

RBED

Revista Brasileira de Estudos de Defesa

Vol. 10, n. 2, jul./dez., 2023

DOI: 10.26792/RBED.v10n1.2023



ISSN: 2358-3932

Associação Brasileira de Estudos de Defesa
CNPJ 08.743.954/0001-04

REVISTA BRASILEIRA
DE ESTUDOS DE DEFESA

Niterói, v. 10, n° 2, Jul./Dez. 2023

Comite e Conselho Editorial

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Lucas Pereira Rezende (UFMG, Brasil)

Comitê Editorial (ex-offício):

Diretoria e Conselho Fiscal ABED 2023-2024:

Prof. Dra. Maria Celina D'Araujo (PUC Rio, Brasil)

Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha (UnB, Brasil)

Prof. Dra. Marina Gisela Vitelli (UFRRJ, Brasil)

Prof. Dra. Juliana de Paula Bigatão Puig (Unifesp, Brasil)

Prof. Dr. Thomas Ferdinand Heye (UFF, Brasil)

Prof. Dra. Anaís Medeiros Passos (UFSC, Brasil)

Prof. Dr. Miguel Patrice Philippe Dhenin (Unifap, Brasil)

Prof. Dra. Tamaris Pereira dos Santos (Centro Universitário SENAI CIMATEC, Brasil)

Prof. Dra. Érica Cristina Alexandre Winand (UFS, Brasil)

Conselho Editorial

Prof. Dra. Adriana Aparecida Marques (UFRI, Brasil)

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz (UnB, Brasil)

Prof. Dr. Alexander Arciniegas Carreño (Univ. Pontificia Bolivariana, Colômbia)

Prof. Dr. Alexandre Fuccille (UNESP, Brasil)

Prof. Dr. Antonio Ruy de Almeida Silva (NEA/UFF, Brasil)

Prof. Dr. Augusto W. M. Teixeira Júnior (UFPB, Brasil)

Prof. Dr. Aureo de Toledo Gomes (UFU, Brasil)

Prof. Dr. Celso Castro (FGV, Brasil)

Prof. Dr. Cláudio de Carvalho Silveira (UERJ, Brasil)

Prof. Dr. Conrado Hübner Mendes (USP, Brasil)

Prof. Dr. David Pion-Berlin (Univ. of California, EUA)

Prof. Dr. Detlef Nolte (GIGA, Alemanha)

Prof. Dr. Eduardo Munhoz Svartman (UFRGS, Brasil)

Prof. Dr. Emilio Peluso Neder Meyer (UFMG, Brasil)

Prof. Dr. Ernesto Justo López (Univ. Nacional de Quilmes, Argentina)

Prof. Dr. Eurico de Lima Figueiredo (UFF, Brasil)

Prof. Dra. Graciela De Conti Pagliari (UFSC, Brasil)

Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre (UNESP, Brasil)

Prof. Dr. Humberto Lourenço (AFA, Brasil)

Prof. Dr. João Roberto Martins Filho (UFSCar, Brasil)

Prof. Dr. Julián González Guyer (UDELAR, Uruguai)

Prof. Dr. Kai Michael Kenkel (PUC-Rio, Brasil)

Prof. Dra. Layla Ibrahim Abdallah Dawood (UERJ, Brasil)

Prof. Dr. Lucas Kerr de Oliveira (Unila, Brasil)

Prof. Dr. Luis Eduardo Tibiletti (USAL, Argentina)

Prof. Dr. Manuel Domingos Neto (UFC, Brasil)

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik (UFRGS, Brasil)

Prof. Dra. Monica Herz (PUC Rio, Brasil)

Prof. Dra. Monica Ellen Seabra Hirst (Univ. Torcuato Di Tella, Argentina)

Prof. Dr. Paulo Gustavo Pellegrino Correa (Unifap, Brasil)

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini (UFRGS, Brasil)

Prof. Dra. Priscila Carlos Brandão (UFMG, Brasil)

Prof. Dr. Rafael Antonio Duarte Villa (USP, Brasil)

Prof. Dra. Rut Diamint (Univ. Torcuato Di Tella, Argentina)

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (UNESP, Brasil)

Prof. Dra. Selma Lúcia de Moura Gonzales (ESD, Brasil)

Prof. Dra. Sílvia Capanema (Sorbonne, França)

Prof. Dra. Suzeley Kalil Mathias (UNESP, Brasil)

Prof. Dr. Tássio Franchi (ECEME, Brasil)

Assistentes de Edição

Fernando Piccinini Schmitt (revisão e editoração eletrônica)

João Paulo Cavazzani Bosso (capa e logo)

Secretaria Administrativa

Fernanda Maura Souza de Oliveira (UFMG, Brasil)

Indexadores

SOBRE A REVISTA

A *Revista Brasileira de Estudos de Defesa (RBED)* é um periódico acadêmico semestral editado pela Associação Brasileira de Estudos da Defesa (ABED), segundo normas internacionais de editoração científica.

A *RBED* foi criada em 2014 com o objetivo de promover o desenvolvimento das áreas de defesa e segurança, incentivando o intercâmbio de ideias, o debate de problemas pertinentes a esses temas e o diálogo acadêmico multidisciplinar que aborde, a partir de diferentes áreas do conhecimento, os campos de interesse da publicação.

A Revista publica artigos, ensaios e resenhas inéditas, aprovados pelo sistema de avaliação pelos pares. É voltada a trabalhos que tratem de temas relacionados à defesa nacional, segurança internacional, e seus temas afins, tais como: segurança nacional, guerra e paz, relações entre forças armadas e sociedade, ciência e tecnologia no âmbito da defesa nacional, estudos militares, estudos estratégicos, políticas públicas de segurança e defesa, relações internacionais, ciência política, engenharia de produção, dentre outros.

R454 Revista Brasileira de Estudos de Defesa / Associação Brasileira de Estudos de Defesa. v. 1, n. 1 (2014-). Niterói : Associação Brasileira de Estudos de Defesa, 2014-.
ISSN 2358-3932 — versão online
1. Defesa nacional — Periódicos. I. Associação Brasileira de Estudos de Defesa.

CDU 355.45(81)

Catálogo na publicação: Mônica Ballejo Canto – CRB 10/1023

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA (ABED)

Diretoria ABED (2023-2024)

Presidência:

Profa. Dra. Maria Celina D'Araujo (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

Vice-Presidência:

Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha (Universidade de Brasília)

Secretaria Executiva:

Profa. Dra. Marina Gisela Vitelli (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Secretaria Adjunta:

Profa. Dra. Juliana de Paula Bigatão Puig (Universidade Federal de São Paulo)

Diretoria de Relações Institucionais:

Profa. Dra. Érica Cristina Alexandre Winand (Universidade Federal de Sergipe)

Diretoria Financeira:

Prof. Dr. Thomas Ferdinand Heye (Universidade Federal Fluminense)

Diretoria Financeira Adjunta:

Profa. Dra. Anaís Medeiros Passos (Universidade Federal de Santa Catarina)

Diretoria de Publicações:

Prof. Dr. Lucas Pereira Rezende (Universidade Federal de Minas Gerais)

Conselho Fiscal (2023-2024)

Prof. Dr. Miguel Patrice Philippe Dhenin (Universidade Federal do Amapá)

Profa. Dra. Tamiris Pereira dos Santos (Centro Universitário SENAI CIMATEC)

Sumário

Editorial	9
<i>Lucas Pereira Rezende</i>	
Apresentação dossiê “Defesa, Segurança e Tensões nas Fronteiras da América do Sul”	11
<i>Fernando José Ludwig</i>	
<i>Tássio Franchi</i>	
<i>Vinicius Mariano de Carvalho</i>	
Dossiê “Defesa, Segurança e Tensões nas Fronteiras da América do Sul”	
A Amazônia e a relação com as políticas de defesa: o silenciamento dos povos da amazônia nas políticas de defesa do Brasil	17
<i>Marcio Rocha</i>	
<i>Isabella Silvano Vieira Alves</i>	
Cooperação militar e fronteiras na Amazônia: o caso do Brasil e da Colômbia ...	39
<i>Oscar Medeiros Filho</i>	
Cooperação policial internacional transfronteiriça: o caso do Amapá e da Guiana Francesa	63
<i>Carlos Alberto Farias Borges</i>	
<i>Paulo Gustavo Pellegrino Correa</i>	
Los actores violentos no estatales en la frontera norte del Ecuador: consecuencias del acuerdo de paz entre Colombia y las FARC-EP de 2016.....	103
<i>Gustavo da Frota Simões</i>	
<i>Luis Manzano</i>	
<i>Marco Granja</i>	
Mapeamento das iniciativas sobre segurança na fronteira do Brasil e do Paraguai	131
<i>Carlos Eduardo de Franciscis Ramos</i>	
<i>Luísa Guimarães Vaz</i>	

Combate ao narcotráfico na fronteira Brasil-Bolívia: a política externa do governo Lula da Silva (2003-2010)	163
<i>Ingrid Daniely Vale dos Santos</i>	
<i>Hévilla Dayanara do Nascimento Gusmão</i>	
<i>Murilo Mesquita</i>	
<i>Nayanna Sabiá de Moura</i>	

O Sisfron como ferramenta da estratégia da presença em meio ao desafio orçamentário entre 2012 e 2022	195
<i>André Luis Faria Teixeira de Oliveira</i>	
<i>Helio Caetano Farias</i>	

Artigos

Projetos de defesa e spin-offs no Brasil: uma análise dos efeitos do Projeto F-X2	221
<i>Gilberto Mohr Correa</i>	
<i>Ligia Maria Soto Urbina</i>	

<i>God bless our men in uniform:</i> militarização e militarismo nos Estados Unidos da América	245
<i>Clarissa Forner</i>	
<i>Cristina Soreanu Pecequilo</i>	

Resenha dos livros:

Brandão, Priscila Carlos; Carvalho, Bernardo Rocha; Teixeira, Carla Drielly dos Santos; Rocha, Igor Tadeu Camilo. Ilegais e Imorais: autoritarismo, interferência política e corrupção dos militares na história do Brasil. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2023. ISBN: 978-85-8054-634-7	
Domingos Neto, Manuel. O que fazer com o militar: anotações para uma nova defesa nacional. Parnaíba: Gabinete de Leitura, 2023. ISBN: 978-65-981151-0-4	269
<i>Lucas Pereira Rezende</i>	

Editorial

Prezadas(os) leitoras(es),

Na terceira década do século XXI, o multilateralismo global vive um momento de crise sem precedentes desde que foi estabelecida a ordem mundial pós-Segunda Guerra. No entanto, os resultados dos movimentos regionalistas, cujo ápice foi no imediato pós-Guerra Fria, nos legaram um entendimento ampliado de segurança no qual é impossível se pensar a defesa nacional sem um olhar para o entorno estratégico dos países.

Barry Buzan e Ole Wæver, em seu já clássico *Regions and Powers* (2003), estabeleceram o conceito dos complexos regionais de segurança, no qual afirmam que a maior parte das ameaças à segurança — entendida em seu conceito ampliado — viaja poucas, e não longas distâncias. Isso é ainda mais verdade para regiões que não têm grandes potências, como é o nosso caso na América do Sul. Dito isto, pensar a segurança dos países sul-americanos individualmente é desconsiderar o fato que a maior parte das ameaças em nossa região, sejam elas estatais ou não-estatais, perpassam as fronteiras formais dos Estados.

Foi com este ímpeto que organizamos o dossiê “Defesa, Segurança e Tensões nas Fronteiras da América do Sul”, coordenado pelos professores Fernando José Ludwig (UFT), Tássio Franchi (Eceme) e Vinicius Mariano de Carvalho (King’s College London), e que lhes apresentamos nesta edição. O dossiê é composto por seis artigos, que partem do Brasil, mas também com olhares importantes para outros povos sul-americanos, como os indígenas da Amazônia, e também olhares sobre Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana Francesa e Paraguai. Deixo a cargo de nossos editores-convidados a apresentação desses artigos, que o farão logo a seguir.

Completam também este volume outros dois artigos. No primeiro deles, “Projetos de defesa e *spin-offs* no Brasil: uma análise dos efeitos do Projeto FX-2”, Gilberto Mohr Correa e Lígia Maria Soto Urbina trabalham um assunto que, felizmente, tem sido presente nessa primeira década de vida da RBED. A polêmica sobre o *spin-off* dos equipamentos de tecnologia militar — neste caso, os caças FX-2, ganha nova evidência em favor de uma leitura, cada vez mais fundamentada, em que há poucos ganhos efetivos em outros campos de atividade econômica. Ainda que relevante sob outros aspectos, o *spin-off* acaba não acontecendo, em larga medida devido à incapacidade da economia brasileira em receber as tecnologias de ponta embutidas na indústria bélica.

O segundo deles, “*God bless our men in uniform: militarização e militarismo nos Estados Unidos da América*”, de Clarissa Forner e Cristina Soreanu Pecequilo, já abre o caminho para o dossiê 2024 da *RBED*, que terá como tema “Forças Armadas, Estado e Sociedade no Brasil: democracia frente a militarismos e militarizações”, proposto pelos professores Eduardo Heleno de Jesus (Inest/UFF), Mariana Kalil (ESG/Ministério da Defesa) e Thiago Rodrigues (Inest/UFF). No artigo de Forner e Pecequilo, que encerra este número, as autoras desconstroem a visão tradicional que as relações civil-militares nos EUA seriam fundadas no liberalismo político, o que, em teoria, as oporia ao militarismo. No entanto, o artigo demonstra como, pelo contrário, o modelo estadunidense seria baseado em um liberalismo militarista, no qual a retórica liberal é utilizada como fonte de legitimação do militarismo.

Uma vez que o campo das relações civil-militares surgiu nos Estados Unidos, na década de 1950, o artigo torna-se referência para a compreensão de como o militarismo pode coexistir com os modelos de democracia liberal, ainda que com foco na atuação externa dos militares.

Finalizo este número com uma resenha, assinada por mim, de dois livros recém-lançados que, de maneira complementar, ajudam a trazer um olhar crítico sobre o papel dos militares na sociedade brasileira. O primeiro deles, de Priscila Brandão, Bernardo Carvalho, Carla Teixeira e Igor Rocha, *Ilegais e Imorais: autoritarismo, interferência política e corrupção dos militares na história do Brasil* (Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2023), discorre sobre o histórico das forças armadas brasileiras em ações e políticas questionáveis, legal ou moralmente. Já o segundo, *O que fazer com o militar: anotações para uma nova defesa nacional* (Parnaíba: Gabinete de Leitura, 2023), de Manuel Domingos Neto, complementando o anterior, fornece subsídios para uma agenda de reforma do setor militar brasileiro.

Agradeço aqui, uma vez mais, a todas as autoras e autores que contribuíram para este número da *RBED*, e, em especial, ao trabalho de organização do dossiê pelos colegas Ludwig, Franchi e Carvalho.

Um abraço, e boa leitura a todas(os).

Lucas Pereira Rezende

Editor-Chefe da *RBED*

Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte, 1º de fevereiro de 2024

Apresentação dossiê “Defesa, Segurança e Tensões nas Fronteiras da América do Sul”

O redesenho das fronteiras, sejam por guerras, conquistas, ou disputas arbitradas ainda é uma realidade. A despeito dos avanços da globalização, da era das comunicações e de toda integração global que o mundo vive, os territórios ainda são regidos por países que se reconhecem por suas fronteiras. É claro que além dos estados nacionais, existem diversos outros atores não estatais ou organizações multilaterais que interferem de diferentes formas sobre os espaços fronteiriços. Desastres ambientais, migrações forçadas, pandemias, crime organizado transnacional, tensões e litígios transfronteiriços são alguns dos diversos desafios enfrentados pelo setor da defesa que tem conexões com as fronteiras na América do Sul. Os professores do projeto “Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações: estudos sobre Ajuda Humanitária e Segurança Integrada”, propuseram esse dossiê de modo a trazer esta variedade de questões que abarcam a temática das fronteiras por diferentes ângulos.

