção (territórios-zonas), prepondera a dimensão jurídico-política e a noção de soberania, onde o território é considerado um espaço delimitado e controlado, sob o qual o poder é exercido, notadamente o poder estatal; ao passo que na noção dos territórios-rede destaca-se a nuance espacial das interações econômicas. Nesse âmbito o território representa recurso de recursos.

Os aglomerados humanos de exclusão, a seu turno, são decorrência de um “intenso movimento de exclusão territorial” (HAESBAERT, 2003, p. 22). Fenômeno relacionado com a desigualdade social e que diz respeito àqueles excluídos do território, enquanto espaço de moradia e sobrevivência. Em relação ao mundo das drogas, os aglomerados de exclusão exercem funções subalternas na escala de poder do narcotráfico, que, depois que

se instala num espaço territorial, passa a selecionar “mão de obra barata e descartável” (COUTO, 2018, p. 193), para atuar na linha de frente (ou de tiro) desse escuso empreendimento.

Nos territórios-zona a imprensa chega mais rápido do que o Estado, que não se faz representar por meio de seus serviços, para fazer a cobertura jornalística das chacinas tão comumente realizadas em bairros periféricos das grandes e médias cidades da Amazônia setentrional brasileira ou nos seus presídios, sempre abarrotados de presos.

O fato é que pela forma como a Amazônia foi percebida em seu aspecto de segurança pelos documentos de defesa brasileiros, observou-se uma preocupação programática com a segurança e a defesa da Amazônia brasileira e sem perder de vista seu entorno estratégico, mas que, de fato, ainda precisa ser consubstanciada em programas e ações mais claros e definidos em relação ao enfrentamento dos ilícitos perpetrados em seu território, o que perpassa também pela celebração de acordos de cooperação com os países que compõem a Pan-Amazônia, a fim de convergir esforços e objetivos comuns voltados para esse mesmo fim.

Emblemática nesse sentido foi a realização da IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas, ocasião em que os chefes de delegações ao firmarem a Carta de Manaus, no ano de 2000, afirmaram que é de primordial importância seguir apoiando os esforços dos Estados e demais instituições que se dedicam à luta contra as drogas ilícitas e atividades criminosas transfronteiriças correlatas, enquanto desafios singulares à segurança e à estabilidade da região.

A representatividade desse evento na Amazônia e nos albores de um novo século foi simbólica e marcante, considerando os desafios que essa região apresenta para as áreas de defesa e segurança.

E a forma como o problema das drogas manifesta-se na Amazônia, com suas fronteiras porosas e locais de difícil acesso é um deles. Falar de fronteiras é falar de limites. E a faixa de fronteira representa um desses limites, na medida em que se associa aos limites territoriais do poder do Estado, escapando muitas vezes do poder de sua soberania. Faixa de fronteira não se confunde com zona de fronteira, que diz respeito a um espaço relacional,

de fluxos e interações transfronteiriças (BRASIL, 2005). Mas a noção de limite não se esgota nesses conceitos. De modo que é possível afirmar que a bacia hidrográfica da Amazônia vai além dos limites brasileiros ou que o narcotráfico, que encontra na Amazônia espaço territorial estratégico para sua atuação, possui uma dinâmica que não se limita ao território brasileiro, fato que dificulta seu enfrentamento pelo Estado brasileiro, pois a atuação deste último é zonal e ele não prioriza uma atuação conjunta com os países vizinhos da Pan-Amazônia nas áreas de defesa e segurança.

Na lógica zonal predomina o controle de áreas. No caso das fronteiras, que demandam constante vigilância e fiscalização, os planos de segurança e defesa brasileiros têm seguido essa lógica, conforme será evidenciado no capítulo 4 deste estudo. Observa-se que, diferentemente do Estado, cuja atuação é notadamente em conformidade com a lógica dos territórios-zona, o narcotráfico atua sob essa lógica e, sobretudo, sob a lógica dos territórios-rede, pois elas não se excluem. A lógica reticular é dinâmica, fluídica e funcional, daí a dificuldade de enfrentamento desse crime, que se assenta num modelo de organização empresarial do ponto de vista da sua organização.

O novo texto da proposta da Política Nacional de Defesa (PND), em fase de tramitação no Congresso Nacional, prevê que as fronteiras demandam constante vigilância, posto que por meio delas são realizadas atividades criminosas transnacionais. Preocupações também constantes da Política de Defesa Nacional de 2005 e da sua versão atualizada em 2012, que a partir desse ano passou a ser denominada de Política Nacional de Defesa.

No entanto, a proposta da nova Política Nacional de Defesa acaba por relativizar a importância da Amazônia, na medida em que propõe dar “maior atenção às áreas onde se concentram os poderes político e econômico e a maior parte da população brasileira, além da Amazônia e do Atlântico Sul” (BRASIL, 2016, p. 11).

A Amazônia não se encontra no eixo de concentração dos poderes políticos e econômicos do país, nem na porção do território onde está fixada a maior parcela da população nacional.

Por outro lado, o novo texto da proposta de Política Nacional de Defesa reconhece que a enorme extensão territorial e a baixa densidade

demográfica da região amazônica brasileira, somadas às dificuldades de acesso e suas valiosas riquezas, exigem a efetiva presença do Estado na região, para garantir seu desenvolvimento e integração.

Esse texto enuncia ademais que todos os setores da Administração Federal deverão articular-se para a consecução dos objetivos nelas consignados e que as iniciativas implementadas pela área de Defesa, em prol da realização dos objetivos nacionais de defesa devem observar e contemplar, naquilo que for cabível, as interações com as políticas setoriais dos outros órgãos da Administração Federal (BRASIL, 2016). Nelas inclusas, obviamente, a política de segurança.

A distribuição de competências do modelo federativo brasileiro ainda está presa a tradições, regras absolutas e comandos hierárquicos. Seus procedimentos típicos são verticalizados e pautados em funções de comando e controle da União em relação a estados e municípios. A tomada de decisões pauta-se numa estrutura hierarquizada. Esses aspectos não podem mais ser negligenciados, pois as estratégias de enfrentamento aos ilícitos transfronteiriços são influenciadas por essa forma de distribuição de competências e responsabilidades.

Por outro lado, a transferência de recursos pela União deve ser acompanhada da correspondente atribuição de responsabilidades aos estados e municípios que com ela realizem programas e ações conjuntas, pois a via é de mão dupla nessa matéria de natureza sensível representada pela distribuição de competências federativas.

Ainda no que diz respeito à questão federativa, que impacta nos problemas até aqui revelados, observa-se ser necessária a institucionalização de uma política nacional específica para as fronteiras brasileiras, com atribuições e competências bem definidas para cada um dos entes da Federação, pois a forma de atuação integrada entre as áreas de segurança e defesa é fundamental para fazer frente aos ilícitos perpetrados nas áreas de fronteiras. Mas como tem se dado essa integração em termos conceituais, estratégicos e operacionais no enfrentamento ao tráfico internacional de drogas na Amazônia e, em especial, na Amazônia setentrional brasileira? Os próximos capítulos buscarão responder essas questões.

4 DOCUMENTOS DE DEFESA E PLANOS E PROGRAMAS DE FRONTEIRAS

São diversos os aspectos que as fronteiras apresentam, gerando múltiplas abordagens e perspectivas de análise que não se excluem, dada a riqueza de nuances desse objeto de investigação. Essas perspectivas de análise se complementam. Em termos de produção do saber, o limite divisório que a palavra fronteira comporta remete também a um desafio de aproximar conhecimentos sobre o tema. É a própria teoria sobre as fronteiras constitui um dos vetores de sua construção (DORFMAN, 2013). Assim,

Por ser um produto historicamente construído, reestruturado e ressignificado, a condição fronteiriça é constantemente (re) inventada. Isto quer dizer que a cada momento histórico ela é refeita à medida que se constitui em um produto social e politicamente estabelecido. Assim, a condição fronteiriça é um espaço de diálogo e/ou de conflitos em processo; é lócus de políticas territoriais objetivando a manutenção da soberania em sentido amplo e a articulação econômica em um contexto geopolítico de fluidez comercial a partir das redes geográficas, que utilizam a atual condição fronteiriça como forma de conexão entre territórios mais vastos (PORTO; SILVA, 2009, p. 255-256).

Um dos conceitos fundamentais da geografia política é o do território, espaço sob controle estatal. É tão próxima a relação entre território e Estado, sob essa perspectiva de análise, que Becker (2012) a qualifica como atávica. Do ponto de vista geográfico, portanto, a região da faixa de fronteira é caracterizada como um espaço de até 150 km de largura, espalhada ao longo de 15.719 km da fronteira terrestre do Brasil, englobando 588 municípios de 11 estados da Federação e correspondendo a 27% do território nacional (BRASIL, 2009). Ela é considerada fundamental para a defesa do território nacional, em conformidade com a Constituição Federal brasileira (BRASIL, 1988).

A fronteira brasileira costuma ser caracterizada sob três grandes arcos: norte, central e sul, a partir das diretrizes previstas no Programa de Desenvolvimento das Faixas de Fronteiras (PDFF). O arco norte abrange a faixa de fronteira dos estados do Amapá, Pará e Roraima, Amazonas e Acre.

Acre e Roraima apresentam a totalidade de seus territórios incluídos na faixa de fronteira. O estado de Rondônia, embora localizado na região Norte, foi enquadrado na faixa de fronteira do arco central, juntamente com os estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, em razão de suas características fronteiriças. No arco sul a faixa de fronteira compreende os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

O Brasil faz fronteira com dez países sul-americanos. E a relevância que as fronteiras possuem para as questões de defesa e segurança está expressa nos documentos oficiais de defesa, quais sejam, Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco de Defesa Nacional, bem como nos planos e programas voltados para a proteção e o desenvolvimento das fronteiras brasileiras.

Tendo em vista o recorte temporal da pesquisa que originou este livro, ou seja: 2005 a 2017, foram considerados os documentos de defesa editados nesse período, os quais foram investigados conjuntamente com os planos e programas de fronteira, a fim de avaliar seus níveis de coordenação e articulação, em termos conceituais, aparatos institucionais comuns e iniciativas conjuntas.

Em relação à afirmação conceitual de segurança quanto ao espaço fronteiriço brasileiro, nota-se que a perspectiva que predominou, desde a consolidação territorial do país, foi a que percebia a fronteira como um espaço estratégico para a defesa nacional e a segurança externa, tendo em vista possíveis conflitos interestatais. Nesse caminhar, “o enfoque de segurança pública é muito mais recente e se combina com as abordagens sobre novas ameaças transnacionais, principalmente tráfico de drogas e imigração ilegal” (BRASIL, 2016, p. 145).

Credita-se à concepção geopolítica e à evolução histórica, e mesmo às prioridades da sociedade brasileira, a criação de condições propícias para

que o espaço geográfico nacional viesse a ocupar uma posição de destaque sobre o entorno estratégico (MIGON, 2011).

O fato é que, se a superação dos litígios de fronteiras com os países vizinhos, na passagem do século XIX para o século XX, havia contemplado as expectativas do Brasil em termos geopolíticos, uma nova gama de desafios estaria por vir no século seguinte a esse, como a necessidade de administrar a influência político-militar de potências externas à região e de proteger suas fronteiras da contínua movimentação de pessoas, bens e organizações criminosas (SORJ; FAUSTO, 2013).

Nesse sentido, o país inicia a primeira década do século XXI com relevantes desafios a serem suplantados no âmbito da segurança internacional e na consecução de objetivos previstos na Política de Defesa Nacional de 2005 e na Estratégia Nacional de Defesa de 2008. E esse novo olhar sobre segurança e defesa materializado nesses documentos, embora considerado tardio, na medida em que inúmeras outras nações já haviam estabelecido seus objetivos estratégicos na arena militar e buscavam fazer valer seus interesses apossando-se dos espaços ainda remanescentes das fronteiras internacionais, não é visto, por outro lado, como inoportuno e nem maculado pela ineficácia (SILVA FILHO; MORAES, 2012).

Somando-se a esses documentos de defesa, o primeiro Livro Branco de Defesa Nacional, adotado em 2012, esclareceu que a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa do país vieram consubstanciar os marcos legais que norteiam a organização e a modernização do aparato militar, assim como seu preparo e emprego em conformidade com a dimensão político-estratégica brasileira (BRASIL, 2012a). Ainda segundo esse livro, os demais documentos aqui acima citados estabelecem a atitude estratégica dissuasória do Brasil, que zela por uma política diplomática ativa e direcionada para o desenvolvimento e a paz, a fim de promover e manter relações de cooperação e amizade com os países vizinhos e sociedade internacional, pautada no respeito e na confiança mútuos. Sem desconsiderar que:

Essa opção política, no entanto, não pode negligenciar a complexidade das ameaças surgidas no período do pós-Guerra Fria e das incertezas de que se reveste o horizonte de médio e longo prazos. O País vem se preparando para essas realidades desde a reformulação da Política de Defesa Nacional, em 2005, e do lançamento da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008, ambas revistas em 2012 (BRASIL, 2012a, p. 33).

E na leitura do contexto internacional, percebeu-se que seu quadro de incertezas apresenta uma influência direta nos rumos da política externa do Brasil e sua política de defesa, haja vista que a globalização ensejou também o agravamento de ameaças de diferentes matizes, a exemplo do narcotráfico e do tráfico de armas. Registra, ademais, o Livro Branco de Defesa, que as controvérsias do Brasil foram equacionadas por negociações diplomáticas e arbitragens internacionais, o que consolidou suas fronteiras com seus 10 países limítrofes.

Quanto às possíveis influências ou ingerências de forças político-militares externas nas fronteiras do Brasil, uma das preocupações recentes decorreu do apoio do governo norte-americano à Colômbia para a repressão das FARC. Nesse contexto, informa Alcides Vaz:

Em termos práticos, o apoio norte-americano ao governo colombiano envolvendo a presença militar e ajuda financeira e o espectro de intervenção norte-americana na Amazônia brasileira estiveram sempre associados, mesmo que de forma velada, na percepção das Forças Armadas, particularmente do Exército brasileiro (VAZ, 2013, p. 251).

4.1 Política de Defesa Nacional de 2005

Essa preocupação refletiu-se na Política Nacional de Defesa (PND) de 2005, a qual previu que a existência de zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais poderia dar ensejo ao transbordamento de conflitos para outros países da América do Sul. Essa política, tal qual a de 2012, enunciou, ainda, que o planejamento da defesa engloba todas as regiões, com prioridade para a Amazônia e Atlântico Sul, em face da riqueza de seus

recursos e da vulnerabilidade de acesso através das fronteiras terrestre e marítima (BRASIL, 2005). Ela introduziu a definição de entorno estratégico e as prioridades em torno da Amazônia e do Atlântico Sul. Em relação ao entorno estratégico, essa política destaca os processos que contribuem para mitigar a possibilidade de conflitos nesse espaço, quais sejam:

o fortalecimento do processo de integração, a partir do Mercosul, da Comunidade Andina de Nações e da Comunidade Sul-Americana de Nações; o estreito relacionamento entre os países amazônicos, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; a intensificação da cooperação e do comércio com países africanos, facilitada pelos laços étnicos e culturais; e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul. (BRASIL, 2005, p. 5).

A Política de Defesa Nacional de 2005 traz uma visão ampliada de segurança, que passa a abranger, dentre outros, os campos político, militar, econômico, social e ambiental. Nesse sentido, considera que segurança pode ser enfocada a partir do indivíduo, da sociedade e do Estado, tornando cambiáveis as perspectivas de análise a partir do ponto focal escolhido.

Se a defesa constitui a ação efetiva para a obtenção ou para a manutenção do grau de segurança desejado; a segurança, em termos mais amplos, “é a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos não se sentem expostos a riscos ou ameaças” (BRASIL, 2005, p. 5). As medidas que objetivam prover segurança apresentam múltiplos aspectos, envolvem a defesa externa, a defesa civil e a segurança pública, bem como as políticas econômicas, de saúde, educacionais, ambientais, dentre outras.

A partir desses fundamentos, ela inova ainda em relação à política de defesa anterior, ao distinguir conceitualmente segurança e defesa, como segue:

I - Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais;

II - Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (BRASIL, 2005, p. 5).

A Política de Defesa Nacional (PDN) de 2005 contemplou a questão fronteiriça. Ao analisar o ambiente internacional daquele período, ela enuncia que, em razão da ocupação dos últimos espaços remanescentes do planeta, as fronteiras permanecerão como causa de litígios internacionais. E que o planejamento da defesa agrega todas as regiões, particularmente os espaços que concentram o maior poder político e econômico; priorizando de modo complementar a Amazônia e o Atlântico Sul “pela riqueza de recursos e vulnerabilidade de acesso pelas fronteiras terrestre e marítima” (BRASIL, 2005, p. 5).

Mais adiante, a preocupação com a fronteira amazônica é esclarecida e fundamentada nos interesses internacionais que desperta:

A Amazônia brasileira, com seu grande potencial de riquezas minerais e de biodiversidade, é foco da atenção internacional. A garantia da presença do Estado e a vivificação da faixa de fronteira são dificultadas pela baixa densidade demográfica e pelas longas distâncias, associadas à precariedade do sistema de transportes terrestre, o que condiciona o uso das hidrovias e do transporte aéreo como principais alternativas de acesso. Estas características facilitam a prática de ilícitos transnacionais e crimes conexos, além de possibilitar a presença de grupos com objetivos contrários aos interesses nacionais (Ibid.).

A prática dos delitos transnacionais que ela menciona, a proteção do meio-ambiente e a exploração sustentável dos recursos naturais da Amazônia são algumas das razões para a PDN de 2005 prever a necessidade de uma presença mais efetiva do Estado ao longo da fronteira amazônica, particularmente das Forças Armadas, inclusive como condição necessária para atingir os objetivos de promover a estabilização e de desenvolvimento integrado da região.

Um dos fatores singulares da fronteira internacional da Amazônia brasileira está relacionado à sua imensa dimensão territorial. Somada a essa característica, a frequente permeabilidade, legal e ilegal, do seu território impõem ao poder central a necessidade de conhecer a dinâmica das cidades fronteiriças da Amazônia (PORTO; SILVA, 2009).

Aumentar a presença militar nas áreas estratégicas da Amazônia brasileira é uma das diretrizes da Política de Defesa Nacional de 2005. De modo a contrapor-se às ameaças inerentes à região, ela enuncia a imprescindibilidade de se implementar ações estratégicas para fortalecer a presença militar na Amazônia e do Estado como um todo, primando pelo seu desenvolvimento socioeconômico e pelo aumento da cooperação com os países limítrofes, com vistas à defesa de suas riquezas naturais e do meio ambiente (BRASIL, 2005).

Segundo Medeiros Filho, é na Amazônia, mais do que em outro ponto do subcontinente, que as denominadas novas ameaças se relacionam com a noção de defesa nacional, ensejando “um complexo de insegurança” (MEDEIROS FILHO, 2014, p. 27). Além da geografia em si do lugar, que já impõe empecilhos a processo colaborativos, o autor reporta-se aos vazios demográficos da região e à escassa presença dos Estados, para justificar seu entendimento.

A Política de Defesa Nacional de 2005 não fazia alusão direta à questão das drogas, em que pese reportar-se às novas ameaças como um dos fatores que permeiam as relações internacionais e os arranjos de segurança dos estados, bem como, aos delitos transnacionais de natureza variada enquanto ameaças à paz e à segurança. Delitos esses que poderiam causar o transbordamento de conflitos para outros países da América do Sul (BRASIL, 2005).

Quadro 1 - Defesa Nacional e a fronteira amazônica na PDN de 2005

O Brasil	<p>O planejamento da defesa inclui todas as regiões e, em particular, as áreas vitais onde se encontra maior concentração de poder político e econômico. Complementarmente, prioriza a Amazônia e o Atlântico Sul pela riqueza de recursos e vulnerabilidade de acesso pelas fronteiras terrestre e marítima.</p> <p>A Amazônia brasileira, com seu grande potencial de riquezas minerais e de biodiversidade, é foco da atenção internacional. A garantia da presença do Estado e a vivificação da faixa de fronteira são dificultadas pela baixa densidade demográfica e pelas longas distâncias, associadas à precariedade do sistema de transportes terrestre, o que condiciona o uso das hidrovias e do transporte aéreo como principais alternativas de acesso. Estas características facilitam a prática de ilícitos transnacionais e crimes conexos, além de possibilitar a presença de grupos com objetivos contrários aos interesses nacionais. A vivificação, política indigenista adequada, a exploração sustentável dos recursos naturais e a proteção ao meio-ambiente são aspectos essenciais para o desenvolvimento e a integração da região. O adensamento da presença do Estado, e em particular das Forças Armadas, ao longo das nossas fronteiras, é condição necessária para conquista dos objetivos de estabilização e desenvolvimento integrado da Amazônia.</p>
Orientação estratégica	<p>A vertente preventiva da Defesa Nacional reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos e em postura estratégica baseada na existência de capacidade militar com credibilidade, apta a gerar efeito dissuasório. Baseia-se, para tanto, nos seguintes pressupostos básicos:</p> <p>I - fronteiras e limites perfeitamente definidos e reconhecidos internacionalmente;</p> <p>II - estreito relacionamento com os países vizinhos e com a comunidade internacional baseado na confiança e no respeito mútuos</p> <p>[...]</p> <p>V - valorização dos foros multilaterais;</p> <p>VI - existência de forças armadas modernas, balanceadas e aprestadas; e</p>
Diretrizes	<p>V- aprimorar a vigilância, o controle e a defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais e do espaço aéreo do Brasil;</p> <p>VI- aumentar a presença militar nas áreas estratégicas do Atlântico Sul e da Amazônia brasileira;</p> <p>XV- implementar ações para desenvolver e integrar a região amazônica, com apoio da sociedade, visando, em especial, ao desenvolvimento e à vivificação da faixa de fronteira.</p>

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública (2016)

Registre-se que, poucos meses antes da Política de Defesa Nacional de 2005 ser instituída, entrou em vigor a Lei Complementar nº 117/2004¹⁴, que conferiu novas responsabilidades às Forças Armadas em matéria de enfrentamento aos ilícitos de repercussão nacional ou internacional, dentre os quais o tráfico internacional de drogas (BRASIL, 2004).

Esse marco legal atribuiu à Marinha a possibilidade de poder cooperar com os órgãos federais, sempre que necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, referentemente ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, seja sob a forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações ou de instrução.

Foi conferida, também, competência à Aeronáutica de cooperar com os órgãos federais no enfrentamento de crimes de repercussão nacional ou internacional, relativamente à utilização do espaço aéreo e de áreas aeroportuárias. E no tocante ao tráfico de drogas por via aérea, em especial, o mesmo marco legal atribuiu a essa Força a competência subsidiária para atuar, contínua e permanentemente, por meio de ações de controle do espaço aéreo brasileiro, em operações articuladas com órgãos de fiscalização competentes, que agirão depois da aterragem das aeronaves eventualmente envolvidas com esse crime.

Essa última competência da Aeronáutica foi revogada em 2010, por meio da Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, a qual conferiu a essa Força a competência de atuar, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, de maneira contínua e permanente, em atividades de controle do espaço aéreo brasileiro, contra todos os tipos ilícitos tráfego aéreo, com ênfase nos envolvidos no tráfico de drogas, agindo em operação articulada com órgãos de fiscalização competentes, aos quais caberá a tarefa de atuar após a aterragem das aeronaves envolvidas em tráfego aéreo ilícito. E na ausência dos órgãos em questão, essa Força pode, inclusive, revistar pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves, assim como efetuar prisões em flagrante delito (BRASIL, 2010).

¹⁴ Ela alterou a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, a fim de dar-lhe novas atribuições subsidiárias (BRASIL, 1999).

Além da competência para poder cooperar com outros órgãos federais na repressão aos delitos com reverberação nacional ou internacional e de contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao Poder Militar Terrestre, conferiu-se ao Exército, por meio da Lei Complementar nº 117/2004, o poder de atuar subsidiariamente, através de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, contra delitos transfronteiriços e ambientais, de modo isolado ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, para a execução de atividades de patrulhamento, revistas de pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves, bem como de efetuar prisões em flagrante delito (BRASIL, 2004).

Com suporte nesse novo marco normativo, o Exército brasileiro aprovou a “Diretriz Estratégica para Atuação na Faixa de Fronteira contra Delitos Transfronteiriços e Ambientais”, dentre os quais o tráfico de drogas, com a finalidade de regular o emprego da força terrestre na faixa de fronteira. Assim, foram definidos como objetivos dessa diretriz o de orientar a atuação dessa Força na faixa de fronteira; estabelecer as condições para a ampliação das suas ações nessa faixa; estabelecer as responsabilidades de planejamento, coordenação e execução das ações (BRASIL, 2005).

Dentre as ações previstas nessa diretriz estão as de caráter geral, quais sejam: 1) buscar maior integração com os núcleos populacionais das fronteiras; 2) aumentar a presença militar na faixa de fronteiras, ampliando o poder de dissuasão e coibindo a prática de delitos transfronteiriços; 3) ampliar o intercâmbio das ações de inteligência com entidades e órgãos públicos; 4) impulsionar e aperfeiçoar a preparação da tropa para a consecução de suas missões legais, em especial para o cumprimento dos procedimentos de realizar revista de pessoas e de promover prisões em flagrante delito.

Além das mencionadas ações de caráter geral, foram previstas ações de caráter preventivo e repressivo nesse documento do Exército, a exemplo das referentes à cooperação com órgãos federais, sob a forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução; a instalação e operação de postos de bloqueio e fiscalização de estradas e fluviais; a

realização de patrulhamento e revista de pessoas, embarcações, veículos, aeronaves e instalações, com a possibilidade de prender pessoas em flagrante delito, bem como a colaboração no suporte à interdição de pistas de pouso e atracadouros clandestinos, que estejam sendo usados na prática de atos ilícitas (BRASIL, 2005).

Ferreira Neto e Ribeiro (2014) citam como exemplos de ações preventivas e repressivas realizadas pelo Exército na Faixa de Fronteira as Operações Ágata e o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON). Em relação a este último informam:

Com o SISFRON, o Governo Federal resolveu dotar o Exército com um projeto estratégico de vigilância de fronteiras, composto pela integração de um conjunto de recursos tecnológicos - como sensores, satélites e sistemas de comunicação à intensificação da presença humana em algumas porções da fronteira (FERREIRA NETO; RIBEIRO, 2014, p. 1018).

A vulnerabilidade das áreas fronteiriças é geralmente apontada por especialistas civis e militares como um desafio a ser superado. Para o general Eduardo Dias Costa Villas Bôas, ex-comandante militar da Amazônia, a fraca presença do Estado nessas áreas, o atraso socioeconômico dos municípios fronteiriços e a baixa densidade populacional contribuem para o problema. Metade do território não está integrado à dinâmica do desenvolvimento nacional, segundo ele, que cita ainda a questão da permeabilidade desse espaço: “Cerca de mil rios penetram o território brasileiro, cada um deles é uma via de comunicação por onde passa todo tipo de comércio legal e ilegal. Isso torna gigantesca a nossa tarefa de vigiar” (BRASIL, 2012, p. 67).

Outra importante modificação ocorrida em 2004, e que interferiu na atuação dos órgãos de defesa a partir daquele momento, foi o estabelecimento de critérios para a atuação das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, instrumento previsto no marco regulatório que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999 (BRASIL, 1999).

Nesse sentido, ficou definido que se consideram esgotados os limites do exercício da segurança pública, previstos na Constituição Federal¹⁵, para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, quando, em certo momento, eles forem formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional (BRASIL, 1988). Nessas condições e, após mensagem do Presidente da República,

serão ativados os órgãos operacionais das Forças Armadas, que desenvolverão, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem (BRASIL, 2004, p. 2).

Em tal contexto, Medeiros Filho (2014, p. 42) identifica possíveis sinais de que a diluição entre as questões de defesa nacional e de segurança pública têm acarretado alterações na doutrina de emprego das forças militares e policiais. Argumentando tratar-se de um fenômeno mundial, iniciado após o final da Guerra Fria, quando as preocupações relacionadas à defesa e a segurança passaram “a focar um conjunto de problemas que, especialmente pelo seu caráter transnacional, representava sérios desafios à segurança dos Estados”.

Nessa direção, ele cita no caso brasileiro a Lei Complementar nº 117/2004, a qual confere poder de polícia em áreas de fronteira ao Exército, e a constituição de uma Força Nacional de Segurança. De modo que,

O cenário resultante é confuso. Nele, a linha que separa questões de segurança ‘interna’ e ‘externa’ torna-se imprecisa e a distinção entre missões de caráter policial (combate ao crime) e militar (condução da guerra) torna-se cada vez mais complicada. Ao mesmo tempo, amplia-se a zona cinzenta composta pela interseção entre as esferas interna e externa, onde predominam ações de natureza

¹⁵ O artigo 144 da Constituição Federal relaciona os órgãos responsáveis pelo exercício da segurança pública no Brasil (BRASIL, 1988).

transnacional, como o combate ao tráfico ilícito, à imigração ilegal e a crimes ambientais, denominadas ações constabulares (MEDEIROS FILHO, 2014).

O poder de polícia conferido ao Exército nas áreas fronteiriças foi posteriormente estendido às outras forças, por meio da Lei Complementar nº 136/2010, que delimitou uma nova arquitetura de atuação das instituições de defesa, criando ainda o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, órgão de assessoramento permanente do Ministro de Estado da Defesa, a qual compete elaborar o planejamento do emprego conjunto das Forças Armadas, dentre outras atribuições.

Assim, foi atribuído às Forças Armadas o poder de atuar, de forma subsidiária, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, 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 gravame que sobre ela incida, contra crimes transfronteiriços e ambientais, de modo isolado ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, para executar, dentre outras, as ações de patrulhamento, revistas de pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves, bem como realizar prisões em flagrante delito (BRASIL, 2010).

Essas mudanças ocorridas com mais vigor a partir de 2004, por meio da edição da Lei Complementar nº 117, de 02 de setembro de 2004, começaram a aproximar os documentos de defesa e os programas de segurança para as fronteiras, contribuindo para a integração dos mesmos, ainda que num âmbito mais formal ou legal. O que não deixa de constituir um permissivo legislativo apto a incentivar a articulação entre essas políticas, inclusive, no sentido de fomentar ações conjuntas.

E no caso em particular dessa última lei complementar, observa-se que ela alterou a lei que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, ou seja, a Lei Complementar nº 97/99, a fim de lhes acrescentar funções subsidiárias, condizentes com as novas demandas sociais e políticas dirigidas às Três Forças. Contribuindo,

juntamente com Lei Complementar nº 136/2010, para o aperfeiçoamento do controle e fiscalização das fronteiras.

Esta última representou, de fato, o ponto culminante do processo de articulação entre as políticas de segurança e defesa no que diz respeito ao enfrentamento dos ilícitos nas fronteiras.

4.1.1 Estratégia Nacional de Defesa de 2008

Nessa direção, animados com a nova fase na área da Defesa, a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e o Ministério da Defesa elaboraram de modo conjunto, em 2008, a Estratégia Nacional de Defesa documento voltado, segundo Neri (2012), para ações de médio e longo prazos, e vinculado à ampliação e fortalecimento da capacidade de defesa do país. Ele informa, ainda, que a Defesa Nacional vivenciava naquele período grandes mudanças em sua capacidade material em um contexto de importantes programas de reestruturação das Forças Armadas para modernizar suas ações, os quais o autor enumera:

Plano de Articulação e Equipamento da Marinha do Brasil (PAEMB), no âmbito do qual se destacam o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) e o Programa de Obtenção de Meios de Superfície (Prosuper); a Estratégia Braço Forte, que orientará os investimentos do Exército até 2030 e que apresenta, dentre outras iniciativas, o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SisFron) e o projeto da Viatura Blindada de Transporte de Pessoal – Média sobre Rodas (VBTP-MR); o Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (Pemaer), que inclui o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (Sisdabra) e o Programa de Aquisição de Caças de Superioridade Aérea (conhecido como FX-2); e o Plano de Articulação e Equipamento da Defesa (PAED) (NERI, 2012, p. 10).

Vieira (2014) aponta os três eixos estruturantes que norteiam a Estratégia Nacional de Defesa de 2008. O primeiro diz respeito ao foco de

reorganização das Forças Armadas; ao passo que o segundo aponta para o processo de reestruturação da indústria de defesa. Já o terceiro reporta-se à composição do efetivo das três Forças.

A Estratégia Nacional de Defesa é considerada um divisor de águas nas discussões sobre defesa nacional, na medida em que proporcionou um maior diálogo entre os setores civil e militar e permitiu que o tema entrasse na agenda nacional (MAIA NETO, 2015). Houve envolvimento da comunidade acadêmica nesses diálogos, na tentativa de aproximar instituições civis e militares.

Saint-Pierre percebe a academia enquanto “instância específica de reflexão científica”, qualificada, portanto, para refletir cientificamente sobre guerra e defesa (2013, p. 79), sem prejuízo de outras dimensões de investigação. E é salutar essa aproximação com o meio acadêmico, na medida que nossas concepções de defesa e segurança são debatidas na sociedade e incorporadas à agenda governamental.

De acordo com Celso Amorim, “a relação entre o Estado e a academia assenta na percepção de que o diálogo democrático com a sociedade é necessário aos próprios objetivos da defesa.” (2013, p. 27). Ele informa, ainda, que os foros, como o da Associação Brasileira de Defesa (ABED), criada em 2006, concorrem para oferecer uma análise mais profunda e uma reflexão crítica a esse diálogo. Lembrando que no ano anterior a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o Ministério da Defesa criaram o Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa), que

contempla a área de Defesa Nacional, entendida como a defesa da integridade do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas. Confere ênfase, ainda, a aspectos da defesa nacional que contribuam para a consolidação da estabilidade regional, para a manutenção da segurança internacional e para a projeção do Brasil no cenário internacional (BRASIL, 2008).

Esse programa acadêmico tem como principal objetivo incentivar a elaboração de projetos conjuntos de pesquisa, fazendo uso de pessoal e da infraestrutura alocados nas instituições de ensino superior e/ou outras organizações, de modo a possibilitar a realização de pesquisas científicas e a formação de pessoal em nível de pós-graduação na área de Defesa nacional, a fim de promover o desenvolvimento e a consolidação do pensamento brasileiro nessa área de conhecimento.

E como objetivos específicos destacam-se as propostas de ampliação da produção científica sobre assuntos relativos à Defesa nacional; de estímulo ao diálogo entre especialistas civis e militares sobre esse tema; de promoção da troca de conhecimentos sobre o tema na comunidade acadêmica nacional, incentivando ainda as parcerias entre as instituições de ensino superior, centros de estudos estratégicos, organizações militares de ensino e pesquisa, dentre outras instituições aptas a realizar estudos acadêmicos e que, de modo articulado, implementem programas de pesquisas sobre temas relativos à Defesa nacional (BRASIL, 2008).

A Estratégia Nacional de Defesa de 2008 informa da relevância de se considerar as Forças Armadas no processo de integração e desenvolvimento da faixa de fronteira, a partir da concepção de que são inseparáveis as causas do desenvolvimento e de defesa, enunciando, assim, que “Estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento. Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra.” (BRASIL, 2012, p. 1). Tanto a Estratégia Nacional de Defesa quanto a Política Nacional de Defesa enfatizam o vínculo existente entre a Defesa Nacional e o imperativo de promoção do desenvolvimento socioeconômico. É que ambas concebem as regiões fronteiriças como territórios prioritários de atuação estatal (BRASIL, 2013). Vínculo esse que deveria ser continuamente fortalecido, mas que não foi percebido como estratégico como veremos mais à frente.

4.2 Iniciativas e propostas para a segurança e o desenvolvimento fronteiriço

A Política de Defesa Nacional de 2005 trata a vivificação da faixa de fronteira como um aspecto essencial para o desenvolvimento e a integração da região amazônica. Essa é a vertente do desenvolvimento, da qual o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira faz parte, enquanto elemento articulador da concepção de soberania nacional com o desenvolvimento regional (BRASIL, 2010).

Tanto essa política, quanto a Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008, “reiteram os vínculos entre a Defesa Nacional e o imperativo do desenvolvimento econômico e social do país, sendo que ambas também contemplam as regiões de fronteiras como espaços prioritários” (BRASIL, 2013, p. 8).

A END em questão previu ainda que o Ministério da Defesa, conjuntamente com o Ministério da Integração Nacional e a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, deveriam realizar estudos em parceria para compatibilizar o programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, o programa Calha Norte e o levantamento da viabilidade de estruturação de Arranjos Produtivos Locais com as ações de infraestrutura econômico-social, para fins de contemplar possíveis necessidades de vivificação e desenvolvimento da fronteira.

Mas essa iniciativa não prosperou, de acordo com os responsáveis pelo Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, tendo em vista a significativa assimetria desse programa com o Calha Norte. Este estava num estágio mais avançado em termos de capacidade de gestão e de disponibilidade de recursos (BRASIL, 2016, p. 59).

4.2.1 Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

Com o objetivo de resgatar parte da dívida social com a população fronteiriça e promover o fortalecimento de uma agenda voltada para o

desenvolvimento em bases integradas e sustentáveis, consonância com a matriz de desenvolvimento da época, a Subsecretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional concebeu o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) (BRASIL, 2009).

Ele foi introduzido no Plano Plurianual de Investimentos do Governo Federal de 2004 a 2007 (PPA 2004-2007), com a perspectiva de potencializar as atividades governamentais na faixa de fronteira e promover o desenvolvimento. Nesse sentido,

O Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira tem como desafio a mudança no conceito que se tem de fronteira, entendendo que essa não é somente uma região longínqua e isolada, mas um espaço de integração, no qual se deve estimular o desenvolvimento transfronteiriço, buscando a integração, sobretudo na ativação das potencialidades locais (BRASIL, 2010, p. 35).

Denominado de PDFF 1, enquanto iniciativa que materializava a diretriz do começo do governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva de incentivar o desenvolvimento regional, o programa foi executado basicamente com recursos de emendas parlamentares. Ocorre que essas emendas passaram a contemplar projetos locais muitas vezes em dissonância com a proposta original de promover o desenvolvimento da faixa de fronteira (BRASIL, 2013). Além do mais, diversos fatores também contribuíram para que a execução das ações e projetos contemplados nesse programa fossem prejudicados, como a escassez de pessoal qualificado e o contingenciamento de recursos previstos no Plano Plurianual.

Na Tabela 1 encontra-se a quantidade de municípios localizados na faixa de fronteira, de acordo com os arcos fronteiriços e os estados a que eles pertencem. Nesse sentido, os estados do Amapá, Pará e Roraima possuem 28 municípios na faixa de fronteira, o que não reflete, contudo, os seus percentuais de ocupação territorial nesse espaço.

Tabela 1 - Quantidade de municípios por arcos e estados

Arco	Estado	Número de municípios	% relação faixa de fronteira
Norte	Amapá	8	1,4
	Pará	5	0,9
	Roraima	15	2,6
	Amazonas	21	3,6
	Acre	22	3,7
	Total	72	12,1
Central	Rondônia	27	4,6
	Mato Grosso	28	4,8
	Mato Grosso do Sul	44	7,5
	Total	99	16,8
Sul	Paraná	139	23,6
	Santa Catarina	82	13,9
	Rio Grande do Sul	197	33,5
	Total	418	71,1
TOTAL		588	

Fonte: IBGE (2010)

O PDFF 1 foi revisto em 2005, a partir da Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, elaborada pelo Grupo RETIS da Universidade Federal do Rio de Janeiro, oportunidade em que novas diretrizes, conceitos e tipologias foram incorporados a ele. Com suporte nos estudos realizados pelo Grupo RETIS, o programa passou a se denominar Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, o qual manteve a diretriz de buscar otimizar os arranjos produtivos locais e passou a dar atenção, mesmo que de maneira preliminar, à dimensão internacional inerente à questão fronteiriça, em face das importantes interações existentes nessa dimensão e da necessidade de fortalecer e expandir os instrumentos de integração (BRASIL, 2013).

Avaliou-se, ainda, que os recursos alocados ao programa foram pulverizados em diversas ações pontuais e obras de pequeno porte, por

meio de iniciativas do Congresso Nacional, que não possuíam diretrizes claras e não levaram em conta as diversidades dos espaços sub-regionais da faixa de fronteira em matéria de cidadania e desenvolvimento econômico. Considerou-se também nessa avaliação que:

Do ponto de vista das relações internacionais, a concepção anterior do Programa colocava toda a ênfase na idéia da fronteira como peça fundamental da defesa nacional e da imposição de barreiras às ameaças externas, implicando, de fato, a imposição de limites nas relações com os países vizinhos (BRASIL, 2005a, p. 6).

Reestruturado, o PDFF passou a contemplar uma tipologia de interações transfronteiriças para o caso brasileiro, a qual define cinco níveis de relacionamento nesse espaço, partindo-se do pressuposto de que as circunstâncias não são as mesmas nas zonas fronteiriças do limite internacional, em face da diversidade geográfica do país, da forma como são tratadas por órgãos governamentais e do seu modo de relacionamento com países limítrofes. Assim, chega-se aos tipos margem, zona-tampão, frente, capilar e sinapse.

No tipo “margem” de interação a população fronteiriça de cada um dos lados do limite internacional tem pouco contato entre si. Os laços de relacionamento são mais fortes entre os nacionais de cada país. A ausência de infraestrutura é uma barreira à aproximação entre os núcleos principais de povoamento. Na “zona-tampão” o Estado limita ou interdita o acesso à faixa ou à zona fronteiriças¹⁶, por meio da criação de áreas protegidas ou áreas de reserva, a exemplo de terras indígenas (BRASIL, 2009).

