

SEGURANÇA E DEFESA NACIONAL NAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS

Israel de Oliveira Andrade¹
Raphael Camargo Lima²

1 INTRODUÇÃO³

País com o maior território da América do Sul, o Brasil apresenta uma ampla região fronteiriça. Para os aproximadamente 8,5 milhões de km² de área terrestre e 4,5 milhões km² de área marítima são 16.886 km de fronteiras, dividindo limites com nove países sul-americanos e um território ultramarino francês.⁴ A despeito de sua amplitude, o processo de delimitação do território brasileiro foi bem-sucedido, resultado de esforços políticos e militares entre fins do século XIX e início do século XX. Ao longo da história, tanto ações da diplomacia quanto da defesa tiveram papéis determinantes no processo que tornou o Brasil um dos poucos Estados sul-americanos sem litígios fronteiriços com os países limítrofes.⁵

Como são áreas de convergência entre políticas de segurança nacional, defesa e segurança pública,⁶ as fronteiras naturalmente se constituem em pontos focais

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

2. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

3. Os autores agradecem as valiosas contribuições de Alexandre dos Santos Cunha, Almir de Oliveira Júnior, Maurício Kenyatta de Barros, Matheus Augusto Soares, Antonino dos Santos Guerra Neto, Valério Luiz Lange e Oscar Medeiros Filho, isentando-os de quaisquer erros ou omissões. Eventuais imperfeições remanescentes no texto são de inteira responsabilidade dos autores.

4. O Brasil faz fronteira com dez países sul-americanos: Guiana Francesa (território ultramarino francês); Suriname; Guiana; Venezuela; Colômbia; Peru; Bolívia; Paraguai; Argentina; e Uruguai.

5. Entre os acordos importantes para a delimitação, o Tratado de Madri (1750), celebrado ainda no período colonial por Alexandre de Gusmão, teve um papel fundamental para tentar consolidar a expansão portuguesa sob os territórios espanhóis a partir do princípio do *uti possidetis*. Ainda que tenha sido desconsiderado poucos anos depois, foi importante posteriormente durante as negociações de fronteiras encabeçadas pelo ministro das Relações Exteriores, José Maria Paranhos Junior, o Barão do Rio Branco. Entre fins do século XIX e meados do século XX, o país solucionou seus principais contenciosos fronteiriços, ainda que o Uruguai mantenha a área contestada de Rincón de Artigas. Por vias diplomáticas e por demonstração de força militar, o Brasil apresentou soluções para as questões de Palmas (1895), do Amapá (1900), e do Pirara (1904) assinando tratados com a Bolívia (1903), Colômbia (1907), Peru (1909) e Uruguai (1909). A questão específica da demarcação dos limites apenas foi finalizada entre as décadas de 1910 e 1920 (Goes Filho, 2013).

6. Conceitualmente, entende-se que há diferenças entre os conceitos de segurança nacional, defesa e segurança pública e, consequentemente, as políticas decorrentes. O âmbito da segurança nacional está relacionado com a manutenção da soberania do Estado e das instituições e tem como campo da atuação as operações interagências. O campo da defesa refere-se à atuação, principalmente, das Forças Armadas. Por fim, a Segurança Pública envolve, especialmente, as forças policiais. Ainda que as fronteiras entre esses conceitos sejam tênues, para fins didáticos, foram adotados esses conceitos.

de problemas atinentes à criminalidade transnacional e à soberania nacional. Remetem, portanto, a uma zona cinzenta de atuação das forças de defesa (Forças Armadas) e de segurança pública (polícia). Nesse sentido, políticas de segurança nas fronteiras tendem a ser bastante complexas, pois precisam coordenar diversos atores dos três níveis federativos. No caso brasileiro, a existência de uma fronteira tão extensa resulta em um desafio político para o desenho e a implementação de políticas públicas.

Historicamente, a ação governamental para essas regiões oscilou entre políticas com foco na soberania nacional e no desenvolvimento local. Atualmente, pode-se dizer que, ao passo que o país tem tentado equalizar essa dicotomia, a complexidade das demandas para a área também tem crescido, afetando a condução de políticas de segurança e defesa. Há, na contemporaneidade, um conjunto de atores nos níveis municipais, estaduais e federais e uma diversidade de políticas que conformam o mosaico do arranjo político-institucional brasileiro para as fronteiras. Entre as principais demandas na seara da segurança, pode-se citar o combate à criminalidade transnacional – o tráfico de pessoas, drogas e armas e o fluxo de recursos ilícitos –, que divide o cotidiano das faixas de fronteiras com o parco desenvolvimento regional. Entender a interação entre segurança e desenvolvimento, os desafios dela resultantes e, principalmente, a forma como o Brasil tem lidado com eles nas últimas décadas é uma questão fundamental para contribuir com o desenho de políticas de segurança e desenvolvimento para as fronteiras.

Desse modo, o objetivo deste capítulo é analisar as ações do governo federal referentes à segurança nacional e à defesa na faixa de fronteira entre 1985 e 2017. Ainda que haja um número grande de outros atores, o foco recairá preponderantemente sobre as ações do ente federal, de modo a facilitar o levantamento do desenho político-institucional contemporâneo. O recorte temporal mencionado não é arbitrário, mas reflete o período que teve início com o processo de redemocratização. O texto não visa esgotar a temática, muito pelo contrário. Orienta-se pelo intuito de promover um debate ainda incipiente no país. A metodologia proposta é o levantamento bibliográfico e documental dos mecanismos político-institucionais para a área e apresenta uma visão panorâmica sobre a questão, mostrando, ao leitor e aos formuladores de políticas públicas, uma leitura global sobre a organização, as possibilidades e os limites dessas políticas.

Foi desenvolvido o argumento de que os programas brasileiros para a segurança e a defesa das fronteiras têm, em sua concepção, se expandido, em termos de atores envolvidos e de regiões fronteiriças abarcadas, conforme aumentaram as demandas de atuação interagências, em detrimento da ação exclusivamente militar. Se durante o regime militar o foco esteve nas relações com a Argentina, após a democratização, as iniciativas passaram a se deslocar para a Amazônia, expandindo-se, gradualmente,

para a fronteira Centro-Oeste. Entende-se, todavia, como será apresentado no texto, que apenas mudanças de concepção não resultam necessariamente em melhor interação entre órgãos.

O capítulo está dividido em cinco seções, além desta introdução. Na segunda seção, apresentam-se os desafios para as políticas de segurança nacional, segurança pública e defesa nas fronteiras. Na terceira seção, descreve-se um panorama histórico da atuação brasileira para a faixa de fronteira, de modo abrangente entre 1930 e 2010, apontando as principais mudanças no eixo político-institucional. Na quarta seção, aborda-se como a questão da faixa de fronteira é tratada nos documentos orientadores da política de defesa do Brasil desde a primeira publicação, em 1996, apresentando as mudanças conceituais e como elas iriam influenciar os projetos posteriores. Na quinta seção, apresentam-se as principais iniciativas para a defesa, segurança pública e segurança nacional na faixa de fronteira entre o início da redemocratização e o ano de 2017, expondo as iniciativas, seus limites e suas possibilidades. Por fim, na sexta e última seção, é feita uma síntese da arguição, apontando as principais mudanças observadas nas políticas de defesa das fronteiras e seus atuais desafios.

2 CARACTERIZAÇÃO DA FAIXA DE FRONTEIRA E DA PROBLEMÁTICA DA SEGURANÇA

A faixa de fronteira do Brasil é marcada por ampla diversidade política, econômica e cultural. A amplitude e a singularidade dessas regiões dificultam seu tratamento de maneira única. Segundo a Confederação Nacional de Municípios (CNM), há 588 municípios na faixa de fronteira oeste brasileira. No conjunto dessas cidades, há graus diferentes de urbanização, densidade populacional e desenvolvimento regional. A diversidade também se encontra nas diferenças entre o número de cidades nas faixas de fronteiras. Enquanto no arco Norte há 71 cidades, no arco Central há 99 e no arco Sul, 418. Essas cidades estão localizadas em onze estados brasileiros, quais sejam: arco Norte – Amapá-AP, Pará-PA, Roraima-RR, Amazonas-AM e Acre-AC; arco Central – Rondônia-RO, Mato Grosso-MT e Mato Grosso do Sul-MS; e arco Sul – Paraná-PR, Santa Catarina-SC e Rio Grande do Sul-RS (quadro 1).

QUADRO 1
Número de municípios brasileiros por arco da faixa de fronteira

Arco	Número de municípios
Norte (AP, PA, RR, AM e AC)	71
Central (RO, MT e MS)	99
Sul (PR, SC e RS)	418
Total	588

Fonte: Brasil (2010, p. 18).
Elaboração dos autores.

Além da peculiaridade intrínseca às fronteiras, alguns desses municípios também se tornam espaços urbanos continuados, pois se unem a municípios do país contíguo. Assim, podem ser considerados cidades gêmeas,⁷ uma vez que são praticamente o mesmo município, mas separados pela linha fronteira. As diferenças que existem ao longo da larga faixa de fronteira brasileira podem ser ilustradas pela própria disposição que as cidades fronteiriças têm, seguindo o padrão brasileiro de distribuição demográfica. Como pode-se observar no mapa 1, a concentração de cidades gêmeas é bem maior nas áreas mais próximas à região Sul do que nas regiões Centro-Oeste e Norte.⁸ Um número maior de cidades é indicativo de que há maior presença de aglomerados urbanos e atividades produtivas. Por essa razão, depreende-se que há níveis diferentes de desenvolvimento regional, havendo, em alguns desses municípios, demandas diversas por presença e atuação do Estado.

A diferença entre as regiões fronteiriças brasileiras também é verificada pelas mudanças geográficas e pelos contextos históricos dessas áreas. Segundo relatório do Grupo Interfederativo de Trabalho de Integração Fronteira (Brasil, 2010), as políticas brasileiras para as fronteiras consideram, para fins de planejamento, uma divisão da região em três grandes arcos,⁹ bastante distintos em termos de geografia, densidade populacional e infraestrutura, de acordo com as peculiaridades de cada área: o arco Norte, o arco Central e o arco Sul.¹⁰

No arco Norte, a principal característica é a paisagem equatorial-tropical úmida, do Vale do Oiapoque, no Amapá, às regiões sul e sudeste do Acre. Trata-se de região com muitas zonas de preservação, povos indígenas e atividades extrativistas. Já no arco Central, que perpassa Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, há maior homogeneidade fisionômica e cultural, com a presença de grandes propriedades, pecuária extensiva e uma alta densidade populacional em sua metade leste-sudeste. Por fim, no arco Sul, que perpassa os estados de Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, há um relevo de vales fluviais e antigas áreas de floresta subtropical. A dinâmica local detém grande influência do legado sociocultural europeu, sendo uma região baseada em pequenas e grandes propriedades e extremamente afetada pela dinâmica transfronteira do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

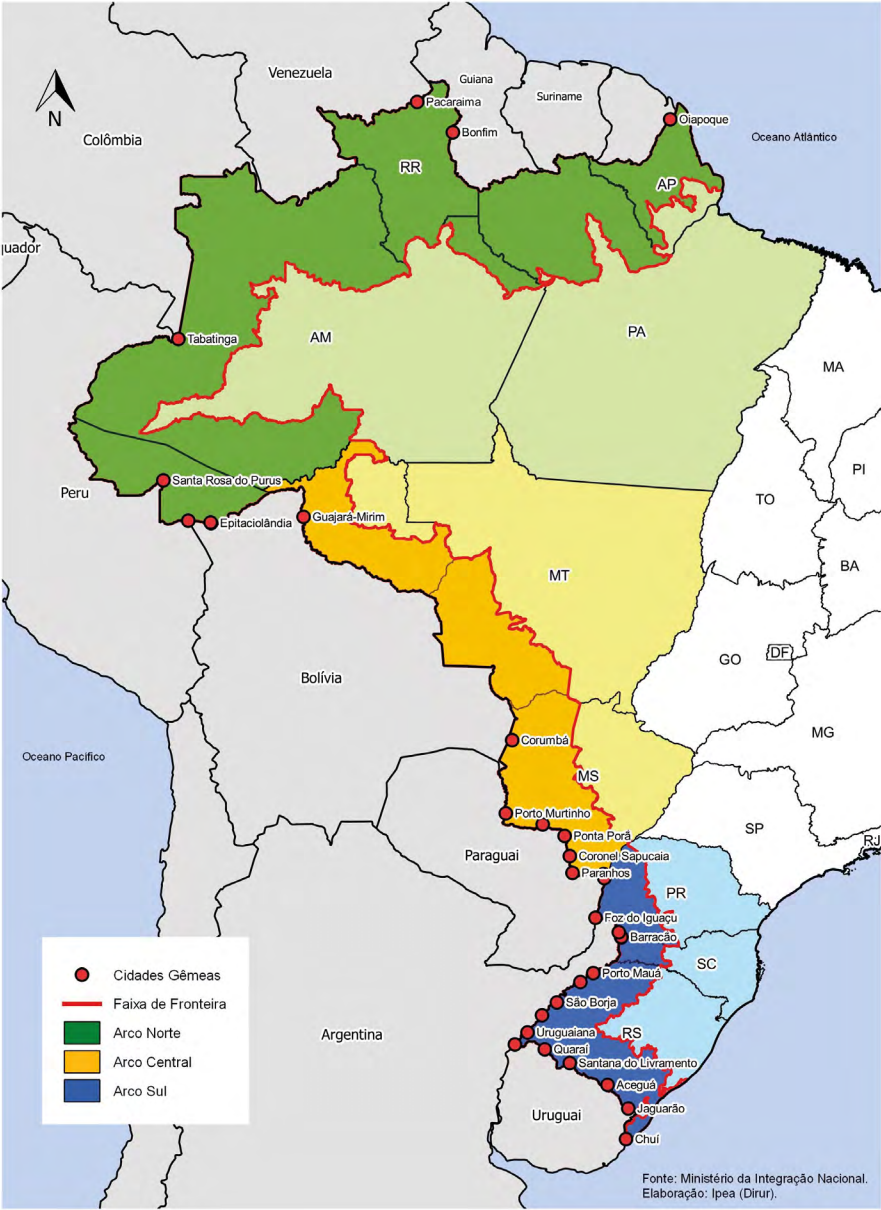
7. Segundo o Ministério da Integração Nacional, cidades gêmeas são municípios separados pela linha de fronteira – seca ou fluvial, integrada ou não por obra de infraestrutura – que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar a unificação da malha urbana com cidade do país vizinho. Cidades com população inferior a 2 mil habitantes não são consideradas cidades gêmeas (Campos, 2014).