O artigo “O silenciamento dos povos da Amazônia nas políticas de defesa do Brasil”, Marcio Rocha e Isabella Silvano Vieira Alves examinam o impacto das políticas de Defesa Nacional na formação da identidade oficial da Amazônia, destacando possíveis disparidades com as demandas regionais. Embasada em teorias de Segurança, especialmente nos Estudos Feministas e na Teoria Realista, revela uma lacuna entre a representação oficial da região e a realidade local, ressaltando o silenciamento de outras identidades e as questões de segurança ambiental.

No artigo “Cooperação militar e fronteiras na Amazônia: o caso Brasil — Colômbia”, Oscar Medeiros Filho examina os desafios militares e as oportunidades de cooperação na fronteira Brasil-Colômbia, destacando a formação de confiança entre as forças armadas de ambos os países. Dividido em cinco seções, apresenta uma introdução ao tema, analisa as particularidades da fronteira, discute os desafios militares e aborda a cooperação bilateral.

Carlos Alberto Farias Borges e Paulo Gustavo Pellegrino Correa, em “Cooperação policial internacional transfronteiriça: o caso do Amapá e da Guiana Francesa”, analisam o desempenho do Centro de Cooperação Policial em Saint-Georges, Guiana Francesa, na facilitação da cooperação policial entre França e Brasil na fronteira com Oiapoque, Amapá, de 2010 a 2019. O CCP promove a troca de informações entre diversas agências de

segurança para combater a criminalidade transfronteiriça, demonstrando a importância da cooperação internacional nesse contexto.

Já no “Los Actores Violentos no Estatales en la frontera norte del Ecuador: consecuencias del acuerdo de paz entre Colombia y las FARC-EP de 2016”, Gustavo da Frota Simões, Luis Manzano e Marco Granja advogam que o Acordo de Paz entre o Governo Colombiano e as FARC-EP em 2016 não cessou o conflito na Colômbia. Dissidências das FARC e o ELN continuam realizando atividades ilícitas, afetando a segurança em países vizinhos como o Equador. Este artigo investiga como a presença de atores violentos não estatais na fronteira colombo-equatoriana influencia a segurança no Equador após o acordo de paz, utilizando revisão bibliográfica e entrevistas para validar a hipótese.

O artigo “Mapeamento das iniciativas sobre segurança na fronteira do Brasil e do Paraguai”, Carlos Eduardo de Francis Ramos e Luísa Guimarães Vaz propõem mapear as medidas legais e operacionais de segurança na fronteira Brasil-Paraguai, analisando a assimetria legal, institucional e econômica entre os países e como ela influencia tais iniciativas. Utilizando uma abordagem qualitativa descritiva e revisão de literatura, destaca-se que essa disparidade dificulta a cooperação regional contra o crime organizado transnacional, perpetuando atividades ilícitas como tráfico de armas e drogas. Espera-se que essa análise contribua para estudos de defesa e segurança nacional e internacional.

Em “Combate ao narcotráfico na fronteira Brasil-Bolívia: a política externa do governo Lula da Silva (2003–2010)”, Ingrid Daniely Vale dos Santos, Hévilla Dayanara do Nascimento Gusmão, Murilo Mesquita e Nayanna Sabiá de Moura analisam como a política externa do governo Lula (2003–2010) impacta o combate ao tráfico de drogas na fronteira Brasil-Bolívia, considerando o narcotráfico como uma ameaça não-estatal. Busca-se contextualizar essa ameaça e identificar as políticas brasileiras de combate, concluindo que a intensificação do combate está relacionada à abordagem do narcotráfico como questão de segurança, o que resulta em uma correlação positiva entre apreensões e legislações mais severas.

E, por fim, André Luis Faria Teixeira de Oliveira e Helio Caetano Farias no texto “O Sisfron como ferramenta da estratégia da presença em meio ao desafio orçamentário entre 2012 e 2022” abordam a importância do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron) como ferramenta estratégica para a presença militar na fronteira brasileira, especialmente no período entre 2012 e 2022. Foram realizadas análises qualitativas com base em dados obtidos de diversos órgãos, como o Ministério da Defesa, o Portal Siga Brasil, o PPA e a LOA.

Os estudos apresentados neste dossiê contribuem significativamente para o avanço do conhecimento sobre questões de defesa, segurança e fronteiras na América do Sul. Ao fornecerem análises detalhadas e perspicazes sobre temas tão relevantes, os autores demonstram a importância de uma abordagem integrada e colaborativa para enfrentar os desafios regionais. Agradecemos a todos os autores, pesquisadores e instituições envolvidas por seu comprometimento e contribuição para esta publicação. Que este dossiê inspire novas pesquisas e debates sobre a segurança e defesa na América do Sul. Desejamos a todos os leitores uma excelente leitura e reflexão sobre os temas apresentados.

Fernando José Ludwig

Universidade Federal do Tocantins

Tássio Franchi

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Vinicius Mariano de Carvalho

King's College London

Palmas, Rio de Janeiro e Londres, 1º de fevereiro de 2024.

Dossiê “Defesa, Segurança e Tensões
nas Fronteiras da América do Sul”

A Amazônia e a relação com as políticas de defesa: o silenciamento dos povos da amazônia nas políticas de defesa do Brasil

The Amazon and the relationship with defense policies: the silencing of the Amazonians by the Brazilian state

Rev. Bras. Est. Def. v. 10, n. 2, jul./dez. 2023, p. 17-37

DOI: 10.26792/RBED.v10n2.2023.75324

ISSN 2358-3932

MARCIO ROCHA
ISABELLA SILVANO VIEIRA ALVES

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa teve o objetivo de analisar como a construção de uma identidade oficial da Amazônia foi influenciada pelas políticas voltadas para a Defesa Nacional, bem como a verificação dos impactos dessa construção social para os amazônidas. Por identidade oficial da Amazônia consideramos a imagem pública construída socialmente pelas Políticas de Defesa, as quais priorizam a região como uma área a ser protegida e defendida, em especial contra interesses internacionais, principalmente em termos de materialidade. Os argumentos que justificam essas políticas têm como base o fato da região ser fonte de diversas riquezas naturais ainda não totalmente contabilizadas, assim como pelo seu elevado valor estratégico para o meio ambiente em âmbito mundial. Nos documentos que registram as Políticas de Defesa do Estado brasileiro, editados nos anos de 1996, 2005,

Marcio Rocha é doutor em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e possui Mestrado em Ciências Aeroespaciais pela Universidade da Força Aérea (Unifã). É graduado em Economia pela UFRN/CEUB e em Ciências Aeronáuticas pela Academia da Força Aérea (AFA). Professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança (PPGEST/INEST/UFF) e da Graduação em Relações Internacionais (Inest/UFF). Contribuiu no artigo com a definição e adequação das Políticas de Defesa, sua relação com o contexto da Amazônia e redação do mesmo. orcid.org/0000-0003-0948-6863. E-mail: marciorochamr@yahoo.com.br.

Isabella Silvano Vieira Alves é mestre em Estudos Estratégicos pela Universidade Federal Fluminense (PPGEST/INEST/UFF). Possui graduação em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Contribuiu no artigo com o desenvolvimento da base teórica e redação do mesmo. orcid.org/0000-0001-5195-200X. E-mail: isabellasilvano@id.uff.br.

2012 e 2018, pode-se verificar a projeção da Amazônia como um mero território a ser protegido, a partir de uma ótica colonizadora, com poucas menções em relação a cuidados ou proteção aos grupos sociais, à cultura ou à rica história dos seus povos tradicionais (Brasil 1996; 2005; 2012; 2020).

Inicialmente, precisamos destacar que “a região não é apenas uma geografia, e sua história é muito mais que um viveiro de criaturas exóticas de futuro incerto” (Souza 2019, 29). Segundo dados da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA 2021), a bacia da Amazônia é casa de aproximadamente 48 milhões de habitantes, dentre os quais encontramos cerca de 400 povos indígenas que falam mais de 300 idiomas. Em relação à porção brasileira, a população que vive na região saltou de 7,13 milhões de habitantes, em 1970, para mais de 28 milhões em 2020, de acordo com dados do IBGE (2020a apud Santos, Salomão, and Veríssimo 2021, 10). No entanto, verificou-se que a relação dessa população com o Estado brasileiro é marcada historicamente por as ações regionais voltadas para a segurança e a defesa dos interesses do próprio Estado, os quais não correspondem à atenção necessária e à garantia de condições de segurança para os povos que ali vivem, sendo ainda agravado pela distância que se encontram do centro do poder.

Em termos de dimensão territorial, e sendo muito vasta, a Amazônia é praticamente o bioma com a maior biodiversidade do todo o planeta Terra, além de abrigar a maior floresta tropical e a maior bacia hidrográfica do mundo, a do Rio Amazonas. A chamada Pan-Amazônia abrange uma área de mais de 7,8 milhões de quilômetros quadrados na América do Sul, dividida entre oito países, sendo eles: Brasil, Bolívia, Colômbia, Peru, Guiana, Venezuela, Suriname e Equador, além da França que também possui uma parte do território amazônico situado na Guiana Francesa. Entre os países amazônicos, o Brasil é o que detém a maior parte do bioma, com aproximadamente 64% da Pan-Amazônia sob sua soberania, o que corresponde a cerca de 59% do território brasileiro (Santos, Salomão, and Veríssimo 2021, 1).

Desde a década de 1960, a Amazônia passou a ser objeto de políticas públicas específicas para a região, sendo vista como um território com grandes vazios demográficos e grandes reservas de recursos naturais. O subdesenvolvimento e a baixa presença do Estado sempre foram vistos como possíveis obstáculos à soberania estatal, especialmente devido à percepção existente de que havia cobiça internacional pela Amazônia. Isso era percebido como um risco, pois poderia incentivar um processo de internacionalização fomentado por outros países (Souza 2019; Nunes 2005; Rodrigues and Kalil 2021).

Diante desse cenário, a pesquisa foi orientada com base na seguinte questão: em que medida essa “identidade oficial” da Amazônia foi influen-

ciada pelas Políticas de Defesa e quais os impactos dessa construção social para os próprios amazônidas?

Argumentamos que a Política Nacional de Defesa oficializa a imagem da Amazônia em termos de um território com significativas capacidades e riquezas materiais de interesse do Estado brasileiro. Por outro lado, demonstra-se que essa identidade oficial é, na verdade, uma construção social que acaba por silenciar outras identidades possíveis para a Amazônia — identidades essas que tem como base a rica cultura de dezenas de povos indígenas, ribeirinhos e mesmo da população regional como um todo. Essa abordagem política desenvolvida pelo Estado tem como consequência a manutenção dos amazônidas invisíveis nas políticas estatais. Perpetua-se, assim, situações de insegurança constantes, nas quais tanto os indivíduos são vítimas de uma violência estrutural, quanto o próprio meio ambiente amazônico também é frequentemente ameaçado pela degradação ambiental.

Nesse sentido, o que justifica esta pesquisa é a possibilidade de contribuir com a literatura que aborda as importantes questões envolvendo a Amazônia e, neste caso, realçando uma potencial dissociação entre políticas públicas, com foco na Política Nacional de Defesa, e o que deveria ser os reais interesses e a real identidade da Amazônia.

A base teórica que fundamentou esta pesquisa está centrada nas diferentes abordagens acerca do conceito de “Segurança”, contrapondo tanto o entendimento das Teorias Feministas dos Estudos de Segurança, quanto da Teoria Realista. Buscou-se compreender como essas diferentes perspectivas teóricas contribuem para a compreensão da imagem e da identidade do objeto de estudo desta pesquisa.

O artigo está dividido em três seções, sendo que na primeira foram exploradas as questões teóricas relativas ao conceito de segurança, isto é, como as duas correntes anteriormente citadas interpretam-no. Na segunda seção, foi discutida a concepção que o Estado Brasileiro tem da região amazônica e como ela foi utilizada nas atualizações da Política Nacional de Defesa (PND). Por fim, na terceira seção buscou-se analisar as contradições presentes na identidade oficial da Amazônia presentes nos documentos oficiais e que fundamentam as ações do Estado Brasileiro para a região. Além disso, são apresentados alguns dos impactos no âmbito específico relacionados à segurança das populações locais, provocados pela imagem oficial e pela política de Estado.

AS TEORIAS FEMINISTAS E REALISTA NOS ESTUDOS DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

As Relações Internacionais surgem, enquanto disciplina, como consequência do fenômeno social da Primeira Guerra Mundial, sendo que o ponto de partida considerado para as atividades desta área do conhecimento foi marcada, no pós-guerra, em 1919, pela instituição da Cátedra Woodrow Wilson de Política Internacional na Universidade de Gales. A guerra e a paz, bem como as relações entre os Estados nacionais no sistema internacional constituíram, em um primeiro momento, o seu objeto de estudo, delimitando qual seria o escopo da nova área de conhecimento. Nas Relações Internacionais, a corrente teórica realista é considerada como parte do *mainstream* da disciplina, juntamente com a corrente liberal, as quais deram forma aos primeiros “Grandes Debates” da área (Buzan and Hansen 2012; Oliveira 2015).

Foram a partir dessas lentes específicas de análise do sistema internacional — liberalismo e realismo — que se desenvolveram os primeiros estudos de Relações Internacionais, sendo que até hoje ambas as correntes teóricas são tradicionalmente utilizadas como forma de encontrar explicações para os problemas de política internacional. Suas influências no ambiente acadêmico e, inclusive, fora dele, são indiscutíveis. Para o objetivo desta pesquisa, no entanto, a proeminência do realismo se explica devido sua íntima relação com os chamados Estudos Estratégicos.

A teoria realista tem como fundamento uma concepção objetiva e materialista da realidade. Nesse sentido, o Sistema Internacional seria formado pelos Estados nacionais, caracterizados como unidades dotadas de poder político e com capacidades materiais distribuídas de maneira desigual. O principal objetivo de um Estado seria, portanto, a manutenção de sua soberania — isto é, a garantia da sua própria sobrevivência — frente aos interesses egoístas das demais unidades do sistema. Mijares (2020) aponta que o realismo dá centralidade ao poder em seu arcabouço teórico, fazendo com que a capacidade de cada Estado de impor seus próprios valores e interesses aos outros Estados seja uma preocupação constante.

A anarquia do Sistema internacional, por outro lado, é a principal característica do ambiente externo, diferente do que ocorre no ambiente interno de cada unidade, onde vigora a soberania do poder estatal. Por serem unidades com capacidades materiais distintas, visto que alguns possuem maiores capacidades de se preservarem do que outros, a lógica da autoajuda que perpassa a anarquia internacional favorece um ambiente conflituoso entre as unidades, marcado pela existência de ameaças concretas a serem neutralizadas em prol da segurança do próprio Estado (Mijares 2020).

Assim como as Relações Internacionais, os Estudos Estratégicos também são um campo de estudo relativamente novo, ainda que questões sobre estratégia e a relação entre guerra e política já fossem desenvolvidas desde a primeira metade do século XX, especialmente sob o arcabouço teórico de Carl von Clausewitz (Oliveira 2015, 173).

Foi nos anos finais da Segunda Guerra Mundial que surgiu a necessidade de se dar o devido tratamento científico às questões estratégicas de segurança e de defesa dos Estados, visto que essas passaram a transcender o ambiente militar. Sendo assim, apesar de os estudos sobre as questões estratégicas do Estado terem nascido fora da academia civil, ainda assim sua essência ontológica e epistemológica seria de substância política. Isso se dá pelo fato de que o Estado é “o agente por excelência da formulação, do planejamento e da ação estratégica” (Figueiredo 2015, 115) em busca da consecução de seus próprios interesses perante os demais atores do Sistema Internacional.

