



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ – UNIFAP
MESTRADO EM ESTUDO DE FRONTEIRAS

WILLIAN PENA DOS SANTOS

FRONTEIRA, DEFESA E SEGURANÇA: UMA ANÁLISE DOS RESULTADOS DA
OPERAÇÃO ÁGATA NORTE - (2011 a 2016)

MACAPÁ-AP

2022

WILLIAN PENA DOS SANTOS

**FRONTEIRA, DEFESA E SEGURANÇA: UMA ANÁLISE DOS RESULTADOS DA
OPERAÇÃO ÁGATA NORTE - (2011 a 2016)**

Dissertação apresentado ao Curso de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Estudos de Fronteira, Área de Concentração Estado, Fronteira e Políticas Públicas, Departamento de Pós-Graduação, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Federal do Amapá, como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Estudos de Fronteira.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Gustavo Pellegrino Correa

MACAPÁ-AP

2022

WILLIAN PENA DOS SANTOS

**FRONTEIRA, DEFESA E SEGURANÇA: UMA ANÁLISE DOS RESULTADOS DA
OPERAÇÃO ÁGATA NORTE - (2011 a 2016)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação/
Mestrado Profissional em Estudos de Fronteira da Universidade
Federal do Amapá como requisito para obtenção do título de
Mestre.

Banca Examinadora:



Professor Dr. Paulo Gustavo Pellegrino Correa

(Orientador)

Universidade Federal do Amapá - UNIFAP/PPGEF

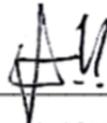


Documento assinado digitalmente
IVAN HENRIQUE DE MATTOS E SILVA
Data: 21/10/2022 09:46:17-0300
Verifique em <https://verificador.itl.br>

Professor Dr. Ivan Henrique de Mattos e Silva

(Avaliador Interno)

Universidade Federal do Amapá - UNIFAP/PPGEF



Professor Dr. Ludolf Waldmann Junior

(Avaliador Externo)

Universidade Federal do Amazonas - UFAM

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca Central da Universidade Federal do Amapá.
Elaborado por Mário das G. Carvalho Lima Júnior – CRB-2/1451

Santos, Willian Pena dos.

Fronteira, defesa e segurança: uma análise dos resultados da operação Ágata Norte – (2011 a 2016) / Willian Pena dos Santos; orientador, Paulo Gustavo Pellegrino Correa. - Macapá, 2022.

136f.

Dissertação (Mestrado) - Fundação Universidade Federal do Amapá, Programa de Pós-graduação em Estudos de Fronteira.

1. Segurança de fronteiras. 2. Defesa – Fronteira. 3. Ciências da Saúde - Amapá. I. Correa, Paulo Gustavo Pellegrino, orientador. II. Fundação Universidade Federal do Amapá. III. Título.

CDD – 320.12098116 / S237f

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus e a Nossa Senhora de Nazaré, sem o qual eu jamais teria sido capaz de conquistar essa vitória. A minha família que tanto amo, em especial minha esposa Eliane, meus filhos Juliana, Jessica e Will, minha mãe Elza que sempre me acompanharam e foram meu sustentáculo para a conquista dessa etapa de minha vida. Obrigado pela compreensão e apoio nos momentos que estive ausente!

Aos colegas que conheci e que compartilharam suas histórias de vida durante o curso.

Agradeço também aos meus amigos de linha de pesquisa Marcelo, Neide e Rondy, com quem tive a honra de partilhar as angústias, alegrias e vitórias. A minha amiga Vilma Suely, pelo auxílio e organização do trabalho.

Quero agradecer também a Coordenação, professores e colaboradores do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Estudos de Fronteira - PPGEF, ao qual tive o imenso prazer de fazer parte e em especial ao meu orientador Professor Dr. Paulo Gustavo Pellegrino, pelo tempo destinado a orientação do meu trabalho.

Por fim, agradeço a todos que direta e indiretamente contribuíram para a minha formação, meu muito obrigado!!!

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho de pesquisa a minha família, pelo incentivo, apoio, compreensão e força, que tornou possível a conclusão desta jornada

RESUMO

O referido estudo tem o propósito de analisar os resultados da Operação Ágata Norte que integra o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) e é coordenada pelo Ministério da Defesa, sendo de natureza pontual e temporária. A referida operação tem como área de abrangência o Platô das Guianas na região de fronteira do Brasil com a Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa em uma área de aproximadamente 5.200 km de extensão, no período de 2011 a 2016. Os resultados foram analisados a partir das ações implementadas, tendo como objetivo intensificar a presença do Estado brasileiro através do emprego das Forças Armadas com apoio dos órgãos de segurança pública federais e estaduais na redução da incidência dos crimes transfronteiriços e ambientais e as ações do crime organizado, além do apoio à população local, através das operações cívico sociais. A hipótese levantada é que a Operação Ágata Norte (4, 7, 8 e 10), principalmente no contexto da cooperação interagências, contribuiu para o combate e enfrentamento aos crimes de fronteira. A pesquisa concluiu que a Operação Ágata se tornou uma importante ferramenta no combate aos crimes transfronteiriços e ambientais na Amazônia Setentrional e no apoio a população local.

PALAVRAS-CHAVES: Fronteira. Defesa. Segurança. Operação Ágata.

ABSTRACT

This study aims to analyze the results of Operation Ágata Norte, which is part of the Strategic Border Plan (PEF) and is coordinated by the Ministry of Defense, being of a punctual and temporary nature. This operation covers the Guiana Plateau in the border region of Brazil with Venezuela, Guyana, Suriname and French Guiana in an area of approximately 5,200 km in length, from 2011 to 2016. The results were analyzed from the implemented actions, aiming to intensify the presence of the Brazilian State through the use of the Armed Forces with the support of federal and state public security agencies in reducing the incidence of cross-border and environmental crimes and the actions of organized crime, in addition to supporting the local population, through civic-social operations. The hypothesis raised is that Operation Ágata Norte (4, 7, 8 and 10), mainly in the context of interagency cooperation, contributed to the fight and confrontation of border crimes. The research concluded that Operation Ágata has become an important tool in the fight against Northern Amazon and in supporting the local population.

Keywords: Frontier. Defense. Safety. Operation Agate

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Arcos e Sub-Regiões da Faixa de Fronteira	57
Figura 2 – Área de abrangência do SISFRON	75
Figura 3 – Hospital de Campanha da Força Aérea (HCAMP)	109
Figura 4 – Região das Guianas.....	113
Figura 5 – Regionalização da Operação Ágata 4	114
Figura 6 – Regionalização da Operação Ágata 7	117
Figura 7 – Regionalização da Operação Ágata 8	118
Figura 8 – Regionalização da Operação Ágata 10	118

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estratégia de Ocupação da Amazônia: principais elementos (1953-1988)	67
Quadro 2 – Efetivo empregado nas edições da Operação Ágata entre 2011 a 2016.	112

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de municípios por arcos e estados.....	82
Tabela 2 – Ocorrência de eventos criminosos por estados	83
Tabela 3 – Quantidade de drogas apreendidas na faixa de fronteira através das operações Ágata.....	83
Tabela 4 – Quantidade de drogas apreendidas nos estados da Amazônia setentrional.....	84

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	4
2 FRONTEIRA, GEOPOLÍTICA, DEFESA E SEGURANÇA	9
2.1 Fronteira: Uma abordagem histórico-conceitual.....	9
2.2 Max Weber: o Estado e o monopólio legítimo da violência	14
2.3 Geopolítica do Brasil.....	18
2.4 Segurança Internacional	26
2.5 Defesa Nacional e Segurança Pública	32
2.6 Políticas Públicas.....	41
2.7 Coordenação de políticas públicas	50
3 FAIXA DE FRONTEIRAS E POLÍTICAS PÚBLICAS	54
3.1 Faixa de fronteira - Aspectos legais	54
3.2 Políticas Públicas para a faixa de fronteira	60
3.3 A importância estratégica da Amazônia para a defesa e segurança do território brasileiro	63
3.4 Políticas de defesa e segurança	70
3.4.1 Projeto Calha Norte	71
3.4.2 Sistema de Vigilância da Amazônia - SIVAM.....	73
3.4.3 Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – SISFRON.....	74
3.5 Forças Armadas e Segurança Pública na faixa de fronteira.....	76
3.5.1 Segurança Pública na fronteira.....	76
3.5.2 Forças Armadas	82
4 OPERAÇÃO ÁGATA	90
4.1 O Pano Estratégico de Fronteiras 2011	90
4.2 Operação Ágata e a atuação Integrada entre as Forças Armadas e os Órgãos de Segurança Pública.....	94
4.3 Operação Ágata.....	101
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	12020
REFERÊNCIAS	124

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país de grandes dimensões territoriais, faz fronteira com dez países na América do Sul, entre eles a Guiana Francesa, que é uma coletividade territorial de ultramar da França. Apresenta grandes diversidades, sejam elas, geográficas, étnicas e culturais. Possui uma região denominada de “faixa de fronteira” (FF) estipulada em uma faixa de terras de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território brasileiro, a qual se estende ao longo de quase 17.000 km de fronteiras e corresponde a 27% do território nacional. Essa região abrange 11 unidades da federação e 588 municípios, onde residem mais de 10 milhões de pessoas.

É uma região considerada estratégica para a defesa do território nacional e de sua soberania, marcada pela grande vulnerabilidade, motivada por uma fraca presença do Estado brasileiro, o que se traduz nos sucessivos aumentos da criminalidade. É caracterizada por uma baixa densidade demográfica, mas também por um grande fluxo de pessoas e mercadorias, além do intercâmbio com os países fronteiriços da América do Sul, entre eles, como já dito, a Guiana Francesa.

A partir do ano de 2007, o governo federal passou a apoiar medidas que fossem capazes de promover de maneira estratégica um programa que pudesse proporcionar um melhor desenvolvimento para toda essa região fronteiriça. Para alcançar esse objetivo lançou o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF/2007 sob a coordenação da professora Lia Osório, tendo como meta principal traçar um panorama das características econômicas, culturais e humanas específicas das regiões que compõem essa faixa, com o intuito de transformá-las em espaços favoráveis ao desenvolvimento.

O PDFF, contemplado no Plano Plurianual (PPA) 2004 - 2007, veio subsidiar os poderes constituídos de informações relativas às regiões da faixa de fronteira, de modo a se construírem políticas públicas (PPs) voltadas a atender às suas necessidades, uma vez que são áreas destinadas à defesa e segurança nacional, mas que precisam promover seu desenvolvimento.

Nesse contexto, questões de Defesa e Segurança também passaram a ser contempladas pelo Governo Federal, com a reformulação da Política Nacional de Defesa (PND) e o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa (END), que passou a priorizar, através de políticas públicas, a Defesa e o desenvolvimento dessa faixa

territorial estratégica para o país.

Para garantir uma maior presença do Estado nas fronteiras, foi lançado o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF/2011), visando ao fortalecimento da prevenção, controle e fiscalização dos delitos transfronteiriços ali praticados, objetivando assegurar, através de ações coordenadas, a cooperação e a integração dos diversos órgãos responsáveis pela segurança nos quase 17.000 km de fronteira.

O PEF/2011, em seu texto original, prevê dos eixos de ação: a Operação Ágata e a Operação Sentinela.

A Operação Ágata, de caráter temporário e pontual, é Coordenada pelo Ministério da Defesa através de operações conjuntas das Forças Armadas em coordenação com órgãos federais e estaduais, objetivando o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e ambientais e das ações do crime organizado.

Deste modo depreende-se que a interoperabilidade entre as forças divergentes seja a estrutura centralizada para a promoção do objetivo proposto numa operação conjunta. A eficácia da interoperabilidade em áreas de fronteira, e ponderando a Operação Ágata, presume-se numa diminuição no número de crimes transfronteiriços e ambientais de modo geral, bem como apoio à comunidade local (FREIRE, 2018). Sendo assim, há possibilidade de reiteração da relevância de se analisar a presente temática, uma vez que a soberania do território brasileiro e a segurança pública são parte de um cenário de ameaças que perpassam e se espalham por todo país.

Em relação direta a esta situação está o aumento da interdependência ligada aos processos regionais e globais, a qual contribui para a promoção de atos delituosos, como os crimes ambientais, organizado, tráfico de drogas e outros. O que se sucede a partir da nova ordem geral é a origem generalizada de vários óbices, dos quais o território brasileiro também sofre influência (FREIRE, 2018).

É imprescindível observar com precisão e cautelosamente este fenômeno frente às diferenças ideológicas, culturais e sociais, onde o crime organizado transnacional, ações de grupos armados, o terrorismo, o tráfico de drogas e o tráfico de crianças e adolescentes podem ocorrer a qualquer momento nas fronteiras. Estes delitos, à guisa de exemplificação, estavam cada vez mais presentes no território brasileiro.

No Estado Brasileiro há organizações de tráficos de armas e de drogas e milícias, pondo o país numa situação conflitante internamente que está em ligação

direta com a questão fronteiriça. No entanto, a Operação Ágata, instituída, *a priori*, por intermédio do Plano Estratégico de Fronteiras teve como fundamento combater o tráfico de armas, drogas e pessoas nas regiões fronteiriças com os países vizinhos.

Também foi instituída pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) a Estratégia Nacional de Fronteiras (Enafron), tendo como finalidade garantir a presença permanente das instituições policiais nas fronteiras. Além dessas medidas, o PEF/2011 também prevê a criação dos Gabinetes de Gestão Integrada e das Câmaras Temáticas de Fronteira, tendo como função promover uma gestão mais integrada em termos de Políticas de Segurança Pública.

Haja vista a magnitude de como os crimes transfronteiriços ocorrem e a dimensão territorial das fronteiras no Brasil, a Operação Ágata é tida como uma das principais medidas da administração pública para prevenir e combater os crimes que ocorrem na região Norte, e vem sendo realizada periodicamente desde de 2011.

O presente trabalho tem como problema norteador analisar os resultados da Operação Ágata Norte, que tem como área de abrangência o Platô das Guianas, na região de fronteira com a Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa, em uma área de aproximadamente 5.200 km de extensão, no período de 2011 a 2016.

Os resultados serão analisados a partir das ações que foram implementadas durante as edições da Operação Ágata Norte, tendo como objetivo de intensificar a presença do Estado brasileiro através do emprego das Forças Armadas com apoio dos órgãos de segurança pública federais e estaduais visando à redução da incidência dos crimes transfronteiriços e ambientais e das ações do crime organizado, além de prestar apoio à população local através das operações cívico sociais.

A presente pesquisa traz como justificativa a importância de se debater os resultados da Operação Ágata Norte como política pública (PP) de segurança para a faixa de fronteira da Amazônia setentrional, região suscetível às atividades do crime organizado, uma vez que o combate a organizações criminosas nessa região é um dos graves problemas que afligem toda a sociedade brasileira.

A hipótese levantada é que a Operação Ágata Norte contribuiu significativamente para o combate, enfrentamento e redução da incidência dos crimes transfronteiriços e ambientais durante o período em que foi realizada, uma vez que a execução, coordenação e planejamento desta operação contaram com a intensificação e a presença de diversos profissionais da segurança pública estaduais e federais, e também com as Forças Armadas.

A pesquisa tem como objetivo geral analisar os resultados da Operação Ágata Norte a partir das metas preestabelecidas durante as edições 4, 7, 8 e 10, de se intensificar a presença do Estado brasileiro através do emprego das Forças Armadas com apoio dos órgãos de segurança pública federais e estaduais para a redução da incidência dos crimes transfronteiriços e ambientais e do crime organizado, além de prestar apoio à população local.

Para se chegar ao objetivo geral foram traçados os seguintes objetivos específicos para o estudo:

- Definir a operação Ágata e fazer um breve histórico das edições desta operação no período de 2011 a 2016;
- Descrever as atividades desenvolvidas durante a realização da Operação Ágata (patrulhas terrestre e fluvial, barreira policial);
- Analisar especificamente os resultados das operações Ágata 4, 7, 8 e 10 na região Norte, naquilo que foi proposto;
- Analisar a importância do processo de cooperação e atuação conjunta das Forças Armadas e dos órgãos federais e estaduais de segurança pública e demais agências governamentais para o êxito da operação; e
- Analisar a importância das ACISOs durante a realização da Operação Ágata para a população local.

Para que sejam atingidos os objetivos propostos, a metodologia científica é uma etapa fundamental e diz respeito à aplicação de métodos e técnicas na realização de uma pesquisa. Ela descreve a sequência das etapas a serem percorridas durante a pesquisa, com o fim de se verificar, através da análise dos dados coletados, o que pode ou não validar o conhecimento produzido.

Dentre as fontes mais importantes a serem consideradas no processo de elaboração de uma pesquisa científica, as fontes bibliográficas se constituem na referência mais importante, pois “sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 183).

Nesta pesquisa utilizou-se uma abordagem quantitativa e qualitativa, com objetivo descritivo e método hipotético-dedutivo, construída a partir de levantamento bibliográfico e documental dos resultados qualitativos e quantitativos divulgados sobre a Operação Ágata, essenciais para a formulação das conclusões do estudo.

Quanto aos procedimentos técnicos empregados na pesquisa, a investigação se deu por meio de pesquisa bibliográfica em livros, revistas e periódicos (SciELO) a fim de revisar, atualizar e fundamentar a temática. Também foi realizada uma pesquisa documental em *sites* governamentais (Ministério da Defesa e da Justiça), na legislação etc.

A pesquisa, portanto, deve responder a seguinte pergunta: Os resultados alcançados durante as edições da Operação Ágata Norte (4, 7, 8 e 10) correspondem aos objetivos pretendidos, de se intensificar a presença do Estado no combate aos crimes transfronteiriços e ambientais, além do apoio a população local?

O trabalho de pesquisa foi dividido em cinco capítulos: o primeiro deles, esta Introdução, traz os elementos iniciais da pesquisa, apresentando os objetivos, a metodologia adotada e a estruturação do trabalho.

O segundo capítulo traz a fundamentação teórica, onde são contextualizadas as noções de fronteira, geopolítica e segurança internacional e políticas públicas com enfoque para a faixa de fronteira do Brasil.

O terceiro capítulo discute a competência da atuação das Forças Armadas e dos órgãos segurança pública e demais agências no enfrentamento aos crimes na faixa de fronteira.

O quarto capítulo discorre sobre a Operação Ágata e os resultados dos dados das apreensões disponibilizados pelo governo federal.

Por fim, são apresentadas as Considerações Finais e em seguida listadas as Referências que fundamentaram esta pesquisa.

2 FRONTEIRA, GEOPOLÍTICA, DEFESA E SEGURANÇA

Este capítulo tem como objetivo introduzir em linhas gerais as bases conceituais que fornecem suporte ao debate acerca dos temas utilizados para a compreensão e problematização do objeto de estudo, no contexto da fronteira terrestre brasileira, com ênfase para a faixa de fronteira (FF) da Amazônia setentrional, na perspectiva dos resultados da Operação Ágata Norte como política estratégica do Governo Federal tendo por premissas a prevenção, controle e fiscalização das fronteiras.

2.1 Fronteira: Uma abordagem histórico-conceitual

Um dos conceitos mais importantes da modernidade é o de Estado-Nação. De acordo com Costa (2010, p. 256) “Historiadores e cientistas políticos concordam. O Estado moderno, em sua conformação básica atual, tem suas origens nos séculos XV e XVI, [...]”. Correlato a esse conceito está o de fronteiras políticas.

Dessa maneira a fronteira nacional como é concebida na atualidade surge concomitante ao processo de transição da Idade Média ao Estado Moderno, estando associada às grandes transformações que aconteceram na Europa. Nesse sentido Steiman e Machado concordam que:

Há um consenso na literatura de que é com o advento do Estado Moderno que a fronteira linear, precisamente delimitada e demarcada, vai se tornar imprescindível, já que para se impor o Estado precisou, inicialmente, lançar as bases de sua soberania territorial (STEIMAN; MACHADO, 2002, p. 4).

Deste modo, a delimitação das fronteiras contribui para a afirmação do domínio e poder do Estado-Nação, na medida em que esse Estado, para impor sua soberania territorial, precisa de um território delimitado. Para Castro:

A noção de fronteira propriamente dita surge quando um povo, habitando determinado território, adquire a consciência nacional - *a noção de pátria*. Assim, quando um povo reunido num determinado território passa a obedecer a um governo próprio, surge o Estado. Portanto, são três os fatores que determinam a existência de um Estado - povo, território e governo (CASTRO, 1999, p. 50).

De modo geral a temática “fronteira” foi e continua sendo amplamente utilizada nos dias atuais. Ao se falar em fronteira, não é possível lhe atribuir um significado único, fechado, exclusivo, mas variados significados, com enfoques e características

distintas, tais como fronteira territorial, política, cultural, econômica, moral. Dependendo do contexto em que está sendo empregado, o termo fronteira pode representar aspectos opostos da realidade, sejam eles materiais ou figurados, que respondem às necessidades de determinados grupos de indivíduos no curso da história.

Para fins deste estudo utilizar-se-á a noção de fronteiras político-territoriais, por estarem relacionadas ao surgimento dos Estados Nacionais e, por conseguinte, se reportarem às intervenções do homem no território, criando mecanismos de dominação, controle, vigilância e defesa territorial.

As fronteiras têm uma forte relação com o território, na medida em que as interações sociais são materializadas, nos limites estabelecidos pelos Estados, através do dinamismo presente nas relações entre os homens que ali se estabelecem, fazendo com que a fronteira não seja uma realidade pronta e acabada, mas sofra mutações e incorporações de novos elementos, sendo por isso o resultado de um processo histórico, cujas significância e importância mudam com o tempo. Segundo Porto (2009, p. 255), “[...] essa condição fronteira é constantemente (re)inventada”.

De acordo com Ferrati (2014), “o uso da palavra fronteira tem sua origem nos correspondentes da língua espanhola (frontera), na francesa (frontière) e na inglesa (frontier), derivando do antigo latim, e servia para indicar parte do território situada à frente”, referindo-se dessa maneira à expansão de um dado território, delimitando-o, demarcando-o, como forma de separá-lo de outra unidade territorial.

Entretanto, para Machado, o termo fronteira, em sua origem, não estava ligado a um conceito legal de cunho político, e sim:

A um fenômeno da vida social espontânea, indicando a margem do mundo habitado. Na medida em que os padrões de civilização foram se desenvolvendo acima do nível de subsistência, as fronteiras entre ecúmenos tornaram-se lugares de comunicação e, por conseguinte, adquiriram um caráter político (MACHADO, 1998, p. 41).

No *Dicionário Aurélio* (2009 – 2020) (FERREIRA, 2020), a palavra “Fronteira”, pode assumir vários significados, e dentre eles destacam-se: “Linha que divide ou delimita, separando um país ou territórios de outros (s). Região que está ao lado ou próxima desse limite”.

Do ponto de vista histórico da modernidade, a concepção de fronteira surge correlata ao processo de formação e organização dos Estados Nacionais, na medida em que os elementos formadores do Estado – dentre eles, cabe destacar o território

delimitado por fronteiras políticas – são a base de atuação do Estado Nacional, garantida por meio do estabelecimento dessas fronteiras.

Ferrari (2014) informa que “[...] o uso do termo se deu inicialmente pelos militares, que iam ao *front* para fazer a defesa territorial do poder real contra possíveis invasores”. Assim, a fronteira surge como mecanismo de representação do poder, frente à ocupação de um dado território, simbolizando o limite político de separação entre duas unidades territoriais.

Embora a noção atual de fronteira tenha seu advento associado ao surgimento dos Estados Nacionais, tal noção sempre existiu, como atestam as sociedades primitivas da Antiguidade clássica e do período Medieval. Para Ferrari (2014), “no processo de configuração e domínio do espaço territorial, em tempos e sociedades diferentes, as fronteiras foram incorporando novos significados, passando de místico, religioso, para político-administrativo”.

Nesse sentido, embora não se tenha como afirmar com certa precisão que a fronteira político-territorial, como é hoje concebida, esteja de fato associada ao surgimento dos Estados Nacionais por diversos fatores – pois ao longo do tempo essas concepções foram sendo ressignificadas –, mesmo assim, o ponto de partida para a compreensão da noção de fronteira limite, em sua concepção atual, tem grande relação com o advento do Estado Moderno, o qual seria, para FERRARI:

O responsável pelo aparecimento de limites rígidos entre as sociedades nacionais e, desde então, todo o espaço terrestre seria fragmentado mais concretamente pelas divisões entre sociedades nacionais com limites precisos. Portanto, no período moderno as fronteiras parecem surgir como técnica de organização política do espaço terrestre em Estados, especialmente pela expansão técnica da linearidade, que segundo Foucher (1986), é relativamente moderna e tem sua origem na Europa, expandindo-se simultaneamente para o resto do mundo (FERRARI, 2014).

Diante disso, o entendimento a respeito da noção de fronteira passou a ser igualado ao de limite territorial, onde um Estado exerce seu poder absoluto, através de sua soberania. Essa relação mais intrínseca começou a se manifestar na Europa, na transição da Idade Média para a Idade Moderna, com o processo de formação dos Estados Nacionais, frente às mudanças políticas que começaram a ser operadas, em que o poder político fragmentado dos senhores feudais foi sendo gradativamente substituído pelo poder absoluto das monarquias centralizadas, fato correlato ao surgimento da classe burguesa, detentora do capital, a qual proporcionou novo dinamismo ao comércio.

Todas essas mudanças que passaram a se estabelecer na Europa, fruto da expansão e desenvolvimento do comércio, contribuíram para a necessidade de implantação de um sistema político centralizado, bem como a delimitação de um território para fins de atuação. Nesse sentido, as fronteiras políticas territoriais se aproximaram muito da forma como são concebidas nos dias atuais.

Embora representem um importante instrumento de poder dos Estados Nacionais na legitimação e controle do seu território, os conceitos de fronteira e limite nem sempre foram bem definidos na literatura mundial, provocando em alguns momentos certa confusão quanto à sua interpretação, uma vez que foram sendo empregados no curso da história como sinônimos.

Para Machado (2000, p. 10), os Estados Nacionais tinham como um de seus objetivos, “estimular a coincidência entre limite e fronteira, disso resultando uma convergência conceitual, a ponto de serem considerados na literatura como sinônimos”. Embora os referidos termos tenham sido assim empregados, apresentam diferenças significativas. O limite representa o fim de uma unidade territorial soberana e início de outra, simbolizado pela fixação de um marco físico ou imaginário que divide, enquanto a fronteira é mais dinâmica e diz respeito às diversas interações espaciais.

A fronteira territorial pode ser entendida como uma linha imaginária (limite), ou seja, um marco regulatório que pode ser natural ou artificial, o qual separa dois ou mais países. Os limites referem-se à ideia de separação, divisão entre Estados, enquanto as fronteiras são construídas em determinado período e carregam consigo o resultado de processos históricos, que por si podem construí-las e desconstruí-las ao longo do tempo.

Para Miyamoto (1995, p. 170), “As fronteiras por sua vez não são linhas imóveis; elas são consideradas zonas entre um e outro país. Os limites estão, portanto, nelas contidos”.

Assim, os limites referem-se à demarcação oficial no território, estabelecido através de acordos e tratados internacionais, enquanto as fronteiras encontram-se no campo das interações sociais. Para Machado, o limite jurídico do território “é uma abstração, gerada e sustentada pela ação institucional [...], a fronteira é lugar de comunicação e troca” (MACHADO, 2000, p. 7-23).

Deste modo, os limites representam a ideia do que é legal, servindo para “designar o fim daquilo que mantém coesa uma unidade político-territorial”,

(MACHADO, 1998, p. 41-49), enquanto as fronteiras dizem respeito a uma realidade dinâmica, de interação, de convivência cultural.

Segundo Miyamoto:

Habitualmente as referências ao termo limite estabelecem que se trata de um conceito que determina rigidamente, pelo menos em tese, onde começa um Estado, portanto onde acaba o outro. O limite estabelece a soberania desse Estado, indica a forma como ele se encontra organizado através de uma linha fixa que o cerca. Serve, portanto, para assinalar o que pertence ao Estado, quais suas competências e quais os patrimônios neles incluídos (MIYAMOTO, 1995, p. 170).

Deste modo, os limites carregam consigo o sentido de divisão, separação entre territórios. Para Santos (2011, p. 5), é nesse sentido que o emprego da palavra limite “assume um conteúdo propriamente espacial e passa a fazer parte do vocabulário dos geógrafos, militares e estadistas preocupados com a definição e edificação da soberania”. Ainda segundo esse autor:

Apesar da existência material e concreta da fronteira assumir uma dimensão inquestionável e evidentemente vinculada ao espaço, para ambos – Sergio e Turner -, a fronteira sempre foi mais do que uma manifestação ou uma forma espacial stricto sensu. Para eles, a fronteira é a zona de contato entre mundos diferentes, entre formações sociais particulares e lógicas distintas – mas não necessariamente opostas (SANTOS, 2011, p. 8).

Assim, a fronteira é o resultado de processos históricos, onde realidades próximas e diferentes, que ao mesmo tempo se unem e se separam, com características próprias, são construídas como produto das relações sociais que se materializam no território.

De acordo com Delgado de Carvalho (1939, p. 98 *apud* MIYAMOTO, 1995, p. 170): “A fronteira é função de um duplo movimento entre dois povos: é um meio termo, organismo periférico que avança ou recua dando a medida da força ou da fraqueza da sociedade que limita”.

Na definição de Gottman, o território é:

Uma porção do espaço geográfico que coincide com a extensão espacial da jurisdição de um governo. Ele é o recipiente físico e o suporte do corpo político organizado sob uma estrutura de governo. Descreve a arena espacial do sistema político desenvolvido de um Estado nacional ou uma parte deste que é dotada de certa autonomia. Ele também serve para descrever as posições no espaço das várias unidades participantes de qualquer sistema de relações internacionais. Podemos, portanto, considerar o território como uma conexão ideal entre espaço e política. Uma vez que a distribuição territorial das várias formas de poder político se transformou profundamente ao longo da história, o território também serve como uma expressão dos relacionamentos entre tempo e política (GOTTMAN, 2012, p. 523).

Nesse sentido, a noção de limite é importante para a compreensão e definição de território como espaço geográfico delimitado por fronteiras, onde o Estado Moderno está assentado e exerce o controle e o poder político, através de sua soberania dentro de sua unidade territorial, na defesa dos interesses nacionais.

Para Machado (2002, p. 1), é somente nos “séculos XVIII e XIX que o conceito de soberania moderno foi formalmente traduzido na concepção do território como espaço limitado, e policiado pela administração soberana” – compreendendo a legitimidade do poder político e jurídico exercido pelo Estado dentro da sua área territorial.

Deste modo, de acordo com Dahlman, citado por Teixeira Junior:

A soberania está ligada ao surgimento de uma autoridade suprema (soberano), reconhecida dentro e fora de seus domínios territoriais. Assim sendo, território e fronteiras são primordiais para distinguir a soberania interna – em que a autoridade política máxima é reconhecida como detentora do direito de governar a população dentro de seu território – da soberania externa – ou soberania internacional legal, que assegura o direito de uma autoridade soberana governar seu território e seu povo sem interferência externa, especialmente por parte de outros Estados (DAHLMAN, 2009b *apud* TEIXEIRA JUNIOR, 2017, p. 29).

Nessa perspectiva, a ideia de soberania como o poder máximo exercido por uma autoridade suprema reconhecida desenvolve-se simultaneamente às ideias de território e população como elementos constitutivos da estrutura do Estado Moderno, estando ligada ao exercício legítimo do poder político e jurídico exercido internamente e externamente dentro do seu domínio territorial definido pelas fronteiras políticas.

2.2 Max Weber: o Estado e o monopólio legítimo da violência

O processo de formação e consolidação do Estado Moderno, como já afirmado, ocorreu na Europa a partir do século XV, na transição do feudalismo para o capitalismo, e representou um período de grande relevância e um marco para a historiografia mundial. Dentro desse contexto de transição se firmaram as bases que levaram à consolidação dos Estados nacionais modernos: centralização do poder político nas mãos do monarca, ascensão da burguesia, constituição de um exército nacional, unificação territorial e delimitação de fronteiras.

Esse conjunto de transformações de cunho ideológico, econômico, religioso, político e social que passaram a se estabelecer em torno dos Estados modernos, imprimiu profundas mudanças na forma de organização da sociedade.

Nessa conjuntura, como forma de justificar e legitimar a formação do Estado Moderno, surgiram vários pensadores políticos vinculando suas teorias às particularidades do contexto social ao qual pertenciam. Dentre essas várias teorizações sobre o Estado moderno, merece destaque a do sociólogo alemão Max Weber, segundo o qual o Estado se caracteriza pelo uso legítimo da força ou da violência física.

Entender o Estado Moderno e as características que ele possui a partir da ótica de Max Weber é compreender o Estado como instituição racional e burocrática que controla e regula as ações sociais por meio do uso da força coercitiva. Para Weber (1999, p. 256), “O Estado, do mesmo modo que as associações políticas historicamente precedentes, é uma relação de *dominação* de homens sobre homens, apoiada no meio da coação legítima”.

Na sua visão, o Estado se define como:

[...] uma comunidade humana que, dentro de determinado território – a noção de território corresponde a um dos elementos essenciais do Estado - reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física. É, com efeito, próprio de nossa época o não reconhecer, em relação a qualquer outro grupo ou aos indivíduos, o direito de fazer uso da violência, a não ser nos casos em que o Estado o tolere: o Estado se transforma, portanto, na única fonte do “direito” à violência (WEBER, 2006, p. 56).

Desta forma, o Estado detém o direito exclusivo do monopólio do uso da força e do poder coercitivo, como instrumento de manutenção e dominação da ordem social. No entanto, a sociedade que é governada por esse Estado deve compreender e validar o uso desse poder como ação legítima. Nas palavras de Weber (2004, p. 526), “as pessoas dominadas têm que se submeter à autoridade invocada pelas que dominam no momento dado”.

O Estado exerce sua força por meio de indivíduos, os quais são tidos como entidades da administração pública. No entanto, existem também atos coercitivos cometidos por pessoas que não possuem a qualidade de entidades do Estado. Estas ações, que não serão imputados ao ente, mas às próprias pessoas, são, no entanto, autorizadas ou mesmo explicitadas pelo órgão estatal (PINHEIRO, 1988). Como exemplo, tem-se a legítima defesa, onde as pessoas estão autorizadas a promover atos de violência física, em determinadas ocasiões específicas, não cometendo crime.

Há diversas situações que representam o monopólio da força estatal em atos que não incluem a coerção física, mas que autorizam ou prescrevem a empregabilidade da força, à guisa de exemplificação, de uma ordem oriunda de

membros a da segurança pública. Monopólio é voltado para a não exclusividade da violência, mas o direito exclusivo de prescrever em situações de permissão ou proibição de alguns atos. Desta forma, o objetivo do monopólio é a ausência de toda a violência efetiva. Monopólio é, por conseguinte, o exclusivo direito de compreender e distinguir, por intermédio de autorizações e prescrições, a coerção legítima e a ilegítima.

A afirmativa de que o Estado exerce o monopólio da força é, por conseguinte, uma metáfora simplificada, na qual as entidades do Estado possuem o poder de autorização e prescrição de atos coercitivos. É esse poder de prescrição que se chama em definitivo de monopólio de força, ainda que ele não seja em si mesmo um ato de coagir fisicamente (FONTANA FILHO, 2021).

A criação do Estado moderno – como um órgão distinto de governo, abstrato e impessoal – é sinônimo do surgimento de uma soberania e, portanto, de um aparelho de indivisível poder, chamado por Marsílio de Padua de “*defensor pacis*”. Todavia estes atos interventivos de estados que exercem monopólio de força são extremamente ambíguos: Os Estados pode ser considerados um risco como instrumento de pacificação. O ponto mais relevante deste monopólio é o equilíbrio entre suas duas funções: (1) o controle dos membros da sociedade regulada pelo Estado; (2) o controle das funções coercitivas do Estado (FONTANA FILHO, 2021).

As funções do Estado, segundo Fontana Filho (2021), têm uma duplicidade facial: por um lado, ele é tido como guardião da ordem pública e deve proteger e garantir todos os direitos e deveres; (2) como detentor do monopólio da força, o Estado deve impor limites a seus poderes e ações. No entanto, como este ente moderno funciona como uma ferramenta de domínio de concentração no centro, a sociedade corre o risco constante de sofrer atos provenientes de violência.