Na modalidade “frente”, terminologia utilizada já há algum tempo para identificar as frentes pioneiras, no tocante às interações fronteiriças designa, também, as frentes indígena e militar; enquanto que modalidade “capilar” as interações podem se dar somente na esfera local, a exemplo das feiras, um tipo de integração espontânea. Finalmente, no tipo “sinapse”

¹⁶ Faixa de fronteira é o termo que se associa aos limites territoriais do poder do Estado, a sua soberania; já a expressão de zona de fronteira diz respeito a um espaço relacional, de fluxos e interações transfronteiriças (BRASIL, 2005).

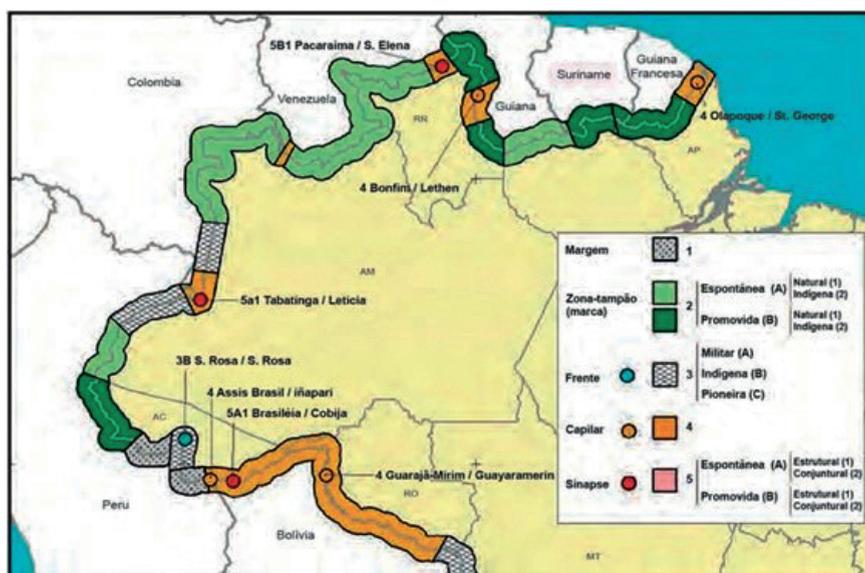
há significativo grau de trocas entre as populações fronteiriças, sendo incentivado pelos Estados contíguos. Nesse último nível as cidades gêmeas mais dinâmicas são apontadas como exemplo.

Em outras palavras, essa tipologia de interações fronteiriças pode ser caracterizada da seguinte forma:

A margem seria um nível menos maduro de relacionamento, um relacionamento muito frágil, com uma série de barreiras para se relacionar em diversos aspectos.

A zona-tampão também tem um pouco essa situação, mas com um pouco mais de avanços, e você tem duas situações: uma que é promovida pelo Estado e outra que é espontânea. Quando você chega na classe frente, tem uma certa impulsão de relacionamento, seja pela questão militar, seja pela questão indígena, seja pela questão da frente pioneira. Você passa pelo que eles chamam de capilar até chegar à sinapse, que seria o ápice do relacionamento, que, em geral, se remete a questões das cidades gêmeas (BRASIL, 2017, p. 42).

Figura 2 - Tipologia das interações fronteiriças



Fonte: IPEA (2017)

Na Figura 2 identificam-se as tipologias de interação transfronteiriça, onde se percebe na Amazônia Setentrional os tipos capilar e sinapse. Este último remete à formação das cidades gêmeas, definidas pelo Ministério da Integração como:

os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações ‘condensadas’ dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania (BRASIL, 2014, p. 45).

A reestruturação do PPDFP trouxe inúmeros avanços. E o destaque dado à importância das cidades gêmeas como fator de desenvolvimento e integração das regiões fronteiriças foi um deles. Contribuiu igualmente para a assimilação da perspectiva dos arcos como macrodivisões da faixa de fronteira e cenários de análises e de proposições das políticas de defesa, segurança e de desenvolvimento regional.

Mas as vertentes da defesa e de segurança deixaram de representar uma prioridade do programa, a partir da sua reestruturação em 2005, como se defesa não se alinhasse aos processos de desenvolvimento regional e de integração nacional. Partiu-se do pressuposto de que a ênfase na concepção da fronteira como um fator essencial da defesa nacional, que pautou as diretrizes do modelo anterior do programa em questão, representava a imposição de limites às relações internacionais, em especial no que diz respeito às interações com as nações vizinhas, conforme registrou o Ministro da Integração Nacional da época (BRASIL, 2005). Ignorou-se o fato de que:

O pensamento estratégico brasileiro concebeu, historicamente, a faixa de fronteira em duas vertentes ou finalidades: segurança e desenvolvimento.

Essas duas vertentes complementam-se e tem por objetivo orientar a ação do Estado, principalmente nas regiões mais afastadas dos

grandes centros urbanos, como por exemplo, as cidades-gêmeas em que as relações transfronteiriças assumem um dinamismo particular com características diferenciadas das demais regiões (2010, p. 33).

Mesmo tendo sido reconhecidas no Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira as graves questões envolvendo defesa e segurança nas fronteiras da Amazônia brasileira, dentre as quais os ilícitos praticados nesse espaço geográfico, não foram estabelecidas estratégias e metas para o enfrentamento dessas questões a partir de sua reestruturação em 2005, muito embora se deva ressaltar a importância das perspectivas de integração e de desenvolvimento, enfatizadas a partir daquele momento, como fatores que impactam positivamente na vida das pessoas que habitam a região.

Reconhecida a fragmentação e a desarticulação das políticas públicas adotadas na faixa de fronteira nacional, formulou-se uma proposta em 2010 na forma de exposição de motivos¹⁷, encaminhada à Presidência da República, de criação de uma comissão permanente para a realização de atividades que contribuíssem para o desenvolvimento e a integração do espaço abrangido pela faixa de fronteira, comissão essa a ser integrada por entidades e órgãos federais, estaduais e municipais, bem como por outras instituições brasileiras que atuavam no espaço fronteiro, de modo a apresentar soluções para aqueles problemas (BRASIL, 2010).

Nessa direção, o objetivo da comissão era o de traçar diretrizes e propor iniciativas que ensejassem uma maior coordenação das ações e programas do governo federal realizados na faixa de fronteira. Na exposição de motivos apresentada à Presidência da República destacou-se a vantagem da proposta de poder congrega os esforços de inúmeras instituições cujas atividades são voltadas ao desenvolvimento, à segurança e à integração fronteira, aproveitando dessa forma as estruturas preexistentes.

¹⁷ Subscreveram a exposição de motivos a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2010).

Anexa a essa exposição de motivos, foi apresentado um projeto de decreto que tratava da criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira, o qual foi editado em setembro de 2010 pelo então presidente da República Luis Inácio Lula da Silva (BRASIL, 2010), instituindo a competência legal dessa comissão de propor medidas e coordenar ações que visem ao desenvolvimento de iniciativas necessárias à atuação do governo federal na faixa de fronteira. O Ministério da Defesa, recém-criado à época, passou a integrar a referida comissão.

Ao menos no nível conceitual, o Ministério da Integração Nacional voltou a reconhecer que:

Sob a perspectiva da defesa, as iniciativas levadas a efeito na faixa de fronteira com vistas ao desenvolvimento constituem fator de segurança, mesmo que, ao aplicá-las, o político ou o gestor não tenha em mente essa finalidade subjacente. Trata-se de uma relação intrínseca, indissociável, que se caracteriza na medida em que tensões sociais são mitigadas por consequência da melhoria da qualidade de vida das populações, tanto as nacionais quanto as estrangeiras localizadas no entorno e que também se beneficiam, gerando um clima de paz e integração regional crescente (BRASIL, 2010, p. 33).

Contribuiu, ainda, para essa mudança de concepção, em favor da integração interministerial e da articulação entre as políticas públicas voltadas para as fronteiras, a instalação do Grupo de Trabalho Interfederativo sobre Integração Fronteiriça (GTI), o qual demonstrou que nenhum órgão ou instituição, possui, por si só, condições de fazer frente aos enormes desafios do desenvolvimento e da integração da faixa fronteiriça, “sem que conte com elevada articulação entre os órgãos federais e também entre as unidades federadas envolvidas e suas comunidades fronteiriças” (BRASIL, 2010, p. 105).

A atuação de representantes estaduais e municipais no Grupo de Trabalho Interfederativo, medida de grande importância e alcance na execução dos seus propósitos, deu evidência a diversas questões locais não levadas em conta por políticas públicas já implementadas na faixa de fronteira, muitas delas influenciadas por acordos internacionais, que

repercutem na conformação de serviços públicos executados no espaço geográfico em questão. Somente a perspectiva sistêmica e integrada de análise dessas políticas públicas permite perceber sua interconexão e efeitos os mais diversos.

O que só reforça a necessidade de revisão de competências atribuídas aos entes da Federação em matéria de segurança, a fim de que estados e municípios possam exercer legitimamente seus interesses e ter condições jurídicas e materiais sanar os problemas que os afligem. A questão federativa precisa ser repensada e remodelada para que esta perspectiva seja materializada.

Registrem-se, ademais, os estudos realizados pelo Conselho de Defesa Nacional (CDN), por intermédio de sua Secretaria Executiva, e pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR). Os mencionados estudos permitiram dimensionar os problemas relativos ao desenvolvimento na faixa de fronteira, identificando ainda os ministérios e órgãos que tinham afinidade com o processo de desenvolvimento desse espaço geográfico, bem como a forma de atuação dos mesmos (BRASIL, 2011).

Ficou demonstrado nesses estudos que os órgãos e entidades desconheciam os projetos e ações uns dos outros, gerando duplicidade de esforços e falta de atenção a algumas áreas até mais sensíveis e evidenciando a necessidade de maior sinergia e coordenação entre eles. Com efeito, uma das recomendações oriunda dos estudos foi no sentido de que eles deveriam atuar conjuntamente, tanto quanto fosse possível, para maximizar os resultados desejados (BRASIL, 2011), dada a falta de articulação entre esses órgãos e entidades que atuavam no espaço fronteiriço.

E uma proposta de maior coordenação entre esses entes, com a consequente criação de mecanismos institucionais para otimizar a prevenção e a repressão de delitos transfronteiriços, por intermédio de ações integradas (BRASIL, 2011), foi apresentada quando do lançamento do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), como será evidenciado mais adiante.

Neves (2016) informa que, a partir da década de 1990, algumas mudanças puderam ser notadas na forma de atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal na faixa de fronteira. No caso em particular da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), eles consideram que uma das iniciativas pioneiras direcionadas para o aperfeiçoamento da segurança pública na faixa de fronteira consistiu na adoção do Projeto de Policiamento Especializado na Fronteira (PRONASCI-Fronteiras)¹⁸ para coadunar as ações da SENASP com as dos órgãos de segurança pública dos estados situados na faixa de fronteira.

4.2.2 Projeto de Policiamento Especializado da Fronteira

Como desdobramento do PRONASCI-Fronteiras e na expectativa de fortalecimento da segurança pública nas fronteiras, o Projeto de Policiamento Especializado na Fronteira (PEFRON) foi lançado em 2008 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública. Seus objetivos eram de aparelhar e equipar os estados fronteiriços do Brasil, para a atuação de modo integrado, por intermédio de policiais civis, militares e peritos criminais, na prevenção e repressão dos delitos típicos de cada uma das localidades fronteiriças, com suporte na cooperação interinstitucional em segurança pública, a fim de dar uma rápida e eficaz resposta às intercorrências observadas nesses espaços (BRASIL, 2010).

O desafio daquele momento era articular a SENASP e os órgãos estaduais de segurança dos estados em atividades e programas integrados voltados para a faixa de fronteira. E o PEFRON representou essa primeira iniciativa (BRASIL, 2016). O seu público-alvo era a população residente na faixa de fronteira nos estados do Rio Grande do Sul, Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso. E as estratégias utilizadas para sua execução consistiram em:

¹⁸ O Programa PRONASCI contemplava inúmeros projetos que tinham o intuito de disseminar as boas práticas nas políticas de segurança cidadã, inclusive um voltado para o policiamento dos municípios localizados na zona de fronteira do Brasil (BRASIL, 2008).

Celebração de Acordo de Cooperação Federativa entre a SENASP e os Estados para implementação, desenvolvimento e consolidação do Programa na faixa de fronteira, capacitações e nivelamento de conhecimento do efetivo disponibilizado pelos Estados para uniformização de procedimentos, aquisição e posterior repasse aos Estados de equipamentos diversos, tais como: uniformes, equipamentos de proteção individual, veículos, armamentos, embarcações, módulos habitáveis, dentre outros (BRASIL, 2010, p. 19).

Com o PEFRON buscou-se fomentar a criação de grupos de policiais para a atuação de modo preventivo e repressivo nas regiões de fronteira e divisas, com ênfase no controle dos crimes típicos dessa região. A proposta também previa a promoção da cooperação interinstitucional em matéria de segurança pública, nas áreas de planejamento, atividades tático-operacionais, intercâmbio de dados e informações e ações de formação (BRASIL, 2010).

No âmbito desse programa os Gabinetes de Gestão Integrada Municipais e Estaduais exerciam um papel central de articulação de diferentes instituições, contando com a participação de representantes da sociedade civil, dos movimentos sociais organizados, e de integrantes do terceiro setor (ALMEIDA *et al.*, 2017).

Uma das justificativas utilizadas para a criação do PEFRON consistiu na demonstração do nível de incidência de homicídios entre as regiões dentro e fora de zonas fronteiriças do Brasil. Nas análises levadas a efeito percebeu-se que os municípios com população de até 50.000 habitantes, situados em zonas de fronteira, apresentam taxas de incidência desse crime acima das taxas observadas naqueles situados fora de regiões fronteiriças (BRASIL, 2014).

Ele foi inspirado no grupo Especial de Fronteira (GEFRON) do Estado de Mato Grosso, que tem por missão apoiar os órgãos federais responsáveis pela segurança na fronteira desse ente federativo com a Bolívia. O GEFRON foi criado a partir da constatação de que a vulnerabilidade da fronteira oeste do país representava fator considerável nas estatísticas criminais de Mato Grosso e de outros estados brasileiros.

Segundo Maurício da Costa (2017), o PEFRON abriu espaço para as operações integradas entre forças policiais, representando relevante marco na atuação governamental voltada para a segurança nas fronteiras e contribuindo para a adoção do Plano Estratégico de Fronteiras, que assimilou e fez uso do conhecimento acumulado com o PEFRON em um contexto mais alargado de segurança pública para as fronteiras. No entanto, o autor ressalta que a principal crítica feita ao Projeto de Policiamento Especializado na Fronteira é a relativa ao fato de sua criação ter sido realizada sem uma prévia interlocução e articulação com as Forças Armadas.

Não foi percebido que, antes de ser um problema de segurança pública, a fronteira representa uma questão de segurança nacional. Além do mais,

o propósito dessa iniciativa, inserida no contexto de vastidão das fronteiras brasileiras, da estrutura defasada e da falta de recursos humanos e materiais para o policiamento das fronteiras minaram seu impacto e eficácia (COSTA, 2017, p. 109).

A adoção do Plano Estratégico de Fronteiras e a institucionalização da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), em 2011, representaram, na prática, a finalização do PEFRON (BRASIL, 2016). As iniciativas desse projeto foram absorvidas pela ENAFRON. As unidades especializadas de fronteiras, criadas no âmbito do PEFRON, permanecem como uma diretriz recomendada da política de fronteiras, a exemplo das adotadas em Rondônia e no Paraná. Os instrumentos de cooperação celebrados entre estados federativos e a União, no ano de 2010, foram permutados por novos acordos, já com a chancela da ENAFRON.

Em 2010, o Governo Federal instituiu, no âmbito do Ministério da Integração Nacional, a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), com a finalidade de proposição de medidas e de coordenação de ações direcionadas ao desenvolvimento de iniciativas governamentais nesse espaço geográfico (BRASIL, 2010b). Sua atuação atinge 588 municípios localizados na faixa de fronteira, englobando os estados do Amapá, Pará, Acre, Rondônia, Amazonas, Roraima, Mato

Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (PRADO, 2016).

Passaram a compor a comissão um integrante de cada ministério, dentre os quais da Defesa e das Relações Exteriores, e um integrante do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e outro da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, a qual foi atribuída competência para:

- I - definir, respeitadas as especificidades de atuação dos órgãos competentes, critérios de ação conjunta governamental para o desenvolvimento e a integração na área abrangida pela Faixa de Fronteira, estimulando a integração das políticas públicas e a parceria com os demais entes públicos visando a complementaridade das ações;
- II - apresentar estudos que visem a melhoria da gestão multissetorial para as ações do Governo Federal no apoio ao desenvolvimento e à integração da área abrangida pela Faixa de Fronteira;
- III - propor o desenvolvimento de sistema de informações para o gerenciamento das ações a que se refere o inciso II;
- IV - apresentar planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriços; e
- V - interagir com núcleos regionais estabelecidos para debater questões de desenvolvimento e integração fronteiriços (BRASIL, 2010b, p. 2).

A comissão somente foi instalada em abril de 2011, demonstrando-se, mais uma vez, que a coordenação das ações e das políticas públicas voltadas para as fronteiras não era prioritária naquele período, em que pese o discurso do Ministro da Integração Nacional da época, feito durante o ato oficial de sua instalação, apontar nesse sentido:

O grande mérito desta ação reside na oportunidade que se cria para a indispensável união de esforços de várias instituições que atuam na promoção do desenvolvimento e integração da Faixa de Fronteira, por meio de uma maior coordenação das políticas públicas direcionadas ao território, aproveitando as estruturas já existentes (BRASIL, 2011).

A partir da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira, surgiram os Núcleos Regionais de Fronteira, dentro da área de abrangência dessa faixa. O do estado do Amapá foi um dos primeiros a serem instalados.

O primeiro encontro dos Núcleos Regionais de Fronteira ocorreu em Foz de Iguaçu/PR, no ano de 2011, e um dos seus principais objetivos foi o de reunir os onze núcleos de estado da faixa de fronteira para elaboração dos seus Planos de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira; já no segundo encontro, realizado no ano seguinte na cidade de Tabatinga/AM, a proposta central consistiu na construção de um modelo de gestão que permitisse executar, avaliar e monitorar o Plano Brasil Fronteira, elaborado com o propósito de promover o desenvolvimento e a integração da faixa de fronteira (BRASIL, 2013).

No segundo encontro dos Núcleos Regionais de Fronteira foi apresentada a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), pelo representante do Ministério da Justiça, ocasião em que ele detalhou suas ações e fez menção ainda a uma nova fase de interlocução entre esse ministério e o Ministério da Defesa, o que gerou a celebração de acordos de cooperação entre eles, chamando também a atenção para a importância dos fóruns que objetivam aprimorar a integração da política de segurança pública na faixa de fronteira, como os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGI) (BRASIL, 2013).

Dentro dessa perspectiva de defesa e segurança, o Plano Estratégico de Fronteiras e seu desdobramento na ENAFRON, bem como as Operações Sentinela e Ágata foram vistas como iniciativas que ensejaram oportunidades e desafios à integração e ao desenvolvimento da faixa de fronteira, como será evidenciado mais adiante.

4.2.3 Plano Estratégico de Fronteiras e a ENAFRON

Em 2011 foi instituído o Plano Estratégico de Fronteiras, a fim de promover o fortalecimento da prevenção, fiscalização, controle e repressão

dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira (BRASIL, 2011). Suas diretrizes foram direcionadas para a atuação integrada dos órgãos de segurança pública, das Forças Armadas e da Secretaria da Receita Federal, bem como para a integração com as nações vizinhas.

Percebeu-se à época a importância da participação das Forças Armadas no enfrentamento dos delitos transfronteiriços, pelo seu preparo e conhecimento das dinâmicas inerentes ao espaço geográfico de fronteiras. E a proposta, de fato, era de atuação articulada com os órgãos de segurança pública, outros entes da administração pública e países vizinhos. Dessa forma, o marco normativo que instituiu o programa, Decreto nº 7.496/2011, assim previu no seu 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 (BRASIL, 2011, p. 1).

Para tanto, o plano propôs a execução de ações conjuntas entre as Forças Armadas, os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, e a Secretaria da Receita Federal do Brasil, com a troca de informações entre eles, assim como a efetiva integração das ações de segurança pública, de controle aduaneiro e das atividades constitucionais e legais das Forças Armadas com a ação dos Estados e Municípios localizados na faixa de fronteira. Com o Plano Estratégico de Fronteiras,

as questões de afirmação e defesa da soberania passaram a ter uma nova composição com o envolvimento de outras instituições de segurança pública, como as polícias militares e civis, tanto no âmbito estadual quanto municipal (ALMEIDA *et al.*, 2017, p. 44).

Já estava em vigor à época a Lei Complementar nº 136/2010, acima mencionada, que alterou o regramento relativo à organização, preparo e emprego das Forças Armadas, estendendo às demais Forças a competência anteriormente atribuída ao Exército, em 2004, de poder empreender ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores no enfrentamento aos delitos transfronteiriços e ambientais, de maneira isolada ou coordenada com outros órgãos e entidades do Poder Executivo.

Segundo Almeida *et al.* (2017), o Plano Estratégico de Fronteiras propiciou a criação de esferas de articulação política entre as Forças Armadas e as agências de segurança pública, cujo exemplo mais representativo são os Gabinetes de Gestão Integrada de fronteiras (GGI) e os Centros de Operações Conjuntas (COC), destacando que não havia hierarquia entre as instituições participantes e que as decisões eram tomadas por consenso.

Os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira tiveram como objetivos, durante a vigência desse plano, a integração e a articulação das ações da União com os estados e municípios, ações essas referentes ao fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira, cabendo aos últimos, conforme previsto no Art. 6º do decreto regulamentador do plano, acima mencionado:

- I - propor e coordenar a integração das ações;
- II - tornar ágil e eficaz a comunicação entre os seus órgãos;
- III - apoiar as secretarias e polícias estaduais, a polícia federal e os órgãos de fiscalização municipais;
- IV - analisar dados estatísticos e realizar estudos sobre as infrações criminais e administrativas;
- V - propor ações integradas de fiscalização e segurança urbana no âmbito dos municípios situados na faixa de fronteira;
- VI - incentivar a criação de Gabinetes de Gestão Integrada Municipal; e
- VII - definir as áreas prioritárias de sua atuação (BRASIL, 2011, p. 1).

Ao passo que aos Centros de Operações Conjuntas competia promover a integração entre União, estados e municípios, bem como o acompanhamento e a coordenação das ações do Plano Estratégico de Fronteiras, ficando a coordenação geral do Plano Estratégico de Fronteiras sob a responsabilidade dos Ministros de Estado da Justiça, da Defesa e da Fazenda.

Tendo em vista o protagonismo que os municípios passariam, em tese, a assumir nas questões de segurança pública e na prevenção da violência, por serem os entes federativos que se deparam mais de perto os problemas enfrentados pela população, e, ainda, o destaque obtido pela proposta de gestão integrada de fronteiras, o governo federal instituiu as diretrizes nacionais orientadoras dos GGI.

Estes foram definidos como um fórum deliberativo e executivo integrado por representantes do poder público dos diversos níveis federativos e por representantes do poder público dos diversos níveis federativos e por representantes das forças atuantes na área de segurança pública, operando de modo consensual, sem hierarquia e de forma cooperativa, a fim de se respeitar a autonomia dos órgãos e instituições que o compõe. Seu objetivo consiste na discussão, deliberação e execução de políticas públicas, visando diminuir a criminalidade, prevenir violências, manter a paz social e promover os direitos humanos fundamentais (BRASIL, 2014).

A proposta de atuação em rede (reticular), notadamente com os gabinetes de gestão integrada de fronteiras, e o compartilhamento das ações dos órgãos envolvidos com a segurança pública são duas de suas importantes diretrizes trazidas pelos Gabinetes de Gestão Integrada de Segurança Pública, na medida em que se afasta um pouco da lógica de atuação baseado no território-zona, lógica preponderante dos planos e programas de fronteiras brasileiros, a exemplo do Plano Estratégico de Fronteiras. Essa lógica como vimos mais acima dificulta o enfrentamento de ilícitos como o tráfico internacional de drogas, que atua em rede. Segundo Rogério Haesbaert,

Há diversos modos de experimentar, concomitantemente, múltiplos territórios, desde a multiterritorialidade “zonal” mais simples resultante da reunião de territórios-zona sobrepostos (como na lógica estatal “tradicional” que vai do município ao Estado nação – e para além dele, no caso da União Europeia), até a multiterritorialidade realizada via aparato técnico-informacional que permite a intervenção em território alheio sem deslocamento físico (HAESBAERT, 2013, p. 811).

De acordo com essa compreensão, o Brasil seguiria a concepção estatal tradicional e da qual, em nosso entendimento, os Gabinetes de Gestão Integrada em Segurança Pública e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) começam a se afastar. A ENAFRON foi lançada após os primeiros resultados do Plano Estratégico de Fronteiras. Ela prevê o aprimoramento da vigilância na Amazônia por via aérea, terrestre e marítima (SCHERMA, 2016). É coordenada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

A ENAFRON caracteriza-se como um programa que abarca vários projetos e ações voltados ao fortalecimento dos órgãos estaduais e municipais de segurança pública e à promoção de políticas públicas de segurança. Ela tem como objetivos:

- 1) Promover a articulação dos atores governamentais, das três esferas de governo, no sentido de incentivar e fomentar políticas públicas de segurança, uniformizar entendimentos e ações e otimizar o investimento de recursos públicos nas regiões de fronteira;
- 2) Enfrentar os ilícitos penais típicos das regiões de fronteira e promover um bloqueio e a desarticulação das atividades de financiamento, planejamento, distribuição e logística do crime organizado e dos crimes transnacionais, cujos efeitos atingem os grandes centros urbanos e a sociedade brasileira com um todo (BRASIL, 2011, p. 7).

Segundo Caruso e Nascimento (2014), a ENAFRON prevê três momentos de implantação. O primeiro deles diz respeito às ações imediatas, de curto prazo, com o propósito de realizar operações. O segundo deles

relaciona-se ao engajamento e a integração entre os entes federativos, a fim de assegurar a estabilização e a fixação da estratégia. Já o terceiro alcança o desenvolvimento de projetos estratégicos, por intermédio da operacionalização de ações permanentes.

Foram previstos também seis eixos de atuação, quais sejam, a) diagnóstico, acompanhamento e avaliação; b) integração sistêmica e cooperação; c) política nacional uniforme; d) inovações tecnológicas; e) política de pessoal e f) inteligência de segurança pública. Para tanto, a SENASP precisou celebrar acordos com todos os estados fronteiriços, o que foi feito no período de 2011 a 2012, permitindo a execução de projetos em parceria com esses entes federativos (BRASIL, 2016).

Medida salutar, pois inclui os demais entes federativos nas estratégias de segurança para as fronteiras, lembrando que os planos e programas anteriores pautaram-se na centralidade da União, como ator que monopoliza a gestão, as informações e os recursos do Estado brasileiro, características típicas de ordem federativa presa a amarras e que parou no tempo.

Registre-se que nesse período o Ministério da Justiça também o Plano Nacional de Segurança Pública; um Programa Nacional de Apoio ao Sistema Penal e o Programa “Crack, é Possível Vencer” (BRASIL, 2017). Em relação ao último programa sua estratégia relativa ao eixo “autoridade” comporta duas medidas centrais¹⁹. A primeira voltava-se para atuação dos integrantes do programa nas cenas de uso de drogas; ao passo que a segunda diz respeito ao enfrentamento das ações criminosas, com ações de inteligência e controle de fronteiras (MATOS, 2017).

No âmbito da Estratégia Nacional de Fronteiras foram incorporadas os seguintes programas e iniciativas: Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras; Apoio ao Reparelhamento dos Órgãos Estaduais de Segurança Pública; Procedimentos Operacionais de Atuação nas Fronteiras; Grupo de Trabalho de Radiocomunicação Integrada; Sistema de Radiocomunicação

¹⁹ Os eixos estruturantes do programa, em torno do qual suas ações são efetivadas, são: cuidado, prevenção e autoridade.

Digital; Diretrizes da Política de Pessoal para os Profissionais de Segurança Pública que atuam na Fronteira (PNUD); Pesquisa sobre Segurança Pública nas Fronteiras (UFRJ – Retis e NECVU); Sistema de Videomonitoramento nas Fronteiras e consultorias sobre boas práticas das políticas, planos, programas e projetos no Brasil, Estados Unidos, México, União Europeia, China, Rússia e Índia, dentre outros (BRASIL, 2016).

A ENAFRON apresenta duas linhas principais de atuação, desenvolvidas de modo concomitante:

- a) A primeira está voltada à fortificação do policiamento e da defesa na faixa de fronteira, seja ele realizado pelo Exército ou pela Polícia Federal, com investimentos em armamentos e equipamentos em geral, valorizando as corporações, realizando ações extraordinárias de controle nas cidades-gêmeas, contabilizando as apreensões de armas, drogas e mercadorias como os resultados esperados.
- b) A segunda segue o formato do que pode se entender como a formulação de uma política pública, a qual investe em diagnósticos sobre a situação da segurança nas fronteiras, cria organogramas de possíveis articulações políticas no nível federal, estadual e municipal, faz convênios com agências internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), financia eventos periódicos sobre a temática de norte a sul do país, bancando o deslocamento e a estadia de gestores, policiais e convidados das mais diversas regiões (ALMEIDA *et al.*, 2017, p. 47).

Em função da proposta de atuação integrada com outros ministérios foi reforçada a importância de utilização da Matriz Interministerial, representada em um quadro sinótico, onde se podem observar os projetos de outros ministérios e as possíveis interações com as ações da ENAFRON. Em relação, por exemplo, ao Ministério da Integração Nacional, que voltou a apresentar uma concepção sistêmica de atuação nas fronteiras, podem ser destacadas duas iniciativas, o Conjunto de Ações Estruturantes e a Agenda oriunda do II Encontro Nacional de Núcleos Regionais de Fronteiras.

No citado encontro, inclusive, o representante do Ministério da Defesa enfatizou que segurança e desenvolvimento são conceitos

complementares e que a faixa de fronteira interessa para a Defesa por ser um espaço indispensável para a segurança do território nacional e para tanto é preciso também desenvolvê-la (BRASIL, 2013, p. 100).

Além disso, é preciso considerar a heterogeneidade do espaço fronteiriço. No arco norte, por exemplo, há um forte entrelaçamento desses conceitos, de modo que as questões de segurança não podem embarçar a rede de trocas nesse espaço, sob pena de gerar prejuízos, não somente econômicos, mas também para a área de segurança pública. A geografia da região enseja uma circulação singular de bens e pessoas, fundamental para o seu desenvolvimento. Ocorre que o fluxo de produtos ilícitos, coordenados por ações criminosas que atuam em rede, é realizado por meio dos mesmos caminhos por onde circulam produtos e mercadorias lícitos. Um novo modelo de desenvolvimento para a região deve levar em consideração esses fatos, tomando em conta ainda que:

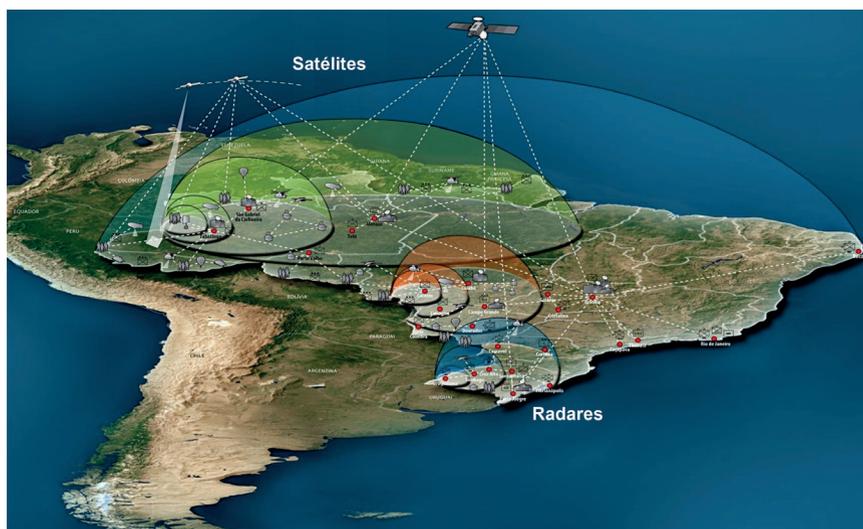
A contínua adoção de políticas herdadas de períodos anteriores aponta na direção inversa, isto quer dizer, a maneira pela qual desenvolvimento e defesa nacional foram pensadas seguindo a máxima de 'ocupar para não entregar' teve efeitos desastrosos no âmbito da segurança pública. Esta herança tem como legado uma estruturação conflitiva que produz boa parte dos problemas que se encontram atualmente no Arco Norte, sendo traduzidas nas grandes desigualdades sociais que formaram alianças entre poderosos grupos que transitam entre a ilegalidade e a delinquência e que atuam de forma pouco republicana com as populações relegadas a conviver com diversas formas de violência sociais e políticas (BRASIL, 2016c, p. 40).

Em relação à interação da ENAFRON com os programas e ações do Ministério da Defesa algumas informações preliminares precisam ser consignadas. Inicialmente, convém lembrar que o marco legal que instituiu o Plano Estratégico de Fronteiras (Decretos nº 7.496/2011 e nº 7.638/2011) apontou a necessidade de adoção de ações integradas entre os Ministérios da Justiça e da Defesa.

Nesse passo, o Plano Estratégico de Fronteiras deu impulso à execução do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON),

instituído para fortalecer a prevenção, repressão, controle e fiscalização dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira. Caracterizado como um “sistema de sensoriamento, de apoio à decisão e de atuação operacional, cujo propósito é fortalecer a presença e a capacidade de ação do Estado na faixa de fronteira” (BRASIL, 2016, p. 77).

Figura 3 – Representação esquemática do funcionamento do SISFRON



Fonte: Ministério da Defesa (2012)

Do ponto de vista funcional, o SISFRON envolve a utilização integrada de radares, sistemas de comunicação e veículos aéreos não tripulados, interligados às unidades operacionais, o que permite o monitoramento contínuo e uma imediata capacidade de resposta. As Forças Armadas, por meio do Exército, desenvolvem o SISFRON enquanto desdobramento da Política de Defesa Nacional e da Estratégia Nacional de Defesa, com o propósito de fortalecimento da defesa territorial e de manutenção da soberania nacional na faixa de fronteira, a fim de assegurar o controle dessa área (SCHERMA, 2016). De modo que:

O projeto SISFRON tem se desenvolvido de modo concomitante à ENAFRON, como a principal ação do Ministério da Defesa no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras. Por conta disso, o SISFRON já surge numa perspectiva de cooperação interinstitucional que tem no Ministério da Justiça um de seus principais interlocutores (BRASIL, 2016, p. 161).

A proposta é a de dotar o Exército Brasileiro da logística necessária para realizar o monitoramento e o controle contínuo das áreas de interesse do país, em especial da faixa de fronteira terrestre, por meio do “apoio de sensores, decisores e atuadores e de outros meios tecnológicos que garantam um fluxo ágil e seguro de informações confiáveis e oportunas [...]”, em conformidade com a destinação constitucional dessa força (BRASIL, 2010, p. 23).

Tendo em vista o previsto na Estratégia Nacional de Defesa de 2008²⁰, era necessário prover a infraestrutura física e lógica apropriada ao ciclo de comando e controle nos níveis do processo decisório existentes, com possibilidades de enlaces adequadas às comunicações entre todos os escalões do Exército, facilitando ainda a operação em rede. Para tanto, a implantação do SISFRON exige a consolidação da capacidade nacional em sistemas de vigilância, monitoramento, reconhecimento e inteligência, o que permitiria mobilizar a base industrial de defesa e assegurar, conseqüentemente, a independência tecnológica para manter, ampliar e atualizar permanentemente o sistema (Ibid.).

Outros objetivos, agora mais voltados para a articulação com as outras Forças e agências que atuam na faixa de fronteira, consistem na integração com os sistemas congêneres das mesmas e na cooperação com as ações governamentais que promovem ações de interesse da segurança nacional, segurança pública e desenvolvimento socioeconômico.

²⁰ Um dos seus eixos estratégicos diz respeito à reorganização da indústria nacional de material de defesa, de modo a assegurar que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas apoie-se em tecnologias sob domínio nacional (BRASIL, 2008).

O SISFRON foi concebido para atuar sob uma coordenação nacional e com acentuada interação com a base industrial de defesa, devendo proporcionar os meios tecnológicos capazes de operacionalizar as atividades de comando e controle propícios à mobilização tática e estratégica (BRASIL, 2010).

Em conformidade com a matriz interministerial acima comentada, o Ministério da Justiça analisou os pontos de convergência entre os SISFRON e a ENAFRON, com suporte em uma Nota Técnica emitida pelo Exército, onde é possível destacar que ambos se reportam ao Plano Estratégico de Fronteiras, apoiando sua finalidade de buscar prevenir, controlar, fiscalizar e reprimir delitos fronteiriços, através da atuação integrada dos órgãos de segurança pública, Forças Armadas, Receita Federal e entes federativos e contemplando o trinômio monitoramento/controle, presença e mobilidade (BRASIL, 2016, *passim.*).

Os objetivos do SISFRON de contribuir para a ampliação da capacidade tecnológica e da autonomia da base industrial de defesa e de possuir condições infraestruturais, que ensejem condições propícias de segurança das informações e das comunicações, coadunam-se com os propósitos da ENAFRON de investir em tecnologia da informação e da comunicação. Plataformas de uso comum e atuação em rede poderiam maximizar a utilização desses recursos. Há tecnologias produzidas na área da base industrial de defesa que podem ter utilização dual, com possibilidade de serem adaptadas para a segurança pública.

Apesar da característica precursora em relação ao que prevê a Estratégia Nacional de Defesa a respeito da atuação das Forças Armadas nas fronteiras, observa-se que a perspectiva ensejada pelo SISFRON não basta para alinhar uma perspectiva de cooperação entre as Forças Armadas e as forças policiais, nem uma maior interação com as forças de segurança das nações vizinhas (BRASIL, 2013).

Mato Grosso do Sul, no arco central, apresenta uma importância estratégica para o SISFRON, razão pela qual recebe os maiores investimentos. É lá que se localiza o projeto piloto desse programa.

A opção pelo Mato Grosso do Sul se justifica por dois motivos. Em primeiro lugar, os estados fronteiriços no Arco Norte da Faixa de Fronteira já possuíam a cobertura do SIPAM e os dos (sic) Arco Sul apresentam maior densidade técnica e de comunicação. Em segundo lugar, o Mato Grosso do Sul apresenta um quadro crítico relacionado à segurança pública, relacionado à entrada de drogas, à atuação de grupos criminosos na fronteira, aos cultivos ilícitos e à ação de grupos armados irregulares nos países vizinhos (BRASIL, 2016, p. 81).

Sua atuação no arco norte não é muito clara, operando mais em um âmbito de complementaridade em relação outros sistemas de vigilância existentes, a exemplo do Sistema de Proteção da Amazônia e do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIPAM/SIVAM), estes sim representam experiências exitosas na região amazônica, contribuindo para o enfrentamento dos ilícitos.

Nessa direção, a percepção de que se acentuavam as ameaças à soberania nacional na região amazônica e a constatação de que ela carecia de um sistema eficiente e integrado para o fornecimento e o processamento de informações, deram ensejo a concepção do SIVAM e do SIPAM. Este último tem por objetivo coordenar a atuação dos órgãos governamentais na região, de modo a contribuir para o desenvolvimento sustentável, o combate os ilícitos praticados e a proteção ambiental; ao passo que o primeiro busca fornecer-lhe a infraestrutura técnica e operacional para realizar a contento essas atividades (SCHERMA, 2015).

O projeto de criação do SIVAM, sob a responsabilidade da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), do então Ministério da Aeronáutica e do Ministério da Justiça, foi oficialmente apresentado à Presidência da República através de uma Exposição de Motivos (nº 194/99). E, após a chancela da Presidência, a SAE ficou encarregada de elaborar um sistema que propiciasse uma ação integrada das agências do governo na promoção do desenvolvimento sustentável e no enfrentamento às atividades ilícitas empreendidas na Amazônia; enquanto que o Ministério da Aeronáutica encarregou-se do desenvolvimento programa de implantação do SIVAM (BRASIL, 2009).

A infraestrutura tecnológica do SIPAM é estratégica para a defesa das áreas de fronteira, contando com aeronaves de sensoriamento remoto e de vigilância aérea que possuem radares aptos a rastrear e montar mapas topográficos digitalmente, o que lhe permite prestar serviços de qualidade e com tecnologia de ponta aos órgãos de segurança e defesa que atuam na região amazônica.

Por outro lado, as experiências bem-sucedidas do SIPAM/SIVAM fizeram com que os traficantes de drogas da região passassem a utilizar preponderantemente os rios para escoar as drogas, tornando mais complexo o enfrentamento do narcotráfico. Essa mudança na estratégia dos narcotraficantes decorreu também das ações decorrentes da Lei do Abate, Lei nº 9.614/1998 (BRASIL, 1998), que permite a derrubada de aeronaves não identificadas que invadam o espaço aéreo brasileiro.