Destaca-se que foi notória a influência do arcabouço teórico realista no desenvolvimento dos Estudos Estratégicos pós-Guerra Fria, sendo que esses acabaram por se tornar a vertente realista, ou melhor, neorealista, dentro do mais amplo campo dos Estudos de Segurança Internacional (Buzan and Hansen 2012). A própria dinâmica política da bipolaridade entre os Estados Unidos e a ex-União Soviética, durante o período da Guerra Fria, acabou por propiciar a aproximação dos Estudos Estratégicos com a corrente realista das Relações Internacionais, resultando na consolidação de um novo paradigma teórico-metodológico: o paradigma “estratégico-realista”, fundamentado em uma perspectiva racionalista/neopositivista da segurança internacional (Oliveira 2015, 174). Dessa forma, os conceitos e as preocupações centrais no pensamento realista são amplamente incorporadas pelos Estudos Estratégicos, tais como o pressuposto do Estado como unidade de análise da área e dos problemas relacionados à sua própria segurança.

Adota-se nos Estudos Estratégicos a formulação clássica do conceito de segurança, isto é, uma formulação voltada para a segurança do próprio Estado. O Estado é o objeto referente da segurança, no sentido de ter sua sobrevivência garantida por meio da preservação da soberania estatal, das fronteiras e dos regimes. Logo, segurança para o pensamento realista implica na neutralização das diversas ameaças que podem afetar a soberania de um determinado Estado (Mijares 2020).

Portanto, é com base nos fundamentos da teoria Realista e dos Estudos Estratégicos que se deve pensar e compreender as formulações das Políticas de Defesa Nacional. Trata-se de uma política concebida para articular os interesses nacionais com as reais capacidades militares para garantir ou

alcançar os objetivos políticos traçados. Assim, a concepção de segurança nacional dos Estudos Estratégicos, por se restringir ao campo político-militar, acaba por focar apenas nas necessidades estatais de segurança e de defesa, não admitindo que a segurança de outros atores/grupos seja assunto de igual relevância quanto a sobrevivência do Estado.

Apesar do tradicionalismo que o paradigma estratégico-realista alcançou nos Estudos de Segurança Internacional, isso não significa que ele é o único paradigma para estudar temas de segurança. Como aponta Oliveira (2015), as limitações do paradigma em explicar o desfecho da Guerra Fria e outras ocorrências no sistema internacional, fomentaram o surgimento de novas abordagens que desafiavam claramente os pressupostos teóricos dos tradicionalistas.

Verificou-se que abordagens pós-positivistas começaram a ganhar terreno nos Estudos de Segurança Internacional, promovendo uma virada sobre o objetivismo e o racionalismo metodológicos sob os quais o paradigma estratégico-realista se sustenta. Com isso, foi possível ampliar o objeto de estudo dos Estudos de Segurança Internacional, em busca de abrigar temas de segurança que antes não eram contemplados pelos tradicionalistas, por não serem diretamente relacionados com as “questões estratégicas” dos Estados e suas capacidades militares (Oliveira 2015). Essas novas abordagens ficaram conhecidas sob o rótulo de “estudos críticos de segurança”.

Ainda assim, constata-se que o paradigma estratégico-realista ainda é a perspectiva dominante, inclusive no Brasil, quando se trata de estudos acadêmicos de segurança e de defesa, mesmo depois da ampliação das possibilidades de perspectivas a partir das epistemologias pós-positivistas. Oliveira defende que esse protagonismo do positivismo acaba por transparecer certa ideia de superioridade perante as outras alternativas epistemológicas e, por isso, argumenta a necessidade de se adotar “uma base epistemológica mais diversificada que seja compatível com o estudo da complexidade e da variedade dos fatores e questões que influenciam o processo de construção social da agenda de defesa no Brasil e no mundo” (Oliveira 2015, 176). Os novos arcabouços teóricos que surgem a partir das epistemologias pós-positivistas fornecem, assim, novas lentes de análise para o campo de estudos, as quais enxergam outros problemas de segurança que não são contemplados pelas lentes dos Estudos Estratégicos.

Nesse sentido, são contestados dois pressupostos epistemológicos do paradigma estratégico-realista: a relação mente-mundo e a relação conhecimento-observação. Para os positivistas, existe uma separação — daí o “dualismo” — entre a mente do observador e o mundo real, sendo que para os pós-positivistas essa separação não existe, o observador compõe

também a própria realidade analisada — por isso, diz-se que são “monistas”. No tocante à relação conhecimento-observação, para os primeiros é possível, e tão somente, analisar os fatos e fenômenos tais como eles são, de modo a mensurá-los e, por isso, são considerados “fenomenalistas”. Já para os pós-positivistas — os “transfactualistas” — os fatos e fenômenos existem, mas não é possível ao observador acessá-los de forma que não seja interpretativa: nem todo objeto de estudo é puramente observável e mensurável (Oliveira 2015, 182–3).

Essa diferença entre as epistemologias permite a contestação da concepção estatocêntrica de segurança dos Estudos Estratégicos, favorecendo a ampliação do próprio conceito de segurança. Buzan e Hansen apontam que uma das principais diferenças epistemológicas entre as correntes teóricas dos Estudos de Segurança Internacional é, justamente, o tipo de concepção de segurança com que cada uma trabalha. Para os autores, essas concepções podem ser objetivas, subjetivas ou discursivas, sendo que as objetivas geralmente definem segurança em termos materiais e as subjetivas, apesar de se preocuparem com a sensação de se sentir seguro, ainda mantém certo referencial objetivo. Por outro lado, as concepções discursivas rejeitam completamente a possibilidade de se definir segurança em termos objetivos, isto é, materiais. Nesse caso, segurança seria, na verdade, um ato de fala, sendo que uma ameaça só se transformaria em uma ameaça material a partir do momento em que fosse aceita por atores políticos significativos e por uma audiência como tal, fato que coloca o processo de construção de ameaças como essencial para se analisar as questões de segurança (Buzan and Hansen 2012, 66–75).

Desse modo, esta pesquisa buscou, também, amparo na Teoria Feminista nos Estudos de Segurança Internacional, como forma de ampliar as opções de análises na relação do Estado Brasileiro com a região amazônica.

Considera-se que, a partir de 1980, as concepções subjetivas de segurança passam a desafiar também a centralidade do Estado e sua posição como objeto referente do conceito, contestando, inclusive, o papel “natural” do Estado de proteger todos os seus cidadãos e garantir seus direitos. Isso ocorre devido em muitas situações a segurança nacional não implicar necessariamente na manutenção da segurança de seus próprios indivíduos, pois eram os próprios Estados que perpetuavam violências estruturais. Uma das correntes que emerge desse conflito, envolvendo segurança individual e segurança coletiva, são os Estudos Feministas de Segurança, momento em que se percebe que as mulheres — e os grupos vulneráveis em geral — se encontravam em um estado de insegurança internamente fomentado pelo próprio Estado (Buzan and Hansen 2012, 213–23).

Assim, o questionamento que os Estudos Feministas fazem no momento é: “Segurança para quem?”, sendo que a partir dessa provocação o gênero passa a integrar o conjunto de variáveis analisadas em Estudos de Segurança Internacional (López 2020).

Inicialmente, precisamos considerar que gênero diz respeito às construções políticas, sociais, culturais e discursivas sobre papéis sociais, estando relacionado, na verdade, com a dicotomia masculinidade/feminilidade — e não exclusivamente com o grupo “mulheres” (López 2020). Logo, são papéis sociais que definem quais são as expectativas que a sociedade espera que seus homens e suas mulheres atinjam, a partir das características tidas como “naturalmente” masculinas, ou seja, força, coragem, racionalidade, protetor, público, etc.; e femininas, quais sejam, fragilidade, emocionalidade, protegida, privado, etc. Portanto, são tipos ideais de masculinidade e de feminilidade construídos socialmente nos quais todos os indivíduos e/ou grupos são enquadrados, em menor ou maior grau (Tickner and Sjoberg 2013, 206). Inclusive, são essas definições de masculinidade e de feminilidade que fundamentam o chamado “mito da proteção”. Segundo Tickner e Sjoberg (2013, 213–4), esse mito difunde a ideia de que os homens são “naturalmente” os protetores, por serem fortes e corajosos, e têm o dever de proteger os grupos tidos como vulneráveis (mulheres, crianças, idosos etc.), caracterizados por sua fragilidade também “natural”.

Quando o recorte de gênero é introduzido nas análises das relações de poder percebe-se, então, que há uma clara hierarquia na dicotomia masculino/feminino, fato que se traduz no domínio de uma agenda política específica: quem define o que vira políticas públicas e o que não vira é o grupo dominante (López 2020). Tickner e Sjoberg (2013, 206) apontam que homens, mulheres e Estados vivem geralmente atribuindo um valor mais positivo às características masculinas do que às femininas, pelo menos na esfera pública. Assim, indivíduos que performam masculinidades estão acima na hierarquia perante os que performam feminilidades.

Torna-se importante ressaltar que o feminismo não é sobre mulheres apenas, isso porque as feminilidades não são de caráter exclusivo das mulheres. Por ser uma análise mais inclusiva, que busca ampliar as possibilidades para o objeto referente da segurança, o feminismo acaba por colocar luz sobre os problemas de (in)segurança dos grupos marginalizados que são sistematicamente invisibilizados e silenciados na política interna e externa dos Estados. Nesse sentido, os Estudos Feministas de Segurança contestam a concepção clássica de segurança — estatocêntrica — com a justificativa de que, já que o pessoal é político também é preciso considerar as experiências e as condições dos grupos marginalizados para se pensar as políticas estatais e as questões de (in)segurança (López 2020).

A questão envolvendo a Segurança para a teoria feminista é compreendida de maneira ampla, “em termos multidimensionais e de vários níveis, como a diminuição de todas as formas de violência, incluindo física, estrutural e ecológica”, ou seja, “segurança em termos de ameaças ao bem-estar humano e à sobrevivência, segurança do indivíduo e de seu ambiente, bem como do Estado” (Tickner and Sjoberg 2013, 213).

Partindo de uma análise de baixo para cima, com foco no indivíduo e nas comunidades, ao invés de iniciar o estudo no nível nacional/internacional, essa corrente teórica busca compreender como as políticas de segurança e defesa nacional implementadas acabam por resultar em inseguranças no nível local para quem está à margem do Estado, perpetuando violências estruturais (Tickner and Sjoberg 2013, 213).

A importância de considerar as diferentes narrativas e experiências, tanto dos que estão no topo quanto dos que estão na base da pirâmide de poder de um Estado, fica evidente no estudo de Cynthia Enloe (1996) intitulado “*Margins, silences and bottom rungs: how to overcome the underestimation of power in the study of international relations*”. Ao analisar o caso do México, durante as negociações com os Estados Unidos, envolvendo o Acordo de livre-comércio da América do Norte (Nafta), a autora demonstra como é necessário que os indivíduos que estão às margens sejam ali mantidos e silenciados para que se possa fortalecer a ideia do próprio Estado. O México, assim como qualquer outro Estado, nada mais é que uma ficção, a qual só é possível existir devido à manutenção diária de um centro de poder exatamente onde ele é e também das suas margens. Nenhum grupo permanece marginalizado porque é assim naturalmente condicionado, ou porque prefere e não se importa com sua condição, eles são mantidos ali pelo grupo que teve o poder para fazer do seu lugar o centro do poder.

Quem vive às margens são os silenciados: “eles são imaginados como tendo vozes que simplesmente não podem ser ouvidas de tão longe, ou são retratados como carentes de linguagem e articulação”, por isso, se encontram fora do poder público e acabam por se tornar objeto do poder de outras pessoas (Enloe 1996, 186–7). Portanto, é preciso analisar mais profundamente os sistemas políticos, sendo preciso escutar especialmente as vozes marginalizadas para se compreender as dinâmicas de poder que conferem suposta estabilidade àquele Estado, permitindo que o topo da pirâmide do poder possa falar como representante de um todo coerente (Enloe 1996, 200).

Dessa forma, com base nas teorias apresentadas, fica evidente que os Estudos Estratégicos e os Estudos Feministas de Segurança fornecem lentes de análise distintas, as quais possibilitam diferentes abordagens visando a compreensão da relação do Estado para com a Amazônia brasileira.

Isto é, por apresentarem concepções e abordagens teóricas distintas, elas nos auxiliam a visualizar problemas de segurança, também distintos, para a região amazônica e sua população.

A AMAZÔNIA NAS POLÍTICAS DE DEFESA DO BRASIL

É fato que a Amazônia nem sempre teve uma atenção, ou preocupação estratégica, por parte do Estado Brasileiro como nas últimas cinco décadas. Apesar da relativa atenção que recebeu do poder público durante os ciclos econômicos do látex, foi somente a partir de 1950 que a região começou a adentrar o pensamento estratégico e político brasileiro. Destaca-se que, somente em 1953, com a aprovação da Lei n° 1.806, no governo de Getúlio Vargas, foi criada a região que ficou conhecida como Amazônia Legal, cujo objetivo foi o de concentrar esforços para combater o subdesenvolvimento naquela área (Rodrigues and Kalil 2021; Brasil 1953). Hoje, a Amazônia Legal corresponde aos estados do Pará, Amazonas, Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e parte dos territórios do Maranhão, Mato Grosso e Tocantins, ou seja uma área de 5.015.067,75 km² que corresponde a cerca de 58,9% do território nacional, segundo o IBGE.¹

A Amazônia passou a ser objeto de iniciativas mais concretas a partir de 1964, transformadas em megaprojetos para a região e conduzidos pelo próprio poder público, principalmente por meio da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) criada em 1966. Todo o planejamento estratégico do Estado brasileiro para a região foi desenvolvido pela Escola Superior de Guerra (ESG), sendo que a política para a Amazônia conjugou projeto de desenvolvimento com as ideias de ocupação e integração na chamada Operação Amazônia (Souza 2019, 304–5)

O Governo Militar passou a intervir na Amazônia principalmente por meio dos projetos de construção de grandes infraestruturas — como a construção da Transamazônica e de hidrelétricas — e de incentivos para o desenvolvimento do agronegócio na região de transição entre o cerrado e a floresta, com o suporte da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e do próprio governo federal, atraindo inúmeros fazendeiros para a Amazônia e transformando-a na nova fronteira agrícola do país (Rodrigues and Kalil 2021, 12–3).

Mesmo após a redemocratização e a ascensão dos governos civis, argumenta-se que não ocorreram mudanças significativas nas políticas estatais para a Amazônia. Logo, as políticas amazônicas nos dias de hoje ainda seguem a linha do binômio segurança/desenvolvimento, formulado nos anos 1960, combinando a lógica militar da segurança nacional com a busca pelo desenvolvimento econômico integrado com o restante do

país como Política de Defesa Nacional. Exemplos dessa continuidade são a permanência do Projeto Calha Norte com o hoje intitulado Programa Calha Norte, a implantação do Sistema de Proteção da Amazônia/Sistema de Vigilância da Amazônia (Sipam/Sivam) para monitorar toda a área da Amazônia Legal, assim como a forte presença das Forças Armadas desenvolvendo ações subsidiárias na região. Apesar do lema “monitorar para não entregar” parecer mais adequado para descrever as políticas amazônicas do Estado brasileiro, a lógica permanece praticamente a mesma (Rodrigues and Kalil 2021).

No entanto, é a Política de Defesa Nacional (PDN) que melhor demonstra o caráter estratégico que a região amazônica tem para o Brasil. Em 1996, na edição da primeira Política de Defesa do Brasil, aprovada no governo Fernando Henrique Cardoso, a Amazônia começa a aparecer oficialmente como região estratégica. Apesar de considerar a América do Sul como a área mais desmilitarizada do mundo e, por isso, distante dos conflitos internacionais, ainda assim o documento ressalta que o contexto regional pode contrariar os interesses nacionais devido à atuação de bandos armados e do crime organizado nas fronteiras da Amazônia brasileira. Além disso, a Política de Defesa Nacional aponta, também, como objetivos a “garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais”, a “salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira”, dentre outros (Brasil 1996, 8).