Mediante a concessão de poder pelas pessoas ao ente estatal é que emerge a legalidade a todos os seus atos, ainda que utilizem a força e sejam válidos mesmo com o uso de violência (CASTALDI; OLSSON, 2018). Assim, qualquer ato violento que venha a ser gerado é condenável e reprimido, cabendo apenas ao ente estatal a utilização da violência legítima para prevenir certas situações. Quando o ente faz uso da violência – restrição de propriedade, restrição de liberdade, punição e coerção –, esta é considerada legal e legítima, mesmo que tenha um meio violento, por depreender-se que é sua função se valer deste poder na garantia de direitos de uma sociedade.

Ainda que a função do Estado hoje possa ser relativizada, na contextualização geral de uma sociedade, não restam questionamentos de que o poder exercido por ele consiste no uso de sua autoridade para sujeitar as pessoas em nome do interesse social. Essa relação de sujeição é uma das principais características da violência legítima do Estado enquanto detentor da força política ou policial quando em conflito com o mais fraco, a pessoa, resultando no uso da violência para manter o controle (OLSSON, 2014).

O ente estadual possui a posse de um território e a regência da sociedade que ali habita. Por conseguinte, realiza o controle da coletividade exercendo seu poder com o uso das instituições policiais, econômicas, políticas, administrativas e jurídicas. Internamente, a utilização deste poder acontece pela determinação dos textos legais e pela exigência de sua aplicabilidade, com a punição daqueles que não as cumprem, entre outros expedientes (CASTALDI; OLSSON, 2018). Para isso, o ente estatal de modelo nacional da modernidade faz uso de vários mecanismos como, por exemplo, estabelecimentos prisionais, corporação policial e tribunais, consistindo no único ente que permite a utilização da violência legítima.

Ressalta-se que, no entendimento de Arendt (2001), todavia, poder se difere de violência. Não obstante, comumente, as definições são tidas como semelhantes pela associação derivada do poder relacionada aos atos de ordem, mas a violência é apenas uma das maneiras de aplicar o poder, normalmente usada pelo Estado em situações excepcionais. Na proteção à sociedade e nas relações exteriores, a violência deve ser a última opção a ser aplicada para manter o estado soberano diante de determinadas situações. O poder está na pessoa que, por intermédio de delegação, agiliza um bem comum, e o exercício dele deveria prescindir da violência, mesmo sendo legítima.

Não necessariamente, a violência é um requisito do poder, pois, contrariamente, para que o poder atinja os seus destinatários, ele deve, *a priori*, ser legítimo, e não conquistado por meios coercitivos. Conforme Castaldi e Olsson (2018), o poder não necessita de justificativa, tendo assim, relação com a própria existência das sociedades políticas; o que o poder realmente necessita é da legalidade.

Levando-se em consideração o parágrafo supracitado, quando o ente estatal faz a utilização da violência para controlar desordens sociais, ele não está praticando o poder propriamente, mas está demonstrando a sua supremacia e soberania. A violência pode descaracterizar o poder, pois a concordância e a obediência, quando

conquistadas por intermédio da força física e do medo, nunca serão consideradas um poder legitimado.

Contudo, o Estado moderno detém a legitimidade do monopólio do uso força e da coação física, exercendo a dominação em determinado território, como forma de garantia da existência desse estado e da vida em sociedade.

2.3 Geopolítica do Brasil

Tanto a geografia política como a geopolítica emergem na transição do século XIX para o século XX. Nesse período, na Europa se inicia a sistematização dos conhecimentos a respeito das fronteiras nacionais nos institutos de geografia, ciência política e de relações internacionais, trazendo a discussão para o campo acadêmico, o que irá influenciar o processo de expansão territorial europeia.

De acordo com Corrêa:

A geografia emerge como uma disciplina acadêmica a partir de 1870. Até então, e desde de a Antiguidade, a geografia compunha um saber totalizante, não desvinculado da filosofia, das ciências da natureza e da matemática. Com Varenius, no século XVII, Kant no XVIII, e Humboldt e Ritter já na primeira metade do século XIX, a geografia vai gradativamente configurando um conhecimento específico, sem, contudo, perder de vez a visão globalizante da realidade (CORRÊA, 1991, p. 8).

Assim, a geografia surge como uma ciência de síntese, através de uma abordagem abrangente da realidade do mundo natural, envolvendo desta maneira aspectos naturais e humanos em suas análises.

Embora interajam enquanto área do conhecimento, geografia política e geopolítica apresentam abordagens bem distintas. Entender esses dois conceitos é essencial para compreender sua importância no cenário internacional. Costa faz essa diferenciação, quando identifica a geografia política como:

[...] o conjunto de estudos sistemáticos mais afetos à geografia e restritos às relações entre espaço e o Estado, questões relacionadas à posição, situação, características das fronteiras etc., enquanto à geopolítica caberia a formulação das teorias e projetos de ação voltados às relações de poder entre os Estados e às estratégias de caráter geral para os territórios nacionais e estrangeiros, de modo que estaria mais próxima das ciências políticas aplicadas, sendo assim mais interdisciplinar e utilitarista que a primeira (COSTA, 2010, p. 18).

Deste modo, a geografia política pode ser definida como um ramo da geografia que estuda as relações entre o espaço e o Estado, com ênfase para os aspectos

sociais, ambientais e territoriais. Assim, vai dar conta de uma análise mais geral dos estados. Para Miyamoto:

A geografia política, tal como a geografia social, econômica, ou a geografia cultural, apoia-se em observações estáticas dos fatores geográficos. Considera as fronteiras, os rios, as planícies e os planaltos como elementos componentes do meio físico. Assim a fronteira apenas demarca duas regiões, províncias, ou Estados, e simboliza, através de limites naturais ou artificiais, a forma está constituído um território, isto é, onde termina um Estado e começa outro (MIYAMOTO, 1995, p. 24).

De um modo geral, a geografia política, tem uma preocupação mais voltada ao estudo de aspectos políticos da vida em sociedade. Ainda segundo Miyamoto (1995, p. 24), “A geografia política não se preocupa com a pressão que um Estado exerce sobre outro por meio de uma política de poder, pressão esta que pode ser demográfica, econômica ou militar”.

Por sua vez, a geopolítica, como área do conhecimento, surge da geografia política, utilizando suas bases de conhecimento e estudo, formulando teorias e projetos de ação que envolvem estratégias, posse e expansão de territórios. De acordo com Miyamoto:

A geopolítica, pelo contrário, não se satisfaz com a mera descrição física “fotografando” apenas esses acidentes geográficos. Ela preocupa-se com os “movimentos” desses elementos, e com a sua aplicação na formulação de uma política que visa a fins estratégicos. Adquire, desta forma, um caráter essencialmente dinâmico, e é justamente neste ponto que ela mais se diferencia da geografia política (MIYAMOTO, 1995, p. 24).

Portanto, é uma área mais técnica e utilitarista, voltada mais à ação estratégica dos Estados em sua relação de poder no sistema internacional.

A Geopolítica Clássica surge no final do século XIX e início do século XX, como resultante da expansão capitalista e da Revolução Industrial, da nova conformação das fronteiras europeias, bem como do processo de expansão e domínio colonialista pela África e Ásia, como a ciência dos estudos estratégicos do Estado, daí porque, para Vesentini:

As geopolíticas clássicas terem sido em geral explicações a respeito da importância estratégica de determinados territórios, da necessidade de expansão territorial – ou controle de espaços (rotas marítimas ou geoestratégicas) – como forma de fortalecimento do Estado e de adquirir hegemonia (VESENTINI, 2015, p. 16).

Portanto, a geopolítica encontrou no âmbito do imperialismo, como modo dominante nas relações internacionais, as condições favoráveis para se propagar como a ciência das estratégias do Estado nas suas políticas de expansão territorial.

O termo “geopolítica” foi usado pela primeira vez em 1916 pelo cientista político Rudolf Kjellén, embora esse ramo do conhecimento já viesse sendo empregado há bastante tempo.

Segundo Costa:

A geopolítica, tal como foi exposta pelos principais teóricos, é antes de tudo um subproduto e um reducionismo técnico e pragmático da geografia política, na medida em que se apropria de parte de seus postulados gerais para aplicá-los na análise de situações concretas interessando ao jogo de forças estatais projetadas no espaço (COSTA, 2010, p. 55).

Por se apropriar de parte dos conhecimentos da geografia política, a geopolítica é tida como um reducionismo, pois se utiliza de suas bases de conhecimento para aplicá-las em situações concretas. Essa diferenciação proposta por Kjellén provocou o questionamento de muitos geógrafos, na medida em que a geopolítica enquanto ciência era para eles apenas um desdobramento da geografia política, aplicada aos interesses imediatos do Estado.

Suas ideias foram bastante difundidas e incorporadas nas grades curriculares dos cursos de Estado-Maior, a exemplo do general alemão Haushofer. No Brasil, os generais Mário Travassos, Golbery e Meira Mattos, além do brigadeiro Lysias Rodrigues, são adeptos das ideias de Kjellén.

“Dentre os clássicos da geografia política que convergiram os seus estudos para uma abordagem explicitamente geopolítica, o geógrafo inglês H. Mackinder ocupa inegavelmente uma posição de destaque” (COSTA, 2010, p. 76). Considerado o grande teórico da geopolítica clássica, Halford John Mackinder construiu um pensamento contrário à realidade inglesa de superpotência dos mares, divergindo dos postulados fixados por Mahan, que defendia a necessidade da busca por um maior poder marítimo por parte dos Estados Unidos, a exemplo do Império Britânico, quando, segundo Costa (2010, p. 79), [...] ele defende[u] a ideia de que a disputa pela hegemonia em escala global dependia da importância cada vez maior do que chamou de “poder terrestre”, rompendo com a tradição inglesa de superpotência dos mares”, o que provocou no meio intelectual grande desconfiança e inquietação. Para Teixeira Junior (2017, p. 61), “Não é exagero afirmar que esse geopolítico britânico, ‘pai da teoria do poder terrestre’, revolucionou o pensamento da época com a teorização

sobre a maneira como se organizava o mundo e a política de poder por meio da eterna luta pelo Heartland”.

Alfred Thayer Mahan, “Oficial da marinha, formado pela Naval Academy at Annapolis, e professor do Naval War College at Newport, é conhecido como o precursor das teorias geopolíticas sobre o poder marítimo na época contemporânea” (COSTA, 2010, p. 68). Em 1890, Mahan lançou sua obra mais conhecida, *A influência do poder marinho sobre a história*. O seu pensamento estratégico sobre o poder marítimo ainda é referência nos dias de hoje na tomada de decisão sobre o emprego do poder naval.

De acordo com Vesentini:

A chave para a hegemonia mundial, segundo Mahan, estaria no controle das rotas marítimas, essas “veias por onde circulam os fluxos do comércio internacional”. A posse de grande poder marinho, dessa forma, seria indispensável para um Estado que almejasse tornar-se importante potência mundial (VESENTINI, 2015, p. 17).

Ainda hoje, o pensamento estratégico de Mahan continua sendo referência nas academias e nos centros de estudo naval. Nas palavras de Vesentini:

Não apenas os Estados Unidos tornaram-se, desde os primórdios do século XX, a grande potência marítima do planeta – a “baleia”, nos dizeres de Raymond Aron –, como uma importante ideia de Mahan tornou-se realidade: a construção do canal do Panamá, unindo os oceanos Atlântico e Pacífico, concluída coincidentemente no ano de sua morte, 1914 (VESENTINI, 2015, p. 18).

Ainda segundo esse autor (2015, p. 20), pode-se dizer, sem nenhum exagero, que foram Karl Haushofer e a *Zeitschrift Fur Geopolitik* [Revista de Geopolítica], [...], que tornaram a geopolítica famosa. Haushofer regionalizou o mundo em:

A zona de influência alemã, que abarcaria a Europa (menos a Rússia), a África e o Oriente Médio; a zona de influência dos Estados Unidos (o continente americano); a zona de influência da Rússia (a imensa Rússia mais o sul da Ásia, ou seja, uma saída para o Oceano Índico); e a zona de influência do Japão (Extremo Oriente, Sudeste asiático e Oceania) (VESENTINI, 2015, p. 21).

Ainda hoje, a geopolítica clássica serve em algum aspecto como parâmetro para se analisar as relações espaciais no sistema internacional.

“As décadas de 1920 e 1930 correspondem ao surgimento dos primeiros estudos nacionais” (MIYAMOTO, 1995, p. 44) sobre essa disciplina. Segundo Mattos (2002, p. 59), “Os primeiros livros de geopolítica ciência, geopolítica teoria, surgiram no Brasil na década de 30. Os autores, o Capitão do Exército Mario Travassos e o

professor Everaldo Backheuser”. Fortemente influenciado pelas teorias da Geopolítica Clássica, o pensamento brasileiro nesse campo foi sendo moldado como produto das transformações históricas que se processavam na Europa e que se estenderam pelo Continente Americano.

O Brasil, pelas suas características geográficas, é um vasto território de dimensões continentais localizado na porção sul do Continente Americano e faz fronteiras com dez países, incluindo a Guiana Francesa, uma coletividade territorial de ultramar da França. Questões de defesa e a segurança das regiões de fronteiras sempre estiveram no cerne das discussões do pensamento geopolítico brasileiro.

Embora não tenha sido o primeiro a se deter em analisar a questão da geopolítica nacional, Everaldo Backheuser começou a sistematização das informações. De acordo com Miyamoto:

A própria Escola Superior de Guerra, por exemplo, considera como pioneiros do pensamento geopolítico brasileiro, no terreno das incursões práticas, Alexandre de Gusmão – responsável pelo Tratado de Madri -, o Visconde do Rio Branco e o Barão do Rio Branco, todos antecipando-se a Backheuser (MIYAMOTO, 1995, p. 46).

Embora o pensamento geopolítico brasileiro tenha surgido nas décadas de 1920 e 30, o seu significado e emprego prático remonta ao século XVI, quando o tratado de Tordesilhas estabeleceu a área de domínio Português na América. A delimitação e a configuração desse território foram sendo garantidas através de acordos e tratados internacionais.

Contudo, Everaldo Backheuser é considerado um dos primeiros a propor um estudo sistematizado a respeito da geopolítica nacional.

No entanto, foi com o General Mario Travassos que se estabeleceram os fundamentos da geopolítica brasileira, que se estruturam a partir da geografia política, usando como referência o pensamento de Ratzel e da geopolítica clássica de Mackinder. Seu pensamento geopolítico está centrado na posição geográfica do território brasileiro no continente americano em relação aos demais Estados, principalmente em relação à Argentina, e à projeção de poder do Brasil para se tornar uma grande potência, o que o tornou uma grande referência para os estudos do pensamento geopolítico brasileiro.

Em 1930, foi publicada sua primeira obra, *Aspectos geográficos Sul-americanos*, a qual posteriormente foi editada em 1935 com o nome *Projeção Continental do Brasil*. Essa obra representa um dos primeiros estudos geopolíticos

sobre o papel que o país deveria exercer no seu entorno estratégico para se projetar como potência no Continente Americano. Para Miyamoto (1995, p. 58),” Travassos inegavelmente constituiu um divisor de águas nos estudos sobre geopolítica nacional”.

Fortemente influenciado pela geopolítica clássica de Mackinder, no que se refere à ocupação e integração do interior da América do Sul, Travassos buscou aplicá-la em relação à projeção de poder do Brasil na região, levando em consideração, para a defesa de suas ideias, a importância dos fatores geográficos.

Para Miyamoto:

O espaço e a posição ocuparam também importante lugar no raciocínio de Travassos. Eram os mesmos elementos fundamentais de Ratzel. [...]. Suas preocupações estavam voltadas exclusivamente para o papel que o país desempenha no continente latino-americano. Trata-se por excelência, de uma análise geopolítica do território nacional. [...]. Sua análise é focada unicamente nas potencialidades geográficas que o território apresenta. São fatores geográficos que constituem os elementos essenciais à compreensão do complexo geopolítico sul-americano (MIYAMOTO, 1995, p. 58).

Em sua análise, Travassos identifica dois antagonismos naturais geográficos presentes na América do Sul, capazes de determinar o curso político e influenciar a dinâmica internacional dos Estados na região:

Um, abrangendo todo o continente, em suas causas como em seus efeitos – traduz-se pela **oposição** das duas vertentes continentais, **a do Atlântico e a do Pacífico**; - outro, interessando diretamente à vertente atlântica – é a oposição das duas grandes bacias que se engravam nela, **a do Amazonas e a do Prata**, e podem ser facilmente constatados ao mais relance sobre uma carta geográfica da América do Sul (TRAVASSOS, 1938, p. 5, grifo nosso).

Deste modo, embora esses antagonismos sejam de natureza geográfica, eles podem influenciar na dinâmica da política externa dos Estados, com consequências para as relações de poder na região.

Dentre as medidas adotadas por Travassos para conter esse avanço argentino na região, destacam-se:

Como medida destinada a conter esse domínio argentino, Travassos propõe a plena utilização, pelo Brasil, das potencialidades das vias fluviais amazônicas para uma rede de circulação que articulasse esse *heartland* boliviano à costa atlântica brasileira (a começar pela utilização do rio Madeira), apoiada pela ferrovia Madeira-Mamoré. Em suma, tratava-se, em seu esquema, de opor a “espontaneidade viária da Amazônia” ao “artificialismo da atração ferroviária platina”. Quanto ao antagonismo natural entre as vertentes pacífica e atlântica, o autor está certo de que as vantagens naturais desta última certamente transformar-se-ão em vantagens geopolíticas, de modo que o essencial, no caso, é apenas descobrir a melhor estratégia para estender a circulação oriental até a borda do pacífico. Para ele, é inevitável o desencadeamento da “influência decisiva da vertente atlântica sobre a pacífica”, que dependerá sobretudo da capacidade da

circulação terrestre de estender-se por sobre os Andes, pelas “linhas naturais de circulação”, ou “as abertas na linha de cumeada” (*passos e nudos*) (COSTA, 2010, p. 197).

Travassos reconhece a importância da bacia Amazônica para impedir o avanço argentino e proporcionar uma maior aproximação e integração logística com a Bolívia, considerada o *Heartland* da América do Sul. Segundo Miyamoto (1995, p. 61), Travassos propôs a resolução do problema pelo triângulo Cochabamba-Santa Cruz de La Sierra-Sucre”. Esse triângulo boliviano passou a ser considerado região estratégica para o projeto de contenção da vizinha Argentina e para aumentar a projeção geopolítica do Brasil na região.

As contribuições valiosas deixadas pelo general Mário Travassos para a geopolítica brasileira no que condiz à projeção de poder do Brasil no contexto sul-americano foram disseminadas pela América do Sul e internamente influenciaram a geração de seus pares, como os generais Golbery do Couto e Silva e Meira Mattos.

O general Golbery publicou em 1955 a obra intitulada *Planejamento Estratégico*, e em 1957 a obra *Aspectos Geopolíticos do Brasil*, a qual, em nova edição, passou a se chamar *Geopolítica do Brasil*.

O conhecimento do espaço físico é fator fundamental para o planejamento das estratégias geopolíticas do Estado. O controle do território e da soberania. O processo de expansão e consolidação do atual território brasileiro está associado a diversos fatores históricos de ordem política, econômica e social.

Silva reconhece que, embora as fronteiras do território brasileiro estejam consolidadas, ainda existe um grande vazio demográfico no interior do Brasil, o Oeste, que compreende as regiões Centro-Oeste e Norte, caracterizadas pelo isolacionismo, pelo vazio demográfico, mas que apresentam grande potencialidade de riquezas naturais inexploradas, que precisam ser ocupadas, integradas e desenvolvidas através de um plano de desenvolvimento estratégico governamental a longo prazo.

Nesta pintura do Brasil que quisemos fazer antes sugestiva que precisa, temos a grosso modo delimitado o *ecúmeno* nacional, pouco mais de um terço da área total do país, e a oeste, o simples *domínio*, o Brasil marginal, inexplorado em sua maior parte, desvitalizado pela falta de gente e de energia criadora, e o qual nos cumpre incorporar realmente a nação, integrando-a na comunidade nacional e valorizando a sua grande extensão física hoje ainda quase completamente passiva. Tarefa sem dúvida gigantesca que está a exigir um planejamento cuidadoso e a longo prazo e consumirá largos anos para sua realização, além de recursos vultosos e de toda ordem (SILVA, 1981, p. 43).

A visão geopolítica de Silva, edificada sobre a importância geográfica da base física do território brasileiro, retrata uma preocupação focada na necessidade de melhor se articular a integração entre as diversas regiões do território nacional, principalmente no que diz respeito à região Nordeste e à Amazônia, considerada um vazio demográfico.

Em relação à Amazônia, Silva (1981, p. 43) identifica um “vácuo de poder”, simbolizado pela falta de presença do Estado, despertando o interesse internacional, ameaçando a soberania e a integridade territorial brasileira:

[...], impõe-se sem tardança, na cintura dessa imensa área vazia, postos avançados de nossa civilização, convenientemente equipados para que possam testemunhar a posse indiscutível da terra, à espera dos melhores dias de uma integração e valorização contínuas e totais, e estejam em condições de opor-se a quaisquer veleidades alienígenas de penetração (SILVA, 1981, p. 43).

Nos dizeres de Silva (1981, p. 43), “é preciso tamponar o deserto”, ou seja, cabe ao Estado a efetivação de medidas de ocupação e integração através de políticas sociais, econômicas e de infraestrutura, tendo como objetivo desenvolver e guarnecer as fronteiras desse vasto espaço territorial.

Silva ressalta a necessidade de uma rede interna articulada de comunicação terrestre e aquaviária interligando os diferentes pontos do território nacional ao núcleo central do Brasil, identificado como sendo os estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, caracterizados pela grande concentração populacional e pelo dinamismo de sua economia, à região Nordeste, onde as vias de comunicações terrestres estão deficitárias, e à Amazônia, região geograficamente agraciada com grande potencial hídrico, a “Hiléia - isolada, tributária do caudal amazônico e nitidamente dependente das ligações marítimas” (SILVA, 1981, p. 45).

No seu entender, a manobra geopolítica para a integração do território nacional assim dar-se-á:

1º - articular firmemente a base ecumênica de nossa projeção continental, ligando o Nordeste e o Sul ao núcleo central do país; ao mesmo passo que garantir a inviolabilidade da vasta extensão despovoada do interior pelo tamponamento eficaz das possíveis vias de penetração; 2º - impulsionar o avanço para noroeste da onda colonizadora, a partir da plataforma central, de modo a integrar a península centro-oeste no todo ecumênico brasileiro (para o que se combinarão o processo da mancha de azeite preconizado por Lyautey e o dos núcleos avançados atuando, como pontos de condensação); 3º - inundar de civilização a Hiléia amazônica, a coberto dos nódulos fronteiriços, partindo de uma base avançada constituída no Centro-Oeste, em ação coordenada com a progressão E-O seguindo o eixo do grande rio (SILVA, 1981, p. 47).

Nesse sentido, há uma nítida preocupação de Silva acerca da integração do núcleo central do país com as outras regiões, principalmente em relação à Amazônia, considerada uma vasta extensão de terras a ser ocupada.

2.4 Segurança Internacional

O cenário político internacional no final da guerra fria continuou mantendo a ordem preestabelecida iniciada no final da segunda guerra mundial, vinculada aos estudos estratégicos militares de defesa advindos da escola realista de interpretação do sistema internacional, alicerçados na análise e no poder do Estado.

Durante esse período nos Estados Unidos da América - EUA, a produção acadêmica sobre o conceito de segurança internacional caminhou lado a lado com o discurso político do governo, provocando críticas na sociedade e no meio acadêmico, pois segundo Tanno (2003, p. 49), “Questionava-se em que medida a academia havia reforçado a leitura internacional em que a insegurança e a competição impediam iniciativas de cooperação”. O resultado dessa sincronia está em que “os estudos de segurança acabavam por legitimar políticas que reproduziam a mesma lógica responsável pela manutenção da ordem da guerra fria” (TANNO, 2003, p. 49), ou seja, de que segurança está vinculada à ideia de poder estratégico e militar do Estado.

Com a ascensão de Ronald Reagan ao governo dos EUA, no início dos anos 80, a política externa estadunidense assumiu uma posição ainda mais agressiva ao anunciar o programa de defesa denominado Strategic Defense Initiative - SDI, apelidado de “Guerra nas Estrelas”, o qual tinha como objetivo “desenvolver um sistema eficiente para a política de defesa dos EUA, diminuir a vulnerabilidade do país frente à ameaça de uma guerra nuclear, promover o estado da arte em ciência e tecnologia, e aumentar a capacidade técnica norte-americana” (LOBO; CORTEZ, 2015, p. 19), o que aumentou ainda mais as tensões internacionais, no que concerne à corrida pelo poderio militar e tecnológico, principalmente em relação à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas - URSS.

Na Europa começavam a surgir desconfianças a respeito dos reflexos que essas medidas teriam no sistema internacional principalmente com prováveis retaliações a este continente. Constatava-se, assim, que uma política de segurança, genuinamente europeia teria que ser formulada (TANNO, 2003, p. 49). Esse cenário

de incertezas contribuiu para um debate mais centrado em uma nova percepção na produção de conhecimento sobre segurança internacional que divergia e questionava o pressuposto da teoria realista voltada aos estudos meramente militares e de poder do Estado como ator principal no sistema internacional.

Segundo Silva e Pereira (2018, p. 3), a Escola de Copenhague, liderada por Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde, sustentava o pressuposto segundo o qual ocorrera uma evolução nos estudos de segurança internacional. Segundo eles, três grandes diferenças marcaram a evolução nesses estudos. A primeira estava no conceito *chave de segurança*. Após a II Guerra, estudiosos deixaram de pensar esse conceito apenas como sinônimo de defesa, havendo uma abertura para questões políticas e sociais dentro dos estudos da área. A segunda mudança foi a abordagem de um novo problema: as armas nucleares. Utilizar apenas meios militares para entender segurança não era suficiente para compreender o uso ou não de armas nucleares. O contexto era significativamente diferente do anterior à II Guerra Mundial. A disputa nuclear se tornou a arte de evitar guerras, mas sem o país ser militarmente derrotado ou coagido. A terceira grande mudança dizia respeito à natureza das questões de segurança, que tinham deixado de ser puramente militares e passaram a envolver outros temas relacionados à segurança do oponente, como as questões econômicas.

Enquanto nos EUA a ideia de segurança continuava alicerçada nas bases do discurso dominante da escola realista, a Europa começava a vivenciar um período de grande renovação acadêmica “[...] em geral, menos associados às lógicas nacionais e mais direcionados à promoção de interesses de natureza internacionalista” (TANNO, 2003, p. 49), resultando no surgimento de vários Centros de Estudos para a paz, que tinham por objetivo “promover um ambiente internacional mais pacífico, procurando esquivarem-se de análises mais nacionalistas de segurança” (TANNO, 2003, p. 49), culminando com um movimento de “redefinição do conceito de segurança utilizado em relações internacionais” (TANNO, 2003, p. 50).

Deste modo o debate no campo da segurança internacional tornou-se ainda mais essencial nos estudos de relações internacionais, a partir do final da Guerra Fria, na medida em que a abordagem tradicional da Escola Realista não deu conta de conjecturar o fim daquele conflito, o que levou ao surgimento de um novo arranjo na ordem internacional e permitiu uma discussão mais holística desse objeto,

corroborando para uma evolução do conceito de segurança em relação àquilo que deveria ser protegido pelo Estado, o que é enfatizado por Werner, segundo o qual:

As ameaças à segurança do estado não podem mais ser identificadas por meio do aparato teórico tradicional, tributário da Escola Realista, em razão das assimetrias impostas pelo debate contemporâneo das Relações Internacionais, e pela pressão do peso dos temas relacionados com os Direitos Humanos na agenda internacional, indicando e identificando a importância dos novos atores não-estatais e expondo as fraquezas do modelo de segurança tradicional (WERNER, 2009, p. 127).

Nessa perspectiva, a Europa, a partir da década de 80 iniciou um ciclo de mudanças na concepção do conceito de segurança internacional, sinalizando para a possibilidade de que outros atores, e não apenas aqueles que diziam respeito ao mundo bipolar, da rivalidade ideológica entre EUA e Rússia, da busca pelo poder, entrassem para o debate internacional. Werner aponta que podem ser identificadas três vertentes teóricas na área de segurança internacional:

- 1) **Tradicionalista:** consoante com as premissas teóricas da Escola Realista defende que os estudos na área de segurança devam se restringir às questões militares na salvaguarda dos interesses do Estado, sendo este a sua unidade básica de análise (WALT, 1991, p. 33-45).
- 2) **Abrangente:** defende que os estudos de segurança devam incorporar tanto as ameaças militares quanto aquelas advindas das áreas políticas, econômica, social e ambiental (BUZAM, 1991, p. 49-51);
- 3) **Crítica:** associada aos trabalhos da escola de Frankfurt propõe que as pesquisas de segurança busquem a emancipação humana, incorporando ao debate valores como a igualdade e a liberdade consolidando perspectiva da segurança humana (BOOTH, 1995, p. 313-326; TANNO, 2003, p. 50) (WERNER, 2009, p. 127).

Com isso, segurança internacional começou a ser concebida em uma dimensão mais ampla, incorporando outros temas além daqueles relacionados à segurança dos estados, de modo que nessa redefinição do conceito o Estado continuava tendo sua importância nos estudos de segurança, mas não detinha a exclusividade.

Para Tanno (2003, p. 50), “a perspectiva teórica formulada pela Escola de Copenhague pode ser caracterizada como abrangente, por sustentar que as ameaças se originam não apenas da esfera militar, mas também das esferas política, econômica, ambiental e societal”, representando deste modo uma evolução na concepção do conceito de segurança, além daquela tradicional e limitada, vinculada aos estudos estratégicos de interesse meramente militar tendo como base a política de poder dos Estados.

No entanto, essa evolução do conceito de segurança só foi possível a partir do debate teórico tradicional da escola realista desenvolvido por Berry Buzan com foco

nas análises do Estado e em questões militares, ou seja, o “quadro teórico da escola de Copenhague não pode, portanto, prescindir da investigação do trabalho de Barry Buzan” (TANNO, 2003, p. 55).

Por conseguinte, as mudanças apresentadas pela Escola de Copenhague aconteceram de forma gradativa em relação às produções teóricas desenvolvidas por Buzan, principalmente no que concerne às limitações empíricas de sua teoria. Na medida em que os estudos de segurança avançavam e se propunham a explicar outros aspectos da realidade, que não fossem apenas aqueles de cunho estadocentrista, seu trabalho foi perdendo importância no meio acadêmico, iniciando “um processo de desvinculação do conceito de segurança da lógica do Estado” (TANNO, 2003, p. 56).

Essa mudança de perspectiva foi alterada pela dificuldade de o Estado realista identificar e explicar como fatores internos também influenciam no seu comportamento. Frente a isso,

A inclusão de uma teoria de Estado em seu arcabouço teórico permitiu à Escola de Copenhague analisar a influência das variáveis domésticas na conformação dos ambientes internacionais de segurança. Com isso, possibilita-se que sejam explicadas as mudanças no sistema internacional que derivam, em grande medida, de acontecimentos ocorridos no nível doméstico (TANNO, 2003, p. 62).

A análise dessas variáveis nos ambientes internos pressupõe que existe uma realidade que precisa ser investigada e explicada para dar conta de se entender como aquela ameaça se originou e como ela influencia na tomada de decisão dos estados no ambiente interno e internacional.

Isso não significa, em um contexto geral, que essa ampliação das variáveis aos estudos de segurança internacional pela Escola de Copenhague inviabilizasse a importância do Estado como objeto central de estudo e do setor militar, mas tão somente fossem diferenciados os campos de análise, dando-se “o nome de Estudos Estratégicos àqueles dedicados exclusivamente ao setor militar e Estudos de Segurança Internacional àqueles que utilizam uma abordagem mais abrangente” (BUZAN, 1991, p. 23-25 *apud* TANNO, 2003, p. 62). Com isso, para o campo de análise militar, o “Estado será, portanto, o principal objeto central de referência no campo da segurança, e as elites militares conformarão os principais atores securitizadores” (TANNO, 2003, p. 63).

Quanto ao setor político, a Escola de Copenhague define que as “ameaças políticas têm por objetivo destruir ou abalar a estabilidade organizacional do Estado” e dirigem-se “à soberania do Estado e podem tomar a forma de pressões para a adoção de determinadas políticas, pedidos de substituição de governo e incentivos a secessão” (TANNO, 2003, p. 64).

“No que diz respeito aos estudos de segurança, a contribuição da Escola de Copenhague é inestimável” (TANNO, 2003, p. 75), pela sua proposição de renovação dos estudos de segurança internacional, estabelecendo um *feedback* entre as vertentes teóricas tradicionalista, abrangente e crítica na forma de abordagem do tema segurança, tendo como foco não somente os estudos estratégicos e da política de poder entre estados, mas aumentando o leque de possibilidades dessa análise.

Segundo Silva e Pereira:

Assim como Onuf (1998) explica que o mundo é uma construção social resultante da fala, conversas e relações sociais, a Escola de Copenhague apresenta o conceito de securitização como uma construção social. Se um objeto é visto como um tema de segurança, significa que houve uma argumentação nesse sentido, demonstrada por meio da análise do discurso, na qual é possível perceber a predominância de determinado tema da agenda política em comparação com os demais (SILVA; PEREIRA, 2019, p. 3).

A partir de tal premissa, essa realidade se apresenta como um processo dinâmico, socialmente construído, produzido através de múltiplas subjetividades, compreendendo um determinado período e contexto histórico, argumentado através do discurso, que justifique a necessidade de proteção de um determinado objeto de referência em relação a uma ameaça existencial, cuja essência se fundamenta no construtivismo.

Conforme Villa e Santos:

Para explicar o processo de securitização, os autores estabeleceram três categorias operacionais: (1) objetos referentes; (2) agente securitizador; (3) atores funcionais. O agente securitizador é o ator político capaz de demonstrar que determinado tema precisa ser reconhecido pelo público como uma ameaça existencial. O objeto referente pode ser o Estado, mas também, organizações, indivíduos, grupos transnacionais e grupos sociais. Por fim, os atores funcionais não são agentes securitizadores, mas são importantes na teoria, pois afetam direta ou indiretamente a dinâmica de segurança de um determinado setor (VILLA; SANTOS, 2011 *apud* SILVA; PEREIRA, 2019, p. 3-20).

Embora seja uma palavra muito conhecida e debatida na comunidade internacional, conceituar segurança não é uma tarefa fácil de se fazer. Primeiro, porque o seu emprego pode se dar tanto nos campos individual ou coletivo e das

relações entre estados. Segundo, e também de fundamental importância, porque diz respeito à percepção que se tem acerca do que seja uma ameaça, ou seja, segurança tem relação inversamente proporcional com ameaça.

Após a segunda Guerra Mundial e o período da Guerra Fria, o conceito de segurança se ampliou, contrapondo-se em grande medida à visão tradicional do realismo, abarcando outros temas na agenda de segurança, e não somente aqueles que diziam respeito ao poder dos estados, o que culminou com a criação de uma teoria de securitização. Para Buzam, Waeber e Wilde:

A teoria considera que um assunto está situado em “não politizado” quando não é objeto de debate ou decisão pública. O assunto torna-se “politizado” quando ingressa na agenda de políticas públicas e requer decisões governamentais, alocação de recursos ou qualquer outra política específica. E torna-se “securitizado” quando é apresentado, perante uma audiência pública, como ameaça existencial que requer medidas emergenciais situadas fora dos limites dos procedimentos normais da tomada de decisão política (BUZAM; WAEVER; WILDE, 1998, p. 23 *apud* SILVA; PEREIRA, 2019, p. 3).

Deste modo, um tema é dito não politizado quando não é apreciado ou debatido, não é uma prioridade do governo. Torna-se politizado quando o Estado, por meio do governo, identifica a existência de um problema de interesse coletivo, e esse tema é debatido, ingressa na agenda governamental e torna-se uma política pública. É considerado securitizado quando um problema é debatido e identificado como uma ameaça existencial, que precisa ser combatida em caráter emergencial e com medidas extremas, sendo essa ação legitimada em um contexto político fora da normalidade.

Outro aspecto relevante nessa análise diz respeito ao ato do discurso, que deve ser sustentado e defendido por um agente de securitização de que determinada temática é uma ameaça existencial, construindo-se a ideia de que aquele problema deve ser securitizado. Portanto, “o sucesso da securitização, envolve, a combinação entre características intrínsecas do discurso e condições sociais capazes de favorecer o convencimento de uma audiência receptora desse discurso e capaz de reconhecer os riscos decorrentes das ameaças existenciais” (SILVA; PEREIRA, 2019, p. 4).