O ex-comandante do Exército na região amazônica, general Augusto Heleno, em entrevista ao Jornal “O Globo” no ano de 2008, relatou que a partir do SIVAM/SIPAM os traficantes de drogas precisaram fugir dos radares e os voos que levavam drogas tornaram-se mais raros. Nesse contexto, ficava mais difícil manter pistas clandestinas, pois eles também tinham problemas com a deterioração das mesmas pelas chuvas e pela vegetação. (ROTAS..., 2008, p. 24).

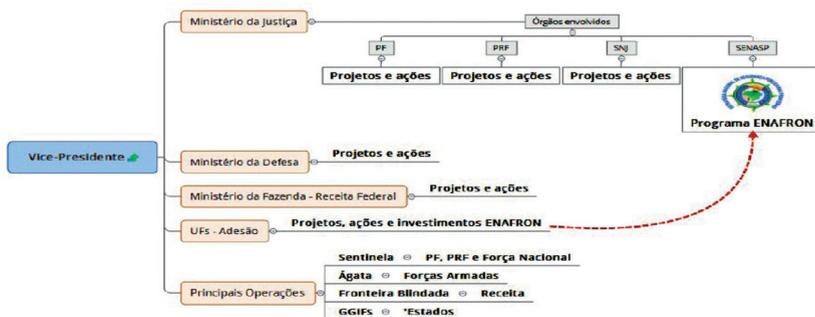
Se o transporte das drogas pelos rios é bem mais lento, em tese esse fato poderia ajudar as forças de enfrentamento aos ilícitos acaso estivessem bem equipadas, reconhecia ele, mas os contraventores podiam contar ainda com os “ furos”, típicos da região e que consistem em passagens de um rio para o outro em meio à mata, favorecendo seus refúgios. Um problema desafiador para o Estado brasileiro, segundo ele, consistia em enfrentar o narcotráfico na imensidão amazônica, com 22 mil quilômetros de rios navegáveis e fronteira de 11 mil quilômetros com os outros países amazônicos.

A importância de discorrer, ainda que brevemente, sobre esses sistemas está relacionada à proposta trazida pelo Plano Estratégico de Fronteiras de integrar as ações de segurança pública e de defesa na faixa de

fronteira, que é fundamental para o enfrentamento dos ilícitos típicos desse espaço territorial. Mas um dos questionamentos feitos ao Plano Estratégico de Fronteiras dizia respeito a obscuridades em relação ao seu sentido programático (BRASIL, 2013), o que acabaria por afetar os programas e ações que passaram a se vincular ou a se reportar a ele. Assim, a sua proposta de consolidar a atuação integrada entre os órgãos de segurança pública, a Receita Federal e as Forças Armadas não foi bem-sucedida.

Durante a vigência do Plano Estratégico de Fronteira, a Operação Sentinela, conduzida pelo Ministério da Justiça, e a Operação Ágata pelo Ministério da Defesa, foram consideradas os vértices do plano para o combate à criminalidade (BELLINTANI; LIRA, 2014), conforme observado na Figura 4, onde se destacam seus principais programas e ações, juntamente com sua proposta de integração interagências.

Figura 4 - Estruturação do Plano Estratégico de Fronteiras



Fonte: Neves (2016)

4.2.4 Operação Sentinela

Uma dessas propostas de atuação interagências diz respeito à Operação Sentinela, tem caráter permanente e foco em ações de inteligência. É liderada pelo Ministério da Justiça e conta com a participação da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, das Forças Armadas, Força Nacional de Segurança Pública, Receita Federal e das polícias civis e militares dos

estados. Configura uma ação permanente de enfrentamento ao crime organizado transnacional (NEVES, 2015).

Ela é realizada desde 2010, sendo anterior, portanto, ao Plano Estratégico de Fronteiras, que a readequou às suas diretrizes. Esclarece Letícia Almeida que:

O objetivo da operação é a repressão aos crimes praticados na faixa de fronteira. Suas ações visam combater o tráfico de drogas e de armas, a entrada de produtos ilícitos no país, a saída irregular de riquezas e outros crimes transfronteiriços. Não possuem uma estratégia de ação única, trabalham de forma investigativa e ostensiva na apreensão de criminosos e mercadorias. São ações policiais de desmantelamento de quadrilhas envolvidas com o crime organizado internacional (ALMEIDA, 2015, p. 98).

Do ponto de vista tático e operacional a Operação Sentinela prevê a fiscalização e o controle de veículos, bens e pessoas em vias lacustres, terrestres e fluviais; patrulhamento móvel e colocação de barreiras policiais em vias de maior circulação veículos, bens e pessoas; realização de atividades de inteligência, contemplando vigilância física e eletrônica, busca de dados e análise de informações.

Suas principais diretrizes passaram a contemplar a priorização das ações do Plano Estratégico de Fronteiras, substituído depois pelo Plano de Proteção Integrada de Fronteiras, e do Plano de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas²¹. Assim,

A partir dessas diretrizes, existem as estratégias traçadas dentro do Departamento de Polícia Federal e sintetizadas em cinco itens: gestão policial com priorização da região de fronteira; combate ao crime organizado que transita pela fronteira; investimento em tecnologia; ampliação de cooperação interna e ampliação de cooperação internacional (BRASIL, 2015, p. 7).

Juntamente com as atividades de inteligência, a Operação Sentinela, representa uma das estratégias do Ministério da Justiça para o enfrentamento

²¹ Ações de enfrentamento ao tráfico de drogas ilícitas em todo o território nacional, com ênfase nos municípios de fronteira, estão previstas no Plano de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas, proposto pelo governo federal, em 2010 (BRASIL, 2010).

aos crimes transnacionais na fronteira. O apoio da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) nas operações revela-se necessária, devendo ser reforçada nas ações de segurança e defesa realizadas na Amazônia brasileira.

Essa foi uma das conclusões do 13^o Fórum de Governadores da Amazônia Legal, realizado em 2017 na cidade de Macapá/AP, em que se discutiram questões prioritárias para a região e formulou-se a demanda ao Governo Federal para que os órgãos de inteligência ampliem sua presença no território amazônico (BRASIL, 2017). Nesse encontro os principais temas debatidos, pelos secretários de segurança pública dos estados, foram a proteção de fronteiras, o sistema prisional e a segurança fluvial.

Em conformidade com a nova Estratégia Nacional de Inteligência, aprovada no final de 2017, constitui atribuição da atividade de inteligência o acompanhamento do ambiente interno e externo, de modo a identificar eventuais oportunidades, riscos e ameaças aos interesses do Estado brasileiro e à sociedade. Assim, a produção de informações e de conhecimentos possibilitará ao Estado uma atuação preventiva e proativa, para perceber oportunidades e neutralizar possíveis ameaças (BRASIL, 2017).

O fundamento da atividade de inteligência é a de que o ato decisório estatal deve fundamentar-se em informações seguras, amplas e oportunas, o que exige o prévio conhecimento de questões que interessem à ação estatal, em especial aquelas que consignem eventuais ameaças ou oportunidades ao cumprimento dos objetivos nacionais, a exemplo dos que ocorrem nas fronteiras, motivo pelo qual é prioritária a manutenção de uma sistemática de fiscalização adequada das fronteiras, para controle do trânsito de pessoas, além de evitar o fluxo de drogas ilícitas, de armas e de produtos contrabandeados.

Nessa mesma linha, observou-se mais acima, que o Plano Estratégico de Fronteiras pressupunha a troca de informações entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas, bem como uma ação integrada entre os mesmos, para promover atividades de prevenção, controle e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira. O que na prática não se observou. Nesse sentido:

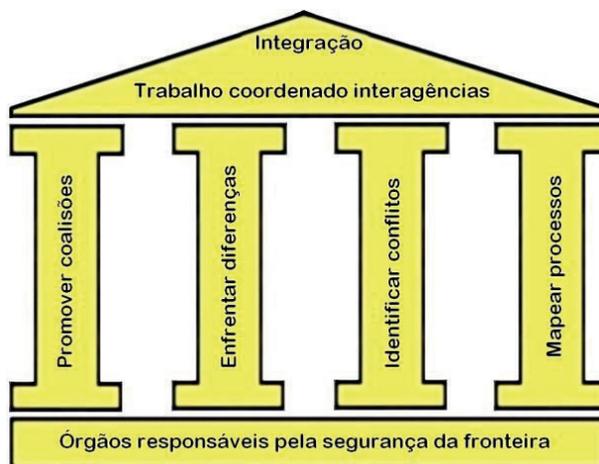
um dos problemas dessa iniciativa governamental, se não o principal deles, foi que, das agências militares e civis envolvidas, poucas estavam preparadas ou tentaram estabelecer os meios e as formas de conduzir uma coordenação interinstitucional eficiente (ARAÚJO NETO; BARP; CARDOSO, 2017, p. 241).

O plano ficou ainda prejudicado, segundo Neves (2016), pela carência de uma estrutura de governança nacional que articulasse e integrasse os diversos atores envolvidos em suas ações, considerando que não existia uma instância decisória. Na prática, cada Ministério gerenciava seus projetos e ações de forma independente dos outros.

O autor esclarece que a única estrutura prevista no Decreto que instituiu o Plano Estratégico de Fronteiras foi o Comando de Operações Conjuntas (COC), subordinado ao Ministério da Defesa, comando esse

que não é o fórum ideal para articular os diversos atores para acompanhamento, articulação e implementação de uma política nacional multidisciplinar, visto que aquela arena, tem o propósito específico de monitorar e coordenar as ações do Ministério da Defesa e das Forças Armadas no Brasil (NEVES, 2016, p. 86).

Em auditoria realizada em 2015 (tomadas de contas TC 014.387/2014-e TC 009.062/2015-7) para avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento das fronteiras, o Tribunal de Contas da União constatou que no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras houve avanços no campo da segurança, por conta da criação de mecanismos que incentivam a integração entre os órgão e entidades que integram o plano. Contudo, em razão da ausência de cultura e de experiência para realizar trabalhos conjuntos, ou mesmo por empecilhos de natureza legal, institucional ou política, não se elaborou um protocolo de atuação coordenada entre eles, para utilização diária e específica, de modo padronizar procedimentos e estabelecer critérios conhecidos e referendados por todos os participantes do plano (BRASIL, 2015).

Figura 5 - Instrumental de avaliação interagências

Fonte: Tribunal de Contas da União (2015)

Neves (2016) qualifica essa auditoria como o diagnóstico mais completo existente sobre as fragilidades fronteiriças, na medida em que percorreu todos os estados de Fronteira e envolveu diversos órgãos federais que atuam nas áreas de defesa, desenvolvimento, segurança pública, aduana, relações exteriores e Integração, contemplando um número significativo de atores com atuação na região de fronteira.

A Corte de Contas ressaltou na citada auditoria que, embora o marco legal do plano tenha estabelecido que os órgãos e entidades das esferas federativas envolvidos no plano deveriam atuar de modo integrado e que executariam ações conjuntas, não se definiu quais seriam esses órgãos e entidades e nem as funções a serem exercidas pelos mesmos, seja no nível decisório (COC e GGI-FRON) ou no executório (BRASIL, 2015).

O desenho de articulação adotado nas instâncias de coordenação e nas logísticas de ações conjuntas não possui uma padronização de procedimentos que aloque atribuição aos envolvidos no plano e promova a efetiva adoção de elementos que maximizem o esforço interagências. Desse modo,

a implementação do PEF fica dependente da espontaneidade dos atores responsáveis pela promoção das articulações que viabilizem a realização das metas definidas.

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 conhecimentos pessoais dos agentes públicos. Ou seja, ainda que os órgãos atuem em conjunto, não conseguem trabalhar adequadamente de forma integrada (BRASIL, 2015, p. 9).

A ausência de uma coordenação formal de abrangência nacional do Plano Estratégico de Fronteiras somou-se à constatação, evidenciada pelo Tribunal de Contas através de entrevistas, de que entre os próprios coordenadores do plano não havia unanimidade quanto à sua forma de atuação.

Com efeito, os Ministérios da Defesa e da Fazenda sustentam que a coordenação é individual, conforme a atuação de cada uma das instituições. Já o Ministério da Justiça afirma ser conjunta e igualitária entre as três pastas (ibid. p. 49).

Nas auditorias posteriores realizadas pelo tribunal, em continuidade ao trabalho de avaliação dos aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira, as constatações não foram muito diferentes. Esses trabalhos contemplaram um conjunto de fiscalizações que tiveram o propósito de definir um cenário dos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as referidas políticas para as fronteiras são formuladas, implantadas e avaliadas.

Assim, além dos achados de auditoria acima mencionados²², o Tribunal na terceira, e última, das avaliações (TC 020.053/2015-0) constatou através de auditoria operacional que não havia avaliações formais, sistemáticas e periódicas acerca do desempenho integrado dos órgãos e entidades atuantes na área de fronteira, decorrente, em especial,

²² Tendo em vista a conexão entre as matérias, os dois primeiros trabalhos de auditoria foram analisados em conjunto por meio do Acórdão 2.252/2015 – Plenário.

“da ausência de um referencial estratégico da política, formulado de maneira compartilhada, com a definição de objetivos, metas e indicadores” (BRASIL, 2016, p. 10).

O voto do ministro relator da matéria resume as evidências observadas na última das avaliações do Programa Estratégico de Fronteiras e fundamentam o Acórdão 1995/2016 – TCU – Plenário, como segue:

As análises realizadas pela unidade técnica corroboram o cenário percebido nas duas primeiras auditorias e demonstram que a fronteira nacional tem sentido os efeitos da desarticulação das políticas públicas aplicadas à região, da pulverização de recursos em investimentos com baixa conexão e da execução de projetos fragmentados, com o conseqüente impacto negativo na geração de emprego e renda. As diferenças legais, sociais e econômicas entre o Brasil e países vizinhos representam ambiente facilitador à proliferação de atividades ilícitas que causam enormes prejuízos ao nosso país (Ibid., p. 28)

Não podendo ignorar as evidências coletadas pelo Tribunal de Contas na ampla análise realizada sobre a questão fronteiriça no Brasil, o Governo Federal extinguiu o Plano Estratégico de Fronteiras, revogando o Decreto nº 7.496/2011 e institucionalizou o Programa de Proteção Integrado de Fronteiras (PPIF), por meio do Decreto nº 8.903/2016 (ARAUJO NETO; BARP; CARDOSO, 2017). O Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) também é voltado para o fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão aos delitos transfronteiriços. E uma de suas diretrizes consiste na atuação integrada e coordenada dos órgãos de segurança pública, dos órgãos de inteligência, da Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (BRASIL, 2016). Segundo Araújo Neto,

Entre as revisões adotadas pelo novo programa está a presença dos órgãos de inteligência no processo de compartilhamento de informações e ferramentas, visto que no PEF este compartilhamento limitava-se entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas. A introdução das agências de inteligência, por meio

do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), no PPIE, pode ser justificada pela importância central que a atividade de inteligência apresenta durante o processo de definição de estratégias e ações de determinada operação. O compartilhamento ágil de informações úteis à produção de conhecimentos de inteligência permite que as de enfrentamento planejadas possuam maiores possibilidades de resultados com menos custos (ARAÚJO NETO, 2017, p. 3).

Importa registrar que as avaliações realizadas pelo Tribunal de Contas, que demonstram a desarticulação entre as políticas públicas voltadas para as fronteiras e a falta de integração entre as entidades que as implementam, pautou-se no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, um documento paralelo e complementar um estudo internacional coordenado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e que contou com a participação de 12 países, dentre os quais o Brasil (BRASIL, 2014).

Esse referencial foi desenvolvido a partir do modelo metodológico que havia sido utilizado pelo TCU na avaliação da governança da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, o que em nosso entendimento facilitou a análise efetuada pelo tribunal nos programas e ações de segurança nas fronteiras.

Um dos fundamentos do modelo metodológico diz respeito à análise da coerência entre as políticas públicas e a possibilidade de existência de integração entre diferentes atores para a implementação das mesmas, de modo a verificar se há, de fato, ações articuladas e relacionamento horizontal entre atores e entre agências, típicos de uma atuação em rede, que facilitam o enfrentamento dos ilícitos transfronteiriços.

Inobstante às constatações do Tribunal de Contas, registre-se que os princípios e as diretrizes do Plano Estratégico de Fronteiras apontavam para uma atuação integrada entre os órgãos de segurança pública, as Forças Armadas e outras agências, para dar conta dos ilícitos transfronteiriços, integração que foi fortalecida após 2010, com a edição da Lei Complementar 136, de 25 de agosto daquele ano. E cujos efeitos no tempo são de longo alcance, impactando, inclusive, na forma de elaboração dos documentos

de defesa que viriam a ser adotados pelo país, depois de sua vigência no território nacional.

Conforme já mencionado, essa lei promoveu uma maior aproximação entre as áreas de defesa e segurança, alterando as regras da organização, preparo e emprego das Forças Armadas e delegando-lhes competências subsidiárias para atuar, preventiva e repressivamente na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, no enfrentamento aos delitos transfronteiriços, de maneira isolada ou coordenada com outros órgãos e entidades do Poder Executivo.

Seus efeitos sobre os documentos de defesa foram também relevantes. Primeiramente, essa lei atribuiu ao Ministério da Defesa a competência de implantação do Livro Branco de Defesa Nacional, definindo-o como:

documento de caráter público, por meio do qual se permitirá o acesso ao amplo contexto da Estratégia de Defesa Nacional, em perspectiva de médio e longo prazos, que viabilize o acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor (BRASIL, 2010, p.1).

Estatuiu, ademais, que o Livro Branco de Defesa Nacional deve prever dados institucionais, estratégicos, orçamentários e materiais detalhados das Forças Armadas, bem como discorrer sobre o contexto estratégico do século XXI, a política nacional de defesa, a estratégia nacional de defesa, a modernização dessas Forças, a racionalização e a adaptação das estruturas de defesa, o suporte econômico da defesa nacional, ajuda humanitária e operações de paz.

A Lei Complementar nº 136/2010 estabeleceu ainda a sistemática de apreciação dos Documentos de Defesa pelo Congresso Nacional e a periodicidade quadrienal de suas edições, a partir de 2012. E, em cumprimento a essa previsão legal, foram lançados nesse ano os textos atualizados da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, a serem analisados em linhas gerais no próximo tópico.

4.3 Documentos de defesa instituídos em 2012

Considerando, portanto, esse novo marco legislativo (Lei Complementar nº 136/2010), a primeira edição do Livro Branco de Defesa Nacional foi lançada em 2012. O documento trouxe uma visão ampliada de faixa de fronteira, ao mencionar que, embora seu conceito esteja inicialmente ligado à Defesa Nacional, a inquietude com o adensamento e a paulatina presença brasileira ao longo dessa faixa são reflexos da “prioridade atribuída ao desenvolvimento sustentável, à integração nacional e à cooperação com os países fronteiriços nos aspectos referentes à segurança e ao combate aos ilícitos transnacionais” (BRASIL, 2012 p. 15). Segundo Celso Amorim:

O Livro Branco é, ele mesmo, indicador da transformação do lugar ocupado pela defesa na agenda pública no Brasil e da transformação da própria defesa.

A transparência é dimensão fundamental dessa transformação, reforçada pelas medidas práticas para dar plena vigência à Lei de Acesso à Informação, no âmbito do MD.

Ao mesmo tempo que aproxima a população dos assuntos militares, a transformação da Defesa aproxima as Forças Armadas dos anseios da sociedade (AMORIM, 2014, p. 26).

Um dos objetivos do Livro Branco é incentivar a mútua confiança entre o Brasil e a comunidade internacional, ao apresentar de modo transparente as questões mais sensíveis de defesa e segurança. Ele contém informações estratégicas, institucionais, orçamentárias, materiais e tecnológica das três forças e da defesa nacional como um todo (BRASIL, 2012).

No processo de elaboração do Livro Branco devem ser consideradas as seguintes diretrizes: o fomento a pesquisas sobre temas relacionados à sua natureza e objetivos; o estabelecimento de parcerias com instituições públicas e privadas, a fim de aprimorar e viabilizar os projetos que ele contempla e realização de ações governamentais integradas, sob a coordenação do Ministério da Defesa, envolvendo órgãos e entidades governamentais com atuação nas áreas temáticas previstas no Livro Branco de Defesa Nacional (BRASIL, 2011).

Nessa direção, Alvarez e Salla (2013) mencionam a atuação mais ativa do Ministério da Defesa, que desenvolvia ações mais direcionadas à defesa do território, nas iniciativas governamentais para a promoção de uma nova sistemática de gestão das áreas fronteiriças, conforme evidenciado na sua participação no Plano Estratégico de Fronteiras.

Os documentos de defesa esclarecem os objetivos nacionais nessa área e definem os meios para a consecução desses objetivos, “além de facilitarem o acompanhamento e a reflexão da sociedade sobre as capacidades e os desafios da defesa nacional” (AMORIM, 2016, p. 66).

A Política Nacional de Defesa (PND) é considerada como “o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional coordenadas pelo Ministério da Defesa” (BRASIL, 2012, p. 11). Ela está direcionada, notadamente, para as ameaças externas, definindo objetivos e instruções para o preparo e a forma de utilização dos setores militar e civil em todos os níveis do Poder Nacional, a favor da Defesa Nacional.

Por sua parte, a Estratégia Nacional de Defesa (END) propicia a execução da Política Nacional de Defesa, com orientação sistemática e ações de implementação (2012, p. 42). De modo que:

Se a Política orienta o Estado no sentido de o que fazer, a Estratégia Nacional de Defesa (END) estabelece como fazer o que se determinou na Política. Assinale-se que a END é ‘o vínculo entre o conceito e a política de independência nacional, de um lado, e as Forças Armadas para resguardar essa independência, de outro’. Trata de questões ‘políticas e institucionais decisivas para a defesa do País, como os objetivos da sua ‘grande estratégia’ e os meios para fazer com que a Nação participe da defesa’. Considera, ainda, ‘problemas propriamente militares, derivados da influência dessa ‘grande estratégia’ na orientação e nas práticas operacionais das três Forças (BRASIL, 2013, p. 1).

A Política Nacional de Defesa de 2012 não se diferencia substantivamente da Política de Defesa Nacional de 2005. Ela alargou o conceito de entorno estratégico à Antártica. Em relação a esse entorno e ao ambiente regional, a PND de 2012 reafirma que a existência de zonas de

instabilidade e de ilícitos transnacionais pode dar ensejo ao transbordamento de conflitos para outros países sul-americanos. Focos de incertezas cuja persistência também fundamenta a priorização da defesa do Estado.

A PND 2012 destaca que a política de defesa interessa a toda coletividade e articula-se com os mais altos interesses nacionais e com as diretrizes governamentais, em particular com a política externa do Brasil, voltada a promover a solução pacífica das controvérsias, a buscar o fortalecimento da paz e da segurança internacionais, reforçar o multilateralismo e primar pela integração sul-americana (BRASIL, 2012).

De acordo com essa perspectiva, ela enuncia que, para ser possível ao Brasil aumentar sua projeção no concerto mundial das nações e confirmar seu compromisso com a defesa da paz e com a cooperação entre os povos, ele deverá aprimorar o preparo das suas Forças Armadas, a fim de que esta desempenhe atribuições crescentes em ações humanitárias e em missões de paz, sob o amparo de organismos multilaterais e em conformidade com os interesses nacionais (Ibid.).

Em relação às operações de paz, desde 1947, o Brasil participa de missões de paz da ONU. Já contribuiu com mais de 51 mil militares e policiais e integrou operações na África, no Caribe, nas Américas Central e do Sul, na Ásia, Oceania e na Europa. No Haiti, o Brasil mobilizou 970 militares das Três Forças, apresentando o maior contingente de tropas entre os 19 que participaram, tanto que deteve o comando dessa Força de Paz (BRASIL, 2018).

Há, portanto, diversos aspectos que aproximam a política de defesa e a política externa e que precisam ser mais explorados nos estudos sobre segurança e defesa, tendo em vista que:

uma política de defesa deve ser encarada como uma política pública responsável por regular não somente a estruturação das forças armadas como instrumentos do poder político nacional, mas, sobretudo, garantir que o poder militar gerado por estas estruturas (Marinha, Exército e Aeronáutica) seja capaz de equilibrar as relações de força existentes entre os Estados no plano internacional. Decorre desse fato primordial a conexão entre a política externa e a política de defesa (ALSINA JÚNIOR, 2003, p. 53).

Nessa linha, a PND reafirma que para enfrentar as ameaças à Amazônia, é indispensável a execução de uma gama de ações estratégicas direcionadas ao fortalecimento da presença militar e à atuação do Estado no desenvolvimento sustentável da região amazônica e no aumento da cooperação com os países limítrofes. E essa cooperação com os países limítrofes é fundamental para promover o enfrentamento de delitos transfronteiriços que ocorrem na região.

Na mesma direção, uma das diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa de 2012 aponta para a necessidade de priorização da Amazônia, na medida em que ela foi caracterizada como um dos espaços territoriais de maior interesse da Defesa, passando pelo trinômio de monitoramento/controlado, mobilidade e presença, tendo como pressuposto um avanço de desenvolvimento sustentável para a região. Assim,

O Brasil será vigilante na reafirmação incondicional de sua soberania sobre a Amazônia brasileira. Repudiará, pela prática de atos de desenvolvimento e de defesa, qualquer tentativa de tutela sobre as suas decisões a respeito de preservação, de desenvolvimento e de defesa da Amazônia. Não permitirá que organizações ou indivíduos sirvam de instrumentos para interesses estrangeiros – políticos ou econômicos – que queiram enfraquecer a soberania brasileira (BRASIL, 2012, p. 5).

De modo a fortalecer o planejamento, o monitoramento, a logística, a mobilidade e a presença na Amazônia brasileira, a END de 2012 instituiu que o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM) deveria atuar de modo integrado como as Forças Armadas. Além do planejamento e do monitoramento, era necessário investir no passo adiante, consistente na mobilidade das Forças, a qual envolve logística, efetivos e equipamentos, haja vista o interesse de aumentar sua presença em áreas mais críticas e vulneráveis (NAPOLEÃO, 2014). Para tanto, a END prevê a:

incorporação do CENSIPAM à estrutura organizacional do Ministério da Defesa, agregando sua base de dados atualizada, conceitos de emprego dual da informação e a integração de informações de órgãos civis com atuação na Amazônia brasileira (BRASIL, 2012, p. 1).

O projeto de criação de um sistema de proteção para a Amazônia Legal começou a ser delineado a partir de 1990, mas somente 12 anos mais tarde é que ele começou a entrar em operação com o funcionamento do Centro Regional de Manaus (BRASIL, 2009). O Decreto nº 4.200/2002 instituiu o CENSIPAM com a finalidade de implantar, ativar e operacionalizar o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), bem como iniciar sua ativação a partir do Centro Regional de Vigilância de Manaus (CRV - MN), objetivando a implantação gradual do projeto na região amazônica (BRASIL, 2002).

O SIPAM possui atualmente uma infraestrutura de tecnologia de telecomunicações e de sensores, composta por satélites e radares e empregada na aquisição e tratamento de dados, bem como na visualização e divulgação de imagens e mapas, dentre outras representações da realidade. Nessa direção, seus radares são capazes de identificar voos irregulares que cruzam o território amazônico em baixa altitude (BRASIL, 2009). Compete ao CENSIPAM a proposição, o acompanhamento e a execução das políticas, diretrizes e ações de interesse do SIPAM.

O CENSIPAM é integrante permanente do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e aplica a inteligência tecnológica no enfrentamento ao tráfico de drogas e outros ilícitos, fazendo uso de sensoriamento remoto e avançadas técnicas de análise, em atendimento a demandas das Três Forças e dos órgãos de segurança pública e de fiscalização ambiental. Nessa direção:

O ciclo de produção do Conhecimento de Inteligência desenvolvido pelo CENSIPAM está pautado na Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência em vigor no SISBIN, visando ao subsídio, principalmente, das ações operacionais dos órgãos públicos que atuam na área da Amazônia Legal brasileira, com ênfase na faixa de fronteira (ARAÚJO NETO, 2017, p. 44-45).

De acordo, com uma perspectiva sistêmica e integrada, a Estratégia Nacional de Defesa previu que o Ministério da Defesa deveria aprimorar o Sistema Integrado de Comando e Controle de Defesa, contemplando a utilização de satélite de telecomunicações próprio. E esse sistema de defesa

foi planejado para possibilitar a disponibilização de dados de interesse comum com o Sistema Nacional de Segurança Pública, considerando a capacidade tecnológica dos seus sensores de controle e monitoramento do espaço aéreo, terrestre e marítimo (BRASIL, 2012).

Reciprocamente, o Sistema Nacional de Segurança Pública deve contemplar o sistema de defesa nacional com dados referentes à fiscalização das fronteiras brasileiras, naquilo que disser respeito à missão das Forças Armadas, notadamente os relacionados aos delitos transnacionais fronteiriços.

O reaparelhamento das Forças Armadas é uma das prioridades da Estratégia Nacional de Defesa de 2012. Anteriormente a ela, duas importantes iniciativas nesse sentido consistiram na criação, em 2007, da Subcomissão Permanente de Modernização e reaparelhamento das Forças Armadas, no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado, e a elaboração do Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa (PAED), em 2011, com o propósito de:

analisar pesquisa, desenvolvimento, manutenção operativa, recuperação da capacidade operacional, harmonização de projetos, preferência de aquisição de produtos de defesa no Brasil e transferência de tecnologia, quando a aquisição ocorrer no exterior (BRASIL, 2012, p. 15).

Mas a pesquisa e o desenvolvimento de novas tecnologias, bem como a recuperação da capacidade operacional da área de defesa, dependem da alocação de recursos orçamentários para essa pasta, recursos escassos no contexto atual. Nesse sentido, a importância dessas iniciativas precisa ser debatida no Congresso Nacional, instância de deliberações coletivas da sociedade e que desempenha uma função de relevo em matéria orçamentária dentro da estrutura do Estado brasileiro.

A título de conclusões parciais deste capítulo, cumpre registrar, inicialmente, que o próprio papel das Forças Armadas precisa ser discutido e repercutido na sociedade que o desconhece em grande medida. Ela também não possui uma noção muito clara do que representam os documentos de

defesa para a soberania e as relações internacionais do país. Temas acerca dos quais a academia e outros fóruns de discussão podem contribuir com mais reflexões científicas.

Esse é um problema, portanto, a ser considerado na implementação da proposta consignada nos documentos de defesa, que se propõem promover a aproximação da população com os assuntos militares e com a política de defesa, que é um instrumento estratégico de segurança e defesa das sociedades democráticas. Poucos debates sobre a relevância e o papel dos documentos de defesa são realizados pelo Congresso Nacional. E essa crítica ao Congresso ganha maior repercussão nesse momento em que ele aprecia os novos documentos de defesa, momento em que os debates deveriam ser mais ainda estimulados.

Nesse sentido, constatou-se que um requerimento da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional datado de 16 de março de 2017 e de autoria do senador Roberto Requião, onde é solicitada, nos termos do artigo 58, § 2º, II, da Constituição Federal, a realização de audiência pública para se debaterem questões de soberania nacional e política de defesa, modernização das Forças Armadas e internacionalização da terra no contexto da defesa da soberania nacional, ainda se encontra em fase de tramitação no Congresso Nacional, mesmo já tendo se passado mais de 19 meses desde sua apresentação (BRASIL, 2017).

O próprio acesso à tramitação no Congresso Nacional das novas propostas da Política Nacional de Defesa, do Livro Branco de Defesa Nacional e da Estratégia Nacional de Defesa é restrito, levando os mais interessados nos temas ou pesquisadores da área a ter de fazer uso dos instrumentos legais que garantem o acesso à informação previsto na Constituição Federal e na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011). E foi dessa forma que se teve acesso à documentação referente à tramitação dos novos documentos de defesa no âmbito do Governo Federal e do Congresso Nacional.

Da leitura da documentação recebida observou-se que, na data de 18 de novembro de 2016, os textos das propostas dos novos documentos de defesa foram encaminhados para a apreciação do Congresso Nacional, através da Mensagem 616 da Presidência da República, e lá permanecem em tramitação há quase dois anos, o que demonstra o pouco apreço do Congresso Nacional pelo tema, que poucos dividendos eleitorais rendem aos congressistas (BRASIL, 2018).

Nessa direção, a Câmara dos Deputados reconhece em sua página oficial que, em razão da Lei Complementar nº 136/2010 determinar o encaminhamento dos documentos a cada quatro anos a partir de 2012, a aprovação do texto somente em 2018 representa um atraso de dois anos (BRASIL, 2018).

Dentre os documentos examinados importa destacar o expediente EMI nº 00048/2016, datado de 08 de novembro de 2016 e oriundo do Gabinete de Segurança Nacional e do Ministério da Defesa, onde seus representantes máximos submetem à consideração do Presidente da República a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional e informam que a aprovação desses documentos: “após a apreciação do Congresso Nacional, somam, assim (sic) aos esforços de promoção do desenvolvimento nacional de longo prazo e de definição do posicionamento internacional do Brasil” (BRASIL, 2018, p. 1-2).

Digno de destaque é o reconhecimento da vinculação dos textos dos novos documentos de defesa com a promoção do desenvolvimento nacional. Nas áreas de fronteira essa vinculação é fundamental. E a Estratégia Nacional de Defesa de 2008 já enunciava a importância das Forças Armadas participarem das iniciativas de integração e desenvolvimento da faixa de fronteira, de acordo como a visão que são inseparáveis as causas do desenvolvimento e de defesa (BRASIL, 2012). E essa concepção, de forma salutar, vem se mantendo nos processos de atualização dos documentos de defesa.

Ao enunciarem sua compreensão acerca de integração e desenvolvimento da faixa de fronteira esses documentos enfatizam que a região amazônica é tema prioritário na agenda da defesa nacional. Assim, de acordo com o Livro Branco de Defesa Nacional: “A Amazônia representa um dos focos de maior interesse da defesa” (BRASIL, 2012, p. 15).

Mas essa prioridade precisa ser manifestada em programas e ações que promovam, de fato, o desenvolvimento e a defesa da região, a partir de uma visão integrada dessas dimensões, assim como devem ser concretizadas as propostas de integração das ações de defesa com as de segurança pública nas áreas de fronteiras. As políticas, planos e programas de defesa e segurança interessam a todos os segmentos da sociedade brasileira. Eles estão fundamentados em princípios e objetivos constitucionais que representam as mais altas aspirações nacionais.

Por outro lado, o modo de governança e gestão dessas políticas ainda é muito atrelado à lógica dos territórios-zona, que é o modo tradicional de controle e fiscalização do território, preso a formalismos e com frágil integração interagências. O modelo de articulação utilizado nas instâncias de coordenação e nas logísticas das operações conjuntas não possui um protocolo de procedimentos que preveja um leque de atividades que podem ser seguidas pelos envolvidos nos planos e programas, notadamente, os de segurança nas fronteiras acima examinados. Carecem desses planos de planejamento estratégico para atuação em rede que dinamizem suas atividades e maximizem o esforço interagências.

Ao passo que as organizações criminosas que atuam nas fronteiras, sobretudo as envolvidas com o narcotráfico, atuam de modo preponderantemente reticular, ou seja, de acordo com a lógica das redes, que é adaptável às circunstâncias, mais dinâmica e funcional, o que dificulta o enfrentamento desse crime.

5 ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO INTERNACIONAL DE DROGAS NA AMAZÔNIA SETENTRIONAL BRASILEIRA

Observou-se mais acima que o território da Amazônia brasileira se tornou estratégico para o tráfico internacional de drogas. Nessa direção, cidades da região foram incorporadas pelas redes ilegais e passaram a desempenhar o papel de subespaços interligados “a partir de estruturas espaciais, que são territorializadas e que compõem toda a organização da economia do crime, desde os produtores/beneficiadores até os principais mercados” (COUTO, 2018, p. 58).

A Amazônia setentrional, como o próprio nome revela, é a porção mais ao norte do território brasileiro. Os estados do Amapá, Pará e Roraima localizam-se nesse espaço geográfico da Amazônia Legal²³.

São comuns os problemas manifestados pelo narcotráfico nesses três estados e suas fragilidades fronteiriças também contribuem para esse fato, conforme será evidenciado adiante. E esse problema é uma das causas do aumento das taxas de homicídios que subiram de forma vertiginosa no período de 2006 a 2016, nesses três estados, de acordo com o Atlas da Violência divulgado em 2018 (BRASIL, 2018). As rebeliões em seus presídios, controlados por facções criminosas ligadas ao tráfico, são constantes, transformando-os em cenários de barbárie.

Amapá, Pará e Roraima encontram-se nessa subporção do território amazônico. A Amazônia Legal não configura propriamente um imperativo geográfico, e sim uma imposição geopolítica estatal “criada com o intuito de organizar e promover o desenvolvimento da região” (COSTA; ALVES, 2018, p. 71).

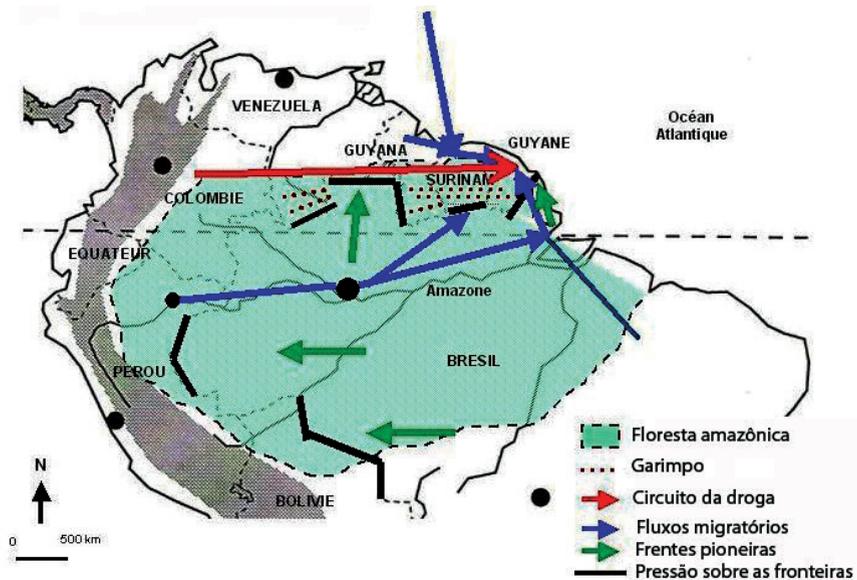
²³ A delimitação da Amazônia Legal está atrelada aos limites político-administrativos de nove estados: Roraima, Pará, Amapá, Amazonas, Acre, Tocantins, Mato Grosso e Rondônia; sendo que em relação ao Maranhão estende-se até o meridiano de 44° (BECKER, 2012).

A Amazônia emerge no cenário internacional como um deslumbrante palco de atenções, por conta dos seus dotes grandiosos: maior bacia hidrográfica da terra, maior floresta tropical úmida do planeta, maior reserva de biodiversidade e banco genético do globo (ARAGON, 2013).

Mas sua importância não está restrita a essa imensa riqueza natural. De acordo com Superti (2011), a Amazônia está no centro de uma nova dinâmica de crescimento econômico. É por meio dela que o Brasil possui conexão física com seis países da América do Sul e com a Guiana Francesa, tornando suas fronteiras internacionais estratégicas para a nação brasileira.

Enormes desafios também se apresentam nesse cenário, como a integração entre as nações vizinhas, além das ameaças representadas pelos ilícitos transfronteiriços, que incluem uma série de atividades ilegais, dentre elas o tráfico internacional de drogas (PENNA FILHO, 2013). Algumas dessas ameaças estão registradas na Figura 6.

Figura 6 - Desafios e ameaças nas fronteiras internacionais da Amazônia



Fonte: Ganger (2008)

Em relação à ameaça representada pelo tráfico internacional de drogas é preciso considerar, inicialmente, que existe um mercado que movimenta grandes quantidades de drogas e de recursos e mobiliza agentes política e economicamente poderosos (BRASIL, 2016), bem como há uma atividade de sobrevivência social que gira em torno dele na qual estão inseridos segmentos mais pobres e vulneráveis da população. Assim,

A partir da consideração da escala da cidade como um todo, do país e do mundo, abarcando os financiadores e todos aqueles que, sem morarem em favelas e sem se exporem diretamente, são os principais beneficiários do tráfico, é que se observa melhor, entretanto, o quanto a pobreza é funcional para o tráfico de drogas, o qual devora a juventude das favelas como mão-de-obra barata e descartável (SOUZA, 2005, p. 439).

Além desse mercado varejista de drogas, subsistema onde ocorre a comercialização de drogas em reduzidas quantidades, repassadas diretamente pelo pequeno traficante ao consumidor final, nas ruas, favelas e boates; existe, segundo Souza (2005, p. 430), um subsistema que denomina de I-E-A (importação-exportação-atacado), o qual se interconecta com o primeiro, abastecendo-o com drogas e armas. Esse subsistema atua no mercado atacadista e é formado pelos “verdadeiros traficantes”, responsáveis pela importação e exportação de drogas e que têm como sócios ou parceiros indivíduos envolvidos com lavagem de dinheiro, com transporte de drogas e com financiamento de atividades escusas, dentre outros.

O tráfico de drogas atacadista destina-se ao consumo dentro do território brasileiro, mas também para a exportação em direção a outros países. Este tipo de tráfico, de forma geral é bem organizado e profissional, feito por grupos poderosos que não desejam estar em evidência e, portanto, essa circulação de drogas em escala atacadista tem pouco impacto na área de segurança pública dos pequenos municípios por onde transitam. O mesmo parece não ocorrer no tráfico varejista, que é desorganizado, feito por jovens e pessoas em situação de vulnerabilidade social, no qual a disputa entre pequenos grupos e a transitividade entre uso e consumo parece também impactar em outros tipos de crimes como, por exemplo, furtos, roubos e latrocínios (BRASIL, 2016c, p. 26).