No ano de 2005, foi aprovada a primeira atualização da PDN, a qual passa a comportar um texto mais completo, ampliado e diferente da PDN de 1996. Surge, então, a concepção de entorno estratégico do Brasil que acaba por extrapolar o continente sul-americano, incorporando também o Atlântico Sul e a costa oeste da África. No tocante à Amazônia, a nova PDN enfatiza que, apesar de o planejamento de defesa levar em consideração o país como um todo, as prioridades claras são a Amazônia e o Atlântico Sul, devido à riqueza de recursos e à vulnerabilidade de acesso pelas fronteiras terrestre e marítima. A imagem que o Estado brasileiro tem sobre a Amazônia brasileira e quais são as políticas adequadas para a região são expressas nos parágrafos 4.4 e 6.13 do Decreto oficial:

A Amazônia brasileira, com seu grande potencial de riquezas minerais e de biodiversidade, é foco da atenção internacional. A garantia da presença do Estado e a vivificação da faixa de fronteira são dificultadas pela baixa densidade demográfica e pelas longas distâncias, associadas à precariedade do sistema de transportes terrestre, o que condiciona o uso das hidrovias e do transporte aéreo como principais alternativas de acesso. Estas características facilitam a prática de ilí-

bitos transnacionais e crimes conexos, além de possibilitar a presença de grupos com objetivos contrários aos interesses nacionais. A vivificação, política indigenista adequada, a exploração sustentável dos recursos naturais e a proteção ao meio ambiente são aspectos essenciais para o desenvolvimento e a integração da região. O adensamento da presença do Estado, e em particular das Forças Armadas, ao longo das nossas fronteiras, é condição necessária para conquista dos objetivos de estabilização e desenvolvimento integrado da Amazônia [...]. (Brasil 2005, n. p.).

Durante o governo Dilma Rousseff, em 2012, a PDN foi novamente atualizada, passando agora a se chamar Política Nacional de Defesa (PND). A Amazônia permanece com o papel de região estratégica, mas nota-se maior ênfase para as questões do meio ambiente amazônico e do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, “o termo exploração sustentável é substituído por uso sustentável e a presença do Estado brasileiro nas fronteiras da região, notadamente representada pelas Forças Armadas, é condição relevante para o desenvolvimento sustentável da Amazônia, abrangendo as esferas social, econômica e ambiental” (Brasil 2012, 23–4, 31).

Por fim, a atualização mais recente da PND ocorreu em 2020, sendo ressaltada a necessidade de integração da Amazônia com o restante do país, visando a proteção da região e o desenvolvimento nacional. Além disso, foi incorporado ao novo texto preocupações com a atuação de entidades exógenas na região, além de indicar a cooperação regional como o caminho para aumentar sua segurança:

A proteção da biodiversidade, dos recursos minerais, hídricos, além do potencial energético, no território brasileiro é prioridade para o País. A dissuasão deve ser a primeira postura estratégica a ser considerada para a defesa dos interesses nacionais naquela região. A exploração e o desenvolvimento socioeconômico da Amazônia, de forma sustentável, continuarão a ser vitais para a integração nacional, exigindo o incremento das capacidades de prover segurança e soberania, intensificando a presença militar e a efetiva ação do Estado, evitando que entidades exógenas influenciem as comunidades locais. Para a ampliação dessa segurança, é imprescindível o fortalecimento da cooperação e da integração com os demais países amazônicos. (Brasil 2020, 33).

Pode-se perceber que as políticas de segurança do Brasil para a Amazônia possuem forte vinculação com o paradigma estratégico-realista. Ou seja, o foco de todas as políticas nacionais de defesa, isto é, a quem deve ser garantida a segurança, é o Estado brasileiro. A Amazônia é considerada

uma região estratégica porque, na lógica estatal, é alvo de cobiça internacional, constituindo possível ameaça à soberania nacional. Logo, é preciso protegê-la, em primeiro lugar, para a garantia da sobrevivência do Estado e, em segundo lugar, pelos recursos estratégicos que ali existem e que podem ser traduzidos, futuramente, em capacidades materiais, ou seja, poder para o Estado. Por outro lado, nesse documento não se verifica e nada se aborda sobre a população que ali também reside e vive.

Consolidou-se, portanto, ao longo desse tempo, uma imagem oficial do que é a Amazônia, a qual é indiscutivelmente tributária da imagem que o próprio Estado construiu — e ainda sustenta — para a região. Assim, a região amazônica é definida como território de grandes vazios demográficos, mas com imensas reservas de recursos estratégicos que podem contribuir para o desenvolvimento nacional. Desse modo, a Amazônia é intencionalmente reduzida às suas materialidades e prevalece uma lógica colonizadora por parte do Estado brasileiro. Conforme Souza (2019, 32): “sem densidade política, a Amazônia como um todo é tratada pelo governo federal brasileiro como um território colonial e uma área vazia de inteligência”.

É nesse cenário, e contrastando com a visão e a percepção do Estado Brasileiro em relação à região amazônica, que verificamos uma dicotomia em relação ao pensamento e percepção da população que reside e vive naquela região.

AS DEMANDAS E O SILÊNCIO DOS AMAZÔNIDAS

Na prática, quando pensamos em Segurança na Amazônia, partindo de perspectivas teóricas para além da Teoria Realista e dos Estudos Estratégicos, conseguimos visualizar nesse cenário outros sujeitos que não somente o Estado brasileiro. Como verificado nos documentos de defesa, constatamos que o cerne desses documentos incorpora amplamente a concepção estatocêntrica de segurança, ou seja, sempre preocupados com as ameaças à soberania nacional e como área prioritária para o planejamento de defesa.

O fato de vez ou outra aparecer nos documentos de defesa a questão da proteção e da preservação ambiental, além do desenvolvimento sustentável, sendo que estes assuntos não pertencem a “alta política”, na visão dos realistas, por não serem de cunho político-militar, ainda assim isso não caracteriza uma mudança no paradigma que fundamenta a análise da segurança para a região. O que se destaca é que a preservação do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos naturais são objetivos da Política de Defesa, mas não por ser o meio ambiente também o objeto de referência dessa política, mas sim porque a degradação ambiental impacta de forma

negativa o potencial de capacidades materiais que o Estado brasileiro pode vir a demandar futuramente. Esse potencial é apresentado na própria imagem oficial em termos de riqueza de biodiversidade, riqueza de recursos hídricos, riquezas minerais e energéticas, etc.

Por outro lado, quando analisamos os impactos da Política de Defesa para a região amazônica, agora utilizando as lentes fornecidas pela Teoria Feminista, é possível perceber que a lógica do “mito da proteção” também opera na relação Estado *versus* Amazônia Brasileira. Isso porque a imagem que o Estado projeta da Amazônia, descrita na própria PND, é de uma imagem carregada de características consideradas femininas, isto é, além de ser uma região de beleza imensurável, é uma região extremamente vulnerável, passível da cobiça de outras nações, que pode ser influenciada por “entidades exógenas”, tais como as organizações não-governamentais, e que por isso precisa ser protegida. Já o Estado Brasileiro precisa ser forte e poderoso frente aos outros Estados e, também, precisa ter a capacidade, pois já tem o dever, de protegê-la. O Estado precisa fortalecer as características da masculinidade para lidar com as possíveis ameaças à sua soberania na região. E, mesmo que ainda se admita na PND que a cooperação entre os países amazônicos é um caminho plausível, sendo que cooperação é geralmente associada com feminilidade, ainda assim a dissuasão de ameaças devido às capacidades materiais, a força do Estado é uma necessidade incontornável. Por isso, é “a primeira postura estratégica a ser considerada para a defesa dos interesses nacionais naquela região” (Brasil 2020, 33).

Considerando essas reflexões fica patente um questionamento acerca desse debate, qual seja, a necessidade de o Estado proteger a Amazônia permite afirmar que essa região é considerada um mero território? E nesse sentido, poderíamos considerar essa postura essencialmente como colonizadora? Ainda, é possível afirmar que essa Amazônia “oficial” não privilegia as minorias, os marginalizados, a população amazônida?

A Amazônia não é somente um território a ser ocupado, integrado e desenvolvido a todo e qualquer custo. Conforme Souza (2019, 47–9), deve ser considerado que a Amazônia não era um vazio demográfico mesmo antes da chegada dos europeus à região. Atualmente, há mais de 28 milhões de indivíduos vivendo ali, bem longe do centro do poder público. Sendo assim, a ideia da Amazônia como terra sem homens para homens sem terras pode ser melhor estruturada, na verdade, como a terra dos invisíveis, tal o hiato que existe entre esses povos e o centro do Poder.

É nesse sentido que os Estudos Feministas de Segurança contribuem e apontam para a importância dos discursos, ou seja, na possibilidade de se perceber quem fala, quem não fala, ou não é sequer ouvido. A postura e narrativa do Estado brasileiro construiu uma identidade para a Amazônia,

ao mesmo tempo em que implicou no silenciamento de diversas outras identidades, também socialmente construídas. A identidade oficial só enxerga as inseguranças que lhe interessa enxergar, o que implica na invisibilidade de situações de insegurança constantes que os indivíduos e, até mesmo, o meio ambiente estão submetidos. A atual Política Nacional de Defesa contribui para a continuidade de violências estruturais na região justamente ao escondê-las, ou não permitir as condições para que possam ser externadas. Nesse caso, à exemplo da Teoria Feminista, questiona-se: Segurança para quem? A própria Política Nacional de Defesa responde esse questionamento: para o Estado.

Enloe (1996) afirma que os marginalizados, por estarem fora do centro de poder, não exercem influência na definição da agenda política — ou quando conseguem, ainda exercem influência de maneira muito restrita — fato esse que faz com que eles sejam objetos do poder dos que estão no grupo dominante. Isso se aplica claramente para a situação dos amazônidas, os quais são sistematicamente mantidos silenciados, inclusive em pautas diretamente relacionadas e de interesse deles.

Outro fato a ser considerado é que grande parte dos projetos políticos implementados na Amazônia não consideraram as experiências e as condições das comunidades locais. Esses projetos não nasceram no nível local, eles foram formulados em âmbito nacional e impostos à região por serem de caráter estratégico e de interesse do Estado. Considerando, por exemplo, as políticas de vivificação, com a construção de grandes infraestruturas e incentivos estatais para o desenvolvimento do agronegócio e outros empreendimentos privados na região, o Estado acabou criando uma fronteira agrícola no Norte do país e as consequências negativas foram consideráveis nos âmbitos social e ambiental, pois

[...] esta parte do Brasil se tornou a maior produtora de soja do mundo, enquanto a mesma região tem o maior índice de desmatamento na floresta amazônica. A fronteira agrícola do norte e centro-oeste do Brasil também registrou um conflito constante entre colonos, fazendeiros e garimpeiros e as populações indígenas e camponesas, resultando em massacres, destruição ambiental e deslocamento forçado dos povos originários. (Rodrigues and Kalil 2021, 12, tradução nossa).

Os conflitos por terra, o garimpo ilegal, o desmatamento ilegal, o tráfico internacional de ilícitos, a invasão e degradação de reservas indígenas e áreas de proteção ambiental, entre outros são problemas que conferem ainda mais insegurança para os marginalizados, mas o Estado brasileiro somente enxerga a si mesmo como objeto referente, como se apenas a sobe-

rania estatal ali estivesse ameaçada. Porém, para os Estudos de Segurança Feministas, segurança implicaria no fim de todas as formas de violência, inclusive das violências estruturais.

Dentre essas ameaças, o desmatamento é uma das que vem ganhando cada vez mais destaque, seja em âmbito nacional ou internacional. Em tempos nos quais a agenda ambiental vem sendo alçada para campo da alta política, o desmatamento ilegal na maior floresta tropical do mundo é motivo de muitas contestações por parte de outros países e da própria sociedade civil brasileira. No entanto, apesar da importância de se demandar políticas ambientais mais eficientes por parte dos países amazônicos, ainda é preciso analisar de maneira crítica essa pressão internacional. Isto é devido a que muitas vezes a imagem que os outros países possuem da Amazônia não diferem muito do que o Estado brasileiro também entende como Amazônia: um pedaço de terra a ser preservado. Porém, nada muito diferente pode ser dito sobre os outros Estados. A concepção estatocêntrica de segurança ainda é dominante, porque apesar do paradigma estratégico-realista acreditar que pode observar objetivamente a realidade, na verdade ele acaba por construir e reproduzir essa realidade.

Enloe (1996) aponta outro ponto importante de análise: as relações hierárquicas que sustentam os sistemas políticos são sempre baseadas na política da sexualidade. A variável do gênero está presente em todas as camadas das sociedades, inclusive nas margens. Sendo assim, há grupos ainda mais vulneráveis dentro do próprio grupo dos marginalizados, sendo suas condições também de insegurança, tais como o elevado índice de violência sexual contra mulheres e crianças na região do “arco do desmatamento”. A segurança de que trata a PND também não apresenta opções de como enfrentar essas importantes e complexas questões.

CONCLUSÃO

A pesquisa teve o objetivo de contribuir para a compreensão de como o Estado Brasileiro, ao desenvolver e aplicar as Políticas de Defesa Nacional, principalmente nas últimas décadas, influenciou na criação de uma identidade oficial da Amazônia. Nesse cenário, verificou-se discrepâncias relacionadas ao pensamento oficial e o pensamento e percepção de realidade pelos povos que vivem e residem naquela região.

No caso do Estado Brasileiro, a postura adotada pode ser explicada pela adoção da concepção de segurança nacional, tendo como base as teorias dos Estudos Estratégicos e Realista. Essas teorias priorizam as necessidades estatais de segurança e defesa, ou seja, ficam restritas ao campo político e militar e, assim, não consideram a segurança de outros atores ou grupos

sociais. Esta é uma postura que contribuiu para a manutenção dos amazônidas marginalizados, mantidos em situações de insegurança constante e vítimas de violência estrutural.

Porém, como forma de ampliar a compreensão dessa realidade, a pesquisa utilizou, também, a Teoria dos Estudos Feministas de Segurança. Distinta do Realismo e Estudos Estratégicos, esta teoria nos permitiu visualizar e compreender problemas envolvendo povos e grupos sociais em situações de insegurança na Amazônia. A lente da Teoria Feminista de Segurança permitiu constatar (in)seguranças antes invisíveis aos nossos olhares. Isso oferece, agora, a possibilidade de ações para a divulgação e ampliação pública dessas inseguranças, com vistas a colocá-las na agenda política atual.

Sendo assim, a Teoria Feminista de Segurança nos ajuda a compreender como as políticas de segurança e defesa nacional implementadas acabaram por resultar em inseguranças no nível local para quem está à margem do Estado, perpetuando violências estruturais. Somente devido ao silenciamento constante das vozes dos que estão na base da pirâmide de poder é que é possível construir e sustentar a identidade oficial de Amazônia, além de implementar políticas de segurança em nível local, mesmo que essas tenham sido formuladas sem a consideração das experiências dos indivíduos e das comunidades que ali vivem e que são afetadas diretamente em sua condição de (in)segurança.

REFERÊNCIAS

Barros, M. O. 2007. “Contribuições Feministas para as Relações Internacionais”. *Cena Internacional* 9, no. 1: 166–81.

Brasil. 1953. *Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953*. Brasília: Presidência da República.

Brasil. 1996. *Política de Defesa Nacional*. Brasília: Presidência da República.

Brasil. 2005. *Política de Defesa Nacional*. Brasília: Presidência da República.

Brasil. 2012. *Política Nacional de Defesa*. Brasília: Presidência da República.

Brasil. *Política Nacional de Defesa*. Presidência da República, Brasília, 2020. www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf.

Buzan, B., and L. Hansen. 2012. *A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo: Editora Unesp.

Castro, C. (Ed.). 2006. *Amazônia e Defesa Nacional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Enloe, C. Margins. 1996. “Silences and bottom rungs: how to overcome the underestimation of power in the study of international relations”. In *International theory: positivism and beyond*, edited by S. Smith, K. Booth, and M. Zalewski: 186-202. Cambridge: Cambridge University Press.

Figueiredo, E. L. 2015. “Estudos Estratégicos como Área de Conhecimento Científico”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 2, no. 2: 107–28.

Fuccile, A. 2015. “Amazônia e Defesa Nacional: Um olhar a partir da perspectiva brasileira”. *Paiaguás: Revista de Estudos sobre a Amazônia e o Pacífico* 1, no. 2: p. 131–50 jul./dez.