8. A Portaria nº 213, de 19 de julho de 2016, do Ministério da Integração Nacional, atualizou os dados sobre cidades gêmeas.

9. O conceito original foi elaborado pelo Grupo Retis, em trabalho efetuado pelo Ministério da Integração Nacional, em 2005 (Brasil, 2005b).

10. Cabe salientar que cada um desses arcos detém variações intrarregionais importantes. No arco Norte, destacam-se a região do Escudo Guianense – entre Roraima, parte do Amazonas e Venezuela – e de áreas mais baixas fluviais, como Alto Solimões, Juruá e Purus. No arco Central, há grande diversidade de ocupação territorial e de modelo de produção local, que caracterizam a subdivisão do arco em oito segmentos menores. No arco Sul, destacam-se o Portal do Paraná, no noroeste paranaense e os Vales Coloniais Sulinos, no sudoeste do Paraná, oeste de Santa Catarina e noroeste do Rio Grande do Sul (Brasil, 2010).

MAPA 1
Brasil: localização das cidades gêmeas na faixa de fronteira (2005)



Obs: Imagem compila dados até o ano de 2005. Não há figuras com dados mais recentes produzidas. Para informações mais atualizadas, ver Brasil (2016d) e Brasil (2016e).

Essa diversidade de paisagens, concentrações populacionais e desenvolvimento local também se reflete nos ilícitos e desafios para a segurança dos três arcos fronteiriços. Cabe destacar, porém, que a relativa estabilidade nas relações internacionais do Brasil com seus vizinhos e a baixa percepção de ameaças militares são características que perpassam os arcos. No geral, a preocupação com os países sul-americanos está mais ligada a questões de segurança pública e criminalidade transnacional do que com ameaças militares tradicionais.¹¹

Nesse sentido, a baixa incidência de conflitos militares sul-americanos contrasta com os altos níveis de violência social e criminalidade,¹² algo que se apresenta como um desafio também para as regiões fronteiriças. Ou seja, não são questões de grandes disputas de fronteira entre os países, mas, sim, problemas presentes nas regiões de fronteira que inspiram insegurança (Medeiros Filho, 2014, p. 22). Desse modo, são os níveis de criminalidade e a incapacidade de Estados vizinhos de controlar os fluxos de crimes transnacionais, como tráfico de armas, de pessoas¹³ e de substâncias ilícitas, que representam as principais ameaças à dinâmica da segurança regional, e não perspectivas de grandes conflitos interestatais. Há, portanto, um conjunto diverso de ilícitos presentes nas regiões de fronteira do Brasil que compõem o mosaico dos desafios para as políticas de segurança e defesa nas fronteiras brasileiras (figura 1).

Desse conjunto de problemas de fronteira, o primeiro ilícito existente na região é o tráfico de pessoas,¹⁴ fenômeno cuja ocorrência está ligada a áreas com condições socioeconômicas frágeis¹⁵ (Brasil, 2013, p. 167). Considerando que os

11. É importante destacar que essa assertiva não significa a ausência de conflitos e contenciosos interestatais. Nas últimas três décadas, houve dois grandes conflitos entre Estados Nacionais. No ano de 1982, a Argentina entrou em conflito com o Reino Unido para deter o controle sobre as Ilhas Malvinas (ou *Falklands*); posteriormente, nos anos 1990, Equador e Peru entraram em guerra pelo controle de postos de fronteira na região do rio Cenepa. Além desses conflitos, a região também foi palco de tensões diplomáticas entre os países como, por exemplo, o rompimento de relações entre Colômbia, Equador e Venezuela quando as Forças Armadas colombianas violaram a soberania do território equatoriano para capturar o número dois das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc), em 2008. Além desses episódios pontuais, ainda persistem contenciosos de fronteiras entre vários países da América do Sul, como o emblemático caso da saída pelo mar entre Bolívia e Chile. Ainda assim, pode-se dizer que as percepções de ameaças para as populações dos países da região tendem mais a questões atinentes a segurança pública do que a conflitos entre Estados Nacionais.

12. Medeiros Filho (2014, p. 29) considera que a dinâmica de segurança na América do Sul pode ser subdividida em duas grandes áreas. A primeira é um “arco da estabilidade”, que corresponde à faixa Atlântica, com o Mercosul estendido. Ou seja, corresponde a Argentina, região sul do Chile, Paraguai, parte do Peru, Uruguai e a parte mais ao sul do Brasil. A segunda é um “arco de instabilidade”, que corresponde a zonas potenciais de conflitos armados, principalmente à área dos Andes. Envolve Bolívia, norte do Chile, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa. O conceito apresentado é uma adaptação de Buzan e Waever (2003) sobre o complexo regional de segurança – regiões nas quais as dinâmicas de segurança dos países não poderiam ser pensadas separadamente – para a América do Sul. Para o autor, há dois subcomplexos com fluxos securitários próprios, o Andino e o do Cone Sul.

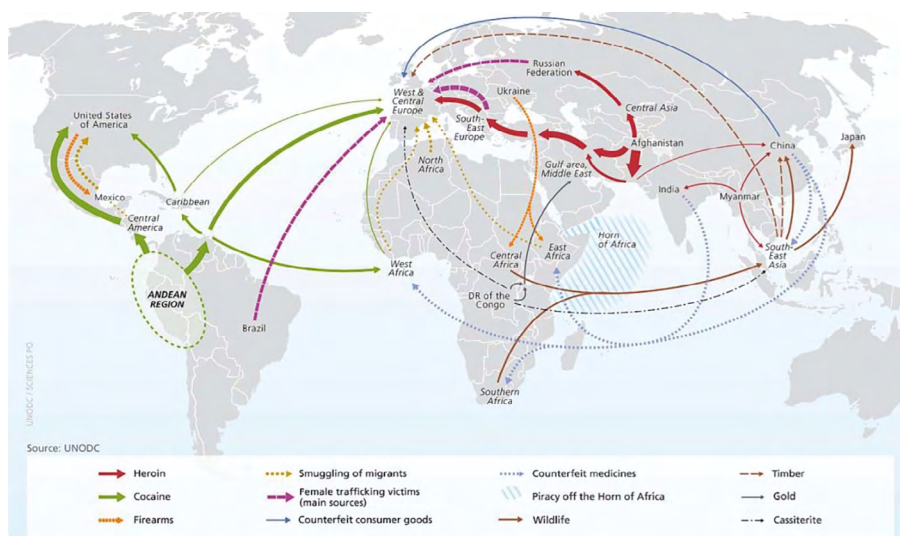
13. O termo tráfico de pessoas é o mais adequado e compatível com o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, de 2000.

14. Em seu estudo Pesquisa Enafron: Diagnóstico sobre o Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira, o Ministério da Justiça (MJ) dividiu a atividade nos seguintes subgrupos: exploração sexual, trabalho escravo, tráfico de crianças e adolescentes para servidão doméstica/adoção ilegal, exploração para a prática de delitos, exploração na mendicância e tráfico para a prática de futebol (Brasil, 2013, p. 167-174).

15. Como afirma a própria pesquisa do MJ, não há estudos brasileiros ou internacionais que detalhem os fluxos ou o *modus operandi* dos grupos criminosos na faixa de fronteira (Brasil, 2013, p. 167).

municípios da faixa de fronteira perfazem essa condição e possibilitam a entrada e saída do país rapidamente, essas regiões apresentam condições convidativas para esses ilícitos. Estudos das Nações Unidas apontam que o Brasil já é um grande ponto focal sul-americano para o tráfico de pessoas para a Europa, realizado por redes criminosas que transcendem as fronteiras da região e operam em diversos países europeus, asiáticos e sul-americanos (United Nations, 2010). Em 2014, por exemplo, 89% das pessoas traficadas eram destinadas à própria América do Sul e outras 5% para a América do Norte. Desse total, 78% destinavam-se a locais dentro de seus próprios países, e outras 11% tinham como destino outros países sul-americanos (United Nations, 2016). No país, embora os dados sejam imprecisos, podemos apontar que Amapá, Roraima, Paraná e Rio Grande do Sul são os estados com maior incidência desse ilícito na região fronteira (Brasil, 2013, p. 175).

FIGURA 1
Fluxos de criminalidade transnacional



Fonte: United Nations (2010, p. 2).

Outro tipo de crime recorrente nas áreas de fronteira é o contrabando de mercadorias legais e ilegais. O Brasil reconhece que há uma conexão entre a criminalidade organizada e a transnacional, e, portanto, questões de segurança local podem também se tornar problemas nacionais de segurança mais amplos. No concernente às drogas ilícitas, a faixa de fronteira tem sido foco de apreensões de cocaína, *cannabis sativa* (maconha), entre outros. No arco Norte, os rios amazônicos têm sido um dos meios de transporte de cocaína (Neves *et al.*, 2016, p. 543-544); no arco Central, as principais apreensões ocorrem no sul do Mato Grosso do Sul, principalmente em Ponta Porã e arredores; por fim, no arco Sul, há registros no

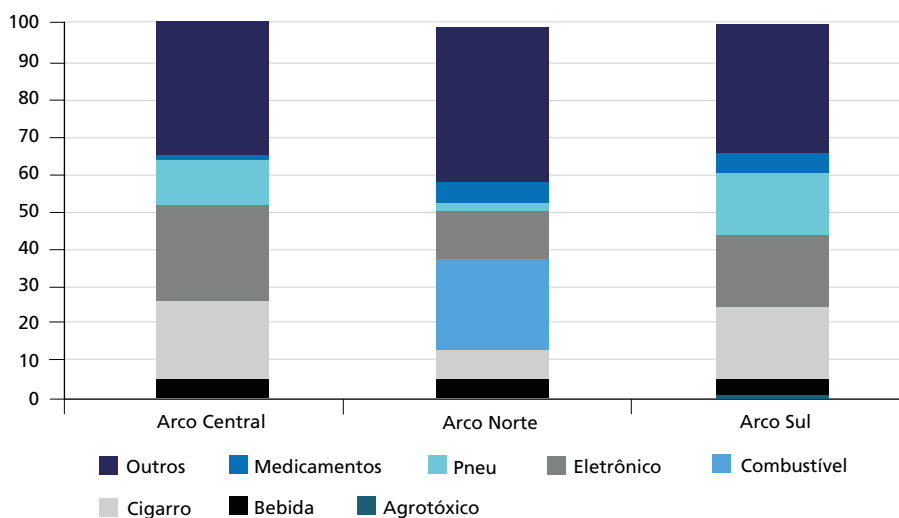
Paraná e Santa Catarina, especialmente no município de Guaíba e no eixo rodoviário que liga Foz do Iguaçu a Maringá, ainda que o Rio Grande do Sul tenha várias rotas do tráfico (*op. cit.*, 2016, p. 545-546). Cabe destacar que o fato de Bolívia, Colômbia e Peru serem considerados os maiores produtores globais de cocaína tem um impacto grande nesses fluxos, uma vez que, nos últimos anos, o Brasil e os demais países sul-americanos têm se transformado em grandes corredores de transporte e consumidores globais de substâncias ilícitas (United Nations, 2017, p. 17).

No que se refere ao contrabando, o número de apreensões é menor no arco Norte do que nos arcos Central e Sul. Os dois últimos são mais visados pelos órgãos de segurança, uma vez que possuem maior malha de estradas e densidade populacional. Entre 2012 e 2013, por exemplo, 59% das apreensões da Polícia Rodoviária Federal ocorreram no arco Sul; 35% no Central; e apenas 6% no Norte¹⁶ (Neves *et. al*, 2016, p. 569). Os tipos de produtos legais apreendidos também são diversos e variam por região, conforme aponta o gráfico 1.

GRÁFICO 1

Apreensão de contrabando pela Polícia Rodoviária Federal na faixa de fronteira entre 2012 e o primeiro semestre de 2013

(Em %)



Fonte: Brasil (2016c, p. 570).