As expressivas receitas obtidas pelos grandes traficantes de drogas permitiram-lhes obter armamentos cada vez mais sofisticados e com elevado grau de letalidade, bem diferentes daqueles utilizados pelos profissionais de segurança pública que buscam reprimir essa atividade criminosa. A capacidade operacional e logística da organização do tráfico é otimizada e a falta disciplinar de um dos integrantes da rede resulta muitas vezes em penas corporais, inclusive a morte, do faltoso.

Os empresários do tráfico comandam as rebeliões, dentro e fora dos presídios brasileiros, determinam as execuções por dívida, notadamente de dependentes de drogas ou dos pequenos traficantes quando não conseguem solver as dívidas contraídas com os mais aquinhoados da hierarquia do tráfico.

No arco norte a grande extensão dos municípios na Amazônia denota não apenas a baixa densidade demográfica dessa área geográfica, mas é apontada também como a responsável pela maior largura da faixa de fronteira brasileira em relação aos outros arcos. Esse arco também é conhecido como “arco indígena”, seja pela perspectiva do território, que conta com a presença de inúmeras áreas de reserva indígena, seja pela perspectiva da identidade ético-cultural (BRASIL, 2005).

Em recente estudo sobre o arco norte, motivado por sua significativa extensão, complexidade e difícil acesso de sua faixa de fronteira, bem como pela baixa efetividade das políticas públicas adotadas nessa porção do território nacional, seis pontos vulneráveis foram identificados nesse arco (BRASIL, 2018). Especificamente na Amazônia setentrional foram relacionados fatores de vulnerabilidade fronteiriça em Roraima, nas regiões de Bonfim e Pacaraima²⁴, nas fronteiras do Brasil com a Guiana e com a Venezuela, respectivamente; no Pará, na região fronteira do Brasil

²⁴ Pacaraima tem convivido também com uma grave crise migratória, envolvendo venezuelanos que buscam no Brasil alternativas para superar os problemas que vivenciam em seu país de origem, como inflação descontrolada, escassez de alimentos e medicamentos, dentre outros.

com o Suriname, bem como no Amapá, arranjo fronteiriço do Oiapoque/Santana/Laranjal do Jari, na fronteira do Brasil com a Guiana Francesa.

No estado do Amapá, oito dos seus dezesseis municípios se encontram na faixa de fronteira: Oiapoque, Laranjal do Jari, Amapá, Serra do Navio, Pedra Branca do Amapari, Calçoene, Pracuúba e Ferreira Gomes. O que equivale a 73% do território do estado. Ele localiza-se na Fronteira da Amazônia Setentrional, limitando-se internacionalmente com o Suriname e com a unidade ultramarina francesa (Guiana). Se por um lado a fronteira amapaense é considerada periférica no contexto nacional, por outro é estratégica na esfera internacional, na medida em que se articula com um país integrante da União Europeia (PORTO, 2014).

Os tipos de deficiência que concorrem para a incidência de ilícitos transfronteiriços nesse espaço territorial também foram apontados no mencionado estudo, de modo que:

No arco Norte, a fiscalização é deficiente, e muitos postos de controle ou são fechados ou têm atendimento precário, o que interfere no controle do que entra ou sai e amplia a deficiência no controle dessas fronteiras.

Há rotatividade de recursos humanos e das instituições de controle governamentais e a falta de uma agenda dessas instituições para as questões de fronteira mais integradas. As deficiências no controle das fronteiras concorrem para a prática de ilícitos transnacionais, a saber, tráfico de pessoas e tráfico de drogas também (BRASIL, 2018, p. 191).

No tocante ao município amapaense do Laranjal do Jari, o espaço fronteiriço com o Suriname e com a Guiana Francesa não representa tanto motivo de preocupação, por conta da distância e da existência da Unidade de Conservação do Parque do Tumucumaque (BRASIL, 2016). O mesmo não ocorre com a fronteira com o estado do Pará. Lá, o rio Jari, que banha os estados do Amapá e do Pará e contribui para o desenvolvimento socioeconômico da região, é apontado como elemento facilitador de transporte de drogas.

Em relação a Roraima, sua posição geográfica é estratégica, na medida em que confina com terras da Venezuela e da Guiana, configurando uma trílice fronteira, que é considerada porta de entrada para quem se desloca das Américas Central e do Norte em direção ao Brasil e como porta de saída deste para a região do Caribe (SILVA, 2009), facilitando aproximações culturais e econômicas, mas se sujeitando também a práticas delituosas.

Em Bonfim, Roraima, a prefeitura local e o conselho tutelar do município relatam o uso abusivo de drogas por crianças e adolescentes indígenas, entre 8 a 12 de idade, que, para financiar seu vício de drogas, são aliciados pelos traficantes para vender drogas nas escolas desse município. E, no período do ano em que o rio seca e é possível atravessá-lo a pé, a rede de tráfico de drogas que atua na região arregimenta adolescentes brasileiros para serem utilizados como “mulas” do tráfico²⁵ (BRASIL, 2016). De acordo ainda com essas entidades, há adolescentes do sexo feminino que vão para a Guiana para trocarem sexo por dinheiro e drogas.

O espaço urbano de Pacaraima, cuja história está relacionada à delimitação fronteira com a Venezuela realizada pelo Exército brasileiro, situa-se próximo a um destacamento do 3º Pelotão Especial de Fronteira dessa Força. E nesse espaço também há relatos da utilização de adolescentes que são cooptados para fazer o transporte de drogas, “principalmente aqueles que moram na Venezuela e estudam em Pacaraima” (BRASIL, 2016, p. 131).

Essa região também está inserida naquilo que se denomina de Arco da Instabilidade, tamanho os desafios que ela apresenta em termos de defesa e de segurança.

²⁵ As pessoas que transportam drogas consideradas ilícitas nesse tipo de cenário são denominadas “mulas”.

Figura 7 - O Arco da Instabilidade



Fonte: Brasil (2012)

A Amazônia brasileira vai além do arco norte e apresenta alguns aspectos físicos que merecem ser destacados quando se propõe investigar a dinâmica do tráfico regional de drogas e as formas de seu enfrentamento, nesse singular espaço geográfico.

Sua planície é formada, de modo predominante, por terras baixas, que se estendem de forma significativa entre o planalto das Guianas e o Brasileiro, ao norte e ao sul, respectivamente. Essas terras ocupam 40% da área da região norte (SCHNEEBERGER; FARAGO, 2003). O planalto das Guianas ou escudo das Guianas encontra-se na porção mais setentrional do Brasil, mas possui a maior parte da sua estrutura fora do território nacional, em regiões da Guiana, Guiana Francesa, Suriname e Venezuela.

Procópio Filho (2010, p. 109) questiona a ausência do Estado brasileiro nessa porção da Amazônia internacional, onde seus parceiros do BRICS desenvolvem empreendimentos econômicos; mas alerta, também,

para uma “economia da sombra” na região, caracterizada pelo comércio ilegal de ouro, armas e drogas, com a participação de brasileiros e onde o Suriname se sobressai.

Em relação à Guiana Francesa, Stéphane Ganger (2008) relata que o país integrou-se ao continente sul-americano primeiramente por meio de as atividades ilícitas, como drogas, imigração clandestina e garimpo, mas

Conscientes desse fato e desejando controlá-lo, os responsáveis políticos franco-guianenses e amapaenses aproveitaram as novas leis estatutárias (leis de descentralização na França em 1982, elevação do Amapá ao estatuto de estado em 1988) para se aproximar dentro de acordos de cooperação transfronteiriça. O lado guianense tinha a esperança que um desenvolvimento do Amapá reduzisse a emigração em direção à Guiana, o lado amapaense esperava o fim do encravamento geográfico e o acesso a novos mercados de consumo (GANGER, 2008, p. 162).

As políticas de repressão realizadas na Colômbia e o acordo de paz celebrado entre as FARC e o governo colombiano provocam um deslocamento da cadeia produtiva e das redes que se constituem em torno dela para outras regiões ou países da América do Sul. E um desses destinos pode ser a Amazônia setentrional. O Suriname já considera o crime organizado transnacional como seu maior desafio em termos de segurança e defesa. Esse país constitui-se numa área de trânsito de drogas na rota da cocaína da América do Sul para a Europa, África e Estados Unidos (SURINAME..., 2016).

E a Amazônia setentrional ou caribenha pode acomodar mais essa leva de negócios escusos, com toda a estrutura e a logística que o tráfico internacional de drogas comporta. Lembrando que as preocupações com a fronteira setentrional remontam à fase da colonização da Amazônia (PORTO, 2000), quando as ameaças eram de outra ordem.

Os eventos criminosos identificados no espaço fronteiro dessa porção do território nacional, bem como nas fronteiras deste último, estão representados na Figura 8 e na Tabela 2.



Figura 8 - Eventos criminosos no espaço fronteiriço Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública (2013)

Para caracterizar com mais clareza os eventos criminosos da figura acima, criou-se a seguinte tabela:

Tabela 2 - Ocorrência de eventos criminosos por estados

Estado	Eventos criminosos
Amapá	Contrabando e descaminho, crimes ambientais, evasão de divisas, exploração sexual infanto-juvenil, refúgio de criminosos, rota de veículos roubados, roubo de cargas e veículos, tráfico de armas e munições, tráfico de drogas, tráfico de pessoas e turismo sexual
Amazonas	Contrabando e descaminho, crimes ambientais, pistolagem, roubo de cargas e veículos, tráfico de armas e munições e tráfico de drogas
Acre	Crimes ambientais, exploração sexual infanto-juvenil, pistolagem, refúgio de criminosos, tráfico de armas e munições, tráfico de drogas e tráfico de pessoas
Pará	Crimes ambientais, roubo de cargas e de veículos, tráfico de drogas
Rondônia	Crimes ambientais, exploração sexual infanto-juvenil, pistolagem, Refúgio de criminosos, tráfico de armas e munições, tráfico de drogas e tráfico de pessoas
Roraima	Contrabando e descaminho, crimes ambientais, pistolagem, refúgio de criminosos, roubo de cargas e veículos, tráfico de drogas, tráfico de pessoas e turismo sexual
Mato Grosso	Contrabando e descaminho, crimes ambientais, refúgio de criminosos, rota de veículos roubados, roubo de cargas e veículos, tráfico de armas e munições e tráfico de pessoas
Mato Grosso do Sul	Abigeato ^{<?>} , contrabando e descaminho, crimes ambientais, refúgio de criminosos, rota de veículos roubados, roubo de cargas e veículos, tráfico de armas e munições e tráfico de drogas
Paraná	Abigeato, contrabando e descaminho, exploração sexual infanto-juvenil, refúgio de criminosos, rota de veículos roubados, roubo de cargas e veículos, tráfico de armas e munições e tráfico de drogas
Santa Catarina	Abigeato, contrabando e descaminho, crimes ambientais, refúgio de criminosos, roubo de cargas e veículos, tráfico de armas e munições e tráfico de drogas
Rio Grande do Sul	Abigeato, contrabando e descaminho, evasão de divisas, exploração sexual infanto-juvenil, refúgio de criminosos, roubo de cargas e veículos, tráfico de armas e munições, tráfico de drogas, tráfico de pessoas e turismo sexual

Fonte: Elaboração do autor

Uma fonte de grande preocupação para a região amazônica, como um

todo, diz respeito à consolidação em seu território de um cartel do tráfico de drogas transnacional, denominado Narcosul. Nessa direção, a principal facção criminosa do Brasil, o Primeiro Comando da Capital (PCC), que se originou no interior das prisões paulistas no início da década de 1990 (BIONDI, 2017), já se apossou das rotas mais lucrativas e encurtou cada vez mais a distância entre a produção e o transporte de drogas, fazendo crescer continuamente suas margens de lucro a cada entreposto (ARAÚJO, 2018).

A facção criminosa especializou-se em trazer maconha do Paraguai e cocaína da Bolívia para dinamizar rotas nacionais e internacionais do tráfico de drogas, tornando o Brasil uma fonte de insegurança para outros países, dimensão do problema pouco enfatizada nos estudos sobre o tema, mas que também necessita ser refletida pelos impactos que gera. Nesse sentido, alerta Francisco Teixeira da Silva:

deve-se dizer, somos nós mesmos uma fonte de insegurança, pela exportação do crime organizado para os nossos vizinhos, como no caso das facções criminosas do Rio de Janeiro e de São Paulo que transbordaram para o Paraguai. Poderíamos dizer que até para países mais distantes, na Europa e os Estados Unidos, em virtude das facilidades da globalização, podemos ser considerados fonte de insegurança (SILVA, F. C. T., 2012, p. 70).

Apesar do crescimento do Primeiro Comando da Capital (PCC) na região, a facção criminosa denominada Família do Norte (FDN) é ainda a principal responsável por grande volume dos carregamentos da cocaína colombiana e da maconha peruana que é transportada para Manaus, para em seguida ser carreada para os portos de Belém e também para o exterior (ARAÚJO, 2018). É na Colômbia e no Peru que o tráfico mais estruturado localiza-se, desde algum tempo e de modo predominante:

Na Colômbia, dada a formação de redes mais antigas e estruturadas do tráfico de drogas, encontram-se alguns dos grandes laboratórios de refino da folha de coca, mas sobretudo os grupos financiadores do tráfico, inclusive com ramificações na atuação como prestamistas (agiotas) em um grande circuito que conecta também Manaus e Iquitos. No Peru, atualmente o maior produtor de coca do planeta,

localizam-se laboratórios de menor porte, mas grandes plantações no vale do Apurimac, do Ene (VRAE) e de forma mais próxima do Brasil no rio Javari e na calha do Solimões (BRASIL, 2016c, p. 41).

As rebeliões que causaram os massacres de presos nas penitenciárias de Roraima e Amazonas, em 2017, representam tão somente a face visível do poderio nocivo das organizações criminosas que atuam na região amazônica.

A disputa pelo promissor mercado de drogas da região foi um dos fatores que motivaram os massacres. O PCC pretende controlar o fornecimento do tráfico de drogas na região, para tanto precisa derrubar o seu rival, o Comando Vermelho (CV), antiga facção carioca, bem como a aliada local dessa última, a Família do Norte (FDN), que tem se fortalecido nos últimos anos. Assim, os massacres em questão teriam relação com o planejamento de expansão do PCC e seu propósito conexo de assumir os espaços geográficos abertos pelo desmantelamento das FARC (FRANCO, 2017).

Em relação à Roraima, uma visita técnica do Ministério da Justiça, ocorrida no ano anterior e motivada por uma rebelião de menor proporção, já alertava o risco iminente da verdadeira matança que viria a ocorrer em 2017:

A visita técnica se deu em razão da crise iniciada no estado no dia 16/10/2016 (domingo) após rebelião ocorrida na Cadeia Pública de Boa Vista e na Penitenciária Agrícola do Monte Cristo, aparentemente motivada por conflitos entre duas organizações criminosas. Destaca-se que em Rondônia e Ceará foram iniciadas rebeliões motivadas pela mesma razão. Foram agendadas reuniões com os mais diversos atores envolvidos com a execução penal do estado, incluindo visita técnica às unidades prisionais da capital, visando ao reconhecimento das atuais condições físicas, de segurança e de gestão no estado (BRASIL, 2016b, p. 1).

A Penitenciária Agrícola de Monte Cristo é a maior unidade prisional de Roraima e lá a equipe técnica do Ministério da Justiça constatou que várias áreas da unidade apresentavam vulnerabilidades, dentre elas o pavilhão onde ficavam os integrantes do PCC, com várias passagens abertas

pelos internos que davam acesso à ala onde ficavam os presos da facção rival, o CV. E o resultado dessa negligência estatal consta do Relatório de Atividades da mencionada visita técnica ocorrida em 2016:

Os agentes penitenciários noticiaram que, no dia fatídico, integrantes do “PCC”, com os restos de uma coluna de sustentação de concreto armado obtida entre os escombros que se acham nos limites internos da unidade e utilizada como aríete, abriram em poucos minutos três ou quatro passagens nas paredes que limitavam o pavilhão e, em seguida nos muros que os separavam do pavilhão ocupado pelo “Comando Vermelho” durante a visita de familiares. Parte dos presos então se encontrava dentro do pavilhão de celas cujas paredes, feitas de concreto armado, ofereciam maior resistência à entrada dos rebelados porém, uma outra parte, ignorando as orientações dos guardas, lançou-se, em uma ação “suicida”, contra os invasores, em muito maior número, munidos de estoques que previamente esconderam pelo pátio (BRASIL, 2016b, p. 6).

A vingança viria no ano seguinte, quando 33 integrantes do PCC foram vítimas de outra barbárie, cometida por seus rivais da região amazônica. As vítimas, em sua maioria, foram decapitadas, com algumas delas ainda vivas, e seus corpos queimados. As cenas de horror foram gravadas e divulgadas pelos próprios assassinos, que com facas arrancavam os corações e outros órgãos dos seus rivais.

Esse foi um dos motivos para a solicitação da Procuradoria Geral da República de intervenção federal nos sistemas prisional e socioeducativo do estado de Roraima. Esse órgão, inclusive, responsabiliza o governo do estado de Roraima pela situação de desordem pública observada atualmente nesse ente federativo, o que não se afigura razoável, caso a União não seja também corresponsabilizada pelo que vem ocorrendo, na medida em que não cumpre com suas atribuições relativas à segurança. E esse cenário é fruto de um modelo de organização federativa ultrapassado, centralizador e que não contribui com a articulação entre os entes federativos para o alcance de objetivos comuns.

Para tentar atenuar o quadro ora observado em Roraima, o governo

federal planeja, juntamente com o recém-criado Ministério da Segurança Pública, montar uma força tarefa de intervenção penitenciária para atuar na Penitenciária Agrícola de Monte Cristo, sua maior unidade prisional. De forma que ações pontuais vão sendo moldadas e implementadas conforme os problemas de segurança vão surgindo.

Além de ineficiente e ineficaz em relação à reintegração dos presos, facilmente cooptados pelo tráfico de drogas, o tipo de encarceramento executado no sistema prisional do Brasil não promove a devida aplicação da pena, não contribui para diminuir a violência no meio social, nem promove condições de segurança nem para o preso e nem para a sociedade. Para obter um mínimo de segurança, que deveria ser concedida pelo Estado (federal), os presos são praticamente obrigados a associar-se a uma determinada organização criminosa, tornando-se, conseqüentemente, inimigos das organizações rivais e futuros alvos das mesmas.

O último massacre ocorrido em Roraima foi acompanhado de perto nas cidades colombianas de Cali, Medellín, Leticia e Puerto Asís, onde atuam organizações criminosas locais associadas com a FDN e o PCC, que se enfrentaram naquele massacre (FRANCO, 2017).

Na Amazônia Setentrional brasileira, Roraima configura-se numa espécie de “interlocutor nas interações de uma tríplice fronteira” (LIMA, 2012), compartilhada por Brasil, Venezuela e Guiana e ameaçada pela ação de traficantes, que, por vezes, utilizam Boa Vista como rota de passagem de drogas da Guiana para Manaus, no Amazonas.

A extensa bacia hidrográfica e a cobertura vegetal da região contribuem para uma dinâmica própria de ação dos traficantes. E a ideia de uniformidade ou homogeneidade que a grande floresta pode vir a transmitir não se coaduna com a diversidade territorial/ambiental da região. Nesse aspecto, Roraima apresenta três diferentes ecossistemas: pradarias, florestas e savanas, nos quais:

Contrariando a aparente homogeneidade ambiental transmitida pela presença dominante da massa florestal e de sua extensa rede hidrográfica, pode-se distinguir, grosso modo, cinco extensões territoriais fronteiriças com características distintas em termos de maior ou menor favorecimento à integração (BECKER, 2009, p. 58).

Não bastassem as dificuldades de controle da oferta de drogas na região amazônica pela própria questão geográfica em si, pela carência de pessoal qualificado para atuar nas fronteiras e pelo baixo de investimentos do Estado brasileiro no aparelhamento e apoio logístico às forças de segurança pública que atuam no enfrentamento ao narcotráfico (BRASIL, 2012), ainda há desacertos na condução dessas ações por parte do governo federal, a exemplo da supressão de postos e de efetivos das Polícias Federal e Rodoviária Federal, fragilizando o controle fronteiriço, com a consequente entrada de drogas e armas nesse espaço, o que só alimenta a violência nos grandes centros urbanos.

Ação emblemática nesse sentido foi a desativação da Base Flutuante de Candiru, que atuava no estreito de Óbidos, no rio Amazonas, e tinha destacada importância no enfrentamento do tráfico de drogas e outros crimes na região. As mais importantes rotas de transporte fluvial de cargas da Amazônia passam pelo município de Óbidos, município do Pará, e elas também são utilizadas pelos traficantes de drogas e de armas.

Na fronteira seca da região há, também, forte presença de narcotraficantes, a exemplo da região fronteiriça entre Brasil e Colômbia, mais especificamente entre Tabatinga e Letícia (BECKER, 2009). É comum na região o descobrimento de novas rotas de tráfico de drogas. Nessa direção, esclarece Lia Osório Machado:

Novas rotas que atuam através de operações triangulares transnacionais surgiram na região Norte. A cocaína colombiana é transportada através da Venezuela, cruzando o Estado de Roraima até Manaus e de Manaus para o Sudeste do Brasil. Há indícios de que esta rota é destinada à exportação de grandes volumes destinados ao mercado europeu (MACHADO, 2014, p. 136).

pagam por sua proteção e utilizam-se de atividades oferecidas por grupos de extermínio, estabelecendo esquemas de agiotagem. O narcotráfico tem como alvo principal os jovens da periferia, facilmente cooptados por sua estruturada rede de interações e negócios, em face da ausência do Estado e das ações de cidadania.

Esses jovens quando não se adequam à estrutura do tráfico ou não solvem suas dívidas, muitas vezes contraídas em razão do vício, são vítimas dos grupos de extermínio existentes no estado. Em um extenso estudo sobre segurança pública nas fronteiras do Brasil, realizada entre 2012 a 2014, objeto de uma parceria celebrada entre o Ministério da Justiça e a Universidade Federal do Rio de Janeiro, o mesmo alertou para o problema:

Muito menos relatado e somente descrito de forma muito encoberta, a atuação extralegal de policiais tem uma história antiga na faixa de fronteira. A atuação dos grupos de extermínio também parece ser uma das modalidades específicas da articulação entre tráfico de drogas e segurança pública. Ao que parece a atuação desses grupos ocorre por duas razões distintas. De um lado são policiais que procuram acabar com os grupos de traficantes e consideram que não podem fazê-lo por meios legais: avaliam a justiça como ineficaz, colocando traficantes “de volta às ruas”, além de perceberem a situação de fronteira como uma “abertura” para os ilícitos. De outro lado são alguns policiais que, envolvidos com o comércio de drogas, usam de sua posição para conquistar a prerrogativa de comandar esses mercados. A possibilidade de que ambas as razões tenham convergência no mesmo grupo de extermínio não só é concreta como foi relatada na pesquisa (BRASIL, 2016c, p. 26).

Ao investigar a manifestação da violência na Baixada Fluminense, região da cidade do Rio de Janeiro, Alves (2015) informa sobre o surgimento das milícias naquela região, tendo como uma das suas causas o convívio desregrado de alguns policiais militares com a estrutura do tráfico de drogas e os esquemas criminosos conexos, como tráfico de armas, roubos e sequestros, o que lhes permitiu eliminar intermediários e tomarem a frente do novo empreendimento.

De acordo com o autor, enquanto o tráfico tradicional fica mais atrelado à logística do comércio de drogas e às disputas pela manutenção dos espaços desse comércio, a milícia passou a perceber o território e a sociedade como partes de um mercado mais amplo de exploração de serviços e comércio irregulares, tudo confluindo para um cenário de negócios ilícitos como vendas ilegais, extorsões, sequestros, pedágios e torturas. Nesse contexto de ilicitudes,

O jovem é morto não só porque não pagou a droga, não prestou conta da venda ou foi surpreendido pela facção rival. Sua execução é o componente básico das negociações de preço entre polícia e traficantes, na composição do capital variável do crime. Quanto mais negra a pele, mais bárbaro o motivo, mais esquartejado o corpo, mais alta ficam as apostas na bolsa de valores do comércio de drogas e seus correlatos (ALVES, 2015, p. 11).

Com algumas variações decorrentes da forma de organização do território e da própria dinâmica do tráfico de drogas, essa situação também se manifesta nos estados da Amazônia Setentrional, uma espécie talvez de “carioquização” de alguns aspectos do tráfico de drogas observado nessa porção do território amazônico. Nessa direção, o Atlas da Violência elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada em parceria como o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, aponta para um aumento “numa velocidade maior” da taxa de violência letal contra jovens nos estados do Norte do Brasil (BRASIL, 2018, p. 3-4).

Em entrevista constante do Anexo deste livro, realizada como o senhor Alex Jorge das Neves, coordenador geral de Planejamento Estratégico em Segurança Pública, Programas e Projetos Especiais do Ministério da Justiça, no período de 2015 a 2016, e Gerente da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), do mesmo ministério, no período de 2011 a 2014, é relatado que o narcotráfico dinamizou-se e mudou por completo a partir da instalação do Primeiro Comando da Capital e também do Comando Vermelho nos municípios fronteiriços, citando a ágil mobilização da atuação dessas organizações entre os arcos brasileiros, o que em nosso entendimento tem a ver com sua forma de atuar

em rede, impulsionada por um planejamento estratégico sempre atento a novos mercados e pela ambição de lucros cada vez maiores.

Atuação que, de acordo ainda com o entrevistado, há alguns anos chegou a outras áreas, “tidas como teoricamente mais tranquilas na região de fronteira, como é caso do Acre”. Sobre a situação acreana revela que:

Esse estado vive hoje uma guerra pelo controle das rotas do atacado e do varejo da droga. Estive recentemente no Acre e vi que lá cresceu o número de homicídios. De 2016 a 2018, o aumento foi de mais de 300%, demonstrando em números o que estou relatando, situação parecida como o que aconteceu no Amazonas, no início 2017 (NEVES, 2016, p. 25).

Os estados do Acre e do Amazonas, citados pelo entrevistado estão situados numa região da Amazônia (ocidental) mais próxima dos grandes países produtores de drogas. Por questões de delimitação do alcance desse estudo, não foi possível investigar as formas de manifestação do tráfico de drogas nessa porção do território amazônico, mas uma delas aponta para um aspecto comum em relação ao tráfico observado no espaço mais setentrional da região, a violência crescente. Assim, os estados do Pará e do Amapá estão situados entre as sete unidades da Federação com as maiores taxas de homicídios por 100 mil habitantes; ao passo que Roraima apresentou a maior taxa de mortes violentas do país no primeiro semestre de 2018 (BRASIL, 2018).

A compreensão da relação do tráfico de drogas com o crescimento das taxas de violência letal, apontada pelo entrevistado, também foi identificada pela Assembleia Legislativa do Estado do Pará, que instaurou em 2015 uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar a atuação de grupos de extermínio no estado, onde foi constatado o modo de atuação das milícias no controle do tráfico de drogas (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ, 2015).

Os milicianos disputam territórios de comercialização de drogas com traficantes de hierarquia inferior da organização do tráfico, ora expulsando-os, ora consorciando-se com eles para assumir o controle da

criminalidade nesses espaços. Os grandes traficantes (barões das drogas) não participam dessas disputas mais territorializadas, pois seus espaços de atuação e interações são outros na organização criminoso, bem distantes das zonas de distribuição e comércio das drogas, embora suas ordens para eliminar concorrentes, desafetos e mal pagadores cheguem rapidamente às linhas de frente da organização.

O extermínio comandado por milicianos é sempre “motivado por dinheiro ou por vantagem de qualquer natureza” de acordo com o relatório final da mencionada CPI. Ele decorre das disputas pelo controle do tráfico ou de “contratos de eliminação”, celebrados com os comerciantes que atuam como agiotas “e que contratam ‘bicos’ agenciados pela milícia” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ, 2015, p. 147).

Três contextos fronteiriços são identificados no estado do Pará. Primeiramente, uma fronteira internacional com o Suriname e a Guiana, mas com acentuados empecilhos geográficos de interação dos seus municípios fronteiriços com esses países. Uma fronteira com o oceano Atlântico, com destaque para os municípios de Bragança, Salinópolis e Viseu e efeitos que se estendem até São Caetano de Odivelas. E, ainda, uma “fronteira interna” marcada pelo rio Amazonas, em cujas margens encontram-se as cidades de Óbidos, Oriximiná, Almeirim e Alenquer (BRASIL, 2016 d).

Diversos bairros de Belém são delimitados por “narcoterritórios”, definidos por Aiala Couto como:

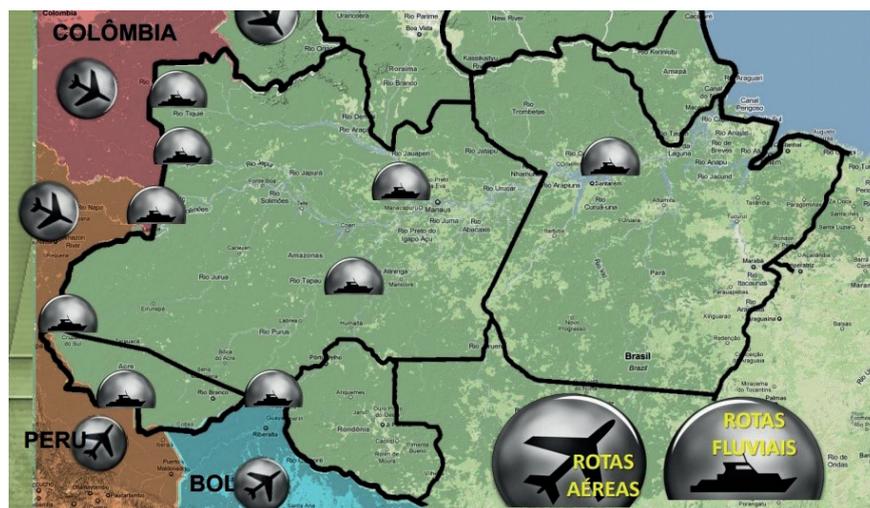
espaços onde se estabelecem relações de poder constituídas por sujeitos ligados ao tráfico de drogas, para que ocorra o controle e a regulação do comércio/varejo da droga, bem como a cooptação ou recrutamento de sujeitos que se integram à economia do crime (COUTO, 2018, p. 223).

As execuções por dívidas e disputas territoriais são constantes em Belém, mas marcadas pela lei do silêncio da população, cada vez mais amedrontada com as cenas de barbárie que é obrigada a assistir rotineiramente, e pela omissão do Estado que não ousa fazer frente aos narcotraficantes, limitando-se muitas vezes a prender e encarcerar usuários

e dependentes de drogas, como se traficantes fossem, bem como os meros sobreviventes do comércio ilegal de drogas.

Esse contexto não é diferente em outras cidades do Pará e da Amazônia brasileira, onde os rios se tornaram elementos estratégicos para o tráfico de drogas, em função das dificuldades de fiscalização que impõem para os órgãos encarregados da segurança pública federal e estadual. As ações pautadas na Lei nº 9.614, de 05 de março de 1998 (BRASIL, 1998)²⁶, denominada “Lei do Abate”, acabaram por intensificar a utilização dos rios da Amazônia pelos traficantes, na medida em que ela contribuiu para aprimorar o controle do tráfego aéreo de aeronaves na região.

Figura 9 - Rotas do tráfico de drogas Amazônia ocidental/setentrional



Fonte: Brasil (2011)

De acordo com a Figura 9, observa-se com destaque a utilização das rotas fluviais, cruzando os rios da Amazônia com destino a sua porção mais setentrional. Rios que são utilizados como elementos estratégicos

²⁶ Essa lei objetiva um maior controle do tráfego de aeronaves no território nacional, permitindo sua destruição, após o esgotamento dos meios legais coercitivos.

para distribuição das drogas produzidas em larga escala pelos países identificados no mapa.

As medidas repressivas voltadas aos dependentes e pequenos traficantes lotam as prisões, notadamente de jovens pobres e negros, que são facilmente arregimentados por integrantes de facções criminosas. Distantes do cárcere, por outro lado, os empresários do tráfico assumem o papel do Estado em algumas regiões periféricas das metrópoles. Na Amazônia brasileira eles se tornaram assistencialistas, “proibindo assaltos em seus territórios, contribuindo para a compra de remédio para moradores, doando caixões para funerais”, dentre outras ações utilizadas para domínio do seu “narcoterritório” (COUTO, 2015, p. 108). De modo que,

Alguns ainda podem evocar um traço assistencialista na figura do traficante, que teria se apropriado das lacunas deixadas pelo Estado com o fim de alcançar legitimidade e apoio por parte da população local – uma espécie de Robin Hood urbano pós-moderno (VIANNA; NEVES, 2011, p. 34).

As múltiplas facetas desse fenômeno, cujos efeitos repercutem em várias esferas da vida social, a exemplo dos conflitos recentemente observados em presídios brasileiros e em comunidades ocupadas por forças de defesa e segurança pública, locais onde facções criminosas disputam espaços de poder e mercados de consumo e distribuição de drogas. Disputa iniciada, muitas vezes, nas fronteiras amazônicas, como observado acima.

Medidas institucionais e legais foram implementadas pelo Estado brasileiro para fazer frente a esse problema. Algumas delas serão examinadas a seguir, notadamente, em relação aos seus aspectos direcionados para o enfrentamento à oferta e distribuição de drogas ilícitas.

A primeira delas, o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), embora não seja diretamente voltado para a Amazônia Setentrional brasileira, posto que ele tem abrangência nacional, apresenta iniciativas e normas voltadas para o enfrentamento do problema que repercutem nessa sub-região da Amazônia brasileira, como também possui a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) relevantes atribuições

e ações nessa área, consoante será pontuado a seguir. Nessa direção, eles são iniciativas institucionais que consubstanciam estratégias nacionais de abordagem do problema e que se aplicam à realidade amazônica

5.1 Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas (SISNAD) e Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas (SENAD)

O SISNAD foi instituído em 2006, pela Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006 (BRASIL, 2008), que passou a fundamentar a política brasileira sobre drogas. Embora não seja uma iniciativa diretamente voltada para as fronteiras, esse sistema propõe-se a atuar de forma integrada com as políticas e programas direcionados para o enfrentamento do tráfico de drogas no território fronteiriço.

Diante da complexidade do problema e das suas diversas formas de manifestação no território brasileiro, era necessário adotar uma abordagem mais sistêmica do mesmo, levando em conta elementos até então não considerados pelas políticas sobre drogas anteriores a 2005. Um dos programas que se alinha aos princípios e diretrizes desse sistema e da política sobre drogas brasileira²⁷, o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, tem como objetivos, dentre outros, fortalecer no país, especialmente nos municípios de fronteira²⁸, as ações de enfrentamento ao crack e outras drogas, bem como capacitar, de modo continuado, os agentes governamentais e não governamentais que atuam nesse enfrentamento, além de promover a prevenção do uso, o tratamento e a reinserção de usuários de crack e outras drogas (BRASIL, 2006).

²⁷ Em 2005, o Conselho Nacional Antidrogas aprovou a Política Nacional de Drogas, por meio da Resolução nº 3 GSIPR/CH/CONAD, de 27.10.2005. Essa política apresenta, além de suas diretrizes e objetivos, cinco principais eixos: prevenção, tratamento, recuperação e reinserção social, redução dos danos sociais à saúde e redução da oferta.

²⁸ De acordo como o TCU, “essas localidades vivenciam uma situação peculiar, apresentando grande situação de vulnerabilidade, com altos níveis de violência como reflexo da forte presença do tráfico de drogas e armas e das condições sociais de grande parte da população (BRASIL, 2011, p. 18).

O plano, além de buscar reprimir a produção não autorizada e o tráfico ilícito de drogas, instituiu estratégias direcionadas para a atenção e reinserção de usuários e dependentes de drogas, mesmo aqueles que estiverem cumprindo pena privativa de liberdade ou submetidos a medida de segurança, os quais têm garantidos os serviços de atenção à sua saúde, definidos pelo sistema penitenciário respectivo (BRASIL, 2006).

Se, por um lado, são incentivadas medidas de enfrentamento ao tráfico de drogas pelas agências policiais em conjunto com as Forças Armadas, inclusive com a criação de um centro integrado de combate ao crime organizado e o fortalecimento das polícias estaduais para o enfrentamento ao tráfico de crack em áreas de maior vulnerabilidade ao consumo; por outro lado, a ampliação da rede de atenção à saúde e à assistência social para o tratamento e a reinserção de usuários de crack e a ampliação das ações de prevenção ajudam a distinguir a diferença no tratamento em relação aos usuários (MATTOS, 2013).

O Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas tem como princípios a integração das estratégias nacionais e internacionais de prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; de repressão à sua produção não autorizada e ao seu tráfico ilícito e de articulação das políticas públicas setoriais dos órgãos do poder Executivo dos entes federativos.

Ele observa as orientações e as normas emanadas do Conselho Nacional Antidrogas (CONAD), órgão normativo e de deliberação coletiva do sistema, vinculado ao Ministério da Justiça, e que tem por competência acompanhar e atualizar a política nacional sobre drogas. O CONAD tem como membros o Ministro da Justiça, que o preside; o Secretário Nacional de Políticas sobre Drogas; representantes de ministérios, dentre os quais o da Defesa, Saúde e Educação e representantes de vários outros órgãos e entidades.

Cumprir registrar que a reorganização da estrutura antidrogas brasileira iniciou-se com o ato de criação da Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), que ficou inicialmente vinculada à Casa Militar da Presidência da República (RODRIGUES, 2016). Ela foi instituída pela Medida Provisória nº 1669, de 19 de junho de 1998 (BRASIL, 1998), com a atribuição inicial de exercer a função de Secretaria Executiva do Conselho Nacional Antidrogas.

A mesma medida provisória estabeleceu que o Conselho Nacional Antidrogas e a Secretaria Nacional Antidrogas comporiam a estrutura básica da Casa Militar da Presidência da República, juntamente com seu gabinete e mais cinco subchefias.

Por meio de alteração promovida pela Medida Provisória nº 1.911-10, de 24 de setembro de 1999 (BRASIL, 1999), a Casa Militar passou a chamar-se Gabinete de Segurança Institucional (GSI), conforme registrado mais acima, ficando a SENAD a ele vinculada. O GSI passou a responder, além da SENAD e do Conselho Nacional Antidrogas, pela Secretaria Geral do Conselho de Defesa Nacional e da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional e pela direção da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), consolidando-se como uma estrutura ministerial de prevenção e gerenciamento de crises relacionadas à segurança interna. Segundo Eliézer Oliveira,

A ampliação das funções e do poder da Casa Militar constituiu um fator muito relevante para a reforma da Defesa Nacional nos governos do presidente Cardoso. De fato, ele atribuía a este órgão a condição de ministério de crises sob o sugestivo nome de Gabinete de Segurança Institucional (GSI) (2005, p. 160).

A ABIN foi criada nesse período, como um órgão de assessoramento direto do presidente da República, na condição de órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência, à qual caberia a missão de planejar, coordenar, executar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do Brasil (BRASIL, 1999) e de modo a assegurar que o Executivo federal possa ter acesso a informações relacionadas à segurança do Estado e da sociedade, a exemplo dos que envolvem defesa externa, relações exteriores, segurança interna e desenvolvimento socioeconômico.

Disputas em torno da atuação SENAD, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, custaram a saída do ministro da Justiça à época, José Carlos Dias, e a perda da competência dessa secretaria de atuar na repressão ao tráfico de drogas, que passou para a Polícia Federal. De acordo com Thiago Rodrigues:

Ao longo dos dois mandatos de Cardoso, militares apoiaram operações da Polícia Federal, como a realizada no chamado ‘polígono da maconha’, em 1999, em Pernambuco. Não obstante, o envolvimento das Forças Armadas cresceu gradativamente nos mandatos de Lula da Silva (RODRIGUES, 2016, p. 71).

As competências da Polícia Federal foram definidas no artigo 144 da Constituição Federal de 1988, juntamente com as competências da Polícia Rodoviária Federal. Ambas têm um papel importante no enfrentamento ao tráfico de drogas no território brasileiro. Nesse mesmo artigo da Carta Política atribuiu-se à Polícia Federal a responsabilidade de prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e à Polícia Rodoviária Federal o patrulhamento ostensivo das rodovias federais (BRASIL, 1988) o que lhes permite promover o enfrentamento desse delito em suas esferas de competência.

Em consonância com esse dispositivo constitucional, o regimento interno da Polícia Federal, aprovado pela Portaria nº 490, de 25 de abril de 2016 (BRASIL, 2016), estabelece que à Coordenação-Geral de Polícia de Repressão a Drogas compete a execução de operações policiais integradas com as unidades centrais da PF, relacionadas à repressão uniforme dos crimes de atribuição da mesma, a exemplo das Delegacias Regionais de Investigação e Combate ao Crime Organizado. O regimento interno da corporação também define que as Superintendências Regionais são subordinadas administrativamente ao Diretor-Geral e vinculadas técnica e normativamente às unidades centrais.

As Superintendências Regionais também atuam no âmbito da Operação Sentinela, a fim promover o enfrentamento do tráfico de drogas. Na região norte essa atuação é mais complexa, pois boa parte do tráfico ocorre pelos rios da Amazônia, em barcos, navios e até submarinos, os *narcosubs*.