Gasztold, Aleksandra. 2017. *A feminist approach to security studies*. University of Warsaw: 179–89. DOI:10.14746/pp.2017.22.3.13.

Lacerda, J. M. A. F; M. Marzzini, and M. P. O. L. Ribeiro. 2020. *Política internacional contemporânea: questões estruturantes e novos olhares*. Brasília: EDUFT.

López, M. T. 2020. “Feminismo y Seguridad: ¿(In)seguridad para quién?” In *Seguridad y Asuntos Internacionales*, edited by A. L. Vázquez and A. R. Sumano. Cidade do México: Siglo XXI Editores.

Silva, I. C. 2004. *Amazônia e Política de Defesa no Brasil (1985-2002)*. Dissertação (Mestrado) — Universidade Estadual de Campinas.

Menezes, L. M. 2016. “Mulher e gênero na História e nas Relações Internacionais”. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos* 8, no. 15: 205–25.

Mijares, V. 2020. “Realismo y Seguridad Internacional”. In *Seguridad y Asuntos Internacionales*, edited by A. L. Vázquez, A. R. Sumano. Cidade do México: Siglo XXI Editores.

Oliveira, G. C. 2015. “Rompendo o Paradigma Estratégico-Realista: por uma Perspectiva Epistemológica Eclética dos Estudos de Defesa”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 2, no. 2: 173–95.

OTCA. 2021. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. *Nossa Amazônia*. otca.org/pt/a-amazonia/.

Pieranti, O. P., and L. H. R. Silva. 2007. “A Questão Amazônica e a Defesa Nacional”. *FGV/Cadernos EBAPE* 5, no. 1.

Rodrigues, T., and M. Kalil. 2021. “A Military-Green Biopolitics: The Brazilian Amazon Between Security and Development”. *Brazilian Political Science Review* 15, no. 2: e0005.

Nascimento, D. M. 2010. *Amazônia e Defesa: dos fortes às novas conflitualidades*. NAEA/UFPA.

Nunes, P. 2015. “Internacionalização da Amazônia: Agentes e Perspectivas”. *Textos & Debates* 1, no. 27: 161–76.

Santos, D., R. Salomão, and A. Veríssimo. 2021. *Fatos da Amazônia 2021*. amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2021/04/AMZ2030-Fatos-da-Amazonia-2021-3.pdf.

Souza, M. 2019. *História da Amazônia*. 1. ed. Rio de Janeiro: Record.

Tickner, J. A. and L. Sjoberg. 2013. “Feminism”. In *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. T. Dunne, M. Kurki, and S. Smith (Eds.). 3 ed. Oxford: Oxford University Press: 205–22.

Zhour, Andréa. 2006. “O Ativismo Transnacional pela Amazônia: entre a Ecologia Política e o Ambientalismo de Resultados”. *Horizontes Antropológicos* 12, no. 25: 139–69, Porto Alegre (jan./jun.).

O SILENCIAMENTO DOS POVOS DA AMAZÔNIA NAS POLÍTICAS DE DEFESA DO BRASIL

RESUMO

Esta pesquisa teve o objetivo de analisar como a construção social de uma identidade oficial de Amazônia foi influenciada pelas políticas de Defesa Nacional. O que justifica a pesquisa é a possibilidade de contribuir com a literatura que aborda importantes questões envolvendo a Amazônia e, neste caso, realçando uma potencial dissociação entre políticas públicas, com foco na Política Nacional de Defesa, e as demandas locais/regionais. A base teórica que fundamentou esta pesquisa está centrada no conceito de Segurança, tendo como foco os Estudos Feministas de Segurança e a Teoria Realista. Buscou-se compreender como essas diferentes perspectivas teóricas contribuem para a compreensão da imagem construída e consolidada em torno do objeto de estudo aqui delimitado, a Amazônia Brasileira, pelo Estado. A conclusão aponta para a existência de discrepâncias entre o pensamento oficial e a(s) realidade(s) dos povos que vivem naquela região. A partir da perspectiva feminista, demonstrou-se que a identidade “oficial” da Amazônia, a qual sustenta toda a formulação de políticas estatais para a região, implica no silenciamento de outras identidades amazônicas, além de invisibilizar as condições de (in)segurança dos amazônidas e do seu meio ambiente.

Palavras-chave: Amazônia; Política de Defesa; Estudos Feministas de Segurança; Defesa Nacional.

ABSTRACT

This research aimed to analyze how the National Defense policies influenced the social construction of an official identity of the Amazon. What justifies the research is the possibility of contributing to the literature that addresses critical issues involving the Amazon and, in this case, highlighting a potential dissociation between public policies, focusing on the National Defense Policy, and local/regional demands. The theoretical basis for this research is centered on the concept of Security, focusing on Feminist Security Studies and Realist Theory. We sought to understand how these different theoretical perspectives contribute to the understanding of the image built and consolidated around the object of study here delimited, the Brazilian Amazon, by the State. The conclusion points to the existence of discrepancies between official thinking and the reality of the people living in that region. From a feminist perspective, it was shown that the “official” identity of the Amazon, which underpins all the formulation of state policies for the region, implies the silencing of other Amazonian identities, in addition to making invisible the conditions of (in)security of the Amazonians and their environment.

Keywords: Amazon Rainforest; Defense Policy; Feminist Security Studies; National Defense.

Recebido em 23/12/2022. Aceito para publicação em 20/11/2023.

NOTAS

1. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 14 ago. 2021.

Cooperação militar e fronteiras na Amazônia: o caso do Brasil e da Colômbia

Military cooperation and borders in the Amazon: the Brazil – Colombia case

Rev. Bras. Est. Def. v. 10, n. 2, jul./dez. 2023, p. 39–61

DOI: 10.26792/RBED.v10n2.2023.75325

ISSN 2358-3932

OSCAR MEDEIROS FILHO

INTRODUÇÃO

As fronteiras entre Estados Nacionais são por natureza sensíveis, origem dos principais desafios de defesa e segurança. No caso da Amazônia, por sua dimensão e complexidade, as fronteiras adquirem significados peculiares.

Nas últimas décadas, o aumento das pressões internacionais sobre a Amazônia e a proliferação de ilícitos transnacionais na região têm ampliado a sua relevância estratégica, colocando a região no centro dos debates de Segurança Internacional.

Assim, a Amazônica tem figurado como *locus* relevante de segurança internacional, concentrando duas dimensões coexistentes: a geopolítica e a securitária. A primeira diz respeito à disputa de poder que naturalmente envolve a relação entre Estados soberanos. No caso da Amazônia, essas questões são potencializadas, em virtude especialmente de sua biodiversidade e abundância de recursos naturais, o que tende a gerar entre os países da região, percepções de cobiça e ameaças à gestão soberana de seus territórios.

A segunda dimensão se refere às ameaças securitárias e estão relacionadas às dificuldades dos próprios Estados de aplicar de forma efetiva o monopólio da violência legítima, abrindo espaço para a proliferação de ilícitos de toda ordem em um contexto de círculo vicioso em que a miséria, a de-

Oscar Medeiros Filho é doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e possui estágio pós-doutoral em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Foi analista e coordenador de pesquisa do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx) entre 2017 e 2023. É professor de Segurança Internacional do Uniceub. orcid.org/0000-0002-2530-7477. E-mail: oscar.filho@ceub.edu.br.

vastação e a violência se retroalimentam. Trata-se de um risco de “anomia territorial”, que se tona mais grave com a ampliação do crime organizado na região. Tais vulnerabilidades têm, notadamente, origem na carência de presença do Estado e/ou na degradação funcional (prover serviços básicos à população) e territorial de sua função pública (exercer o império da lei), conjugadas à criminalidade transnacional presente no espaço interfronteiriço da região.

A coexistência dessas dimensões de segurança geram percepções que variam entre a cooperação e a dissuasão militar. Para entender o complexo quadro que envolve a cooperação militar nas fronteiras da Amazônia, faz-se necessário, em primeiro lugar, compreender a natureza das ameaças naquela região e os desafios relacionados ao enfrentamento das vulnerabilidades estatais e das debilidades institucionais naqueles espaços fronteiriços.

Esse é o objetivo principal do presente artigo.

FRONTEIRA BRASIL-COLÔMBIA: DESAFIOS MILITARES

Historicamente, os espaços fronteiriços na Amazônica têm constituído sério desafio militar para os países da região, exigindo a adoção de políticas territoriais excepcionais. No caso específico da fronteira entre o Brasil e a Colômbia, há um conjunto de características geográficas que justificam tais políticas, relacionados especialmente a fatores naturais (clima e vegetação), que tornam a região um ambiente de difícil acesso aos transportes terrestres e dependente quase que exclusivamente das vias fluviais e aéreas; conjugados a baixos índices de densidade demográfica. Outra peculiaridade geográfica dessa área diz respeito a uma consequência advinda dos traçados geodésicos adotados: inúmeros rios que banham a região cortam de forma perpendicular à linha de fronteira entre os dois países, conforme Figura 1.

nadas à baixa densidade estatal, o que gera sérios desafios ao exercício de sua soberania doméstica e consequente dificuldade de controle territorial.

Nesse contexto, as ameaças mais urgentes na divisão entre o Brasil e a Colômbia não se referem a questões de fronteira (questões geopolíticas clássicas), até porque não há ali nenhum litígio fronteiriço, mas a problemas na fronteira (questões securitárias de natureza criminosa). Assim, as preocupações de defesa e segurança derivam menos de ameaças militares *stricto sensu* e mais problemas advindos da própria fragilidade do império da lei e ao alto grau de violência social presente na região.

Considerando as peculiaridades da fronteira entre o Brasil e a Colômbia e suas implicações para a segurança nacional, faz-se necessário ressaltar que ali coexistem duas noções de fronteira: *border* e *frontier* (Medeiros Filho 2020).

A primeira, e mais recorrente, refere-se à noção de limite, de divisa (*border*). Corresponde a uma faixa de contato — logo de tensão, entre territórios contíguos, possuindo um caráter notadamente político-jurídico. No nível dos Estados Nacionais, essa noção corresponde ao ponto de separação/contato entre territórios sobre os quais esses Estados exercem suas soberanias, e se expressa por meio de linhas, sejam elas naturais ou artificiais. O muro que estabelece a divisa entre os EUA e o México, por exemplo, constitui a dimensão material visível desse limite. A fronteira *border* estabelece, portanto, a linha pela qual fica definido a atuação soberana de um determinado Estado, possuindo, naturalmente, forte conotação militar.

A segunda concepção de fronteira (*frontier*) se refere à noção de periferia, a regiões distantes, pouco exploradas. Do ponto de vista político, corresponde a porções do território nacional com escassa presença do Estado, pouco desenvolvidas, e ainda não totalmente vivificadas nem controladas pelo poder central. Nesse caso, a principal preocupação militar diz respeito à garantia, nesses territórios remotos, do exercício soberano do Estado e, consequentemente, do monopólio legítimo da violência.

A distinção entre as noções *border* (“fronteira divisa”) e *frontier* (“fronteira periferia”) é importante na medida em que delas se originam preocupações militares diversas. Enquanto a primeira sugere ameaças do tipo clássica (questões geopolíticas), a segunda se refere a ameaças insurgentes, cujas raízes geralmente se deitam sobre as próprias vulnerabilidades do Estado (questões securitárias).

Na fronteira entre Brasil e Colômbia coexistem as duas noções aqui apresentadas. Para esses países, além do significado de fronteiras que dividem Estados nacionais independentes (*border*), esses espaços constituem periferias territoriais (*frontier*), carentes de controle territorial e, portanto, de soberania efetiva.

Déficit estatal e vulnerabilidades territoriais

A perspectiva teórica proposta Mohamed Ayoob (1995), segundo a qual, para além das questões de defesa *stricto sensu*, os países em desenvolvimento incluem na sua agenda de segurança um conjunto de desafios relacionados ao processo de formação desses próprios Estados (*states building*) parece adequada para o caso estudado. Segundo Ayoob (1995, 9), diferentemente do modelo clássico de segurança internacional, as questões de segurança/insegurança em países em desenvolvimento são definidas em relação às vulnerabilidades que ameaçam ou têm o potencial de ameaçar as próprias estruturas do Estado. Dessa forma, a principal preocupação das elites dirigentes diz respeito a questões ligadas a estruturas do Estado e ao regime de governo, envolvendo desafios relacionados à legitimidade de instituições e regimes e à carência de coesão social (Ayoob 1995, 28).

Deve-se ressaltar, entretanto, que, nos países aqui considerados (Brasil e Colômbia), o problema está relacionado muito mais à carência de presença estatal (*stateness*), e menos a questões relacionadas à legitimidade de regime ou a coesão social, como proposto de forma geral pelo autor. De qualquer forma, trata-se de desafios históricos relacionados a fragilidades estatais e ao próprio processo de “*national state building*”.

Diante de tais desafios, os exércitos nacionais desses países se veem, desde suas origens, imbuídos da missão “republicana” de contribuir para o desenvolvimento nacional, o que envolve a consolidação da soberania interna e a integridade territorial do Estado. Trata-se de um elemento ideacional orgânico à sua cultura institucional, compartilhado pelos militares de ambos os países, e que tem por base o sentimento de incompletude do Estado Nacional — ainda em processo de consolidação, especialmente em áreas periféricas (*frontier*). Tais aspectos têm impactado fortemente a cultura estratégica dos países da região, impactando diretamente na percepção mútua sobre cooperação fronteiriça, como veremos nas seções seguintes.

A vulnerabilidade dos espaços fronteiriços na Amazônia tem, notadamente, origem na carência de presença do Estado e/ou na degradação funcional e territorial de sua função pública (prover serviços básicos à população e exercer o império da lei), conjugado à criminalidade transnacional muito comum naquele lugar.

Estudando essa região, Roseiro (2015, 40) chama a atenção para o risco de surgimento de “áreas marrons”,¹ definindo-as como espaços em que atores não-estatais, vinculadas a práticas e redes ilegais locais e internacionais, acumulam tantos recursos e influências que se sobrepõem às frágeis instituições do Estado. Segundo ele, essas áreas acabam se configurando

como “territorialidades armadas”, entendidas como espaços nos quais o poder institucional não é soberano e onde setores sociais manifestam abertamente o desejo de não se submeter à ordem estatal, resistindo ao seu controle, deixando latente a possibilidade de enfrentá-lo com armas (Rosero 2015, 44). Reconhecer a presença de “áreas marrons” em território nacional significa admitir o fato de que o Estado nem sempre dispõe das condições logísticas, de recursos ou de competência suficiente para exercer o monopólio do uso legítimo da violência (Rueda 2017, 48); e que, em casos mais graves, a ausência de Estado, têm proporcionado condições para a aparição e consolidação de poderes paralelos, que baseados no uso da violência acabam por estabelecer suas próprias ordens sociais e econômicas (Rosero e Luquetta 2014, 34).

Sob tais condições, questiona-se o conceito geopolítico de território exclusivo, segundo o qual o Estado Nacional exerceria soberania plena e evidencia-se uma tensão de fundo marcada pelo desafio do Estado de manter seus preceitos de soberania e de monopólio legítimo da violência; diante de dinâmicas de fragmentação territorial em que atores diversos — em muitos casos apoiados por recursos de atividades ilícitas, estabelecem formas paralelas de poder e controle territorial (Rueda 2017, 50–1).

Do ponto de vista da perspectiva militar, a possibilidade de surgimento de poderes paralelos, configurando “territorialidades armadas”, constitui uma das maiores ameaças à soberania estatal. Vale destacar que a ideia de soberania aqui deve ser menos relacionada ao seu sentido westfaliano — relacionado à capacidade de autonomia do Estado para tomar decisões sem ingerência de terceiros —, e mais à ideia de soberania doméstica, que se refere ao exercício da autoridade do Estado dentro de seu próprio território, incluindo o controle efetivo das fronteiras (Krasner 1999).²

O corolário resultante dessa equação parece desafiar a lógica realista do “Dilema de Segurança” proposta por John Herz, sugerindo sua inversão: aqui a ameaça passaria a ser o vizinho fraco, incapaz de controlar seu próprio território, e não o vizinho forte (Villa and Medeiros Filho 2007, 8). Ou seja, nesse caso, as ameaças teriam origem não em políticas de poder adotadas pelos Estados, mas na incapacidade destes de adotarem políticas públicas no enfrentamento de suas vulnerabilidades sociais.