O tráfico de armas é um terceiro problema de segurança que envolve direta ou indiretamente as fronteiras terrestres do país. Ainda que entre 2010 e 2012, aproximadamente, 87,7% das armas de fogo ilegais apreendidas no Brasil fossem

16. Esse dado não significa que os números do arco Norte sejam necessariamente baixos; apenas que há maior dificuldade de acesso e de controle na área.

originárias do próprio país (United Nations, 2015) e que seus principais pontos de entrada sejam os portos,¹⁷ o território brasileiro e as fronteiras terrestres são focos de armas traficadas. Em virtude da porosidade das fronteiras e da baixa fiscalização, há rotas ilegais entre os portos brasileiros e as fronteiras com países vizinhos, a partir de cinco rotas fronteiriças principais: *i)* Norte; *ii)* Paraguai; *iii)* Argentina; *iv)* Bolívia; e *v)* Peru (Cossul, 2015), conforme ilustra o mapa 2.

MAPA 2

América do Sul: principais rotas de tráfico de armas



Fonte: Cossul (2015), a partir de dados da CPI do Tráfico de Armas, de 2006.

17. De acordo com Cossul (2015), a partir de dados da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Tráfico de Armas, realizada em 2006, os portos de Santos, Rio de Janeiro e Paranaguá são os principais pontos de entrada de armas ilegais no país.

Também há preocupações no campo da segurança e da defesa nacional no arco Norte e na Região Amazônica. Um dos eixos centrais da política de defesa brasileira, a região da Amazônia é a que tem menor densidade demográfica do país, com áreas urbanas muito espalhadas, pouca presença do Estado e baixo nível de infraestrutura econômica. Em algumas dessas áreas, apenas a atuação das Forças Armadas representa o papel do Estado na prestação e fornecimento de serviços públicos, o que já atesta um *deficit* na atuação do Estado. A característica de ocupação do espaço e o compartilhamento da floresta com Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia denota a dificuldade de desenvolvimento e defesa dessas fronteiras.¹⁸

Nesse sentido, a Região Amazônica é um ponto fronteiro relevante, cujas particularidades representam desafios de segurança e desenvolvimento nos níveis local, nacional e internacional (Penna Filho, 2015). No concernente ao primeiro, o parco desenvolvimento regional e a compatibilização da exploração de recursos com a preservação ambiental são os principais problemas. Já no segundo, os países vizinhos têm uma presença do Estado ainda menos eficaz na área Amazônica, facilitando a transnacionalização da criminalidade. Já no que se refere ao aspecto internacional, há tanto organizações não governamentais (ONGs) quanto Estados que podem se utilizar da retórica de preservação ambiental para promover interesses próprios na Amazônia.

Por fim, cabe destacar que o Brasil ainda mantém, em menor grau, preocupações tradicionais de defesa das fronteiras, relacionadas ao emprego de suas forças militares. Conquanto não haja desconfiança dos seus vizinhos em sua política de defesa – tema a ser abordado nas próximas seções –, o país mantém uma preocupação tradicional de dissuadir forças hostis, muito embora não especifique publicamente a quais grupos se refere.

3 BREVE HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL PARA A FAIXA DE FRONTEIRA (1930-2010)

Atualmente, se os desafios fronteiros demandam articulação entre políticas de desenvolvimento local e de segurança e um conjunto grande de atores de vários níveis federativos, nem sempre o Brasil tratou a questão dessa forma. Desde o início da delimitação territorial brasileira, no século XIX até fins dos anos 1990, as fronteiras mantiveram-se como foco primordial de políticas de segurança nacional. Cabe destacar que a primeira legislação a tratar da questão, a Lei nº 601, de 1890,

18. Segundo dados da Rede Amazônica Socioambiental Georreferenciada (RAISG), apresentados por Penna Filho (2015), a Região Amazônica transcende o território brasileiro e ocupa a maior parte do território de muitos países da América do Sul, a saber: Guiana Francesa (100%), Suriname (100%), Guiana (100%), Peru (60,9%), Brasil (58,8%), Venezuela (49,5%), Equador (46,6%), Bolívia (43,4%) e Colômbia (42,4%).

considerava a fronteira como uma área de segurança nacional e estabelecia uma faixa de dez léguas ao longo de todo o território nacional.

Desse modo, findo o processo de delineamento dos limites do território brasileiro, a preocupação imediatamente posterior dos diversos governos brasileiros passou a ser com a proteção militar dessas regiões (Scherma, 2015), como forma de manter a soberania do Estado. Foi sob essa diretriz que, em 1927, o governo criou o Conselho de Defesa Nacional (CDN) para tratar das questões fronteiriças,¹⁹ órgão substituído, na Constituição de 1934, pelo Conselho Superior de Segurança Nacional (CSSN).²⁰ É importante notar que, gradualmente, desde a criação do CDN e do CSSN, a faixa de fronteira foi se alargando. Se anteriormente era de aproximadamente 66 km, em 1934 passou a ser de 100 km,²¹ para, posteriormente, avançar para 150 km, a partir Constituição de 1937.

No ano de 1937, o CSSN foi substituído pelo Conselho de Segurança Nacional (CSN), mantendo a mesma estrutura anterior, com a adição da Comissão Especial da Faixa de Fronteiras.²² Ao considerar a importância securitária das fronteiras, o Decreto Lei nº 1.164, de 1939, também limitaria a participação de empregados na região a, no mínimo, dois terços de brasileiros, com a maioria de capital nacional. Nesse contexto, pode-se dizer que a faixa de fronteira passou a ser cada vez mais compreendida como área de segurança nacional, sujeita ao controle do Estado. A dificuldade dessa abordagem recaía sobre as limitações de participação de estrangeiros que impediam a atuação conjunta e qualquer integração nessas áreas (Scherma, 2015; Furtado, 2013).

As primeiras mudanças no trato das políticas para a faixa de fronteira resultaram de modificação nas posturas diplomáticas brasileiras com relação aos países da América do Sul. Uma vez que a percepção de ameaça com relação aos vizinhos foi reduzida, o Brasil pôde buscar novas formas de lidar com suas fronteiras. O primeiro movimento nessa direção teve origem justamente na aproximação com o governo argentino, afetando o arco Sul da faixa de fronteira. Em 1979, solucionado o contencioso Itaipu-Corpus, referente à construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, Argentina e Brasil foram gradualmente solidificando as bases para a integração regional no Cone Sul, processo que influenciou diretamente a percepção de ameaças nas fronteiras do sul do país.

19. Órgão composto por convidados da Presidência da República. A responsabilidade de comunicações, papéis e arquivo, porém, era do Estado-Maior do Exército.

20. Segundo Scherma (2015), o CSSN era composto majoritariamente por militares, e o Estado-Maior do Exército continuava a chefiar as rotinas burocráticas.

21. "Dentro de uma faixa de cem quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação e a abertura destas se efetuarão sem audiência do CSSN, estabelecendo o predomínio de capitais e trabalhadores nacionais e determinando as ligações interiores necessárias à defesa das zonas servidas pelas estradas de penetração" (Brasil, 1934).

22. De acordo com Furtado (2013), a partir de sua criação, em 1938, e até 1992, a responsabilidade sobre a gestão das fronteiras recaiu sobre o Gabinete Militar.

Os principais exemplos dessa integração foram a Declaração de Iguaçu, o Plano de Integração e Cooperação Econômica (Pice) e o Tratado de Integração e Cooperação Econômica, respectivamente de 1985, 1986 e 1988, três acordos que tinham em seu cerne o adensamento da cooperação bilateral e da integração das economias dos dois países. A assinatura do acordo que criou a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), em 1991, foi a síntese dessa aproximação. O centro da cooperação era superar as desconfianças mútuas e desenvolver uma área econômica comum entre os países, que se consolidaria com a criação do Mercosul a partir do Tratado de Assunção, em 1991, e sua posterior elevação a uma união aduaneira pelo Protocolo de Ouro Preto, em 1994.

No que concerne ao arco Norte, a preocupação com segurança e proteção ao meio ambiente na região da Amazônia, que gradualmente emergia como um tema da agenda global, levou Brasil, Colômbia, Equador, Peru, Suriname e Venezuela a assinarem o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), em 1979. Os países asseguraram o direito sobre os recursos naturais presentes na Amazônia, em um contexto de ascensão da agenda global de meio ambiente. O acordo surgia como um meio de os países da região oferecerem uma resposta aos discursos de internacionalização da Amazônia, reforçando a soberania antes de proposições de iniciativas de cooperação (Miyamoto, 2009; Santos, 2014).

Posteriormente, em meados dos anos 1990, o tema retornaria à agenda da política externa brasileira na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92) e a Iniciativa Amazônica, ambas de 1992. Na Rio-92, com sua atuação na conferência, o Brasil conseguiu dirimir ameaças internacionais sobre a região. A partir da iniciativa, o governo brasileiro tentou retomar o projeto brasileiro de uma agenda positiva para os países da região (Cervo, 2002; Hirst e Pinheiro, 1995). Essas ações culminariam na transformação do antigo TCA na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), em 1998, garantindo personalidade jurídica internacional e novos mecanismos para implementar as propostas do tratado.

As iniciativas de cooperação com países limítrofes nos arcos Norte e Sul das fronteiras afetaram a forma como o Brasil se relacionava com os vizinhos. Por sua vez, decrescia a desconfiança de insegurança militar nessas áreas. Posteriormente, outros projetos de cooperação regional com ênfase na área de infraestrutura também afetaram as concepções sobre a questão no país, como a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa), o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) e a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e seu Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), respectivamente de 2001, 2004 e 2008. Esses projetos, muito embora com dificuldades de implementação, alteraram a forma como o país concebia os espaços fronteiriços e a sua relação com a América do Sul, como espaço geográfico.

Entende-se que não apenas a mudança nas relações internacionais do Brasil, mas também as mudanças domésticas resultantes da maturação do processo de democratização, contribuíram para alterar a forma como o país lidou com as regiões de fronteiras, introduzindo gradualmente a importância da variável desenvolvimento local para o trato dessas áreas. No âmbito dos marcos regulatórios, as legislações principais referentes à questão são a Lei nº 6.634, de 1979, e a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Ambas consideram a faixa de fronteira área essencial à segurança nacional, com até 150 km de largura ao longo das fronteiras terrestres,²³ e identificam pontos de interesse estratégico do Estado e que merecem acompanhamento nessas regiões. Há diversas legislações adicionais, muitas delas tratando de questões fundiárias, infraestrutura e desenvolvimento regional (Brasil, 2010).

Essas legislações foram acompanhadas de novos programas que surgiram para a área, principalmente em fins das décadas de 1990 e 2000. Cabe apontar que até meados da década de 2000, “as políticas públicas orientadas a essa região mantiveram o tradicional enfoque em segurança e defesa, dentro da concepção original de constituir uma área de restrição” (Neves, Silva e Monteiro, 2016, p. 23). Essa postura foi gradualmente sendo alterada em virtude das novas condições da política externa brasileira e da integração regional, resultando em um novo enfoque, com ênfase no desenvolvimento regional. O Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDSFF), de 1999, por exemplo, foi um grande marco de uma nova leitura de políticas para a região, pois foi o primeiro programa cuja principal vertente não era militar e abrangia toda a faixa de fronteira (Scherma, 2015).

Apesar de seu ineditismo, o programa sofreu diversas dificuldades que o impediram de atingir plenamente seu objetivo central. Segundo Scherma (2015), muito embora pudesse ser considerado um marco nas concepções de políticas de fronteiras do Brasil, ele ainda apresentava fragilidades, como a não diferenciação entre sub-regiões de fronteira, o seu funcionamento apenas sob demanda de parlamentares, a ausência de mecanismos de participação formal da sociedade e as dificuldades técnicas nos municípios executores.

A partir de estudos realizados pelo Ministério da Integração Nacional, entre 2003 e 2005, o programa seria reorganizado e renomeado como Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF).²⁴ A ideia era reorganizar, centralizar e reestruturar as ações para a região fronteira do país, visando “resgatar parte da dívida social com a população fronteira e fortalecer a formação de uma agenda positiva voltada para o desenvolvimento em bases integradas e sustentáveis” (Scherma, 2015, p. 177). Após o fim do programa, em 2010, foi criada a Comissão Permanente

23. Segundo o art. 20, § 2º da CF/1988: “A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei” (Brasil, 1988, grifo nosso).

24. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/cartilha-pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF),²⁵ um fórum interinstitucional e multidisciplinar para aprimorar a elaboração de políticas públicas para a região.²⁶ Segundo Neves, Silva e Monteiro (2016, p. 26),

a CDIF representa uma continuação das políticas de desenvolvimento regional originadas no PDFF, mas também o encerramento do PDFF como um programa – como se nota na própria distribuição das verbas. A CDIF busca se consolidar como instituição central da formulação e coordenação das políticas para a Faixa de Fronteira. A criação da CDIF vai ao encontro da agenda de fortalecimento institucional proposta em 2005, mas com algumas adaptações. Em vez de fóruns e planos de desenvolvimento sub-regionais, optaram por núcleos e planos estaduais. A Comissão é composta por representantes de vinte ministérios ou órgãos do governo e oito representantes de entidades civis. A instalação da CDIF ocorreu somente em março de 2011, após uma série de reuniões preparatórias.

Nota-se, portanto, a emergência de uma perspectiva interagências para o trato da questão da fronteira. Cabe destacar, porém, que esses marcos regulatórios não trataram diretamente das questões de segurança e defesa. Para tanto, é preciso analisar as políticas de defesa do país e as ações militares e de segurança nessas áreas, que será feito nas próximas seções.