Estes últimos eram tidos como uma espécie de lenda até o ano de 1993, época em que a Marinha colombiana apreendeu uma estranha embarcação artesanal, uma mistura de lancha com submarino e que estava transportando cocaína. Uma dessas embarcações foi apreendida em 2015

pela Polícia Civil do Pará em um estreito canal do rio Guajará-Mirim, município de Vigia de Nazaré, a 85 km de Belém, a partir de denúncias anônimas recebidas de que ele seria utilizado para escoar uma grande quantidade de drogas, que teriam como destino os Estados Unidos e a Europa (NO PARÁ..., 2015).

Ações conjuntas no âmbito da Operação Sentinela entre a Polícia Federal, os órgãos de segurança dos estados da Amazônia, agências de inteligência e as Forças Armadas são fundamentais para o enfrentamento do narcotráfico na região amazônica. De modo a fortalecer a integração da União com os demais entes federativos, promulgou-se no governo de Luis Inácio Lula da Silva a Lei nº 12.219, de 31 de março de 2010 (BRASIL, 2010), a qual permitiu que a União pudesse celebrar convênios com os estados e o com o Distrito Federal, visando à prevenção e repressão do tráfico ilícito e do uso indevido de drogas, bem como com os municípios, para fins de prevenir o uso indevido delas e de possibilitar a atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas.

Percebeu-se, portanto, à época a importância de envolver os estados e municípios da Federação no enfrentamento do problema das drogas, razão pela qual se destaca a iniciativa de promulgação dessa lei, na medida em que contribuiu para uma tentativa de desconcentração das ações, historicamente atreladas à União e típicas de um modelo federativo concentrador de competências e recursos do Estado brasileiro. Assim, era preciso incentivar a participação dos demais entes federativos na busca de respostas para o problema das drogas.

Muitos deles possuem localidades longínquas dos centros de poder e de difícil acesso, vivenciando situações peculiares e expostas às mais diversas vulnerabilidades sociais e de segurança, com expressivos níveis de violência enquanto reflexos do tráfico de drogas (BRASIL, 2011). Isso descreve um pouco da realidade dos estados da Amazônia Setentrional, cujos índices de violência têm-se ampliado de maneira impressionante, com destaque negativo para os estados do Amapá e Pará no que diz respeito à evolução dos homicídios no país na última década.

Eles se situam entre as sete unidades da Federação com maiores taxas de homicídios por 100 mil habitantes, segundo o Atlas da Violência (BRASIL, 2018). Os índices de Roraima também são preocupantes e agravados pela crise migratória, já comentada. Esse estado apresentou a maior taxa de mortes violentas do país no primeiro semestre de 2018. Lembrando que em janeiro de 2017 o estado foi palco de uma rebelião no sistema penitenciário causada por disputas entre facções criminosas, que provocou a morte de 33 mortes.

Retomando a questão da reorganização do modelo antidrogas brasileiro, optou-se em 2011 pela transferência da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas da estrutura do Gabinete de Segurança institucional (GSI) da Presidência da República para o Ministério da justiça.

O decreto que instituiu essa transferência, Decreto nº 7.426/2011, também dispôs sobre mudança do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas e da gestão do Fundo Nacional Antidrogas do GSI para o Ministério da Justiça. Esse mesmo instrumento normativo estabeleceu como competência da SENAD, dentre outras, a definição de estratégias e a elaboração de planos, programas e procedimentos, a fim de alcançar os objetivos propostos na Política Nacional sobre Drogas e acompanhar a sua execução (BRASIL, 2011).

Nesse passo, destacamos dentre as novas competências da SENAD aquela que instituiu a possibilidade legal dela atuar em parceria com órgãos da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, bem como com outros países, organismos multilaterais e outras organizações nacionais e internacionais, na concretização das estratégias de promover a articulação e coordenação de ações preventivas do uso indevido e de atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas, inaugurando uma nova fase de articulação com os entes federativos e com organizações da sociedade civil, numa perspectiva de descentralização e de atuação em rede, mesmo que embrionária. E os estados da Amazônia foram beneficiários dessa nova fase. Reforçando-se o que já fora previsto na Lei nº 12.219/2010, acima mencionada.

A aproximação com a academia também foi reflexo desse novo momento. Instituições de ensino e organizações da sociedade civil passaram a fazer parcerias com a SENAD para implementação de projetos de interesse da sociedade. A Universidade Federal do Pará, por exemplo, implantou, em parceria com a SENASP, um Centro de Referência sobre Drogas, a fim de promover pesquisas sobre o problema das drogas e sistematizar e difundir conhecimentos sobre o tema e capacitar profissionais das áreas de saúde, segurança e assistência social em diversos municípios do estado do Pará.

Atualmente, a atuação da SENAD está centrada em três eixos principais de ações: a) realização de estudos que levem a um diagnóstico acerca da situação do consumo de drogas no país e seus impactos nos domínios da vida das pessoas; b) elaboração de projetos de abrangência nacional que aumentem o acesso da população às informações e conhecimentos acumulados sobre o tema das drogas c) capacitação de agentes do SISNAD que atuam mais diretamente com a questão das drogas, para promover a construção e a socialização do conhecimento sobre drogas no país (BRASIL, 2018).

Em relação à lei que instituiu o SISNAD, conhecida como Lei sobre Drogas (Lei nº 11.343/2006), ela também estabeleceu normas para reprimir a produção não autorizada e o tráfico de drogas, além de definir crimes. O crime de tráfico de drogas está previsto no artigo 33 dessa lei:

Art. 33. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar: Pena - reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos e pagamento de 500 (quinhentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa (BRASIL, 2015, p. 100).

Evidenciada a transnacionalidade do crime, em razão da natureza, da procedência do produto apreendido ou das circunstâncias do fato delitivo, a pena será aumentada de um sexto a dois terços. Nesse caso, informa Arruda (2007) que não é imprescindível para a caracterização dessa hipótese de aumento de pena que o delito gere resultado no contexto internacional;

bastando que o infrator tenha a intenção de cometer o delito transnacional. De forma que, ocorre a incidência da majorante (aumento da pena) relativa ao de tráfico de drogas com o exterior, mesmo que o indivíduo tenha sido apanhado no aeroporto, no momento em que buscava embarcar com as drogas, e sua exportação não tenha se concretizada.

É justificável para o autor a aplicação da causa de aumento de pena em questão em face dos delitos transnacionais revestirem-se de notável gravidade, denotando uma maior organização do criminoso ou seu pertencimento a uma rede criminosa, haja vista que “O potencial lesivo da conduta propaga-se para além das fronteiras nacionais e estende-se pelo território de diversas nações, o que justifica punição mais severa” (ARRUDA, 2007, p. 90). Assim, as penas previstas nos artigos 33 a 37 da Lei nº 11.343/2006 para o tráfico de drogas são aumentadas de um sexto a dois terços.

No âmbito doutrinário costuma-se afirmar que se o delito ultrapassa os limites do território brasileiro, é transnacional, mesmo que não envolva diretamente outro país; caso envolva, o tráfico caracteriza-se como transnacional e internacional. Nas duas hipóteses, a competência será da Justiça Federal para processar e julgar o crime (GOMES, 2007). Logo, o delito de tráfico internacional de drogas envolve mais de um país, não importando a nacionalidade do agente que o comete ou a origem da droga ilícita.

Conforme relatado mais acima, o marco legal instituidor do Plano Estratégico de Fronteira tinha por objetivo fortalecer a prevenção, a fiscalização, o controle e a repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira do Brasil, dentre eles o tráfico internacional de drogas. De modo a efetivar esse objetivo, seu marco legal estabeleceu como diretriz fundante a atuação integrada dos órgãos de segurança pública, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e das Forças Armadas.

Contudo, observaram-se as limitações da atuação interagências consoante evidências fartamente documentadas pelo Acórdão do Tribunal de Contas sobre a governança do plano, o que ensejou a substituição do Plano Estratégico de Fronteiras pelo Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, conforme reconheceu o Ministério da Justiça:

Em 16 de novembro de 2016 foi instituído, por meio do Decreto Presidencial nº 8.903, o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras - PPIF, em substituição ao Decreto 7.496 (PEF), com a finalidade de desenvolver ações para o fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão dos delitos transfronteiriços. No referido Decreto foi criado o Comitê-Executivo do programa, atendendo assim os apontamentos do Acórdão que trata da questão envolvendo a governança do Plano (BRASIL, 2016e).

5.2 Planos e ações de defesa e segurança na Amazônia setentrional brasileira

Os dois eixos de atuação do Plano Estratégico de Fronteiras, Operações Sentinela e Ágata, foram agregados ao Programa de Proteção Integrado de Fronteiras. A Operação Ágata, coordenada pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, caracteriza-se como pontual e temporária. Fundamenta-se no aumento da presença e do impacto das forças envolvidas em determinados pontos da faixa de fronteira, envolvendo a utilização de embarcações, aviões e outros veículos militares (SCHERMA, 2016).

Quando do lançamento do Plano Estratégico de Fronteiras em 2011, que contou com a presença dos ministros da Justiça e da Defesa da época, anunciou-se o fortalecimento da *Operação Sentinela*, já realizada desde 2010 pelo Ministério da Justiça e que ela passaria a contar com o apoio das Forças Armadas. Já em relação ao segundo eixo do plano, a *Operação Ágata*, informou-se que ela envolveria, sozinha, a participação de aproximadamente 5 mil homens das Forças Armadas e teria o apoio de embarcações, aviões e outros veículos militares (BRASIL, 2011).

Na solenidade realizada os então ministros da Defesa, Nelson Jobim, e da Justiça, José Eduardo Cardozo, assinaram um acordo de cooperação que viabilizaria a execução do *Plano Estratégico de Fronteiras* pelos dois ministérios, com a promessa de saída das operações combinadas para realização de operações integradas entre as duas pastas para intensificar o enfrentamento dos crimes fronteiriços.

De acordo com a nova sistemática de atuação nas fronteiras, os integrantes das três forças articular-se-iam com os integrantes das forças federais de segurança pública e de outras agências para atuar, pela primeira vez, sob uma coordenação conjunta em áreas estratégicas dos mais de 16 mil quilômetros de fronteiras brasileiras.

Os ministros de Estado presentes ao anúncio oficial informaram ainda que foram detectadas trinta e quatro áreas fronteiriças com maior incidência de atividades criminosas. E que, a partir dessas constatações, foram definidas as cinco primeiras áreas para colocar em prática as ações da *Operação Ágata* (Figura 10).

Figura 10 - As cinco primeiras áreas prioritárias de atuação das Operações Ágata



Fonte: Brasil (2011)

Durante as Operações Ágata, integrantes das três forças e dos órgãos de segurança pública executam missões táticas que visam a coibir crimes

como tráfico de drogas e armas, contrabando, descaminho, dentre outros (BRASIL, 2016). De acordo com Hirata,

Ao acompanhar os exercícios da Operação Ágata, maior exercício de treinamento interagência da faixa de fronteira, é clara a liderança exercida pela coordenação do exército. Na articulação das instituições de segurança pública que a Operação Ágata promove, todo o rearranjo institucional encontra em seu centro o exército e, desta maneira, todo o trabalho de combate aos lícitos transfronteiriços é coordenado por esta instituição (2015, p. 33).

O Exército brasileiro possui um manual para operações em ambiente interagências, para fazer frente aos desafios estratégicos contemporâneos, onde reconhece que, ao lado dos benefícios do processo de integração e contínua interdependência entre os países, despontam oportunidade de lucro para empreendimentos criminosos de alcance transnacional, fazendo referência ao narcotráfico como uma das atividades delitivas transnacionais mais tratadas. Nesse documento as operações interagências são definidas como:

Interação das Forças Armadas com outras agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos (BRASIL, 2017, p. 14).

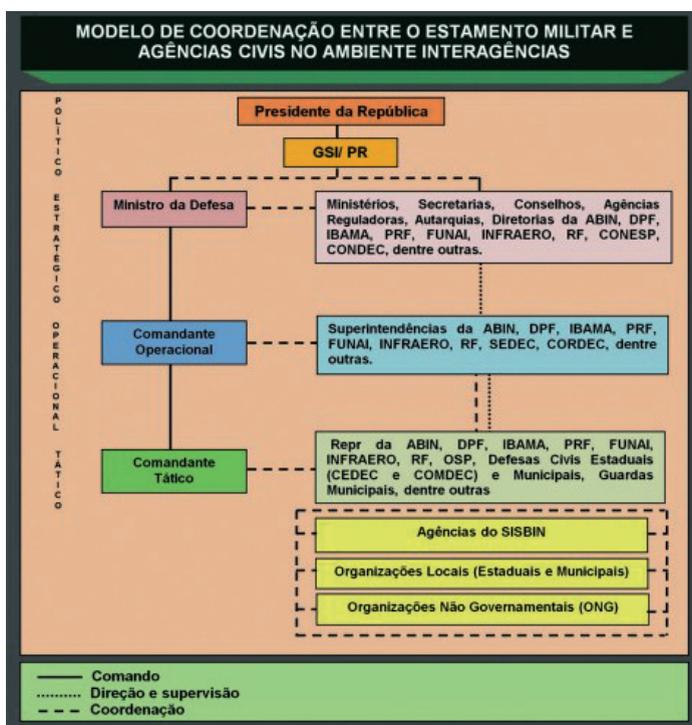
Nesse sentido, as operações combinadas, conjuntas e singulares das três forças devem ser integradas na dimensão político-estratégica e coordenadas, no nível tático e operacional, com as atividades das agências participantes, cabendo à ABIN, ao Ministério da Defesa e ao Centro de Inteligência do Exército, realizar a integração de dados com outras agências de Inteligência nacionais e internacionais, em conformidade com o contexto vivenciado.

No ambiente interagências, a atuação do Exército pode acontecer sob a coordenação do Ministério da Defesa, por intermédio do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas ou de forma singular. O manual informa

que o Plano Estratégico de Fronteiras constitui o instrumento normativo que estabelece a forma como a unidade de esforços será alcançada entre as entidades federais, estaduais e municipais e esclarece que os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGI-F) são os coordenadores das ações na faixa de fronteira.

O manual explicita ainda que as ações realizadas na faixa de fronteira objetivam ampliar a capacidade do Estado brasileiro de fornecimento de controle e segurança a esse espaço do território nacional, de modo a apoiar os órgãos e entidades que possuem competência legal para atuar na prevenção e repressão dos ilícitos transfronteiriços, em um ambiente interagências (BRASIL, 2017).

Figura 11 - Um modelo de atuação interagências



Fonte: Brasil (2017)

Nesse modelo há a preocupação de se estabelecer um comando único, o que faltou na implementação dos planos e programas de fronteiras que buscaram atuar no âmbito interagências, até aqui examinados. Na figura em questão o comando seria do Gabinete de Segurança Institucional, que é diretamente vinculado à Presidência da República.

Embora faltem elementos para examinar os níveis de interações interagências e a dinamicidade dessas interações, melhor observadas em fluxogramas, observa-se ainda estruturação escalar do modelo, o que pode dificultar relações interativas que são facilitadas em estruturas matriciais ou horizontalizadas que também atuam sob comandos únicos. Ademais, o modelo também reflete a preocupação de que estados, municípios e organizações não governamentais estejam sob a coordenação do Sistema Brasileiro de Inteligência, que tem a ABIN como órgão central.

A Agência Brasileira de Inteligência considera a Operação Ágata a maior operação interagências do país e sua participação na operação como uma das mais importantes realizadas pela agência em matéria de segurança das fronteiras (BRASIL, 2017a). Ela é realizada desde 2011 e envolve a participação de órgão militares e civis, vinculados ao Governo Federal e aos governos dos estados.

Em audiência pública realizada pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, para debater questões relacionadas à segurança pública na faixa de fronteira, o representante do Ministério da Defesa detalhou o modo de atuação da Operação Ágata:

A operação dura, em média, de 10 dias a 2 semanas. As atividades são inspeção, apreensão e vistoria de veículos, aeronaves e embarcações, apreensão de armamentos, combate a contrabando e descaminho, tudo integrado aos órgãos de segurança pública. Nós podemos trabalhar até 150 quilômetros da fronteira. Nós temos esse poder de polícia. Planejamos operações além dos 150 quilômetros, e os órgãos de segurança pública local participam delas também. Nós podemos trabalhar além do limite, integrados com outros órgãos de segurança pública (BRASIL, 2015, p. 22).

A partir da decisão acerca da área onde a operação será executada, o comando militar do Exército daquela jurisdição será acionado pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (ARAUJO NETO; BARP; CARDOSO, 2017). As fronteiras dos estados do Pará e Amapá estão sob a jurisdição do Comando Militar do Norte, que tem sua sede em Belém; ao passo que as fronteiras do estado de Roraima estão sob a jurisdição do Comando Militar da Amazônia, com sede em Manaus.

Destaca Wando Miranda (2012) o grau de complexidade das atividades logísticas do Exército na Amazônia brasileira, notadamente, dos pelotões especiais de fronteiras, atuando em áreas isoladas e inóspitas e percorrendo grandes distâncias, com escassos recursos locais e dificuldades de comunicação. Registre-se que, foi a partir dos anos de 1980, que se iniciou com mais vigor o processo de deslocamento do foco do militar do Exército para a fronteira norte, em razão das preocupações com a região e com os novos desafios de segurança internacional, a exemplo do tráfico de drogas e das questões ambientais (BRASIL, 2016b).

Figura 12 – Registro das Operações Ágata nos espaços fronteiriços



Fonte: ABIN (2017)

Na representação acima há o registro das Operações Ágata nos espaços fronteiriços do Brasil, de 2011 a 2016. Em relação à Amazônia Setentrional brasileira estudos apontaram vulnerabilidade nas fronteiras internacionais dos Estados do Pará, Amapá e Roraima (BRASIL, 2018), que acabam por contribuir, juntamente com outros fatores, para a ocorrência do tráfico internacional de drogas em seus territórios, cujas estratégias de enfrentamento perpassam pelo efetivo controle e fiscalização do espaço fronteiriço. Esses estados estão localizados de forma muito próxima dos grandes centros de produção de drogas e seus territórios recortados por várias rotas do tráfico internacional de drogas, que adotaram os rios como elementos estratégicos para o seu escoamento e distribuição.

A fim de obter maiores detalhes das Operações Ágata na Amazônia Setentrional, diante da baixa publicização observada em relação ao tema e da pouca atenção dispensada a essa porção do território nacional nas estratégias de defesa e segurança, formulou-se solicitação de acesso à informação ao Ministério da Defesa, com suporte na Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011²⁹.

Em resposta à solicitação de acesso à informação em questão, o Ministério da Defesa registrou:

Com relação às Operações na Faixa de Fronteira, este Ministério, em apoio às Agências Governamentais, realiza a Operação ÁGATA desde o ano de 2011.

Premissas da Operação ÁGATA

- Trata-se de Ação Subsidiária prevista na Lei Complementar nº 97/1999 (art. 16 a 18).
- Tem por finalidade intensificar a presença do Estado na Faixa de Fronteira e a integração com outros órgãos federais, estaduais e municipais, bem como a cooperação técnica, de inteligência e de logística entre os partícipes, otimizando as ações contra os ilícitos transfronteiriços, contribuindo para o atendimento de saúde dos habitantes locais, além de reforçar o sentimento de nacionalismo e de defesa da Pátria nestas regiões sensíveis (BRASIL, 2018a, p. 1).

²⁹ Uma das diretrizes dessa lei prevê a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações (BRASIL, 2011).

O Ministério da Defesa informou também que as Forças Armadas atuam de modo permanente na faixa de fronteira, por meio de operações singulares, conjuntas e/ou interagências, de pequenas frações, pelotões, companhias, batalhões e brigadas, até grandes comandos, operando conjuntamente e coibindo a ocorrência de delitos transfronteiriços.

A Marinha realiza o patrulhamento do mar, das águas interiores e dos rios nas fronteiras, promovendo inspeções nas embarcações e pessoas. O Exército realiza patrulhamento terrestre, fluvial e controle das fronteiras, através de inspeção das embarcações, veículos e pessoas. E a Aeronáutica realiza o controle do espaço aéreo e a interceptação de aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico aéreo ilícito, submetendo-as a ações coercitivas de averiguação, intervenção, persuasão e até destruição, conforme o caso.

Assim, as ações das três forças, coordenadas pelo Ministério da Defesa, por meio do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, constituem a Operação Ágata ao longo de todo o ano. Em relação ao ano de 2017, registra o Ministério da Defesa que, através da ação conjunta das Três Forças e das agências governamentais e “já com o novo formato da Operação Ágata em fase de avaliação, foram apreendidas 12 toneladas de drogas em toda a faixa de fronteira” (BRASIL, 2018a, p. 1).

Para fundamentar suas informações, o Ministério da Defesa apresentou um quadro com o quantitativo de drogas apreendidas nas Operações Ágata a partir de 2011, como segue:

Tabela 3 - Quantitativo de drogas apreendidas na faixa de fronteira através das Operações Ágata

Ano	Drogas (kg)
2011	2.358
2012	9.443
2013	19.573
2014	36.727
2015	3.930
2016	11.325
2017	12.436

Fonte: Brasil (2018)

Em consulta a publicações do Ministério da Justiça sobre defesa e segurança na faixa de fronteira, vislumbrou-se pesquisas que demonstram que nesse espaço geográfico as Operações Ágata têm atuado, sobretudo, em Roraima, com baixa frequência nas fronteiras do Pará e do Amapá (BRASIL, 2016).

Dentre as três forças, o Exército tem uma participação preponderante de atuação durante as operações na Amazônia Setentrional. Nos dois primeiros anos das operações (2011/2012), houve mobilização da estrutura do Exército em Roraima, por meio da presença de comando/brigada e de pelotões.

Importa lembrar que a instalação dos primeiros pelotões de fronteira nessa região ocorreu ao final da década de 1980, por conta dos objetivos do Programa Calha Norte e das preocupações com a segurança da região, que motivou ainda o deslocamento de aparatos militares do Sul e do Sudeste para a fronteira norte.

Em pesquisa desenvolvida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, no âmbito da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), observou-se que no arco norte preponderam, dentre as atividades criminosas, as referentes ao tráfico de drogas (BRASIL, 2016b).

As apreensões de drogas, por si só, não dizem muito da efetividade ou não de programas ou operações interagências realizadas em áreas de fronteira. Outras variáveis precisam ser consideradas. Nesse sentido:

Com exceção do ano de 2012, em que parte dos policiais federais entrou em greve, produzindo queda acentuada nas apreensões, verifica-se também uma queda nas apreensões da Polícia Federal em alguns estados da fronteira nos anos posteriores ao início da ENAFRON. Não fica claro se houve substituição por apreensão pelas polícias estaduais, já que não há dados confiáveis sobre volumes de apreensão de drogas pelas secretarias estaduais de segurança pública da faixa de fronteira (BRASIL, 2016 c, p. 26).

Na Amazônia setentrional a mobilização logística para a realização das operações exige acurado planejamento. Nesse sentido, explicam Bellintani e Lira (2014, p. 16):

Para planejar a Operação Ágata 4, foi necessário estudar a área da fronteira norte nos estados de Roraima, Amapá e Pará. Quanto ao relevo, a área em questão apresenta as serras de Pacaraima e Parima no estado de Roraima e a serra de Tucumaque no Pará e a Planície do Oiapoque no estado do Amapá. Hidrograficamente, é uma área bem abastecida de rios com o Rio Branco em Roraima, o rio Trombetas no Pará e o rio Jari no Amapá, entre muitos outros afluentes.

Essa operação foi realizada em 2012, nas fronteiras do Brasil com Guiana, Venezuela, Suriname e Guiana Francesa e contou com participação dos seguintes órgãos e entidades: Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Agência Nacional da Aviação Civil (ANAC), Receita Federal, Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio), Força Nacional de Segurança Pública e Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM).

A operação Ágata 7, realizada em 2013, abrangeu um espaço territorial ainda mais amplo, aproximadamente 16.886 quilômetros de fronteira com 10 países sul-americanos (Guiana Francesa, Guiana, Suriname, Venezuela, Colômbia, Bolívia, Peru, Paraguai, Argentina e Uruguai) e 11 estados brasileiros, dentre os quais Amapá, Pará e Roraima. Nessa operação a apreensão de drogas foi considerada a mais expressiva até então (ZAIA, 2013).

Em 2014 foi realizada a Operação Ágata 8, que também abrangeu toda a zona fronteira brasileira. Suas principais linhas de atuação foram os patrulhamentos terrestres, aéreos e fluviais, tendo sido instalados postos de bloqueio na calha dos rios e nas principais rodovias. E, segundo

o Ministério da Defesa, “Em termos de resultados, bateu o recorde de apreensão de drogas em relação às edições anteriores, visto que, durante os 11 dias de ação foram apreendidas cerca de 40 toneladas de entorpecentes” (BRASIL, 2014, p. 8).

A Operação Ágata 10, realizada em 2015, também abrangeu estados da Amazônia Setentrional. Ela ocorreu simultaneamente nas áreas dos Comandos Militares da Amazônia (CMA), sediado em Manaus, e do Norte (CMN), localizado em Belém, abarcando 9,6 quilômetros, que vão desde o município de Acrelândia (AC) até Caroebe (RR) e 1,8 mil quilômetros nos limites dos Estados do Pará e de Roraima com o município do Oiapoque no Amapá. Seu diferencial consistiu em “realizações de ações pontuais e surpresas, e avanços no uso da inteligência interinstitucional para efetivação das ações em campo.” (COSTA, 2017, p. 115).

No ano seguinte, a Operação Ágata 11^a estendeu-se de Roraima ao Rio Grande do Sul, englobando 710 municípios, onde 122 deles eram limítrofes. Ela ocorreu de forma simultânea nas jurisdições dos Comandos Militares da Amazônia, do Oeste e do Sul (BRASIL, 2016f).

Além da apreensão de drogas, armas e bens contrabandeados, devem ser consideradas nas análises dos resultados das operações as formas de integração entre as agências participantes nessas operações. Ao anunciar o novo modelo de atuação da Operação Ágata, já agora sob as diretrizes do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, o Chefe de Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, deixou claras as dificuldades de integração com outros ministérios e órgãos estatais quando da execução do Plano Estratégico de Fronteiras. Reportando-se à reestruturação da Operação Ágata.

Nessa direção, o atual Chefe de Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas anunciou a opção por “operações surpresas”, de menor duração e que utilizem um efetivo menor de pessoal, como forma de solução do problema acima apontado. Em que pese a natureza circunstanciada

da Operação Ágata, a intensificação das ações conjuntas consolidou-se aos poucos: “como vertente das ações de segurança nos espaços de fronteira, abrindo a perspectiva de otimizar os recursos de que dispõe o Estado brasileiro para promover a segurança nos espaços fronteiriços” (BRASIL, 2013, p. 30).

Assim, os conhecimentos adquiridos com as Operações Ágata e Sentinela e a nova perspectiva observada no meio militar referente à importância da interação das Forças Armadas com as forças policiais ganham relevância, “por seu significado e desdobramentos possíveis no plano político e para o desígnio de promoção da segurança fronteiriça” (Ibid.).

Reconhece-se nessas operações um legítimo interesse de se promover uma maior integração interagências entre as áreas de defesa e segurança, com o compartilhamento, ao menos em parte, de informações, capacidades instaladas e prévia definição de responsabilidades e prioridades. E a realização dessas operações conjuntas, por si só, já representa um passo nessa direção. Nesse sentido, o Livro Branco de Defesa Nacional de 2012 prevê que as novas operações Ágata já contemplam a perspectiva de aproximação com os planos e programas de segurança:

A operação foi elaborada dentro da concepção do Plano Estratégico de Fronteiras, criado pelo Decreto nº 7.496 de 8 de junho de 2011, cujos principais objetivos são a neutralização do crime organizado, redução dos índices de criminalidade, cooperação com os países fronteiriços e apoio à população na faixa de fronteira (BRASIL, 2012, p. 164).

E o novo programa de fronteiras que substituiu o Plano Estratégico de Fronteiras, denominado Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) e voltado para o fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão aos delitos transfronteiriços, manteve a diretriz principal daquele plano, relativa à atuação integrada e coordenada dos

órgãos de segurança pública, dos órgãos de inteligência, da Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.

O PPIF tem como objetivos, dentre outros: 1) integrar e articular ações de segurança pública da União, de inteligência, de controle aduaneiro e das Forças Armadas com as ações dos Estados e Municípios situados na faixa de fronteira; 2) integrar e articular com países vizinhos as ações previstas no item 1; 3) aprimorar a gestão dos recursos e da estrutura destinada à prevenção, ao controle e à repressão a delitos transfronteiriços (BRASIL, 2016).

Considerando, contudo, que a institucionalização desse programa ocorreu praticamente ao final de 2016 e levando em conta, ainda, o recorte temporal deste estudo, não é possível avaliar seu nível de integração com os documentos de defesa e com os outros planos e programas de segurança e desenvolvimento para as fronteiras, conforme os procedimentos já realizados até esta fase do estudo.

Afigura-se como constatação relevante que é a integração, não só a nível conceitual, relativo a princípios e diretrizes comuns, mas também política, decisória e informacional, entre os órgãos de defesa e de segurança pública, e suas respectivas políticas públicas e capacidades instaladas, que permite uma análise sistêmica do problema a ser enfrentado e uma atuação mais coordenada e integrada nas fronteiras do país.

É fundamental, ademais, que os outros entes da Federação, além da União, possam atuar nos programas e projetos de enfrentamento aos ilícitos fronteiriços como atores, de fato e de direito, nesse processo. Com atribuições bem delimitadas e de acordo com um modelo de governança que estabeleça metas e que lhes permitam o acesso a informações gerenciais e recursos necessários para cumprir suas atribuições sem as amarras do atual modelo de distribuição de competências da Federação brasileira.

Atualmente, além da mencionada falta de confiança nos dados das secretarias de segurança pública dos entes federados, que prejudica seu planejamento e atuação, conforme será evidenciado a seguir, há carência de sistemas de tecnologia de informações eficientes e/ou problemas no gerenciamento desses sistemas. Destarte, ao responder uma solicitação de acesso à informação sobre apreensão de drogas ilícitas nas fronteiras internacionais dos Estados do Amapá, Pará e Roraima, o Ministério da Segurança Pública informou, por meio do Despacho nº 123/2018/CGPES/DEPAID/SENASP, o que segue:

Versa o expediente acerca de resposta ao pedido de informação realizado via SIC (6871801). O referido pedido solicita dados referentes a apreensão de drogas nas fronteiras dos Estados do Pará, Amapá e Roraima, no período de 2005 até 2017. Com vistas a responder a solicitação, segue anexo, arquivo em formato excel (6923890), contendo dados estatísticos de apreensão de entorpecentes, mensurados em quantidade de ocorrências e peso, dos anos de 2005 a 2017, disponibilizados pelas Secretarias de Segurança Pública de cada Unidade da Federação. Ressaltamos que as informações apresentadas estão de acordo com o nível de alimentação e consolidação de cada Estado na base de dados do Sinesp, dessa forma, cabe salientar que alguns dados podem não estar disponíveis. Essa falta, bem como a qualidade de sua alimentação, limitam a análise, devendo o solicitante usá-los com as devidas restrições (BRASIL, 2018, p. 1).

Tabela 4 - Quantidade de apreensão de drogas nos estados da Amazônia setentrional

UF	Ano	Quantidade de drogas apreendidas por peso (gramas), 2005-2017															
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017			
	Substância (PC)																
Amapá	Cocaína	215	117	3.290	208	530	0	1.915	18.196	2.111	7.817	3.307	26.744	38.736			
	Crack	159	114	10	342	58	0	40.230	29.206	22.114	48.075	612	529	373			
	Haxixe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	24			
	LSD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
	Maconha	1.468	8	1.888	386	26	0	54.848	177.718	61.761	2.418	4.626	66.349	46.589			
	Pasta base de cocaína	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
	Pasta de cocaína	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
Para	Cocaína	8.076	16.803	471.583	360.653	0	0	0	0	0	0	0	0	85			
	Crack	291	87	274	275	0	0	0	0	0	0	0	0	107			
	Haxixe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
	LSD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
	Maconha	172.815	217.886	67.804	865.477	0	0	0	0	0	0	0	0	4.725			
	Pasta base de cocaína	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
	Pasta de cocaína	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
Roraima	Cocaína	1.380	163	174.152	0	79.497	13.671	8.079	17.206	41.525	13.345	34.162	15.313	-			
	Crack	0	211	0	0	0	0	0	0	0	223	26	0	0			
	Haxixe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
	LSD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
	Maconha	16.139	999	3.179	0	5.134	5.936	9.655	1.143	15.300	49.202	80.281	7.564	-			
	Pasta base de cocaína	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
	Pasta de cocaína	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública (2018)

Como informado pelo Ministério da Segurança Pública, cada estado da Federação, por meio de sua Secretaria de Segurança Pública, é responsável pelo nível de alimentação do sistema e pela qualidade dos dados constantes do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública (SINESP), que tem como objetivo padronizar e organizar o fluxo dos dados criminais junto às polícias a partir dos registros de ocorrências criminais.

De acordo com os registros constantes da figura acima, por exemplo, o estado do Pará deixou de registrar no sistema a quantidade e o tipo de droga apreendida no período de 2009 a 2016, em prejuízo à consolidação e análise de dados referentes à movimentação de drogas ilícitas em seu território. Em relação aos estados do Amapá e Roraima, que alimentaram em parte o citado sistema, é significativo o aumento das apreensões de cocaína em seus territórios no ano de 2012, o que coincide com o início das Operações Ágata na região e a maior presença do efetivo do Exército na Amazônia Setentrional, acima comentada.

Tendo em vista a importância das apreensões para efeitos estatísticos de consolidação, análise e disponibilidade de dados e informações e para a formulação de planejamento estratégico, onde as informações confiáveis e seguras possuem valor de destaque, na medida em que são utilizadas para elaboração de planos e para a execução de ações de enfrentamento do problema das drogas, buscou-se realizar uma entrevista com o Secretário de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Pará, para saber o motivo de não ter sido feito o registro no Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública dos dados referentes à apreensão de drogas, no período de 2009 a 2016.

E, ainda, para conhecer o planejamento dessa secretaria e os eventuais dados que ela utiliza, acaso existentes, para compor seus planos e ações de enfrentamento ao narcotráfico no seu âmbito de sua atuação, bem como compreender as formas de integração da secretaria com outros órgãos que atuam nas regiões fronteiriças. Mas o pedido de entrevista realizado diretamente ao então-secretário de Segurança Pública e Defesa Social do Pará não pode ser atendido até o momento de conclusão deste estudo.

Contudo, em mais uma tentativa de obter essas informações, também não acessíveis ao público nos bancos de dados e site dessa secretaria, formulou-se uma solicitação de acesso à informação a mesma, garantida pela Lei de Acesso à Informação. E a Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Pará respondeu, por meio do sistema SIC-PA, Protocolo nº 1887/2018, o que segue:

QUESITO 01: Em virtude de que no Sistema de armazenamento de dados da Polícia Civil, não haver (sic) preenchimento adequado das informações concernentes a apreensão de drogas, e a única forma de extrair os dados, seja (sic) por meio de leitura do relato das ocorrências, BO a BO, infelizmente não temos com informar o período solicitado, somente podemos informar dados dos anos de 2016 e 2017 [...].

QUESITO 02: Quanto a forma que a Secretaria de Segurança Pública do Pará tem enfrentado a questão do tráfico de drogas no Estado. O enfrentamento, dá-se por meio da efetivação de instauração de procedimentos policiais (Inquérito por Flagrante) com o fito de apurar responsabilidades no delito em questão (SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL DO PARÁ, 2018, p. 1).

Em relação à resposta fornecida pela Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Pará, cabem algumas considerações. Na sua primeira parte, denominado de quesito 1, registrou-se que “Em virtude de que no Sistema de armazenamento de dados da Polícia Civil, não haver (sic) preenchimento adequado das informações concernentes a apreensão de drogas[...]” (original sem os grifos) e, ainda, que “a única forma de extrair os dados, seja (sic) por meio de leitura do relato das ocorrências, BO a BO.” Essa manifestação demonstra falta de controle das informações sobre as apreensões de drogas no Estado do Pará pela secretaria em questão, que deveria coletar, sistematizar e registrar essas informações, primeiramente no Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública (SINESP), bem como em sistemas próprios e integrados de informações, a fim de publicizá-las e utilizá-las para subsidiar seu planejamento e atuação

frente a um problema crítico que se manifesta em seu território, o tráfico de drogas, que gera consequências nefastas para as áreas de segurança e saúde pública desse estado da Federação.

Na segunda parte da resposta, quesito 2, reconhece também a Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Pará que o enfrentamento do tráfico de drogas “dá-se por meio da efetivação de instauração de procedimentos policiais (Inquérito por Flagrante), com o fito de apurar responsabilidades no delito em questão”, o que é no mínimo uma forma de admitir um grotesco amadorismo no enfrentamento do tráfico de drogas, que atua de modo organizado, ágil e em rede, consoante já esclarecido. E mais do que isso, demonstra até pouco caso com um problema que gera violência, corrompe agentes públicos, destrutura famílias e ceifa vidas humanas. E um dos instrumentos que possibilitam a integração interagências no enfrentamento desse delito é o compartilhamento de informações seguras, oportunas e aptas a fornecer elementos para a tomada de decisões estratégicas.

Mas essa foi a resposta oficial da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social do Pará, que confirma a constatação do Ministério da Justiça acima consignada de que “não há dados confiáveis sobre volumes de apreensão de drogas pelas secretarias estaduais de segurança pública da faixa de fronteira” (BRASIL, 2016c, p. 26).

Convém registrar que se trata de uma resposta emitida por uma secretaria de segurança que tem as seguintes competências definidas em lei estadual (Lei nº 7.584, de 28 de dezembro de 2011), dentre outras:

- a) promover a formulação, elaboração e implementação de uma política de inteligência para o estado, de forma a subsidiar as autoridades governamentais para o planejamento, execução e acompanhamento de ações voltadas para reduzir a criminalidade, salvaguardar dados e informações e segurança institucional e apta a combater a lavagem de dinheiro, o crime organizado, os ilícitos financeiros, dentre outros;
- b) ações de inteligência e estatística, a fim de efetivar medidas preventivas e permitir a modernização da atividade de inteligência

de segurança pública, bem como o aprimoramento do controle pelos órgãos do Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do estado do Pará;

c) realizar estudos e ações relacionadas com a prevenção e repressão da violência e da criminalidade no estado do Pará (PARÁ, 2011).

Relacionando-se essas previsões legislativas com o conteúdo da resposta da mencionada secretaria, observa-se a distância entre o discurso normativo-conceitual e as práticas de atuação dos órgãos de segurança pública, o que vai além do informado pela mesma. Deve existir um sistema de informações e um modelo de planejamento das ações, por mais rudimentar que seja, mas que precisa pautar-se em base de dados que forneçam informações confiáveis e oportunas para alimentar os planejamentos estratégicos, táticos e operacionais de órgãos dessa natureza e promover uma maior integração interagências.

Esta última exige a troca de informações entre os diversos entes federados e os órgãos que a eles se vinculam, bem como assim a adoção de mecanismos institucionais que possibilitem a autonomia de ação dos participantes dessa ação integrada, para que possam fazer frente aos poderosos interesses que estruturam o mercado de drogas no país como um todo (BRASIL, 2016c).

Mas pelo exposto até o momento, evidencia-se que as formas de integração interagências no enfrentamento ao tráfico de drogas nas regiões fronteiriças dificilmente ultrapassam os aspectos conceituais/formais previstos nos marcos legislativos dos planos e programas direcionados para as áreas fronteiriças. Nessa direção também aponta a entrevista, constante do Anexo, realizada com o senhor Alex Jorge das Neves, coordenador geral de Planejamento Estratégico em Segurança Pública, Programas e Projetos Especiais do Ministério da Justiça, no período de 2015 a 2016, e gerente da ENAFRON do mesmo ministério, no período de 2011 a 2014, onde o mesmo relata que não houve uma articulação sistêmica nas ações de segurança na área de fronteira. Praticamente ela nunca existiu, segundo ele.

Em relação ao Plano Estratégico de Fronteiras, que foi implantado a partir do Decreto nº 7.496/2011, embora ele previsse uma atuação integrada

da segurança pública, das Forças Armadas e da Secretaria da Receita Federal do Brasil, o que havia eram reuniões pontuais entre esses ministérios, da qual ele participou de várias, não existindo uma coordenação entre eles, cada um atuava dentro de sua própria institucionalidade, com estruturas sólidas e diferenciadas. Apesar do plano prever uma coordenação geral, ela não existiu e um ministério não pode comandar o outro. Esses fatos, segundo o entrevistado, constaram no Relatório do Tribunal de Contas da União, a partir de uma auditoria de natureza especial, já examinada neste estudo.

A Casa Civil da Presidência da República monitorava algumas ações do Plano Estratégico de Fronteiras, mas a questão da integração ficou prejudicada, de acordo com o entrevistado, pois não havia uma instância de governança de âmbito nacional que viesse a integrar os órgãos responsáveis pela política de fronteira. Logo, nem a Casa Civil nem o Gabinete de Segurança Institucional coordenavam o plano.

Tão somente nas pontas, ou seja, nos espaços de fronteira que se conseguiu uma maior integração interagências, a partir de ações dos gabinetes de gestão integradas fomentadas pela SENASP, mas ele registra que não foram em todos os estados da Federação que se teve energia suficiente para tanto, podendo citar o caso do Paraná, Matogrosso do Sul, Matogrosso e o Acre, único do arco norte. No caso do Pará, ele pontua que foi um dos estados onde a iniciativa não foi bem-sucedida, em razão da grande distância dos municípios da faixa de fronteira.