Segundo Rudzit (2005, p. 302) “Segurança Nacional somente pode ser entendida como um problema político quando se tem uma ideia razoavelmente clara sobre a natureza de uma ameaça, e as vulnerabilidades do objeto ao qual as ameaças são dirigidas”.

Os estudos da Escola de Copenhague, por meio da ampliação do conceito de segurança internacional, refletiram diretamente na construção da agenda de segurança do Brasil.

2.5 Defesa Nacional e Segurança Pública

Segundo dados publicados pelo *Atlas da Violência 2021*, em 2019 “houve 45.503 homicídios no Brasil”. O estado atual da segurança pública no país tem mostrado que nas últimas décadas houve um aumento considerável da criminalidade nas regiões metropolitanas, tornando-se um tema permanente que tem levado a um amplo debate da sociedade brasileira em relação à crise da segurança pública no Brasil e à postura do Estado brasileiro para o enfrentamento e esse grave problema que aflige a população, conforme prevê o artigo 144 da Constituição Federal de 1988, no qual a “Segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, [...]” (BRASIL, 1988), portanto, cabe ao Estado, através de seus órgãos e de diferentes segmentos da sociedade, elaborar políticas públicas (PPs) que assegurem e garantam resultados positivos na área de segurança pública ao país.

O Brasil sempre primou em se manter como um país pacífico por acreditar nessa filosofia. Destaca-se no cenário internacional e, principalmente, na América do Sul por manter boas relações. Suas relações internacionais são definidas por seus princípios constitucionais da não intervenção, defesa da paz e solução pacífica dos conflitos.

Tudo isso de certa maneira tem preocupado o governo quanto à sua política de defesa e segurança, no sentido de estar preparado para se defender de potenciais ameaças. Essa tendência nacional levou o Brasil a adotar uma nova postura em relação à sua política nacional de defesa e segurança, reformulando-a de certa forma, traçando objetivos relacionados à defesa e segurança que a sociedade brasileira deveria alcançar através de ações estratégicas.

“Promessa de campanha do Presidente Fernando Henrique Cardoso” (ZAVERRUCHA, 2006, p. 165), criado pelo Decreto n. 3.080, de 10 de junho de 1999, o Ministério da Defesa, substituindo os Ministérios da Marinha, Exército e Aeronáutica, que foram transformados em Comandos, subordinados ao MD, para exercer a direção superior das Forças Armadas, tem como competência:

I a política de defesa nacional; [...] III doutrina e planejamento de emprego das FA; [...] XV atuação das FA na preservação da ordem pública, no combate a delitos transfronteiriços ou ambientais, na defesa civil e no desenvolvimento nacional; [...] XIX constituição, organização, efetivos, adestramento, e aprestamento das forças navais, aéreas e terrestres (BRASIL, 1999).

Segundo as diretrizes de “Unificar e desenvolver as operações conjuntas das três forças” (BRASIL, END, 2008, p. 50), foi criado através da LC n. 136/10 o Estado Maior Conjunto das Forças Armadas – EMCFA, o qual tem como competência assessorar o Ministro da Defesa no planejamento e coordenação do emprego conjunto das Forças Armadas. Com essa reestruturação ministerial, fortaleceu-se a subordinação das Forças Armadas ao poder civil, pressuposto do Estado democrático e estabeleceu-se a unidade no processo de tomada de decisão, onde o Ministro da Defesa se coloca, no plano político, como intermediador entre as decisões do Presidente da República sobre os objetivos da defesa nacional, enquanto o EMCFA, no nível estratégico operacional, planeja as ações que devem ser executadas para alcançar esses objetivos.

Embora em sua origem representasse mais uma manobra política do que propriamente o controle civil sobre as Forças Armadas, como é de praxe nos regimes democráticos, conforme Zaverucha (2006), “Pela gênese de sua criação, percebia-se que o MD não foi primordialmente criado para ajudar a submeter os militares ao controle democrático civil, mas com fins instrumentais” como, por exemplo, projetar o Brasil frente aos organismos internacionais a fim de assegurar uma vaga no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU).

Para Zaverucha (2006, p. 166), “A fragilidade institucional do novo Ministro da Defesa é evidente”, pela limitação que lhe foi imposta de exercer por completo a direção superior das três forças, que continuaram mantendo suas prerrogativas, aliada à falta de um Estado Maior Geral capaz de centralizar e coordenar todo o sistema de defesa. Outra fragilidade listada por Zaverucha (2006) “é que os comandantes militares do Exército, da Marinha e da Aeronáutica deixaram de ser politicamente ministros de Estado, mas mantiveram o *status* jurídico de Ministro”. Nesse caso mantiveram-se as mesmas prerrogativas de antes, do regime militar, como por exemplo: ordenar as operações, ter foro privilegiado de ministro, fazer indicação ao presidente dos nomes dos oficiais gerais aptos à promoção, e continuar a ser membro nato do Conselho de Defesa, da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

Infere-se que nesse primeiro momento de criação do MD, no período pós-redemocratização, os avanços foram muito limitados, o que implica que o controle do poder civil que devia ser exercido sobre as Forças Armadas em pouco foi alterado, mantendo-se a mesma estrutura política institucional do regime militar.

Não era intenção, quando da criação do MD, a subordinação do poder militar aos civis: “[...] jamais cogitei a criação do Ministério da Defesa para reafirmar o comando civil sobre as Forças Armadas, [...] a questão do Ministério da defesa era, como ainda é, operacional e estratégica”, afirmou o Presidente Fernando Henrique Cardoso (2000) (ZAVERRUCHA, 2006, p. 174). Essa fala reforça a ideia de que naquele momento, o objetivo principal não era estabelecer plenamente o controle civil sobre as Forças Armadas, sendo mais uma estratégia política, o que enfraqueceu e restringiu as competências do Ministro da Defesa, que passou a figurar mais como despachante do que sendo um elo institucional entre o governo e os comandos.

Entre a implantação do MD no mandato do Presidente FHC e o primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a pasta foi ocupada por três ministros, marcada por sucessivos momentos de crises institucionais, que precisaram ser mediadas em grande parte pelo próprio presidente, proporcionadas por uma resistência à mudança, insubordinação do alto oficialato em acatar ordem direta de um civil e pouca autonomia ministerial. De acordo com Zaverucha (2006, p.173),” fatos como esses confirmam ser o militarismo um fenômeno amplo, regularizado e socialmente aceito no Brasil: prefere-se a estabilidade política ao aprofundamento da democracia”, o que comprova que a presença das Forças Armadas no sistema político brasileiro ainda tem um peso significativo.

Em termos operacionais poucas mudanças aconteceram, e as Forças Armadas continuaram desempenhando suas funções nos moldes do que já acontecia no EMFA. Quanto ao emprego conjunto das três forças, em muito pouco se avançou, o que reflete que a criação do MD não significou, nesse primeiro momento, um projeto coeso de mudança no sistema de defesa capaz de operar uma mudança de postura institucional nas três forças.

“O Ministério da Defesa, com suas limitadas atribuições, reflete o equilíbrio instável nas relações civis-militares existentes no Brasil” (ZAVERRUCHA, 2006, p. 176). No entanto, sua criação representou institucionalmente um avanço do ponto de vista da subordinação das Forças Armadas ao poder civil, no período pós-

redemocratização do país, e uma perspectiva de mudança na condução do sistema de defesa.

Com a END 2008, o MD passou por um processo de reestruturação institucional e ganhou maior autonomia ministerial, credibilidade e visibilidade na coordenação dos assuntos de defesa. Dentre as suas várias atribuições definidas pela END 2008 estava a reorganização, preparo e emprego das Forças Armadas, a reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e a política de recomposição do efetivo. Ainda segundo a END 2008:

O ministro da Defesa exercerá, na plenitude, todos os poderes de direção das Forças Armadas que a Constituição e as leis não reservarem, expressamente, ao Presidente da República. A subordinação das forças Armadas ao poder político constitucional é pressuposto do regime republicano e garantia da integridade da Nação (BRASIL, END, 2008, p. 50).

Dentre as várias atribuições desempenhadas pelo MD, as de maior evidência diziam respeito à participação em atividades subsidiárias de segurança pública, de garantia da lei e da ordem e à proteção de fronteiras, no combate aos crimes transfronteiriços e ambientais.

Preparar efetivos para o cumprimento de missões de garantia da lei e da ordem, nos termos da Constituição. O País cuida para evitar que as Forças Armadas desempenhem papel de polícia. Efetuar operações internas em garantia da lei e da ordem, quando os poderes constituídos não conseguem garantir a paz pública e um dos Chefes dos três poderes o requer. Faz parte das responsabilidades constitucionais das Forças Armadas. A legitimação de tais responsabilidades pressupõe, entretanto, legislação que ordene e respalde as condições específicas e os procedimentos federativos que deem ensejo a tais operações, com resguardo de seus integrantes (BRASIL, END, 2008, p. 58).

Outro aspecto, dizia respeito a melhorar a percepção e o espaço de articulação entre os setores militares e a sociedade nos assuntos de Defesa Nacional, como uma temática de caráter nacional que tivesse como propósito “conscientizar todos os segmentos da sociedade brasileira da importância da defesa do País e de que esta é um dever de todos os brasileiros”. BRASIL (2012, p. 12). A competência para formular políticas de defesa e segurança e as estratégias para alcançar tais objetivos coube ao MD, em concordância com a sociedade brasileira.

Dentre as várias atribuições, vale destacar a tarefa de promover a reorganização das Forças Armadas, reestruturar a indústria brasileira de material de defesa e recompor o efetivo das Forças Armadas. Tudo isso tendo em vista uma maior

articulação e integração entre as Forças Armadas com outros setores da sociedade, de modo que seu emprego fosse bem mais aproveitado.

Unificar e desenvolver as operações conjuntas das três Forças, muito além dos limites impostos pelos protocolos de exercícios conjuntos. Os instrumentos principais dessa unificação serão o Ministério da Defesa e o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (BRASIL, END, 2008, p. 50).

Embora o início do MD tenha sido conturbado e marcado por um legado autoritário, de grande descontentamento e resistência por parte da caserna em aceitar a subordinação em relação aos civis, nos dias atuais o MD, devido a uma série de medidas que foram sendo progressivamente implementadas através da END 2008 e das alterações impostas pela LC n. 117, de 2004 e LC n. 136, de 2010, ganhou maior visibilidade e credibilidade institucional junto à sociedade. Nesse sentido esse ministério desempenha papel importante na coordenação, integração e emprego conjunto das Forças Armadas e na condução das políticas de defesa do país.

A Política de Defesa Nacional - PND deve ser entendida como um conjunto de políticas públicas, de interesse nacional, de caráter específico, estando diretamente vinculada à organização e emprego das FA na defesa do território, bem como à posição estratégica do Brasil no campo das Relações Internacionais.

O primeiro documento que trata da PDN foi elaborado e aprovado pelo Decreto n. 5.484, de 30 de junho de 2005, tendo sido revisado e atualizado em 2012, passando a ser chamado de Política Nacional de Defesa (PND):

É o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional coordenadas pelo Ministério da Defesa. Voltada essencialmente para ameaças externas, estabelece objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional, em prol da Defesa Nacional (BRASIL, 2012, p. 11).

No contexto mundial, a PND chama a atenção para possíveis disputas, no cenário internacional, pelo domínio por “áreas marítimas, domínio aeroespacial, fontes de água doce, de alimentos e de energia”, o que pode levar ao surgimento de um quadro de conflitos.

Quanto às fronteiras, mesmo diante de um mundo globalizado, de grande interdependência entre os países, tornaram-se mais permeáveis, no entanto, elas “continuarão a ser motivo de litígios internacionais”.

Outra preocupação elencada diz respeito a questões ambientais, onde “países detentores de grande biodiversidade, enormes reservas naturais e imensas áreas

para serem incorporadas ao sistema produtivo podem tornar-se objeto de interesse internacional (BRASIL, 2012, p. 17-18).

Essa é uma realidade em que o Estado Brasileiro deve dar uma atenção especial como país de dimensões continentais e grande reserva de recursos naturais, com foco voltado principalmente para a Amazônia, devendo manter-se vigilante e preparado para a proteção da sua soberania nacional.

No âmbito da América do Sul, o Brasil prima pela cooperação e pela integração regional como forma de reduzir a possibilidade de conflitos. Além disso, para se manter a estabilidade regional, deve haver a “convergência de ações entre os países vizinhos para reduzir os delitos transnacionais e alcançar melhores condições de desenvolvimento econômico e social, tornando a região mais coesa e mais forte” (BRASIL, 2012, p. 22).

No documento Política Nacional de Defesa - PND, segurança é definida como a sensação de proteção que permite ao Estado e seus cidadãos se sentirem livres de risco, pressões e ameaças. Portanto, identifica dois cenários possíveis de ameaça à segurança: um ambiente externo, preocupado com a defesa da soberania nacional, e outro, interno, voltado à garantia dos direitos constitucionais:

A condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais (BRASIL, 2012, p. 15).

A PND inovou ao ampliar o campo de abrangência do conceito de segurança em virtude das novas ameaças à segurança, incorporando outros setores, além do militar.

[...] ampliou-se o conceito de segurança, abrangendo os campos político, militar, econômico, psicossocial, científico-tecnológico, ambiental e outros. [...], envolvendo, além da defesa externa: a defesa civil, a segurança pública e as políticas econômicas, social, educacional, científico-tecnológica, ambiental, de saúde, industrial [...] (BRASIL, PND 2012, p. 13).

Por meio da expansão do conceito de segurança, abre-se a possibilidade para um cenário de atuação conjunta entre diferentes setores das esferas federal, estadual e municipal junto às Forças Armadas, na defesa dos interesses nacionais.

A segurança externa, de caráter militar, no que se refere à defesa e proteção da soberania do Estado brasileiro, continua sendo exclusividade das Forças Armadas, conforme elencado na PND:

Conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (BRASIL, 2012, p. 15).

No entanto, em circunstâncias excepcionais, as Forças Armadas podem ser empregadas em missões subsidiárias – Garantia da Lei e da Ordem, a GLO – por iniciativa de qualquer um dos poderes constituídos, conforme a legislação em vigor, art. 142 da CF/88 (BRASIL, 1988) e Lei Complementar n. 97/99 (BRASIL, 1999).

Esse novo olhar da PND em relação às questões de defesa e segurança traz duas vertentes, uma preocupada com a Defesa externa e a outra com as garantias constitucionais de seus cidadãos, ou seja, comprometidas com as ordens internacional e interna.

Essa nova diretriz estabelecida pelo Governo Federal, em relação à defesa e à segurança, através da PND, tendo como finalidade buscar soluções mais eficazes para as ameaças que se impõem, sejam elas internas ou externas, que circundam nossas fronteiras, é primeiramente de responsabilidade das FA, de acordo com o art. 142 da CF/88, tendo como sua missão a “defesa da pátria e dos poderes constituídos”, mas também da sociedade como um todo.

A partir desse entendimento começa-se a atribuir às Forças Armadas certo papel de destaque, principalmente no que tange à Estratégia Nacional de Defesa, em relação à agenda internacional de integração dos países sul-americanos, quando se busca garantir uma presença mais efetiva nas áreas de fronteiras do Brasil, principalmente no Arco Norte, de maneira que haja um enfrentamento com soluções mais efetivas do combate às ameaças internas e externas, tais como o Terrorismo, Crime Organizado e Tráfico de armas e de drogas, além de outros aspectos relevantes identificados pela PND (BRASIL, 2012, p. 23) para a vivificação das fronteiras, proteção do meio ambiente e uso sustentável dos recursos naturais.

Estes objetivos definidos pela PND devem estar alinhados com os objetivos nacionais de desenvolvimento, servindo, de certa forma, de norte para as ações que serão especificadas na Estratégia Nacional de Defesa, “oferecendo uma visão mais abrangente sobre o papel da defesa no projeto nacional” (BRASIL, 2012, p. 11).

A Região Amazônica é destaque em debates nacionais e internacionais, especialmente no que se refere a recursos naturais, desenvolvimento sustentável, mudança de clima e biodiversidade. No contexto da América do Sul merece atenção especial, pois faz fronteira com sete países.

A PND concebe a região Amazônica como estratégica para o desenvolvimento regional sustentável pelo seu enorme potencial de biodiversidade e de recursos naturais. Uma região que carece de uma maior presença do Estado, através de políticas de desenvolvimento e integração territorial que colaborem para a garantia da soberania e integridade do país em relação às ameaças internas e externas, como os ilícitos transnacionais:

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 entre outros fatores pela baixa densidade demográfica e pelas longas distâncias. A vivificação das fronteiras, a proteção 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 para o desenvolvimento sustentável da Amazônia (BRASIL, 2012, p. 23).

Nesse sentido, a PND faz um alerta para a região da FF, em especial a Amazônia brasileira, a qual, por ser uma região estratégica para o país, é foco do interesse de diversos atores internacionais. Para que esses objetivos sejam alcançados é imperativo que o Estado aumente sua presença por meio de uma maior governança e da implementação de políticas públicas para essa região.

Deste modo, para que o Brasil honre seus objetivos especificados pela PND 2012, precisa atuar de forma eficaz, envolvendo todas as esferas governamentais, no intuito de promover PPs mais eficazes, capazes de promover a ocupação, a integração e o desenvolvimento dessa região, que atendam às necessidades de defesa e ao mesmo tempo proporcionem condições de vida digna à população que ali reside.

A Estratégia Nacional de Defesa (END), foi aprovada pelo Decreto n. 6.703, de 18 de dezembro de 2008, sendo atualizada em 2012 e revisada e atualizada em 2018, trazendo como novidade, “o vínculo entre o conceito e a política de independência nacional, de um lado, e as Forças Armadas para resguardar essa independência, de outro” (BRASIL, 2012, p. 43).

A END está organizada em torno de três eixos de ação: a reorganização e reorientação das Forças Armadas, a organização da Base Industrial de Defesa e a política de composição dos efetivos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (BRASIL, 2012, p. 42).

De acordo com a Lei complementar n. 136, de agosto de 2010, as FA devem atuar de forma preventiva e repressiva, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas

águas interiores, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo.

Tanto a PND como a END trazem uma novidade no sentido de se buscar uma maior aproximação entre defesa e desenvolvimento, pressupondo que a defesa do país é inseparável do seu desenvolvimento, fornecendo-lhe o indispensável escudo (BRASIL, 2012, p. 11).

Nas últimas décadas, o Brasil avançou bastante em termos de transparência e informação em assuntos de defesa, o que levou a uma maior proximidade de vários setores da sociedade brasileira e a uma maior proximidade em assuntos de segurança e defesa nacional.

A intensificação da presença do Estado na FF, em especial na Amazônia, através das Forças Armadas, prioridade estabelecida pela END (BRASIL, 2012, pág. 54), [...], exige avanço de projeto de desenvolvimento sustentável e passa pelo trinômio “Monitoramento/controle, mobilidade e presença”, sendo de fundamental importância para a defesa do território, além de coibir a prática de ilícitos transfronteiriços.

A partir de então, no intuito de resolver essa problemática, o Governo Federal em parceria com Estados e Municípios, além da sociedade civil organizada, tem procurado desenvolver PPs com o propósito de uma maior integração das ações entre os entes federativos na área da segurança pública, para atuação mais eficiente no combate à criminalidade.

Essa realidade na falta de políticas públicas, materializada pela fraca presença do Estado através das ações em seus níveis de governo, que deixam um vácuo de poder, atrelado ao baixo contingente populacional, grande permeabilidade e baixo nível de desenvolvimento econômico da região de fronteira, tem contribuído para um aumento considerável dos ilícitos transfronteiriços e ao mesmo tempo tem levado o governo a procurar alternativas viáveis.

O emprego das Forças Armadas nesse contexto tem amparo legal na Política Nacional de Defesa ao estabelecer “[...] que a vivificação, política indigenista adequada, a exploração sustentável dos recursos naturais e a proteção ao meio-ambiente são aspectos essenciais para o desenvolvimento e a integração da região” (BRASIL, 2005, p. 11).

2.6 Políticas Públicas

Torna-se oportuno entender o que são políticas públicas (PPs) e como elas surgem como área de estudo. É necessário contextualizar como as políticas de segurança e defesa foram elaboradas e implementadas para a região de fronteira do Brasil, por meio de programas e ações do Governo Federal, e a relação que existe com o objeto de pesquisa, que é analisar o resultado da Operação Ágata Norte.

Antes de se entender o que são tais políticas, se faz necessário entender o conceito de Estado. Para tal, pode-se partir da compreensão de duas teorias: a Teoria Liberal, que defende o Estado como agente que atua minimamente para garantir o funcionamento das instituições, ou seja, há uma pequena intervenção na atuação dos Estados Nacionais; e a Teoria Política Crítica, que constrói um entendimento sobre o que é o Estado e qual o seu papel na sociedade, cuja estrutura inicial vai se dar a partir dos estudos de Karl Marx.

Entender que não existe um conceito definido, único, do que seja Política Pública, mas vê-la como um fenômeno multidisciplinar que nasce a partir do entendimento de como o Estado funciona, na figura do governo, é de suma importância para sua compreensão.

Para essa reflexão, parte-se da contribuição do autor Décio Saes, que vai explicar o processo de formação do Estado Burguês no Brasil a partir de dois aspectos:

[...] a) quando se forma o Estado burguês no Brasil? Ou por outra: em que momento histórico se forma, no Brasil* o Estado Burguês? - b) como se forma o estado burguês no Brasil? Ou por outra: de que modo a luta de classes determina a formação do estado Burguês no Brasil? (SAES, 1990, P. 15).

Desse modo, Saes vai explicar primeiramente em que dado momento histórico esse Estado pode ser chamado de Estado Burguês no Brasil e como a luta de classes que se estabelece entre os proprietários dos meios de produção e o proletariado começa a dar forma a esse Estado, tudo fundamentado na lógica marxista.

Décio Saes vai, assim, construir o conceito de Estado a partir da compreensão marxista:

Um conceito de estado em geral: O Estado, em todas as sociedades divididas em classes (escravista, feudal ou capitalista), a própria organização da dominação de classes; ou, por outra, o conjunto das instituições (mais ou menos diferenciadas, mais ou menos especializadas), que conservem a dominação de uma classe por outra (SAES, 1990, p. 23).

Pode-se inferir, de acordo com Marx, citado por Décio, que o verdadeiro papel do Estado, como estrutura político-jurídica, é garantir que essa sociedade continue existindo, funcionando, através do discurso da ideia de povo, de coletividade, em que todos os habitantes de um mesmo território desfrutam dos mesmos direitos e deveres. Essa construção ideológica da ideia de povo vem negar a existência da estrutura de classes presente no sistema capitalista.

É através dessa ideologia que a dominação de classes se mantêm e se reproduz. Qualquer tentativa de transformação do sistema capitalista só pode ser operada pela própria sociedade através de uma revolução, pois ela, a sociedade, é o sujeito histórico. O Estado existe para mediar e manter a ordem preestabelecida pelo sistema, e não para destruí-lo.

Para Décio Saes (1990, p. 25), a definição do que é o Estado Burguês vem através de duas proposições distintas: a) o estado burguês organiza de um modo particular a dominação de classes; b) o estado burguês corresponde às relações de produção capitalista.

Assim, o ponto de partida para a conceituação do que é o Estado burguês é a relação de correspondência existente entre essas duas proposições, manifestada da seguinte forma:

[...] a correspondência entre o Estado burguês e as relações de produção capitalista não consiste numa relação casual e unívoca entre ambos: a determinação do Estado pelas relações de produção. Qual é a natureza dessa correspondência? Um tipo particular de Estado o burguês corresponde a um tipo particular de relações de produção capitalista, na medida em que só uma estrutura jurídico-política específica torna possível a reprodução das relações de produção capitalista (SAES, 1990, p. 26).

Para que essa correspondência aconteça de fato, se faz necessário que o Estado crie mecanismos políticos de legitimação, e dentre estes, um dos mais importantes é o direito, pois é ele que torna possível a reprodução dessas relações de produção, como salienta Saes:

[...] o direito burguês, ao definir os agentes da produção como sujeitos, faz com que a troca desigual entre o uso da força de trabalho e o salário assumam forma de uma troca de equivalentes, resultantes do livre encontro de duas vontades individuais: o contrato de compra e venda da força de trabalho. Nessa medida, uma estrutura jurídica particular a do direito burguês, caracterizado pelo tratamento igual aos desiguais cria as condições ideológicas necessárias à reprodução das relações de produção capitalista (SAES, 1990, p. 38).

Por esse viés, o direito, pela lógica do capitalismo, torna-se o mecanismo mais importante de legitimação política e ideológica na medida em que vai legitimar os contratos de trabalho, organizar e mediar as relações entre as classes sociais, criando diversos mecanismos para sua preservação.

Outro mecanismo de grande importância para o Estado burguês que Décio Saes identificar, é o Burocratismo, pois ele representa o corpo do Estado em funcionamento:

[...] burocratismo cria para a burocracia a aparência de representante do Povo Nação, e permite que está se auto defina como a realização concreta do interesse geral de todos os indivíduos: a filiação ao coletivo de habitantes de um espaço geográfico delimitado por ele próprio. Ou melhor: por sua função unificadora (do povo nação) e desorganizadora (da classe explorada), o burocratismo cria forma burocrática de representação popular típica do Estado burguês em geral (SAES, 1990, p. 45).

Através dessa compreensão tem-se o entendimento de que o burocratismo se constitui em um grande mecanismo de dominação política e ideológica, de preservação e manutenção da dominação de classes, na medida em que todas as camadas da sociedade se fazem representar, segundo a construção da ideia de povo, onde cada indivíduo cumpre seu papel na estrutura do Estado.

Sem a ideia de representatividade, de coletividade, de povo, ou seja, de que todos estão inseridos na estrutura do Estado, o Estado burguês não possuiria legitimidade para representar o todo (as diversas camadas da sociedade), pois como afirma Poulantzas:

Por que, para assegurar sua dominação política, a burguesia dispõe de um aparato específico como o Estado capitalista – o moderno Estado representativo, o Estado nacional-popular de classe (POULANTZAS, 1978, p. 49 *apud* JESSOP, 2009, p. 131).

Segundo essa afirmação, o Estado é uma relação social, onde estão presentes todos os interesses da sociedade. O que confere legitimidade a esse Estado capitalista é a sua representatividade, através da qual tem-se a ideia de que todos (ou seja, o povo), independentemente de classe social, se fazem representar nessa estrutura estatal.

Logo, um Estado em que essa representatividade não ocorra se tornaria um Estado ilegítimo, que poderia assumir outras formas, menos a capitalista, pois o Estado capitalista representativo existe para garantir e manter a ordem do sistema em

funcionamento, e para isso precisa que todos se sintam representados nessa estrutura chamada Estado Burguês.

Nesse sentido, o Estado burguês, através de sua estrutura política (mecanismos de legitimação), organiza a partir da unidade política, econômica, social e cultural, a sociedade em funcionamento, de forma a garantir a dominação de classe e as condições necessárias para o capital se reproduzir.

Compreender a função do Estado burguês como mantenedor da ordem capitalista e da existência da estrutura da sociedade, onde se nega a luta de classes e, por conseguinte uma classe domina a outra, se faz necessário para a compreensão de como surge a ideia de políticas públicas no contexto do Estado Moderno.

A Política Pública (PP) como é concebida na atualidade, enquanto área de conhecimento científico, surgiu nos Estados Unidos promovendo um rompimento das etapas seguidas na Europa envolvendo pesquisas e estudos desta área, que se concentravam mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que propriamente na produção dos governos (SOUZA, 2002). Deste modo, na Europa os estudos sobre PPs surgiram como um desdobramento das teorias explicativas do papel do Estado e do governo como a sua instituição mais importante, enquanto nos EUA os estudos se voltaram para entender a ação direta dos governos, que segundo Souza (2006, p. 22), são os “Produtor[es], por excelência, de políticas públicas”.

Nos Estados Unidos a área surgiu no contexto acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre as atividades do Estado, focando diretamente nas pesquisas sobre as ações governamentais. Dessa maneira, esse campo do conhecimento buscava construir formas racionais de produção de PPs, além de melhorar o processo decisório.

O fortalecimento dos estudos sobre políticas públicas em regimes democráticos, onde o povo participa da tomada de decisões, foi se firmando, de acordo com Souza (2006, p. 22), pelo entendimento de que aquilo que o “governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes”. Portanto, esse processo deveria ser neutro, técnico e sem cunho ideológico, embora não exista neutralidade em política. Deste modo, não existe vácuo de tais políticas no sentido de que sempre vai haver uma decisão do Estado através de uma ação ou omissão e que, portanto, tem que haver um estudo detalhado e independente desse processo.

Para Souza (2019), o ramo governamental propriamente dito introduziu a política pública como objeto de decisões dos administradores, com a valorização da tecnocracia como forma de enfrentamento de suas consequências. Sua introdução nos Estados Unidos se deu por intermédio da RAND Corporation, em 1948, uma organização não governamental financiada por recursos públicos e considerada a precursora dos *think tanks*, implantada por Robert McNamara.

O trabalho do grupo de sociólogos, engenheiros, analistas de sistemas, cientistas políticos e matemáticos, sob influência da teoria dos jogos de Neuman, objetivava explicitar como uma guerra poderia ser administrada como um jogo racional (SOUZA, 2018). A proposta para aplicabilidade destes meios científicos às decisões e formulações governamentais sobre problemáticas se disseminaram depois para outros ramos da produção pública, inclusive da sociedade como um todo.

As conceituações enfatizam o papel da política pública na resolução de problemáticas. Alguns críticos destas definições, que superestimam aspectos de procedimentos e racionalidade desta área, argumentam que a mesma invalida a essência dessas políticas. Acrescenta-se que, pelo fato de haver concentração nas atividades governamentais, estes conceitos deixam de lado o seu caráter de conflitos e os limites que podem atingir as decisões dos administradores. Assim, abrem a possibilidade de cooperação entre grupos sociais e Estado (SOUZA, 2018).

Todavia, conceituações de políticas públicas guiam olhares para lugares onde os embates em torno de ideias, preferências e interesses são desenvolvidos. Segundo Souza (2002), apesar de optar por abordagens diferenciadas, as conceituações de PPs assumem, de maneira ampla, uma visão holística da temática, uma perspectiva de que o geral é imprescindível em comparação com a soma das partes, e que interesses, ideologias, interações, instituições e indivíduos contam, mesmo que haja diferenças sobre a relevância destes fatores.

Presume-se que seja a política pública um campo do conhecimento que busca, concomitantemente, analisar as ações governamentais e, se houver necessidade, propor alterações no curso ou rumo destas atividades. Simplificadamente, o processo de formulação de uma PP é aquele que, por intermédio do Estado, traduz suas proposituras em ações e programas, produzindo resultados ou as alterações almejadas no contexto real (SOUZA, 2002). Se for admitido que a política pública é uma área holística, isto é, um ramo o qual situa várias unidades em totalidades organizadas, isso tem duas implicações.

A primeira volta-se para o caráter holístico, no entanto, não significando que lhe falte coerência metodológica e teórica, mas sim, que as PPs comportam diversos "olhares". A segunda é que esta área se torna base para diversos modelos analíticos, teorias e disciplinas. Desta forma, apesar de possuir seus próprios métodos e teorias, a PP, embora seja um ramo da política científica, não se resume a tal, podendo também ser ferramenta na econometria, economia, saúde, sociologia, psicologia e filosofia (SOUZA, 2018).

Por derradeiro as políticas públicas, após formuladas e desenhadas, se desdobram em sistema de informação de pesquisas, projetos, programas e planos. Quando postas em ação, sofrem implementação, ficando daí submetidas a sistemas de avaliação e acompanhamento.

Para Boneti (2012), antes de se iniciar uma discussão a respeito do que sejam tais políticas é importante que se conheça de forma clara qual a função, ou seja, qual o papel do Estado no sistema capitalista.

A busca das raízes epistemológicas de políticas públicas implica, antes de tudo, considerações de qual Estado se refere. Trata-se de explicitar o entendimento que se tem sobre a relação entre o Estado, as classes sociais e a sociedade civil, pressupondo que é nesta relação que se origina os agentes definidores das políticas públicas (BONETI, 2012, p. 18).

A partir desse entendimento, torna-se mais nítida a compreensão de que a formulação e a implementação de tais políticas estão condicionadas a essa dinâmica intrínseca, através da correlação de forças entre o Estado e as classes sociais.

Embora não se tenha uma definição única do seja política pública, por ser um conceito amplo, policêntrico, que admite várias interpretações, Boneti (2012, p. 27) afirma que ela é "[...] o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil".

Nesse sentido, tal política é entendida como o conflito de interesses, resultante do choque da correlação de forças que se estabelece entre os diversos segmentos representados na arena de disputas, que é o Estado, o que torna impossível pensar tais políticas separadas dos conflitos de interesses, de ideias, de valores.

Nesse palco o embate travado entre os diversos grupos é que vai dar movimento para que dado problema público entre ou não para a agenda do Estado e se transforme ou não em PP. Logo, grupos, com interesses diferentes, que conseguirem movimentar, ter uma maior influência, dar mais visibilidade, contar com

uma melhor articulação, farão com que aquela demanda entre para a agenda do Estado e se transforme em política pública.

Segundo Secchi (2012, p. 2), uma política pública é uma “diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Ainda segundo esse autor, o problema público “[...] é a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública” (SECCHI, 2012, p. 8). Em linhas gerais, a PP é uma diretriz, ou seja, um conjunto de orientações a uma determinada ação ou omissão, que aponta uma direção, ou seja, qual a resposta se quer dar através de ações, programas, planos para fazer o enfrentamento a um determinado problema público.

Secchi (2012, p. 2) vai destacar que, para se definir o que é política pública, se faz necessária a compreensão de dois elementos fundamentais: “Intencionalidade pública e resposta a um problema público”. Em outras palavras, a razão para o estabelecimento dessas políticas é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.

Com isso, para se determinar se dada ação ou omissão do Estado é ou não uma PP, é necessária a compreensão desses dois elementos, no sentido de que é preciso ter clareza, primeiro, do que é um problema público, como sendo um problema da coletividade, e segundo, como o Estado vai enfrentar, ou seja, qual a intencionalidade presente nessa diretriz para fazer o enfrentamento a esse problema público.

A tomada de decisão vai acontecer na arena de disputas do Estado através da correlação de forças políticas, dos embates, das discussões entre os diversos atores envolvidos. Nesse aspecto, a identificação do que seja um problema público não está claramente definida, mas vai depender do jogo de interesses estabelecido entre os diversos segmentos da sociedade. Essa disputa é que vai fazer com que aquele problema se torne ou não um problema público e suba para a agenda do Estado, transformando-se em uma política pública.

Não existe na literatura sobre políticas públicas um consenso a respeito de quem é o verdadeiro responsável em fazer tais políticas. Segundo Secchi (2012, p. 2), “[...] alguns autores defendem a abordagem estadista, enquanto outros defendem a abordagem multicêntrica no que se refere ao protagonismo no estabelecimento de políticas públicas”. Essa inferência fica ainda mais evidente com o advento do processo de globalização e o estreitamento das relações comerciais, culturais e sociais, onde diversos atores do capitalismo globalizado, dos movimentos sociais

internacionais e dos ambientais também passaram a interferir de forma significativa na tomada de decisões em relação à implementação ou não dessas políticas.

No entanto, ainda de acordo com Secchi, (2012, p. 5) “não há dúvidas de que o Estado moderno se destaca em relação a outros atores no estabelecimento de políticas públicas”. Dessa maneira, o que define se uma política é pública não é o fato de ela ser executada pelo Estado, mas, sim, por ela dar enfrentamento a um problema de toda a sociedade.

Dye (1972 *apud* SECCHI, 2012, p. 6) afirma que política pública é “tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer”. Segundo essa definição clássica e bem sucinta, tal política é o governo em ação, ou seja, está relacionada às decisões do governo em fazer ou não fazer. Para Secchi (2012, p. 6), “a partir da concepção de política pública como diretriz fica difícil aceitar a omissão como forma de política pública”. No seu entender, a omissão não pode ser considerada PP, pois não tem as diretrizes, que é a maneira de se fazer o enfrentamento a um problema público, sendo mais uma decisão política a de não fazer.