4 AS FRONTEIRAS NAS POLÍTICAS DE DEFESA DO BRASIL

No campo das preocupações da soberania nacional, os documentos de defesa brasileiros tornaram-se a principal referência para compreender a forma como o Brasil pretende organizar seus instrumentos militares.²⁷ Analisá-los permite uma compreensão referente às concepções brasileiras sobre as regiões de fronteira. Desse modo, será feita uma breve análise de como o tema esteve presente nos textos brasileiros.

A Política de Defesa Nacional (PDN), de 1996, primeiro texto visando unificar as diretrizes da defesa nacional, apresentou a questão fronteiriça de forma bastante distinta do período anterior à redemocratização. Segundo esta, o Brasil deveria “atuar para a manutenção de um clima de paz e cooperação ao longo das fronteiras nacionais, e para a solidariedade na América Latina e na região do Atlântico Sul” (Brasil, 1996, p. 4).

A versão posterior da PDN, de 2005, consiste em um documento mais denso e mais específico sobre o tema. O país reconhece que o ambiente estratégico das próximas décadas continuará a ensejar litígios de fronteiras, dada a ocupação dos principais territórios no globo. De modo similar, introduz o conceito de *entorno*

25. Para mais sobre a CDIF, ver Neves, Silva e Monteiro (2016).

26. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/comissao-permanente-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-da-faixa-de-fronteira>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

27. Cabe destacar que a evolução dos documentos de defesa também ocorreu em paralelo com a maturação político-institucional do MD, criado em 1999, e a reorganização da área no Brasil democrático.

estratégico,²⁸ expondo uma preocupação adicional para o país pouco expressa anteriormente: a de proteger suas áreas fronteiriças em conjunto com a manutenção da estabilidade nas dinâmicas de segurança entre a América do Sul e a costa da África. Nesse contexto, o Brasil expõe sua prioridade para as regiões da Amazônia e do Atlântico Sul “pela riqueza de recursos e vulnerabilidade de acesso pelas fronteiras terrestre e marítima” (Brasil, 2005a, p. 3-4).

Entre as diretrizes da PDN 2005 referentes à faixa de fronteira, destacam-se as orientações de: “aprimorar a vigilância, o controle e a defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais e do espaço aéreo do Brasil (...); aumentar a presença militar nas áreas estratégicas do Atlântico Sul e da Amazônia brasileira (...); atuar para a manutenção de clima de paz e cooperação nas áreas de fronteira (...); e intensificar o intercâmbio com as Forças Armadas das nações amigas, particularmente com as da América do Sul e as da África, lindeiras ao Atlântico Sul” (Brasil, 2005a, p. 7).

Já a nova Política Nacional de Defesa (PND), de 2012, não trouxe orientações específicas sobre a faixa de fronteira. A ênfase passou a recair mais sobre a Amazônia do que sobre questões fronteiriças. No que se refere a essa região, o Brasil manteve entendimentos prévios de que era preciso ampliar a cooperação com os países vizinhos para defender os recursos naturais e aumentar a presença do Estado no desenvolvimento sustentável dessas áreas (Brasil, 2012b).

É importante reforçar que as novas interpretações que aumentavam a importância do desenvolvimento local na faixa de fronteira, em fins dos anos 1990, não significaram necessariamente o decréscimo da visão de segurança nessas áreas. Pelo contrário, foram incorporadas, tornando-se imbricadas ao discurso das políticas de defesa brasileiras para a região. Na PDN 2005, por exemplo, diretrizes de vigilância e controle fronteiriço convivem com demandas de “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” (Brasil, 2005b, p. 7).

Já na PND 2012, muito embora o documento tenha poucas referências à fronteira e não apresente alguma orientação específica sobre o tema,²⁹ o Brasil apontou que:

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, entre outros fatores, pela baixa densidade demográfica e pelas longas distâncias. *A vivificação das fronteiras, a proteção*

28. Segundo o documento: “O subcontinente da América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o país visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países lindeiros da África” (Brasil, 2005a, p. 3).

29. É importante destacar que, com a publicação da Estratégia Nacional de Defesa (END), a PND foi organizada considerando a existência do documento. Diretrizes e hipóteses de emprego fizeram-se presentes na END enquanto orientações mais gerais ficaram registradas na PND. O documento passou a ser organizado em: Introdução; O Estado, a Segurança e a Defesa; Ambiente Internacional; Ambiente Regional e Entorno Estratégico; Brasil; Objetivos Nacionais de Defesa; e Orientação.

do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos naturais 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 relevante para o desenvolvimento sustentável da Amazônia (Brasil, 2012b, p. 5, grifo nosso).³⁰

Já nas duas versões de sua END, publicadas em 2008 e 2012, o Brasil também considerou que o desenvolvimento sustentável na Região Amazônica é um instrumento de defesa nacional, pois “só ele pode consolidar as condições para assegurar a soberania sobre aquela região” (Brasil, 2008, p. 25; Brasil, 2012c, p. 17).³¹ O documento também destaca que seriam realizados estudos conjuntos pelo Ministério da Defesa (MD), pelo Ministério da Integração Nacional e pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR)³² para compatibilizar o Programa Calha Norte (PCN) com o PDFF e a construção de arranjos produtivos locais. Indica, ainda, que o MD instalaria telecentros comunitários de conexão banda larga nas instalações militares em compatibilidade com o Programa Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac), do Ministério das Comunicações; e que seriam realizados estudos para incentivar a coordenação de ações para habilitação de rádios comunitárias na fronteira, evitando frequências indesejadas (Brasil, 2008; Brasil, 2012c).³³

Ainda que a política de defesa brasileira tenha considerado questões mais abrangentes para efeito da defesa das regiões de fronteira, a perspectiva da segurança mantém-se como central. Nos últimos anos, tem prevalecido a interpretação de que somente a partir da cooperação entre órgãos de segurança pública, defesa, integração nacional e desenvolvimento local é possível haver uma estratégia efetiva de proteção fronteiriça. Segundo a própria END, a estruturação das Forças Armadas deve possibilitar “o aumento da participação de órgãos governamentais, militares e civis, no plano de vivificação e desenvolvimento da faixa de fronteira amazônica, empregando a estratégia da presença” (Brasil, 2008, p. 49; Brasil, 2012c, p. 31).

Similarmente, a PND e a END, em suas versões de 2016,³⁴ apresentam orientações plenamente focadas em temas de segurança nacional, na defesa e na cooperação com outros órgãos de segurança pública. Menções ao desenvolvimento

30. O conceito de vivificação das fronteiras não é resultado necessariamente de uma agenda mais abrangente contemporânea. Trata-se de um termo já bastante empregado no pensamento geopolítico nacional entre os anos 1960 e 1980. Já termos como proteção do meio ambiente e desenvolvimento sustentável representam a influência de novos conceitos na política de defesa.

31. Este foi um entendimento que permaneceu inalterado na END de 2012.

32. Criada em 2007, com o nome de Secretaria de Políticas de Longo Prazo. Atualmente, denomina-se Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE) e é parte integrante da Secretaria Geral da Presidência da República.

33. Essas referências estão presentes em ambas, nas END 2008 e 2012. Na primeira versão também há menção à necessidade de cooperação com o Ministério dos Transportes para a instalação, “no Centro de Operações do Comandante Supremo (COCS), de terminal da Base de Dados Georreferenciados em Transporte que possibilite a utilização das informações ligadas à infraestrutura de transportes, disponibilizadas por aquele sistema, no planejamento e na gestão estratégica de crises e conflitos” (Brasil, 2008, p. 63).

34. PND, END e Livro Branco de Defesa Nacional versões 2016 foram aprovados pelo Congresso Nacional na Comissão Mista de Controle de Atividades de Inteligência (CCAI), em outubro de 2017 (Comissão mista..., 2017).

regional, porém, desapareceram no novo texto. Há, portanto, uma ligeira alteração com relação aos documentos anteriores, uma vez que as referências ao tema se dirigem às questões de vigilância e segurança pública. De acordo com a PND 2016,

as fronteiras demandam atenção, na medida em que por elas transitam pessoas, mercadorias e bens, integrando e aproximando o país de seus vizinhos, ao mesmo tempo em que através delas são perpetradas atividades criminosas transnacionais de forma que sua permeabilidade requer constante vigilância, atuação coordenada entre os órgãos de defesa e os de segurança pública e estreita cooperação com os países limítrofes (Brasil, 2016c, p. 8).

Nas demais menções ao tema, já na END 2016, há uma perspectiva dúbia sobre a atuação do Exército Brasileiro. Na descrição das funções da Força Terrestre, há a menção de seu papel na colaboração com os órgãos de segurança pública para combater ilícitos na faixa de fronteira e do papel de programas estratégicos da Força na atividade de monitoramento e controle das fronteiras (Brasil, 2016c, p. 28-29).³⁵

No geral, órgãos executores como Polícia Federal (PF), Receita Federal do Brasil, polícias militares, Forças Armadas, Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e governos locais têm um papel de destaque nesse processo, mas não são os únicos. Atores formuladores de políticas públicas, como os ministérios da Defesa, Integração Nacional, Justiça e Segurança Pública e Relações Exteriores, por exemplo, têm um papel fundamental na resultante do processo de proteção de fronteiras. No caso de comando e controle, as duas END apontam que o Brasil busca um sistema integrado, com sensores de monitoramento do espaço terrestre, marítimo e aéreo, produzindo dados de interesse do Sistema Nacional de Segurança Pública e do controle de fronteiras (Brasil, 2008; Brasil, 2012c).

Pela perspectiva do MD, a proteção das fronteiras deve ser organizada pelo trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença, conceito orientador da END. As prioridades são dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres e ter mobilidade estratégica para responder a ameaças ou agressões. Apesar de não deixar claro quais são as ameaças nessas regiões, a END reforça a importância da mobilidade para suprir as dificuldades de uma estratégia de presença nas áreas fronteiriças.

Dada a característica das fronteiras terrestres brasileiras, as principais Forças Armadas a atuarem nessas regiões seriam o Exército e a Força Aérea. No concernente à primeira, o Brasil aponta que unidades militares situadas nas regiões fronteiriças seriam “destacamentos avançados de vigilância e de dissuasão” (Brasil, 2012c, p. 14). No que se refere à segunda, as prioridades seriam a vigilância sobre o espaço aéreo, buscando cercar o Brasil com diversas camadas de visualização, e dispor de meios suficientes para apoiar a estratégia de presença do Exército nas regiões Amazônica e Centro-Oeste (Brasil, 2012c).

35. O tema, todavia, também aparece vinculado a uma estratégia de fortalecimento da capacidade dissuasória do país, no contexto da ação estratégica de “demonstrar a capacidade de contrapor-se à concentração de forças hostis nas proximidades das fronteiras, dos limites das águas jurisdicionais brasileiras e do espaço aéreo nacional” (Brasil, 2016c, p. 33).

Em suma, pode-se dizer que, nas concepções apresentadas pelo Brasil em seus documentos, a defesa da faixa de fronteira corresponde a um processo complexo que depende de ações de defesa, de segurança, de desenvolvimento regional e de cooperação com os países sul-americanos. No que concerne ao MD, as principais ações referem-se a monitoramento e controle, cooperação interagências e presença militar nessas regiões.

Cabe destacar, porém, que, muito embora os documentos de defesa brasileiros sejam bastante claros acerca da atuação do MD e das Forças Armadas nos direcionamentos atinentes ao desenvolvimento regional e à atuação interagências, nas demais áreas há indicações mais genéricas. Nota-se, portanto, que os meios de atingir esses objetivos não são tão claros.³⁶ Ainda assim, as linhas gerais de atuação do país para a defesa de suas fronteiras, apresentadas entre a cooperação internacional e interagências, a vigilância e a repressão, são bastante explícitas.

5 INICIATIVAS DE SEGURANÇA E DEFESA NAS FRONTEIRAS TERRESTRES NO BRASIL CONTEMPORÂNEO (1985-2017)

Compreendidas as concepções brasileiras sobre segurança e defesa das fronteiras, serão abordadas as ações referentes a essas áreas. Cabe destacar que, anteriormente à criação do MD, da PDN e da END, já havia iniciativas destinadas à proteção da faixa de fronteira no âmbito das Forças Armadas, sendo a principal delas o PCN, criado em 1985. Posteriormente, projetos como o Sistema de Vigilância da Amazônia/Sistema de Proteção da Amazônia (Sivam/Sipam), o Sistema de Monitoramento das Fronteiras, o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) e o Plano de Proteção Integrada das Fronteiras (PPIF). Estes, também, ampliaram o arcabouço de iniciativas para essas regiões. O argumento neste capítulo é que, muito embora haja problemas de articulação e implementação de muitos desses projetos, as ações de segurança e defesa das fronteiras têm se expandido em termos de concepção de mera defesa territorial com foco na Amazônia para uma proteção mais ampla da faixa de fronteira; e, similarmente, de foco na dimensão militar para uma com foco no âmbito interagências.

No período de redemocratização, o principal projeto para a defesa das fronteiras foi o PCN. Oficialmente denominado de Desenvolvimento e Segurança na Região ao Norte das Calhas dos Rios Solimões e Amazonas, o programa visava à integração entre órgãos civis e militares para a proteção de fronteiras e da Região Amazônica (Scherma, 2015). O PCN foi sintomático no contexto que foi gestado. O Brasil avançava no processo de distensão das relações com a Argentina e iniciava a sua redemocratização, deslocando sua preocupação estratégica do Sul para a Amazônia.³⁷

36. Ainda que não se saiba exatamente por quê, podem-se levantar hipóteses de que isso ocorre pela dificuldade de delegar autoridade a outras agências de governo ou até mesmo pela busca de uma abordagem inicial mais abrangente para que, em outros documentos, haja maior especificidade.