Nesse aspecto, houve, portanto, uma dinâmica diferenciada para cada estado da federação, em face da inexistência de uma instância de governança nacional que coordenasse os trabalhos e, apesar do esforço da SENASP, que atua na questão é preciso lembrar que ela é uma secretaria de um ministério que, em seu entendimento, não tinha capacidade de coordenar uma integração interministerial.

O entrevistado relatou ainda que a SENASP, inclusive, articulou-se, à época com o Ministério de Integração Nacional, para tentar promover essa integração entre os órgãos que atuam na área de fronteira, mas que também não tinha a força necessária para tanto, nem era uma instância de coordenação que pudesse realmente coordenar as políticas de fronteira.

As Forças Armadas também participavam das mencionadas reuniões, bem como a Polícia Federal, mesmo que numa posição mais equidistante, mas dependia de quem era a liderança e da eventual priorização que o secretário de segurança pública do estado dava ao tema. Onde, de fato, essa priorização ocorreu foi no Mato Grosso do Sul, que apresentou uma maior integração interagências. E lá, apesar das dificuldades, havia um secretário executivo específico que cuidava desse aspecto e outros profissionais que buscavam uma melhor articulação entre as forças de segurança.

Apesar das pertinentes ponderações do entrevistado, que possui reconhecida competência e larga experiência na área de segurança pública, reconhece-se neste estudo que o Plano Estratégico de Fronteiras foi, dentro do recorte temporal deste estudo, a intervenção estatal que mais buscou aproximar as dimensões de segurança e desenvolvimento.

Uma espécie de iniciativa pioneira de enfrentamento dos ilícitos transfronteiriços, mesclada com ações que tentaram fugir à lógica da centralidade do modelo federativo brasileiro, como a ENAFRON, a qual inaugurou um novo período de interlocução entre os Ministérios da Segurança e da Defesa, ensejando a celebração de termos de cooperação entre eles e dando ênfase para a importância de instâncias que objetivam aprimorar a integração e descentralizar a política de segurança pública na faixa de fronteira, a exemplo dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira.

Nesse sentido, Aurilene Martins (2017) entende que a adoção da ENAFRON fez parte de um momento de redefinição da visão de defesa e do processo de desenvolvimento, passando-se a alinhar a segurança pública ao conjunto de políticas estratégicas voltadas para a faixa de fronteira. Segundo ela:

Na concepção da ENAFRON, do ponto de vista do discurso, esta política prevê a organização de uma estrutura burocrática que seja capaz de estabelecer a coordenação intersetorial no âmbito federal, estadual e municipal, entre as polícias, Forças Armadas e demais instituições estratégicas que fazem parte da segurança pública para combater o tráfico de ilícitos e contribuir para a defesa da fronteira (MARTINS, 2017, p. 20).

Ela reconhece que seu modelo de gestão deu ensejo, ao menos em parte, a alguma experiência coordenada e intersetorial entre seus órgãos gestores, mas conclui de modo inequívoco e pertinente que o processo de coordenação intersetorial está presente, sobretudo, nos marcos regulatórios criados pelo Executivo Federal. Sua afirmação coincide com o entendimento exposto por Neves (2016) na entrevista constante do Anexo e também com as conclusões das auditorias do TCU, já mencionadas.

De acordo com Neves (2016), é necessária uma política nacional de segurança consolidada num marco legislativo, pois na sua visão a falta dessa política é o maior problema, ao invés do que se afirma ao apontar que o problema dos grandes centros no Brasil é decorrente do que acontece em suas fronteiras. Em seu entendimento há uma inversão nesse discurso, pois foi a ausência de uma política nacional de segurança pública, que estabelecesse prioridades e definisse claramente a competência dos entes federados, que fez com que a violência e a criminalidade crescesse continuamente no país.

Razão pela qual ele vê com bons olhos o marco legal recentemente adotado para criar o Ministério da Segurança Pública e instituir o Sistema Único de Segurança Pública no Brasil, Lei nº 13.690/2018 (BRASIL, 2018), considerando que a falta de amparo legislativo das políticas públicas de segurança teve impacto nos planos e programas de segurança voltados para as fronteiras, na medida em que causou descontinuidade em outras políticas públicas, como decorrência da inexistência de um arcabouço legal que definisse metas, indicadores e fontes de financiamento. Nesse sentido, ele acredita que houve

descontinuidade de todas as políticas públicas de segurança no Brasil nos últimos anos os últimos 30 anos, de todas as políticas que foram tentadas. Nesse período, elas foram inertes, apesar de muitas iniciativas exitosas. Em termos de políticas e práticas que foram difundidas, não se pode deixar de apontar. Não estou falando só de fronteiras, mas todas as iniciativas careciam de algo mais complexo por trás e que foi, em grande medida, responsável pela descontinuidade de todas as políticas, que é justamente a falta de uma política nacional de segurança pública implementada por lei no Brasil (ANEXO, p. 267).

Em relação a esse último aspecto abordado pelo entrevistado, de fato, deve-se reconhecer sua relevância. A criação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e a instituição do Sistema Único de Segurança Pública representam a positivação de recorrentes recomendações no sentido de que era necessário um marco normativo para estabelecer como uma obrigação o modo de atuar integrado entre União, os estados, o Distrito Federal e municípios nas ações de segurança pública. Outras considerações sobre essas iniciativas serão feitas mais adiante.

Diante dos fatos e das evidências expostas ao longo deste estudo, importa afirmar que a integração dos planos e programas de segurança e defesa nas fronteiras se deu mais no âmbito conceitual, em termos de princípios e diretrizes, ou dentro que previam seus marcos regulatórios, confirmando a hipótese levantada neste estudo. Cabem aqui, contudo, algumas considerações, tendo em vista as propostas de cada um dos documentos, planos e programas examinados e as particularidades na implementação de alguns deles.

No caso em particular do Plano Estratégico de Fronteiras, que foi anunciado em 2011 como aquele que priorizaria mudar essa realidade e empreenderia uma efetiva atuação interagências nas áreas de fronteiras, observa-se que esta proposição não se concretizou, ao menos na forma anunciada, tanto que os Ministérios da Defesa e da Fazenda sustentaram que a coordenação das ações era individualizada, posto que centrada no Ministério da Justiça, conforme relatado nas auditorias do Tribunal de Contas da União, acima referenciadas.

Não se pode perder de vista, contudo, que no caso do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), apesar das deficiências já apontadas, ele deu ensejo à criação de esferas de articulação política entre as Forças Armadas e os órgãos de segurança pública que atuam nas fronteiras, representadas pelos Gabinetes de Gestão Integrada (GGIF) e os Centros de Operações Conjuntas (COC).

Assim, apesar de não ter sido alcançada a sua proposta de uma efetiva integração entre os órgãos de segurança pública e as Forças Armadas para o enfrentamento dos delitos transfronteiriços, pode-se afirmar que houve a

criação de mecanismos institucionais que buscaram promover a prevenção e a repressão de delitos transfronteiriços. Em relação à ENAFRON, sua principal estratégia, deve-se reconhecer ainda o avanço, não observado nas iniciativas anteriores voltadas para a segurança e o desenvolvimento para as fronteiras, que ela propiciou ao ter inscrito a temática de fronteiras como prioritária nas agendas dos governos estaduais, inobstante suas dificuldades de articulação com essas unidades da Federação (VAZ, 2013).

No que diz respeito aos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira, que tiveram como objetivos, durante a vigência do PEF, a integração e a articulação das ações da União com os estados e municípios, reconheça-se também a importância de sua implantação no âmbito dos estados e municípios, o que facilitou a interlocução dos mesmos com o governo federal e a aderência de suas ações ao planejamento traçado por este último. O êxito dessa iniciativa, fez com que os GGIF fossem mantidos mesmo após a substituição do Plano Estratégico de Fronteiras pelo Programa de Proteção Integrada de Fronteiras em 2016.

É preciso consignar, ademais, que a integração entre as ações das áreas de segurança e defesa nas fronteiras foi fortalecida após 2010, com a edição da Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto daquele ano, que atribuiu às Forças Armadas, como um todo, a competência subsidiária para atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciária. Nessa direção, confirmou-se pelos fatos e evidências aqui expostos, a hipótese específica levantada neste estudo.

O exercício dessa competência subsidiária pelas Forças Armadas, confere-lhes um papel fundamental nessa área, diante da menor presença e dos entraves logísticos e operacionais enfrentados pela Polícia Federal, pela Polícia Rodoviária Federal e demais polícias dos estados federados, para fazer frente ao narcotráfico e a outros delitos nos espaços fronteiriços (VAZ, 2013).

Os efeitos da Lei nº 136/2010 no tempo são de longo alcance. Ela impactou, inicialmente, na forma de elaboração dos documentos de defesa que viriam a ser adotados pelo país nos anos seguintes a sua promulgação. Tanto que a Política de Nacional de Defesa denomina essa lei de “Lei da

Nova Defesa” (BRASIL, 2012). Essa mesma lei trouxe novas regras aplicáveis ao orçamento da área de Defesa e estabeleceu que o Livro Branco de Defesa Nacional deverá conter dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais detalhados sobre as Forças Armadas.

A conformação dos novos programas e operações de defesa já observam suas previsões normativas quanto às formas de atuação preventiva e repressiva nos espaços fronteiriços, preservadas as competências das polícias judiciárias, como ela bem ressalva. Perceba-se nesse sentido que o texto da nova política de defesa, cujo desfecho final de tramitação no Congresso Nacional ainda não se concluiu, prevê um tópico específico que denomina Operações interagências, destacando nesse aspecto as Operações Ágata, como exemplo recente de emprego das Forças Armadas, em parceria com diversos órgãos das três esferas governamentais, em favor da segurança na faixa de fronteira, para combater delitos transfronteiriços e ambientais (BRASIL, 2018).

Neste aspecto, o novo texto da proposta da Política Nacional de Defesa estabelece que os principais objetivos dessas operações, que consigna como interagências, dizem respeito à neutralização da criminalidade organizada, a diminuição de seus índices, a promoção da cooperação com os países fronteiriços e o suporte à população que vive na faixa de fronteira.

Espera-se, contudo, que as propostas de integração interagências previstas no novo texto da proposta da Política Nacional de Defesa, bem como as contempladas no Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, acima mencionado, concretizem-se em iniciativas que, de fato, compartilhem capacidades instaladas, capital humano capacitado, recursos financeiros, materiais e tecnológicos. Dentre estes últimos, sistemas de informação integrados e aptos a facilitar a tomada de decisões. A partir daí, sim, será possível falar em integração interagências, o que até o momento, em grande medida, só se observou no nível conceitual.

Na Amazônia setentrional, assim como na Amazônia como um todo, há locais de difícil acesso, distantes e isolados dos centros urbanos, dificultando o controle e a fiscalização por parte dos órgãos competentes

do Estado, e, onde as condições de trabalho e moradia para os profissionais que atuam no espaço fronteiro são poucos satisfatórias. Essa realidade precisa ser considerada nos planos e programas de defesa e segurança. Estratégias devem ser implementadas para, ao menos, minorar os efeitos dessas condições adversas.

Desacertos também precisam ser reparados pela União, a exemplo da reativação da base flutuante de Candiru, que realizava importante papel de fiscalização e controle no estreito de Óbidos, no Rio Amazonas, e tinha destacada importância no enfrentamento do tráfico de drogas e outros crimes, conforme já comentado. Ergida sobre uma balsa, a base flutuante do estreito de Óbidos, localizada a oeste do estado do Pará abrigava uma ação conjunta da Polícia Federal, Receita Federal e Secretaria de Estado da Fazenda do. Apesar da sua desativação, a Polícia Federal manteve parte do seu efetivo no local, mas as ações conjuntas com os outros órgãos deixaram de existir.

A ampliação dos quadros das forças policiais, sua capacitação e melhor aparelhamento do efetivo também são fatores imprescindíveis dentro das estratégias de enfrentamento ao tráfico internacional de drogas. Por outro lado, faz-se necessário desvincular a atuação policial da perspectiva puramente repressiva, a fim de que a escala varejista do tráfico de drogas possa ter as suas consequências minoradas, considerando tratar-se de um “problema social mais difuso e complexo que articula adictos, usuários recreativos, pequena delinquência juvenil e incivildades aliadas à vulnerabilidade social das camadas mais pobres da população fronteira” (BRASIL, 2016c, p. 29).

No enfrentamento ao tráfico de drogas é fundamental a atuação interagências, a cooperação e a integração entre os órgãos e entidades de fiscalização e controle, das três esferas da Federação, que atuam nas fronteiras, bem como o provimento de garantias para que essas instituições possam atuar com certa autonomia, mas sem perder de vista o princípio da coordenação de atividades que o modo de atuar interagências exige.

A atuação em rede, que é a lógica preponderante do tráfico internacional de drogas, exige esse requisito para o enfrentamento eficaz das organizações criminosas que o promovem. A insistência em enfrentar o problema somente na dimensão zonal e com um planejamento precário, conforme já afirmado, mostrou-se inadequada e ineficaz, posto que é atrelada a formalismos e interações verticais entre as agências incumbidas de fazer frente a essas organizações criminosas, que se organizam como empresas do crime.

Uma efetiva integração interagências comporta atividades de inteligência, planos estratégicos elaborados e executados conjuntamente, compatível com modelo de governança que estabeleça uma coordenação geral das atividades, que não fique atrelada a um único ministério, como ocorreu com o Plano Estratégico de Fronteiras, conforme enfatizado mais acima. Os delitos transfronteiriços como o tráfico internacional de drogas não podem ser enfrentados com improvisações e sem uma política específica para a área de fronteiras, com diretrizes claras, previsão de fontes de financiamentos para as ações, programas e projetos a serem nelas implementados e estabelecimento de atribuições específicas para cada ente federativo, órgão e entidades que nela desenvolverão suas atividades, lembrando que é competência privativa da União, de acordo com a Constituição Federal, executar os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteira, funções a serem exercidas pela Polícia Federal, consoante já registrado. Estados federados e municípios pouco podem fazer nessa seara, caso não se constituam parcerias com a União e com as Forças Armadas.

Apesar do avanço que representou a recente instituição, por meio de lei, do novo Sistema Único de Segurança Pública no Brasil, é preciso considerar que o seu marco legislativo não inovou em termos de medidas e planos de segurança pública voltadas para as fronteiras. Uma única menção é feita a essa última na nova legislação, ao estabelecer-se que serão priorizadas ações preventivas e fiscalizatórias de segurança interna nas fronteiras. Contudo, não há previsão na lei em questão ou nas diretrizes do novo sistema de segurança pública quanto às possibilidades de integração dos órgãos de segurança pública com as Forças Armadas para o enfrentamento aos delitos transfronteiriços, o que se afigura fundamental para combatê-los, consoante demonstrado neste estudo.



6 CONCLUSÃO

Os estudos que têm por finalidade investigar problemas que se situam nos limites de determinadas áreas do conhecimento comportam desafios metodológicos de diversas ordens. Um deles é o de discorrer sobre fenômenos que transmudam com o tempo, em razão da sua dinamicidade, e que se apresentam de forma diferenciada conforme a realidade do país ou da região onde se manifestam. É o caso do tráfico internacional de drogas.

A pluralidade metodológica típica do campo de estudos das Relações Internacionais ajuda a aproximar as áreas de segurança e defesa, a partir de instrumentos de análise ou de ferramentas conceituais que desvelam novas possibilidades de pesquisa e contribuem para delimitar essas áreas, bem como para aprimorar conhecimentos que buscam elementos para a superação ou ao menos a minoração de problemas que se encontram nos seus limites, por meio das ações denominadas de constabulares, onde se perscrutou elementos empíricos para sustentar as hipóteses formuladas neste estudo.

E, ainda, as diversas dimensões relativas à noção segurança foram nele expostas, a partir do manifesto liame entre a ameaça representada pelo tráfico internacional de drogas e seus impactos em matéria de segurança nacional e internacional, perpassando por questões de segurança pública e de segurança humana, em conformidade com a premissa de que as drogas ilícitas introduzidas através das fronteiras brasileiras, para chegar aos pontos de distribuição, comércio e consumo, ou as que são utilizadas como meio de troca para se obter fuzis e metralhadoras manipuladas por traficantes em comunidades ocupadas, desafiam a visão tradicional de segurança e demandam uma visão integrada do que de fato ela é em suas diversas dimensões.

Nesse caminhar, demonstrou-se que mesmo num âmbito mais local de manifestação do problema das drogas estava-se também a lidar com questões de segurança internacional, tendo em vista que um problema apontado como local pode também configurar uma ameaça nacional,

regional ou mesmo internacional, de acordo com a perspectiva multiescalar de investigação do tema, levada a efeito neste estudo. E essa é uma das suas contribuições para o avanço das pesquisas sobre o tema, posto que tal interdependência entre as dimensões de segurança precisa ser considerada no exame do problema em questão.

Temas como o tráfico internacional de drogas reclamam, por conseguinte, uma visão ampliada do conceito de segurança, por intermédio da qual é possível compreender que existe no contexto internacional um regime sobre drogas, que, embora apoiado em instrumentos considerados a princípio como multilaterais, a exemplo de convenções e protocolos internacionais, manifesta paradoxalmente a posição unilateral de um país que colocou sua capacidade de poder à disposição desse regime, tratando-se, portanto de um regime internacional imposto.

Outras possibilidades de debate do problema das drogas e de enfrentamento às formas com que ele se manifesta nos territórios de cada país foram fomentadas com a criação de novas instâncias que se propuseram a discuti-lo em uma dimensão mais multilateral e desassociada da lógica puramente proibitiva.

Nessa direção, destacaram-se as propostas apresentadas no âmbito da Comissão Interamericana para o Controle de Drogas (CICAD), como a proposta que orienta os países que convivem com o problema das drogas a buscar alternativas próprias e de acordo com a forma pela qual o problema se manifesta em seus territórios; mas que não perdessem de vista a importância da cooperação para enfrentá-lo em melhores condições. Nesse sentido, a comissão sugeriu que eles passassem a adotar ou fortalecer suas legislações para definir como fato típico, a ser contido e punido, os crimes conexos ao tráfico de drogas, como a lavagem de dinheiro, e a referendar e implementar acordos multilaterais para o compartilhamento de informações e experiências na área de inteligência para combatê-los.

A criação da CICAD foi resultado das deliberações ocorridas na Conferência Especializada Interamericana sobre o Tráfico de Entorpecentes, realizada no Rio de Janeiro em abril de 1986. Nessa conferência, a posição

hegemônica dos Estados Unidos no que diz respeito à definição de uma política de drogas para o mundo foi questionada.

Essa comissão contribuiu para que países da América do Sul, como o Brasil, pudessem estruturar unidades de inteligência em seus territórios, a fim de enfrentar as organizações criminosas transnacionais que movimentam grandes quantias em dinheiro por meio do sistema financeiro, utilizando-se de uma série de subterfúgios. A lavagem de dinheiro passou a ser vista como uma ameaça à segurança das nações. Era preciso privar essas organizações do produto da sua atividade delitiva, como estratégia de enfrentamento e de enfraquecimento das mesmas, o que se afigura salutar.

Atentava-se para o fato de que o crime organizado transnacional perpetrava ações delitivas via redes empresariais que se movimentam em torno de possíveis mercados, onde o lucro fácil representava seu principal elemento motivador. Um marco importante no combate a esses delitos é a Convenção de Palermo, que é considerada um importante instrumento global de repressão ao crime organizado transnacional, como se observou mais acima.

Em relação à criminalidade organizada transnacional e ao tráfico internacional de drogas em particular, passou-se a compartilhar a ideia de que a responsabilidade pelo enfrentamento do problema era de todas as nações por eles prejudicadas, o que demandava das mesmas uma abordagem comum e integrada. Tal compreensão e o alastramento do problema nos territórios dos países da América Latina levaram alguns ex-presidentes da região a criar uma comissão especial para analisar o problema e propor medidas alternativas à política proibicionista e repressiva, aprovando uma declaração pública em 2009 em que é apontada a ineficácia dessa política e seus malefícios.

Na América do Sul a evolução da agenda de segurança e defesa permitiu a abertura de alguns espaços autônomos de discussão do problema, em uma dimensão mais multilateral, em contraposição à perspectiva unilateral e persecutória norte-americana. Importantes atores desse processo foram o Conselho de Defesa da UNASUL e o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial de Drogas.

A ideia de criação desse último, em 2009, deu-se por conta da constatação da necessidade de se promover um esforço regional de suporte às iniciativas multilaterais em andamento na época, voltadas para a busca de resultados mais eficientes e eficazes no enfrentamento ao narcotráfico. Para tanto era preciso levar em consideração a realidade de cada país, como ele concebe o problema e o modo pelo qual este se manifesta no território de cada um deles.

Em 2010, os chefes de Estado e de governo da UNASUL decidiram aprovar seu estatuto, para, dentre outros objetivos, reforçar as propostas de que era necessário estabelecer estratégias, planos e mecanismos de coordenação e cooperação entre os Estados membros da UNASUL, bem como construir uma identidade sul-americana para enfrentar o problema mundial das drogas.

Propostas alternativas ao proibicionismo foram também formuladas a partir das distintas experiências vivenciadas na região, em especial as observadas na Bolívia, no Uruguai e no Chile. Em que pese essas propostas estivessem mais voltadas para a questão do consumo de drogas, elas também comportavam mecanismos de enfrentamento ao narcotráfico e ao crime organizado, com suporte nos processos de cooperação. Um dos seus princípios é o da responsabilidade comum e compartilhada dos países em relação ao problema das drogas, tendo em vista que a diferenciação entre países produtores, países de trânsito e países consumidores já não era mais adequada para fazer frente ao problema; ao contrário, dificultava a implementação das novas propostas.

Esse princípio foi defendido no âmbito da OEA e posteriormente foi consolidado na Assembleia Geral da ONU, realizada em 2016. Ele envolve o compromisso dos países em buscar objetivos comuns e empreender políticas e ações conjuntamente por meio de instrumentos da cooperação internacional.

No tocante à cooperação militar entre os países do Cone Sul, observou-se neste estudo que ela avançou um pouco mais entre seus integrantes do que em relação aos países do subcomplexo andino, pelas razões já expostas. O que é preciso enfatizar é que os acordos de cooperação

internacional nas áreas de segurança e defesa são relevantes, quanto mais no que diz respeito à questão das drogas ilícitas, que impulsionadas pelo narcotráfico fluem com desenvoltura através de fronteiras e entre regiões e continentes.

Relativamente ao Brasil, sua condição fronteiriça impõe a celebração desses acordos internacionais, particularmente no que diz respeito ao contexto amazônico, que exige redobrada atenção e uma conjugação de esforços entre as áreas de defesa e de segurança, tendo em vista a conformação natural da região, seus desafios relativos ao desenvolvimento e os ilícitos que se manifestam em seu território e que não se atrelam, necessariamente, aos limites fronteiriços específicos da soberania brasileira.

Relevante na direção de contribuir para o reconhecimento desses fatos foi a realização da IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas, ocasião em que ao firmarem a Carta de Manaus, no ano de 2000, os chefes de delegações dos países participantes da mesma declararam que é de primordial importância seguir apoiando os esforços dos Estados e demais instituições que se dedicam à luta contra as drogas ilícitas e atividades criminosas transfronteiriças correlatas, enquanto desafios singulares à segurança e à estabilidade da região. O que também requer o fortalecimento da cooperação com os países que fazem parte da Pan-Amazônia.

A representatividade desse evento na Amazônia e nos albores de um novo século foi simbólica e marcante, considerando os desafios que essa região apresenta para as áreas de defesa e segurança. E a forma como o problema das drogas manifesta-se na Amazônia é um deles, com suas fronteiras porosas, locais de difícil acesso e rios utilizados como rotas estratégicas por organizações criminosas vinculadas ao narcotráfico.

Na Amazônia, uma das consequências da política da guerra às drogas aponta para o encarceramento de pessoas que são usuárias ou dependentes de drogas e muitas outras pessoas que encontram no mercado das drogas uma alternativa de sobrevivência material, mas que são condenadas pelo Estado brasileiro como se traficantes fossem; enquanto os verdadeiros chefes das organizações criminosas, vinculadas ao tráfico internacional de

drogas, encontram-se bem distantes dos cárceres brasileiros, comandando seu lucrativo e bem organizado empreendimento, cujos tentáculos de atuação materializam-se em redes.

Reconhece-se, contudo, que essa questão do encarceramento de usuários e dependentes de drogas, embora pautada em algumas evidências, precisa ser melhor sistematizada; não tendo sido possível avançar no seu exame neste estudo. Sugerindo-se neste ponto estudos específicos sobre o tema, com consistência empírica, própria dos discursos científicos.

As organizações do tráfico de drogas atuam preponderantemente sob a forma reticular, em situação de equidistância em relação ao território do qual eles se apropriam, mas as decisões e as “sentenças” do alto comando do tráfico são agilmente cumpridas na esfera zonal (territórios-zona), que é espaço da ponta, onde as dinâmicas materiais do tráfico de drogas se desenvolvem com maior visibilidade e furor. Sua atuação em rede dificulta, sobremaneira, seu enfrentamento pelo Estado brasileiro, que atua na forma zonal, cujo raio de ação vai da União ao município, por meio de comandos escalares ou hierárquicos.

A forma de organização do narcotráfico permite-lhe também atuar de acordo com a lógica zonal, realiza-se materialmente em territórios-zonas, utilizados para a distribuição e comercialização das drogas. Na Amazônia setentrional esses territórios configuram espaços de disputas entre pequenos e médios traficantes e milicianos, que nos últimos anos tornaram-se atores com relativos poderes nas zonas de mercancia de drogas. Em alguns desses espaços milicianos e traficantes atuam consorciados, consoante já registrado.

Os serviços estatais somente se aproximam de alguns desses espaços, onde a violência e a lei do silêncio imperam, para conter eventuais disputas entre integrantes de facções do tráfico e logo após vidas humanas já terem sido ceifadas, notadamente de jovens, conforme descrito neste estudo, desenvolvido a partir dos cenários do tráfico internacional na Amazônia setentrional brasileira.

Nos territórios-zona a imprensa chega mais rápido do que o Estado, a fim de noticiar as chacinas tão comumente observadas em bairros afastados dos centros urbanos e em presídios abarrotados de presos, muitos deles ainda não sentenciados pelo Estado, mas já com sentenças de morte decretadas por facção rival à sua, pois ao adentrar nos presídios é preciso, como forma de se obter efetiva segurança (negada pelo Estado) filiar-se a uma facção criminosa, o que por outro lado, representa ser inimigo declarado e alvo preferencial de outra facção.

Situações limites como essa, de selvageria e carnificina, ora livremente divulgadas em redes sociais, levaram a Procuradoria-Geral da República a solicitar à Presidência da República, recentemente, uma intervenção federal nos sistemas prisional e socioeducativo do estado de Roraima. Sua maior penitenciária foi alvo de dois massacres entre 2015 e 2016. Ela responsabilizou o governo do estado pela situação de desordem pública observada atualmente nesse ente federativo, como se a União, e o próprio Estado (federal), não tivesse responsabilidades a assumir e prestar neste e em outros casos que têm ocorrido em todo o país. Casos que revelam o quão centralizador, perverso e ineficaz é o modelo federativo brasileiro.

Nesse aspecto da segurança pública a divisão de competências, recursos e atribuições dentro da República Federativa do Brasil deve ser revista e aprimorada, de modo que ocorra uma efetiva articulação entre seus entes no enfrentamento às mais diversas violências perpetradas no território nacional. Destaca-se nesse sentido a lei que recentemente criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Lei nº 13.690/2018), a qual representa um avanço legislativo importante na medida em que estabelece (positiva) aquilo que sempre se recomendou, que é a integração das ações de segurança entre União, estados, Distrito Federal e municípios.

O novo marco legislativo do sistema de segurança pública não avançou, contudo, em termos de previsão de medidas voltadas para a formulação de planos de segurança pública voltadas para as fronteiras, fazendo uma única menção a essas, ao prever que serão priorizadas ações

preventivas e fiscalizatórias de segurança interna nas fronteiras. Ademais, nenhuma previsão esse marco legislativo faz quanto à necessidade de integração dos órgãos de segurança pública com as Forças Armadas no enfrentamento aos delitos transfronteiriços, apesar da importância da participação dessas últimas no seu combate, consoante defendido neste estudo.

Em relação à integração interagências entre as Forças Armadas e os órgãos de segurança pública ou de suas respectivas políticas, planos e programas, no enfrentamento ao tráfico internacional de drogas, no período de 2005 a 2017, confirmou-se, consoante observado mais acima, a hipótese consignada neste estudo de que se tratou, em grande medida, de uma integração mais a nível conceitual ou de convergência de princípios e objetivos previstos em seus marcos legislativos do que em termos de compartilhamento de informações, capacidades instaladas e alinhamentos de governança para a tomada de decisões estratégicas.

Registre-se, no entanto, que, a partir de 2010, houve uma maior aproximação dos órgãos de defesa e segurança em torno da consecução de objetivos comuns no enfrentamento aos delitos transfronteiriços. Esse fato ocorreu a partir da sanção da Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, um verdadeiro marco legislativo, que dividiu as estratégias de enfrentamento aos delitos fronteiriços entre antes e após 2010. Desse modo, confirmou-se a hipótese específica deste estudo que se pautava na suposição de que a integração interagências foi fortalecida a partir de 2010, com a promulgação Lei Complementar nº 136/2010

Essa lei complementar passou a contribuir para o enfrentamento dos delitos transfronteiriços, a partir do momento em que conferiu às Forças Armadas competências subsidiárias para atuar na faixa de fronteira contra esses delitos, isoladamente ou de forma coordenada com outros órgãos do Poder Executivo.

Em relação ao tráfico internacional de drogas, a Polícia Federal, o órgão constitucionalmente encarregado de promover o enfrentamento desse crime nas áreas de fronteira, muitas delas de difícil acesso, e a

Polícia Rodoviária Federal ganharam reforço institucional a partir daquele momento para fazê-lo conjuntamente com outros órgãos e entidades que atuam nas áreas da defesa e da segurança, a partir de planos e programas formulados de acordo com as diretrizes da dinâmica interagências.

A partir de 2010, portanto, os planos, programas e operações de segurança e defesa, notadamente o Plano Estratégico de Fronteiras, instituído em 2011, sua principal estratégia (ENAFRON) e as Operações Ágata, iniciadas também em 2011 e que passaram a integrar esse plano, foram fortalecidos com a possibilidade de atuar sob as diretrizes interagências, sem esquecer, é claro, da Operação Sentinela. Mas atuar sob essas diretrizes ou princípios não representa, efetivamente, implementar na prática o modelo interagências, conforme demonstrado neste estudo.

Estados federados e municípios, mesmo aqueles localizados nos espaços fronteiriços pouco puderam contribuir nesses planos e programas, mesmo com os marcos legislativos desses últimos prevendo a efetiva participação daqueles entes. Uma maior integração ocorreu na dinâmica dos gabinetes de gestão integrada de fronteiras. Pode-se dizer que tais gabinetes deram um destaque maior à participação dos estados e municípios, mas o êxito da proposta que os gabinetes de gestão integrada de fronteiras envergam, agora no âmbito do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, fica muito a depender dos órgãos centrais que coordenam sua atuação e do eventual interesse manifestado pelos estados em participar dos planos e programas de fronteiras, o que demonstra falta de coordenação dos órgãos centrais responsáveis pela governança desses planos e programas, posto que precisam envolver todos os entes federativos na concretização de seus objetivos.

O contexto atual de conformação do Sistema Único de Segurança Pública serve para se refletir e debater sobre como estados e municípios podem ter uma atuação mais ativa em matéria de segurança e defesa voltada para as fronteiras, onde é nítida a carência de meios e capacidades para fazê-lo de forma integrada com as Forças Armadas e as forças policiais da Federação, com raras exceções. Suas condições orçamentárias e materiais

atuais só lhes permitem atuar como meros coadjuvantes na dinâmica interagências.

De modo que é preciso ir além do que preveem os marcos normativos ou conceituais desses planos e programas voltados para o enfrentamento dos ilícitos. Mudanças estruturais e constitucionais fazem-se necessárias para promover alterações de impacto no ordenamento federativo do Brasil, de modo que estados e municípios tenham condições mínimas de exercer um papel de protagonismo em matéria de segurança e defesa, o que facilitará a integração e a coordenação das ações de âmbito nacional por parte dos órgãos centrais que gerenciam esses planos e programas e lhes permitirá, ainda, exercer atividades de inteligência e colaborar com os programas de defesa e segurança que objetivem o enfrentamento do tráfico internacional de drogas.

A esfera intergovernamental impacta no amplo leque das políticas públicas, inclusive na forma de condução dos planos e programas de fronteiras, mas é preciso reconhecer que pouco se discute sobre a questão federativa, tema negligenciado nas propostas de formulação e implementação de políticas de defesa e segurança, inclusive no novo texto da proposta da Política Nacional de Defesa, em infindável tramitação no Congresso Nacional, consoante já mencionado mais acima.

Nessa direção, a distribuição de competências do modelo federativo brasileiro ainda se encontra atrelada a tradições de soberania, a comandos escalares e a regras absolutas. Ao tempo que se reconhece que se tratam de dimensões diferenciadas, uma intergovernamental e outra interagências, cada uma delas com suas especificidades e contornos próprios, não se pode perder de vista que a dimensão estrutural do modelo federativo brasileiro afeta as dinâmicas interagências previstas nas políticas públicas.

Com efeito, as atividades de governança e o sistema de tomada de decisões estratégicas dos planos e programas e projetos das políticas de segurança e defesa esbarram numa estrutura centralizada, hierarquizada e pouco funcional do ordenamento federativo. Esses aspectos não podem mais ser negligenciados, pois as estratégias de enfrentamento aos ilícitos

transfronteiriços são influenciadas por essa forma de distribuição de atribuições e responsabilidades, na medida em que impactam no modo de atuar dos órgãos que exercem atividades de fiscalização, de polícia e de inteligência.

A Amazônia brasileira foi contemplada pelos documentos de defesa e pelos planos e programas de segurança para as fronteiras. Identificou-se nos seus marcos normativos uma preocupação programática com a região e propostas de atuação interagências em suas fronteiras, notadamente a partir de 2010, mas não foi acompanhada, no entanto, de uma efetiva integração interagências em termos de compartilhamento de informações, governança, capacidades instaladas e de decisões estratégicas, para fazer frente aos ilícitos praticados em seu território, onde as atividades criminosas relativas ao tráfico internacional de drogas instalaram-se e passaram a controlar rotas de distribuição de drogas, presídios e cenários de comércio e consumo de drogas.

Na Amazônia setentrional brasileira as disputas entre as facções vinculadas ao tráfico internacional de drogas são por espaço, poder, mercados e jovens das periferias das cidades, todos utilizados como instrumentos para fortalecer seus objetivos e alimentar os lucros das organizações criminosas às quais pertencem.

Esses fatos devem ser considerados pelas estratégias de enfrentamento ao tráfico de drogas direcionadas para essa porção do território nacional, estratégias que devem primar pela integração entre os órgãos de segurança e defesa, entre os entes federativos e que não podem mais dispensar o concurso das agências de inteligência, que devem colaborar, inclusive, para a identificação de fontes de recursos e para o bloqueio de capitais das organizações criminosas, o que se afigura como um importante instrumento para enfraquecer seu poder de atuação.



REFERÊNCIAS

ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves. *O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil* (CDS). Brasília: FUNAG, 2013.

ALMEIDA JUNIOR, João Cauby de. *Arenas de produção de políticas públicas: a nova política nacional de saúde mental no período de 1989 a 2001*. Saarbrücken (Alemanha): NEA, 2014.

ALMEIDA, Letícia Núñez. *O Estado e os ilegalismos nas margens do Brasil e do Uruguai: um estudo de caso sobre a fronteira de Sant'ana do Livramento (BR) e Rivera (UY)*. 2015. 249 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-11122015-120153/pt-br.php>. Acesso em: 08 ago. 2018.

ALMEIDA, Letícia Núñez; FÉLIX, Agnes; PASCHOALINO, Inara; ROCHA, Rafael Masson; SILVA, Jennifer; BUENO, Nathan. *Subsistemas transfronteiriços do Brasil: mercados ilegais e violência*. Rio de Janeiro: Gramma, 2017.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Rev. bras. polít. int.* [online], v. 46, n. 2, p. 53-8, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003473292003000200003. Acesso em: 02 jan. 2018.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. *Rev. bras. polít. int.* [online], v. 52, n. 2, p. 173-191, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v52n2/10.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2018.

ALVAREZ, Daniel Luz I. Seguridad ciudadana y criminalidad transnacional organizada documento de contexto. In: ARAVENA, Francisco Rojas (edit.). *Seguridad humana, nuevos enfoques*. San José: FLACSO, 2012. p. 87-113.

ALVAREZ, Marcos César; SALLA, Fernando. Estado-nação, fronteiras, margens: redesenhando os espaços fronteiriços no Brasil contemporâneo. *Civitas*, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 9-26, jan./abr. 2013.

ALVES, José Cláudio Souza. Baixada Fluminense: reconfiguração da violência e impactos sobre a educação. *Movimento revista de educação*, ano 2, n. 3, p. 1-28, 2015. Disponível em: <http://www.revistamovimento.uff.br/index.php/revistamovimento/article/viewFile/265/217>. Acesso em: 12 out. 2018.

AMORIM, Adriano Portella. Novos paradigmas para a defesa e a segurança nacionais. *Revista de Informação Legislativa*, v. 50, n. 200, p. 7-13, out./dez. 2013. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/502934/000991761.pdf?sequence=1>. Acesso em: 29 dez. 2017.

AMORIM, Celso. Defesa nacional e pensamento estratégico brasileiro. In: ALMEIDA, Perpétua; ACIOLY, Luciana. *Estratégias de defesa nacional: desafios para o Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. p. 22-40.

AMORIM, Celso. Democracia, política externa e política de defesa: rumo à conformação de uma “grande estratégia”. In: MONTEIRO, Álvaro Dias; WINAND, Érica Cristina Alexandre; GOLDONI, Luiz Rogério Franco (org.). *Pensamento brasileiro em Defesa*: VI ENABED. Aracaju: Editora UFS, 2013.

AMORIM, Celso. O panorama global de segurança e as linhas de defesa dos interesses brasileiros. In: AMORIM, Celso; ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da [et al] (edit.). *A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. Brasília: FUNAG; São Paulo: Unesp, 2016.

ARAGÓN, Luis E. *Amazônia, conhecer para desenvolver e conservar*: cinco temas para um debate. São Paulo: Hucitec, 2013.

ARAÚJO, Thiago de. Narcosul, o cartel do PCC que cresce na Amazônia e pode ser o 1º transnacional do mundo. *SPUTINIK*, 19 set. 2018. Disponível em: <http://br.sputniknews.com/brasil/2018091912245895-narcosul-pcc-traffic/>. Acesso em: 20 set. 2018.

ARAÚJO NETO, José Carlos de. *Cooperação interagências para a segurança da faixa de fronteira*. 2017. 65 f. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2017. Disponível em: <http://ppgsp.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/dissertacoes/2015/2%20Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Jos%C3%A9%20Carlos%20-%20Turma%202015.pdf>. Acesso em: 09 out. 2018.

ARAÚJO NETO, J. Carlos de; BARP, Wilson J.; CARDOSO, L. F. C e. Modelo Brasileiro do Ambiente Interagências para Operações na Fronteira. *Rev. Bras. Est. Def.*, v. 4, n. 2, p. 241-262, jul./dez. 2017.

ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS. Primeira Cúpula das Américas. *Declaração de Miami*. Miami, dez. 1994. Disponível em: http://www.ftaa-alca.org/summit/s/miami/declara_p.asp. Acesso em: 20 out. 2018.

ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS. Terceira Cúpula das Américas. *Plano de Ação*. 20-22 de abr. 2001. Disponível em: http://www.ftaa-alca.org/summits/quebec/plan_p.asp. Acesso em: 01 dez. 2018

ARAVENA, Francisco Rojas; MARIN; Andrea Álvarez. Seguridad humana. Un estado del arte. In: ARAVENA, Francisco Rojas (edit.). *Seguridad humana, nuevos enfoques*. San José: FLACSO, 2012. p. 09-32.

ARAVENA, Francisco Rojas *et al.* *Subsistemas fronteiriços do Brasil: mercados ilegais e violência*. Rio de Janeiro: Gramma, 2017.

ARRUDA, Samuel Miranda. *Drogas: aspectos penais e processuais penais* (Lei 11.343/2006). São Paulo: Método, 2007.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito que apurou a atuação de grupos de extermínios e milícias no Estado do Pará, Belém, PA, jan. 2015.

BAQUEIRO, Fernanda Ravazzano. Do Conselho de Combate ao Narcotráfico da UNASUL e a insuficiência dos mecanismos de Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal para Repressão ao Tráfico Internacional de Entorpecentes. In: PAGLIARINI, A. C.; CHOUKR, F. H. (org.). *Cooperação jurídica internacional*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

BECKER, Bertha Koiffmann. *Amazônia: geopolítica na virada do terceiro milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BECKER, Bertha Koiffmann. *Manual do candidato: geografia*. Brasília: FUNAG, 2012. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/1014-Manual_do_candidato-Geografia.pdf. Acesso em: 05 de out. 2018.