DINÂMICAS TERRITORIAIS E PRESENÇA MILITAR NA FRONTEIRA

Na presente seção discutiremos as estratégias de controle territorial historicamente adotadas por esses países para aquela região, buscando compreender de que maneira as noções discutidas na seção anterior têm impactado o emprego das forças armadas em regiões de fronteira.

Políticas territoriais e fronteiras: breve histórico nos dois países

Historicamente, é possível observar diferenças entre o Brasil e a Colômbia no que diz respeito à gestão territorial das áreas fronteiriças na Amazônia.

O Brasil herdou de Portugal *modus operandi* de administração colonial que, diferentemente do modelo espanhol, mostrava-se cioso ao controle territorial. Os diversos fortes instalados a montante das grandes bacias hidrográficas entre os séculos XVII e XIX, nas extremidades do território nacional, seriam exemplos desse modelo (Meira Mattos 2011b).

Já no Império, em meados do século XIX, o Brasil passou a adotar a concepção de colônias militares,³ o que representava uma evolução do antigo conceito de vigilância e proteção militar, na medida em que, constituindo-se um ponto de apoio social à população adjacente, os quartéis passavam a contribuir com o processo de vivificação da faixa de fronteira, facilitando seu povoamento.

Segundo Meira Mattos (2011, 112–3), com essa estratégia territorial, o império buscava “ocupar a sua fronteira mais longínqua mesclando a arma de defesa e a enxada da fixação econômica do homem à terra”. Naquele contexto, a preocupação com ameaças era notadamente de natureza geopolíticas. Tratava-se de manter o domínio territorial em áreas remotas, livrando-o de qualquer risco de expropriação advinda de interesses externos.

Diferentemente do *modus operandi* português, que buscava marcar de forma contundente seus limites territoriais, “as possessões coloniais da Espanha na América do Sul nunca tiveram fronteiras fixas e definidas” (Costa 1942, 6). Esse quadro de relativo “abandono” decorre, em boa medida, de políticas territoriais praticadas pela coroa espanhola no período colonial, baseada na dicotomia centro-periferia, com repercussões até os dias atuais (Moreno 2017, 74).

Como consequência dessas indefinições fronteiriças entre os países de origem hispânica na América do Sul, pode-se constatar os inúmeros casos de litígios e conflitos armados, especialmente no período pós-independência. Estudando especificamente o conflito de Letícia,⁴ Costa (1942, 6) observa que esses países, “quando se transformaram em Estados independentes, no alvorecer do século XIX, encontraram-se diante de uma porta aberta às manifestações expansionistas que grandemente as animavam”.

Assim, diferentemente do ocorrido no Brasil, a Colômbia tem convivido com processos de fragmentação territorial, especialmente em virtude de décadas de conflito internos envolvendo grupos ilegalmente armados. Segundo Moreno (2017, 16–7), uma característica territorial da segunda

metade do século XX na Colômbia foi o surgimento de atores armados ilegais, gerando um processo de fragmentação e de controle territorial por parte de atores a margem da lei.

Natureza das ameaças e desafios militares na fronteira

Dentre as principais preocupações militares naquela região, destaca-se a proliferação de crime organizado e de grupos armados ilegais, com o risco de fragmentação territorial, realidade historicamente muito mais presente entre os colombianos.

De fato, a partir dos anos 1980, os conflitos internos na Colômbia ganharam caráter nacional. O crescimento da violência advinda de diferentes grupos armados (guerrilhas, autodefesa, narcotraficantes etc), conjugado com a fragilidade estatal e alto grau de corrupção social, levaram à renúncia tácita do exercício do monopólio das armas pelo Estado colombiano em partes do território nacional (Moreno 2017, 98–9).

Independentemente da origem, das motivações e da trajetória desses grupos armados (insurgentes ou criminais), o maior risco para o Estado é o de que eles acabem por exercer um papel político, regulando a ordem social de comunidades periféricas e marginalizadas (Ramirez e Duncan 2014, 164). Como discutido na seção anterior, na prática, a capacidade política desses grupos está baseada em sua imposição como autoridade de fato em territórios a margem do Estado (idem, 189). Sob tal contexto, as noções de soberania e “integridade territorial” passam a ser resignificados na medida em que, diferentemente da perspectiva geopolítica clássica interestatal, nesses casos os contendores não querem se “apropriar” desses territórios, mas sim, manter o controle socioeconômico dessas áreas.

O quadro colombiano nesses espaços fronteiriços é notadamente de fragmentação. Não obstante algumas iniciativas no sentido de integrar dinâmicas políticas, jurídicas, econômicas e sociais a centros urbanos, a percepção que persiste é a de que vastas zonas periféricas ainda se encontram excluídas e marginadas de serviços básicos, possibilitando a aparição e consolidação de poderes paralelos (Rosero 2015, 44).

Entre os militares brasileiros, a preocupação com esse tipo de ameaça em áreas de fronteira é mais recente. Um ponto dos pontos de inflexão na mudança de percepção militar sobre a natureza das ameaças na região foi o ataque ao Destacamento do Exército Brasileiro situado no rio Traíra,⁵ ocorrido em 1991, supostamente realizado por guerrilheiros colombianos.

Como veremos mais adiante, a natureza das ameaças, somadas as vulnerabilidades estatais e suas debilidades institucionais, naquela região sugere a relevância que a ideia de controle territorial representa para militares de

ambos os países. Trata-se de um elemento da cultura estratégica desses países, estabelecido ao longo do processo de construção da soberania interna de seus Estados Nacionais.

A seguir, discutiremos o lugar da Amazônia nas políticas de defesa de ambos os países, buscando identificar as estratégias adotadas no enfrentamento das ameaças à soberania territorial desses Estados, com foco nas áreas fronteiriças.

Política de Defesa e estratégia militar brasileira para a região

Apesar da preocupação histórica com a defesa da Amazônia, somente a partir das duas últimas décadas do século XX essa região passou a ser prioridade para os militares brasileiros. Até então, as atenções eram voltadas para o arco sul da fronteira brasileira, numa dimensão genuinamente geopolítica, onde, naquele contexto, a Argentina figurava como ameaça em potencial.

Os motivos pelos quais a região passou a ser uma prioridade estratégica advinham de duas questões principais — cada uma relacionada a uma noção de fronteira (*border*, *frontier*), descritas na seção anterior. No que se refere à noção *border*, as preocupações se relacionavam ao aumento da pressão internacional sobre os países amazônicos — revestido de uma narrativa ecológica (ambiental), mas percebida pelos militares como uma forma de cobiça sobre os recursos naturais daquela região. Em relação à noção de *frontier*, a preocupação advinha da presença de grupos armados junto à fronteira com a Colômbia e o risco de transbordamento para o Brasil. Essa percepção ficou mais evidente com o acontecimento de Traíra, anteriormente, e a partir de sinais de aproximação de grupos guerrilheiros com narcotraficantes.

Nesse contexto, a primeira estratégia de vulto foi o Projeto Calha Norte (PCN), lançado em 1985, que, dividido em uma vertente civil e outra militar, visava a incrementar relações bilaterais, intensificar a presença militar, melhorar as definições de marcos limítrofes e as infraestruturas viária e energética, além de ofertar mais recursos sociais básicos na área (Diniz 1994, 5). Tal iniciativa levou a um aumento da presença militar na Amazônia. A transferência de unidades militares do centro-sul do País para a região testemunha essa mudança estratégica. Ao longo dos anos 1990, forma instaladas, próximo à fronteira com a Colômbia, duas novas brigadas: a 16ª Brigada de Infantaria de Selva, de Tefé (AM), foi criada em 1993, oriunda da extinta 16ª Brigada de Infantaria Motorizada, de Santo Ângelo (RS); e a 2ª Brigada de Infantaria de Selva, de São Gabriel da Cachoeira (AM), foi criada em 1998, oriunda da extinta 2ª Brigada de

Infantaria Motorizada, de Niterói (RJ). Além disso, forma instalados novos pelotões especiais ao longo da faixa de fronteira com a Colômbia.

A importância dessa região passou a ser explicitada na Política Nacional de Defesa da seguinte forma:

A Amazônia brasileira, com seu grande potencial de riquezas minerais e de biodiversidade, é foco da atenção internacional. [...] Estas características facilitam a prática de ilícitos transnacionais e crimes conexos, além de possibilitar a presença de grupos com objetivos contrários aos interesses nacionais. (Brasil 2005, 4; grifos nossos).

Interessante observar que na transcrição acima estão presentes as duas noções de fronteira: *border* e *frontier*. Diante desse quadro, a Estratégia Nacional de Defesa (END) sugere o emprego da estratégia da presença por meio do “aumento da participação de órgãos governamentais, militares e civis, no plano de vivificação e desenvolvimento da faixa de fronteira amazônica, empregando a estratégia da presença” (Brasil 2008, 49). No caso específico da Amazônia, “a estratégia da presença subtende, além do fazer-se presente (mobilidade), o estar presente (vivificação), com o envolvimento de órgãos governamentais, tanto civis como militares.” (Brasil 2015, 4).

O Manual de Campanha (Estratégia) do Exército define a “estratégia de presença” como “a presença militar em todo o território nacional, com a finalidade de garantir os poderes constituídos, a lei e a ordem, assegurar a soberania e a integração nacionais e contribuir de modo eficaz para o desenvolvimento nacional” (Brasil 2004, 3–8). A expressão “desenvolvimento nacional” constante do documento do Exército deixa revelar, mais uma vez, um elemento ideacional orgânico à sua cultura institucional e que se expressa por meio de uma espécie de “missão republicana” advinda dos processos de *national state building*.

O próprio Estado-Maior do Exército reconhece a estratégia de presença como uma espécie de “tarefa geopolítica”, sugerindo:

Em relação ao território nacional, prosseguir com a Estratégia da Presença, por tratar-se de vetor fundamental de apoio ao Estado Brasileiro na tarefa histórica de ocupar, integrar, proteger e desenvolver o território brasileiro. Temos consciência de que o Exército, além de ser com frequência a única presença do Estado em áreas remotas, é uma importante ferramenta de suporte aos demais setores da sociedade. Ademais, a Presença nos proporciona a identificação com as populações locais, influenciando sobre a vontade nacional e ajudando a formar o sentimento nacional de relevância do Estado brasileiro [...]” (Brasil 2010, 26).

Política de Defesa e estratégia militar colombiana para a região

Para os militares colombianos a relevância da Amazônia se dá muito mais pela dimensão securitária que por sua dimensão geopolítica. Isso se deve principalmente ao envolvimento, há décadas, do exército colombiano no combate a grupos insurgentes, o que tem exigido quase que a totalidade de seus esforços na luta pela reconquista da soberania territorial. Tal envolvimento acabou gerando uma peculiaridade em sua orientação estratégica quando comparada às demais políticas de defesa da região: o fato da estratégia ser *ofensiva* em relação às suas ameaças internas. A recuperação do controle do Estado sobre grande parte do território nacional tem sido o foco principal das políticas de defesa implantadas nos últimos anos na Colômbia. No documento “*Política de Defensa y Seguridad/2015 -2018*” (Colômbia 2015), as ameaças são tratadas de forma ampla, envolvendo temas de segurança pública, segurança cidadã e defesa nacional. A resposta institucional da Colômbia a esse quadro tem sido a busca pelo fortalecimento da chamada Força Pública, que envolve Forças Armadas e Polícia Nacional.

Chama a atenção também no documento, o amplo espectro de “prioridades” para o setor de Defesa elencados nessa política: (1) o término do conflito interno e a construção da paz, (2) a garantia da segurança cidadã, (3) a modernização da sociedade rural, (4) o combate ao crime organizado, (5) a garantia da soberania integridade do território nacional, (6) a transformação e modernização do setor de Defesa, (7) apoio à projeção da projeção da política externa, (8) mitigação dos efeitos da mudança climática, atenção aos desastres naturais e proteção ambiental, e (9) apoio ao desenvolvimento nacional (Colômbia 2015, 15).

A consequência de uma política de defesa com tantas prioridades é a formação de um exército com missões variadas. Nesse sentido, cabe dizer que, nos últimos anos o Exército Nacional Colombiano tem desenvolvido o Plano de Transformação Exército do Futuro (Petef) que tem como objetivo a sua transformação em uma Força Multimissão, capaz de cumprir propósitos variados, apoio ao desenvolvimento nacional, às missões de paz, o combate a ameaças - tradicionais e emergentes, além de estar em condições atuar em ambiente de interagências (Colômbia 2017b). A partir de 2017, passou a adotar uma nova doutrina militar, denominada *Damasco*. De forma resumida, ela busca superar um modelo de força baseado em contra-guerrilha para uma doutrina que responda aos desafios do futuro. Em 31 de maio de 2018, a Colômbia oficializou suas relações com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na forma de “parceira global” O

evento insere-se em um gradual processo de aproximação entre Colômbia e OTAN e gera preocupação geopolítica para o Brasil na medida em que abre espaço para um receio antigo: a possibilidade de presença de potências extrarregionais no entorno estratégico amazônico.

A estratégia da presença e do controle territorial como elemento de cultura estratégica

Apesar da busca de ambos os exércitos em manterem uma doutrina voltada à guerra convencional, o fato é que tanto a estratégia brasileira da presença quanto a colombiana de (re)conquista territorial possuem relação direta com os desafios oriundos de vulnerabilidades internas. O emprego dos militares em atividades ligadas a questões de desenvolvimento e de segurança revela o quanto à noção *national state building* impacta nas políticas de defesa desses países. Nesse contexto, os exércitos não são vistos apenas como instrumento do Estado em áreas remotas, mas como o próprio Estado, responsável, muitas vezes de forma permanente, pela condução de políticas públicas de desenvolvimento regional (saúde, educação, obras de engenharia etc) e, em muitos casos, pela segurança pública.

O desafio não consiste apenas em se fazer presente, mas, para além disso, em se constituir elemento de consolidação de um Estado Nacional ainda em formação. Nesse sentido, as palavras do Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Militares da Colômbia, General Juan Carlos Salazar, publicada no prólogo do livro *“El Control Territorial en el siglo XXI: Fundamentos Teóricos”*, publicado pelo Exército Colombiano em 2017, ilustram bem esse desafio:

[...] el Estado colombiano es una instancia histórica en proceso de consolidación, al igual que el territorio colombiano, pues dada sus características, aún no es contenido en su totalidad por la presencia benefactora de las instituciones estatales. Gran desafío para los primeros decenios del siglo XXI, donde por tal motivo, el papel de las Fuerzas Militares se reviste de considerable importancia, toda vez que su presencia y actuación son un elemento “sine qua non” tanto de Control Territorial, como de presencia institucional (Moreno 2017, 13).

Também nesse sentido, merece destaque as palavras do General de Exército Eduardo Dias da Costa Villas Bôas, ex-Comandante do Exército Brasileiro, durante a Audiência Pública realizada pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados no dia 05/07/2017. Segundo ele,

[...] ao mesmo tempo em que temos que ser um Exército com aquelas características às quais me referi, um Exército moderno, com

capacidade de projeção externa, nós temos que continuar sendo um Exército de colonização. Essa é a realidade (Brasil 2017, 23).

Mais uma vez transparece, nas declarações acima, o sentimento de incompletude da efetividade estatal — de que se falou anteriormente — e a preocupação central dos militares com a presença e o controle territorial. Tal sentimento constitui ser um traço marcante da cultura militar dos países aqui considerados.

VIZINHANÇA E COOPERAÇÃO MILITAR

Nas seções anteriores discutimos o quanto a geografia e a ampliação dos fluxos internacionais na área fronteiriça entre o Brasil e a Colômbia têm gerado oportunidades de aproximação entre os dois exércitos nacionais pela percepção de compartilharmos de problemas comuns. Buscaremos nesta seção analisar de que forma esse sentimento de vizinhança tem contribuído para o avanço da cooperação transfronteiriça entre os militares de ambos os países.