37. Há várias interpretações sobre o programa. A primeira era a crescente importância da Amazônia sob a influência da emergente agenda internacional de meio ambiente e de fortes críticas ao governo brasileiro sobre a gestão de seus recursos naturais (Miyamoto, 2009; Santos, 2014). A segunda referia-se à tentativa do CSN de manter sua influência sobre as políticas de segurança e defesa do país na transição para o novo regime democrático (Oliveira Filho, 1991).

Sob a ótica da preocupação com a tensão bipolar e com questões de cunho geopolítico, o PCN foi implementado após a realização de estudos por um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) no âmbito da Secretaria Geral do CSN.³⁸ A Exposição de Motivos nº 18/1985, que justificou a criação do grupo de trabalho, ilustra algumas das questões que motivaram o projeto.

A conhecida possibilidade de conflitos fronteiriços entre alguns países vizinhos aliada à presente conjuntura no Caribe pode tornar possível a projeção do antagonismo Leste-Oeste na parte Norte da América do Sul. (...) À vista dessas preocupações e, ainda, da diretriz de Vossa Excelência que determina a busca de soluções para se eliminar desigualdades regionais, encomendei à Secretaria Geral do CSN um levantamento de dados sobre a situação atual dessa área, com vistas ao fortalecimento das expressões do Poder Nacional na região (Diniz, 1994, p. 5).

No que se refere à faixa de fronteira, o PCN considerou a região escassamente povoada ou ocupada por povos indígenas. As quatro áreas consideradas prioritárias pelo grupo do CSN foram aquelas marcadas pela presença dos índios Yanomamis, da Cabeça do Cachorro, da região do Essequibo e da fronteira com a Colômbia, na região de Tabatinga. Também foram apresentadas oito demandas para melhorar o trato dessas questões: *i*) incremento das relações bilaterais; *ii*) aumento da presença militar na área; *iii*) intensificação de campanhas de recuperação de marcos limítrofes; *iv*) definição de uma política indigenista apropriada para a região; *v*) ampliação da infraestrutura viária; *vi*) aumento da geração de energia hidrelétrica; *vii*) interiorização dos polos de desenvolvimento econômico; e *viii*) ampliação da oferta de recursos sociais básicos.

No âmbito das relações internacionais, a demanda era intensificar as interações com os vizinhos, principalmente no âmbito do TCA, facilitar o comércio bilateral, a cooperação técnica e a construção de infraestrutura regional, envolvendo as Forças Armadas e os ministérios das Relações Exteriores, do Interior e da Justiça (Brasil, 1985, p. 5). Concernente à distribuição de organizações militares, apontou-se a necessidade de o Exército estabelecer pelotões de fronteiras em pontos críticos e melhorar os já existentes; e também da Força Aérea Brasileira construir e melhorar os aeródromos de apoio; e da Marinha intensificar suas patrulhas fluviais (Diniz, 1994).

Ainda que fosse apresentado como um programa de cunho civil-militar e com uma abordagem mais abrangente na proteção da Região Amazônica e das fronteiras, inicialmente, o PCN apenas ofereceu resultados para demandas de cunho militar. A distribuição orçamentária entre 1985 e 1991 apontou que se tratava de um projeto de ocupação geopolítica de áreas consideradas importantes para defesa e revisão da política indigenista. Do total de recursos orçamentários destinados ao projeto, 46% foram para o Ministério do Exército; 21,4% para o Ministério da Marinha; 18,9% para a Funai;

38. Vinculado à Presidência da República e composto por especialistas em diversas áreas do conhecimento, representantes de ministérios militares, o então Ministério do Interior, a Secretaria de Planejamento e outros órgãos responsáveis por atuação na Amazônia.

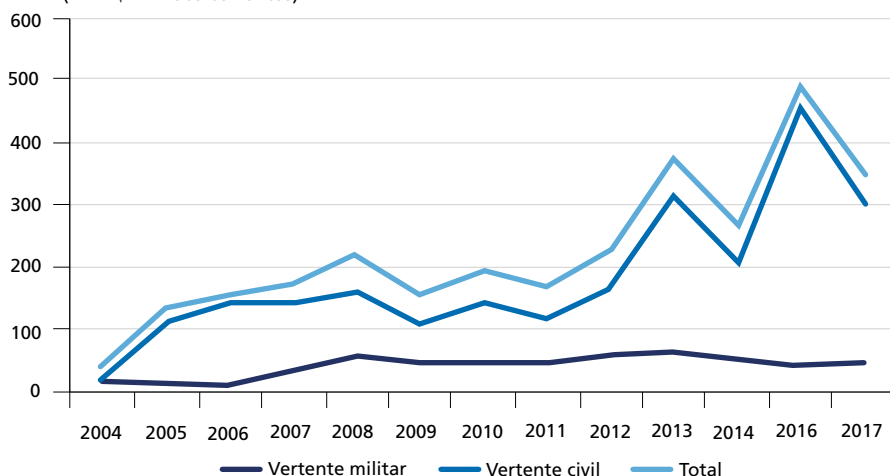
10,5% para o Ministério da Aeronáutica; e 3,2% para outros (Diniz, 1994; Scherma, 2015). Após sua criação, o PCN sofreu diversos contingenciamentos, especialmente durante os anos 1990. Essa posição reduziu gradualmente sua importância nas políticas governamentais. O programa também sofreu críticas por seu processo de formulação e implementação ocorrer preponderantemente em meios do governo, com pouca participação da sociedade e da população local (Miyamoto, 2009; Scherma, 2015).

Até meados dos anos 2000, os poucos recursos destinados ao PCN foram empregados principalmente na instalação e renovação das organizações militares na Região Amazônica. A partir de 2004, porém, o programa começou a retomar sua importância, principalmente em sua vertente civil.³⁹ Como consequência, a ala civil, de desenvolvimento regional, passou a receber mais recursos do que a militar e a se tornar a principal face do programa (gráfico 2), situação que se mantém até a atualidade.

GRÁFICO 2

Evolução orçamentária do PCN (2004-2017)

(Em R\$ milhões correntes)



Fonte: MD.

Elaboração dos autores.

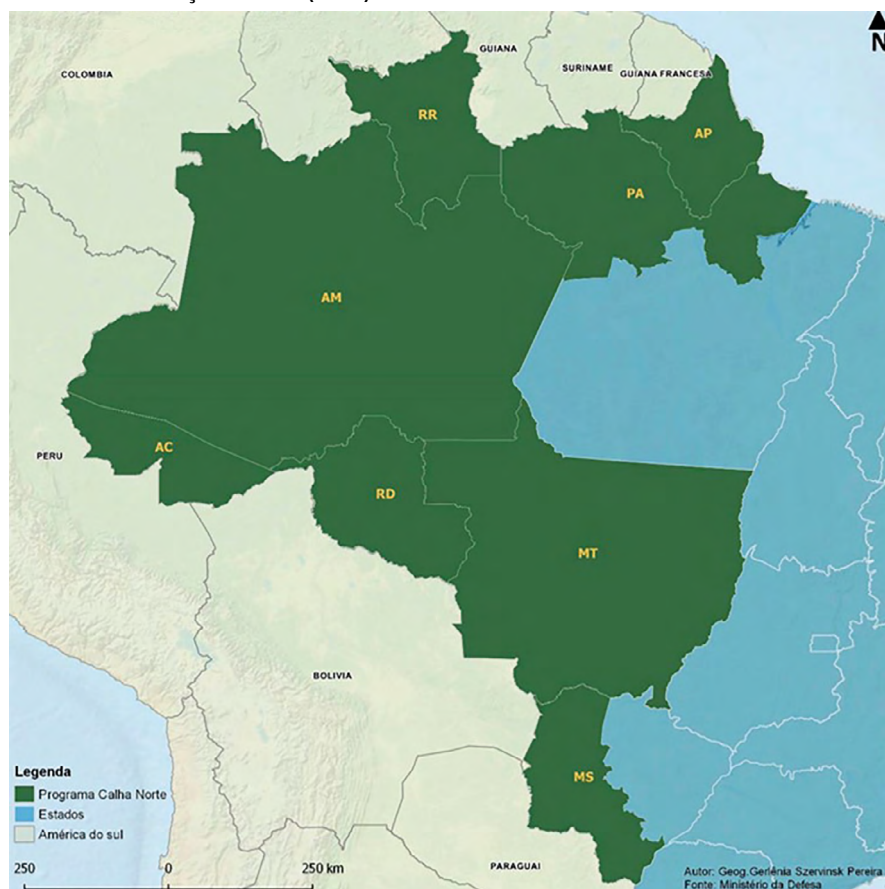
Obs.: Foram utilizados dados do portal do PCN, complementados com os relatórios anuais de 2016 e 2017 divulgados pelo MD. Disponível em: <<http://calhanorte.defesa.gov.br/programa-recursos.html>> e <<http://www.defesa.gov.br/programas-sociais/programa-calha-norte/relatorios-de-situacao>>.

Atualmente, o programa já abrange 379 municípios em oito estados da Federação – Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul (faixa de fronteira), Pará, Rondônia e Roraima –, dos quais 167 estão ao longo de 13.938 km da faixa de fronteira. Segundo o MD, trata-se de uma atuação de 3,1 milhões de km², que corresponde a 44,8% do território nacional, onde habitam cerca de 20 milhões de pessoas, entre as

39. É importante destacar que a gestão do projeto foi gradualmente sofrendo mudanças. Até 1988, manteve-se subordinada à Secretaria Geral do CSN. A partir de então, foi realocada para a SAE. Atualmente, está vinculada ao MD.

quais se inclui 50% da população indígena do Brasil (Brasil, 2018a). É, portanto, um eixo importante tanto da política de defesa quanto de desenvolvimento regional da Amazônia brasileira e das fronteiras, uma vez que deixou de atuar apenas acima da Calha Norte do rio Amazonas para gradualmente adentrar zonas abaixo dele (mapa 3).

MAPA 3
Área de atuação do PCN (2017)



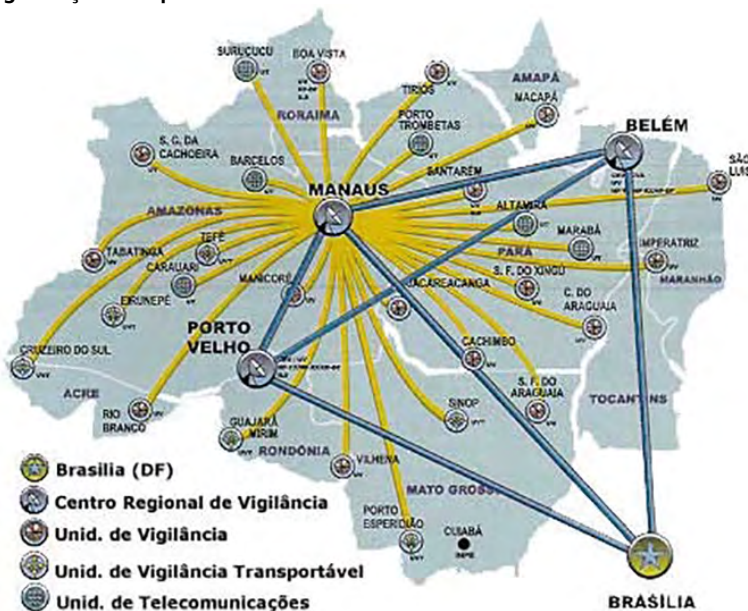
Fonte: Brasil (2018a).

No que se refere à proteção das fronteiras, outra iniciativa ganhou importância desde meados dos anos 1990: o Sivam/Sipam. Segundo Miyamoto (2009), o projeto foi gestado como uma forma mais apropriada de aprofundar e cumprir o objetivo militar visado pelo PCN: proteger e monitorar as fronteiras norte e a Região Amazônica. Entre 1990 e 1992, o governo trabalhou na concepção de uma infraestrutura integrada para a aquisição, visualização, processamento, armazenamento e difusão de dados e imagens para a Amazônia brasileira e, em 1993, foi criada a Comissão

de Implantação do Sipam. Dada a complexidade da proposta, a implementação do programa foi realizada ao longo de sete anos, entre 1995 e 2002.

Renomeado para apenas Sipam, o projeto conta com uma ampla infraestrutura tecnológica composta de aeronaves de sensoriamento remoto, com radares capazes de rastrear e construir mapas topográficos digitalmente, radares meteorológicos e satélites de transmissão de dados. Segundo o Livro Branco de Defesa Nacional, de 2012, o Sipam pode ser considerado uma organização sistêmica de produção e veiculação de informações técnicas, formada por uma complexa base tecnológica e uma rede institucional, encarregada de integrar e gerar informações atualizadas para articulação, planejamento e coordenação de ações globais de governo na Amazônia Legal, visando a proteção, inclusão e desenvolvimento sustentável da região (Brasil, 2012a). Foram instalados centros regionais nas cidades de Belém, Manaus e Porto Velho, e o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam)⁴⁰ está localizado em Brasília, sob responsabilidade do MD (figura 2).

FIGURA 2
Organização do Sipam



Fonte: Instituto Socioambiental. Disponível em: <<https://site-antigo.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=394>>.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

40. O órgão foi inserido na estrutura organizacional do MD como secretaria em 2011. Dentre as funções do Censipam destacam-se a proposição, acompanhamento, implementação e execução de políticas, diretrizes e ações voltadas para o Sipam. O Censipam também promove a ativação gradual e estruturada do Sipam e desenvolve ações para atualização e evolução continuada do conceito e do aparato tecnológico do Sipam em coordenação com os órgãos federais, estaduais, distritais, municipais e não governamentais.