De acordo com Ham e Hill (1993), uma política pública pode ser constituída em quatro fases distintas:

Inicialmente há a delimitação da **agenda**, quando as pautas são definidas de acordo com as demandas sociais, políticas ou econômicas, sobre a qual agem distintos interesses socioeconômicos. Em seguida, há a **formulação**, que especifica os planos de ação, também caracterizada por debates, articulações de interesses e tomadas de decisões. Posteriormente, há a **implementação**, o momento em que as diretrizes são colocadas efetivamente em prática junto ao público-alvo. Geralmente, para guiar essa fase, há procedimentos e critérios previamente determinados durante a formulação. Por fim, há a **avaliação**, que se utiliza de algum instrumento de mensuração para verificar os resultados obtidos comparando-os com as especificações formuladas e os objetivos planejados (HAM; HILL, 1993 *apud* GIUSTO; RIBEIRO, 2019, p. 2).

Sob essa perspectiva, as PPs não devem ser estudadas como um processo uniforme, mas a partir de sua verticalização, ou seja, por fases, mostrando a grande complexificação desse processo. Assim, o ciclo da PP é constituído dos seguintes estágios: avaliação, implementação, avaliação das opções, identificação das alternativas e definição de agenda (SOUZA, 2002).

Alguns caminhos dentro desta linhagem focam mais nos participantes do que no processo de decisão e outros o próprio procedimento. Cada procedimento e cada participante podem atuar como incentivadores ou barreiras. O questionamento de como os administradores definem suas agendas é dado por três tipos de resoluções

(SOUZA, 2002). A primeira delas foca nas problemáticas, isto é, problemas entram na agenda quando se assume um dever de promover uma ação. Casos de violência no território brasileiro constituem um bom exemplo de problemática que entrou na agenda, mas para a qual ainda se busca resolução. A definição e o reconhecimento dos problemas afetam os resultados da agenda.

A segunda resolução foca na política propriamente dita, ou seja, como é construída a conscientização social sobre a necessidade de enfrentamento de um determinado problema (SOUZA, 2018). Essas construções se dão via mudanças nas ideologias, via mudanças nos partidos que governam, via processo eleitoral, aliadas às fraquezas ou às forças dos grupos de interesse.

Conforme essa visão, a construção de uma conscientização social sobre determinada problemática é fator relevante e determinante para definir a agenda (SOUZA, 2018). Quando o ponto inicial de uma política pública é dado por intermédio de política, o consenso é originado mais por “barganha” do que por meritocracia, enquanto que, quando o ponto de partida da PP volta-se ao problema a ser lidado, dá-se por contradição, ou seja, a persuasão é a forma para se construir o consenso.

A terceira resolução foca nos participantes, que são considerados como políticos: grupos de pressão, partidos, mídia e visíveis, ou seja, burocracia e acadêmicos. Conforme esta perspectiva, os participantes invisíveis definem as alternativas e os visíveis definem a agenda.

A proposta de compreensão da Política Pública organizada como um ciclo é traduzida na dinâmica processual e realizada de modo temporal. É uma maneira de interpretar e entender a PP em sequências e fases organizadas de modo independente (SOUZA, 2002). Sendo dispositivos de visualização, uma política pública e seus caminhos efetivos dependem destes ciclos, já que, por intermédio deles, é possível esquematizar as fases e maneiras de uma PP, bem como compreender os intervenientes para sua formação.

Frisa-se, conforme exposto por Souza (2002), que, assim como os tipos, o ciclo da política pública não pode ser compreendido de modo linear e como um corpo organizado, seguindo, de forma necessária, uma sequência cronológica. Algumas vezes, as fases do ciclo se encontram alternadas ou desconectadas, não configurando o esquema harmônico por ora apresentado. Por conseguinte, compreende-se a metodologia usada no entendimento cronológico. Um dos pontos positivos da adoção

do ciclo das políticas públicas é a tradução da possibilidade de organização e complexidade do que é uma PP propriamente dita.

2.7 Coordenação de políticas públicas

A obra de Celina Souza, intitulada *Coordenação de Políticas Públicas*, faz a inserção nos contornos acadêmicos debruçados no processo de provisão dessas políticas no Brasil. Souza (2018) explica como este ramo é constantemente formulado, reformulado e implementado, a partir da perspectiva das variadas formas de coordenar ações no país após a Carta Magna de 1988.

A empreitada acadêmica tem como principal objetivo discutir sobre a engenharia institucional relacionada à cooperação e coordenação federativa para efetivação das PPs no território brasileiro. Neste sentido, a obra elucida o processo de coordenação existente nas quatro dimensões burocráticas necessárias para a aplicabilidade de uma Política Pública: (1) a coordenação na fase de formulação da política; (2) a coordenação na fase da implementação; (3) a coordenação vertical; e (4) a coordenação horizontal (LEAL, 2020).

Olhando de maneira formal, é possível compreender a organização e coordenação de todas as atividades, objetivando o alcance de um consenso entre organizações e sociedade para o cumprimento de metas de um grupo. Correlacionada à definição de coordenação, está a de cooperação (SOUZA, 2018). Saliencia-se que cooperação e coordenação apresentam diferentes conceitos. A primeira apresenta discricionariedade e voluntariedade nas suas ações para uma atividade conjunta visando ao benefício comum.

Há requerimento entre atores políticos e burocráticos e organizações em relação à coordenação de PPs compondo o mesmo nível de governança – horizontal, ou compondo diferentes níveis de governo – vertical. No sentido da coordenação, estas situações possuem papéis diferentes nas distintas fases da mesma política (SOUZA, 2018).

Em ideais situações, a formulação de PPs é constituída no estágio em que o estado democrático traduz suas diretrizes e estratégias eleitorais em ações e programas, que produzirão resoluções ou alterações no mundo real (SOUZA, 2007). Nesta semântica, coalizões de partidos que governam ou partidos contam, principalmente, no momento da formulação. Todavia, a luta pelos recursos e regalias

entre grupos sociais é o cerne da elaboração da política pública, o que ocasiona conflitos.

Poucas pesquisas explicitam a coordenação de políticas, principalmente nesta fase. Pode-se, entretanto, depreender como as teorias macro e meso mencionadas tratam a coordenação na fase do procedimento decisivo a partir das suas premissas sobre ações coletivas.

Se as principais conceituações voltadas à política pública podem sofrer sintetização como as ações do governo, a da implementação é a ação da PP. Estudos sobre a implementação dessa política estão contidos em disciplinas como Ciência Política, Gestão Pública, Teoria das Organizações e Administração Pública. No sentido complexo e ampliado, estes estudos podem ser caracterizados como aqueles voltados para a mudança das políticas públicas.

O conceito mais influente sobre o que trata a implementação é o de Sabatier e Mazmanian (1983), que a definem como o cumprimento de decisões sobre uma política pública aprovadas por intermédio de cortes e leis. Na sua semântica ideal, a decisão sobre uma política promove a identificação da problemática a ser lidada, especificando os objetivos a serem trabalhados e a estruturação do processo de implementação.

A coordenação Vertical volta-se ao tema das relações internas do governo, ou seja, aquelas que são estabelecidas entre divergentes níveis da administração para a síntese de políticas. Estas relações acontecem tanto em Estados federais como unitários. Nos primeiros, todavia, os custos da coordenação vertical são mais elevados, dada a autonomia, por intermédio da Carta Magna, dos entes (SOUZA, 2018).

Deil Wright foi o cientista político que mais promoveu a desenvoltura da temática da coordenação vertical na perspectiva das relações internas do governo, no seu livro publicado pela primeira vez em 1978, *Understanding Intergovernmental Relations*. Wright mapeia três tipos de relações intergovernamentais: 1) autoridade coordenada – acontece quando há uma clara segregação do relacionamento e das fronteiras entre os níveis governamentais; 2) autoridade inclusiva – prevalece a hierarquização entre níveis governamentais, enfatizando o governo nacional; e 3) autoridade sobreposta (*overlapping authority*) – constitui a sobreposição simultânea entre os níveis governamentais (SOUZA, 2018). Neste sentido, há limitação em cada nível, assim como influência e poder sobre os demais.

Este modelo de coordenação de políticas também sofre influência pelo grau de conflito partidário entre os níveis de governo e a área executiva. O conflito apresenta particularidade complexa quando o sistema político é guiado mais pela polarização entre dois partidos do que pela competição entre vários (SOUZA, 2018).

Já a coordenação horizontal é decorrente da premissa de que a administração possui múltipla organização. Buscando eficiência na operação da definição de coordenação, Bouckaert *et al.* (2016) propõem que esta modalidade seja considerada um procedimento, com mecanismos e instrumentos os quais visam promover atividades e esforços das organizações do setor público. Estas ações são utilizadas para implementação e gestão, reduzir duplicações e criar maior coerência.

Para Souza (2002), pode existir dois níveis de coordenação horizontal: minimalista e maximalista. A primeira ocorre quando as organizações têm conhecimento da atividade de cada uma e fazem um esforço para não duplicar tarefas nem interferir na competência da outra. Esse seria um padrão ideal de comportamento, mas difícil de ser alcançado. A segunda ocorre quando existem mecanismos rígidos de controle que impeçam duplicações e instrumentos para que as lacunas sejam preenchidas.

A coordenação horizontal, segundo Souza (2018), requer características uniformes nos padrões de controle, mesmo em Estados de elevada dimensão territorial. Isto demanda coordenar em um nível de onipresença e onisciência que a maioria das entidades do setor público não possui. Logo, o caminho para melhor coordenação horizontal deve ser buscado fora desses dois extremos.

Consolidar o processo de participação, articulação e coordenação federativa entre os diferentes segmentos envolvidos com a área da Segurança, definindo parâmetros de atuação, objetivos e prioridades no planejamento, formulação, coordenação e implementação de políticas públicas, através de um ambiente de integração e cooperação permanente, contribui para aprimorar a governança, diminuir em parte a transversalidade entre as diversas esferas de poder e fortalecer as ações governamentais com vistas a implementação de planos e ações no campo da segurança pública no Brasil.

Em 2011, o PEF se consolidou como principal instrumento de coordenação conjunta das políticas de segurança para a faixa de fronteira, por intermédio do Ministério da Justiça, Defesa e da Fazenda tendo como objetivo o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e

ambientais, promovendo a articulação de ações entre o governo Federal, Estados e Municípios.

Embora o Plano não tenha especificado qual a atribuição de cada órgão nesse processo, o que dê certo prejudica em parte a atuação dessas instituições, ele contribui significativamente para o fortalecimento da governança, diminuindo ações fragmentadas e descoordenadas.

Nessa perspectiva, a Operação Ágata representa uma nova forma de se intervir no campo da segurança públicas nas fronteiras brasileiras sobre a ótica de operações conjuntas e interagências, entre diversas instituições do Estado, atuando coordenadamente, como instrumento de combate as organizações criminosas nessas regiões.

3 FAIXA DE FRONTEIRAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

As fronteiras dizem respeito às formas político-administrativas estabelecidas pelos Estados para indicar onde inicia um território e finda outro.

No Brasil, a vasta faixa de fronteira terrestre, concebida em 16.886 km, historicamente é marcada como uma região sensível e estratégica para a defesa da soberania nacional. Uma região especial, submetida à norma constitucional, que precisa de certos condicionantes para ser utilizada, principalmente no que se refere às atividades econômicas.

Desta forma, as regiões de fronteira, ficaram à parte do processo de tomada de decisão e implantação de políticas públicas pelo Governo Federal, e as que entravam para a agenda eram voltadas às áreas de defesa e segurança, não atendendo em tudo a realidade específica dessas regiões do país.

No entanto, a partir do início da década de 2000, a região fronteira começou a receber uma atenção especial por parte do Governo Federal, no sentido de se promover PPs voltadas ao seu desenvolvimento.

Nesse sentido, o Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por meio do Ministério da Integração Nacional - MI, no âmbito do Plano Plurianual (PPA 2004-2007), priorizou o desenvolvimento e integração dessas regiões e lançou o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF, que se tornou um importante instrumento para promover PPs voltadas a atender à realidade local.

A aprovação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a da Comissão Permanente para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - CDIF, teve como objetivo central promover o desenvolvimento local por meio da implantação de políticas públicas para a realidade de fronteira do Brasil.

3.1 Faixa de fronteira - Aspectos legais

O processo histórico de demarcação dos limites das fronteiras terrestres do território brasileiro teve como base a preocupação do Estado com a garantia da soberania territorial desde os tempos coloniais, estando associado à assinatura de vários tratados internacionais: Tordesilhas (1494), Utrecht (1713), Madri (1750) e Santo Ildefonso (1777).

No entanto, somente a partir do século XVIII, fruto da expansão portuguesa para oeste, tendo em vista a necessidade da diversificação de suas atividades econômicas, da ocupação realizada através das missões jesuíticas e da entrada de bandeirantes para o interior, onde Portugal e Espanha acabaram ocupando terras para além do Tratado de Tordesilhas, é que de fato se decidiu definitivamente, através de acordo diplomático, a divisão territorial entre as duas coroas.

Deste modo, merece destaque o Tratado de Madri (1750), que deu caráter oficial à expansão lusa no continente americano, substituindo o Tratado de Tordesilhas e garantindo o pleno direito à ocupação do território, redefinindo os limites fronteiriços do período colonial, baseados agora na ocupação efetiva e orientados pela materialização dos limites através dos mapas das cortes e das fronteiras naturais. Segundo Borba (2013, p. 62) “os limites foram estabelecidos com base na ocupação real de territórios por uma e outra coroa, introduzindo-se o princípio de *uti possidetis* (direito derivado da posse pelo uso), que colaborou para a aceitação pela Espanha da ampliação dos territórios luso-brasileiros no continente”. Esse fato tornou-se a solução diplomática, cessando dessa maneira as disputas territoriais entre os dois Estados, embora tenham ocorrido duas exceções a esse processo de ocupação: a Colônia do Sacramento e a dos Sete Povos das Missões.

Após a finalização do processo de formação territorial e demarcação dos limites em toda a sua extensão, a região da faixa de fronteira do Brasil foi se tornando ainda mais relevante, principalmente em relação à segurança e à proteção da soberania brasileira.

Para Borba, as fronteiras terrestres do Brasil podem ser caracterizadas através de dois conceitos:

(a) de fronteira linha (limite), que é constituída pela linha imaginária (natural ou artificial) que segue o traçado estabelecido em tratados internacionais, [...] e, (b) de fronteira faixa (faixa de fronteira), que é uma faixa de 150 km de largura ao longo da fronteira linha, regrada por normas para ocupação, trânsito e exploração econômica, tendo em vista a preservação da soberania do território nacional (BORBA, 2013, p. 59).

O processo de implantação de limites é precedido, segundo Borba (2013, p. 60), por várias fases, cabendo destacar: “ (i) precedentes históricos [...], (ii) delimitação [...], (iii) demarcação [...], (iv) caracterização [...]”. As fronteiras do Brasil, já passaram da fase da delimitação e da demarcação e hoje encontram-se na fase da caracterização, que representa uma fase mais complexa devido a envolver as

populações residentes nos dois lados da fronteira; por isso é uma etapa mediada por comissões binacionais.

De acordo com o Ministério da Relações Exteriores, na Coordenação-Geral de Demarcação de Limites, as Comissões realizam, em estreita coordenação com as autoridades homólogas dos países vizinhos, os trabalhos bilaterais de caracterização, demarcação, densificação e inspeção dos marcos das fronteiras do Brasil.

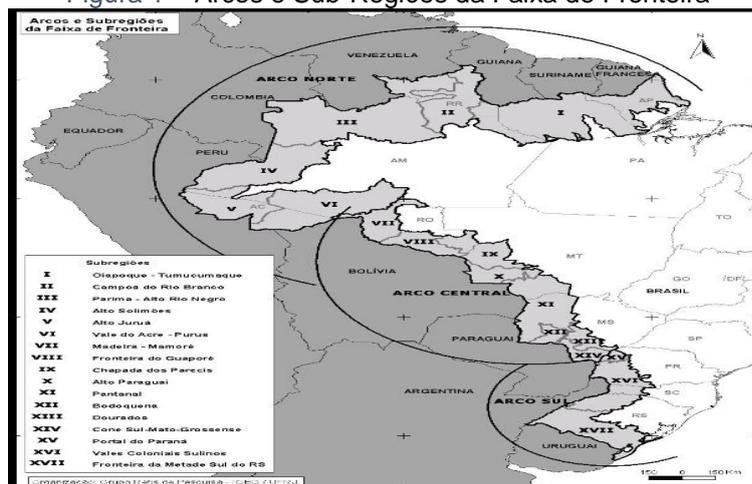
Diante disso a concepção de fronteira foi sendo ressignificada ao longo do tempo, atendendo a diversos interesses. No entanto, somente na modernidade o termo foi relacionado à concepção de fronteira política como é conhecido.

No Brasil, por ser um país de dimensões continentais, essas interações sociais se fazem mais presentes na faixa de fronteira, onde em grande medida extrapolam a territorialidade oficial, em função das interações sociais mais presentes nessas realidades.

O processo de globalização, que passou a se intensificar através da interdependência entre os países, da Revolução Tecnológica, da expansão do comércio internacional e dos fluxos de capital, transcendendo as fronteiras nacionais, através da criação de redes de conexões, sem necessariamente opor-se a lógica dos Estados, proporcionou uma interação mais dinâmica entre os países e as pessoas, estreitando de certa maneira suas relações, principalmente as econômicas, comerciais, culturais, e isto de certa forma diminuiu a ação dos Estados dentro e fora de suas fronteiras.

Essa nova dinâmica que passou a se estabelecer em relação às Fronteiras Nacionais, fruto do processo de globalização, imprimiu à faixa fronteira brasileira uma atenção especial, o que propiciou novos arranjos e levou o Estado Brasileiro a olhar de forma diferenciada para ela, entendendo-a não só como área estratégica do ponto de vista da Segurança Nacional, a qual deveria ser protegida de ameaças externas e internas, mas acima de tudo, como região próspera ao desenvolvimento sustentável nacional.

Figura 1 – Arcos e Sub-Regiões da Faixa de Fronteira



Fonte: MI/SPR/PDFF – 2009

O Brasil possui uma faixa de fronteira terrestre compartilhada com dez países na América do Sul, a saber: Argentina, Bolívia, Colômbia, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai, Venezuela e Guiana Francesa, uma coletividade territorial da França –, em uma área de aproximadamente 16.886 quilômetros de extensão, o que corresponde a 27% do território nacional, abrangendo 11 estados (AC, AP, AM, MT, MS, PA, PR, RS, RO, RR, SC) e 588 municípios, sendo 122 destes limítrofes com os países vizinhos.

Essa faixa tem como característica histórica ser uma região pouco povoada, isolada do centro das decisões políticas, abandonada do ponto de vista do poder público, apresentando baixo desenvolvimento econômico e social, que se reflete em profundas desigualdade e em graves problemas para a população, onde residem mais de dez milhões de pessoas.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU):

A faixa de fronteira corresponde a 27% do território nacional (2.357.850 km²) e caracteriza-se geograficamente por ser uma faixa de até 150 km de largura ao longo de 16.886 km de extensão de fronteira terrestre brasileira, sendo 7.363 km em linha seca e 9.523 km em rios, lagos e canais ao longo de 11 Estados da federação, que fazem divisa com 10 países da América do Sul. Nessa área, há 23.415 km de rodovias federais e nela residem mais de 10 milhões de brasileiros, em 588 municípios, sendo 122 limítrofes, com 30 cidades gêmeas. Segundo a Constituição Federal, é considerada fundamental para a defesa do território nacional e sua ocupação e utilização sofrem restrições legais (BRASIL, TCU, 2015, p. 3).

No Brasil essa faixa fronteiriça com os países vizinhos foi estipulada em 150 km de largura, a partir do limite internacional, de acordo com a Lei n. 6.634, de 1979,

e ratificada pela atual Constituição Federal de 1988; e estende-se paralela à linha divisória terrestre do território nacional.

Embora represente a delimitação de um território especial, por estar localizada em uma área de fronteira com outros países, não foi dada a ela a mesma atenção ao longo da história e nem tanta importância, a não ser do ponto de vista da Defesa Nacional. Por muito tempo essa região ficou à margem de políticas públicas sistemáticas, capazes de promover seu desenvolvimento econômico e de cidadania.

A legislação que dispõe sobre a faixa de fronteira do Brasil foi promulgada através da Lei n. 6.634, de 1979, ainda no período militar, corroborada pela ideia de defesa da Soberania Nacional, considerando-a como área indispensável à Segurança Nacional.

A atual constituição cidadã de 1988, ratificou esta faixa como indispensável à segurança nacional, tendo sua regulamentação sido efetivada através do Decreto n. 85.064, de 26 de agosto de 1980, estabelecendo uma faixa de 150 quilômetros de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional.

Houve também a renomeação do Conselho de Segurança Nacional, que passou a se chamar Conselho de Defesa Nacional, sendo regulado pela Lei n. 8.183, de 11 de abril de 1991, com caráter consultivo e tendo como objetivo o assessoramento do presidente da República nos assuntos relacionados à soberania nacional e à defesa do estado democrático.

Dessa maneira, se manteve essa área como um território especial e estratégico para a garantia da segurança e da soberania territorial brasileira, através da Defesa Nacional, destacando-se questões mais atuais, como o seu desenvolvimento sustentável e a preservação do meio ambiente. É, portanto, uma área que deve ser concebida a partir de sua importância geopolítica estratégica para o Brasil. Nesse sentido o Estado também reconhece que tais ameaças residem não só em questões de defesa, como também no:

Progressivo esgarçamento do tecido social, na miséria que condena importantes segmentos da população ao não exercício de uma cidadania plena, no desafio cotidiano perpetrado pelo crime organizado e na falta de integração com os países vizinhos (BRASIL, 2005, p. 6).

Por muito tempo, como já afirmado, essas regiões ficaram à margem de PPs sistemáticas, capazes de promover seu desenvolvimento econômico e de cidadania. Assim o Ministério da Integração Nacional escolheu a Faixa de Fronteira como:

Área Especial de Planejamento no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, com o intuito de promover políticas específicas de desenvolvimento regional para fazer frente aos problemas e desafios socioeconômicos, culturais, geoestratégicos e de interação transfronteiriça nessa área (MACHADO *et al.*, 2005, p. 53).

A ocupação e o povoamento do território brasileiro concentraram-se em um primeiro momento na costa litorânea, em função das atividades econômicas que aí passaram a ser desenvolvidas, favorecendo uma ocupação desigual pelo território brasileiro. Isso contribuiu de certa maneira para uma maior fragmentação territorial, que se reflete tanto economicamente como socialmente, no contexto das desigualdades regionais, como também em relação às zonas fronteiriças.

Deste modo, toda essa faixa pode ser traduzida como área pouco povoada, abandonada pelo poder público, com carência de serviços públicos, falta de planejamento e de PPs eficientes, ou seja, carece de ações integradas capazes de desenvolvê-la e de melhorar a qualidade de vida de sua população.

Segundo o relatório do Tribunal de Contas da União (TCU):

Dentre os problemas específicos da região pode-se destacar: a baixa densidade demográfica, a ocorrência de crimes transnacionais, a existência de conflitos fundiários, a injustiça social e a degradação do meio ambiente. Além disso, as populações locais estão permeadas por cidadãos de países vizinhos, com reflexos diretos nas áreas de segurança, saúde, educação, emprego e assistência social (BRASIL, TCU, 2014, p. 3).

Para dar uma resposta mais efetiva a essa grande desigualdade regional no Brasil é que o governo brasileiro propôs um estudo voltado a subsidiar de informações mais precisas, através de diagnóstico, a real situação em que se encontrava a faixa de fronteira do território brasileiro.

A discussão desse tema não é recente, já acontece desde o período imperial e se intensificou nos anos 1950 e 60, com a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a concessão de incentivos fiscais, no entanto foi a partir da criação do Ministério da Integração Regional que o país começou, através da formulação de políticas públicas voltadas para essas realidades, a repensar esses territórios, que estavam à margem do desenvolvimento, como propícios a investimentos e à competitividade, de forma a transformar o Brasil em referência no desenvolvimento regional na América do Sul.

Para que essas desigualdades territoriais fossem diminuídas era de extrema importância que elas fossem conhecidas. A valorização do território, do espaço, das

regiões como elementos imprescindíveis para o desenvolvimento é fundamental para que o desenvolvimento regional aconteça.

O documento *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*, dividiu essa faixa em três arcos: Norte, Central e Sul:

O Arco Norte abrange a Faixa de Fronteira dos Estados do Amapá, do Pará, de Roraima, do Amazonas e Acre. Apesar de também fazer parte da Amazônia Legal, a base produtiva e outros indicadores socioeconômicos apontaram no sentido de deslocar a Faixa de Fronteira de Rondônia para o Arco Central (observação válida para o estado de Mato Grosso, outro componente da Amazônia Legal). (BRASIL, MI, 2009, p. 34).

Para Machado (2005, p. 16), “No âmbito local-regional, os fluxos transfronteiriços entre cidades-gêmeas apresentam elementos comuns, porém comportamentos diferenciados, dependendo das características de cada cidade e do segmento de fronteira envolvido”. Deste modo, as fronteiras compreendem espaços complexos, onde os fluxos tendem a ocorrer com maior intensidade por diversos fatores, como acesso a trabalho, terra, educação, saúde em regiões onde o controle de fronteiras é menos rígido e as interações transfronteiriças são mais permeáveis, traduzindo-se na porta de entrada para os mais diversos tipos de ilícitos.

3.2 Políticas Públicas para a faixa de fronteira

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi criada pelo Decreto n. 6.047/2007, tendo como objetivo a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso à oportunidade de desenvolvimento, devendo orientar os programas e ações federais no Território Nacional.

O § 4º, da PNDR, reconhece a faixa de fronteira como prioritária (BRASIL, 2007). Dessa maneira, atesta a sua importância estratégica, estabelecendo prioridades e objetivos para reduzir as desigualdades e melhorar os indicadores de desenvolvimento econômico, social e ambiental, educacional, de saúde e de segurança através do aproveitamento do potencial produtivo de cada local, de maneira a alavancar o desenvolvimento regional.

Por meio do Decreto n. 9.961, de 08 de agosto de 2019, foi instituída a Comissão Permanente para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - CDIF, cuja finalidade é propor medidas e coordenar ações que visem ao desenvolvimento de

iniciativas necessárias à atuação do Governo Federal em toda essa enorme área. Essas ações compreendem investimento nos setores de saúde, educação, infraestrutura e segurança, tendo como finalidade desenvolver e integrar os onze estados e os 588 municípios localizados nessa faixa. Inicialmente, a CDIF foi coordenada pelo Ministério da Integração Nacional (MI), sendo integrada por vinte órgãos do Governo Federal.

Segundo Gadelha e Costa:

O desenvolvimento da faixa de fronteira configura-se como importante diretriz da política nacional e internacional brasileira, conforme preconiza a Política nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, prioridade traduzida no PPA 2004/2007, que passa a definir um norte político para o seu desenvolvimento, traduzido em política pública com a reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF, da Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional (GADELHA; COSTA, 2005, p. 26).

A ausência de políticas públicas específicas e de planejamento estatal, a partir da realidade das regiões de fronteira, se constitui em um dos graves problemas para o desenvolvimento regional. Assim, o Governo Federal estabeleceu o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFF, em consonância com as diretrizes e objetivos previstos na PNDR, o qual consiste em promover, por meio de um esforço conjunto, uma maior integração e desenvolvimento, levando-se em consideração as particularidades geográficas de cada local.

Para Gadelha e Costa (2005, p. 26), a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, passa a definir um norte para o desenvolvimento das áreas fronteiriças quando especifica que:

O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF passa a ter condições concretas de promoção do desenvolvimento sustentável da faixa de fronteira a partir de atuação articulada do governo federal, em parceria com estados e municípios, voltada para a promoção da infraestrutura econômica e social, dinamização econômica e organização social e institucional, elegendo a faixa de fronteira como uma das áreas prioritárias do país (GADELHA; COSTA, 2005, p. 26).

Segundo esses autores, o principal objetivo do PDFF é “promover o desenvolvimento da faixa de fronteira por meio de sua estruturação física, social e econômica, com ênfase na ativação das potencialidades locais e na articulação com os países da América do Sul” (GADELHA; COSTA, 2005, p. 36).

Nesta perspectiva, o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - 2007 passou a ter condições reais, a partir do diagnóstico levantado, de propor PPs eficazes para toda essa faixa com ações específicas para o seu desenvolvimento.

Em 2019, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi atualizada pelo Decreto n. 9.810, de 30 de maio de 2019, e tem como finalidade:

Reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio de criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população (BRASIL, 2019).

No § 1º, do Decreto 9.810, a faixa de fronteira é considerada como “região especial”. Com isso, as faixas formadas pelos arcos Norte e Central também se traduzem em regiões prioritárias, por serem áreas onde as desigualdades são mais presentes.

O Governo Federal, para fins de planejamento, a partir de estudo realizado através da Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDDF – 2005), como já afirmado, dividiu essa faixa em três grandes arcos: Norte, Central e Sul.

O PDDF tornou-se uma ferramenta estratégica para tratar da problemática específica de cada local da faixa, embora não tenha alcançado o êxito esperado, pela descontinuidade do programa.

Em 2015 foi lançado o *Atlas da Vulnerabilidade Social dos Municípios*, que contém dados do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), uma ferramenta para consulta, com dados dos censos demográficos de 2000 e 2010.

O IVS foi elaborado a partir de indicadores do *Atlas do Desenvolvimento Humano Municipal*, que analisa a situação dos 5.565 municípios brasileiros e utiliza dezesseis indicadores socioeconômicos organizados em três dimensões: Infraestrutura Urbana; Capital Humano; Renda e Trabalho (BRASIL. IPEA, 2015, p. 12).

Entre os anos de 2000 a 2010, o Brasil evoluiu na redução da vulnerabilidade social, apresentando uma queda significativa de 27% em relação ao índice, o que levou o país à categoria de média vulnerabilidade social (BRASIL. IPEA, 2015, p. 22).

Para se entender como o IVS se manifesta na faixa de fronteira do Brasil, e assim ter um cenário da realidade dos municípios de fronteira, faz-se necessário avaliar os resultados obtidos a partir de cada arco. Segundo o IPEA (BRASIL. IPEA,

2018, p. 204), “[...] os resultados demonstram avanços significativos na redução da vulnerabilidade social neste recorte territorial do país”, embora tais resultados tenham refletido comportamentos diferentes em cada arco.

A grande dimensão geográfica da fronteira do Brasil, estimada em mais de 16.000 km, torna toda essa faixa uma área visada pelas organizações criminosas, que impondo ao país graves problemas de ordem social, econômica e de segurança.

Dentre as ações do crime organizado que se destacam na fronteira está o narcotráfico, como um dos principais problemas presentes nessa área, o que impõe ao país o desafio permanente – do ponto de vista da construção de políticas públicas – da tarefa de aumentar o controle, através de monitoramento, fiscalização e repressão a essas atividades ilegais nesse vasto território.

3.3 A importância estratégica da Amazônia para a defesa e segurança do território brasileiro

Com o fim do mundo pós-guerra fria e o surgimento da nova ordem mundial, caracterizada pela hegemonia do capitalismo e pelo avanço do processo de globalização, a partir da década de 90, estabeleceu-se um novo arranjo do sistema geopolítico mundial. No campo da Relações internacionais, no que se refere às relações de poder e áreas de influência, os EUA se afirmaram como a maior potência dominante do mundo, exercendo domínio no campo político, econômico e militar. Quanto à globalização, os países se reorganizaram em diversos polos e áreas de influência, proporcionando maior integração e interdependência, dos pontos de vista econômico, político, cultural e científico.

No ambiente internacional, em decorrência da intensificação do processo de integração e cooperação, as relações entre os Estados se aperfeiçoaram e outros atores adquiriram maior relevância, atuando em diversas áreas, como as organizações governamentais internacionais, as organizações não governamentais e as corporações transnacionais, por meio das instâncias diplomáticas, observância do direito internacional, tratados de cooperação, objetivando a mediação das relações de poder entre os países, contribuindo assim para a solução pacífica dos conflitos e a diminuição de ameaças e riscos à paz e à segurança internacional.

Ressalta-se que com o advento da globalização, essa prevalência de dispositivos de cooperação e integração para a diminuição da possibilidade de

conflitos contribui, até certa medida, para a estabilidade do poder mundial. Isso, no entanto, não significa que o Estado abdicou de sua soberania plena como condição imprescindível à sua existência. O Estado continua exercendo o papel primordial e absoluto na defesa dos interesses nacionais, principalmente como garantidor e defensor da soberania nacional.

Nas discussões da agenda internacional de segurança, reflexo das transformações que começaram a ser operadas a partir da década de 90, começou-se a pensar segurança não somente do ponto de vista das questões estadocêntricas, como a defesa do Estado, mas outros assuntos surgiram e passaram a ser incluídos no campo de estudos de segurança internacional, distintos daqueles da Teoria Realista.

Nesse contexto de redefinição e ampliação do conceito de segurança, outros temas tornaram-se relevantes, como a proteção do meio ambiente, desenvolvimento sustentável, narcotráfico, terrorismo, violação dos direitos humanos, os quais passaram a ser considerados como novas ameaças à segurança internacional. Diante da crise da Teoria Realista e da ampliação do conceito de segurança, o Estado continua sendo protagonista, nas análises de segurança internacional, somente não detém a exclusividade.

No campo das relações internacionais, o Brasil sempre primou em defender e proteger suas fronteiras, principalmente no que diz respeito às políticas de defesa e segurança. Nesse cenário, a Amazônia se destaca pela sua vasta extensão territorial, a qual, segundo o IBGE/2019, corresponde a mais de 5 milhões de km², equivalentes a 58,9% do território brasileiro, e por estar localizada na América do Sul, em uma região conhecida como Pan-Amazônia ou Amazônia Internacional, uma área de aproximadamente 7 milhões de Km², no limite internacional com sete países, além de apresentar baixa densidade demográfica e grande reserva de recursos naturais, fato que a levou a sempre estar presente nos discursos governamentais como sendo uma região com grande potencial estratégico no binômio desenvolvimento-segurança.

Segundo Hirata (2015, p. 31), “Historicamente, a região foi marcada pela avaliação de que se tratava de enormes extensões de “espaços vazios” a serem “povoados”, mas também por grandes projetos de desenvolvimento econômico, seguindo a máxima de “ocupar para não entregar”. Nesse sentido, o discurso geopolítico e as ações do Estado para a Amazônia, assentaram-se na ideia de ocupar

e desenvolver essa imensa região, considerada um grande vazio populacional, mas estratégica e fundamental para a defesa da soberania brasileira.

Durante o Brasil colonial, dos séculos XVII e XVIII, a estratégia de ocupação e defesa do território amazônico pelos portugueses foi pautada pela fundação de fortes militares localizados em pontos estratégicos de entrada da foz do rio Amazonas e pela presença das missões religiosas. O Estado do Maranhão (São Luiz) e o Grão-Pará (Belém) constituíram os dois principais territórios portugueses ocupados na Amazônia.

Para Becker (1997, p. 11) “[...], o povoamento da Amazônia, a partir da colonização se fez sempre em surtos devassadores vinculados à expansão capitalista mundial”. Essa inserção da Amazônia vinculada ao contexto econômico internacional iniciou ainda no período colonial, com a economia baseada no extrativismo vegetal.

Becker (1997, p. 11) também aponta que: “O primeiro devassamento foi o da floresta tropical da várzea, ao longo dos rios, em busca das ‘drogas do sertão’, utilizadas como condimento e na farmácia europeia”, produtos extraídos da floresta, com alto valor no mercado europeu. Posteriormente no século XIX, “[...], o “ciclo da borracha”, demandada pela industrialização dos EUA e da Europa” (BECKER, 1997, p. 11), tornou a região grande exportadora de látex da seringueira para o mercado internacional; e nas décadas de 1920 e 1930 foram as chamadas frentes pioneiras agropecuárias e minerais.

A partir da década de 60, a Amazônia passou a ser considerada região estratégica para os interesses nacionais e se tornou foco de preocupação dos governos militares, principalmente em relação às ameaças à soberania brasileira na região, provenientes dos discursos de internacionalização da região, com grande repercussão na questão ambiental, no que se refere ao desmatamento florestal, conflitos envolvendo indígenas, além do grande interesse internacional pelos recursos naturais.