Territorialidades compartilhadas e construção da identidade de vizinhança

Do ponto de vista militar, Brasil e Colômbia sempre tiveram boas relações. Não há qualquer litígio de fronteira entre os dois países, que foram definidas por meio de tratado no início do século passado. Durante muito tempo, o “afastamento geográfico” provocado pela imensidão dos espaços “despovoados” contribuiu para a percepção mútua de que ambos os países estavam “de costas” um para o outro. Só mais recentemente, com a ampliação do fluxo nos rios — que penetram o território brasileiro e funcionam como rotas quase exclusivas para o comércio entre ambos os países, é que houve sinais de aproximação. Do ponto de vista militar, a aproximação se deve a preocupações compartilhadas relacionadas com a presença de grupos armados ilegais próximos à fronteira entre os dois países. O planejamento conjunto da “Operação Traíra”, em represália ao ataque de grupo armado colombiano ao destacamento militar do Exército Brasileiro, em 1991, como visto anteriormente, teria sido um marco na aproximação dos militares dos dois países (Franchi 2013, 106). Eventos como esse contribuíram para despertar entre os militares de ambos os países a percepção compartilhada de que o controle territorial na *frontier* estava ameaçado por “inimigos comuns”.

Desde então, os militares de ambos os países se percebem mutuamente como agentes estatais na difícil tarefa de gestão territorial em meio ao ris-

co do surgimento de “territorialidades paralelas” presente naquele espaço fronteiriço. O conjunto de práticas realizadas com o objetivo de garantir o controle territorial pelo Estado na faixa de fronteira constitui, como veremos mais à frente, um processo dinâmico, socialmente compartilhado pelos militares de ambos os países.

Diferentemente do que sugere a literatura clássica de Relações Internacionais, a presença de militares na fronteira tende a ser vista não como uma ameaça (ainda que, em se falando de Estados soberanos, o estoque de desconfiança será sempre uma realidade), mas sim como um fator de segurança, na medida em que os vizinhos compartilham problemas e percepções de ameaças comuns (ilícitos transnacionais).

Nesse sentido, parece apropriado a noção de *vizinhança*, constituída de forma intersubjetiva na interação fronteiriça com o “outro” e manifestada “na continuidade do adensamento político-diplomático via celebração de acordos; na realização de visitas oficiais; na atribuição de relevância mútua; na identificação de oportunidades e possibilidades de parcerias locais” (Galvão 2017, 120–1).

A presença militar em ambos os países nesses espaços fronteiriços compartilhados certamente tem impactado a percepção mútua desses dois exércitos nacionais. Trata-se, como diria Claude Raffestin (1992), uma territorialidade tecida por relações multidimensionais, nas quais seus agentes, como parte constituinte do processo territorial, modificam seus espaços e, sem se darem conta disso, também se automodificam.

O estabelecimento de canais de diálogo entre os militares dos dois lados da fronteira se constituem elemento fundamental para a construção de um sentimento de vizinhança, e se manifesta através das inúmeras as iniciativas de acordos firmados, como: realização de conferências bilaterais, exercícios combinados (bilaterais ou multilaterais), intercâmbios entre estabelecimentos de ensino etc, e que constitui o canal de comunicação pelo qual os militares de ambos os países compartilham visões e ações.

A cooperação militar entre os Exércitos do Brasil e da Colômbia

A cooperação militar entre ambos os exércitos se desenvolve em diferentes níveis, desde as reuniões bilaterais de Estado-Maior até os contatos mais informais realizado entre destacamentos militares em área de fronteira. Destacaremos, a seguir, os principais canais de diplomacia entre os militares dos dois países, com destaque para as Conferências Bilaterais de Estado-Maior (CBEM), as Reuniões Regionais de Intercâmbio Militar Brasil (RRIM), os intercâmbios e exercícios combinados, além de atividades informais.⁶

As Conferências Bilaterais de Estado-Maior (CBEM) são reuniões de entendimento entre os dois exércitos realizadas a cada dois anos, alternando-se o país-sede, tendo a primeira ocorrida em maio 2002, em Brasília. Essas reuniões têm como objetivo a troca de experiências e conhecimentos para o estudo e planejamento de Estado-Maior, nas diferentes áreas de interesse, tais como: Pessoal, Inteligência, Operações, Doutrina etc. No que diz respeito à cooperação militar na fronteira, observa-se um número crescente de entendimentos nos últimos anos, envolvendo desde o intercâmbio de informação entre órgão de inteligência até a realização de operações simultâneas na área de fronteira comum, destinadas a combater ameaças transnacionais.

As Reuniões Regionais de Intercâmbio Militar Brasil-Colômbia (RRIM), ocorrem anualmente, alternando-se o país-sede, no nível operacional das brigadas. Nessas reuniões são assinados entendimentos, tais como: a realização de reuniões de inteligência, operações e experiências logísticas; realização de patrulhamento simultâneo e vigilância na faixa de fronteira entre os dois países etc.

Por fim, devem-se ressaltar os inúmeros acordos informais que envolvem empréstimo de material de navegação, de local para exercício de tiro etc. Uma das iniciativas mais interessantes é a solenidade de hasteamento tripartite dos pavilhões nacionais do Brasil, Colômbia e Peru (Formatura Tripartite), realizado mensalmente, de forma alternada entre Brasil e Colômbia, da qual participam militares dos três países. O principal benefício dessa atividade é a possibilidade de encontro e troca de ideias e informações que ela proporciona, aproveitando-se da presença das diferentes agências de defesa e segurança presente.

Ressaltaremos, por fim, o papel de importância que os destacamentos militares em linha de fronteira têm para a construção dessa identidade de vizinhança. Para além das unidades presentes nas cidades-gêmeas Tabatinga e Letícia, existem diversos destacamentos de ambos os países situados na linha de fronteira, conforme se observa na figura abaixo.

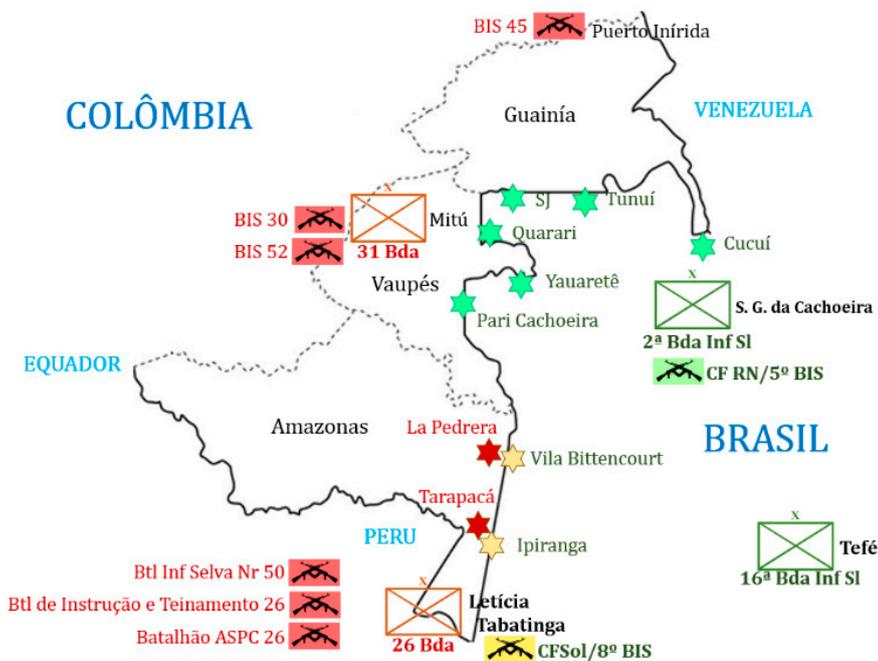


Figura 2 – Unidades militares (Exército) na faixa de fronteira Brasil-Colômbia.⁷
 Fonte: elaborado pelo autor.

No lado brasileiro, esses destacamentos são denominados Pelotões Especiais de Fronteira (PEF). Esses pelotões são pequenas frações, com no máximo 80 militares, que, dispostos ao longo (ou próximo) da linha de fronteira, constituem a primeira linha de defesa e vigilância do País. Como herança do *modus operandi* português, e alinhada a estratégia da presença, essas unidades militares possuem uma missão dual: vigilância e vivificação das fronteiras, conjugando políticas militares e de desenvolvimento local. Estrategicamente, nesse sentido, essas unidades foram instaladas próximas a comunidades indígenas isoladas, com quem estabeleceram boas relações sociais (Miranda 2012, 119). Assim, sob o lema “Vida, Combate e Trabalho”, realizam atividades militares, como adestramento, vigilância de pontos e reconhecimento de áreas, além de inúmeras tarefas específicas nas faixas de fronteira, tais como: apoio a órgãos públicos, assistência de saúde às populações nativas, dentre outras. Em consonância ao lema dos pelotões, os militares que lá vão servir são incentivados a levarem suas famílias, permanecendo lá por até dois anos.

A estrutura dos destacamentos colombianos em linha de fronteira difere dos PEF. Se no Brasil o lema dos destacamentos envolve “vida e trabalho”, nas Bases Militares, como são chamadas na Colômbia, a vocação é exclusivamente de combate. São instalações precárias, compostas por alojamentos, enfermaria, uma pista de pouso envoltas por trincheiras, tocas e espaldões. Essas bases são heranças do histórico de confronto histórico com grupos revolucionários na região, especialmente as Forças Revolucionárias Colombianas (FARC). Lá os militares permanecem em sistema de rodízio por cerca de seis meses.

A cooperação entre esses destacamentos é intensa, envolvendo: realização de reuniões de coordenação, empréstimos de material de navegação, além do estabelecimento de canais constantes de comunicação entre os comandantes de PEF/Base Militar, geralmente capitães e tenentes, inclusive por meio de *aplicativos de redes sociais*. As informações dizem respeito especialmente a indícios de passagem de carregamento de contrabando e de passageiros suspeitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos, no presente artigo, analisar os desafios militares e as oportunidades de cooperação em áreas fronteiriças tendo como estudo de caso a fronteira entre o Brasil e a Colômbia. Nele, defendemos a hipótese de que o compartilhamento de ameaças em áreas fronteiriças, por sua natureza, tem contribuído para o estabelecimento de um considerável canal de cooperação e de confiança mútua entre militares dos dois países.

A percepção mútua do compartilhamento de ameaças comuns relacionadas à noção de *frontier*, ao risco de fragmentação territorial e ao risco de surgimento de poderes paralelos que ameaçam a soberania doméstica, contribui para gerar entre militares de ambos os lados da fronteira um elemento de identidade baseado no sentimento de vizinhança. Sob tal percepção, a presença militar do país vizinho não é vista como ameaça — o que sugeriria uma análise clássica de Relações Internacionais, mas como fator de segurança.

Nesse sentido, a percepção compartilhada da condição de *national state building* contribui para a percepção mútua de presença militar naquela região fronteiriça vai muito além do sentido clássico de *border*, demandando dos militares uma noção ampliada de Defesa na qual a presença e a colaboração com o desenvolvimento nacional constitui elemento fundamental.

As peculiaridades descritas anteriormente sugerem, para o estudo de questões de segurança e defesa nessa região, a adoção de outras perspectivas teóricas que levem em consideração o fato de que, ainda que o conflito

interestatal não tenha sido eliminado nos cálculos dos Estados-Maiores, as ameaças mais iminentes nesses países não têm origem em conflitos militares, mas na incapacidade dos Estados de exercerem o pleno controle de seus territórios e de adotarem políticas públicas eficientes no enfrentamento das vulnerabilidades sociais.

Em relação ao caso estudado, constata-se a possibilidade de ampliação da cooperação militar entre os dois países, especialmente em relação a elementos de controle territorial numa perspectiva de *frontier*. Nesse sentido, o compartilhamento de informações e atividades relacionadas à vigilância e ao monitoramento de fronteiras, no bojo do processo de transformação militar vivenciado por ambos os exércitos, pode se constituir numa excelente oportunidade de cooperação transfronteiriça.

REFERÊNCIAS

Ayoob, Mohamed. 1995. *The Third World Security Predicament: State-making, Regional Conflict, and the International System*. London: Lynne Rienner.

Brasil. 2005. *Política de Defesa Nacional*. Decreto nº 5484, de 30 de junho de 2005.

Brasil. 2008. *Estratégia Nacional de Defesa*. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008.

Brasil. Exército Brasileiro. 2007. *Manual de Campanha C 124-1: Estratégia*. Brasília: EGGCF. 2004.

Brasil. Exército Brasileiro. 2010. *O Processo de Transformação do Exército*. 2. ed. Brasília: Estado-Maior do Exército.

Brasil. Exército Brasileiro. 2015. “Estratégia da Presença: antigos conceitos, novas ideias”. *Informativo Estratégico N° 01/15*. Brasília, Centro de Estudos Estratégicos do Exército.

Colômbia. 2015. *Política de Defensa y Seguridad 2015 -2018: “Todos por un nuevo país”*. Bogotá: Ministério da Defesa.

Colômbia. Ejército Nacional. Comando de Transformación Ejército del Futuro. 2017. *Visión de la Fuerza Multimisión región Amazonia y Orinoquia*. Bogotá.

Colômbia. Exército Nacional. 2017b. *Ruta de la Transformación*.

Costa, Sérgio Correa da. 1942. *A diplomacia brasileira na questão Leticia*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.

Diniz, E. 1994. “Projeto Calha Norte: antecedentes políticos”. Dissertação (Mestrado) — Universidade de São Paulo.

Franchi, Tássio. 2013. “Da conquista do inferno verde à proteção do paraíso tropical: o discurso brasileiro sobre a Amazônia no século XX”. Tese (Doutorado) — UnB.

Galvão, Thiago Gehre. 2017. “Por uma vizinhança amazônica em segurança e defesa”. In *Pensando Defesa e Integração nas Fronteiras*. Marco A. Guedes de Oliveira, and Graciela De Conti Pagliari. Recife: Editora da UFPE: 97–125.

Krasner, S. D. 1999. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.

Medeiros Filho, Oscar. 2020. “Desafios do Exército Brasileiro nas fronteiras amazônicas”. *Coleção Meira Mattos: Revista das Ciências Militares* 14, no. 49: 77–97.

Meira Mattos, Carlos de Meira. 2011. “Geopolítica e Teoria de Fronteiras: fronteiras do Brasil”. *Geopolítica (Volume III)*. Rio de Janeiro: FGV e Biblioteca do Exército.

Meira Mattos, Carlos de. 2011b. *Uma Geopolítica Pan-Amazônica. Geopolítica (Volume II)*. Rio de Janeiro: FGV e Biblioteca do Exército.

Miranda, Wando Dias. 2012. “Defesa e Exército na Amazônia brasileira: um estudo sobre a constituição dos Pelotões Especiais de Fronteira”. Dissertação — Mestrado, UFPA.

Moreno, Luis A. Martín. 2017. *El Control Territorial en el siglo XXI: Fundamentos Teóricos*. Bogotá: Departamento Ejército.

O'Donnell, Guillermo. 1993. “Estado, democratización y ciudadanía”. *Nueva Sociedad* 128: 62–87. Buenos Aires.

Radseck, Michael. 2017. “Las relaciones colombo-brasileñas de defensa: panorama actual”. In “Estado y Perspectiva de las relaciones colombo-brasileñas”, edited by Daniel Flandes et al. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana: 57–92.

Raffestin, Claude. 1993. *Por uma geografia do poder*. São Paulo, Ática.

Ramirez, Jorge G., and Gustavo Duncan. 2014. “Criminales y rebeldes. Las hibridaciones del crimen organizado en el caso colombiano”. In *Estado y crimen organizado en América Latina*, edited by: Daniel Míguez et al. Buenos Aires: Editorial Araucaria.

Rosero, Luis Fernando Trejos. 2015. “El lado colombiano de la frontera colombo-brasilera. Una aproximación desde la categoría de área sin ley. Estudios Fronterizos” *Nueva Época* 16, no. 31: 39–64.