Após a construção do Sipam, a dimensão de segurança nas políticas de fronteiras brasileiras sofreu um decréscimo relativo na agenda nacional durante o início dos anos 2000, como indicado no âmbito do PCN. Segundo Scherma (2015), a proteção das fronteiras continuou na agenda de defesa do Brasil, todavia, o PDSFE, o PDFF e a criação da CDIF denotaram a ampliação de questões relativas ao desenvolvimento regional e, principalmente, da interação entre vários atores federativos nessas áreas. Novas iniciativas concernentes à proteção da faixa de fronteira viriam apenas após a publicação da END, em 2008.

A partir do documento, o Brasil buscou ampliar as organizações militares na Região Amazônica, com foco em ocupar as áreas de fronteira, realizando vigilância e monitoramento. Cabe destacar que o Comando Militar da Amazônia (CMA), o Comando Militar do Norte (CMN), o Comando Militar do Oeste (CMO) e o Comando Militar do Sul (CMS) são os mais diretamente envolvidos com a faixa de fronteira. Segundo a minuta do Livro Branco de Defesa Nacional de 2016, o CMA tem um caráter especial, pois conta com 26 pelotões especiais de fronteira adicionais, havendo outros 25 em fase de criação (figura 3).

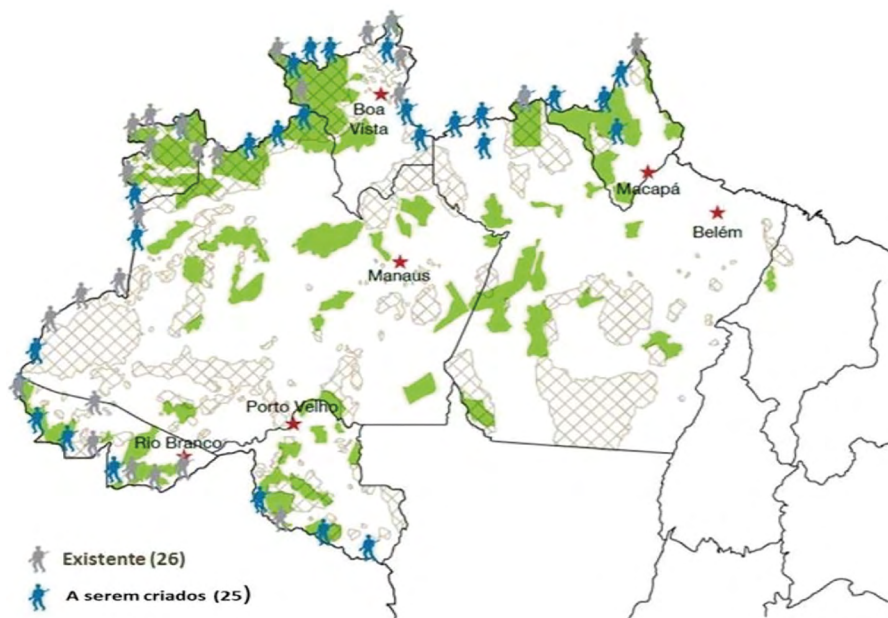
Após a END, em 2011, duas grandes iniciativas orientadoras para a postura contemporânea de proteção das fronteiras do Brasil foram anunciadas: o PEF e o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron). O PEF foi concebido de forma conjunta pelo MD e o MJ após a publicação da END. Instituído pelo Decreto nº 7.496, de 2011, o plano foi destinado ao “fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira” (Brasil, 2011a, p. 1). O documento trabalha com uma proposta de atuação integrada, execução de ações conjuntas e trocas de informações entre os principais atores de segurança pública, defesa e fiscalização; realização de acordos com os países vizinhos para esse fim; e ampliação do quadro de pessoal e da estrutura destinada a prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos nas faixas de fronteira brasileiras. Inicialmente concebido apenas entre o MD e o MJ, a Receita Federal do Brasil e o Ministério da Fazenda foram considerados partes integrantes após a atualização do PEF pelo Decreto nº 7.638, também de 2011.⁴¹

41. O Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil (Sindireceita) apresentou um manifesto no jornal O Estado de S. Paulo, questionando a ausência da Receita Federal do Brasil como ator central no PEF. Segundo o presidente do órgão à época: “num momento em que o país está atento ao debate sobre a necessidade de mais investimentos em segurança, é preciso chamar a atenção de todos para o quadro dramático da aduana brasileira. Cabe mais uma vez lembrar que o controle aduaneiro está diretamente ligado ao combate ao flagelo da insegurança pública” (Felismino, 2011). Após o documento e as negociações com o governo, a Receita foi considerada um dos atores centrais ao lado do MJ e do MD.

FIGURA 3

Comandos militares**3A – Articulação das brigadas**

3B – Pelotões especiais de fronteiras



Fonte: Brasil (2016b, p. 90 e 95).

Os principais processos necessários para a implementação do PEF seriam realizações de ações de integração federativa entre União, estados e municípios na faixa de fronteira; implementação de projetos estruturantes para fortalecer a presença do Estado nessas áreas; e adensamento da cooperação internacional para esse fim. Para tanto, deveriam ser criados gabinetes de gestão integrada de fronteiras (GGIFs)⁴² e o Centro de Operações Conjuntas (COC). O PEF propôs a criação de diversos gabinetes de fronteira, cada qual instituído por ato do governo estadual e composto por autoridades estaduais e federais para atuar na faixa de fronteira correspondente.⁴³

Além de suas diretrizes centrais, o PEF foi inicialmente organizado em torno de duas grandes operações, contando com uma terceira após a inclusão do Ministério da Fazenda. A primeira delas, denominada Operação Sentinela, de caráter permanente e com foco em ações de inteligência. De responsabilidade do MJ, que atua com apoio dos ministérios da Defesa e da Fazenda, o órgão mobiliza as polícias Federal

42. Segundo o PEF, a função dos GGIFs é: "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 PF 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. § 1º Não haverá hierarquia entre os órgãos que compõem os GGIF e suas decisões serão tomadas por consenso" (Brasil, 2011a).

43. Há apenas um COC, localizado no âmbito do MD.

e Rodoviária Federal e da Força Nacional de Segurança Pública contra o crime organizado. Já a segunda, denominada Operação Ágata, é de natureza pontual e temporária, com caráter repressivo. De responsabilidade do MD, utiliza-se de todo o aparato militar das Forças Armadas para atuações conjuntas pontuais. Na outra, sob a gerência do Ministério da Fazenda, a Receita Federal do Brasil é responsável pela Operação Fronteira Blindada, a qual busca agir conjuntamente com outros órgãos públicos de fiscalização e segurança pública para evitar os crimes econômicos que acontecem nas fronteiras.

A despeito de serem coordenadas pelo Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), a Operação Ágata demandou um grande volume de articulação interinstitucional com governos municipais, estaduais, Abin, Polícia Rodoviária Federal, PF, Receita Federal do Brasil e órgãos públicos locais. A tabela 1 ilustra a complexidade dessas ações, dado o número de efetivos de várias agências que são mobilizados. Cabe destacar também que, além de apreensões de drogas, armamentos ilegais, dinheiro não declarado etc., essas ações também contemplam ações cívico-sociais para as populações locais, como atendimentos médico e odontológico, por exemplo.

Juridicamente, a Operação Ágata foi precedida pelo art. 142 da CF/1988 que versa em seu primeiro parágrafo sobre a necessidade de uma lei complementar (LC) que defina a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Em 1999, a LC nº 97 estabeleceu essas normas, e foi complementada, em 2004, pela LC nº 117, que confere o poder de polícia ao Exército Brasileiro na faixa de fronteira. Antevendo a criação do PEF, em 2010, com a LC nº 136, esse poder de polícia foi estendido para todas as Forças Armadas. Apesar de algumas semelhanças com as operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), estas não podem ser confundidas com as ações na faixa de fronteira, que possuem algumas características distintas e bem específicas,⁴⁴ a começar pela ação permanente e cotidiana, em vez de uma ação pontual e emergencial como as das GLOs (Neto e Ribeiro, 2014).

44. Um exemplo é a atuação conjunta com as forças policiais. No âmbito tecnológico, por exemplo, *drones* têm sido utilizados em atividades de monitoramento, identificação e ação rápida, tanto para as Forças Armadas quanto para as forças policiais. Recursos tecnológicos como estes e o Sisfron são extremamente importantes para potencializar as operações Sentinela, Ágata e Fronteira Blindada. Em 2013, ocorreu a primeira operação conjunta dos *drones* da Força Aérea Brasileira (FAB) e da PF na fronteira do Paraná com o Paraguai (Lima, 2013). Esses testes, à época, foram importantes para compatibilizar ações conjuntas de *drones* para as fronteiras, mas também para os grandes eventos que seguiriam.

TABELA 1
Operação Ágata por ano e número de efetivos empregados (2011-2017)

Operação	Ano	Efetivos				Total
		Marinha do Brasil	Exército Brasileiro	Força Aérea Brasileira	Agências	
Ágata 1 / 2 / 3	2011	1.653	14.015	1.697	1.242	18.895
Ágata 4 / 5 / 6	2012	7.505	15.325	7.652	1.147	31.877
Ágata 7	2013	6.450	15.103	10.030	1.439	33.288
Ágata 8	2014	5.604	17.769	8.645	1.068	33.302
Ágata 9 / 10	2015	2.328	11.297	6.084	1.587	21.514
Ágata 11	2016	3.221	15.206	4.471	1.042	24.228
Ágata 12	2017	4.390	19.789	5.816	1.362	42.129

Fonte: EMCFA/MD (2018).
Elaboração dos autores.

Ainda no mesmo ano em que o PEF foi lançado, o MJ também elaborou a Estratégia Nacional de Segurança Pública das Fronteiras (Enafron). A despeito de não ter diretrizes específicas para a defesa da faixa de fronteira, o documento apresenta-se como um conjunto de políticas e projetos do governo com o intuito de melhorar a percepção de segurança pública e otimizar o combate à criminalidade transnacional. Trata-se, portanto, de uma proposta complementar e convergente com o apresentado pelo PEF, dado que, em seu modelo de tomada de decisão, utiliza-se tanto dos GGIF quanto da integração com órgãos de inteligência e de defesa. Segundo exposição realizada na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, o projeto visa

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. 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, 2011b, p. 7).

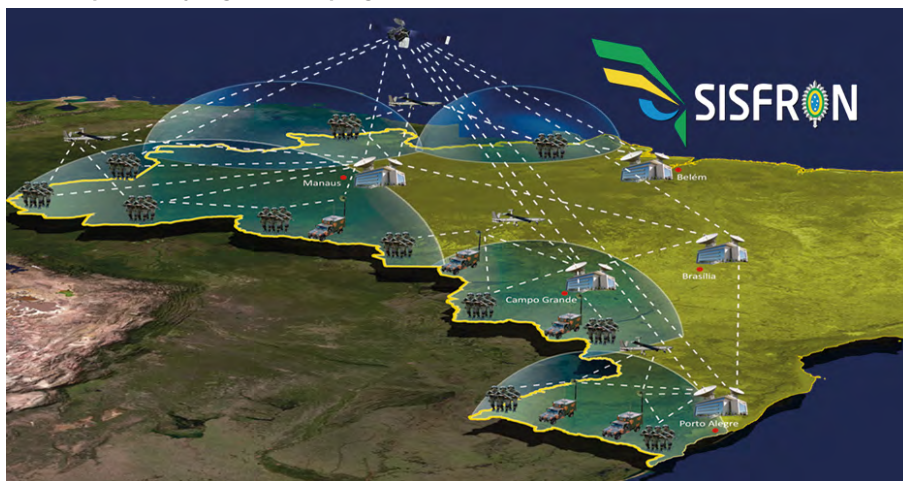
Além do PEF, o segundo projeto recente que constitui o conjunto de novas iniciativas para a defesa das fronteiras é o Sisfron, de 2011, coordenado pelo Escritório de Projetos do Exército (Epex). Em consonância com os princípios de monitoramento/controle, mobilidade e presença da END, o programa é descrito 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” (Neves, Silva e Monteiro, 2016, p. 77). Cabe destacar que é um mecanismo para cumprir a diretriz da END de constituir um sistema integrado de monitoramento que compartilhe informações com o Sistema Nacional de Segurança Pública (Brasil, 2008; Brasil, 2012c). Apresenta-se, portanto, como

um dos projetos estratégicos no âmbito do Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (Paed).⁴⁵

Para o Exército, o projeto visa ampliar a capacidade de monitorar a faixa de fronteira do Rio Grande do Sul ao Amapá; assegurar um fluxo contínuo e seguro de dados para diversos escalões da Força terrestre; e auxiliar o processo de tomada de decisões, como ilustra a figura 4. Dessa forma, também pretende fornecer informações para atuações de outros órgãos governamentais – como Polícia Rodoviária Federal, PF, Receita Federal do Brasil, Abin, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), etc. Por fim, o sistema seria capaz de estimular geração de emprego e capacitação da base industrial de defesa, haja vista que setores nacionais teriam prioridade no processo de escolha, e a transferência de tecnologia para outras empresas da cadeia produtiva seria um dos critérios de elegibilidade.