BELLINTANI, Adriana Iop; LIRA Américo de. Amazônia: defesa e segurança de região prioritária. *ANPHLAC*, São Paulo, n. 16, p. 6-25, jan./jul. 2014. Disponível em: <http://revistas.flch.usp.br/anphlac/article/view/1597>. Acesso em: 23 set. 2018.

BELTRAME, José Mariano. *Todo dia é segunda-feira*. Rio de Janeiro: Sextante, 2014.

BERTOLETE, José Manuel. O que é droga, onde e quando? Uma leitura da geopolítica mundial sobre algumas substâncias psicoativas. In: *Geopolítica das drogas: textos acadêmicos*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

BIONDI, Karina. Políticas prisioneiras e gestão penitenciária: incitações, variações e efeitos. *Etnográfica*, Lisboa, v. 21, n. 3, p. 555-567, 2017. Disponível em: <https://journals.openedition.org/etnografica/5037>. Acesso em: 20 set. 2018.

BIGO, Didier. Globalized – In-Security: the Field and the Ban-Opticon, p. 109-156, 2006. Honk Kong, University of Hong Kong Press. Disponível em: https://pdfs.semanticscholar.org/38c8/5b44b69cddfc45bb54f57e6eaf088f3e2d44.pdf?_ga=2.73638228.73259981.1542984933-378180982.1542984933. Acesso em: 11 out.2018.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 88, de 1972. Aprova o texto do protocolo de Emendas à Convenção Única e Entorpecentes, de 1961, firmado pelo Brasil e por outros países, em Genebra, a 25 de março de 1972, como resultado da Conferência de plenipotenciários, convocada pelo Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 06 dez. 1972, Seção 1, p. 10893. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1970-1979/decretolegislativo-88-6-deze mbro-1972-346285-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 11 out. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 out. 1988. Seção p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaooriginal.html. Acesso em: 5 jan. 2018.

BRASIL. Decreto nº 1.895, de 06 de maio de 1996. Cria a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, Diário Oficial da União, Seção, p. 7721. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1996/decreto-1895-6-maio-1996431689-norma-pe.html>. Acesso em: 03 nov. 2018.

BRASIL. Presidência da República. *Política de Defesa Nacional*. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoesoficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf>. Acesso em: 12 de ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.614, de 5 de março de 1998. Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro, para incluir hipótese de destruição de aeronave. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 06 mar. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9614.htm. Acesso em: 28 ago. 2016.

BRASIL. Medida Provisória 1.669, de 19 de junho de 1998. Altera a Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre uma organização da Presidência da República e dos Ministérios e outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1998, p. 4. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1669.htm. Acesso em: 05 jan. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 de jun. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em: 05 jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 dez. 1999, seção 1, p. 1. Disponível: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1999/lei-9883-7-dezembro-1999-369902-norma-pl.html>. Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.911-10, de 24 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 set. 1999, Seção 1, p. 26. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1999/medidaprovisoria-1911-10-24-setembro-1999-344991-norma-pe.html>. Acesso em: 05 jan. 2018.

BRASIL. Decreto nº 4.200, de 17 de abril de 2002. Transfere do Ministério da Defesa para a Casa Civil da Presidência da República Secretaria-Executiva do Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia – SECONSIPAM, altera sua denominação e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 abr. 2002, seção 1, p. 1. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/decreto/2002/D4200.compilado.htm>. Acesso em: 05 out. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 set. 2004. Seção 1, p.2. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp117.htm. Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 mar. 2004, Seção 1, p. 1. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%205.015-2004?OpenDocument. Acesso em: 22 out. 2018.

BRASIL. Decreto nº 5484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 jul. 2005. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria nº 061, de 16 de fevereiro de 2005. Aprova a diretriz estratégica para atuação na faixa de fronteira contra delitos transfronteiriços e ambientais, integrante das diretrizes estratégicas do Exército (SIPLEX-5), e dá outras providências. Disponível em: www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/copiar.php?codarquivo=112&act=bre. Acesso em: 04 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da faixa de fronteira*. Brasília/ DF, 2005. Disponível em <http://www.retis.igeo.ufrj.br/autor/rebeca-steiman/proposta-de-reestrutura%C3%A7%C3%A3o-do-programa-de-desenvolvimento-da-faixa-de-fronteira/#.W3nZ7lRkJIU>. Acesso em: 01 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Área de atuação do Programa Calha Norte*. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/programas-sociais/programa-calha-norte/area-de-atuacao-do-programa-calha-norte>. Acesso em 12 ago. 2018.

BRASIL. Senado Federal. *Drogas*. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 dez. 2008, p. 4. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm. Acesso em: 20 out. 2018.

BRASIL. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. *Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica*. Brasília, DF, 2008. Disponível em: https://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/Edital_ProDefesa.pdf. Acesso em: 18 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Relatório de gestão do exercício de 2008*. Brasília/DF, 2008. Disponível em: http://www.justica.gov.br/Acesso/auditorias/arquivos_auditoria/secretaria-nacional-de-seguranca-publicasenasp/relatorio-gestao-2008.pdf. Acesso em: 03 set. 2018.

BRASIL. *Tóxicos*. Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Faixa de fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*- PDF. Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157. Acesso em: 24 ago. 2018.

BRASIL. *O Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) e seu Centro Gestor, o CENSIPAM: alcance de uma ação pública*. Brasília, DF, Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia, 2009.

BRASIL. Decreto de 8 de setembro de 2010. Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 set. 2010, seção 1, p. 2. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_s_n/2010/decreto-54017-8-setembro-2010-608354-publicacaooriginal-129478pe.html. Acesso em: 23 ago. 2018.

BRASIL. Decreto nº 7.179, de 20 de maio de 2010. Institui o Plano integrado de enfrentamento ao crack e outras drogas, cria o seu comitê gestor, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 mai., seção 1, p. 43. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2010/decreto-7179-20-maio-2010606392normapetml>. Acesso em: 10 set. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 ago. 2010. Seção 1, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp136.htm. Acesso em: 27 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.219, de 31 março de 2010. Altera o art. 73 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, para permitir que a União possa celebrar convênios com os Estados e o Distrito Federal visando à prevenção e repressão do tráfico ilícito e do uso indevido de drogas, e com os Municípios com o objetivo de prevenir o seu uso indevido, e possibilitar a atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 abr. 2010, seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2010/lei-12219-31-marco-2010-604820norma-pl.html>. Acesso em: 18 set. 2109

BRASIL. Ministério da Defesa. *Boletim Especial do Exército*, n. 52, Brasília, DF, 31 dez. 2010. Portaria EME nº 193, de 22 de dezembro DE 2010. Aprova a Diretriz para a Implantação do Projeto Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON). Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=9440778&codPapelTramitavel=53488132>. Acesso em: 23 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Relatório de gestão do exercício de 2010*. Brasília, DF, 2010. Disponível em: http://www.justica.gov.br/Acesso/auditorias//arquivos_auditoria/secretaria-nacional-de-seguranca-publica_senasp/relatorio-de-gestao-2010.pdf. Acesso em: 03 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Vade mecum da segurança pública*. Brasília, DF 2010. Disponível em: http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/seguranca-publica/livros/2010vademecum_segpub.pdf. Acesso em: 04 set. 2018.

BRASIL. Presidência da República. *Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira*. Brasília: GTIIF, 2010. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=9364960>. Acesso em: 19 set. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Apresentação da ENAFRON*. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/audienciaspublicas/2011/acompanhar-e-esclarecer-as-aco-es-e-dificuldades-encontradas-para-prover-a-devidaprotecao-as-fronteirasbrasileiras-1/apresentacao-enafron>. Acesso em: 08 set. 2018.

BRASIL. Decreto nº 7.426, de 7 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a transferência da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas - CONAD e da gestão do Fundo Nacional Antidrogas - FUNAD do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República para o Ministério da Justiça, bem como sobre remanejamento de cargos para a Defensoria Pública da União. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2011/decreto-7426-7-janeiro-2011-609936norma-pe.html>. Acesso em: 13 set. 2018.

BRASIL. Decreto nº 7.438, de 11 de fevereiro de 2011a. Estabelece princípios e diretrizes para criação e elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional, institui grupo de trabalho interministerial com o objetivo de elaborar estudos sobre temas pertinentes àquele livro, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, seção 1, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decret_o/d7438.htm. Acesso em: 09 set. 2018.

BRASIL. Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 jun. 2011, seção 1, p. 1. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2011/decreto-7496-8-junho-2011610_751-norma-pe.html. Acesso em: 11 set. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 nov. 2011, seção 1, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. *DEFESA* – Governo Federal lança plano para prevenir e enfrentar crimes nas fronteiras. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/3718-08062011-defesa-governofederal-lanca-plano-para-prevenir-e-enfrentar-crimes-nas-fronteiras>. Acesso em: 20 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Instalada a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira. Brasília, DF, 2011. Disponível em: http://www.mi.gov.br/area-de-imprensa/todas-as-noticias/-/asset_publisher/YEkzzDUSRvZi/content/instalada-a-comissao-permanente-para-o-desenvolvimento-e-integracao-dafaixadefronteira/pop_up?_101_INSTANCE_YEkzzDUSRvZi_viewMode=print&_101_INSTANCE_YEkzzDUSRvZi_languageId=pt_BR. Acesso em: 10 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Legislação e políticas públicas sobre drogas no Brasil*. Brasília/DF, 2011.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Legislação e políticas públicas sobre drogas no Brasil*. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/politicas-sobre-drogas/cartilhas-politicassobredrogas/2011legislacaopoliticaspublicas.pdf>. Acesso em: 29 set. 2017.

BRASIL. Presidência da República. *Faixa de fronteira: estudos da Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional*. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. *Relatório de auditoria operacional no Sistema Nacional De Políticas Públicas Sobre Drogas – Sisdad*. Tomada de Contas 033.434/2010–7. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D6E85DD014D7327D2A771D7>. Acesso em: 14 nov. 2018.

BRASIL. Decreto nº 7.667, de 11 de janeiro de 2012. Promulga o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, firmado em Brasília, em 23 de maio de 2008. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jan. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7667.htm. Acesso em: 13 out. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>. Acesso em: 11 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa: Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf. Acesso em: 19 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Cartilha de Conselho de Controle de Atividades Financeiras*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: crcpb.org.br/wp-content/uploads/2012/05/cartilha.pdf. Acesso em: 23 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Tópicos especiais em policiamento e ações comunitárias: TEPAC: redes de atenção e cuidado*. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Comunicado conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/ptBR/component/content/article?id=3258>. Acesso em: 10 set. 2018.

BRASIL. Senado Federal. *Em discussão, revista de audiências públicas do Senado Federal*, ano 3, n. 10, mar. 2012. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/defesa-nacional.aspx>. Acesso em: 07 out. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas*. Relatório de Auditoria Operacional. Brasília/DF, 2012.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 373, de 26 de setembro de 2013. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco da Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 83, de 2012 (Mensagem nº 323, de 17 de julho de 2012. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 set. 2013. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília/DF, 2013. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2018

BRASIL. Projeto apoio aos diálogos setoriais União Europeia-Brasil. *Relatório do II Encontro Anual de Núcleos Regionais de Fronteira*. Brasília, DF, 2013. Disponível em: http://www.sectordialogues.org/site/default/files/acoes/documentos/dpir0001_-_perita_local_-_produto_final.pdf. Acesso em: 05 set. 2018.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Políticas de fronteira como fator de integração*. Diagnóstico das ações brasileiras nos espaços de fronteira. Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Sistema brasileiro de prevenção e combate a lavagem de dinheiro. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/acoes-e-programas/combate-a-ilicitos/lavagem-de-dinheiro/cooperacao-internacional>. Acesso em: 26 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Portaria n 125, de 21 de março de 2014. Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Ministério da Justiça. Portaria nº 1, de 16 de janeiro de 2014. Ministério da Justiça. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, seção 1, p. 33. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_25237222_PORTARIA_N_1_DE_16_DE. Acesso em: 12 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Segurança, justiça e cidadania: fronteiras, armas e drogas*, n. 8. Brasília, DF, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2014. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/senasp/anexos/revista-8.pdf>. Acesso em: 15 set. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria nº 230, de 25 de agosto de 2014. Aprova o Referencial para Avaliação de Políticas Públicas. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. *Debate sobre questões referente à segurança pública na faixa de fronteiras*. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/comissoes/>

comissoespermanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/notas2015/copy_of_15042015APSeguranaPblicasreasdefronteira.pdf. Acesso em: 26 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Glossário das Forças Armadas*. 5. ed. Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/141/1/MD35_G01.pdf. Acesso em: 29 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Relatório de gestão do exercício de 2014*. Brasília, DF, 2015. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/lai/auditoria/contas_anuais/relatorio_de_gestao_2014-31-01-18.pdf. Acesso em: 11 out. 2018.

BRASIL. Senado Federal. *Segurança pública: normas e regulamentos*, Brasília, DF, 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de auditoria operacional para avaliação dos aspectos de governança das políticas públicas de fortalecimento da fronteira*. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://portal.l.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F99F813014FB44F0D0500F4&inline=1>. Acesso em: 06 set. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Base normativa e proposições legislativas sobre fronteiras no Brasil*. Brasília, DF, 2016. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema21/2016_19322_legislacao-sobre-fronteiras-no-brasil_claudionor-rocha. Acesso em: 28 set. 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para a sua execução. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm#art9. Acesso em: 30 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Balanço – Ágata 11 apreende R\$ 700 mil em descaminho e contrabando*. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/noticias/22048-balanco-agata-11-apreende-r-700-mil-em-descaminho-e-contrabando>. Acesso em: 02 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa: versão sob apreciação do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, Art. 9º, §3º)*. Brasília, DF, 2016. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf. Acesso em: 02 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Histórico da Política Nacional sobre Drogas*. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://obid.senad.gov.br/pessoas-sujeitos-drogas-e-sociedade/politicas-e-legislacoes>. Acesso em: 15 nov. 2018

BRASIL. Ministério da Justiça. *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, DF, 2016. Disponível em: http://www.justica.gov.br/suasseguranca/segurancapublica/analiseepesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-3/mapeamento-das-politicas-federais-na-ff.pdf>. Acesso em: 29 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Justiça. Portaria nº 490, de 25 de abril de 2016. Aprova o Regimento Interno da Polícia Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, seção 1, p. 63. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_27126539_PORTARIA_N_490_DE_25_DE_ABRIL_DE_2016.aspx. Acesso em: 13 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Relatório de gestão do exercício de 2016*. Brasília, DF, 2016. Disponível em: http://www.justica.gov.br/Acesso/auditorias/arquivos_auditoria/secretaria-nacional-de-seguranca-publica_senasp/senasp-2016-_12634791v1-26-relatoriogestao.pdf. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Segurança pública nas fronteiras, diagnóstico socioeconômico e demográfico: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)*. Organização: Alex Jorge das Neves *et al.* Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Segurança pública nas fronteiras, arco norte: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)*. Organização: Alex Jorge das Neves *et al.* Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Segurança pública nas fronteiras, sumário executivo: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)*. Organização: Alex Jorge das Neves *et al.* Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. *Municípios de fronteira: mobilidade transfronteiriça, migração, vulnerabilidades e inserção laboral*. Brasília, DF, 2016. Disponível em: http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-pesquisas/mtbrasil_act-1-3-1-4_relatorio_final.pdf. Acesso em: 25 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. *Relatório de atividades nº 2/2016/COEEC/CGPC/DIRPP/DEPEN*. Brasília, DF, 2016. Disponível em: http://mixmontesclaros.com/wpcontent/uploads/2017/01/Relatorio_Depen_OUT_2016-1.pdf. Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL. Agência Brasileira de Inteligência. Governadores pedem atenção especial da Inteligência à Amazônia Legal: ABIN participou de Fórum com nove governadores da região, Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/governadores-pedem-atencao-especial-da-inteligencia-a-amazonia-legal/>. Acesso em: 08 set. 2018.

BRASIL. Agência Brasileira de Inteligência. *Segurança das fronteiras*, Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/atuacao/areas-prioritarias/seguranca-das-fronteiras/>. Acesso em: 11 out. 2018.

BRASIL. *Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública*. v. 2, Brasília: IPEA, 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/170628_frenteiras_do_brasil_volume2.pdf. Acesso em: 05 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Boletim Especial do Exército*, n. 28, Brasília, DF, 22 dez. 2017. Disponível em: <https://www.infodefensa.com/archivo/files/be%202814%20plano%20estrat%C3%A9gico%20do%20ex%C3%A9rcito%202016-2019.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Manual de campanha operações em ambiente interagências*. Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33_m_12_op_interagencias_2_ed_2017.pdf. Acesso em: 28 set. 2018.

BRASIL. *Política nacional de segurança pública orientada para a efetividade e o papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública*. Brasília, DF, IPEA, 2017. Disponível em: http://ipea.gov.br/agencia/images/20170712_atlas-violencia2.pdf. Acesso em: 14 set. 2018.

BRASIL. Presidência da República. *Estratégia Nacional de Inteligência*. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2015/05/ENINT.pdf>. Acesso em: 06 out. 2018.

BRASIL. Senado Federal. Requerimento da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional nº 2, de 16 de março de 2017, Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128336>. Acesso em: 30 out. 2018.

BRASIL. *Atlas da violência*. Rio de Janeiro, IPEA/Fórum Brasileiro de Segurança Pública 2018. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/06/FBSP_Atlas_da_Violencia_2018_Relatorio.pdf. Acesso em: 14 nov. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Câmara aprova em 1º turno projeto da Política Nacional de Defesa*. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/564898-CAMARA-APROVA-EM-1-TURNO-PROJETO-DA-POLITICA-NACIONAL-DE-DEFESA.html>. Acesso em: 12 nov. 2018.

BRASIL. *Fronteiras do Brasil: uma avaliação do arco Norte*. Rio de Janeiro: IPEA, MI, 2018. v. 3. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/PDFs/livros/livros/180622_frenteiras_do_brasil_volume3.pdf. Acesso em: 06 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jun. 2018. Disponível em: http://www.imprensanacional.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/25212052/do1-2018-06-12-lei-n-13-675-de-11-de-junho-de-2018- Acesso em: 14 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. Brasília, DF, 2018b. *Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério da Defesa* [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <https://esic.cgu.gov.br/sistema/Pedido/DetalhePedido.aspx?id=RwivdMw5tMY> em 29 de ago. 2018. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/edido/DetalhePedido.aspx?id=RwivdMw5tMY>. Acesso em: 30 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Segurança Pública. *Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério da Segurança Pública* [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <https://esic.cgu.gov.br/sistema/Pedido/DetalhePedido.aspx?id=ocvb0xVfNnw> Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/Pedido/DetalhePedido.aspx?id=ocvb0xVfNnw>. Acesso em: 23 ago. 2018.

BUZAN, Barry. *People, states and fear: an agenda for security studies in the Post-Cold War era*. Londres: Wheatsheaf, 1991. Disponível em: <http://press.ecpr.eu/documents/sampleChapters/9780955248818.pdf> Acesso em: 17 set. 2018.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CANHOTO, Carina Isabel. *Políticas públicas de segurança: novo paradigma* Inácio. 2010. 176 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Aveiro, Aveiro, 2010. Disponível em: <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/3445/1/2010001055.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2018.

CARUSO, Haydée; NASCIMENTO, Nívio Caixeta. Desafios para a implementação de políticas de pessoal de segurança pública nas fronteiras brasileiras. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 174-196. Ago./set. 2014. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/desafios-para-a-implementacao-de-politicas-de-pessoal-de-seguranca-publica-nas-fronteiras-brasileiras-2/> Acesso em: 12 set. 2018.

CARVALHO, Ilona Szabó. O despertar da América Latina: uma revisão do novo debate sobre política de drogas. *Nova Estratégia*, n. 14, p. 1-21, 2014. Disponível em: <https://igarape.org.br/o-despertar-da-america-latina-uma-revisao-do-novo-debate-te-sobre-politica-de-drogas/>. Acesso em 02 jul. 2016.

CEPIK, Marco. Segurança internacional: da ordem internacional aos desafios para a América do Sul e para a CELAC. In: ECHANDI, Isabel; SORIA, Adrán. (org.). *Desafios estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*. San Jose: FLACSO, 2013. p. 307-324.

CEPIK, Marco. Segurança na América do Sul: Traços estruturais e dinâmica conjuntural. *Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-americano*, n. 9, p. 1-11, ago. 2005. Disponível em: https://scholar.google.com/scholar_lookup?title=Seguran%C3%A7a+na+Am%C3%A9rica+do+Sul:+tra%C3%A7os+estruturais+e+din%C3%A2mica+conjuntural&author=CEPIK+Marco&publication_year=2005&journal=An%C3%A1lise+de+Conjuntura+do+Observat%C3%B3rio+Pol%C3%ADtico+Sul-americano&issue=n.%209&pages=1-11. Acesso em: 26 out. 2017.

CERON, Angélica Behenck; LIMA, Clóvis Ricardo Montenegro de. Informação e política de defesa: o debate no Brasil após 1988. *Informação@Profissões*, v. 2, n. 2, p. 21-44, 2013. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/infoprof/index>. Acesso em: 01 ago. 2018.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro. *Causas e consequências do crime no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

CERVO, Amado. América Latina no século XXI: da unidade à dispersão unidade à dispersa. In: *Relações internacionais da América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2013

COGAN, Luiz Alexandre Cyrilo Pinheiro Machado. Criminalidade Organizada, Convenção de Palermo e a Atuação do Ministério Público. *Cadernos do Ministério Público do Estado do Ceará*, Fortaleza, v. 1, n. 2, p. 163-209, jul/dez. 2017.

COLÓMBIA-EUA: DEA sabota o processo de paz. *Carta Maior*, 2015. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Colombia-EUA-DEA-sabota-o-processo-de-paz/6/34948>. Acesso em: 19 out. 2018.

COMISSÃO DE SEGURANÇA HEMISFÉRICA. *IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas*. Manaus, 2000. Disponível em: <http://www.oas.org/csh/portuguese/docminist00.asp>. Acesso em: 20 out. 2018.

COMISSÃO LATINO-AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA. *Drogas e democracia: rumo a uma mudança de paradigma*, 2011. Disponível em: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/07/drugs-and-democracy_book_PT.pdf. Acesso em: 15 jan. 2017.

CORTINHAS, Juliano da Silva; GALVÃO, Thiago Gehre. Las múltiples dimensiones de la política brasileña de fronteras. In: ANUARIO 2014 DE LA SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Bogotá: Editora Catalina Niño Guarnizo, 2014. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2014.pdf>. Acesso em: 02 out. 2017.

COSSUL, Naiane Inez. Atuação brasileira na agenda regional de segurança e defesa: possibilidades de autonomia diante das mudanças sistêmicas. *Conjuntura Global*, v. 5, n. 2, p. 333 - 349, maio/ago., 2016,

COSTA, Júlia Fernanda Vargas da; ALVES, Nina Sanmartin Moreira. Os recursos estratégicos da Amazônia brasileira e a cobiça internacional. *Perspectiva*, Porto Alegre, v.11, n. 20, 2018, p.65-86. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/RevistaPerspectiva/article/view/80679/49885>. Acesso em: 05 set. 2018.

COSTA, Maurício Kenyatta Barros da. *Políticas de segurança e defesa da fronteira brasileira no contexto de integração regional: os casos das fronteiras Brasil-Uruguai e Brasil-Paraguai*. 2017. 210 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

COUTO, Aiala Colares de Oliveira. *Do poder das redes as redes do poder: necropolítica e configurações territoriais sobrepostos do narcotráfico na metrópole de Belém-PA*. 2018. 299 f. Tese (Doutorado em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

COUTO, Aiala Colares de Oliveira. Narcoterritórios, milícias e instituições: a difusão da violência urbana na periferia de Belém. In: NASCIMENTO, Durbens Martins *et al.* *Defesa e criminalidade: em busca da convergência para a segurança*. Belém: UFPA, 2015. p. 107-129.

COUTO, Aiala Colares de Oliveira. Um problema de fronteiras: a Amazônia no contexto das redes ilegais do narcotráfico. *Perspectiva Geográfica*, v. 6, n. 7, 2011. Disponível em: erevista.unioeste.br/index.php/pgeografica/article/download/9165/6771. Acesso em: 27 ago. 2016.

D' ARAÚJO, Maria Celina. Perspectiva brasileira para os novos aspectos da segurança regional. O Brasil no contexto político regional. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, n. 3, p. 34-42, 2010. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=144b9b50-a09a-0445-f1122f66db142c2d&groupld=252038. Acesso em: 01 out. 2017.

DIAS, Michelle Gallera. Cooperação Sul-Americana no combate ao tráfico de drogas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 39, Caxambu, 2015. *Anais [...]* Caxambu, 2015. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-39->

encontro/gt/gt29/9720-cooperacao-sul-americana-no-combate-ao-trafico-de-drogas/file>. Acesso em: 30 out. 2018.

DOMINGOS NETO, Manoel. A necessidade dos estudos de defesa. In: MONTEIRO, Álvaro Dias; WINAND, Érica Cristina Alexandre; GOLDONI, Luiz Rogério Franco (org.). *Pensamento brasileiro em Defesa*: VI ENABED. Aracaju: Editora UFS, 2013.

DORFMAN, Adriana. A condição fronteiriça diante da securitização das fronteiras do Brasil. In: NASCIMENTO, Durbens Martins; PORTO, Jadsom Luis Rebelo (org.). *Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa e segurança da Amazônia*. Belém: NAEA, 2013. p. 97-124.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME (UNODC). Comissão Global de Políticas sobre Drogas. *Relatório 2011*. Disponível em: http://www.globalcommissionondrugs.org/wpcontent/uploads/2012/03/GCDP_WaronDrugs_PT.pdf. Acesso em: 16 ago. 2016.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME (UNODC). Convenção das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional comemora 10 anos. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2013/10/16-un-convention-against-organized-crime-celebrates-10-years.html>. Acesso em: 22 out. 2018.

FERREIRA NETO, Walfredo Bento; RIBEIRO, Antônio José. Poder de polícia do Exército na faixa de fronteira como vetor de prevenção de conflitos intra e interestaduais. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA, GEOPOLICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO, 1. , 2014, Rio de Janeiro. *Anais [...]* Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014. Disponível em: <http://www.edito.raletra1.com.br/anais-congeol/arquivos/978-85-63800-17-6-p1012-1022.pdf>. Acesso em: 04 set. 2018.

FRANCO, Martha Elvira Soto. A íntima relação entre PCC, FDN e os cartéis da Colômbia. *Revista EXAME*, São Paulo, 16 jan. 2017. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/brasil-e-colombia-unidos-no-trafico/>. Acesso em: 20 de set. 2018.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. *Contexto Internacional*. [online], v. 35, n. 1, p. 77-104, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292013000100003. Acesso em: 23 set. 2007.

GANGER, Stéphane. Guiana francesa, um território europeu e caribenho em via de “sul-americanização”? *Ateliê Geográfico Goiânia*, Goiânia, v. 2, n. 2, p. 156-168, ago. 2008. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/ateliê/article/view/4705>. Acesso em: 21 ago. 2018.

GARZÓN, Juan Carlos; POL, Luciana. O elefante na sala: drogas e direitos humanos na América Latina. *Sur Revista Internacional de direitos humanos*, São Paulo, v. 12, n. 21, p. 1-3, ago. 2015. Disponível em: http://sur.conectas.org/wpcontent/uploads/2015/08/Sur-21_Juan-Carlos-Garzon-Luciana-Pol_pt.pdf. Acesso em: 02 jul. 2016.

GOMES, Luiz Flávio. *Lei de drogas comentada*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

GOTTMANN, Jean. A evolução do conceito de território. *Boletim campineiro de Geografia*, Campinas, v. 2, n. 3, 2012. Disponível em: http://agbcampinas.com.br/b_cg/index.php/boletimcampineiro/article/viewFile/86/2012v2n3_Gottmann. Acesso em: 16 set. 2018.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. *Government efficiency and effectiveness: opportunities to reduce fragmentation, overlap, and duplication and achieve other financial benefits*, Apr. 2013. Disponível em: <https://www.gao.gov/assets/660/653649.pdf>. Acesso em: 29 out. 2018.

GOVERNO planeja intensificar ações de segurança nas fronteiras em outubro. *Agência Brasil*. 2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-09/forcas-armadas-planejam-intensificar-acoes-nas-fronteiras-em-outubro>. Acesso em: 01 out. 2017.

GRECO FILHO, Vicente. *Comentários à Lei de Organização Criminosa – Lei nº 12.850/2013*. São Paulo: Saraiva, 2014.

GUSMÃO, Luiz Antônio Correia de Medeiros. *Cooperação internacional e combate às drogas: o sistema de controle internacional e as políticas sobre drogas em Bolívia e Colômbia, 1990-2010*, 2015. 296 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17877/5/2015_LuizAntonioCorreiaMedeirosGusmao.pdf. Acesso em: 17 ago. 2016.

HAESBAERT, Rogério. Da desterritorialização à multiterritorialidade. *Boletim Gaúcho de Geografia*, n. 29, p. 11-24, jan. 2003. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/bgg/articula/view/38739/26249>. Acesso em: 25 out. 2018.

HAESBAERT, Rogério. De espaço e território, estrutura e processo. *Econ. soc. territ.* [online], v. 13, n. 43, p. 805-815, 2013. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S140584212013000300011. Acesso em: 09 nov. 2010.

HAESBAERT, Rogério. *Territórios alternativos*. São Paulo: Contexto, 2002

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. *Theories of international regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

HIRATA, Daniel. Segurança pública e fronteiras: apontamentos a partir do “Arco Norte”. *Ciência e Cultura*, v. 67, n. 2, p. 30-34, 2015. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S000967252015000200011. Acesso em: 27 set. 2018.

JATOBÁ, Daniel. Teoria das Relações Internacionais. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de (coord.). *Temas essenciais em Relações Internacionais*, São Paulo: Saraiva, 2013.

JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZAÇÃO DE ENTORPECENTES. *Relatório 2013*. JIFE, 2013. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_drugs/INCB/2014/Referencias-ao-Brasil.pdf. Acesso em: 12 out. 2016.

KEOHANE, Robert O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 20, nº 42, p. 93-112, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n42/08.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2015.

KRASNER, Stephen D. *International regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983.

KRASNER, Stephen D.; VICTOR, David G. *The regime complex for climate change: discussion Paper 10-33*, 2010. Disponível em: http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/Keohan_e_Victor_Final_2.pdf. Acesso em: 15 ago. 2016.

LEÃO, André Pimentel Ferreira; MORONI, Cristiano. O conselho de defesa sul-americano da UNASUL e a política externa brasileira: há espaço para a hegemonia consensual do Brasil? *Monções*, v. 2, n. 3, p. 212-236, 2013.

LESSA, Mônica Leite; SARAIVA, Miriam Gomes; MAPA, Dhiego de Moura. Entre o Palácio Itamaraty e o Palácio Capanema: perspectivas e desafios de uma diplomacia cultural no governo Lula. In: MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia (org.) *Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 95-119.

LIMA, Ismar Borges de. Roraima e a integração da Amazônia setentrional: contexto, perspectivas e desafios de um Estado com identidade e papel regional em consolidação. *Territorial-Caderno Eletrônico de Textos*, v. 2, n. 3, set. 2012. Disponível em: <http://www.cadernoterritorial.com/news/roaima-e-aintegra%C3%A7%C3%A3o-da-amazonia-setentrional%3A-contexto-perspectivas-edesafios-de-um-estado-com-identidade-e-papel-regional-emconsolidac%C3%A7%C3%A3o-ismarb-orges-de-lima/>. Acesso em: 13 ago. 2016.

LIMA, Marcos Costa. Novos sentidos de segurança e defesa no capitalismo em crise. *In: MONTEIRO, Álvaro Dias; WINAND, Érica Cristina Alexandre; GOLDONI, Luiz Rogério Franco (org.). Pensamento brasileiro em defesa: VI ENABED*. Aracaju: Editora UFS, 2013.

LOBATO, Ronald. A economia das drogas tornadas ilícitas. *EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 63, p. 83-95, out/dez. 2013.

MACHADO, Lia Osório. A Estratégia Nacional de Defesa, a geografia do tráfico de drogas ilícitas e a Bacia Amazônica sul-americana. *In: SEMINÁRIO DE DEFESA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA*. 2010, Rio de Janeiro. *Anais [...]* Rio de Janeiro: ECEME, 2010.

MACHADO, Lia Osório. Espaços transversos: tráfico de drogas ilícitas e a geopolítica da segurança. *In: Geopolítica das drogas: textos acadêmicos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

MACHADO, Lia Osório. Tráfico de drogas ilícitas e território: o caso do Brasil. *Segurança, justiça e cidadania: pesquisas aplicadas em segurança pública*. Brasília/DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública, v. 8, p. 123-139, 2014.

MAIA NETO, Jacintho. As novas demandas de segurança e defesa nacional e seus impactos na transformação das Forças Armadas brasileiras. *In: MOTTA, Paulo Roberto; SCHMITT, Valentina Gomes Haensel; VASCONCELLOS, Carlos Antônio Raposo de. Dados gerenciais em defesa*. Rio de Janeiro: FGV, 2016. p. 41-62.

MARQUES, Adriana Aparecida. Presença militar na Amazônia: a visão do poder legislativo. *In: CASTRO, Celso (org.). Amazônia e defesa nacional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

MARTINEZ, Elias David Morales; LYRA, Mariana P. O. de. O processo de dessecuritização do narcotráfico na Unasul. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 37, p. 661-691, maio/ago. 2005.

MARTINS, Aurilene Ferreira. *Dinâmica institucional nas políticas para a faixa de fronteira Norte: PDFF e ENAFRON*. 2017. 190f. Tese (Doutorado em Ciências – Desenvolvimento Socioambiental) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2017.

MARTINS, Estevão de Rezende. *Parcerias almeçadas: política externa, segurança, defesa e história na Europa*. Belo Horizonte: Fino Trato, 2012.

MARTU, Amadeu Martins. A narcoguerrilha na fronteira amazônica: uma questão de soberania e integridade territorial. *ADN*, Rio de Janeiro, n. 793, 2002.

MATTOS, Márcio Júlio da Silva. A inserção da segurança pública na estratégia de articulação federativa e multidisciplinar do programa Crack, é possível vencer. *In:*

ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: APROXIMANDO AGENDAS E AGENTES, 2013, Araraguara. *Anais* [...]. Fortaleza: UNESP, 2013. Disponível em: [HTTP://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspUBLICAS/encontrosinternacionais/pdf-st10-trab-aceito-0390-11.pdf](http://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspUBLICAS/encontrosinternacionais/pdf-st10-trab-aceito-0390-11.pdf). Acesso em: 23 set. 2018.

MATTOS, Márcio Júlio da Silva. Crack e políticas públicas: análise sobre a formação da agenda do programa “Crack, é Possível Vencer”. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 49, p. 195-230, jul./dez. 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pp/index.php/PPP/issue/view/49>. Acesso em: 14 set. 2018.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Breve panorama de segurança na América do Sul. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi (org.). *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: IPEA, 2014. p. 21-42.

MEDEIROS FILHO, Oscar. *Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul*. 2010. 240 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MIGON, Eduardo Xavier Ferreira. *A inserção dos assuntos de defesa na agenda das políticas públicas*. 2011. 233 f. Tese (Doutorado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2011.

MIRANDA, Wando Dias. *Defesa e exército na Amazônia brasileira: um estudo sobre a constituição dos Pelotões Especiais de Fronteira*. 2012. 170 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

MIYAMOTO, Shiguenoli. A política brasileira de defesa e Segurança: algumas considerações. In: PINTO; J.R. de Almeida; ROCHA; A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da (org.). *O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança*. Brasília: Ministério da Defesa, 2004. v. 2. p. 179-198.

NACIONES UNIDAS. Asamblea General. *Acta de la primera Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas de 2016*. Informe Del Vice Secretario General. 19 abr. 2016. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S30/PV.1&referer=http://www.unodc.org/ungass2016/&Lang=S. Acesso em: 01 ago. 2016

NAPOLEÃO, Hugo. Os grandes projetos estratégicos das Forças Armadas. In: Defesa nacional e pensamento estratégico brasileiro. In: ALMEIDA, Perpétua; ACIOLY, Luciana. *Estratégias de defesa nacional: desafios para o Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. p. 169-204.

NASCIMENTO, Durbens Martins. Áreas marrons e o Programa Calha Norte. *In: NASCIMENTO, Durbens Martins (org.). Relações internacionais e defesa na Amazônia*. Belém: UFPA, 2008. p. 173-196.

NASCIMENTO, Durbens Martins. Geopolítica e forças armadas na Amazônia: desafios políticos e institucionais para a defesa no século XXI. *In: NASCIMENTO, Durbens Martins (org.). Amazônia e defesa: dos fortes às novas conflitualidades*. Belém: UFPA, 2010. p. 177-199.

NASCIMENTO, Durbens Martins. Projeto Calha Norte: a Amazônia segundo a política de defesa nacional. *In: CASTRO, Celso (org.). Amazônia e defesa nacional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

NASCIMENTO, Durbens Martins; PORTO, Jadson Luis Rebelo (org.). *Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa e segurança da Amazônia*. Belém: NAEA, 2013.

NERI, Marcelo Côrtes. Apresentação. *In: FILHO, Edison Benedito da Silva; MORAES, Rodrigo Fracalossi (org.). Defesa nacional para o século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar*. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. p. 09-10.

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*. 2016. 146f. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiriços) - Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Corumbá, 2016. Disponível em: <https://ppgefcpn.ufms.br/files/2017/06/Alex-Jorge.pdf>. Acesso em: 08 out. 2018.

NO PARÁ, polícia encontra submarino que seria usado para tráfico de drogas. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 18 dezembro 2015. Caderno Cotidiano. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/12/1720709-no-para-policia-encontra-submarino-que-seria-usado-para-traffic-de-drogas.shtml>. Acesso em: 13 set. 2018.

NYE JUNIOR, Joseph S. *Compreender os conflitos internacionais: uma introdução à teoria e à história*. Tradução: Tiago Araújo. 3. ed. Lisboa: Gradiva, 2014.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *Democracia e defesa nacional: a criação do Ministério da Defesa na Presidência de FHC*. Barueri: Manole, 2005.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. Democracia e defesa nacional. Uma agenda a partir do Poder Legislativo. *In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de (org.). Segurança e defesa nacional: da competição à cooperação regional*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas. *Plano de Ação 2011-2015*. 03 maio 2010. Disponível em: http://www2.juridicas.unam.mx/marihuana-caso-mexico/wp-content/uploads/2016/02/Estrategia_drogas-2011-2015.pdf. Acesso em: 13 set. 2018.

PAGLIARI, Graciela De Conti. Segurança hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais. *Revista Brasileira de Política Internacional* [on line], v. 49, n. 1, p. 26-42, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292006000100002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 20 set. 2017.

PAIVA, Luis Eduardo Rocha. Integração da Pan-Amazônia: desafios, estratégias, tendências e reflexos para a defesa nacional. In: CHELLER, Gilberto Fernando; GONZALES; Selma Lúcia de Moura; MELO, Laerte Peotta de. (org.). *Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil*. Brasília: IPEA, 2015. p. 39-76.

PARÁ. Lei nº 7.584, de 28 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a reorganização do Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social - SIEDS, e da reestruturação organizacional da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social - SEGUP, e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado do Pará*, Poder Executivo, Belém, PA, 29 dez. 211. Disponível em: http://www.segup.pa.gov.br/sites/default/files/lei-no-7.584-rest.segup_.pdf. Acesso em: 12 out. 2018.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; CARMO, Corival Alves do. *O Brasil e a América do Sul: relações regionais e globais*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

PENNA FILHO, Pio. Interações regionais e pressões internacionais sobre a Pan-Amazônia: perspectivas brasileiras. Integração da Pan-Amazônia: desafios, estratégias, tendências e reflexos para a defesa nacional. In: CHELLER, Gilberto Fernando; GONZALES; Selma Lúcia de Moura; MELO, Laerte Peotta de. (org.). *Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil*. Brasília: IPEA, 2015. p. 17-38.

PENNA FILHO, Pio. Reflexões sobre o Brasil e os desafios pan-amazônicos. *Revista Brasileira de Política Internacional* [online], v. 56 n. 2, p. 94-111, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292013000200006&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 27 out. 2017.

PEREIRA, Paulo. Os Estados Unidos e a ameaça do crime organizado transnacional nos anos 1990. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 58, n. 1, p. 84-107, 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v58n1/0034-7329-rbpi-58-01-00084.pdf>. Acesso em: 27 out. 2018.

PEREIRA, Paulo José dos Reis. *Securitização do Crime Organizado Transnacional nos Estados Unidos na década de 1990*. 2011. 245 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011. Disponível em: <http://www.biblioteca.digital.unicamp.br/document/?code=000794240&fd=y>. Acesso em: 20 jul. 2016.

PESCE, Eduardo Ítalo. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 1-172, jan./jun. 2011.

PINTO, Paulo Cordeiro de Andrade. *Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000)*. Brasília: FUNAG, 2015.

PINZÓN, Viviana García. El discurso de la seguridad em la ‘guerra contra las drogas’: El plan Colombia y la iniciativa Mérida. *In: GALLEGOS, Bertha García et al. Drogas, policías y delincuencia: otras miradas a la seguridad ciudadana em América Latina*. Buenos Aires, CLACSO, 2015. p. 153-195.

PLATAFORMA BRASILEIRA DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS. *Posicionamento da PBPD sobre a adoção de critérios objetivos para diferenciar uso e tráfico de drogas*. São Paulo: PBPD, 2016. Disponível em: <http://pbpd.org.br/wordpress/>. Acesso em: 15 jul. 2016.