Para Miyamoto, a Amazônia passou a ganhar relevância na política de defesa do Brasil por alguns motivos:

A ascensão de Desi Bouterse ao governo do Suriname, as críticas ambientais que se multiplicavam em ritmo crescente – tanto no plano interno, quanto em todo o mundo – à falta de cuidado do governo brasileiro no trato de seus recursos naturais, além de pressões sobre a internacionalização da Amazônia, envolvendo os índios Yanomami, a questão indígena e os movimentos de guerrilheiros próximos às fronteiras nacionais, do lado colombiano (BRASIL, MD, 2004, p. 191).

Essa conjuntura, proveniente dessa gama de problemas, principalmente acerca da questão da internacionalização da Amazônia, suscitou nos militares uma grande preocupação com as possíveis ameaças à manutenção da integridade territorial e da garantia da soberania na região.

Nesse sentido, o Estado atuou diretamente para alavancar o processo de ocupação e desenvolvimento desse vasto território, através implantação de programas e projetos para a região. Segundo Becker:

A ocupação da Amazônia, se torna prioridade máxima após o golpe de 1964, quando, fundamentado na doutrina de segurança nacional, o objetivo do governo militar torna-se a implantação de um projeto de modernização nacional, acelerando uma radical reestruturação do país, incluindo a redistribuição territorial de investimento de mão-de-obra, sob forte controle social. (BECKER, 1997, p. 12)

Diante desse contexto geopolítico, a percepção do Estado sobre a Amazônia se modificou, ficando atrelada ao discurso nacionalista da necessidade de garantia da soberania nacional, através da implantação de políticas de ocupação, integração e desenvolvimento e segurança da região frente ao restante do país.

Deste modo, Becker resume (Quadro 1) as estratégias realizadas pelo Estado brasileiro para efetivar o processo de ocupação, integração e segurança para a região Amazônica, considerada estratégica para o desenvolvimento regional, processo este viabilizado mediante projetos e programas que tinham como objetivo estabelecer as bases institucionais de planejamento, conceder incentivos fiscais e fazer o levantamento das riquezas da região.

Quadro 1 – Estratégia de Ocupação da Amazônia: principais elementos (1953-1988)

QUADRO 1		
Principais elementos da estratégia de ocupação da Amazônia (1953 a 1988)		
Ano	Programas, projetos e órgãos executores	Objetivos
1953	SPVEA – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia/Presidência da República	Elaborar planejamento quinquenais para valorização econômica da Amazônia
1958	Rodovia Belém – Brasília (BR-010) Ministério dos Transportes, DNER	Implantar um eixo pioneiro para articular a Amazônia Oriental ao resto do país
1960	Rodovia Cuiabá – Porto Velho (BR-364) Ministério dos Transportes, DNER	Implantar um eixo pioneiro para articular a porção meridional da Amazônia
1966	Sudam – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia/Ministério do Interior	Coordenar e supervisionar programas e planos regionais; decidir sobre a redistribuição de incentivos fiscais
1967	Suframa – Superintendência da zona Franca de Manaus/ Ministério do Interior	Integrar a porção ocidental da Amazônia, mediante criação de um centro industrial e agropecuário e isenção de impostos
1968	Comitê Organizador dos Estudos Energéticos da Amazônia/Ministério das Minas e Energia	Supervisionar estudos referentes ao aproveitamento do potencial energético
1968	Incentivos fiscais Sudam	Promover investimentos na região, por meio de deduções tributárias significativas
1970	PIN – Programa de Integração Nacional	Estender a rede rodoviária e implantar projetos de colonização oficial nas áreas de atuação da Sudene e Sudam
1970	Proterra – Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste	Promover a capitalização rural
1970	Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/Ministério do Interior	Executar a estratégia de distribuição controlada da terra
1974	Polamazônia – Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia/Min. Int., Agric. e Transp.	Concentrar recursos em áreas selecionadas visando o estímulo de fluxos migratórios, elevação do rebanho e melhoria da infraestrutura urbana
1980	Gelat – Grupo Executivo de Terras do Araguaia – Tocantins Gebam – Grupo Executivo para a Região do Baixo Amazonas SGCSN/PR	Regularização fundiária, discriminação de terras e distribuição de títulos
1980	PGC – Programa Grande Carajás Seplan/PR	Explorar de forma integrada, em grande escala, recursos minerais e agroflorestais da região
1981	Polonoroeste Ministério da Agricultura, Transporte e Interior	Pavimentar a BR-364; promover a colonização
1985	PCN – Projeto Calha Norte SGCSN/PR	Oficialmente, assegurar a soberania nacional, fiscalizar a circulação e assistir índios
1987	Projeto 2010 Ministério das Minas e Energia, Eletronorte	Implantar rede hidrelétrica para estimular o desenvolvimento industrial da região
1988	Programa Nossa Natureza Ministério do Interior, SA-DEN/PR	Oficialmente, rever legislação ambiental para a região e zoneamento agroecológico na Amazônia

Fonte: Bertha K. Becker; Ivaldo Lima (1997, p. 16)

Como se pode observar no quadro acima, o período que vai da década de 60 à década de 80 representa uma mudança na condução das políticas territoriais para a Amazônia, segundo a perspectiva intervencionista adotada pelo Estado, durante os

governos militares, com o intuito de ocupar e integrar aquela região às demais regiões do país. Tais medidas potencializaram os conflitos sociais e geraram grandes danos ao meio ambiente.

Essas estratégias de ocupação territorial e de desenvolvimento regional aconteceram por meio de programas e ações voltados à dinamização do setor de infraestrutura, necessária à viabilização do desenvolvimento econômico da região com a abertura de rodovias, de incentivos fiscais oferecidos pelo governo, atração de mão de obra oriunda de outras regiões e instalação de grandes projetos.

Com isso os militares visavam conter as ameaças de ordem interna e externa a esse vasto território, considerado geopoliticamente fragilizado pela baixa densidade demográfica, e assim assegurar a soberania nacional e ao mesmo tempo estimular o desenvolvimento econômico da região, considerada como um grande potencial econômico, através da exploração dos recursos naturais.

Contudo, o imenso território, rico em sua biodiversidade, cobiçado internacionalmente, com grande vazio populacional e uma fraca presença do Estado, tornou-se uma região vulnerável às ameaças à soberania do Brasil.

Para Miyamoto, surgiram problemas provenientes de ameaças transnacionais a partir da década de 90. Comumente “[...] chamadas de novas ameaças, temas como o tráfico de drogas, o crime organizado, as guerrilhas e o terrorismo obrigatoriamente passaram a ocupar destaque na agenda nacional” (BRASIL, MD, 2004, p. 194).

Por sua vez, entre as problemáticas relacionadas à insegurança no Brasil que se mantêm atualmente em evidência está a do Crime Organizado. Uma espécie de prática criminosa que se aperfeiçoa a determinada realidade e que tem como objetivo ludibriar os sistemas de vigilância e chegar às mais diversas regiões do mundo.

Para Mendroni, citado por Almeida:

O Crime Organizado surge como “decorrente da modernização dos meios de comunicação, equipamentos tecnológicos de toda natureza, dos meios de transporte e de processamento de dados” (MENDRONI, 2009, p. 7) e principalmente, apoiado pelas facilidades e lucros obtidos no comércio ilícito internacional, que desprovidos de efetivos meios de controle e fiscalização, graças às políticas governamentais de apoio ao comércio exterior, inclusive em mercados como o MERCOSIUL, favorecem o surgimento, investimento e capitalização, pelas OCrim(s), nesse comércio ilegal (ALMEIDA, 2009, p. 16).

Nas relações internacionais, o crime organizado se apropria das vantagens e facilidades proporcionadas pelo processo de globalização, graças aos avanços tecnológicos que proporcionaram maior dinamismo no fluxo de pessoas, informações

e capitais, ultrapassando as fronteiras nacionais e atuando em redes transnacionais de atividades criminosas.

Por englobar diversas modalidades criminosas, definir crime organizado não é uma tarefa fácil, uma vez que não se tem uma norma jurídica capaz de abranger todas essas modalidades. Para Almeida (2009, p. 10), “o conceito de Crime Organizado é tema tormentoso devido à absoluta ausência de uma definição legal que abarque, de uma só vez, todas as formas e espécies deste crime. Considerado, além disso, a sua notável dinâmica motivacional – o lucro desmedido”. Diante da dificuldade de conceituar crime organizado, este se apresenta vinculado a várias modalidades criminosas, tais como narcotráfico, tráfico de armas, de pessoas, terrorismo e outras.

Devido à alta complexidade que envolve o combate ao crime organizado, a Organização das Nações Unidas - ONU criou mecanismos como a cooperação de combate ao crime organizado transnacional. Em 2000, foi criada a Convenção de Palermo, em uma assembleia da ONU em Nova Iorque, para o combate ao crime organizado transnacional:

A convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, também conhecida como Convenção de Palermo, é o principal instrumento global de combate ao crime organizado transnacional. Ela foi aprovada pela Assembleia-Geral da ONU em 15 de novembro de 2000, data em que foi colocada à disposição dos Estados-membros para assinatura, e entrou em vigor no dia 29 de setembro de 2003. A Convenção é complementada por três protocolos que abordam áreas específicas do crime organizado: o Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças; o Protocolo Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea; e o Protocolo contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças e componentes e munições. Observa-se que os países devem ratificar a Convenção antes de aderir a qualquer um dos protocolos. **A Convenção representa um passo importante na luta contra o crime organizado transnacional e significa o reconhecimento por parte dos Estados-Membros da gravidade do problema, bem como a necessidade de promover e de reforçar a estreita cooperação internacional a fim de enfrentar o crime organizado transnacional.** Os Estados-membros que ratificarem este instrumento se comprometem a adotar uma série de medidas contra o crime organizado transnacional, incluindo a tipificação criminal na legislação nacional de atos como a participação em grupos organizados, lavagem de dinheiro, corrupção e obstrução da justiça. A convenção também prevê que os governos adotem medidas para facilitar processos de extradição, assistência legal mútua e cooperação policial. Atualmente, devem ser promovidas atividades de capacitação e aprimoramento de policiais e servidores públicos no sentido de reforçar a capacidade das autoridades de oferecer uma resposta eficaz ao crime organizado (UNODOC, 2022, grifos nossos).

Através do Decreto 5.015, de 12 de março de 2004, o Brasil ratificou a promulgação da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. No Brasil, a Lei n. 12.850/2013 assim define organização criminosa:

§1º Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional.

O Brasil é tido como a principal rota do tráfico internacional de drogas. Diante dessa realidade de ameaças à soberania nacional e a fim de garantir a preservação da floresta amazônica, o Estado brasileiro procurou aumentar sua presença na região.

Para Werner (2009, p. 18) “O crime organizado transnacional é uma espécie que engloba várias modalidades de crime que atentam contra a segurança humana, como tráfico de entorpecentes, tráfico de armas, o tráfico de pessoas, o terrorismo”. Por sua vez, a fronteira amazônica, pelas suas peculiaridades naturais, de estar inserida na principal bacia hidrográfica do Brasil, caracterizada pela sua grande extensão, isolamento e baixa fiscalização, além de fazer divisa com os principais países produtores de drogas da América do Sul, representa a porta de entrada para diversos crimes transnacionais, principalmente o tráfico internacional de drogas.

De acordo com o Livro Branco da Defesa Nacional:

A Amazônia representa um dos focos de maior interesse da defesa. A Pan-Amazônia, equivalente à totalidade da Amazônia na América do Sul, tem, em números aproximados, 40% da área continental sul – americana e detém 20% da disponibilidade mundial de água doce. A maior parcela de extensão amazônica pertence ao Brasil – cerca de 70%. O Brasil afirma sua incondicional soberania sobre a Amazônia brasileira, que possui mais de 4 milhões de km², abriga reservas minerais de toda ordem e a maior biodiversidade do planeta. A cooperação com os demais países que possuem território na Pan-Amazônia é essencial para a preservação dessas riquezas naturais (BRASIL, 2012, p. 15).

Isso reafirma a importância estratégica da Amazônia para o Brasil, na qual as ações de enfrentamento às atividades ilícitas devem acontecer de maneira conjunta, através dos órgãos competentes e em cooperação com os países vizinhos.

3.4 Políticas de defesa e segurança

As políticas de defesa e segurança para a Amazônia, a partir da década de 80, se constituíram em ações do Estado brasileiro, devido às ameaças que circundavam essa extensa fronteira, principalmente no que se refere ao tráfico internacional de drogas, preservação do meio ambiente e dos recursos naturais, no sentido de

fortalecer a presença estatal e assim proteger e garantir a soberania do Brasil sobre essa região.

3.4.1 Projeto Calha Norte

A partir da década de 80, por meio de projetos de ocupação e desenvolvimento, a região começou a receber maior atenção do Estado. Segundo Nascimento (2009, p. 182) “nos anos 80, o executivo desenvolveu importantes iniciativas no sentido de pensar os problemas advindos do *vazio de poder*, criado na fronteira norte do Brasil onde é dada ênfase na militarização da atuação estatal, [...]”. A fraca presença ou ausência do Estado nessa vasta extensão territorial e a falta de controle do limite internacional proporcionaram um ambiente perfeito para o avanço de ameaças à soberania brasileira, principalmente no que se refere às atividades criminosas.

Nesse contexto foi criado, na década de 80 o Projeto Calha Norte (PCN), um programa civil e militar voltado para a fronteira amazônica, com os objetivos de desenvolver e proteger a região, além de fortalecer a presença do Estado:

O PCN surgiu na Secretaria-Geral do CSN como o objetivo de desenvolver sócio economicamente a Amazônia, pois esta deveria se integrar à sociedade nacional. Os investimentos do projeto limitaram-se a aberturas, manutenção e consertos de estradas, construção e reparos de aeroportos e construção e reformas de quartéis, bem como logrou-se obter equipamentos de vigilância nas margens dos rios Solimões, nas fronteiras com a Colômbia, a Venezuela e a Guiana (NASCIMENTO, 2009, p. 7).

O PCN foi lançado na década de 80 vinculado ao pensamento geopolítico de setores das Forças Armadas ligados à Doutrina de Segurança Nacional, preocupados com a segurança e a defesa da fronteira amazônica setentrional, considerada vulnerável a possíveis ameaças que se apresentavam à região. Para Costa:

A Exposição de Motivos 18/85 ressalta as necessidades a que se visava dar solução com o PCN, ou seja, como diz o próprio título do documento, questões de “segurança e desenvolvimento”: “a conhecida possibilidade de conflitos fronteiriços entre alguns países vizinhos aliada a presente conjuntura do Caribe podem 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 determine a busca de soluções para se eliminar desigualdades regionais, encomendei à Secretaria-Geral do conselho de Segurança Nacional um levantamento de dados sobre a situação atual na área, com vistas ao fortalecimento das expressões de Poder Nacional na região (COSTA, 1994, p. 5).

Nessa exposição de motivos que justificavam a implantação do projeto constam a possibilidade de conflitos em virtude da instabilidade política no ambiente internacional na fronteira com os países limítrofes, proveniente da disputa territorial entre a Venezuela e a Guiana pela região do Essequibo; a ascensão de Desiré Bouterse ao governo do Suriname, após um Golpe militar, o que poderia potencializar um aumento das tensões entre Leste e Oeste na América do Sul; a presença na fronteira entre o Brasil e a Colômbia de grupos guerrilheiros das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – FARC; a questão indígena resultante de problemas relacionados à falta de reconhecimento e demarcação das terras indígenas Yanomami e à intensa exploração mineral ilegal nessas áreas; as críticas de ambientalistas que pressionavam pela internacionalização da Amazônia; e o avanço das organizações criminosas, principalmente do narcotráfico,

O Programa Calha Norte foi concebido em 1985, organizado pelo Conselho de Segurança Nacional e apresentado ao presidente José Sarney, recebendo inicialmente a denominação de “Desenvolvimento e Segurança na região ao Norte das calhas dos Rios Solimões e Amazonas” (DINIZ, 1994, p. 5). Duas vertentes foram adotadas na aplicabilidade do PCN: a primeira voltada à segurança, pois era preciso garantir a integridade territorial da extensa faixa de fronteira norte; e a segunda, voltada à promoção do desenvolvimento dessa região.

A vertente militar objetivou a construção de unidades militares em pontos estratégicos ao longo da faixa fronteira, que se estende do Município de Oiapoque, no Estado do Amapá, até o Município de Tabatinga, no Estado do Amazonas, enquanto a vertente do desenvolvimento se traduziu em parcerias, formalizadas através de convênios voltados a Estados e municípios para a construção de infraestrutura, escolas, creches e saneamento básico.

O programa gerou ao longo das décadas uma grande confiabilidade, pois se mantém em atividade até o momento e já investiu na Amazônia em torno de mais de dois bilhões de reais, oriundos de emendas parlamentares.

Para Nascimento:

A principal característica de uma política pública como o PCN é a especificidade de ser uma política de Estado, e desse modo, diferente de outras políticas, possui um caráter de continuidade, independente da troca de governantes. Sua consolidação como política tridimensional (segurança, defesa e desenvolvimento regional) faz parte de uma nova concepção de defesa, e revela a intensão do governo brasileiro para tratar questões de fronteira, reconhecendo a necessidade de protegê-las, partindo de um

enfoque de defesa que inclui as variáveis econômica, social, política e ambiental (NASCIMENTO, 2010, p. 201).

Atualmente, o programa tem como missão “contribuir para a manutenção da soberania nacional, a integridade territorial e a promoção do desenvolvimento ordenado e sustentado na sua área de atuação” (BRASIL. Ministério da Defesa, 2021).

O programa foi atualizado, imbricado na PND, principalmente no binômio segurança e desenvolvimento, tendo como objetivos estratégicos “o aumento da presença do poder público; a melhoria da infraestrutura nas áreas de defesa, educação, esporte, segurança pública, saúde, assistência social, transporte e desenvolvimento econômico” (BRASIL. Ministério da Defesa, 2021).

Como visto, o PCN foi concebido como uma alternativa de neutralizar o avanço de possíveis ameaças à soberania do Brasil na extensa área de fronteira norte, considerada estratégica e rica em recursos naturais, a qual precisava ser ocupada e povoada. O programa consiste em um reforço militar através da instalação de bases militares ao longo da fronteira setentrional Amazônica, além de promover o desenvolvimento da região.

3.4.2 Sistema de Vigilância da Amazônia - SIVAM

O Sistema de Vigilância da Amazônia - SIVAM foi pensado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República - SAE/PR e pelos ministérios da Aeronáutica e da Justiça, e entrou em funcionamento em julho de 2002, tendo como propósito garantir a segurança e a defesa da Amazônia Legal, uma região com grande vulnerabilidade e fragilidade em sua extensa faixa de fronteira, a qual corresponde a mais de 60% do território nacional, precisando de maior proteção e vigilância de seu espaço territorial, principalmente no combate às atividades criminosas como o tráfico de drogas, desmatamento e garimpos ilegais. Para Machado, o SIVAM:

Formulado pela então Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e pelos ministérios da Aeronáutica e da Justiça (1990), o objetivo geral do sistema foi romper com uma situação extremamente defensiva do governo brasileiro frente às acusações internacionais de destruição do patrimônio ecológico da Amazônia. Essas acusações provocaram o bloqueio efetivo de financiamento externo para programas de desenvolvimento na região, principalmente a construção de infraestrutura. O SIVAM apoiou-se numa concepção radicalmente distinta daquelas adotadas anteriormente. Emergindo do meio técnico-científico-informacional, o sistema prevê a implantação de um sistema informatizado de vigilância permanente e de controle do tráfego

aéreo, inclusive do tráfego de baixa altitude, fundamentado em tecnologia de redes. Satélites e radares (MACHADO, 2000).

Era preciso um conhecimento mais sistemático da Amazônia que pudesse contribuir para sua proteção e desenvolvimento. Segundo Nascimento (2009, p. 75) “O Projeto SIVAM se caracterizou por possuir uma vasta infraestrutura de meios técnicos e operacionais com o objetivo de coletar, processar e produzir dados de interesses das organizações governamentais e não-governamentais”. Nesse sentido, o SIVAM se tornou uma ferramenta estratégica para a produção de conhecimento e informação sobre o espaço amazônico, principalmente no que se refere à vigilância ambiental e ao controle do tráfego aéreo.

O SIVAM passou a fazer parte do Sistema de Proteção da Amazônia - SIPAM, o qual, de acordo com Nascimento (2009, p. 7), “[...] é um sistema multidisciplinar com finalidade de coordenar as ações de vigilância e monitoramento da Amazônia, objetivando integrar as diversas instituições públicas e privadas”.

3.4.3 Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – SISFRON

O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – SISFRON, visa a auxiliar no controle e monitoramento da extensa faixa de fronteira, de 150 km de largura, e que correspondente a mais de 16.000 mil km, compreendendo 27% do território brasileiro que faz fronteira com 10 países. Considera que essa região é estratégica e indispensável à segurança nacional, conforme a Lei n. 6.634, de 2 de maio de 1979, contudo é uma região bastante vulnerável a determinadas ameaças por conta das suas características geográficas, com problemas de segurança e defesa, principalmente no que se refere às atividades ilícitas transnacionais.

Figura 2 – Área de abrangência do SISFRON



Fonte: Brasil 2022

Desta maneira, o SISFRON tornou-se um sistema extremamente imprescindível para se ter um maior controle e monitoramento das fronteiras, fornecendo tecnologia por meio de parceria entre as Forças Armadas e os órgãos governamentais encarregados da segurança nessa região, instrumentos capazes de aumentar a presença, a eficiência e a capacidade de atuação do Estado no combate aos crimes transfronteiriços.

O SISFRON é um sistema de sensoriamento e apoio à decisão em apoio ao emprego operacional, atuando de forma integrada, cujo propósito é fortalecer a presença e a capacidade de monitoramento e de ação do Estado na faixa de fronteira terrestre, potencializando a atuação dos entes governamentais com responsabilidade sobre a área. Foi concebido por iniciativa do Comando do Exército, em decorrência da aprovação da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008, a qual orienta a organização das Forças Armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença (BRASIL, EB, 2019).

Criado pelo Exército Brasileiro, o SISFRON tem como propósito aumentar a vigilância e monitoramento das fronteiras. O projeto está baseado em três pilares: sensoriamento, apoio à decisão e apoio ao emprego operacional.

O Sistema foi inserido no PEF, integrando conhecimento, recursos tecnológicos e efetivos no combate aos crimes transfronteiriços e ambientais. Quanto ao seu objetivo:

O SISFRON tem por objetivo aumentar a capacidade do Exército Brasileiro e do Estado de monitorar efetivamente os quase 16 mil km de fronteiras terrestres, especificamente as regiões sob responsabilidade territorial dos Comandos Militares da Amazônia, Oeste e Sul. O sistema deverá prover o Exército de meios para detectar, identificar, localizar, acompanhar, analisar, armazenar e reportar a ocorrência de eventos de interesse da defesa e de

outros órgãos governamentais tais como segurança pública, meio ambiente, dentre outros (BRASIL, 2012).

O SISFRON representa uma importante ferramenta na defesa dos interesses do Estado na região de fronteiras, principalmente no combate aos delitos transfronteiriços.

3.5 Forças Armadas e Segurança Pública na faixa de fronteira

No âmbito da segurança pública, o emprego das Forças Armadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem - GLO em regiões de fronteira está previsto na Constituição Federal e sua regulamentação se faz através de leis complementares, que conferem poder de polícia à referida instituição, podendo atuar isoladamente ou em cooperação com demais órgãos de segurança pública, visando ao fortalecimento da prevenção, controle e fiscalização dessas regiões contra os ilícitos transfronteiriços e ambientais. No entanto, constitucionalmente cabe à Polícia Federal exercer as funções de polícia de fronteira, conforme preconiza o artigo 144 da CF/88.

3.5.1 Segurança Pública na fronteira

Das diversas atividades assistenciais, a segurança é uma prioridade, pois volta-se à proteção da dignidade da pessoa humana, à garantia de direitos, ao cumprimento de deveres e ao direito à vida, utilizando para isto um conjunto de atividades inteligentes, as quais proporcionam uma capacidade de produção. Assume assim o Estado o dever e a responsabilidade de zelar pela sociedade em diversos aspectos (LIMA; SILVA; OLIVEIRA, 2016).

A segurança pública pode ser entendida como um conjunto otimizado e integrado que envolve ações sociais, de saúde, defesa de direitos, acesso à justiça e coação (LIMA; SILVA; OLIVEIRA, 2016). O processo de segurança pública é iniciado pela profilaxia e termina na reinclusão na sociedade do autor do delito, bem como no tratamento das causas e na reparação do dano. Pelo fato de garantir a plena cidadania, constitui-se como direito e dever de todos, sendo um processo sistemático, pela necessidade da integração de uma conjuntura de saberes e ferramentas do Estado, os quais devem interagir de maneira social com os mesmos objetivos, compromissos e metas.

Muitos têm interesse em saber o significado do termo “segurança pública”, no entanto, ao pesquisar uma conceituação bastante utilizada é a de Arthur Trindade Maranhão Costa e Renato Sérgio de Lima (2014), que expõem os óbices analíticos para compreender os múltiplos desdobramentos e dimensões provenientes dos conceitos em uso nas Ciências Sociais.

Tanto a ordem pública quanto a segurança pública são conceitos operacionalizados empiricamente pelas instituições do sistema de segurança, enfatizando-se especificamente as polícias, que vão manejá-los em conformidade com a população alvo. Não existe na doutrina brasileira, na jurisprudência ou na legislação, uma conceituação clara de tais termos, sendo que, na prática cotidiana, a segurança pública é usada para legitimar e justificar posições e atividades (LIMA; SILVA; OLIVEIRA, 2016).

De acordo com o artigo 144 da CF/88 (BRASIL, 1988), a Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Assim o maior garantidor da Segurança Pública, que decorre diretamente do texto constitucional, é o Estado brasileiro, representado nesse aspecto pela União, Estados, Distrito Federal e Territórios. Logo, o Estado não pode, em hipótese alguma, se privar de exercer sua função constitucional à sociedade brasileira. Embora os brasileiros deleguem ao Estado o uso da força através do poder coercitivo, isso não exime a responsabilidade e a participação de todos nesse processo.

O principal objetivo traçado pelo texto constitucional, no artigo 144 da CF/88, em relação à segurança pública diz respeito à “[...] preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

O texto em si não traz um conceito definido para a expressão ordem pública, mas em um Estado Democrático de Direito a dimensão ética e seu reflexo para a vivência em sociedade são fundamentais para a garantia e a preservação dessa ordem. Para Moreira Neto (1991, p. 141), ordem pública pode ser definida como a “convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada nos princípios éticos vigentes na sociedade”.

Essa relação direta de convivência harmoniosa em sociedade é assegurada quando as pessoas vivem em um Estado de Segurança. De acordo com Figueiredo (1991), quem assegura a preservação da ordem pública é a segurança pública.

O enunciado do art. 144 da CF/88 traz uma definição bem taxativa, que não admite contestação, quanto aos órgãos que podem exercer segurança pública no Brasil, a menos que ocorra uma mudança, feita por Emenda Constitucional.

Desse modo, a segurança pública será exercida pelos seguintes órgãos: polícia federal; polícia ferroviária federal; polícia rodoviária federal; polícias civis; polícias militares e corpos de bombeiros; polícias penais federal, estaduais e distrital.

Dentre as várias competências que são atribuídas à Polícia Federal, vale destacar: prevenir e reprimir o tráfico de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras (Art. 144-CF/1988).

Na época atual, o tema Segurança Pública no Brasil ganhou enorme destaque nos meios de comunicação e perante a toda a sociedade, fato motivado principalmente pelo aumento exorbitante da sensação de insegurança e da criminalidade em todas as regiões brasileiras. “A fronteira tem se tornado central para a administração do estado brasileiro nos últimos anos. Certamente a securitização, processo pelo qual a segurança pública torna-se o argumento central nas relações entre sociedade e Estado” (DORFMAN, 2014, p. 13).

Nas últimas décadas, o problema da falta de Segurança tem se agravado cada vez mais no Brasil. Embora a constituição imponha ao Estado o dever legal de garantir o direito fundamental à segurança, através da implementação de PPs, o que ainda vem prevalecendo no Brasil é a falta de uma Política de Segurança Pública Nacional eficiente, o que, inevitavelmente, compromete em grande escala o projeto desenvolvimentista do país.

O grande desafio do Estado brasileiro na atualidade é promover, pela via da gestão pública, ações integradas através dos órgãos responsáveis pela segurança pública, a fim de dar uma resposta no enfrentamento da violência e da criminalidade.

A capacidade do Estado brasileiro frente a tão extensa faixa de fronteira, com mais de 16.000 km, se mostra ineficiente, já que dispõe de recursos humanos e materiais limitados para dar conta da sua extensa área terrestre.

Os principais tipos de crimes praticados nas fronteiras brasileiras dizem respeito ao: tráfico de drogas; tráfico de armas; contrabando e descaminho; tráfico de pessoas; crimes financeiros; sonegação fiscal; exportação ilegal de veículos; crimes ambientais. Esses crimes são cometidos na sua grande maioria por organizações

criminosas, tendo como *modus operandi* a utilizações de aviões, embarcações e vias terrestres.

De acordo com dados divulgados pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2012), em relação à América do Sul, as maiores entradas de drogas no Brasil acontecem, preferencialmente, pela Colômbia, Peru, Bolívia, Paraguai e, mais recentemente, pelo Uruguai.

Observa-se que as organizações criminosas nas áreas de fronteira estão cada vez mais audaciosas, buscando alternativas através de meios diversificados para fazerem frente às ações do Estado no combate e fiscalização da entrada de drogas no Brasil.

Fica evidente que, do ponto de vista da segurança pública, ações criminosas que se desenvolvem na fronteira têm um grande impacto na vida do cidadão brasileiro. Isso tudo motivado em grande parte pela entrada de drogas e armas de fogo, que, de uma maneira velada, abastecem as organizações criminosas, as quais, vez ou outra, exibem frente aos agentes do Estado armamentos mais sofisticados e com maior capacidade.

A partir do ano de 2006 foi criado o Fórum Nacional de Segurança Pública, tendo como finalidade publicar dados, conhecimentos relativos à segurança pública no Brasil.

Questões relacionadas à segurança pública no Brasil estão em destaque e presentes a todo momento. Embora seja um dever do estado e ao mesmo tempo um direito Constitucional, o tema é constantemente negligenciado e os maus resultados tornam-se alarmantes, com o aumento exorbitante da criminalidade em todas as regiões do Brasil.

No extremo norte da América do Sul o Brasil faz fronteira com a Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa, (Coletividade Territorial da França), uma área conhecida como região das Guianas, no limite com os estados do Amapá, Amazonas, Pará e Roraima, correspondendo a uma faixa de fronteira de aproximadamente 5.200 km, que compreende a Amazônia Legal (Tabela 1).

Tabela 1: Quantidade de municípios por arco e estados

Arco	Estado	Número de Municípios	% relação faixa de fronteira
Norte	Amapá	8	1,4
	Pará	5	0,9
	Roraima	15	2,6
	Amazonas	21	3,6
	Acre	22	3,7
	Total	71	12,1

Fonte: Almeida Junior/2018

Os dados da Tabela 1 indicam, segundo o IBGE/2010, o número de estados e municípios localizados na faixa que corresponde à área estipulada em 150 km, paralela ao limite internacional. Dentre esses municípios, cabe destacar aqueles considerados, de acordo com o Ministério da Integração Nacional, como Cidades Gêmeas: Oiapoque no Amapá, na Fronteira com Saint-Georges, pertencente à Guiana Francesa; Bonfim em Roraima, na divisa com a cidade de Lethem, da Guiana; Pacaraima-Roraima, na fronteira com a cidade de Santa Elena de Uairén, da Venezuela.

Esses municípios se caracterizam pela baixa densidade populacional, falta de infraestrutura e de políticas de desenvolvimento econômico e social. De acordo com Almeida Junior:

Especificamente na Amazônia setentrional foram relacionados fatores de vulnerabilidade fronteiriça em Roraima, nas regiões de Bomfim e Pacaraima, nas fronteiras do Brasil com a Guiana e com a Venezuela, respectivamente; no Pará, na região de fronteira do Brasil com o Suriname, bem como no Amapá, no arranjo fronteiriço do Oiapoque/Santana/Laranjal do Jari, na fronteira do Brasil com a Guiana Francesa (ALMEIDA JUNIOR, 2018, p. 159).

No cenário internacional, no contexto da América do Sul, o Estado do Amapá se destaca pela sua posição geográfica e estratégica, por fazer fronteira com a Guiana Francesa, uma Coletividade Territorial da França, e com o Suriname, tendo oito de seus municípios localizados na faixa de fronteira (Amapá, Calçoene, Ferreira Gomes, Laranjal do Jarí, Oiapoque, Pedra Branca do Amapari, Pracuúba e Oiapoque). No que se refere ao Estado de Roraima, sua posição geopolítica é estratégica para a região do Caribe, no tocante às fronteiras com a Venezuela e a Guiana. Os municípios de Bonfim e Pacaraima se traduzem em redutos das ações do tráfico de drogas. Quanto

ao Estado do Pará, este tem cinco municípios localizados na faixa de fronteira (Alenquer, Almeirim, Faro, Óbidos e Oriximiná). Chama-se a atenção para os municípios localizados na divisa com o Estado do Amapá, pelo Rio Jari, considerado porta e rota do tráfico de drogas.

Entre as práticas criminosas que mais se destacam na região, citam-se:

Tabela 2: Ocorrência de eventos criminosos por estados

Estado	Eventos criminosos
Amapá	Contrabando e descaminho, crimes ambientais, evasão de divisas, exploração sexual infanto-juvenil, refúgio de criminosos, rota de veículos roubados, roubo de cargas e veículos, tráfico de armas e munições, tráfico de drogas, tráfico de pessoas, turismo sexual.
Amazonas	Contrabando e descaminho, crimes ambientais, pistolagem, roubo de cargas e veículos, tráfico de armas e munições, tráfico de drogas.
Acre	Crimes ambientais, exploração sexual infanto-juvenil, pistolagem, refúgio de criminosos, tráfico de armas e munições, tráfico de drogas, tráfico de pessoas.
Pará	Crimes ambientais, roubo de cargas e de veículos, tráfico de drogas.
Rondônia	Crimes ambientais, exploração sexual infanto-juvenil, pistolagem, refúgio de criminosos, tráfico de armas e munições, tráfico de drogas, tráfico de pessoas.
Roraima	Contrabando e descaminho, crimes ambientais, pistolagem, refúgio de criminosos, roubo de cargas e veículos, tráfico de drogas, tráfico de pessoas, turismo sexual.

Fonte: Almeida Junior (2018)

As informações acima apresentam as principais atividades criminosas que aconteceram nos Estados que compõem a região das Guianas, com destaque ao tráfico de drogas e aos crimes ambientais.

Tabela 3: Quantitativo de drogas apreendidas na faixa de fronteira através das Operações Ágata

Ano	Drogas (Kg)
2011	2.358
2012	9.443
2013	19.573
2014	36.727
2015	3.930
2016	11.325
2017	12.436

Fonte: Almeida Junior (2018)

Esses dados confirmam a importância da Operação Ágata para a prevenção e o combate ao crime organizado na região da faixa de fronteira do Brasil.

Tabela 4: Quantidade de drogas apreendidas nos Estados da Amazônia setentrional

Quantidade de Drogas Apreendidas por Peso (gramas)		PERÍODO DE 2005 - 2017									
UF	Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Amapá	Substância (PC)	PC_Qtde Drogas/gramas									
	COCAINA	530	0	1.915	18.196	2.111	7.817	3.307	26.744	38.736	
	CRACK	58	0	40.230	29.208	22.114	48.075	612	529	373	
	HAXXE	0	0	0	0	0	0	0	0	24	
	LSD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	MACONHA	26	0	54.848	477.718	61.761	2.418	4.626	66.349	46.589	
	PASTA BASE DE COCAINA PASTA DE COCAINA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Pará	COCAINA	0	0	0	0	0	0	0	0	85	
	CRACK	0	0	0	0	0	0	0	0	107	
	HAXXE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	LSD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	MACONHA	0	0	0	0	0	0	0	0	4.725	
	PASTA BASE DE COCAINA PASTA DE COCAINA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	Roraima	COCAINA	79.497	13.671	8.079	17.206	41.525	13.345	34.162	15.313	-
CRACK		0	0	0	0	0	223	26	0	-	
HAXXE		0	0	0	0	0	0	0	0	-	
LSD		-	-	-	-	-	-	-	-	-	
MACONHA		5.134	5.936	9.655	1.143	15.300	49.202	80.281	7.564	-	
PASTA BASE DE COCAINA PASTA DE COCAINA		-	-	-	-	-	-	-	-	-	

Fonte: Almeida Junior (2018)

Quanto às apreensões, os dados evidenciam que houve um aumento delas no período em que se realizaram as operações Ágata na região, no combate ao tráfico de drogas. Embora outras variáveis devam ser levadas em consideração ao se analisar tal fenômeno, no entanto, vale destacar que, em grande medida, a operação Ágata contribuiu para o êxito desse trabalho.