FIGURA 4

Representação gráfica do programa Sisfron nos três arcos de fronteira



Fonte: Epex. Disponível em: <<http://www.epex.eb.mil.br/index.php/sisfron>>.

O Sisfron estava estimado inicialmente em R\$ 11,992 bilhões e possuía o objetivo de ser implementado gradualmente entre 2011 e 2035 – cronograma que atualmente encontra-se em alteração. O projeto está dividido em três subprojetos, que dividem os recursos empregados: *i)* o subprojeto de sensoriamento e apoio

45. Segundo o Livro Branco de Defesa Nacional, o Paed “consubstancia, de forma coerente, os projetos estratégicos das Forças Armadas que visam atender às demandas por novas capacidades da Defesa” (Brasil, 2012a, p. 192). Cabe destacar que a primeira versão do plano, proposta em 2012, não foi publicada oficialmente e que, em sua forma atual, não representa um mecanismo de centralização e priorização de projetos estratégicos no âmbito do MD. Há, para o Exército, sete projetos estratégicos considerados prioritários; para a Marinha, outros sete; e para a Aeronáutica, nove.

à decisão, com 49,46% do valor total do projeto; *ii*) o subprojeto de obras de infraestrutura, com 25,02%; e *iii*) o subprojeto de apoio à atuação, com 25,52%. A primeira fase, realizada em 2011 e 2012, teve o objetivo de elaborar um projeto-base. Atualmente, está sendo executado o projeto-piloto, pelo CMO, nas faixas de fronteira dos estados do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rondônia (arco Central), com previsão de conclusão dessa etapa em 2018 (Brasil, 2016a).

O estudo elaborado por Neves, Silva e Monteiro (2016) para o MJ apresenta de modo mais descritivo os subsistemas do Sisfron. O primeiro deles, o de sensoriamento,

destina-se a vigiar a faixa de fronteira, coletando e transmitindo dados que possibilitem a detecção, a identificação e o monitoramento remoto de eventos de interesse, a partir de sensores ópticos e optrônicos, radares de vigilância terrestre de baixa altura, sensores de sinais eletromagnéticos, sistemas de aeronaves remotamente pilotadas e aeróstatos (*op. cit.*, p.77).

O segundo subsistema, o de apoio à decisão, visa “produzir conhecimentos necessários à realização de operações na faixa de fronteira” (*idem, ibidem*), a partir de centros de planejamento, de comando e controle e de operações com ampla infraestrutura de tecnologias de informação e comunicação. Nesse subsistema são combinados o processamento de dados, a geração de informação e a consciência situacional. Por fim, o subsistema de atuação, refere-se aos elementos necessários para a realização de operações militares e de repressão de delitos na faixa de fronteira, combinando o planejamento, as ordens, a situação e o acompanhamento – além de envolver meios de transporte e equipamentos necessários para tanto. Trata-se, então, da parte mais operacional do programa.

De acordo com os autores:

em todos esses subsistemas está prevista a coordenação interagências, principalmente com os órgãos de segurança pública. O subsistema de Sensoriamento é centralizado no Exército. Uma parte das informações fica restrita ao Exército, enquanto outra parte é compartilhada com outros órgãos e alimentam os subsistemas de Apoio à Decisão e de Atuadores, os quais pressupõem maiores graus de integração interagências. (*op. cit.*, p. 78).

Por fim, é importante destacar que há uma proposta de complementariedade da vigilância do Sisfron com aquelas de outros sistemas existentes, como o Sipam, por exemplo. A proposta seria incorporar as estruturas existentes, sem gerar duplicações desnecessárias.

Em exemplo é a operação de veículos aéreos não tripulados (VANT) pela PF em São Miguel do Iguaçu (Paraná). Uma vez que já existe a operação, não é do interesse dos operadores do Sisfron replicar essa estrutura na mesma região. O Sisfron prevê a aquisição de dois *scanners*, iguais aos que estão sendo adquiridos pela Polícia

Rodoviária Federal, com a finalidade de uso em postos móveis de bloqueio. Nesse caso, eles aproveitaram a mesma licitação da Polícia Rodoviária Federal. As operações interagências incluem não só segurança pública, mas também Ibama e Receita Federal, por exemplo. Outro aspecto da cooperação interagências é o compartilhamento de antenas com outros órgãos que já possuem, caso do Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF). Para isso estão buscando estabelecer convênio com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e o DPRF (*op. cit.*, p. 82).

Desse modo, pode-se notar que o Sisfron é um programa complexo, em várias etapas, com diversas demandas tecnológicas e operacionais. É, portanto, uma iniciativa ambiciosa que visa gradualmente ampliar o monitoramento e a presença nas fronteiras e adensar a atuação interagências.

Considerando esses projetos, pode-se observar que, nos últimos anos, a expansão de ações cívicas do PCN, a criação de um PEF e a proposta de um sistema integrado de monitoramento para as fronteiras, aliadas a uma nova visão que reforça a importância de políticas com ênfase no desenvolvimento regional das faixas de fronteiras, denotam que tem havido maior atenção a essas áreas. Há a expansão da demanda de equalizar uma visão de desenvolvimento e de segurança em detrimento de uma visão de apenas defesa do território. Nota-se que também há um aumento de políticas públicas que focam a segurança das fronteiras terrestres e a demanda de atuação interagências e da cooperação com os países vizinhos.

Cabe destacar, todavia, que os méritos das novas propostas no enfrentamento dos desafios de defesa e segurança nas fronteiras, desde meados de 2011, não as isenta de dificuldades de implementação e gestão dos projetos. Ao contrário, atualmente tem-se observado tais complicações, de forma coordenada, nas diversas iniciativas para a faixa de fronteira, considerados os âmbitos de vigilância, repressão e desenvolvimento social. Ou seja, é justamente na emergente demanda de cooperação interagências, internacional e interfederativa que os projetos têm enfrentado dificuldades.

Segundo relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), publicado em 2015, ainda que END, PEF, Enafron e Sisfron indiquem a necessidade de interoperabilidade, CDIF, COC e GGIF não adotaram elementos básicos de atuação conjunta, como critérios de priorização, complementaridade e coordenação de ações e diretrizes de integração e acompanhamento (Brasil, 2015). Na visão do TCU, um dos problemas centrais dessas iniciativas é a ausência de uma política nacional de fronteiras capaz de definir atribuições e coordenar as atividades de todos esses órgãos criados para atuar na faixa de fronteira. A CDIF, por exemplo, não tem trazido resultados porque carece de recursos e tem um objetivo muito ambicioso sem efetivamente ter poder decisório, com dificuldades até para aprovar seu regimento interno. Já os demais órgãos atinentes à proteção fronteiriça, ainda que com menos problemas que a CDIF, também enfrentam dificuldades.

No campo da segurança houve avanços, haja vista a criação de mecanismos que incentivam a integração entre os órgãos, no âmbito do PEF. (...) Todavia, seja pela falta de cultura e experiência para realização de trabalhos conjuntos ou por obstáculos de ordem legal, política ou institucional, *sequer foi elaborado um modelo de atuação coordenada, para uso diário e específico em operações, de forma a evitar lacunas e seguir critérios conhecidos e aprovados pelos envolvidos* (Brasil, 2015, p. 9, grifo nosso).

Essa dificuldade se reflete nos processos de tomada de decisão, que, por sua vez, são um indício da efetividade das políticas adotadas. Como o PEF não indica hierarquia entre seus membros, na ausência de atribuições claras, a interação apresenta-se bastante prejudicada. O grau de participação dos órgãos colegiados nas instituições criadas pelo PEF é ilustrativo desse processo. Segundo o TCU, 61,1% dos órgãos colegiados nunca participaram de reuniões no COC, enquanto apenas 38,3% participam regularmente dos encontros dos GGIF (Brasil, 2015).

No que concerne à cooperação com países limítrofes para ampliar a proteção das fronteiras, observa-se um movimento similar de baixa institucionalização de órgãos do PEF e da CDIF. No geral, iniciativas de cooperação regional têm sido provenientes de demandas dos próprios ministérios interessados, e não necessariamente como resultado da atuação dos novos programas para as faixas de fronteira. Segundo dados do TCU, enquanto 75% dos participantes envolvidos no PEF e na CDIF apontam que houve demandas acolhidas pelo Ministério das Relações Exteriores, o próprio ministério indicou que não houve alguma proposta trazida especificamente por esses projetos. Porém, esse dado não pode ser tratado de forma absoluta, visto que pode representar tanto uma falha de comunicação, ao apresentar as demandas, quanto uma dificuldade de institucionalização do PEF e da CDIF. Ainda assim, é sintomático das dificuldades de articulação apresentadas anteriormente.

Muitos dos problemas apresentados não se resumem ao PEF. O Sisfron também enfrenta dificuldades de implementação – algumas delas com efeito direto sobre a efetividade de cumprir com os objetivos estratégicos da END, tais como questões referentes a interoperabilidade, custos, aquisições e transferência de tecnologia, segundo outro relatório de auditoria do TCU publicado em 2016 (Brasil, 2016a).

Uma das principais características propostas pelo sistema seria a capacidade de compartilhar informações com outros órgãos – Polícia Rodoviária Federal, PF, Receita Federal do Brasil, Abin, Instituto Nacional de Meteorologia, Ibama, governos estaduais e municipais, etc. – e outros sistemas de defesa, como Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (Sisceab), Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) e o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (Sisdabra). Porém, desde sua concepção, “a participação dos agentes externos e internos foi tratada de maneira genérica, ou seja, não é possível identificar, por exemplo, a estratégia para envolver

cada um dos agentes externos que participarão do Sisfron” (Brasil, 2016a, p. 35), elemento que é passível de dificultar a capacidade de integração entre sistemas no futuro. Resumindo, o programa optou por tratar da integração *a posteriori* ao invés de considerá-la como um elemento *a priori*.

No que se refere aos custos e ao tempo de entrega, há dificuldade de regularização fundiária em locais de instalação de torres e contingenciamentos orçamentários constantes. Segundo o relatório do TCU, os custos do Sisfron não haviam sido atualizados desde a primeira estimativa, quando se utilizou uma cotação do câmbio de R\$ 1,64/US\$ e, considerando-se que na feitura do relatório a cotação havia aumentado para R\$ 3,79/US\$, o projeto estaria custando R\$ 27,71 bilhões, mais que o dobro do original (Brasil, 2016a).

Outra dificuldade refere-se ao tempo de conclusão do projeto. Inicialmente previsto para terminar em 2022, o ritmo orçamentário atual o alterou para 2035. Sobre o tema, o comandante do Exército, em 2015, afirmou que, com a crise econômica, estimava-se que o projeto não ficaria concluído antes de 2065, quando “todas as tecnologias desenvolvidas até agora já estarão obsoletas” (Monteiro, 2015).

Por fim, dois temas também apontam para outras dificuldades no Sisfron: aquisições e transferência de tecnologia. No que concerne ao primeiro, o TCU afirmou que não há um plano de aquisições do projeto, tendo sido utilizada a sistemática tradicional do Exército, sem haver uma avaliação sobre a necessidade de revisão desses processos. De modo similar, não haveria estratégias para reduzir os riscos de custos injustificadamente elevados, como delimitação de preços dos produtos de alta tecnologia e construção de requisitos das aquisições (Brasil, 2016a).

O outro elemento refere-se à efetividade dos processos de transferência de tecnologia. Ou seja, caso não sejam bem realizados, os efeitos estratégicos para o país seriam baixos, e a capacidade de construir uma base industrial de defesa mais consistente estaria prejudicada. Segundo o relatório,

não há lista de prioridades para o MD ou para o Comando do Exército quanto às tecnologias a serem dominadas por empresas brasileiras, ficando a escolha das empresas a critério da contratada, com a anuência do Exército, e na ocasião da celebração de cada contrato principal. *Esse modelo de contratação de transferência de tecnologia traz o risco de se pagar por tecnologias que não sejam prioritárias para o MD ou para os comandos militares, onerando-se, injustificadamente, o contrato principal* (Brasil, 2016a, p. 44, grifo nosso).

Cabe ponderar que o papel crítico da auditoria de maneira alguma inviabiliza a importância dos avanços nas políticas de segurança de fronteiras apresentadas pelo Sisfron e pelo PEF. Iniciativas que reforcem a necessidade de atuação integrada de vários órgãos são fundamentais para uma política eficaz. Nota-se, todavia, um problema de fundo referente à capacidade de integração e atuação interagências do Estado brasileiro e seus órgãos.

Alguns desses problemas foram endereçados desde as observações anteriores. No ano de 2016, por exemplo, o Brasil lançou uma atualização do antigo PEF: o PPIF. Este teria o intuito de elevar a articulação entre os ministérios e os demais órgãos da administração pública relacionados à segurança e defesa das fronteiras. Nesse sentido, essa política apresenta como inovação a inclusão do Ministério das Relações Exteriores e da Abin para além da criação de um comitê que propicie a articulação entre esses e os ministérios já presentes no PEF (Brasil, 2016g). O novo plano revogou o anterior, mas manteve a estrutura proposta previamente, com a diferença que a Operação Ágata deixou de ser anunciada previamente para tornar-se baseada na inteligência e no fator surpresa (Brasil, 2018b).