PNUD. El informe sobre desarrollo humano 1994. Anuario de Relaciones Internacionales, Año 1995. Disponível em: http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/A95/A2ECDOC3.html. Acesso em: 17 out. 20017.

PORTO, Jadson Luís Rebelo. A construção da condição fronteiriça do oeste amapaense (1947-2014). *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*, Blumenau, v. 2, n. 1, p. 145-173, outono 2014.

PORTO, Jadson Luís Rebelo. Aspectos da formação da fronteira na Amazônia setentrional (1943-1994) – O estado do Amapá. *Boletim Gaúcho de Geografia*, Porto Alegre, n. 26, p. 106-113, jul. 2000.

PORTO, Jadson Luís Rebelo; SILVA, Gutemberg de Vilhena. Novos usos e (re) construções da condição fronteiriça amapaense. *Novos Cadernos NAEA*, Belém, v.12, n. 2, p. 253-267, dez. 2009.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. A fronteira e as perspectivas para as cidades gêmeas brasileiras. *SÉCULO XXI*, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 31-51, jul./dez. 2016.

PREECE, J. Jackson. *Security in International Relations*. London: University of London, 2011. Disponível em: <https://london.ac.uk/sites/default/files/uploads/ir3140-security-international-relations-study-guide.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

PROCÓPIO FILHO, Argemiro. A presença brasileira, russa, indiana e chinesa na Amazônia caribenha. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, n. 3, p. 107-115, 2010.

PROCÓPIO FILHO, Argemiro. *Destino amazônico: devastação nos oitos países da Hileia*. São Paulo: HUCITEC, 2005.

PROCÓPIO FILHO, Argemiro; VAZ, Alcides Costa. O Brasil no contexto do narcotráfico internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 40, n. 1, p. 75-122, jan./jun. 1997.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; DUARTE, Érico Esteves. *Comentários a uma nova política de defesa brasileira*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. Tradução: Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, Maurides de Melo. *Redução de danos: os direitos das pessoas que usam drogas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

RIBEIRO, Nelson de Figueiredo. *A questão geopolítica da Amazônia: da soberania difusa à soberania restrita*. Belém: UFPA, 2006.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da. Ontologia, metodologia e prioridades nos estudos de defesa. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 87-106, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://rbed.emnuvens.com.br/rbed/article/download/63737/37663>. Acesso em: 22 out. 2017.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da. *Relações Internacionais: teorias e agendas*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2002.

RODRIGUES, Gilberto. International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization*, v. 2, p. 379-415, Spring 1982. Disponível em: http://ftp.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/rug_ocr.pdf. Acesso em: 20 out. 2018.

RODRIGUES, Gilberto. Regimes jurídicos internacionais com ênfase na resolução de conflitos. In: BRIGADÃO, Clóvis (org.). *Estratégias de negociação internacional: uma visão brasileira*. Rio de Janeiro, Aeroplano, 2001.

RODRIGUES, Luciana Boiteux de Figueiredo. Brasil: reflexões críticas sobre uma política de drogas repressiva. *Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 12, n. 21, p.1-9, ago. 2015.

RODRIGUES, Luciana Boiteux de Figueiredo. *Controle penal sobre drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo no sistema penal e na sociedade*. 2006. 273 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <http://comunidadesegura.org/files/controlpenalsobredroga silicitas.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2016.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico, militarização e pacificações: novas securitizações no Brasil. In: PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos; FUCCILLE, Alexandre (org.). *Visões do Sul: crise e transformações do sistema internacional*. Marília: Cultura Acadêmica, 2016. v. 2. p. 55-87.

ROTAS das drogas. *O Globo*. Rio de Janeiro, 06 agosto 2008. Caderno Economia, p. 24. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/417281/noticia.htm?sequence=1>. Acesso em: 14 nov. 2018.

RÓTULO, Daniel *et al.* Gobernanza y políticas de cooperación fronteriza: el caso Brasil-Uruguay. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 58, p. 135-166, 2014. Disponível em: https://pesquisaeasp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/fernando_abrucio_gobernanza_y_politicas_de_cooperacion.pdf. Acesso em: 02 nov. 2018.

RUDZIT, Gunther; NOGAMI, Otto. Segurança e defesa: conceitos básicos para uma análise. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 53, n. 1, p. 5-34, 2010.

RUGGIE, John Gerald. International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization*, v. 36, p. 379-415, Spring, 1982.

SAINT-PIERRE, HÉCTOR LUIS. Pensamento em Defesa no Brasil em perspectiva filosófica e histórica. In: MONTEIRO, Álvaro Dias; WINAND, Érica Cristina Alexandre; GOLDONI, Luiz Rogério Franco (org.). *Pensamento brasileiro em Defesa*: VI ENABED. Aracaju: Editora UFS, 2013.

SANTOS; Bruno Ricardo Viana Sadeck dos; BARROS, Pedro Silva. A política externa brasileira e as fronteiras no processo de integração da América do Sul. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, n. 22, p. 51-63, jan./abr. 2016. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6734/1/BEPI_n22_Extarna.pdf. Acesso em: 28 out. 2018.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. Panorama estratégico brasileiro. *Parcerias Estratégicas*, Brasília, n. 5, p. 172-186, set. 1998. Disponível em: http://see.rcege.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/61/53. Acesso em: 07 ago. 2018.

SARFATI, Gilberto. Estudos de segurança internacional: de Tucídides aos novos conceitos. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JR. Domício. *Panorama Brasileiro de paz e segurança*. São Paulo: Hucitec, 2004.

SCHERMA, Márcio Augusto. *As políticas brasileiras para a faixa de fronteira: um olhar a partir das relações internacionais*. 2015. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/9-teses/2087-as-politicas-brasileiras-para-a-faixa-de-fronteira-um-olhar-a-partir-das-relacoes-internacionais>. Acesso em: 01 mar. 2017.

SCHERMA, Márcio Augusto. Políticas de Defesa e Segurança para as fronteiras nos governos Lula e Dilma. *Boletim de Economia e Política Internacional*. IPEA, Brasília, n. 22, jan./abr. 2016.

SCHNEEBERGER, Carlos Alberto; FARAGO, Luiz Antônio. *Mini manual compacto de geografia do Brasil*. São Paulo: Rideel, 2003.

SENADO aprova projeto de cooperação penal entre países do Mercosul. *Agência Brasil*, Brasília, 17 out. 2018. Caderno Política. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-10/senado-aprova-projetodecooperacao-penal-entre-paises-do-mercosul>. Acesso em: 08 out. 2018.

SERRANO, Mónica. El problema del narcotráfico en México: una perspectiva latinoamericana. In: TORRES, Blanca; VEGA, Gustavo (coord.). *Los grandes problemas del México: relaciones internacionales*. México: El Colegio de México, 2010. v. 12. p. 177-204.

SILVA, Fernando José Sant'Ana Soares e. O poder militar brasileiro como instrumento de política externa. In: SILVA FILHO, Edison Benedito da; MORAES, Fracalossi Rodrigo de (org.). *Defesa nacional para o século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia*. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. p. 149-181.

SILVA FILHO, Edison Benedito da; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (org.). *Defesa nacional para o século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar*. Rio de Janeiro: IPEA, 2012

SILVA, Francisco Teixeira da. Política de defesa e segurança do Brasil no século XXI: um esboço histórico. In: FILHO, Edison Benedito da Silva; MORAES, Rodrigo Fracalossi (org.). *Defesa nacional para o século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar*. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. p. 49-81.

SILVA, Luiza Lopes da. *A questão das drogas nas relações internacionais: uma perspectiva brasileira*. Brasília: FUNAG, 2013.

SILVA, Paulo Rogério de Freitas. O estado de Roraima no contexto regional fronteiriço: Brasil – Venezuela - Guiana. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 2009, Montevideu. *Anais eletrônicos* [...] Montevideu, 2009. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiapolitica/06.pdf>. Acesso em: 20 set. 2018.

SIMÕES, Antônio José Ferreira. A integração sul-americana e o problema mundial das drogas. In: *Geopolítica das drogas: textos acadêmicos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

SOARES, Luiz Felipe de Macedo. O Brasil no cenário regional de defesa e segurança. In: PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho; SILVA, R. Doring Pinho da (coord.). *Pensamento sobre defesa e segurança*, v. 2, Brasília/DF: Ministério da Defesa, 2004.

SOARES, Samuel Alves. Apresentação. In: MONTEIRO, Álvaro Dias; WINAND, Érica Cristina Alexandre; GOLDONI, Luiz Rogério Franco (org.). *Pensamento brasileiro em Defesa*: VI ENABED. Aracaju: Editora UFS, 2013.

SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sérgio. Brasil: ator geopolítico regional e global. In: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sérgio (org.). *O Brasil e a governança da América Latina: que tipo de liderança é possível?* Rio de Janeiro: Edelstein, 2013. p. 23-66.

SOUZA, Marcelo Lopes. As drogas e a questão urbana no Brasil: a dinâmica sócio-espacial nas cidades brasileiras sob a influência do tráfico de tóxicos. In: CASTRO, Iná Elias; GOMES, Paulo Cesar da Costa Gomes; CORRÊA Roberto Lobato (org.). *Brasil: questões atuais da reorganização do território.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

STRANGE, Susan. Cave! Hic dragons: a critique of regime analysis. In: KRASNER, Stephen. *International regimes.* Ithaca: Cornell University Press, 1983.

SUPERTI, Eliane. A Fronteira Setentrional da Amazônia Brasileira no contexto das políticas de integração sul-americana. *PRACS*, Macapá, n. 4, p. 01-16, dez. 201. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs>. Acesso em: 20 set. 2018.

SUPERTI, Eliane. As fronteiras internacionais da Amazônia brasileira no contexto das políticas públicas de integração sul-americana. In: PORTO, Jadson Luis Rebelo; NASCIMENTO, Durbens (org.). *Dinâmicas periférico-estratégicas da fronteira da Amazônia setentrional: das políticas públicas e redes institucionais à integração espacial.* Rio de Janeiro: Publit, 2013. p. 91-106.

SUPERTI, Eliane; SILVA, Gutemberg Vilhena. Integração Internacional e Políticas Públicas de Defesa e Segurança na fronteira setentrional amazônica: reflexões sobre a condição fronteiriça amapaense. *INTELLECTOR*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 22, jan./jun. 2015.

SURINAME considera crime organizado transnacional como maior desafio para sua segurança. *Diálogo Revista Digital Militar*, Flórida, ago. 2016. Disponível em: <https://dialogo-americas.com/pt/articles/suriname-sees-transnational-criminalnetworks-biggest-security-challenge>. Acesso em: 01 out. 2017.

TANNO, Grace. A contribuição da escola de Copenhague para os estudos de segurança internacional. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 47-80, jan./jun. 2003.

TEIXEIRA, Francisco Carlos. O entorno geoestratégico brasileiro: cooperação com a América do Sul e a África. In: ALMEIDA, Perpétua; ACIOLY, Luciana. *Estratégias de Defesa Nacional desafios para o Brasil no novo milênio.* Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22605. Acesso em: 01 nov. 2018.

TÓFOLI, Luiz Fernando. Políticas de drogas e saúde pública. *Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 12, n. 21, p. 1-5, ago. 2015.

TONIATTI, Virgínia Bernardes de Souza. O problema mundial das drogas e a responsabilidade compartilhada: a necessidade de um novo equilíbrio. In: *Geopolítica das drogas: textos acadêmicos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. Brasília: OTCA, 3 de julho de 1978. Disponível em: http://www.otca.org.br/portal/admin/_upload/tratado/O_TRATADO_DE_COOPERACAO_AMAZONICA_PT.pdf. Acesso em: 31 jul. 2018.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. *Decisión para la Creación del Consejo Suramericano de Lucha Contra El Narcotráfico*. Quito, 2009. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC.2009.CSNARCO.pdf. Acesso em: 27 out. 2018.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. *Decisión para la aprobación de la nueva denominación y del Estatuto Del Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las drogas*. Argentina, 2010. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC.2010.CPMD.pdf. Acesso em: 28 out. 2018.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *World Drug Report 2012*. UNODC, 2012. Disponível em: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_web_small.pdf. Acesso em: 27 out. 2018.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *World Drug Report 2016*. UNODC, 2016. Disponível em: http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf. Acesso em: 27 out. 2018

VAZ, Alcides Costa. A ação regional brasileira sob as ópticas da diplomacia e da defesa: continuidades e convergências. In: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sérgio (org.). *O Brasil e a governança da América Latina: que tipo de liderança é possível?* Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2013. p. 233-265.

VAZ, Alcides Costa. Perspectivas da estabilidade regional à luz da implementação dos acordos de paz na Colômbia e da crise venezuelana. *Análise Estratégica*, Brasília, v. 4, n.2, mar./maio 2017.

VEIGA; ZACARELI. Regimes internacionais: do intergovernamental público a arenas transnacionais público-privadas. *História e Cultura*, Franca, v. 4, n. 1, p. 302-318, mar. 2015. Disponível em: <https://periodicos.franca.unesp.br/index.php/historiaecultura/article/view/1490>. Acesso em: 16 ago. 2018.

VERGARA, Juan Carlos Garzon. Reprimir o regular: el falso dilema de las políticas de drogas. *Anuário 2015 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Catalina Niño Guarnizo, 2015. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2015.pdf>. Acesso em: out. 2017.

VIANNA, Priscila Cravo; NEVES, Claudia Elizabeth Abbês Baeta. Dispositivos de repressão e varejo do tráfico de drogas: reflexões acerca do Racismo de Estado. *Estudos de Psicologia*, Campinas, v. 16, n. 1, p. 31-38, jan./abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/epsic/v16n1/a05v16n1.pdf>. Acesso em: 24 set. 2018.

VIEIRA, Ricardo Machado. Os grandes projetos estratégicos das Forças Armadas. In: ALMEIDA, Perpétua, ACIOLY, Luciana. *Estratégias de defesa nacional: desafios para o Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 169-204.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 517-552, 2014.

VILLA, Rafael Duarte. Os países andinos: tensões entre realidades domésticas e exigências externas. In: DUPAS, Gilberto (coord.). *América Latina no início do Século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas*. São Paulo, UNESP, 2005.

WERNER; Guilherme Cunha. *O crime organizado transnacional e as redes criminosas: presença e influência nas relações internacionais contemporâneas*. 2009. 239 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-04092009163835/pt-br.php>. Acesso em: 07 jun. 2018.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Tradução: Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZAIA, Sophia Luiza. As operações Ágata. *Conjuntura Global*, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 173-180, jul./set. 2013. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglob/lal/article/view/34625/21452>. Acesso em: 14 out. 2018.

ZALUAR, Alba. Paradoxos do crime-negócio global no Brasil. In: FLEURY, Sonia; SUBIRATS, Joan; BLANCO, Ismael (org.). *Respostas locais a inseguranças globais: inovação e mudança no Brasil e Espanha*. Barcelona: Fundação CIDOB, 2008. p. 143-176.

ANEXO



ENTREVISTA SOBRE OS PLANOS E PROGRAMAS DE SEGURANÇA NAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS

Entrevistador: João Cauby de Almeida Júnior

Entrevistado: Alex Jorge das Neves

Função: Coordenador Geral de Planejamento Estratégico em Segurança Pública, Programas e Projetos Especiais do Ministério da Justiça, no período de 2015 a 2016 e Gerente da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras, no período de 2011 a 2014.

Data: 29 de outubro de 2018

1) Que mudanças podem ser apontadas, a partir da década de 1990, na forma de atuação das Forças Armadas e do Ministério da Justiça na faixa de fronteira, considerando a atuação da Polícia Federal e da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)?

Prof. Alex Neves: O que eu posso dizer é que na realidade a SENASP foi um órgão que foi criado a partir de 1997. Antes disso, a Polícia Federal e o próprio governo brasileiro não tinham num primeiro momento uma preocupação com a questão da segurança na faixa de fronteira. Foi a partir da década de 1990 que o Brasil despertou para a questão de drogas e começou a ter uma preocupação um pouco maior. Mas quem, de fato, preocupou-se com essa questão nesse período foram Forças Armadas, por questões de soberania.

O que eu percebo é que, de 1990 para cá, a Polícia Federal direcionou os seus esforços para o arco norte da Fronteira, principalmente pela possibilidade de guerras assimétricas na Amazônia, a questão das FARC, do tráfico internacional da Amazônia, principalmente pela Colômbia, através dos cartéis colombianos. A partir daí a Polícia Federal e o governo brasileiro, de certa forma, começaram a ter uma maior atenção para a região amazônica, tanto é que o Fernandinho Beira-Mar foi preso no começo dos anos 2000 na Colômbia.

Então vejo que teve esse foco a partir de ameaças que ajudaram a subsidiar as políticas de segurança fronteiriça. E elas sempre mudam, pois vejo que nesse início da década de 1990 a ameaça concebida era guerra assimétrica na Amazônia brasileira, a questão colombiana também e problema do narcotráfico nessa região, que se dinamizou e mudou completamente a partir da instalação do PCC e também do Comando Vermelho em outros municípios da fronteira brasileira, principalmente na fronteira com Mato Grosso do Sul, Paraná que estão mais próximos dos grandes centros do Brasil, tanto é que o fortalecimento do PCC naquela região se fortaleceu. O primeiro Comando da Capital e o Comando

Vermelho dinamizaram o tráfico naquela região. E depois houve a descentralização da atuação dessas organizações, mais para o arco central. E, há uns 2 ou 3 anos, tem mudado novamente esse panorama para outras áreas, tidas como teoricamente mais tranquilas na região de fronteira, como é caso do Acre.

Esse estado vive hoje uma guerra pelo controle das rotas do atacado e do varejo da droga. Estive recentemente no Acre e vi que lá cresceu o número de homicídios. De 2016 a 2018, o aumento foi de mais de 300%, demonstrando em números o que estou relatando, situação parecida como o que aconteceu no Amazonas, no início 2017.

Feita essa análise conjuntural e voltando a questão da SENASP, ela foi criada em 1997, como uma pequena estrutura de dois departamentos, depois o Presidente Fernando Henrique em 2001 modificou-a e lançou um plano nacional de segurança pública, mas não foi promulgada uma lei para institucionalizar esse plano e mais à frente ampliou-se a estrutura da SENASP com quatro departamentos: de política; de ensino, outro na área financeira e em, 2004, o da força nacional de segurança pública.

A SENASP sempre atuou na questão de fronteiras, de forma a apoiar algumas iniciativas dos estados, por exemplo, em 2003 apoiou o grupo especial de segurança de fronteira do estado do Mato Grosso (GEFron), o departamento de operações de Fronteira do Mato Grosso do Sul (DOF), que foi criado em 1987. Mas foram várias iniciativas de forma isolada, então não tinha uma política pensada e desenhada para a fronteira. Isso começou a ocorrer a partir de 2008, quando surgiu o projeto chamado PEFRON (Policimento Especializado de Fronteira). Ele representou o início de uma sistematização maior de uma política específica para a faixa de fronteira brasileira, do ponto de vista da Secretaria Nacional Segurança Pública.

Antes disso havia algumas iniciativas que podemos chamar atenção, como a política dos gabinetes de gestão integrada, que buscava fortalecer as instâncias de governança nos estados, para combater o crime na fronteira e outras questões correlatas, mas o primeiro desenho mesmo de uma política pensada para a fronteira foi o PRONASCI, que foi concebido pelo pessoal do Rio Grande do Sul, para enfrentar um problema local, e após o projeto PEFRON, acima mencionado. Antes disso as iniciativas foram pontuais.

Em relação ao PEFRON, do final de 2008 até 2010, houve algumas iniciativas que consolidamos no âmbito da ENAFRON mais à frente. Alguns investimentos, da ordem aproximada de vinte milhões de reais, capacitação de 800 servidores aproximadamente, realizada em Belém, inclusive. Houve ainda a celebração convênios nas áreas de aviação e radiocomunicação, de quatro milhões de reais, mais ou menos, na área de radiocomunicação o que é muito pouco para a área de fronteira.

Em 2011, com o advento do Plano Estratégico de Fronteira, houve uma priorização teoricamente maior da questão fronteiriça, apoiado num decreto que envolveu dois ministérios (Ministério da Justiça e Ministério da Defesa). E, depois, mais o Ministério da Fazenda. Iniciou-se certa priorização dessa questão, que foi descontinuada em 2015, principalmente depois da campanha eleitoral de 2014 e com a crise política de 2015.

Houve várias iniciativas, várias ações no âmbito da ENAFRON, por exemplo, mas devido à falta de uma consolidação, de uma Política Nacional de Segurança Pública, todas as outras políticas públicas específicas, homicídios, fronteira, e outras situações, tiveram problemas de descontinuidade, principalmente por não haver esse arcabouço consolidado, porque o governo federal hoje não possui competência constitucional, nem privativa nem concorrente na área de segurança, conforme se observa nos artigos 20 a 24 da Constituição Federal, a competência é apenas para a faixa de fronteira.

Mas isso não é suficiente para enfrentar os graves problemas de segurança pública no Brasil que impacta na fronteira e não ao contrário, muito se fala que o problema dos grandes centros no Brasil são as fronteiras; na realidade é o inverso em algumas situações. A falta de uma política pública nacional de segurança no Brasil decente e prioritária, que defina melhor a competência dos entes federados e modernize o sistema de segurança pública, fez com que a violência e a criminalidade no Brasil crescessem, por falta dessa política nacional e por falta de políticas específicas.

E, obviamente, a questão de fronteira é impactada por esses fatos, porque uma política de segurança em área de fronteira faz parte de um contexto maior de uma política de segurança pública, não ao contrário, não tem como eu ter uma política efetiva de fronteira, sem ter antes uma política de segurança pública consolidada, que só veio a ser instituída por lei em maio ou junho de 2018, a qual criou o Sistema Único de Segurança Pública, que ainda precisa ser aperfeiçoado.

Trata-se de um sistema que foi criado agora, depois de tramitar quase 20 anos no Congresso Nacional, e que vai ter impactar na segurança pública nacional nos próximos dez ou vinte anos, mas isso demora.

2) Houve integração entre as áreas de segurança e defesa no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras, com a consequente criação de mecanismos institucionais e a realização de ações conjuntas para otimizar a prevenção e a repressão de delitos transfronteiriços, conforme previsto nos marcos legais e políticos desse plano? Algum programa em particular pode ser destacado dentro dessa perspectiva de promover a articulação e integração de esforços conjuntos a partir de 2005?

Prof. Alex Neves: Em relação ao Plano Estratégico de Fronteiras, que foi implantado a partir do Decreto nº 7.496/2011, embora ele previsse uma atuação integrada da segurança pública, das Forças Armadas e da Secretaria da Receita Federal do Brasil, o que havia eram reuniões pontuais entre esses ministérios, da quais, inclusive, nós participamos, não existindo uma coordenação entre eles, cada um atuava dentro de sua própria institucionalidade, com estruturas sólidas e diferenciadas. Apesar do plano prever uma coordenação geral, ela não existiu e um ministério não pode comandar o outro. Esses fatos, segundo o entrevistado, constaram do Relatório do Tribunal de Contas da União, a partir de uma auditoria de natureza especial, já examinada neste estudo.

Embora a Casa Civil da Presidência da República monitorasse algumas ações do Plano Estratégico de Fronteiras, a questão da integração ficou prejudicada, pois não havia uma instância de governança de âmbito nacional que viesse a integrar os órgãos responsáveis pela política de fronteira. Logo, nem a Casa Civil nem o Gabinete de Segurança Institucional coordenavam o plano.

Foi somente nas pontas, ou seja, nos espaços de fronteira que se conseguiu uma maior integração interagências, a partir de ações dos gabinetes de gestão integradas fomentadas pela SENASP, mas não foram em todos os estados da Federação que tiveram energia suficiente para tanto, podendo citar o caso do Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e o Acre, único do arco norte. No caso do Pará, que foi um dos estados onde a iniciativa não foi bem-sucedida, em razão desse estado ter uma distância muito grande dos municípios da faixa de fronteira.

Houve uma dinâmica diferenciada para cada estado da federação participante, em razão da inexistência de uma instância de governança nacional que coordenasse os trabalhos e, apesar do esforço da SENASP, que atua nessa matéria, é preciso lembrar que ela é uma secretaria de um ministério que, em meu entendimento, não tinha capacidade de coordenar uma integração interministerial.

A SENASP, inclusive, articulou-se, à época, com o Ministério de Integração Nacional, para tentar realizar essa integração entre os órgãos que atuam na área de fronteira, mas ela também não tinha a força necessária para tanto, nem era uma instância de coordenação que pudesse realmente coordenar as políticas de fronteira.

As Forças Armadas também participavam das citadas reuniões, assim como a Polícia Federal, mesmo que numa posição mais distante, mas dependia de quem era a liderança e da eventual priorização que o secretário de segurança pública do estado dava ao tema. Onde, de fato, essa priorização ocorreu foi no Mato Grosso do Sul, que apresentou uma maior integração interagências. E lá,

apesar das dificuldades, tinha um secretário executivo específico que cuidava desse aspecto e outros profissionais que tentavam uma melhor articulação entre as forças de segurança.

3) Em relação ao enfrentamento do tráfico internacional de drogas nas fronteiras, o senhor avalia que houve integração entre os órgãos de defesa e de segurança pública no âmbito do PEF e da ENAFRON ou de algum outro programa de desenvolvimento, segurança ou defesa nas fronteiras, a partir de 2005?

Prof. Alex Neves: Eu acredito que, em relação ao enfrentamento ao tráfico nacional de drogas nas fronteiras, somente em alguns estados da Federação a integração de ações foi otimizada. Não houve uma atuação homogênea. Houve uma otimização da Integração principalmente nos lugares onde os gabinetes de gestão integrada de fronteiras tiveram uma priorização maior, onde os estados realmente vislumbraram que essa ferramenta era importante para o processo e passaram a priorizá-la. Então, de forma geral, nesses lugares houve uma melhora significativa na integração entre os órgãos de segurança e defesa.

Apesar de que ela, por si só, não é suficiente para enfrentar um problema complexo como o tráfico de drogas porque envolve outros países. No contexto do plano estratégico de fronteiras essa articulação com os outros países foi mais precária, ela só ocorreu de forma exclusiva pelos órgãos, ela só ocorreu somente pela Polícia Federal nas situações corriqueiras que ela já desenvolve.

No contexto do plano estratégico de fronteiras essa situação não ocorreu. Ela ficou muito restrita às ações legais e às questões de competências dos órgãos que atuam nessa questão. Mas, em relação à questão do tráfico de drogas, é necessária uma articulação e integração de vários atores para esse enfrentamento, tendo em vista a complexidade do tema, que é tratado prioritariamente pela Polícia Federal, pela Polícia Rodoviária Federal, pelo Ministério da Justiça, também pela Receita Federal e pelos órgãos Segurança Pública.

4) No caso particular do Arco Norte e da Amazônia Setentrional, pode-se afirmar que houve integração entre os órgãos de segurança pública e de defesa no enfrentamento ao tráfico internacional de drogas na área fronteiriça da região a partir de 2005?

Prof. Alex Neves: Na questão do arco norte eu posso dizer que havia uma complexidade maior dessa integração. Eu pude observar em vários eventos que

particpei que havia um discurso de integração entre os órgãos segurança pública e defesa. Apesar de que, na maioria das vezes, os depoimentos dos profissionais de segurança pública apontavam para uma dificuldade dessa articulação e dessa integração.

E no caso específico, eu vou falar aqui principalmente os dois maiores estados da Amazônia: Amazonas e o Estado do Pará. No caso do Pará, foi instituída uma câmara temática de fronteira no âmbito do GGI Estadual e o GGI de fronteira e o Amazonas instituiu também uma câmara temática.

Essas câmeras funcionavam principalmente nas capitais Manaus e Belém, então já havia uma dificuldade de articulação entre os atores. E eu percebi nas suas falas e em várias circunstâncias uma dificuldade de interação com as Forças Armadas, uma das questões era a de que quando o estado precisava de um apoio emergencial, por exemplo da Marinha, havia uma grande burocracia que deveria ser vencida até se chegar aos escalões superiores em Brasília. Enfim, não havia um fluxo adequado de se encaminhar e atender as demandas. Então, na maioria das vezes o que eu pude perceber era que, apesar de ter havido questões específicas, pontuais, havia na visão dos atores que estavam atuando na ponta uma grande dificuldade dessa interação na Amazônia, o que ficou claro para nós em vários eventos que realizamos e em vários debates que promovemos..

5) No que diz respeito à SENASP, como se deu sua atuação e sua integração com os órgãos de segurança pública dos entes federativos situados na faixa de fronteira no enfrentamento ao tráfico internacional de drogas no período em que o senhor atuou na SENASP?

Prof. Alex Neves: Para responder essa pergunta é necessário fazer um retrospecto de como começou e como nós encaminhamos a questão. Foi um processo muito complexo, muito difícil, e que está sendo paulatinamente amadurecido, com erros e acertos.

O que acontece, quando nós começamos a atuar no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras, lá na SENASP, havia uma desconfiança dos estados em relação às políticas de fronteiras, porque entre 2009 a 2010 nós tivemos um projeto chamado PERFRON, que tinha uma proposta muito boa de instituir unidades especializadas de fronteira nos estados, por exemplo, o DOF no Mato Grosso do Sul, o GEFRON no Mato Grosso.

Era uma ideia muito boa e nós começamos a implementar algumas ações, mas alguns iniciativas tiveram dificuldades pela própria burocracia do governo

federal, pelo fato também de se tratar de uma política nova, ainda em maturação e carente de discussões, questões vinculadas a dificuldade de execução orçamentária, licitação, gestão de vários fatores, e de forma geral pela política ainda não estava muito amadurecida.

Então, às vezes os entes federados querem uma resposta rápida e o executivo trabalha muito com isso, querer dar resposta rápida para os problemas que são complexos, que demandam tempo para serem resolvidos, enfim, por todos esses fatores envolvidos no processo havia uma desconfiança dos estados.

Quando a SENASP começou a fazer um trabalho, e estivemos à frente desse programa, promovemos reuniões com os estados, com os representantes e interlocutores da ENAFRON nos estados, com secretários-executivos dos GGI de fronteira e com os coordenadores das câmaras técnicas. Em seguida, reunimos com integrantes e representantes específicos de cada instituição. E à medida que fazíamos as reuniões, começamos a pactuar ações, as quais começaram a ser efetivamente concretizadas, o que trouxe a confiança dos estados e gerou retornos por parte deles.

Então, eu pude perceber que houve uma maior dedicação desses entes, mas não posso dizer que isso foi de forma homogênea, pois não foi. Mas teve um maior envolvimento maior dos estados. Utilizávamos uma estratégia. Havia uma previsão anual de recursos que seriam investidos e nós elegíamos critérios para repasse desses recursos, em conjunto com os estados, definindo áreas onde seriam feitos os investimentos. A partir daí, elaborávamos portarias para serem publicadas no Diário Oficial da União, estabelecendo normativamente as diretrizes para tanto.

Em seguida, iniciou-se a dinâmica de governança dentro da SENASP em relação à política de Fronteira. Nós marcávamos reuniões e encontros técnicos da ENAFRON e simpósios de segurança pública nas fronteiras, a cada três meses e em estados diferentes, prioritariamente nas cidades gêmeas. Havia uma reunião técnica com os profissionais dos estados, os representantes do GGI e os interlocutores da ENAFRON. E no dia anterior à reunião, nós fazíamos em parceria com os estados no simpósio de segurança pública nas fronteiras.

O objetivo era tentar envolver os atores locais no problema complexo que é segurança pública e essa interlocução com outras áreas nas regiões de fronteira. Então, nós fazíamos a cada três meses essa interlocução, através de um simpósio. No Pará, por exemplo, nós fizemos em Oriximiná, na Universidade Federal do Oeste do Pará, no campus que tem na cidade de Oriximiná. Fizemos algumas ações em Óbidos também.

O encontro técnico, que era um dia depois do simpósio, foi feito nas cidades fronteiriças, quase todas cidades gêmeas da fronteira Chuí, Oiapoque, Tabatinga, Foz do Iguaçu, Pacaraima, onde discutiam-se os problemas das políticas, a questão da integração, as boas práticas, os entraves das políticas e tentávamos ali, de forma conjunta, tentar buscar soluções para esses problemas; muitas das vezes nós não tínhamos capacidades de resolver os problemas e tínhamos que encaminhar essas problemas para um escalão superior, um ministro, o Presidente da República, um governador, mas, muitas das vezes, esses pontos não avançavam.

No âmbito federal não existia uma instância de governança da política de fronteira. E esse aspecto atrapalhava, porque muitas das vezes deliberações realizadas em âmbito local, não encontravam amparo ou solução no âmbito estratégico de no nível presidencial, ministerial ou de governo de estado, apesar da nossa tentativa de fazer essa aproximação. Então, a cada três meses nós fazíamos essa interlocução e mensalmente nós íamos em dois ou três estados. E aquilo que era discutido, pactuado e informado nos encontros, nós íamos na ponta verificar se era materializado.

Assim, foi estabelecida uma relação de confiança e de sinceridade entre os integrantes da SENASP e os estados, os atores estaduais. Apesar das dificuldades de um empreendimento dessa monta, nossa estrutura era muito pequena, um efetivo pequeno, mas mensalmente fazíamos essas reuniões, realizávamos cursos para capacitar os atores locais. Nós realizamos várias reuniões em Brasília e em alguns municípios de fronteira também, com o secretário de segurança para ter essa interação, visto que havia questões que não podiam ser resolvidas no técnico. Tentávamos, também, realizar reuniões estratégicas com os governadores, mas essa era uma ambição que não conseguíamos realizar, por falta de priorização às vezes da Presidência da República ou do próprio Ministério.

Então, de forma resumida, nós criamos uma estratégia de governança e interação com os entes federados em vários níveis, no nível local com as reuniões dos GGI estaduais e câmaras temáticas, a gente solicitava a possibilidade, mas não tinha como obrigar que fosse priorizado esse tema para que houvesse essa interação local.

Buscamos desenhar conjuntamente cursos de capacitações que pudessem aperfeiçoar e envolver os milhares de profissionais que atuam na ponta, nas regiões de fronteira, em várias áreas do conhecimento da segurança pública, a exemplo do tráfico de drogas, armas, pessoas, ambientais, emprego operacional de embarcações, inteligência, ações interagências ou gestão de ações integradas - GGIG etc., inclusive realizamos um encontro técnico em Porto Velho, no ano

de 2012 com vários especialistas para moldar esse desenho. Nós fizemos até uma pesquisa para entender quais eram as maiores dificuldade dos profissionais de segurança pública na fronteira, as três maiores dificuldades deles eram: tráfico de drogas, tráfico de armas e tráfico de pessoas. Temos essa pesquisa publicada no site do Ministério.

Então, atuávamos em prol dessa capacitação, na questão dos GGI's, na promoção das reuniões trimestrais. Visitamos mais de 250 municípios na faixa de fronteira, fazíamos também uma tentativa que não era muito fácil que era reunir com os governadores, sem muito sucesso. Realizamos reuniões a cada seis meses com todos os secretários de segurança. Nessa estratégia tivemos êxito, pois estávamos num nível de decisão da SENASP que nos permitia fazê-lo. Geralmente aproveitávamos as reuniões do Conselho Nacional de Secretários de Segurança Pública para realizar essa tarefa.

De forma resumida, essas formam as estratégias de interação e integração entre a SENASP e entes estaduais, buscando enfrentar os problemas de fronteiras, como tráfico de drogas, tráfico de armas e outro problemas que atingem a segurança local nos municípios de fronteira, que era o objetivo maior da ENAFRON, no contexto do Plano Estratégico de Fronteiras, visto que nós focávamos nossas ações nos órgãos que têm competência de atuação local, nas policias militares e policias civis, nas perícias e nos bombeiros. E fazendo essa interlocução com os órgãos federais, mas como nós não tínhamos uma instância de governança nacional, havia uma grande dificuldade nesse sentido.

6) Na sua avaliação a recente criação do Ministério da Segurança Pública e do Sistema Nacional de Segurança Pública (SUSP) pode aprimorar a integração interagências no enfrentamento do tráfico internacional de drogas na faixa de fronteira?

Prof. Alex Neves: Enfim, chegamos aonde eu queria chegar. Há descontinuidade de todas as políticas públicas de segurança no Brasil nos últimos anos últimos 30 anos, de todas as políticas que foram tentadas. Nesse período elas foram inertes, apesar de muitas iniciativas exitosas. Em termos de políticas e práticas que foram difundidas, não se pode deixar de apontar esse fato. Não estou falando só de fronteiras, mas todas as iniciativas careciam de algo mais complexo por trás e que foi, em grande medida, responsável pela descontinuidade de todas as políticas, que é justamente a falta de uma política nacional de segurança pública implementada por lei no Brasil.

E isso só aconteceu a partir de uma lei recente, que criou o Sistema Único de Segurança Pública. Mas várias questões que não foram incluídas nela, que foram retiradas e a lei em questão foi aprovada meio que a toque de caixa. Nós sabemos disso. Ela estava tramitando no Congresso há vários anos. E passei na SENASP por três Presidentes da República, quatro ministros e isso não saiu do papel. Então é a falta de uma política nacional de segurança pública, a falta de uma previsão constitucional de competências privativas e/ou concorrentes da União, Estados e Municípios, de forma mais clara sobre o tema segurança pública e uma política consolidada com outras políticas de saúde, de assistência social, de educação e de defesa civil.

A falta do marco legal impactou severamente na descontinuidade das políticas públicas na área de segurança, inclusive as de fronteiras, porque elas estão nesse contexto. Então, é necessário ter uma estrutura maior, um arcabouço mais consolidado de política pública para que as de fronteira possam ser mais seguras. Essa é minha avaliação porque todas elas foram descontinuadas, exatamente porque não existia um arcabouço legal definindo metas, indicadores e financiamento.

A questão dos órgãos segurança pública que na realidade o recente Sistema Único de Segurança Pública não alterou, mas nós temos que avaliar esse tema, porque ela afeta questão da gestão, da eficiência e da segurança pública, que hoje não representa um modelo adequado. Então, na minha avaliação é óbvio que a criação de um ministério específico é importante, porque obviamente o ministério vai focar suas ações nesse âmbito. É importante ter um Ministro de Estado com livre acesso ao Presidente da República para que esse tema seja priorizado.

Mais importante até do que criação do ministério é a União se envolver direta e efetivamente com o tema de segurança pública, inclusive propondo mudanças na Constituição Federal, para estabelecer competências privativas e/ou concorrentes suas com estados e municípios, pois hoje não se tem essa previsão. Pode-se ler dos artigos 20 ao 24 da Constituição Federal e lá vai ser verificado isso, as competências da União na área de segurança se resumem à questão da fronteira. A segurança pública é muito mais complexa que isso, muito mais.

Então eu tenho um ministério, mas sem o governo federal assumir para si essa responsabilidade, sem o governo federal buscar fazer uma concertação nacional junto com os estados e municípios, junto com a sociedade civil organizada, para enfrentar a epidemia de violência no Brasil, não vai adiantar nada. Mas obviamente que o ministério criado passa a priorizar aquela pauta, aquele tema. Nesse momento, com um novo presidente eleito, já foi anunciado novamente que haverá a fusão do Ministério da Justiça com o de Segurança Pública.

LISTA DE ABREVIACOES

ABED	Associação Brasileira de Defesa
ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
ALCA	rea de Livre Comércio das Américas
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CIDIF	Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira
CDN	Conselho de Defesa Nacional
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CENSIPAM	Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia
CICAD	Comissão Interamericana para o Controle de Drogas
CMA	Comando Militar da Amazônia
CMN	Comando Militar do Norte
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
COC	Centro de Operações Conjuntas
CONAD	Conselho Nacional Antidrogas
CPI	Comissão Parlamentar de Inqrito
CRS	Complexo de Segurança Regional
CV	Comando Vermelho
DEA	Drug Enforcement Administration
EMCFA	Estado Maior Conjunto das Forças Armadas
ENAFRON	Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras
END	Estratégia Nacional de Defesa
EUA	Estados Unidos da América
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FDN	Família do Norte
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GAFI	Grupo de Ação Financeira Internacional
GEFRON	Grupo Especial de Fronteira
GGIF	Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira
GSI	Gabinete de Segurança Institucional

GTI	Grupo de Trabalho Interfederativo
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Biodiversidade
IIRSA	Integração de Infraestrutura Física da América do Sul
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organizações dos Estados Americanos
ONU	Organizações das Nações Unidas
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PAED	Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa
PCC	Primeiro Comando da Capital
PCN	Programa Calha Norte
PDFF	Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PEF	Plano Estratégico de Fronteiras
PEFRON	Projeto de Policiamento Especializado na Fronteira
PF	Polícia Federal
PND	Política Nacional de Defesa
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual de Investimentos
PIIF	Programa de Proteção Integrada de Fronteiras
PRF	Polícia Rodoviária Federal
PRÓ-DEFESA	Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SENAD	Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SIPAM	Sistema de Proteção da Amazônia
SISFRON	Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras
SisGAAz	Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul
SISNAD	Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
TCU	Tribunal de Contas da União
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNGASS	<i>United Nations General Assembly Special Session on Drugs</i>
UNODC	Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crimes



Publicação diagramada e impressa
na GCOM Gráfica & Comunicação Visual
Belém-PA

Composto nas fontes Aller 21 e minion Pro no corpo 8 e 11
nos programas InDesign e CorelDraw
Miolo impresso em papel Ofset AP 70 g/m²
no miolo. Capa em Triplex 250g/m² Laminação fosca, lombada
quadrada e cola Pur.