3.5.2 Forças Armadas

As respostas ineficientes do tradicional aparato de segurança pública no Brasil aos elevados números de atos violentos, quando juntados a uma polícia tradicionalmente militar e às Forças Armadas, que tem vivenciado pressões internas e externas para assumir cada vez mais as funções de proteção da ordem pública, provém uma abordagem de conflitos de problemáticas do crime que é apoiada por elevada parte da sociedade. Embora não seja sua destinação primária, o emprego constante das Forças Armadas em segurança pública tornou-se corriqueiro, revelando uma crise estrutural, com impacto direto no esgotamento da capacidade operacional do sistema.

Nesse sentido, a crise no atual sistema de segurança pública, tem revelado a ineficiência do aparato do Estado, com grande comprometimento da ordem pública, o que vem provocando na sociedade o aumento da sensação de insegurança, sendo comparado diariamente a um cenário de guerra civil, como atestam os números da criminalidade cometidos no Brasil. Esse aumento da violência em parte justifica a decretação de medidas emergências e extremas para garantia da ordem pública.

Como forma de dar uma resposta imediata diante da ineficiência dos órgãos de segurança pública, o Estado tem cada vez mais recorrido a militarização da segurança pública com o emprego das FA, embora essa não seja a sua principal missão constitucional, além de apresentar grande resistência pelo alto comando.

Este conjunto de fatores, além de ocasionar a empregabilidade cada vez mais recorrente das Forças Armadas em situações de segurança pública, é definido pela aproximação entre a ordem e a dinâmica civil, diferentemente daquela ponderada em ambientes de guerra, por uma intenção imediata de contenção e pelo enfrentamento violento dos problemas de criminalidade e segurança pública (SALVADORI, 2020).

De acordo com os assuntos provenientes dos Estudos de Paz que abordam as problemáticas da insegurança e da violência de maneira generalizada, focando na discussão de questões ambientais, econômicas e sociais, à guisa de exemplificação, buscou-se identificar nas estratégias de segurança pública, no caso do Rio de Janeiro, que está mais em evidência, duas abordagens, segundo Salvadori (2020): (1) humanizada e (2) conflitiva, as quais fazem referência aos entendimentos de paz conceituada em termos de paz positiva – justiça social; e de paz negativa - ausência de conflitos.

As consequências do emprego das Forças Armadas no ambiente urbano, consistem, na maioria das situações, na aplicabilidade da violência legítima, objetivando não apenas a contenção da criminalidade, mas também a construção de políticas públicas voltadas a esta temática bem como a promoção de estratégias. Mesmo ocorrendo o uso da força estatal, há preocupação no que tange às questões sociais das comunidades, principalmente no que se refere à segurança e à dignidade da pessoa humana.

A presença urbana das Forças Armadas é uma consequência da abordagem conflituosa. Isso porque, a sua presença nas comunidades, graças ao seu poder de exercer dissuasão sobre infratores e organizações do crime, gera um impacto

significativo no cotidiano das pessoas que ali residem. A associação entre o monopólio da força e o uso de violência legítima tem sido corriqueira (SALVADORI, 2020).

A utilização de termos como: destruição, caça, invasão, ataque, ameaça, neutralização, eliminação, inimigo, guerra ao narcotráfico, guerra contra o crime, guerra contra as drogas e combate tem explicitado o caráter belicoso das políticas de segurança pública no Brasil. Por intermédio do fenômeno da militarização ideológica da segurança pública, a comunidade passa a ser penetrada pela ideia do ambiente conflituoso (SALVADORI, 2020). Não obstante, é imprescindível salientar que a segurança pública e a guerra em nada se assemelham, se não pela necessidade de uso do monopólio da força, ainda que de maneiras diferenciadas.

A abordagem conflitiva da segurança pública no caso do Rio de Janeiro manifesta várias características que a aproximam da gramática da guerra, como a violência exacerbada dos agentes de segurança, a classificação e tratamento do infrator como inimigo, a busca pelo combate imediato da criminalidade, em detrimento de políticas duradouras e abrangentes, o uso da exibição de armamentos como estratégia dissuasória e a lógica de atuação por dominação territorial.

Neste aspecto, é preciso compreender segurança pública como um conceito amplo e que toda essa problemática não se resume apenas a atividade policial, mas que envolve vários segmentos da sociedade, sendo primordial desenvolver um trabalho com inteligência policial, investigação, como forma de conter o avanço dessas organizações criminosas.

Desde de 2010, por meio de Lei Complementar 136, as FA já podem atuar com poder de polícia na região de fronteira, podendo prevenir ou reprimir atos ilícitos, sendo conhecido de acordo com Souza (2012) como “policialização” das Forças Armadas. Nesse sentido é preciso aumentar cada vez mais a vigilância e o controle das fronteiras, como forma de minimizar a grande quantidade de drogas e armas que alimentam as organizações criminosas nas grandes cidades.

No contexto atual o Brasil exerce boas relações em seu entorno estratégico, não participou ativamente de um conflito armado de grande expressão nos últimos anos, prima pela paz e pela cooperação internacional. Esse panorama de estabilidade regional na perspectiva da conflitualidade pode causar certa confusão quanto ao emprego das Forças Armadas em relação à sua principal destinação constitucional, a defesa da pátria, com aquelas demandas que são mais latentes no ambiente

doméstico, de caráter subsidiário, como por exemplo “[...], substituir as forças policiais em situações de excepcionalidade, seja para atenderem à segurança pública, seja para responderem a outras situações, que podem ser desastres naturais até o extremo das formas constitucionais de exceção” (PROENÇA JUNIOR, 2010, p. 342).

O emprego das Forças Armadas em momentos de normalidade institucional, comprometida por curtos períodos de instabilidade, em atividades subsidiárias, com poder de polícia, se tornou mais recorrente a partir da década de 2000.

Segundo dados divulgados pelo Ministério da Defesa, entre os anos de 1992 e 2017, foram decretadas 132 operações de Garantia da Lei e da Ordem. Destas, a maioria envolveu missões de curta duração (entre 1 a 3 meses), seja para segurança em eventos, seja para garantir a normalidade das eleições e também em episódios de perturbação da ordem pública, gerados por greves policiais estaduais, episódios de violência urbana e outros (BRASIL.IPEA, 2019, p.12).

As atribuições das Forças Armadas na defesa do Estado brasileiro foram sendo definidas ao longo da história do Brasil através de sucessivas constituições. A CF/1988, em seu artigo 142, elenca como suas atribuições “[...à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constituídos e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”.

Portanto, as Forças Armadas possuem três atribuições específicas em sua missão constitucional. A primeira refere-se à defesa da pátria, como sua responsabilidade maior; a segunda é o dever de assegurar a garantia dos Poderes Constitucionais; e por fim, em situações extremas, a garantia da lei e da ordem. Portanto, seu emprego no plano externo e interno tem por finalidade a segurança nacional. A PND (2012, pág. 13), também reconhece que “A defesa externa é a destinação precípua das Forças Armadas”.

Ainda segundo o art.142, o seu § 1º define que “Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas”, portanto seu emprego deve ter amparo nos preceitos da legalidade e da legitimidade proferidos por tal normatização.

No entanto, é preciso distinguir as atividades de Defesa no contexto de uma ameaça à soberania brasileira proveniente de uma agressão externa com aquelas demandas internas que são mais presentes no contexto atual, as operações de Garantia da Lei e da Ordem – GLO, relativas, por exemplo, à segurança pública no combate aos crimes transfronteiriços.

Assim sendo, as Forças Armadas podem ser empregadas em atividades subsidiárias, excepcionalmente na garantia da lei e da ordem (GLO), por solicitação de qualquer um dos poderes constituídos, devendo ser regulamentada por lei complementar, e podem exercer o poder de polícia provisoriamente, de acordo com o § 2º, da LC 97/99 “[...], após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144/CF”. Portanto, seu emprego em atividades secundárias de segurança pública está condicionado ao agravamento da crise e falência do sistema de segurança pública.

A Lei Complementar n. 97, de 09 de junho de 1999 (BRASIL, 1999), e o Decreto n. 3.897, de 2001 (BRASIL, 2001), que fixou as normas gerais para a organização, preparo e emprego das Forças Armadas nas atividades de natureza fim, especificadas pelo art. 142/CF, com aquelas ditas de natureza subsidiária, como a garantia da lei e da ordem, a participação nas operações de paz, além da cooperação com o desenvolvimento regional e com a defesa civil, estão em conformidade com as diretrizes de criação do MD no sentido de otimizar e racionalizar os temas voltados à defesa nacional, além de regulamentar as atribuições das Forças Armadas na defesa do Estado brasileiro, as quais, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, podem exercer, como já dito, o poder de polícia.

O emprego das Forças Armadas é de competência exclusiva do Presidente da República, por iniciativa própria ou por solicitação direta de qualquer um dos poderes constitucionais, como determina a LC n. 97/99:

Art. 15 O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação dos órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação.

Art. 15 [...] § 1º Compete ao Presidente da República a decisão do emprego das forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1999).

Deste modo, é preciso ressaltar dois itens do referido artigo. Primeiro, é de competência exclusiva do Presidente da República, como Comandante Supremo, por iniciativa própria ou a pedido, autorizar o emprego das Forças Armadas em operações de GLO. Segundo, quando o pedido for feito por qualquer um dos poderes constitucionais, deve haver uma manifestação formal para sua autorização.

O § 2º do art. 15 estabelece as circunstâncias em que pode ser invocado o emprego das Forças Armadas nas atividades de segurança pública.

Assim sendo, somente após esgotados todos os meios legais, previstos no art. 144/CF, se pode invocar o emprego das Forças Armadas.

Contudo, só se procede o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem após o reconhecimento formal pelo chefe do executivo federal ou estadual de um estado de ineficiência na atuação dos órgãos de segurança pública, os quais encontrem-se indisponíveis, inexistentes ou insuficientes para a manutenção da segurança pública.

Deste modo, é concedido provisoriamente às Forças Armadas atuarem com poder de polícia em área restrita e por tempo limitado. O seu emprego se dará mediante a transferência do controle operacional de todos os órgãos de segurança pública até que o comprometimento da ordem pública seja normalizado.

O Decreto n. 3.897, de 2001, veio estabelecer as diretrizes para o emprego das Forças Armadas nas atividades de LGO, podendo exercer o poder de polícia, conforme citado no seu art. 3º: [...], desenvolver ações de polícia ostensiva, como as demais de natureza preventiva e repressiva [...].

Qualquer política de defesa brasileira digna deste nome expressa uma governança sobre as Forças Armadas e uma proposta de capacidade e uso do sistema de defesa que julga melhor atender, em termos de efeito e custo, às tarefas da defesa do território, da participação em ações internacionais, da garantia da lei e da ordem. As Forças Armadas e só as Forças Armadas podem cumpri-las. Sustentar a capacidade brasileira de dar conta dessas tarefas estruturais ao longo do tempo e a qualquer momento é para que se tem Forças Armadas no Brasil (PROENÇA JUNIOR, 2011, p. 347).

Mesmo não sendo a sua principal missão constitucional, o emprego das Forças Armadas em operações de GLO, por iniciativa de qualquer um dos poderes constitucionais ou uma vez reconhecido pelo chefe do executivo federal ou estadual o esgotamento dos instrumentos previstos no art. 144, é legítimo e está em conformidade com as normas da Constituição Federal.

A LC n. 97/99 teve seus dispositivos modificados pela LC n. 117/04 e pela LC 136/10, que conferiram às Forças Armadas direito a atuar com poder de polícia e ampliaram o rol de atribuições para seu emprego nas atividades de garantia da lei e da ordem.

O art. 16A, da LC n. 136/10 inovou ao permitir às Forças Armadas, na faixa de fronteira, exercerem o poder de polícia permanentemente, no combate aos delitos transfronteiriços:

Art. 16ª - Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, **atuar**, por meio de **ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores**, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra **delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do poder executivo**, executando, dentre outras, as ações de: I – patrulhamento; II - revista de pessoas, de veículos terrestres e de aeronaves; e III - prisões em flagrante delito (BRASIL, 2010, grifo nosso).

O exército brasileiro, por ser dentre as forças a que mais se faz presente naquela faixa, já vem atuando com poder de polícia, por força da LC n. 117/04, através dos Pelotões Especiais de Fronteira - PEF. Esse novo dispositivo possibilitou também à Marinha e à Aeronáutica atuar com poder de polícia. Segundo Souza (2013, p. 207), “Os militares poderão fazer atividades policiais como revistar pessoas, veículos, embarcações, bem como deter pessoas consideradas suspeitas em áreas de fronteiras”, contribuindo ainda mais para o fortalecimento da segurança, controle, vigilância e defesa da fronteira brasileira.

Essa atuação pode ser isolada ou por meio de cooperação com a Polícia Federal, a qual detém a competência legal para atuar como Polícia de Fronteira, conforme o art.144/CF, e com os órgãos que exercem o poder de Polícia Ambiental, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), conforme a Lei n. 11.516/07. Esse dispositivo permite uma maior integração e cooperação entre os órgãos responsáveis pela fiscalização e controle das fronteiras, principalmente em se tratando daqueles relacionados ao combate dos ilícitos transfronteiriços e ambientais.

Nessa conjuntura, a crise da segurança pública se manifesta de forma multifacetada, exigindo ações conjuntas de numerosos setores do Estado a fim de conter as novas ameaças. Não se pode pensar que o problema de segurança pública se resolva fazendo uso constante das Forças Armadas em ações de policiamento ostensivo. É preciso estruturar e reforçar a capacidade operacional das instituições governamentais, através da formulação de políticas públicas, como forma de se superar os desafios impostos a segurança pública no Brasil.

Em 2011, o Governo Federal instituiu o Plano Estratégico de Fronteiras, através do Decreto 7.496/2011, conferindo poder de polícia às Forças Armadas para atuarem na prevenção e repressão dos delitos transfronteiriços e ambientais.

4 OPERAÇÃO ÁGATA

4.1 O Pano Estratégico de Fronteiras 2011

A ampliação da agenda da segurança internacional em relação aos debates sobre as novas ameaças, a partir dos estudos da Escola de Copenhague, levou o Brasil a adotar medidas de combate às vulnerabilidades domésticas que se apresentam como ameaças ao Estado brasileiro. Dentre essas ameaças, destacam-se o tráfico de drogas e armas e as questões ambientais.

No discurso de lançamento do PEF/2011, a presidente Dilma Rousseff destacou as reais intenções do plano de segurança pública para as áreas de fronteiras e defendeu a necessidade de ações mais efetivas no combate ao crime organizado, ressaltando a importância da parceria entre o governo federal, estadual e municipal e a adoção de mecanismos de cooperação com os países vizinhos, com o objetivo de fortalecer aquelas áreas.

A realidade de crime nas fronteiras brasileiras levou o governo brasileiro a reforçar, através de ações preventivas e repressivas, a segurança pública na divisa internacional que compreende mais 16.000 km de fronteira terrestre, por meio do Plano Estratégico de Fronteiras - PEF, instituído através do Decreto-Lei n. 7.496, de 08 de junho de 2011, tendo como premissas “o fortalecimento da Prevenção, controle, fiscalização dos delitos transfronteiriços e delitos praticados na faixa de fronteira brasileira”. Para Neves:

O Plano Estratégico de Fronteiras começou a ser oficialmente estruturado no primeiro semestre de 2011, logo após intensos debates ocorridos durante a campanha presidencial brasileira de 2010, onde os dois principais candidatos à Presidência da República, Dilma Rousseff e José Serra, protagonizaram diversos e acalorados embates sobre a fragilidade e/ou ausência de estratégias sistêmicas de enfrentamento ao tráfico de drogas e armas nas regiões de fronteira, que segundo esses debates, estariam fragilizando a capacidade de enfrentamento a epidemia de violência nos grandes centros urbanos como em São Paulo e Rio de Janeiro, especialmente a violência letal intencional, a exemplo de homicídios, latrocínios e lesões corporais seguidas de morte. Tais discussões, remontam à tese de que as “fronteiras” são as culpadas da maioria dos nossos problemas na área da segurança pública (NEVES, 2016, p. 33).

Deste modo, em decorrência da falta de uma política de defesa e segurança, frente à grande vulnerabilidade e forte ausência do Estado em que se encontravam as regiões de fronteiras, trazendo como consequências para a sociedade brasileira o

aumento da escalada de violência nos grandes centros urbanos, o Governo Federal propôs a construção do PEF, através da concentração de esforços e de parceria entre os entes federativos, como medida de enfrentamento aos crimes transfronteiriços. De acordo com Neves:

Ao analisar o documento que institui o Plano, verifica-se que o mote principal foi o de aprimorar a interlocução, integração e colaboração entre as instituições envolvidas com a segurança pública nessas regiões, bem como otimizar a precária estrutura dessas instituições, tentando romper, a priori com o processo de concentração das ações estatais no centro-sul e litoral do país, bem como as dificuldades históricas de integração dos órgãos de segurança pública, buscando otimizar a governança entre os atores (NEVES, 2016, p. 35).

Deste modo, o PEF representou uma mudança de perspectiva na conjugação de esforços conjuntos de trabalho por meio da cooperação técnica entre os ministérios da Justiça e da Defesa, do fortalecimento de parcerias entre os entes federados e da cooperação com os países fronteiriços, representando uma mudança na condução das políticas de segurança pública para as fronteiras com impacto positivo nos resultados da Operação Ágata. Esse fortalecimento se daria mediante um maior controle, fiscalização e monitoramento daquelas áreas.

Nesse sentido, o Governo Federal buscou aprimorar a colaboração entre os entes federativos, através de cooperação, parcerias e da atuação conjunta, visando ao fortalecimento da integração e da participação de todas instâncias governamentais na resolução de problemas de segurança pública nas regiões de fronteira.

São diretrizes norteadoras do PEF, art. 2º: a “atuação integrada dos órgãos de segurança pública, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e das Forças Armadas, [além] da integração com os países vizinhos” (BRASIL, 2011). Essa união de esforços e parceria com os países vizinhos aconteceria, ainda conforme o documento, mediante troca de informações e execução de ações conjuntas.

A Presidente Dilma destacou a importância do trabalho conjunto entre as Forças Armadas e os demais órgãos que atuam na segurança das fronteiras para uma ação efetiva no combate aos ilícitos transfronteiriços:

Até agora, os dispositivos legais que permitiam essa coordenação e essa unidade de ação, eles não existiam. Eles começaram a ser formatados a partir de 2004 e foram concluídos em 2010. Assim sendo, o que permite hoje que nós tenhamos nessa solenidade a oportunidade de criar um comitê de ação conjunta é justamente a modificação desses dispositivos legais, que permitem agora que as Forças Armadas tenham uma ação muito mais efetiva na região de fronteira. Permitem que elas possam ter ações, chamadas ações

de polícia, que antes não estavam contempladas na nossa legislação (BRASIL, 2011).

Essa postura do governo representou uma inovação e ao mesmo tempo um desafio, de se pensar a segurança pública não mais de maneira compartimentada, mas de forma integrada, através da atuação conjunta entre as Forças Armadas e os diversos órgãos das esferas federal, estadual e municipal, tendo como propósito a diminuição dos índices de criminalidade nessas áreas.

O PEF também prevê a cooperação e a participação dos países que fazem fronteira com o Brasil: “Os países fronteiriços são comunicados previamente e convidados a auxiliar nas atividades, posicionando tropas ou observadores em seus territórios” (BRASIL. MD, 2011).

Para coordenar e integrar as ações do PEF, foram criados:

Art. 6º: Os gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras terão como objetivo a integração e a articulação das ações da União previstas no art.1º com as ações dos estados e municípios, cabendo a eles: I - Propor e coordenar a integração das ações; 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. § 2º - Cada GGIF será constituído por ato do Governo Estadual e será composto pelas autoridades federais e estaduais que atuem nos termos do art. 1º e por representantes de Gestão Integrada Municipal da região de fronteira.

Portanto, a forma de atuação dessas representações acontece sem hierarquia, sendo as deliberações feitas por consenso e seus representantes nomeados por atos do governo estadual para que atuem na repressão aos delitos:

Art. 7º - O Centro de Operações Conjuntas será composto por representantes de todas as instituições participes das operações, mediante assinatura de acordo de cooperação. § 1º Não haverá hierarquia entre os órgãos que compõem o COC e suas decisões serão tomadas por consenso. § 2º Compete ao COC realizar a integração entre os participes mencionados no caput, o acompanhamento e a coordenação das ações do Plano Estratégico de Fronteiras. § 3º O COC terá como sede as instalações do Ministério da Defesa.

Deste modo, a representação e a coordenação das ações do PEF, tanto no âmbito dos GGIF como no COC, acontecem por consenso e sem hierarquia. Contudo, embora o decreto de criação do plano não especificasse a função que cada órgão ou agência participante devesse exercer, em relação à Operação Ágata, a sua coordenação ficou sob a responsabilidade do MD.

As ações priorizadas pelo PEF são coordenadas pela vice-presidência da República e integram vários ministérios, além dos poderes locais, que passam a atuar

de maneira integrada e em cooperação, por meio dos GGIF e do COC, na busca de soluções aos crimes transfronteiriços.

Para atender aos objetivos, o Governo Federal propôs uma maior cooperação e integração, buscando desenvolver ações sistêmicas permanentes, aprimorando atividades de inteligência, além da cooperação internacional, tendo como objetivo principal fortalecer a prevenção, controle, fiscalização e repressão aos delitos transfronteiriços.

As ações do PEF/2011 estão assentadas por meio de duas operações: a Operação Ágata, coordenada pelo MD, e a Operação Sentinela, coordenada pelo MJ, as quais tiveram como principal diferencial sua atuação dentro de uma mesma coordenação e de forma integrada, em pontos críticos levantados pela atividade de monitoramento e pelos mecanismos de inteligência desses respectivos órgãos.

Para atender aos objetivos advindos da criação do Plano Estratégico de Fronteira/2011, o governo federal designou a Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP, órgão responsável no âmbito federal pela política Nacional de Segurança Pública, para:

Fomentar o fortalecimento da prevenção e repressão dos delitos ocorridos nos municípios localizados nas regiões de fronteiras em parceria com estados e municípios e órgãos congêneres dos países fronteiriços existentes nas cidades vizinhas. Para implementação dessas ações, foi instituída a Estratégia Nacional de Defesa (ENAFRON), programa em que concerne as iniciativas e projetos da SENASP no âmbito do PEF (BRASIL, PEF, 2011, p. 21).

Foi com o intuito de transformar essa região estratégica do ponto de vista da Defesa Nacional, e assim garantir a soberania do País, além de buscar alternativas viáveis ao desenvolvimento regional da Região Amazônica, que o Governo Federal instituiu em 2011 a Estratégia Nacional de Fronteiras - ENAFRON, a qual compreende:

A Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) surgiu no contexto do Plano Estratégico de Fronteira e é um programa no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) que concentra iniciativas e projetos para a consecução do fortalecimento da interlocução entre os órgãos federais, estaduais e municipais relacionados à segurança pública nas fronteiras (SANTOS, 2015, p. 54).

O programa ENAFRON surgiu no âmbito da SENASP tendo como proposta concentrar esforços no fortalecimento da integração entre os diversos órgãos envolvidos com a questão da segurança pública nas fronteiras, através de projetos

articulados e assessorados por aquela Secretaria, e tendo como premissa o combate à criminalidade nessas áreas de fronteiras, identificadas através de levantamentos e catalogadas como prioritárias para os investimentos do governo federal. Deste modo, a ENAFRON tornou-se o programa prioritário do governo federal, com suas ações sendo monitoradas e seus resultados sendo acompanhados diretamente pela Presidência da República e seus diversos ministérios.

O PEF correspondeu a um conjunto de medidas de caráter emergencial implementadas na agenda de segurança pública, pelo Governo Federal, por meio de uma conjugação de esforços entre União, estados e municípios, tendo como linha de orientação a integração entre diversos órgãos e agências do Estado e ações de cooperação com os países vizinhos em prol de um maior controle e enfrentamento à criminalidade na fronteira.

4.2 Operação Ágata e a atuação Integrada entre as Forças Armadas e os Órgãos de Segurança Pública

Em junho de 2011, o Governo Federal lançou o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), destinado a reforçar a presença do Estado nas regiões de divisa com dez países vizinhos. Com o plano, ações executadas por diversos entes estatais na prevenção e combate a crimes transfronteiriços – como a entrada de armas e drogas no país – passaram a ser integradas. Assim ficou determinado pelo PEF/2011:

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

Atendendo a essa determinação do PEF/2011, começaram a ser planejadas algumas ações destinadas a atender às demandas diagnosticadas como prioritárias para a região da FF do Brasil.

No que compete à doutrina de Interoperabilidade executada pelas Forças Armadas, pode-se citar a grande contribuição dada pela Estratégia Nacional de Defesa, que definiu em um de seus eixos estruturantes a necessidade de

reorganização e reorientação, bem como o emprego das Forças Armadas, atendendo ao que foi definido pela PND.

Entre os vários objetivos especificados pela PND 2012, no âmbito da integração e cooperação entre as Forças Armadas, vale ressaltar que é necessário “VII – Manter as Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional”.

Dentre as principais medidas de implementação da Estratégia Nacional de Defesa, é destacada a necessidade de uma maior articulação das Forças Armadas, compatível com as necessidades estratégicas e de adestramento dos comandos operacionais.

Segundo Teixeira Junior e Silva:

O marco para as operações conjuntas no Brasil, para além dos exercícios vigentes e de operações de caráter interagências – como a Operação Ágata e as operações de segurança realizadas em grandes eventos internacionais, como a visita do papa ao Brasil, a Rio 2016 e a Copa do Mundo -, ocorreu com a instituição da Doutrina de Operações Conjuntas (TEIXEIRA JUNIOR; SILVA, 2020, p. 303, grifos nossos).

A Doutrina de Interoperabilidade das Forças Armadas nasceu em agosto de 2010, com a criação do Estado-maior conjunto das Forças Armadas - EMCFA, tendo esse departamento a missão de promover o planejamento estratégico e coordenar a interoperabilidade através de ações conjuntas da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, bem como auxiliar as ações de defesa civil e a atuação de tropas brasileiras em operações de paz.

No prefácio da Doutrina de Operações Conjuntas de 2011 é contextualizada a importância do emprego conjunto das Forças Armadas brasileiras:

[... O estudo das últimas guerras e conflitos mostra, de forma insofismável, que, apesar de bem-sucedidas ações isoladas de Forças Armadas, as grandes vitórias foram alcançadas por meio de ações adequadamente integradas de forças navais, terrestres e aéreas. Os conflitos atuais tendem a ser limitados, não declarados, convencionais ou não, e de duração imprevisível. As ameaças são fluidas, difusas e também imprevisíveis. Tudo isso exige que o preparo das Forças Armadas seja baseado em capacidades, significando isto dispor de forças militares capazes de atuar de forma conjunta, dotadas de flexibilidade, versatilidade e mobilidade. As operações militares de grande envergadura exigem o emprego ponderável de elementos pertencentes a mais de uma Força Armada. Para tal, as Forças Singulares devem somar esforços, compatibilizar procedimentos e integrar as ações, de forma a obter maior eficiência na execução das Operações Conjuntas (BRASIL, 2011, p. 13).

Deste modo, há uma preocupação eminente com as novas formas de conflitos e com o modo como as Forças Armadas devem ser empregadas para fazer frente a esses novos cenários. Nesse sentido:

Os conflitos contemporâneos não admitem o emprego isolado de uma única FA em campanhas. Assim sendo, a combinação dos meios e a convergência de esforços tornam-se indispensáveis para que seja obtido o máximo de rendimento das Forças disponíveis, tendo sempre como referência as Hipóteses de Emprego (HE) que podem ocorrer no País (BRASIL, 2011, p. 18).

A eficácia e o êxito das operações conjuntas, na doutrina, dependem da unidade de comando:

Para tanto, torna-se indispensável a unidade de comando no mais alto escalão e uma mentalidade militar unificada em todos os níveis, englobando ainda as seguintes ideias básicas: a) cadeia de comando bem definida, com precisa e nítida divisão de responsabilidade; b) delegação de autoridade às tarefas determinadas; c) sistema de Comando e Controle (C²) que permita o exercício pleno do comando e comunicações seguras e confiáveis entre as forças em operação; d) doutrina operacional, logística e de inteligência bem compreendidas, aceitas e praticadas pelos comandantes em todos os níveis; e) programas de instrução e de adestramento que visem à produção de padrões de eficiência, a um moral elevado e a uma espontânea unidade de esforços; f) acompanhamento das ações planejadas, para identificação dos desvios ocorridos e aplicação das correções pertinentes; g) sustentação adequada para os planejamentos de cada HE; e h) capacidade de interoperabilidade entre as Forças empregadas (BRASIL, 2011, p. 18).

Deste modo, a doutrina versa sobre a necessidade de um comando unificado e integrado, tendo como atribuição coordenar e planejar as ações das três forças, objetivando assegurar a convergência de esforços, de modo a se obter melhores resultados durante o emprego conjunto.

De acordo com o General de exército José Carlos De Nardi, em entrevista para a *Revista Forças Armadas*, o principal desafio do EMCFA é avançar nas ações de interoperabilidade, ou seja, na coordenação de iniciativas conjuntas envolvendo Marinha, Exército e Aeronáutica. Nardi ainda afirma que o EMCFA atua na defesa de estruturas estratégicas, defesa do espaço aéreo, defesa marítima, defesa cibernética, controle de explosivos e contraterrorismo, tendo um desenvolvimento operacional altamente positivo.

Cabe ao EMCFA planejar o emprego conjunto e integrado de efetivos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, otimizando o uso dos meios militares e logísticos na defesa do país e em operações de paz, humanitárias e de resgate; segurança das fronteiras; e ações de Defesa Civil.

O órgão tem suas competências e atribuições estabelecidas na Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto n. 7.9744, de 1º de abril de 2013. Desde sua criação, o EMCFA tem funcionado junto à Administração Central do Ministério da Defesa, na Esplanada dos Ministérios, em Brasília (DF). A chefia do EMCFA é privativa de um oficial-general do último posto, de ativa ou da reserva, indicado pelo Ministério da Defesa e nomeado pela Presidência da República. Seu grau hierárquico é o mesmo dos comandantes militares da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

O planejamento e o emprego das Forças Armadas materializam-se na realização de operações e exercícios de treinamento conjuntos, quando militares da Marinha, do Exército e da Força Aérea atuam de forma integrada. As atividades propiciam o aprimoramento das capacidades de interoperabilidade das organizações militares, dando-lhes flexibilidade tática e estratégica, habilitando as tropas para uma pronta resposta simultânea em situações de crise. Se nos exercícios o objetivo é avaliar e aprimorar a capacidade de resposta militar, é nas operações que se põe em prática a experiência adquirida, a exemplo das ações destinadas a garantir a segurança de grandes eventos e a proteção das fronteiras brasileiras.

Os exercícios e operações que envolvem a participação integrada de militares das três Forças singulares são coordenados pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), órgão da Defesa responsável pelo planejamento estratégico e o emprego conjunto de efetivos das forças naval, terrestre e aérea brasileiras.

Desde 2011, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) coordena uma ação de grande escala com o objetivo de fortalecer a segurança dos quase 17 mil quilômetros de fronteiras terrestres do Brasil. Trata-se da Operação Ágata, que integra o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) do Governo Federal, criado para prevenir e reprimir a ação criminosa na divisa do Brasil com dez países sul-americanos.

De acordo com Teixeira Junior e Silva:

Atualmente, fora operações voltadas para a segurança de grandes eventos, como foi o caso da vinda do papa ao Brasil, da Copa do Mundo e das Olimpíadas, a operação conjunta com caráter interagencial vigente no Brasil em suas diversas edições é a Operação Ágata, parte integrante do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) (TEIXEIRA JUNIOR; SILVA, 2020, p. 306).

Ao longo da operação, militares da Marinha, do Exército e da Força Aérea Brasileira e demais agências governamentais, realizam missões táticas destinadas a coibir delitos como narcotráfico, contrabando e descaminho, tráfico de armas e

munições, crimes ambientais, imigração e garimpo ilegais. As ações abrangem desde a vigilância do espaço aéreo até operações de patrulha e inspeção nos principais rios e estradas que dão acesso ao país.

As Forças Armadas, através do Ministério da Defesa, desenvolveram um manual de Doutrina Operacional para atuação conjunta, objetivando um melhor aproveitamento e emprego de suas forças, com ações coordenadas e em parceria, cujo objetivo visa diminuir o tempo de resposta e otimizar seu raio de ação, frente à necessidade de se dar uma resposta eficaz a determinados problemas relacionados à defesa e à segurança do Brasil.

Para o MD,

O termo interagência deriva, então, da parceria e sinergia de esforços envolvendo órgãos governamentais e não governamentais, podendo ser nacionais e/ou internacionais, estruturados para alcançar objetivos políticos e estratégicos de interesse nacional, harmonizando culturas e esforços diversos, em resposta a problemas complexos, adotando ações coerentes e consistentes (BRASIL, MD33-M-12, 2017, p. 11).

Embora na doutrina de emprego conjunto e coordenado entre as Forças Armadas e demais agências, não se especifique uma hierarquia na coordenação das atividades, o documento esclarece que “Caberá ao Ministério da Defesa, por intermédio do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), realizar a coordenação interagências no nível estratégico” BRASIL (2017, p. 16)

Para que as atividades aconteçam dentro do previsto, é necessária uma união de esforços, que devem ser:

Coordenados na busca da colaboração em prol dos objetivos da operação, que devem ser comuns entre as agências, apesar das diferenças de técnicas, táticas e procedimentos entre os participantes. A coordenação interagências requer o desenvolvimento de métodos de planejamento e mecanismos de colaboração. Fortalecendo a confiança entre os participantes, produzindo a unidade de esforços (BRASIL, MD33-M-12, 2017, p. 17-46).

É importante que seja traçado na doutrina de trabalho conjunto, conforme a MD33-M-12, um objetivo único que atenda, de acordo com seus comandantes e planejadores:

O estabelecimento de objetivos claros, definidos e alcançáveis, o estado final desejado e os critérios para o término da missão. A coordenação interagências bem estabelecida é essencial para se alcançar esses objetivos e para a produção de precisas e oportunas avaliações, permitindo a aplicação dos recursos das agências mais apropriadas a cada caso (BRASIL, MD33-M-12, 2017, p. 18/46).

O exercício entre as Forças Armadas e as demais agências governamentais e não governamentais é de extrema importância para que as arestas sejam aparadas e a resolução dos problemas aconteça dentro do planejado.

Já a Operação Ágata – coordenada pelo Ministério da Defesa, por intermédio do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) – mobiliza efetivos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica para atuar, de forma episódica, em pontos estratégicos da fronteira. Durante a operação são realizadas missões táticas destinadas a coibir delitos como narcotráfico, contrabando e descaminho, tráfico de armas e munições, crimes ambientais, imigração e garimpo ilegais. As ações abrangem desde a vigilância do espaço aéreo até operações de patrulha e inspeção nos principais rios e estradas que dão acesso ao país.

Além da Defesa, a Operação Ágata envolve a participação de 12 ministérios e 20 agências governamentais. O planejamento e a mobilização são feitos de forma integrada, com articulação contínua entre militares das Forças Armadas e agentes de segurança pública nos níveis federal, estadual e municipal. Participam desse esforço a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Força Nacional de Segurança Pública, Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), IBAMA, FUNAI, Receita Federal e órgãos de segurança dos estados das regiões de fronteira – todos sob coordenação e orientação do EMCFA.