Outro elemento recente tem sido um engajamento maior dos ministérios das Relações Exteriores e da Defesa na cooperação sul-americana para a segurança das fronteiras. Em dezembro de 2016, por exemplo, chanceleres e ministros da Defesa, Justiça e do Interior de Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai assinaram a Declaração de Brasília, no contexto da Reunião Ministerial do Cone Sul sobre Segurança nas Fronteiras (Brasil, 2016f). Esta reforçou a importância de ampliar a cooperação regional para combater a criminalidade transnacional, fomentando esforços no âmbito bilateral e do Mercosul.

Ainda é cedo para indicar a profundidade tanto das iniciativas do PPIF quanto dos novos esforços de cooperação na área de segurança das fronteiras. Cabe destacar que cortes orçamentários e questões políticas podem afetar o andamento dos novos planos. Desse modo, ainda não se pode avaliar a diferença entre os dois programas de modo significativo. Considera-se, em uma avaliação preliminar, que as novas iniciativas tendem a preservar as limitações do anterior, mas mantêm muitos dos avanços prévios. É, todavia, cedo para avaliá-las com profundidade.

6 CONCLUSÕES

Ao longo das últimas décadas, as políticas de proteção da faixa de fronteira brasileira foram alterando-se. Alguns dos processos que contribuíram para essas mudanças foram a redemocratização, a reaproximação com a Argentina, o avanço da integração regional na América do Sul e novos marcos para tratar das regiões fronteiriças, baseados no desenvolvimento regional e na sustentabilidade. Do arco Sul, a prioridade brasileira alterou-se para o arco Norte, no início dos anos 1990, e, posteriormente, para toda a faixa fronteira, a partir de um novo olhar para o Centro-Oeste, em 2010. No que concerne à proteção das fronteiras, pôde-se verificar essas mudanças nos documentos de defesa brasileiros e nas ações adotadas pelo Brasil para a defesa dessas regiões.

A partir da análise, argumenta-se que, desde 1985, as concepções das políticas de segurança e defesa das fronteiras brasileiras têm passado por um processo duplo.

De um lado, observa-se o alargamento vertical, no sentido de visar a ampliação da capacidade de o Estado brasileiro se fazer presente não apenas na Região Amazônica, mas também em outras áreas da faixa de fronteira. Esse movimento ocorreu pelas iniciativas que se deslocaram da prioridade para o arco Norte e também passaram a incluir mais significativamente o arco Central. De outro lado, verifica-se o alargamento horizontal, no concernente aos atores envolvidos. Em outras palavras, há um aumento da demanda de cooperação e participação de atores, seja no âmbito doméstico, com as polícias, Abin, Ibama, etc., seja no âmbito internacional, com propostas de ampliação da cooperação com os vizinhos nessas áreas. Do PCN ao PPIF e o Sisfron, tem havido um aumento das regiões nas quais esses atores buscam atuar e cooperar e, principalmente, uma demanda crescente de operações e coordenações interagências.

Pôde-se verificar que, muito embora tenha havido essas mudanças de concepção e melhorias na interoperatividade, tem-se preservado uma dificuldade de coordenação entre órgãos de governo. Esse ainda se mantém como um dos principais problemas nas políticas de segurança e defesa nas faixas de fronteiras, mas também naquelas de desenvolvimento regional. No âmbito do PEF e do PPIF, observa-se que os contatos interinstitucionais dos participantes dos GGIF e do COC ainda são insuficientes para que se possa dizer que há efetiva atuação conjunta. Já no Sisfron, verifica-se que o projeto ainda carece de mecanismos sólidos de integração com outros atores e de uma política de priorização de transferência de tecnologia do MD.

Desse modo, ainda que o Brasil tenha avançado em sua concepção para tratar dos problemas de segurança presentes na faixa de fronteira, os programas em andamento possuem resultados que ainda não permitem que se atinjam os objetivos propostos por PND, END e Enafron. Finda a etapa inicial, também complexa, de adotar conceitos adequados para a proteção da faixa de fronteiras, e faz-se mister avançar para uma implementação que efetivamente apresente ganhos para os objetivos traçados nas políticas de segurança pública e defesa nacional do país. Esse processo depende de adaptações e revisões constantes, mas, principalmente, da continuidade dos programas iniciados, sempre com visão de Estado e perspectivas de médio e longo prazos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. Conselho de Segurança Nacional. Secretaria-Geral. **Desenvolvimento e segurança na região ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas – o Projeto Calha Norte**. Brasília: [s.n.], 1985. Mimeografado.

_____. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: [s.n.], 1996.

_____. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a política de defesa nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 5, 1 jul. 2005a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 30 ago. 2016.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005b.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. **Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**, Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005c.

_____. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 dez. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 2 set. 2016.

_____. Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça. **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração na Faixa de Fronteira**. Brasília: CDIF, 2010. Disponível em: <<http://cdif-documentos.blogspot.com.br>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 9 jun. 2011a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2011/decreto-7496-8-junho-2011-610751-norma-pe.html>>. Acesso em: 2 set. 2016.

_____. Ministério da Justiça. **Estratégia de Segurança Pública nas Fronteiras**. Brasília: Ministério da Justiça, 2011b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/audiencias-publicas/2011/acompanhar-e-esclarecer-as-acoes-e-dificuldades-encontradas-para-prover-a-devida-protecao-as-fronteiras-brasileiras-1/apresentacao-enafron>>. Acesso em: 4 set. 2016.

_____. Ministério da Defesa. **Livro Branco da Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012a.

_____. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012b. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2014.

_____. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012c. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2014.

_____. Ministério da Justiça. **Pesquisa Enafron diagnóstico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira**. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria operacional: avaliação de governança de políticas públicas: fortalecimento da Faixa de Fronteiras**. Brasília: TCU, 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria operacional: avaliação de governança de políticas públicas – Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras**. Brasília: TCU, 2016a.

_____. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2016b. No prelo. Disponível em: <http://www.abedef.org/download/download?ID_DOWNLOAD=100>. Acesso em: 5 maio 2018.

_____. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e da Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério de Defesa, 2016c. No prelo. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf>. Acesso em: 10 set. 2017.

_____. Ministério da Integração Nacional. Portaria nº 213, de 19 de julho de 2016. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 138, 20 jul. 2016d. Seção 1.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Ministério da Integração Nacional reconhece duas novas cidades-gêmeas**. Brasil: Ministério da Integração Nacional, 2016e.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração de Brasília – Reunião Ministerial do Cone Sul sobre segurança nas fronteiras – Brasília**, 16 de novembro de 2016. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2016f.

_____. 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 sua execução. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 2016g. Seção 1.

_____. Ministério da Defesa. **Programa Calha Norte**. Brasília: Ministério da Defesa, 2018a. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/programas-sociais/programa-calha-norte/area-de-atuacao-do-programa-calha-norte>>. Acesso em: 5 maio 2018.

_____. Ministério da Defesa. **Operação Ágata**. Brasília: Ministério da Defesa, 2018b. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/operacoes-conjuntas-1/operacao-agata>>. Acesso em: 5 maio 2018.

BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and powers: the structure of international security**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2003.

CAMPOS, A. C. Ministério da Integração define conceito de cidades-gêmeas. **EBC Agência Brasil**, Brasília, 24 mar. 2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-03/portaria-do-ministerio-da-integracao-define-conceito-de-cidades-gemeas>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

CERVO, A. L. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, 2002.

COMISSÃO MISTA aprova Política Nacional de Defesa. **Senado Notícias**, 19 out. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2017/10/comissao-mista-aprova-politica-nacional-de-defesa>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

COSSUL, N. I. **Tráfico Internacional de Armas na Fronteira Brasil-Bolívia: dinâmicas de insegurança regional e o posicionamento brasileiro**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2015.

DINIZ, E. **Projeto Calha Norte: antecedentes políticos**. 1994. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

FELISMINO, S. Receita fora do Plano Estratégico de Fronteiras. **Estadão**, São Paulo, 25 jun. 2011. Disponível em: <<http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,a-receita-fora-do-plano-estrategico-de-fronteiras-imp-,736677>>. Acesso em: 4 set. 2016.

FURTADO, R. **Descobrimos a faixa de fronteira: a trajetória das elites organizacionais do executivo federal as estratégias, as negociações e o embate na constituinte**. Curitiba, Paraná: Ed. CRV, 2013. 390 p.

GOES FILHO, S. S. **As fronteiras do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2013.

HIRST, M.; PINHEIRO, L. A política externa no Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995.

LIMA, C. Em 1ª ação conjunta de *drones*, FAB e PF apreendem drogas na fronteira. **Defesa Aérea e Naval**, 2013.

MEDEIROS FILHO, O. Breve panorama de segurança na América do Sul. In: NASSER, R. M.; MORAES, R. F. de. (Org.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília: Ipea, 2014. p. 21-43.

MIYAMOTO, S. O Brasil e a fronteira norte: política e estratégia. **Estudios Avanzados**, Santiago do Chile, n. 12, p. 75-103, 2009. Disponível em: <<http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/ideas/article/view/120>>. Acesso em: 2 set. 2016.

MONTEIRO, T. Há uma crise ética, mas instituições cumprem seu papel. Entrevista com Eduardo Villas Bôas. **Estadão**, São Paulo, 2 nov. 2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ha-uma-crise-etica--mas-instituicoes-cumprem-seu-papel,1789701>>. Acesso em: 2 set. 2016.

NETO, W. B. F.; RIBEIRO, A. J. O poder de polícia do Exército na Faixa de Fronteira como vetor de prevenção de conflitos intra e interestatais. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA, GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO, 1., 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, p. 1012-1022, 2014.

NEVES, A. J. das. *et al.* O. **Segurança pública nas Fronteiras**: diagnóstico socioeconômico e demográfico: Estratégia de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Brasília: Ministério da Justiça, 2016.

NEVES, A. J. das.; SILVA, J. C. da.; MONTEIRO, L. C. do R. **Mapeamento das políticas públicas federais nas fronteiras**: interfaces com o Plano Estratégico de Fronteiras e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras. Brasília: Ministério da Justiça, 2016.

OLIVEIRA FILHO, J. P. A segurança das fronteiras e o novo indigenismo: formas e linhagens do Projeto Calha Norte. In: HÉBETTE, J. (Org.). **O cerco está se fechando**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1991.

PENNA FILHO, P. Os desafios amazônicos e a ação externa brasileira. In: GHELLER, L. P. de M.; GONZALES, S. L. de M.; MELLO, L. P. de. (Org.). **Amazônia e Atlântico Sul**: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil. Brasília: Ipea; NEP, 2015a. p. 85-112.

SANTOS, L. F. S. dos. A Amazônia como instrumento da Política Externa Brasileira. **Aurora**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 102-122, jan./jun. 2014.

SCHERMA, M. A. **As políticas brasileiras para a faixa de fronteira**: um olhar a partir das relações internacionais. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2015.

UNITED NATIONS. United Nations Office on Drugs and Crime. **The globalization of crime**: a transnational organized crime threat assessment. Vienna: UNDOC, 2010. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. United Nations Office on Drugs and Crime. **Country fact sheets**: summary data from country responses on firearms seizures and trafficking. Vienna: UNDOC, 2015. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/firearms-protocol/Country_Factsheet_WEB.pdf>. Acesso em: 20 out. 2017.

_____. United Nations Office on Drugs and Crime. **Global report on trafficking in persons**. Vienna: UNDOC, 2016. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf>. Acesso em: 20 out. 2017.

_____. United Nations Office on Drugs and Crime. **World Drug Report 2017**. Vienna: UNDOC, 2017. Disponível em: <http://www.unodc.org/wdr2017/field/Booklet_1_EXSUM.pdf>. Acesso em: 5 maio 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Planalto, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 6113, 3 maio 1979. Seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980. Regulamenta a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteiras. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 16899, 27 ago. 1980. Seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D85064.htm>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jun. 1999. Seção 1.

_____. 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 União**, Brasília, p. 2, 3 set. 2004. Seção 1.

_____. 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 União**, Brasília, p. 1, 26 ago. 2010.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Discurso do Ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores**. Brasília, 18 maio 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>>. Acesso em: 25 agosto 2016.

GOES FILHO, S. S. **Navegantes, bandeirantes, diplomatas**: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil. Brasília: FUNAG, 1992.

KENYATTA, M. B. **Políticas de segurança e defesa da fronteira brasileira no contexto de integração regional**: os casos das fronteiras Brasil-Paraguai e Brasil-Uruguai. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

LILLO, V. **Amazônia Vigia**. São Paulo, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.ambientelegal.com.br/amazonia-vigiada/>>. Acesso em: 2 set. 2016.

MARTINEZ, E. D. M.; LYRA, M. P. O. de. O processo de dessecuritização do narcotráfico na Unasul. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 661-691, maio/ago. 2015.

OLIVEIRA JÚNIOR, A. de; SILVA FILHO, E. B. de. Cooperação internacional no combate à criminalidade: o caso brasileiro. In: NASSER, R. M.; MORAES, R. F. de. (Org.). **O Brasil e a Segurança no seu entorno estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: Ipea, 2014. p. 169-195.

PENNA FILHO, P. Interações regionais e pressões internacionais sobre a pan-Amazônia: perspectivas brasileiras. In: GHELLER, L. P. de M.; GONZALES, S. L. de M.; MELLO, L. P. de. (Org.). **Amazônia e Atlântico Sul**: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil. Brasília: Ipea; NEP, 2015. p. 17-38.

SCHERMA, M. A. Políticas de Defesa e Segurança para as fronteiras nos governos Lula e Dilma. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 22, p. 65-77, jan./abr. 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6735/1/BEPI_n22_Defesa.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2016.