Segundo Araújo Neto, Barp e Cardoso e Cardoso:

A partir da definição da área onde será executada a operação, sempre haverá um comando militar de área do Exército responsável por aquela jurisdição: as fronteiras dos estados do Amapá e Pará estão sob a jurisdição do Comando Militar do Norte, com sede em Belém; as fronteiras dos estados de Roraima, Amazonas, Rondônia e Acre, sob a jurisdição do Comando Militar da Amazônia, com sede em Manaus; as fronteiras do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, sob a jurisdição do Comando Militar do Oeste, com sede em Campo Grande; as fronteiras dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Sob a jurisdição do Comando Militar do Sul, com sede em Porto Alegre. Em virtude da superioridade hierárquica do Comandante Militar da Área (Exército), sobre os Comandantes dos Distritos Navais (Marinha) e os Comandantes Regionais (Aeronáutica), o Exército coordena o planejamento da operação em sua área de jurisdição. Esse planejamento é desenvolvido em conjunto com demais Forças, adequando as necessidades e disponibilidades dos diversos órgãos envolvidos, que são convidados a participar, reportando-se ao Centro de Operações Conjuntas (COC), que, pelo extinto PEF, deveria funcionar em uma instalação no MD, que normalmente é uma organização militar. Dessa forma, o controle de todos os segmentos da operação – inteligência, relações públicas, logística ou comunicações – ficava sob o poder dos militares (ARAÚJO NETO; BARP; CARDOSO E CARDOSO, 2017, p. 251).

Desta maneira, embora o planejamento da Operação Ágata aconteça de forma integrada e sem subordinação, a condução feita pelo MD no nível de planejamento estratégico impõe certo grau de subordinação das agências ao controle das Forças Armadas.

Ainda segundo Araújo Neto, Barp e Cardoso e Cardoso:

A estrutura do EMCj, durante as Operações Ágatas, é composta por células temáticas (D2 – Inteligência, D6- Comunicações, etc.), de modo que cada célula é composta por um interlocutor militar de cada Força, dando assim um caráter de conjunto. Entre essas células, está a chamada D9, que, conforme publicação do MD, está definida para receber a concentração das agências civis. Como resultado de observação direta em um processo de planejamento de uma Operação Ágata, fica evidenciado como os militares evitam que as agências civis participem das outras células, restringindo-as fisicamente a permanecerem na D9, impedindo o seu acesso ao compartilhamento de informações em outros campos de atividade como inteligência, estrutura de comunicações ou relações públicas. Logo, não existe ampla transparência na interação entre órgãos civis e militares durante esse processo; há, antes, um filtro militar para aquilo que os interlocutores das agências civis poderão ou não acessar durante o planejamento de determinada atividade interagência coordenada pelos militares. Assim estabelece-se o primeiro e grande problema do ambiente interagências no Brasil (ARAÚJO NETO; BARP; CARDOSO E CARDOSO, 2017, p. 252).

Nesse sentido, o nível de integração e coordenação entre as Forças Armadas e demais agências no planejamento da Operação Ágata está condicionado ao controle e permissão por parte do MD, refletindo-se em determinado nível de subordinação no ambiente interagências.

Contudo, embora a coordenação da Operação Ágata tenha sido delegada ao MD, o que contribuiu para o surgimento de um ambiente de subordinação e de divergência entre o MD e demais agências, é inegável que os resultados alcançados através do trabalho conjunto contribuíram em grande medida para o êxito dessa Operação no que concerne, principalmente, ao combate aos crimes transfronteiriços. O Ministro da Defesa, Jaques Wagner, destacou que “o que mais chama a atenção é justamente a interação conjunta das Forças com as agências” (BRASIL. MD, 2015).

O ministro Celso Amorim considerou importante a interoperabilidade das três Forças Armadas: “Todas essas coisas contribuem para que tenhamos resultados importantes nessas operações. Há também aspectos de cooperação, com a participação de governos estaduais e municipais, além do sentimento de segurança para a população, que sempre quer mais operações Ágata” (BRASIL. MD, 2012).

Para França,

Mesmo que várias instituições desempenhem alguma função no controle/fiscalização de fronteiras no sistema nacional, nenhuma delas o faz de modo precípua, ou seja, não há quem se dedique somente a esta atividade, mesmo no que tange ao controle migratório, fator de similar destaque quando se imagina algo sobre fiscalização em fronteiras (FRANÇA, 2016, p.12).

Deste modo, na defesa dos interesses nacionais, as Forças Armadas têm atuado de modo integrado com outros setores do Estado. Essa coordenação de esforços é visível em ações como as destinadas à defesa e segurança das fronteiras brasileiras.

4.3 Operação Ágata

O grande desafio imposto à faixa de fronteira é monitorar e controlar toda essa fronteira com os diversos países, a qual tem características geográficas bem distintas. Entre as alternativas encontradas pelo Estado brasileiro para suprir a falta de segurança nessa faixa, foi instituído o PEF/2011, que dentre seus objetivos contempla a integração e cooperação, além da atividade de monitoramento e controle com inteligência, de toda essa área. Nesse sentido, o PEF é uma política voltada à cooperação, por meio da atuação conjunta entre os órgãos e agências governamentais para a prevenção e repressão à criminalidade nas regiões de fronteira.

A operação Ágata iniciou em 2011 sob responsabilidade do Ministério da Defesa, tendo as seguintes características: (1) patrulhar ao longo da faixa de fronteira do território brasileiro; (2) corresponder às atividades de bloqueio; (3) pontualidade e de emergência e; (4) delimitação territorial e temporal. Apesar de ser uma operação interligada e conjunta, a liderança da “Ágata” fica com as Forças Armadas. Esta seria, segundo Silva (2017, p. 34) “a principal ferramenta usada pelo Ministério da Defesa no combate aos delitos transfronteiriços principalmente o narcotráfico, além de ser a maior concentração de agências governamentais e não-governamentais no combate a tais ilícitos”.

De acordo com Teixeira Junior e Silva, a ação dissuasória:

Visa **impedir o início de uma ação**, transferindo para a parte agressora o ônus do primeiro movimento; se o agressor nada fizer, ocorrerá o sucesso da dissuasão, o *status quo*, será mantido e nada acontecerá. A dissuasão é, nessa perspectiva, um elemento de estratégia: objetiva antecipar as possíveis

respostas do oponente (ou tentar fazê-lo) agindo de maneira reativa (TEIXEIRA JUNIOR; SILVA, 2020, p. 88, grifo nosso).

A Operação Ágata tem sua atuação pautada na dissuasão por meio do emprego de medidas preventivas como o aumento da presença militar e de agentes dos órgãos de segurança pública e agências governamentais, intensificação de ações através do patrulhamento, fiscalização, abordagens, barreiras, apreensões e prisões em flagrante, tendo em vista coibir a prática delituosa e aumentar a sensação de segurança da população que vive na faixa de fronteira.

Segundo o Ministro Celso Amorim, “coube a nós exercer a presença do Estado e oferecer apoio logístico às operações realizadas pelo Ministério da Justiça”. Para ele, “Claro que isso traz efeitos imediatos, como a destruição de pistas clandestinas e de garimpos ilegais, mas os resultados maiores aparecem logo após a ação das Forças Armadas”. Segundo Amorim, as ações criminosas se retraem com a presença dos militares, que atuam de maneira complementar às forças de segurança pública: “Quando saímos (Forças Armadas), para atender a demanda reprimida, há uma insurgência de ilícitos, que facilita a ação das polícias federal e rodoviária federal”.

No seu entorno estratégico o Brasil “busca aprofundar os laços de cooperação” PND (2012, p. 21) com os países fronteiriços. Para isso, é fundamental que os países vizinhos, através da cooperação internacional e do esforço conjunto, encontrem estratégias e soluções para o enfrentamento ao crime transfronteiriço e ambiental.

Segundo Porto e Silva:

Por cooperação transfronteiriça entende-se um conjunto de ações entre atores de dois ou mais Estados nacionais, institucionalizados ou não, a fim de elaborar-estruturar propostas com impactos nos dois lados da Fronteira. Essas ações, quando institucionalizadas, são irradiadas a vários quilômetros de cada lado, e as subunidades administrativas centrais (capitais) estarão na gestão dessas relações internacionais numa escala local. (PORTO; SILVA, 2009, p. 65).

De maneira diplomática, no período de vigência da Operação Ágata, os países fronteiriços são informados com antecedência das reais intenções do Brasil em relação as ações militares que serão executadas. Isso fortalece os laços de amizade, cooperação e confiança mútua entre o Brasil e as nações vizinhas e abre a possibilidade de uma maior interação, facilita o intercâmbio de informações e a formulação de uma política conjunta para a resolução da problemática dos crimes transfronteiriços e ambientais. De acordo com Machado:

A associação do combate ao tráfico de drogas ilícitas a outras questões, desde o crime organizado até o terrorismo global, configura um novo referencial das relações inter-estatais. Não se trata agora de um problema estritamente de segurança interna (sociedade civil, instituições, governo) e sim de responder a ameaças de natureza global com a reestruturação de todo o campo da segurança de cada Estado (MACHADO, 2011, p. 2).

Durante a realização da Operação Ágata, oficiais dos países vizinhos a acompanham como observadores. O ministro da Defesa Nelson Jobim ressaltou: “É preciso ter claro que não estamos falando de ações de fronteiras para criar dificuldades para nossos vizinhos, mas sim de ações para promover mais coesão e integração do Brasil com esses países” (BRASIL. MD, 2012).

No período que antecedeu a operação Ágata 4, os países na divisa com o Brasil foram avisados com antecedência. Segundo o general de brigada Franklimberg Ribeiro de Freitas, chefe do Centro de Operações do CMA, “Oficiais da França, da Venezuela e dos demais países da região de fronteira atuarão como observadores das missões”.

O chefe do EMCFA, General de Exército José Carlos Nardi, realizou visita oficial à Venezuela (10 abril de 2012), à República Cooperativa da Guiana e Suriname, com o objetivo de informar a realização, no mês seguinte, da Operação Ágata 4. Ainda segundo o chefe do EMCFA, “antes de todas as ações, informamos o país vizinho de que haverá uma operação de grande porte diretamente contra atividades ilícitas, que incluem o combate ao narcotráfico, ao tráfico de pessoas, ao garimpo ilegal, ao desmatamento e ao contrabando de minerais e de madeira derrubada ilegalmente” (BRASIL. MD, 2012).

Segundo matéria do jornalista Luis Kawaguti, “Forças Armadas fazem megaoperação na Amazônia”¹, o governo brasileiro iniciaria “[...] uma megaoperação para combater narcotráfico, garimpos ilegais e desmatamento irregular na fronteira norte da Amazônia. O Exército chegou a enviar um representante a países vizinhos para esclarecer eventuais temores com a operação”. A ação, denominada “Ágata 4”, levaria 8.700 militares para as fronteiras do Brasil com a Venezuela, Guiana, Suriname e Guina Francesa, e seriam usados 11 navios, nove helicópteros e 27 aviões. A região é considerada o ponto fraco da Amazônia, por ter 5.500 km de fronteira seca e poucas guarnições das Forças Armadas. A perspectiva de intensa movimentação de tropas na fronteira causou apreensão nos países vizinhos. Porém, segundo o general José

¹ “Forças Armadas fazem megaoperação na Amazônia”. *BBC Brasil*. São Paulo, 01 maio 2012.

Carlos Nardi, chefe do Estado Maior Conjunto do Ministério da Defesa, a ação não seria uma demonstração de força. “Equipes diplomáticas visitaram os governos vizinhos para assegurar que a manobra não tem caráter hostil”. E completou: “Eu fui à Venezuela, à Guiana e ao Suriname para explicar o sentido da operação de combater a criminalidade do lado brasileiro da fronteira. Não é um problema de defesa da pátria”, disse De Nardi. Segundo ele, a ação ocorreria em solo brasileiro e visava fortalecer a presença do Estado em uma das regiões mais remotas do país.

Contudo, apesar de oficialmente não ter caráter geopolítico, a operação Ágata também não é um mero exercício militar. “É uma operação real, os militares levam munição real e podem ocorrer tiros reais”, disse o general. O objetivo da operação é destruir garimpos e pistas de pouso ilegais, além de “sufocar” o tráfico de maconha e cocaína que possui rotas de entrada no Brasil pelo norte da fronteira. A estratégia do governo é represar o tráfico de drogas, madeira e metais preciosos durante 20 ou 30 dias e depois encerrar a operação. A tendência é que os criminosos preparem então grandes carregamentos logo após a retirada dos militares. Nesse período, porém, a Polícia Federal, com a Ajuda da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, deflagraria a Operação Sentinela e faria incursões pontuais na região para fazer prisões e apreender cargas ilegais.

Matéria do jornal *Bom dia Amazônia* anunciava: “Operação Ágata 4 destrói pistas clandestinas na região”². A ação também inclui atividades de saúde nas localidades mais afastadas.

E a matéria do *Portal G1*: “Operação Ágata 7 inicia com 17.740 atendimentos sociais em Roraima”³ informava que a 1ª Brigada de Infantaria de Selva (1ª Bda. Inf. SL), em parceria com diversos órgãos governamentais, iniciara na manhã do dia 18 a Operação Ágata 7 nas regiões de fronteira do estado de Roraima. O objetivo da mobilização era intensificar a presença do Estado Brasileiro nas zonas limítrofes de seu território e estabelecer pontos de controle e bloqueio nas principais vias de acesso ao país. Em Roraima, estavam envolvidos nas atividades 930 militares e 227 civis. Segundo o General José Luiz Jaborandy Rodrigues, comandante da 1ª Brigada Inf. SL, em um dia de Operação no estado foram realizados 1.099 atendimentos odontológicos, 4.029 atividades preventivas de saúde e 12.000 atividades culturais. Foram beneficiadas as comunidades indígenas de Ingarumã e Samã, em Pacaraima,

² *Bom dia Amazônia*. Operação Ágata 4 destrói pistas clandestinas na região, 17 maio 2012.

³ *Portal G1*. Operação Ágata 7 inicia com 17.740 atendimentos sociais em Roraima, 18 maio 2013.

e do Contão, Surucucu e Auaris, além das populações de Bonfim, Novo Paraíso e Cantá. O combate ao crime, outro foco da Operação, concentrou-se em áreas críticas do estado que irão ser objeto de monitoramento. “Na área yanomami, combateremos o garimpo ilegal; na estrada da BR-174 em Pacaraima, os crimes de contrabando e descaminho; em Uiramutã, estes mesmos crimes, onde também há focos de garimpo ilegal; nos municípios de Normandia e Bonfim, contrabando e tráfico de pessoas; e por fim, na região sudeste do estado, a extração ilegal de madeira”, disse o General Jaborandy.

Notícia do *Jornal o Comentário*: “Operação Ágata notifica embarcações em rios do Norte”⁴ informava que, nos primeiros sete dias da operação “Ágata 4”, do Ministério da Defesa, a Força Naval componente realizou Patrulha e Inspeção Naval no Pará, Amapá, Amazonas e Roraima que resultaram na abordagem de 178 embarcações, 8 apreensões e 9 notificações. A operação tem o apoio da Polícia Federal (PF), Receita Federal (RF) e Força Nacional de Segurança (FNS). No Porto de Óbidos, no rio Trombetas (PA), durante a ação de Patrulha e Inspeção Naval realizada pelo Navio-Patrulha (NPa), Pampeiro (Marinha do Brasil) e pela PF, foram apreendidos 20 kg de pasta base de cocaína encontrados a bordo de uma embarcação irregular, demonstrando a importância da Operação para a região no intuito de reduzir a incidência dos crimes transnacionais e ações do crime organizado, como tráfico de drogas.

Esta operação, como já afirmado, teve como principal objetivo proteger toda a região de fronteira terrestre, o que representa cerca de 27% do Brasil, sendo uma zona de quase 17.000 km, na qual o impacto pode alcançar 6 milhões de indivíduos, em mais de 700 municípios e 11 distritos, numa área que faz fronteira com 10 estados estrangeiros (RES DAL, 2016). Dada a extensão territorial, as situações de vulnerabilidade à criminalidade nestas regiões tendem a ser acentuadas, por isto a integração entre o Ministério da Justiça e o Ministério da Defesa foi imprescindível na articulação dos esforços, seja no nível estratégico, tático ou operacional (SILVA, 2017).

As Forças Armadas, junto com as outras agências envolvidas correspondem ao nível tático. Todavia, ao Ministério da Defesa compete o planejamento estratégico da Operação Ágata. Já as FA, ficam responsáveis pelos planejamentos no nível

⁴ *Jornal o Comentário*. Operação Ágata notifica embarcações em rios do Norte, 09 fev. 2012.

operacional. O nível político deste tipo de ações, o oferecimento de condições para o emprego das Forças Armadas, cabe ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (MENDES, 2016).

Ao longo da operação, militares da Marinha, do Exército e da Força Aérea Brasileira realizam missões táticas destinadas a coibir delitos como o narcotráfico, contrabando e descaminho, tráfico de armas e munições, crimes ambientais, imigração e garimpos ilegais. As ações abrangem desde a vigilância do espaço aéreo até operações de patrulha e inspeção nos principais rios e estados que dão acesso ao país. A cada nova edição da Operação Ágata, o ambiente interagências foi se ampliando, através de ações mais integradas entre as Forças Armadas e os OSP federais e estaduais e demais agências ao longo de toda a operação, o que foi melhorando sua atuação junto à população.

A Operação Ágata integra o Plano Estratégico de Fronteiras - (PEF), sendo coordenada pelo Ministério da Defesa, através do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), com apoio de órgãos e agências federais, estaduais e municipais, como política de prevenção e repressão às ações criminosas na divisa do Brasil com os dez países na América do Sul.

A Operação Ágata é uma ação militar, de natureza episódica, conduzida pelas Forças Armadas em pontos estratégicos da faixa de fronteira terrestre e molhada brasileira, instituída no âmbito das políticas do Governo Federal, criadas com o objetivo de reduzir a incidência crimes transfronteiriços e ambientais e as ações do crime organizado, além de intensificar a presença do Estado Brasileiro na região das divisas e de incrementar o apoio à população local (FIGUEREDO, 2017, p. 68).

Neste contexto é que se instituiu a Operação Ágata, por intermédio do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), a partir do qual se estabeleceram as diretrizes estratégicas da operação em si:

Promover a integração de esforço entre o Ministério da Justiça e o Ministério da Defesa, na região da faixa de fronteira, incluindo a participação de outros órgãos federais, estaduais, municipais e não governamentais; assegurar a legitimidade das ações empreendidas pelo Brasil nos âmbitos nacional e internacional; fortalecer a presença estatal na região de fronteiras; promover a integração com os países vizinhos para o fortalecimento das ações de prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços (SILVA, 2017, p. 22).

É possível citar outros objetivos da operação Ágata, em conformidade com o explicitado por Mendes (2016, p. 38): a intensificação da presença das Forças Armadas e o apoio à população; a cooperação com os países fronteiriços; a

coordenação do planejamento e execução de operações militares e policiais; a redução dos índices de criminalidade e a neutralização do crime organizado, ou seja, delitos que promovem toda uma instabilidade ao território brasileiro. *A priori*, acerca da realização da Ágata:

As Operações Ágata são realizadas em períodos pré-determinados, os países fronteiriços são comunicados previamente e convidados a auxiliar nas atividades, posicionando tropas ou observadores em seus territórios. Essas Operações contam com ações de vigilância e fiscalização do espaço aéreo, dos principais rios e estradas que dão acesso ao território nacional, proporcionando assistência médica e odontológica à população das faixas de fronteira (BRASIL, 2016).

Trata-se de uma ação pontual, imediata e temporária e baseia-se no impacto que a presença das forças envolvidas terá em pontos estratégicos preestabelecidos daquelas faixas. Além da Defesa, a Operação Ágata envolve a participação de doze ministérios e vinte agências governamentais. Para o Vice-Presidente Michel Temer (BRASIL. MD, 2012), “a ação em conjunto das tropas é fundamental para os resultados da Ágata – que tem o objetivo de assegurar a presença mais frequente do estado na região de fronteira”. Os números foram positivos e a operação demonstrou o fortalecimento do trabalho conjunto entre as forças de segurança estaduais e federais.

Portanto, a Ágata é conduzida pelas Forças Armadas em coordenação com órgãos e agências federais e estaduais de segurança pública, com emprego de grande efetivo militar, realizada em pontos estratégicos, por tempo determinado, com emprego logístico dos meios terrestres, aéreos e fluviais, nos quase 17 mil quilômetros de fronteiras terrestres do Brasil.

A operação tem como objetivo a neutralização do crime organizado; redução dos índices de criminalidade; coordenação do planejamento e execução de ações militares e operações policiais; cooperação com países fronteiriços; intensificação da presença das Forças Armadas; apoio à população local.

As operações Ágata são realizadas em períodos predeterminados, oportunidade em que os países fronteiriços são comunicados previamente e convidados a auxiliarem nas atividades, posicionando tropas ou observadores em seus territórios, a fim de acompanharem as operações do lado do Brasil. Essas Operações contam com ações de vigilância e fiscalização do espaço aéreo e dos principais rios e estradas que dão acesso ao território nacional, proporcionando, inclusive, assistência médica, odontológica, hospitalar e social às comunidades, povoados e cidades isoladas (VASCONCELOS FILHO, 2014, p. 36).

Dessa maneira, são divididos alguns comandos de acordo com as áreas em que as ações da Ágata estão acontecendo. Ao Norte tem-se o Comando **A Op Norte**, na Amazônia o Comando **A Op Amazônia** (SILVA, 2017, grifou-se), além de outros comandos espalhados pela região de fronteiras do território brasileiro. Também foi criado um Centro de Coordenação de Operações (CCOp), o qual é responsabilizado, por intermédio de delegação, por estabelecer relações diretas com o Centro de Operações Conjuntas bem como “coordenar as ações planejadas pelo Comando Operacional ativado” (LUZ, 2012, p. 50).

Destaca-se também uma fragilidade na ausência permanente do Estado, que não cumpre sua função de proteção desses espaços, os quais são ocupados por grupos criminosos, como os do crime organizado. As populações localizadas na faixa de fronteira são desassistidas pelo Estado em relação a suas necessidades básicas. Segundo o Ministro da Defesa, Celso Amorim, “O sucesso da Operação Ágata é tamanho que a população nos pede para que se repita em outras ocasiões” e “classificou como positivos os resultados da operação” (BRASIL. MD, 2012). De acordo com Hudson e Mécher (2016, p. 5), “Com estas operações, foram constatados resultados amplamente positivos, provando que se houvesse uma fiscalização constante nas fronteiras, o problema do narcotráfico seria bem amenizado”.

A realidade de vulnerabilidade social identificada na fronteira amazônica, quanto ao acesso a serviços de saúde e assistência social, é contornada em parte pelo atendimento realizado durante as Ações Cívico Sociais - ACISO, que se traduzem por vezes no único meio de acesso a tais serviços. O apoio à população local se faz através das ações de saúde, por meio de atendimentos médicos e serviços de cidadania prestados pelas Forças Armadas, os quais destacam-se entre os benefícios advindos com a Operação Ágata para a melhoria da qualidade de vida da população. As ACISO são definidas como:

Um conjunto de atividades de caráter episódico ou programado de assistência e auxílio a comunidades, desenvolvendo o espírito cívico e comunitário dos cidadãos no país e no exterior. Tem o objetivo de resolver problemas imediatos e prementes (além da natureza assistencial e, às vezes de socorro às populações) e também se insere como assunto civil e colabora nas operações psicológicas (BRASIL, 2009, p. 2-1).

A dificuldade de acesso da população localizada na faixa de fronteira aos serviços de saúde ou assistência social se acentua pelo distanciamento geográfico dos municípios em relação aos grandes centros urbanos, pela baixa densidade

populacional, pela presença da maior bacia hidrográfica, o que dificulta o acesso, e da maior floresta equatorial do mundo, como também pela indisponibilidade ou insuficiência de equipes de saúde, precariedade ou inexistência de estrutura física ou de instituições responsáveis pelos serviços sociais nos municípios. Todos esses fatores geram um alto custo e têm impacto direto quanto ao acesso à saúde e aos serviços sociais pelas populações localizadas nas áreas mais remotas do Brasil.

Durante a realização da operação Ágata 4, a população local teve acesso aos serviços de assistência médica, odontológica e social. Entre as estratégias adaptadas para levar assistência médica a essas populações mais desassistidas na fronteira norte está o hospital de campanha da Força Aérea Brasileira (FAB), montado em uma balsa com capacidade para realizar entre 350 a 400 atendimentos à população ribeirinha, que nesse período estava enfrentando uma enchente no Rio Negro e seus afluentes.

Figura 3 – Hospital de Campanha da Força Aérea (HCAMP)



Fonte: Brasil 2012

O hospital de campanha, composto por uma equipe de 38 profissionais do serviço médico, atende moradores nas especialidades de clínica médica, ginecologia, geriatria, pediatria, odontologia, ortopedia e dermatologia. O Hospital tem condições de realizar exames de raio-X, ultrassonografia e hemogramas. Os resultados são fornecidos de imediato.

Na solenidade de lançamento do navio-hospital, durante a Operação Ágata 4, o comandante do 7º Comar, major-brigadeiro-do-ar Nilson Carminati, disse que “a

integração do equipamento será de grande utilidade para as populações situadas nas regiões mais vulneráveis, onde predomina a ausência de assistência médica”. Essa afirmação pode ser ratificada pelos depoimentos a seguir:

Armando dos Santos, 60, descobriu por meio de amigos que o Hospital de Campanha da FAB estaria em Manaus. Viajou sete horas de barco, desde a comunidade de Saracá, para ser atendido. Outras dez pessoas daquela localidade vieram com ele. “Sou diabético, tenho dores no peito”, disse. “O atendimento aqui é excelente”, afirmou após ser consultado e receber medicamento para o tratamento (BRASIL. Agência da Força Aérea, 2012).

Maria de Fátima Rodrigues Menezes, 52, ficou sabendo no bairro da presença do Hospital de Campanha, pegou os exames que estavam na unidade de saúde da localidade à espera de marcação de consulta com ginecologista e fez o retorno no HCAP. Aproveitou a oportunidade para consultar-se ainda com o dermatologista. Saiu medicada e com encaminhamento para o médico vascular (BRASIL. Agência da Força Aérea, 2012).

Nesse sentido, a prestação de serviços desenvolvida pelas Forças Armadas através das ACISO, durante a realização das Operações Ágata 4, 7, 9 e 10 no Norte da Amazônia – uma região que se caracteriza por ser inóspita, de difícil acesso, marcada pela ausência ou fraca presença do Estado, distante dos grandes centros urbanos e com grande carência em atendimento à saúde –, justifica a importância social dessa ação junto à população local. Para Amorim, “os atendimentos médico-hospitalares e odontológicos fortalecem a presença do estado brasileiro na região de fronteira” (BRASIL. MD, 2012).

4.3.1 Um breve histórico das edições desta operação no período de 2011 a 2016

Em 2011, ano em que foi estabelecida, foram realizadas três operações “Ágata”. A primeira delas ocorreu na área fronteira brasileira e colombiana, em uma faixa de 1.600 km de extensão, na região conhecida como “Cabeça do Cachorro”, considerada uma rota permanente do tráfico de drogas, de armas e contrabando, tendo como responsável o Comando Militar da Amazônia e contando com a participação de equipes aéreas, terrestres e marítimas. A segunda edição, ainda naquele ano, correspondeu a uma quilometragem muito maior, englobando a fronteira dos territórios paraguaio, uruguaio, argentino e brasileiro, sob jurisdição do Comando Militar do Sul. E a última edição de 2011 foi na fronteira dos territórios peruano, boliviano e paraguaio, sob autoridade do Comando Militar do Oeste (BELLINTANI; LIRA, 2014).

No balanço geral do primeiro ano de operação, empregou-se um efetivo de 18.895 homens, sendo 1.242 das agências, 1.697 da Força Aérea, 14.015 do Exército, 1.653 da Marinha e 288 dos Comandos Militares por Área de Operação. O custo financeiro dessa operação foi de 34 milhões (BRASIL. MD 2012). Já em 2012, a quarta edição da Operação Ágata compreendeu as fronteiras com a Guiana Francesa, Suriname e Venezuela, sob a responsabilidade do Centro de Operações Conjuntas, além de contar com o emprego dos órgãos de Segurança Pública e das Forças Armadas (BELLINTANI; LIRA, 2014).

A Ágata 5 foi promovida no perímetro correspondente às fronteiras argentina, uruguaia e paraguaia, contando com o envolvimento das Forças Armadas e de vários ministérios. E a última edição de 2012, a Operação Ágata 6, ocorreu nas fronteiras boliviana e peruana, havendo atividades conjuntas de órgãos municipais, estaduais e Federal, bem como de ministérios e do Exército, Marinha e Aeronáutica (ZAIA, 2013). O balanço geral daquele ano mostra o emprego de um efetivo de 31.877 pessoas: 1.147 das agências; 15.325 do Exército; 7.505 da Marinha e 248 dos Comandos Militares por Área de Operação. O custo de 2012 foi de 31 milhões e 300 mil reais (FREIRE, 2018, p. 55).

Em 2013 apenas uma edição foi realizada, todavia, foi uma das mais abrangentes, correspondendo às faixas de fronteira das regiões Sul, Centro-Oeste e Norte. Houve a participação de agências governamentais, Forças Armadas. A dimensão da edição de número 8, ocorrida em 2014, foi também bem significativa, contando com todos os Comandos Militares; e nesse momento já existia o Comando Militar do Norte. Empregou-se o efetivo militar do Exército, Marinha e Aeronáutica e também houve o emprego efetivo de agências governamentais (FIGUEREDO, 2017).

Em 2013 empregou-se um total de 33.288 efetivos: 1.439 das agências, 10.030 da Força Aérea, 15.103 do Exército, 6.450 da Marinha e 266 dos Comandos Militares, com um custo total de R\$ 41.589.924,25. E em 2014 o custo foi de 22 milhões e 800 mil reais e o emprego de efetivo totalizou 33.302 pessoas: 1.068 de efetivo das agências, 8.645 da Força Aérea, 17.769 do Exército, 5.604 da Marinha e 216 dos Comandos Militares (FREIRE 2018, p. 55).

Em 2015, ocorreram duas operações “Ágata”. A de número 9 realizou-se nas fronteiras paraguaia e boliviana, com o emprego do Exército, Aeronáutica e Marinha, e de agências do governo. E a Ágata 10 foi no território das fronteiras com Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Suriname e Guiana Francesa, também contando com o

efetivo dos órgãos públicos estaduais e municipais, agências federais e das Forças Armadas (FIGUEREDO, 2017). O custo orçamentário foi de R\$ 9.429.400,00 e o total de efetivos foi de 21.514: 1.587 das agências, 6.084 da Força Aérea, 11.297 do Exército, 2.328 da Marinha e 218 dos Comandos Militares (FREIRE 2018, p. 55). Ficou bastante evidente a redução dos recursos destinados à operação.

Por derradeiro, em 2016, durante a edição número 11, ficou de fora apenas a Área de Operação Norte. Foram empregadas tropas militares da Aeronáutica, Exército e Marinha, além da participação de outros órgãos da administração pública, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e a Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal de Mato Grosso do Sul (FIGUEREDO, 2017), tendo o custo total sido de R\$ 8.423.186,00. Das 24.228 pessoas do efetivo total, 1.042 eram das agências inclusas, 4.471 da Força Aérea, 15.206 do Exército, 3.221 da Marinha brasileira e 288 eram de tropas dos Comandos Militares (FREIRE 2018, p. 55). Os dados estão sintetizados no Quadro 2:

Quadro 2 – Efetivo empregado nas edições da Operação Ágata entre 2011 a 2016

Edições	1, 2 e 3	4, 5 e 6	7	8	9 e 10	11
Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CCOp/A Op	288	248	266	216	218	288
MB	1.653	7.505	6.450	5.604	2.328	3.221
EB	14.015	15.325	15.113	17.769	11.297	15.206
FAB	1.697	7.652	10.030	8.645	6.084	4.471
Agências	1.242	1.147	1.439	1.068	1.587	1.042
Total	18.895	31.887	33.288	33.302	21.514	24.228

Fonte: Freire (2018)

Levando-se em consideração tudo o que foi supracitado neste item, a Operação Ágata pode ser compreendida como um mecanismo imprescindível, principalmente no que diz respeito à tentativa de atingir o objetivo de preencher os diversos déficits oriundos do Estado quando se trata de Defesa Territorial e Segurança Pública, justamente por intermédio da busca de integração e coordenação entre o Exército, Marinha e Aeronáutica com outros órgãos do poder público, tais como a Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Rodoviária Federal e outras agências.

4.3.2 Especificando os resultados das operações Ágata 4, 7, 8 e 10

Na região do Platô das Guianas, no período de 2 a 17 de maio de 2012, ocorreu a Operação Ágata 4, mais especificamente na fronteira do Brasil com a Venezuela, Guiana, Suriname e Guina Francesa, compreendendo os Estados do Amazonas, Roraima, Pará e Amapá, em uma área de aproximadamente 5.200 km de extensão, considerada uma região vazia e inóspita, que vai da foz do rio Oiapoque, no Amapá, a Cucuí, no Amazonas, completando o patrulhamento na região de fronteira do Brasil com os dez países sul-americanos. Trata-se de uma operação conjunta, porque envolve as três forças e uma operação interagência; e porque se tem representantes de todas as principais agências cujas atribuições dizem respeito à Amazônia, como IBAMA, FUNAI, ICEMIBIO, PF, PRF, FNS, e secretarias de segurança de todos os estados envolvidos.

Para o comandante da operação, General de Exército Villas Bôas, **“um dos objetivos da ação é promover o mapeamento da região, que é considerada um ponto cego para as Forças Armadas”** (ZAIA, 2013, p. 176). Segundo o militar, a região tem entre 50 a 100 mil habitantes – excluindo os moradores de São Gabriel da Cachoeira (AM) e Boa Vista (RR) - e pouca presença das Forças Armadas. O general ainda destacou que “a diferença entre a ação atual e as antigas é que o patrulhamento se dá numa região que é um grande vazio” (BRASIL, 2012, grifo nosso).

Figura 4 – Companhias, Pelotões e Destacamentos Especiais de Fronteira



Fonte: Souza, 2019

A região da faixa de fronteira amazônica norte, pelas suas particularidades impõe limitações naturais às ações de defesa e segurança. Na questão do combate aos crimes ambientais, a Operação Ágata teve êxito atuando na repressão à extração ilegal de madeira, garimpos ilegais, biopirataria. Uma região com mais de 5.200 km de extensão, com um relevo formado pelo planalto das Guianas e com rios e selva fechada, composta em grande parte por terras indígenas e unidades de conservação, dificulta a fiscalização e o monitoramento por parte do Estado.

Para o Governador do Estado do Amazonas, José Melo, a Operação Ágata 4 “é muito importante para a região, pois vai permitir que o país tome conhecimento dos problemas em nossas fronteiras”. Segundo sua avaliação, “as Forças Armadas na Amazônia têm ido além daquela missão constitucional destinada a elas, que é a de garantir a soberania nacional”.

Figura 5 – Regionalização da Operação Ágata 4



Fonte: (BRASIL, 2016 *apud* FIGUEREDO, 2017, p. 71)

Foi instalado um Comando da Área de Operações ARCO NORTE (C A Op. Arco Norte), com sede no Estado do Amazonas, que contou com representantes de todas as instituições envolvidas na operação. Através desse Comando foram desencadeadas ações preventivas e repressivas na região de fronteira.

A operação contou com o apoio de órgãos federais e estaduais: Polícia Federal - PF, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, Secretaria da Receita Federal - SRF, Polícia Rodoviária Federal - PRF, Sistema de Proteção da Amazônia - SIPAM, Força Nacional de Segurança Pública - FNS, Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, Fundação Nacional do Índio - FUNAI, Instituto Chico Mendes de Conservação

da Biodiversidade - ICMbio, Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, e órgãos de Segurança Pública dos Estados do Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

De acordo com Vasconcelos Filho:

A integração entre as Forças Armadas e as agências governamentais é fator preponderante ao sucesso da operação a fim de efetivar o objetivo maior do PEF, qual seja, aumentar a presença do Estado na faixa de fronteira, assim como assegurar-lhe a necessária segurança (VASCONCELOS FILHO, 2014, pag. 36).

Nos dias de operação obteve-se os seguintes resultados 439 embarcações foram inspecionadas e vistoriadas, mais de dois mil carros e viaturas inspecionadas e vistoriadas, cerca de duzentas embarcações apreendidas, 18 acessos terrestres e fluviais controlados, feitas muitas inspeções com mais de 90 patrulhas e 521 apreensões de veículos e embarcações. Em relação aos atendimentos médicos nas ações cívico sociais, tiveram-se os seguintes resultados: 2.568 atendimentos médicos, 1.460 atendimentos odontológicos, entre muitos outros atendimentos laboratoriais, exames ginecológicos, vacinações, intervenções cirúrgicas, exames dermatológicos e testes de HIV, eletrocardiograma e mamografia e mais de 21.000 medicamentos entregues. (BELLINTANI; LIRA, 2014).

Os principais objetivos voltaram-se a reduzir a incidência dos crimes transnacionais e ambientais, as ações do crime organizado, além de intensificar a presença do estado brasileiro nas áreas de fronteira e incrementar o apoio às populações locais. Para isso são montados postos de bloqueio na calha dos rios e nas principais rodovias para a realização de revistas em embarcações, aeronaves, veículos automotores e motocicletas, bem como a destruição de pistas clandestinas usadas para o garimpo ilegal, muitas das vezes em área indígena. (BELLINTANI; LIRA, 2014).

A principal diferença entre as operações Ágata dizem, primeiro, respeito às regiões de operações onde elas acontecem, que se diferem devido à grande extensão da fronteira brasileira, a qual é muito variada. Em cada operação Ágata há um tipo de fronteira e um tipo de situação quanto a esses delitos transnacionais. E a segunda diferença é um ganho que se está obtendo com relação a cada operação em comparação com a experiência acumulada.

O apoio logístico proporcionado pelas Forças Armadas aos órgãos de segurança pública lotados na faixa de fronteira melhorou consideravelmente a capacidade operacional dessas instituições. O ministro Celso Amorim (BRASIL. MD,

2012) afirmou: “Com a Operação Ágata 4 completamos o patrulhamento da fronteira brasileira. Nesse período, fizemos o levantamento de áreas estratégicas. Um aspecto importante que vamos destacar foi a interoperabilidade das Forças Armadas”.

De acordo com o Chefe de Operações Conjuntas (CHOC), general João Carlos Vilela Morgero, (BRASIL. MD, 2012), “As pistas clandestinas, as áreas ilegais de garimpo e os pontos usados para o tráfico de entorpecentes e de animais silvestres podem ser alvos de novas operações das Forças Armadas na região da Amazônia”. Para o comandante da Força Aérea Componente (FAC), Brigadeiro Marcelo Damasceno (BRASIL. MD, 2012), “a operação permitiu mapear uma região fronteiriça de 5,2 mil quilômetros”. Também o Chefe do Centro de Operações, general-de-brigada Franklimberg Ribeiro de Freitas, falou sobre a Operação Ágata 4:

Essa edição da Ágata vem sendo elaborada nos últimos meses com a participação de entidades militares e civis. No desenrolar da operação, oficiais da França, da Venezuela e dos demais países da região de fronteira atuarão como observadores das missões. Estamos efetivamente prontos para o início da operação. Atuaremos de forma integrada com as demais forças e entidade participantes (BRASIL. MD, 2012).

Considerada a maior mobilização realizada pelo governo brasileiro, durante a vigência do PEF, no combate aos ilícitos transfronteiriços, a Operação Ágata 7 aconteceu no período de 18 de maio a 6 de junho de 2012, e foi a primeira que atingiu toda a faixa fronteiriça do Brasil ao mesmo tempo, dividida em três áreas de operações, uma delas a da área de Operações Amazônia, abrangendo os estados de Rondônia, Acre, Roraima, Amapá, Pará e Amazonas (Figura 6):

Figura 6 – Regionalização da Operação Ágata 7



Fonte: (BRASIL, 2016 apud FIGUEREDO, 2017, p. 72)

Foi empregado um efetivo de mais de 33.288 pessoas, composto por 15.103 militares do Exército, 10.030 da Aeronautica, 6.450 da marinha, 1.439 das Agencias governamentais e 266 do CCO. Foram vistoriados mais de 278.596 veículos automotivos; 279 embarcações foram apreendidas e 19.760 foram vistoriadas ou notificadas; 93 armas; 2.617 munições; 1855 quilos de explosivos; 19.575 quilos de drogas apreendidas; 17.165 pessoas foram revistadas e 53 detidas; Foram detectados produtos de contrabando ou descaminho avaliados em R\$ 125. 318,00. (FIGUEREDO, 2017, p. 71).

Quantos aos procedimentos cívico-sociais foram realizados: 28.216 atendimentos médicos, 35.966 atendimentos odontológicos e 55.160 medicamentos distribuídos e as atividades de prevenção de saúde atenderam 68.726 pessoas (ZAIA, 2013, p. 178).

Em 2014 foi realizada a Ágata 8, da mesma maneira que anterior, de 2013, a qual foi uma operação de elevada extensão. Esta foi promovida no conjunto de atividades estratégicas do Governo Federal para ampliar a segurança dos estrangeiros e brasileiros que vieram prestigiar a Copa do Mundo, realizada em 2014. Contou com a participação de um efetivo que totalizou 33.302 mil pessoas, sendo 32.234 militares e 1.068 servidores de agências governamentais (Figura 7).

Figura 7 – Regionalização da Operação Ágata 8



Fonte: (BRASIL, 2016 apud FIGUEREDO, 2017, p. 73)

Foram inspecionados 133.061 veículos automotores e 31 aeronaves; apreendidas 207 embarcações, 30 armas, 1261 munições, 200 quilos de explosivos, 36.727 quilos de drogas; 8.238 embarcações foram vistoriadas ou notificadas e produtos no valor de R\$ 1.932.651,00 (FIGUEREDO, 2017, p. 72).

Figura 8 – Regionalização da Operação Ágata 10



Fonte: (BRASIL, 2016 apud FIGUEREDO, 2017, p. 74)

Deflagrada no período de 21 a 28 de outubro de 2015, nas áreas dos comandos militares da Amazônia e do Norte aconteceu a décima edição da Operação Ágata, na divisa do Brasil com a Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia. A operação conjunta contou com cerca de 9 mil homens da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Em alguns momentos o efetivo chegou a 10 mil pessoas. Além disso participaram cerca de 420 profissionais de agências e demais órgãos governamentais. Durante a realização da operação foram desenvolvidas ações simultâneas com as forças da Guiana Francesa.

Dentre os resultados divulgados pelo Comando Militar da Amazônia (CMA), sobre a operação Ágata 10, destacam-se: a apreensão de 5.598,384 m³ de madeira ilegal; 5.189 inspeções de embarcações, que ocasionaram a notificação de 782 veículos dessa natureza e 173 embarcações apreendidas; sobre as vistorias, foram feitas 5.605 em motos, 11.331 em veículos leves, 1.105 em caminhões, 297 em ônibus e vans; 11.995 pedestres e bicicletas foram revistados; As patrulhas terrestres totalizaram 553, as navais 374 e as de reconhecimento aéreo 44; quanto às apreensões: 11.344 kg de pescado; 69,387 kg de drogas (maconha e cocaína) (BRASIL, 2015).

Quanto às ACISO, foram realizados: 5.456 atendimentos médicos; 3.748 atendimentos odontológicos; 17 mil procedimentos variados de prevenção de saúde (como aferição de pressão, exame de diabetes, vacinação, entre outros); e 21.361 medicamentos foram distribuídos. A população foi atendida com consultas odontológicas e médicas, além de ter realizado exames e demais procedimentos de saúde; e pôde contar com consultas nas áreas de ortopedia, otorrinolaringologia, dermatologia, oftalmologia, ginecologia, pediatria e clínica geral, além de exames laboratoriais, radiografia, ultrassonografia, mamografia e odontopediatria, dentista e periodontia. Também houve a realização de 14.908 atividades sociais e culturais, entre elas: assistência jurídica e social, emissão de documentos, barbearia, corte de cabelo, recreação, brinquedoteca e palestras (BRASIL. MD, 2015).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta dissertação foi analisar os resultados da Operação Ágata (edições de n. 4,7,8 e 10), na região de fronteira do Brasil com a Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa, naquilo que foi proposto através dos objetivos da referida operação: aumentar a presença do Estado na região, reduzir os índices de criminalidade e prestar apoio à população local.

As regiões que integram a faixa de fronteira terrestre, historicamente foram sendo marcadas por um relativo isolamento e ausência de políticas públicas, e do ponto de vista da divisa internacional, vistas como áreas destinadas à defesa e segurança nacional. No entanto, com o avanço da globalização e do processo de integração regional, essa região passou a se configurar como área prioritária no que condiz à construção de políticas com vistas ao desenvolvimento e à integração regional.

Nessa perspectiva, o PEF, enquanto uma PP para a região de fronteira terrestre do Brasil, representou uma importante estratégia governamental para tratar a problemática da criminalidade, ao delinear, através da Operação Ágata, uma ação inovadora na condução das políticas de defesa e segurança pública, promovendo uma maior articulação e integração entre as instituições e instâncias governamentais presentes na fronteira, tendo como propósito coordenar e sincronizar essas capacidades operativas para aumentar a fiscalização e o combate aos delitos transfronteiriços, além de cooperar com os países vizinhos.

Deste modo, a preocupação com a defesa e segurança da Amazônica levou o governo brasileiro a buscar estratégias para defender essa região. Dentre as ações encontradas para fazer frente às ameaças que se impõem à fronteira amazônica, está a Operação Ágata, uma ação dotada de caráter ostensivo, temporalidade e forte impacto.

Instituída no âmbito do PEF como uma ação do Governo Federal para a faixa de fronteira, a Operação Ágata se tornou uma importante ferramenta no combate aos crimes transfronteiriços e ambientais por fortalecer a presença do Estado na região, através de um trabalho conjunto e coordenado entre as Forças Armadas em cooperação com os órgãos de segurança pública e agências governamentais, e auxiliar a população local através das Ações Cívico Sociais (ACISO).

A Operação Ágata teve início em 2011 e integra o PEF. A sua coordenação geral fica sob a responsabilidade do Ministério da Defesa, por meio do EMCFA em conjunto com instituições e agências governamentais, tendo como característica a estratégia dissuasória baseada no aumento da presença das forças de segurança e no impacto provocado pelo emprego de sua capacidade tático-operacional em pontos específicos da fronteira. Conforme Teixeira Júnior e Silva (2020, p. 92), “A dissuasão, como instrumento estratégico, porém, pode ser utilizada em uma multiplicidade de contexto, para impedir um conflito armado – seja ele qual for – contra si ou contra aliados ou para impedir uma ação tática do oponente”.

Entre as diretrizes decorrentes da END 2008, cabe às Forças Armadas “Dissuadir à concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres”. De acordo com Teixeira Junior e Silva, a ação dissuasória:

Visa impedir o início de uma ação, transferindo para a parte agressora o ônus do primeiro movimento; se o agressor nada fizer, ocorrerá o sucesso da dissuasão, o status quo, será mantido e nada acontecerá. A dissuasão é, nessa perspectiva, um elemento de estratégia: objetiva antecipar as possíveis respostas do oponente (ou tentar fazê-lo) agindo de maneira reativa (TEIXEIRA JUNIOR; SILVA, 2020, p. 88, grifo nosso).

A Operação Ágata tem sua atuação pautada na dissuasão por meio do emprego de medidas preventivas como o aumento da presença militar e de agentes dos órgãos de segurança pública e agências governamentais, intensificação de ações através do patrulhamento, fiscalização, abordagens, barreiras, apreensões e prisões em flagrante, tendo em vista coibir a prática delituosa e aumentar a sensação de segurança da população que vive na faixa fronteira.

No que se refere ao trabalho integrado entre as instituições responsáveis pela segurança das fronteiras, este foi um fator decisivo para o êxito das Operações Ágata 4, 7, 8 e 10. O trabalho conjunto e coordenado das ações maximizou o poder e o efetivo empregado. As operações pontuais têm sentido de visibilidade, além de agregarem as experiências das diversas forças envolvidas, sem revanchismo e protagonismo.

Fomentar a unidade de esforços é, sem dúvida, o empreendimento cooperativo mais relevante da atualidade, no que concerne ao gerenciamento de crises. Essa condição envolve, além das Forças Armadas, grande número de órgãos e entidades da administração pública. Em algumas situações, organizações não governamentais, empresas privadas e organismos internacionais poderão ser incluídos nesse empreendimento (BRASIL. MD 33-M12, 2017, p. 11).

Essa operação representa, em períodos específicos, momentos de grande mobilização e tem um efeito inibidor sobre a criminalidade. Além de demonstrar que o Estado brasileiro não realiza apenas ações de cunho repressivo, mas também ações cívico sociais, o grande objetivo é o combate às ações criminosas e o aumento da sensação de segurança da população local.

Deste modo a Operação Ágata representa um maior controle por parte do Estado nas fronteiras, que se materializa na intensificação da fiscalização e no aumento expressivo, mesmo que temporário e em locais predeterminados, das instituições empenhadas, tendo reflexo direto nos resultados alcançados e no aumento da sensação de segurança pela população local. Segundo Amorim, “a avaliação no âmbito do Governo Federal é que a mobilização militar na região funciona como inibidor das quadrilhas que atuam em diversos ilícitos transfronteiriços, como tráfico de entorpecentes, contrabando e roubo de carros, dentre outros” (BRASIL. MD, 2012).

Os números alcançados no período de 2011 a 2016, durante as operações (Ágata Norte 4, 7, 8 e 10), primeiro demonstram o poder da interoperabilidade das Forças Armadas, agências e órgãos de segurança pública na defesa da integridade do território brasileiro, alcançada através do trabalho conjunto e coordenado, mesmo diante de um quadro de diferenças doutrinárias e operacionais entre as forças. Segundo, houve a intensificação das ações contra os crimes transfronteiriços e ambientais através do aumento da presença do Estado com o emprego de grande efetivo, entre militares e demais agentes participantes e dos meios operativos e logísticos necessários à realização da operação. Terceiro, durante a Operação Ágata, o Estado se faz presente em locais de baixa densidade e de precárias condições de infraestrutura, levando assistência social e de saúde a essas populações.

Pode-se afirmar que os dados das Aciso, durante as quatro edições das Operações Ágata na Amazônia setentrional, no período especificado durante a pesquisa, são relevantes, constituindo-se em grande medida em oportunidade de acesso aos serviços de saúde para as comunidades rural e ribeirinhas mais isoladas geograficamente que habitam a Amazônia brasileira. Por meio dessas ações, as Forças Armadas contribuem diretamente para a proteção à saúde dessas populações, ofertando assistência hospitalar através de atendimentos médicos especializados e

odontológicos a essas regiões mais afastadas em que o transporte fluvial se constitui no único meio de se chegar até esses serviços ofertados.

No que se refere aos desafios impostos pelo ambiente amazônico, a logística para ofertar esses serviços se faz com o emprego de navios da Marinha do Brasil, inclusive um hospital de campanha, adaptado em balsas, dotado de equipamentos para a realização de consultas, pequenos procedimentos cirúrgicos, exames básicos, distribuição de medicamentos e vacinação, ampliando o alcance geográfico do atendimento e reforçando a presença do Estado brasileiro nessas localidades.

Considerando-se o exposto, as situações aqui pontuadas dão relevância para o propósito o qual as Operações Ágata Norte (Edições n. 4, 7, 8 e 10) foram desenvolvidas, explicitando as diretrizes realizadas para que o ambiente de cada Operação fosse de fato bem aproveitado e explorado. Deste modo a Operação Ágata na Amazônia setentrional teve efeito bastante positivo, contribuindo para melhorar o sensação de segurança junto à população local, atuando preventivamente e repressivamente no combate aos delitos transfronteiriços e ambientais, além de levar também assistência para os habitantes que ali vivem. Assim, a Operação Ágata servirá de norte para o planejamento de futuras ações nessa região, considerada área sensível e de difícil acesso.

De modo geral, cabe ressaltar que os dados demonstram que operação Ágata corresponde a um marco na estratégia do Estado brasileiro de contenção dos delitos transfronteiriços e ambientais que operam na Amazônia setentrional, no entanto, a operação em si não seja suficiente para combater o narcotráfico, o tráfico de armas e os crimes ambientais.

À guisa de conclusão, afirma-se que o resultado deixado pela Operação Ágata na fronteira norte foi expressivo e de grande utilidade para a formulação e implementação de outras ações do Estado nessa região. Há pertinência na promoção desta operação como contribuição para o amadurecimento do que seriam operações conjuntas e interagências no território brasileiro, no adensamento do debate sobre a sua execução e tentativa do Estado tornar-se presente em áreas de difícil acesso. Por fim, é visível que por trás do esforço realizado nesta pesquisa, acredita-se que ela corroborará em alguma medida com pesquisas e reflexões acerca desta temática, a qual deverá cada vez mais ganhar ênfase.

REFERÊNCIAS

Almeida júnior, João Cauby de. **A Política Nacional de Defesa e estratégias de enfrentamento ao tráfico internacional de drogas na Amazônia setentrional brasileira**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – UNB. Brasília, 2018.

ANDRESKI, S. "Method and substantive theory in Max Weber". **The British Journal of Sociology**, v. 15, n. 1, pp. 1-18. 1964.

ARENDT, Hannah. **Sobre a violência**. Tradução de Andre Duarte. 3. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.

BECKER. Bertha K. **Amazônia**. 5. ed. São Paulo: Editora Ática, 1997.

BELLINTANI, A.; LIRA, A. Amazônia: defesa e segurança de região prioritária. **Revista Eletrônica da ANPHLAC**, n. 16, p. 6-25, jan./jul. 2014.

BONETI. Lindomar Wessler. As políticas públicas no contexto do capitalismo globalizado: da razão moderna à insurgência de processos e agentes sociais novos. **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, Macapá, n. 5, p. 17-28, dez. 2012. Disponível em: <http://periodicos.unifap.br/index.php/pracs> ISSN 1984-4352 Acesso em: 21 jan. 2022.

BOOTH, Ken. Security and emancipation. **Review of International Studies**, v. 17, n. 4, p. 319-326, Oct. 1991.

BORBA, Vanderlei. Fronteiras e faixa de fronteira: expansionismo, limites e defesa. **História**, Rio Grande, v. 4, n. 2, p. 59-78, 2013.

BRASIL. **Doutrina de Operações Conjuntas**. 1º Volume. Brasília: Ministério da Defesa, 2011.

BRASIL. **Caderno de Instrução Ação Cívico-Social (ACISO)**. 1. ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2009.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Casa Civil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 9 de junho de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. Casa Civil. **Lei Complementar n. 117, de 2 de setembro de 2004**. Altera a Lei Complementar n. 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. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp117.htm. Acesso em: 24 jan. 2021.

BRASIL, Casa Civil da Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto n. 5.484, de 30 de junho de 2005**. Brasília: Casa Civil, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Casa Civil. **Lei complementar n. 136, de 25 de agosto de 2010**. Altera a Lei Complementar n. 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. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm. Acesso em: 24 jun. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Decreto n. 7.496, de 8 de junho de 2011**. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/decreto/d749 Acesso em: 24 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 3.897, de 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das forças armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências**. Subchefia para assuntos Jurídicos, Brasília, 24 de agosto de 2001. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%203.897%2C%20DE%2024,ordem%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AA. Acesso em: 24 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 9.810, de 30 de maio de 2019**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Brasília, 2019. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9810.htm Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 9.961, de 08 de agosto de 2019**. Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – CDIF. Brasília, 2019.

BRASIL. Exército Brasileiro – EB. 2019. Disponível em:
<http://www.epex.eb.mil.br/index.php/sisfron>. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. Força Aérea Brasileira. Hospital de Campanha Fluvial da FAB realiza mil atendimentos em Manaus. 16 maio 2012. **Disponível em:**
<https://www.fab.mil.br/noticias/mostra/11153/> **Acesso em: 20 jan. 2022.**

BRASIL. IPEA. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros /** Editores: Marco Aurélio Costa, Bárbara Oliveira Marguti. Brasília: IPEA, 2015. 77p.: gráfs., mapas color. Disponível em:
http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/lvs/publicacao_atlas_ivs.pdf Acesso em: 24 jun. 2022.

BRASIL. IPEA. **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação de política pública: Volume 1 / Organizadores: Bolívar Pêgo (Coordenador) ... [et al.]. Rio de Janeiro: IPEA, MI, 2018. 453 p.: il.: gráfs.; mapas, fotos color. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181112_livro_frenteir_a_do_brasil_uma_avaliacao_de_politica_publica.pdf. Acesso em 24 jun. 2022.

BRASIL. IPEA. **A intervenção federal no Rio de Janeiro e as organizações da sociedade civil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/8695-182358intervencaoafederalrio.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2022.

BRASIL. IPEA. **Atlas da Violência**. 2021. Brasília: IPEA. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes>. Acesso em: 24 jun. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 9 jun. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. END 2008. Brasília: Ministério da Defesa, 2008. Disponível em: www.planalto.gov.br Acesso em: 24 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, 2012. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/ENDPND_Optimized.pdf Acesso em: 24 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado Maior Conjuntos das Forças Armadas. **Operações Interagências**. Rio de Janeiro, 2012a.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, 2012b.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD35-G-01**. Glossário das Forças Armadas. 5. ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Relatório da Auditoria Anual de Contas – Exercício de 2014**. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). Brasília: Ministério da Defesa, set. 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas**. Operações Ágata – *Release*. Brasília: Ministério da Defesa, 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Organograma do Ministério da Defesa**. Atualizado em 13 set. 2018. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/estrutura/organograma.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/programas-sociais/copy_of_programa-calha-norte. Acesso em: 18 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFFF SPR**. Brasília: Secretaria de Programas Regionais, 2009.

BRASIL. **Operações Interagências**. 1. ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2012.

BRASIL. **Operações Interagências**. 2. ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Brasília. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-governanca-em-aco-es-de-faixa-de-fronteira.htm> Acesso em: 23 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TCU avalia governança em ações de faixa de fronteira**. 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-governanca-em-aco-es-de-faixa-de-fronteira.htm><https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-governanca-em-aco-es-de-faixa-de-fronteira.htm> Acesso em: 23 fev. 2022.

BUZAN, Barry. **People State and Fear: An Agenda for International Security Studies in post Cold-War Era**. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publisher, 1991.

CASTALDI, Valquíria; OLSSON, Giovanni. A violência legítima seletiva: uma análise sobre o “poder sobre” do estado na realização do controle penal. **Revista Direito UFMS**, v. 4, n. 1, 2018.

CASTRO, Therezinha. **Geopolítica, princípios, meios e fins**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Ed., 1999.

CATAIA, Marcio. **Território Nacional e Fronteiras Internas**. A fragmentação do território brasileiro. 2001. Tese. Programa de Pós-Graduação em Geografia, Área de Humanas, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo – USP. São Paulo: USP, abr. 2001. Disponível em: <https://www.ige.unicamp.br/spec/wp-content/uploads/sites/22/2014/08/tese-Marcio-Cataia.pdf> Acesso em: 01 nov. 2021.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Região e organização espacial**. 4. ed. São Paulo: Editora Ática, 1991.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringelli de (org.). **Crime, polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

COSTA, Eugênio Pacelli Lazarotti Diniz. **O Projeto Calha Norte**: antecedentes políticos. 1994. Dissertação de Mestrado apresentado a Universidade de São Paulo – USP. São Paulo, 1994.

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia Política e Geopolítica**: Discursos sobre o Território/ Wanderley Messias da Costa. 2. ed. 1ª reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

DORFMAN, Adriana (coord.). **Anuário Unbral das fronteiras brasileiras**. Porto Alegre: Editora Letra1; Instituto de Geociências-UFRGS. v. 1, 2014; v. 2, 2015.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI**: o dicionário da língua portuguesa. 3 ed. totalmente rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2020 (ON-LINE). Disponível em: <https://www.dicio.com.br/aurelio-2/> Acesso em: 24 jun. 2022.

FERRETI, Frederico. As Origens da Noção de “Fronteira Móveis”. Limites Políticos e Migrações nas Geografias de Friedrich Ratzel e Élisée Reclus. **Revista Continentes (UFRJ)**, ano 3, n. 4, 2014 (ISSN 2317-8825).

FERRARI, Maristela. As noções de fronteira em geografia. **UNIOESTE**, v. 9, n. 10, 2014.

FIGUEREDO, S. F. **Operação Ágata**: o poder de polícia das Forças Armadas. 2017. 98 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Estudos Fronteiriços, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá - Mato Grosso do Sul, 2017.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FONTANA FILHO, Mauricio. A circunstância de Estado como estímulo ao comportamento policial: brutalidade no monopólio da violência legítima. **Revista Opinião Filosófica**, v. 12, p. 1-22, 2021.

FRANÇA, Rafael Francisco. Por uma gestão de fronteiras no Brasil: riscos e desafios. Encontro Nacional da Associação de Estudos de Defesa, IX. Santa Catarina. 2016. **Anais [...]**. Santa Catarina, 2016.

FREIRE, M. E. L. S. **A interoperabilidade entre as forças armadas brasileiras**: uma análise da operação ágata. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois. COSTA, Laís. A Política Nacional de Integração e Desenvolvimento das Fronteiras: o programa de desenvolvimento da faixa de fronteira. IN: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de (org.). **Território sem limites**: estudos sobre fronteiras / Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2005.

GIUSTO, Silvana Menegoto Nogueira Di. RIBEIRO, Vanda Mendes. Implementação de Políticas Públicas: conceito e principais fatores intervenientes. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**. p. 1-10, 2019.

GOTTMAN, Jean. A evolução do conceito de território. **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 2, n. 3, 2012. Texto originalmente intitulado "The evolution of concept of territory", traduzido de versão publicada no periódico **Social Science Information**, v. 14, n. 3, p. 29-47, ago. 1975. Tradução: Isabela Fajardo e Luciano Duarte.

HIRATA, Daniel. Segurança pública e fronteiras: apontamentos a partir do "Arco Norte". **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 67, n. 2, Apr./June 2015.

HUDSON, Claudia Moreira Verdolim (aluno); MERCHER, Leonardo Mércher (professor). **Segurança internacional no prisma do narcotráfico nas fronteiras do Brasil**. 2016.

JESSOP, Bob. Estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como clássico moderno. **Revista de Sociologia e Política**, v. 17, n. 33, p. 131-144, jun. 2009.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. D. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Editora Atlas S. A., 2010.

LEAL, João Gabriel. **Coordenação de Políticas Públicas no Federalismo Brasileiro: Os Sistemas Constitucionalizados e Os Sistemas Normatizados**. 2019.

LIMA, R. S.; SILVA, G. A. C.; OLIVEIRA, P. S. Segurança pública e ordem pública: apropriação jurídica das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 58-83,, fev./mar. 2016.

LOBO, Carlos Eduardo Riberi; CORTEZ, Ana Claudia Salgado. O Programa "Guerra nas Estrelas" e o governo Reagan. **CADUS – Revista de História, Política e Cultura**, São Paulo, v.1, n.1, jul. 2015.

LUZ, Newton C. B. **Operações Interagências: uma abordagem estratégica**. 2012. 70 f. Monografia. Escola Superior de Guerra: Rio de Janeiro, 2012.

MACHADO, L. Limites e fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade. **Revista Território**, Rio de Janeiro, ano V, n. 8, p. 7-23, jan./jun. 2000.

MACHADO, Lia Osorio. **Sistemas, fronteiras e território**. Rio de Janeiro: s. n., 2002.

MACHADO, Lia Osorio. **Limites, fronteiras, redes**. Rio Grande do Sul: s. n., 1998.

MACHADO, Lia Osório. Limites e fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade. **Revista Território**, Rio de Janeiro, ano V, n. 8, p. 7-23, jan./jun. 2000.

MACHADO, Lia Osorio. **Espaços transversos: tráfico de drogas ilícitas e a geopolítica da segurança**. Grupo RETIS, Departamento de Geografia, UFRJ/CNPq

Publicado em Geopolítica das Drogas (Textos Acadêmicos); Fundação Alexandre de Gusmão/MRE, 2011.

MACHADO, Lia; HAESBAERT, Rogério; RIBEIRO, Leticia P.; STEIMAN, Rebeca; PEITER, Paulo; NOVAES, André. **O desenvolvimento da faixa de fronteira: uma proposta conceitual-metodológica.** Território, população e desenvolvimento. S. l.: s. n., 2005.

MÁRCIO CATAIA. **Território Nacional e Fronteiras Internas.** A fragmentação do território brasileiro. 2001. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/393796-governo-comemora-primeiros-resultados-do-plano-estrategico-de-fronteiras/>. Acessado em: 23 jan. 2022

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** São Paulo: Editora Atlas S.A., 2003.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Justiça e Segurança pública. **DOF.** Disponível em: <https://www.dof.ms.gov.br/institucional/nossa-historia>. Acesso em 12 de maio de 2020, 14:15:20.

MENDES, Paulo Ubirajara. Operações Ágata no Arco Sul do Brasil: uma análise sob a lente da inteligência. **Revista Brasileira de Inteligência**, Brasília: Abin, n. 11, dez. 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A segurança Pública na Constituição. **R. Inf. Legisl.**, Brasília, n. 109 jan./mar. 1991.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **Geopolítica e Poder no Brasil.** Campinas, SP: Papirus, 1995. (Coleção Estado e Política)

MIYAMOTO, Shiguenoli. A política brasileira de defesa e segurança: algumas considerações. In: ALMEIDA PINTO, J. R.; RAMALHO DA ROCHA, A. J.; PINHO DA SILVA, R. D. (org.). **Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança.** O Brasil no Cenário internacional de defesa e segurança. Brasília: Ministério da Defesa. Secretaria de Estudos e de cooperação, 2004. 212p.; p. 183. (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança; v. 2)

NASCIMENTO, Durbens Martins. Geopolítica e forças armadas na Amazônia: desafios políticos e institucionais para a defesa no século XXI. **Papers do NAEA** N. 241. Belém, out. 2009.

NASCIMENTO, Durbens Martins. **Padrões geopolíticos presentes na defesa da Amazônia.** KA Cad 2009_4 08.03.10 10:24.

NEVES, Alex Jorge. **Plano estratégico de fronteiras, rumos e desafios da integração e cooperação em segurança pública no contexto dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras.** 2016. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal – CPAN- Corumbá – MS: UFMS.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de (org.). **Território sem limites**: estudos sobre fronteiras. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2005.

OLSSON, Giovanni. O poder político no espaço global: o protagonismo dos atores não estatais. In: OLIVEIRA, Odete Maria (org). **Relações internacionais, direito e poder**: cenários e protagonismos dos atores não estatais. Volume I. Ijuí: Ed. Unijuí, 2014. p. 133-178.

ONU - Organização das Nações Unidas. 2012. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2012/06/25-AVISO-DE-PAUTA-UNODC-lanca-relatorio-mundial-sobre-drogas-amanha-terca-feira-26.html>. Acesso em: 24 jun. 2022.

PIFFER, Marcus. V. P. D. **Operações Conjuntas**: desafios à integração no nível operacional. 2014. Dissertação (Mestrado) - Ciências Militares. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2014.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. O controle do arbítrio do estado e o direito internacional dos direitos humanos. **Cidadania e Justiça**, n. 5, p. 71-88, 1998.

PORTO, Jadson; SILVA, Gutemberg de Vilhena. Novos usos e (re) construções da condição fronteiriça amapaense. **Novos Cadernos NAEA**, Belém/PA, v. 12, n. 2, p. 253-267, dez. 2009. ISSN 1516-6481.

PROENÇA JUNIOR, Domicio. Forças Armadas para que? Para isso. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, jul. /dez. 2011.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. Tradução: Maria Cecília Franca. s. l.: s. n., 1993.

REGO, B. E.; MOURA, R. **Fronteira do Brasil**: Uma avaliação de Política Pública. Rio de Janeiro: s. n., 2018.

RESDAL. **A Comparative Atlas of Defence in Latin America and Caribbean**. Brasil. 2016. Disponível em: https://www.resdal.org/ing/assets/atlas_2016_ing_completo.pdf. Acesso em: 06 jun. 2022.

RUDZIT, Gunther. O debate teórico em segurança internacional. Mudanças frente ao terrorismo? **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 5. n. 2, jul./dez. 2005.

SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. **Policy implementation**. Encyclopedia of Policy Sciences. New York: Marcel Dekker, 1983.

SAES, Décio. **A formação do estado burguês no Brasil (1888-1891)**. 2. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1990.

SALVADORI, Mariana Paula. **O uso de Forças Armadas em segurança pública: o caso do Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado. Brasília – DF. 2020.

SANTOS, César Ricardo Simoni. Sobre limites e fronteiras: a reprodutibilidade do estoque territorial para os fins da acumulação capitalista. **Confins** [Online], 12, 2011. Postado on-line em 02 jul. 2011. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/7081>; DOI: 10.4000/confins. Acesso em: 02 maio 2019.

SANTOS, Gleice Aguiar dos. Estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras: um debate recente. Santos. **Revista Movimentação**, v. 02, n. 01, p. 50-61, 2015.

SILVA, Caroline Cordeiro Viana; PEREIRA, Alexsandro Eugenio. A Teoria de Securitização e a sua aplicação em artigos publicados em periódicos científicos. **Revista Sociol. Política**, v. 27, n. 69, e007, 2019.

SILVA, E. C. L. **Cooperação Interagências no Combate ao Tráfico Internacional de Drogas**: contribuições da operação Ágata no âmbito da fronteira brasileira Arco-Sul. 2017. 48 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) – Bacharel em Relações Internacionais, Universidade Federal do Pampa, Santana do Livramento. 2017.

SILVA, Golbery do Couto e. **Conjuntura Política nacional**: o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.

SOUZA, Celina Maria de. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, p. e00046818, 2019. Disponível em: https://www.scielo.org/article/csp/2019.v35suppl2/e00046818/pt/?utm_source=researcher_app&utm_medium=referral&utm_campaign=RESR_MRKT_Researcher_inbound Acesso em: 11 ago. 2022.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. / Celina Souza. -- Brasília: Enap, 2018. 72 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro_Coordena%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf Acesso em: 11 ago. 2022.

SOUZA, Celina. Estado-da-arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2007.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: Conceitos, Tipologias e Subáreas. São Paulo. 2002. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf> Acesso em: 11 ago. 2022.

SOUZA, Ricardo Carvalho. **Sistema de aeronaves remotamente pilotadas (SARP)**: as possibilidades de emprego nas operações de reconhecimento dos pelotões especiais de fronteira. Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais. Rio de Janeiro, 2019.

STEIMAN, R.; MACHADO, L. Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica. In: **Terra limitanea**: atlas da fronteira continental do Brasil. Rio de Janeiro: s. n., 2002. p. 1-16.

TANNO, Grace. A contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 47-80, jan./jun. 2003.

TEIXEIRA JUNIOR, Augusto W. M. **Geopolítica**: do pensamento clássico aos conflitos contemporâneos. Curitiba: InterSaberes, 2017.

TEIXEIRA JUNIOR, Augusto W. M.; SILVA, Antônio Henrique Lucena (org.). **Introdução aos estudos estratégicos**. Curitiba: InterSaberes, 2020.

TRAVASSOS, Mário. **Projeção continental do Brasil**. Prefácio de Pandiá Calogeras, 3. ed. São Paulo; Rio de Janeiro; Recife; Porto Alegre: Companhia Editora Nacional, 1938.

VASCONCELOS FILHO, Sebastião Lopes de. **Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON)**: Uma contribuição para a Segurança Nacional. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) - Apresentado ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia. Rio de Janeiro: ESG, 2014.

VESENTINI, José William. **Novas geopolíticas**. 5. ed. 3ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2015.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar. 1982.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB. 2 v. 1999. In: BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. **Coordination of public sector organizations**. London: Palgrave Macmillan, 2016.

WERNER, Guilherme Cunha. **O Crime Organizado transnacional e as Redes criminosas**: Presença e influência nas relações internacionais contemporâneas. 2009. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. São Paulo: USP, 2009.

ZAIA, S. As Operações Ágata. **Conjuntura Global**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 173-80, jul./set. 2013.

ZAUERUCHA, Jorge. A fragilidade do ministério da defesa brasileiro. **Rev. Sociol. Política**, Curitiba, 25, p. 165-175, jun. 2006.

Endereços de internet

https://www.eb.mil.br/web/midia-imprensa/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/IZ4bX6gegOtX/content/sisfron-o-mais-moderno-sistema-de-vigilancia-terrestre-do-brasil Acesso em: 10 ago. 2022.

[https://www.fab.mil.br/noticias/mostra/10805/%C3%81GATA%204%20-%20Hospital%20de%20Campanha%20Fluvial%20tem%20capacidade%20para%20realizar%20350%20atendimentos/dia%20\(FAB%20TV\)](https://www.fab.mil.br/noticias/mostra/10805/%C3%81GATA%204%20-%20Hospital%20de%20Campanha%20Fluvial%20tem%20capacidade%20para%20realizar%20350%20atendimentos/dia%20(FAB%20TV)) Acesso em: 10 ago. 2022.