Rosero, Luis F. T., and David J. Luquetta Cediel. 2014. “Una aproximación a la ilegalidad, el crimen organizado y ausencia estatal en la frontera colombo-venezolana. El caso del departamento de La Guajira en Colombia”. *Memorias* 24: 125–48.

Rueda, Luis Alberto Aparicio. 2017. “Evolución de las teorías sobre Control Territorial en el mundo y en Colombia: Un estado del arte”. In *El Control Territorial en el siglo XXI: Fundamentos Teóricos*, edited by L. A. M. Moreno. Bogotá: Departamento Ejército.

Villa, Rafael A. D., and Oscar Medeiros Filho. 2007. “Agências de Segurança e Defesa na América do Sul: percepções sobre o complexo regional de segurança”. Trabalho apresentado no 1º Encontro Nacional da ABRI (Associação Brasileira de Relações Internacionais) (jul.).

COOPERAÇÃO MILITAR E FRONTEIRAS NA AMAZÔNIA: O CASO DO BRASIL E DA COLÔMBIA

RESUMO

O presente artigo se propõe a analisar os desafios militares e as oportunidades de cooperação em áreas fronteiriças, tendo como estudo de caso a fronteira entre o Brasil e a Colômbia. A hipótese defendida é a de que, diante do desafio do exercício pleno da soberania territorial e de demandas por gestão compartilhada desses territórios fronteiriços, tem-se constituído em um considerável canal de cooperação e de confiança mútua entre militares dos dois países. Para tanto, o artigo está dividido em cinco seções. A primeira é uma breve introdução sobre o tema. A segunda analisa as peculiaridades relacionadas à fronteira entre Brasil e Colômbia e suas implicações para as questões de defesa e segurança. A terceira seção discute as dinâmicas territoriais e os desafios militares naquela fronteira. A quarta seção discute elementos da cooperação entre os dois países na área de fronteira com destaque para os conceitos de vizinhança e cooperação militar. Por fim, são apresentadas breves considerações finais.

Palavras-chave: Fronteira; Amazônia; Cooperação; Vizinhança.

ABSTRACT

This article aimed to analyze the military challenges and opportunities for cooperation in the borderland between Brazil and Colombia. Our hypothesis is that, in the face of the shared territorial control challenges, there have been constituted a considerable channel of cooperation and mutual trust between the military of both countries. The article is divided into four sections. The first section is a brief introduction. The second analyzes the peculiarities related to the border between Brazil and Colombia and its implications for defense and security issues. The third section discusses the territorial dynamics and military challenges on that region. The fourth section discusses elements of cooperation between the two countries in the border area, highlighting the concepts of neighborhood and military cooperation. Finally, brief final considerations are presented.

Keywords: Bounder; Amazon; Cooperation; Neighborhood.

NOTAS DE FIM

1. O'Donnell propõe uma tipologia de cores para caracterizar os diferentes graus de presença do Estado no aspecto funcional (burocracias eficazes) e territorial (existência de uma legalidade efetiva). De acordo com a sua tipologia — e esse é o ponto que nos interessa, as “áreas marrons” corresponderiam a porções territoriais vulneráveis, carentes da presença do Estado que, em virtude da ineficácia da aplicação da lei, acabam sendo dominadas por poderes locais que, muitas vezes, apropriam-se dos próprios aparatos estatais em benefício próprio.
2. Stephen Krasner sugere a coexistência de quatro tipos de soberanias. Além das Westfaliana e Doméstica, ele propõe a “Soberania de Interdependência”, que se refere a capacidade do Estado de controlar os diversos fluxos internacionais que cruzam seus limites territoriais; e a “Soberania internacional legal”, que se refere ao reconhecimento internacional de sua independência jurídica formal.
3. A política de criação de novas colônias militares permanece na República e se estendeu até 1967, ano em que foi recriada a Colônia Militar de Tabatinga (essa colônia havia sido criada em 1869, sem que haja registro histórico de sua extinção), tendo o município se emancipado em 1984, quando a colônia foi oficialmente extinta.
4. Esse conflito armado, ocorrido na tríplice-fronteira entre Brasil, Colômbia e Peru, teve como causa divergências quanto à posse da região de Letícia (quadrilátero amazônico) e se estendeu entre setembro de 1932 e maio 1933.
5. O episódio do rio Traíra foi descrito pelo Coronel Álvaro de Souza Pinheiro no artigo intitulado “Guerrilha na Amazônia: uma experiência no passado, o presente e o futuro”, publicado em 1995 na edição de 1º semestre da revista *Military Review* (versão em português, p. 14–30). Em 2005 o texto foi publicado pelo site DefesaNet. Disponível em: <https://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/5195/toa-guerrilha-na-amazonia-a-experiencia-do-rio-traira-parte-3/>. Acesso em: 26 maio 2023. A seguir, trecho dessa descrição: “12:00 horas de uma terça-feira, dia 26 de fevereiro de 1991. Cerca de 40 elementos que se declararam guerrilheiros das Forças Armadas Revolucionárias Comunistas (FARC) — Comando Simón Bolívar — Fação Força e Paz, realizam uma incursão em território nacional e atacam um Destacamento do Exército Brasileiro estacionado em instalações semi-permanentes, às margens do rio Traíra, fronteira entre o Brasil e a Colômbia. [...] Em decorrência da ação, da guarnição de 17 homens, resultaram três soldados mortos e nove feridos. Morreram também dois garimpeiros clandestinos colombianos que estavam detidos no posto aguardando evacuação para Vila Bittencourt/AM. Na finalização da operação, os guerrilheiros colombianos apropriaram-se de estações rádio, munição, uniformes e todo o armamento do posto, conduzindo todo o material para o seu território. Aparentemente, não sofreram baixas”. [...] A ação de 26

Fev 91 das FARC no rio Traíra desencadeou o planejamento e a execução de uma operação conjunta efetuada pelas Forças Armadas Brasileiras e Colombianas, denominada “Operação Traíra”. Esta Operação foi a principal consequência da Reunião Extraordinária Regional Bilateral Brasil/Colômbia [...] Esta Reunião estabeleceu vários Acordos Conjuntos e algumas Recomendações que, basicamente, definiram que as respectivas forças se comprometiam a operar em seu respectivo território, com o objetivo de manter a ordem e a tranquilidade na região fronteira. Ficou também estabelecido que as ações a realizar seriam coordenadas de forma plena, em todos os níveis de planejamento, inclusive com o intercâmbio imediato e contínuo de informações relacionadas com a subversão, o terrorismo e o narcotráfico, visando a neutralização de qualquer ameaça que se apresentasse no respectivo território. Foi também recomendado que os Exércitos do Brasil e da Colômbia promovessem gestões junto aos seus respectivos governos no sentido de incrementar na área a presença de organismos do Estado, orientados para a execução de atividades de desenvolvimento comunitário”.

Segundo o autor, “a ‘Operação Traíra’ resultou na eliminação de doze guerrilheiros integrantes do comando das FARC que atacou o Destacamento Traíra, bem como pela prisão de inúmeros elementos de sua rede de apoio, e pela recuperação de boa parte do material capturado quando da solerte ação terrorista”.

6. Além dessas atividades, que envolvem exclusivamente militares de ambos os exércitos, existem também as reuniões realizadas no nível dos Ministérios da Defesa ou Interministerial, como são as Reuniões Bilaterais Fronteiriças (Combifron) e as Reuniões de Conversações entre os Estados-Maiores de Defesa do Brasil e da Colômbia (RCBC).
7. Na faixa de fronteira Brasil-Colômbia, atuam as seguintes unidades de Exército: a) no lado brasileiro: 8º Batalhão de Infantaria de Selva (Comando de Fronteira Solimões), em Tabatinga, subordinado à 16ª Brigada de Infantaria de Selva (Tefé), com dois pelotões destacados: Ipiranga e Vila Bittencourt; 5º Batalhão de Infantaria de Selva (Comando de Fronteira Rio Negro), subordinado à 2ª Brigada de Infantaria de Selva (São Gabriel da Cachoeira), com seis pelotões destacados: Pari Cachoeira, Yauaretê, Quararí, São Joaquim, Tunuí e Cucuí; b) no lado colombiano 26ª Brigada de Infantaria de Selva, com sede em Letícia, que conta com 3 unidades: Batalhão de Infantaria de Selva Nº 50, Batalhão de Instrução e Treinamento Nº 26 e Batalhão de Apoio de Serviço para o Combate (ASPC).

Cooperação policial internacional transfronteiriça: o caso do Amapá e da Guiana Francesa

Cross-border international police cooperation: the case of Amapá and French Guiana

Rev. Bras. Est. Def. v. 10, n. 2, jul./dez. 2023, p. 63-101

DOI: 10.26792/RBED.v10n2.2023.75332

ISSN 2358-3932

**CARLOS ALBERTO FARIAS BORGES
PAULO GUSTAVO PELLEGRINO CORREA**

INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste artigo é fazer uma avaliação da atuação do Centro de Cooperação Policial (CCP), situado na cidade fronteiriça de Saint-Georges, Guiana Francesa (França), responsável pela mediação da cooperação policial internacional franco-brasileira. A cidade de Saint-Georges na Guiana Francesa faz fronteira com a cidade de Oiapoque, Estado do Amapá.

O recorte temporal deste trabalho compreende o período de 2010 a 2019. O ano de 2010 é tomado como referência porque marca o início do funcionamento do CCP e é também quando se inicia a Operação Harpia, operação permanente das forças de segurança francesas no enfrentamento ao garimpo ilegal na Guiana Francesa. O ano de 2019 é o fim da nossa coleta de dados para esta pesquisa.

O CCP tem como objetivo a troca de informações entre as forças de segurança pública da fronteira de forma ágil, segura e com amparo legal em acordos e tratados internacionais. Leia-se forças de segurança em sentido amplo, o que inclui, além da atuação das forças policiais - Polícia Federal,

Carlos Alberto Farias Borges é mestre em Estudos de Fronteira pela Universidade Federal do Amapá e especialista em Ciências Policiais pela Academia Nacional de Polícia. É Agente de Polícia Federal e foi Oficial de Ligação da Polícia Federal na Guiana Francesa. Contribuiu no artigo com a temática Cooperação Policial Internacional e Criminalidade Transfronteiriça. orcid.org/0009-0004-7586-197X. E-mail: carlosafb2019@gmail.com.

Paulo Gustavo Pellegrino Correa é doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). É professor de Relações Internacionais na Universidade Federal do Amapá e do Programa de Pós-Graduação em Estudos de Fronteira (PPGEF) na mesma instituição. Contribuiu para a estruturação e análise de dados do artigo. orcid.org/0000-0002-2167-5969. E-mail: paulogustavo1978@gmail.com.

Polícia Rodoviária Federal, Polícias Civil e Militar do Estado do Amapá — a participação da Receita Federal, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Exército Brasileiro e Marinha do Brasil, no enfrentamento da criminalidade transfronteiriça.

Na fronteira entre o Brasil e a Guiana Francesa, todos esses órgãos brasileiros além de trabalharem integrados entre si, trabalham em cooperação com os órgãos de segurança pública franceses, quais sejam, Polícia de Fronteiras (*PAF*),¹ *Gendarmerie National*,² *Douanes Français*³ e Exército Francês Legião Estrangeira. A cooperação policial internacional é mediada pelo Centro de Cooperação Policial.

A cooperação policial internacional seria a maneira rápida, eficaz e sob amparo legal de enfrentar a criminalidade transfronteiriça. Daí a necessidade de avaliar a quantidade e qualidade das trocas de informações que a cooperação policial internacional passou a permitir.

As ações de integração e cooperação policial envolvem altos investimentos em recursos públicos e precisa ser avaliada regularmente. A partir da preocupação com os resultados da atuação do CCP e considerando os altos investimentos em recursos para fazer funcionar a cooperação policial internacional colocamos a seguinte pergunta: como se deu a contribuição do Centro de Cooperação Policial para o enfrentamento da criminalidade transfronteiriça ao longo destes dez anos de cooperação policial internacional?

A partir de aspectos quantitativo e qualitativo faremos uma avaliação da cooperação policial internacional a partir do que ficou acordado quando os governos do Brasil e da França decidiram pela criação do CCP. O Decreto nº 8.344, de 13/11/2014, da Presidência da República, que regulamentou a criação do CCP.

Realizamos pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa documental foi feita por meio da análise de documentos, conservados em órgãos públicos, documentos oficiais, relatórios e fontes estatísticas. A coleta dos dados foi realizada nos órgãos públicos responsáveis pela segurança pública da fronteira franco-brasileira em sentido amplo: no Brasil, Ministério da Justiça, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Secretaria de Segurança Pública do Estado do Amapá, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícias Militar e Civil do Amapá, Exército Brasileiro, Receita Federal, Ibama e ICMBio.

Na Guiana Francesa, Polícia de Fronteiras (*PAF*), *Gendarmerie Nationale*, *Douanes Française*, Exército Francês Legião Estrangeira, tendo o CCP de Saint-Georges como mediador do acesso aos dados internacionais. Destacamos que as atas das reuniões do CCP e os relatórios dos ofi-

ciais de ligação da Polícia Federal foram acessados a partir de solicitação realizada pelos autores para acesso ao arquivo físico (em papel) em trabalho de campo na sede do Centro de Cooperação Policial (CCP) situado na rua, Laurence Onozo, nº 12, Saint-Georges, CEP: 97313, Guiana Francesa.⁴

Os Oficiais de Ligação da Polícia Federal na Guiana Francesa elaboraram mensalmente relatórios que foram enviados à Coordenação-Geral de Cooperação Internacional da Polícia Federal em Brasília para análise. Estes relatórios foram fontes de dados primários.

Durante o período do recorte temporal da pesquisa (2010-2019) aconteceram reuniões regulares — aproximadamente uma vez a cada dois meses — entre as forças de segurança pública do Brasil e da Guiana Francesa, algumas ocorreram em Saint-Georges/GF, outras em Oiapoque/AP, a convite e sob a coordenação do CCP. Destas reuniões foram geradas atas que foram fonte primária de dados.

Constituíram também fontes de dados primários as atas das reuniões da Comissão Mista Transfronteiriça (CMT).⁵ Destacamos que as atas da CMT foram adquiridas pelo Ministério das Relações Exteriores por meio da plataforma de acesso a informação do Governo Federal uma vez que não se encontram de forma aberta e virtual.

O volume de documentos primários que compuseram este trabalho trouxe a necessidade de inicialmente ter uma análise descritiva para avaliarmos a atuação do Centro de Cooperação Policial Franco-Brasileiro.

Iniciamos este artigo apresentando a fronteira Franco-Brasileira no extremo norte da América do Sul. Em seguida localizaremos a Cooperação Policial Internacional diante da cooperação transfronteiriça, destacando o Centro de Cooperação Policial, objeto de nossa análise. Finalmente, apresentaremos a análise descritiva realizada dentro das seis categorias escolhidas no processo. Essas categorias foram as que tiveram maior predominância nos documentos do CPP e da CMT. São elas: Crime Organizado, Migração, Garimpo, Drogas e Armas, Pesca e Administração [do CCP].

A FRONTEIRA FRANCO-BRASILEIRA

Brasil e França compartilham uma fronteira de 730 km em plena Amazônia ao longo da calha do rio Oiapoque (Mapa 1). Embora esta linha divisória tenha sido fixada no início do século XX, o *espaço vivido* nunca separou populações locais, povos indígenas e comunidades ribeirinhas, tampouco impediu a migração de trabalhadores brasileiros para Cayenne e para os garimpos da Guiana Francesa. A importância simbólica desta fronteira cresceu na primeira década do século XXI tendo em vista os programas de integração regional na América do Sul e levando em

consideração que, de fato, estão dividindo a mesma fronteira duas das maiores alianças político- comerciais do mundo, a União Europeia e o Mercosul (Silva, Granger, and Le Tourneau 2019, 3).



Mapa 1 — Localização da Fronteira Franco-Brasileira Amapá-Guiana Francesa.

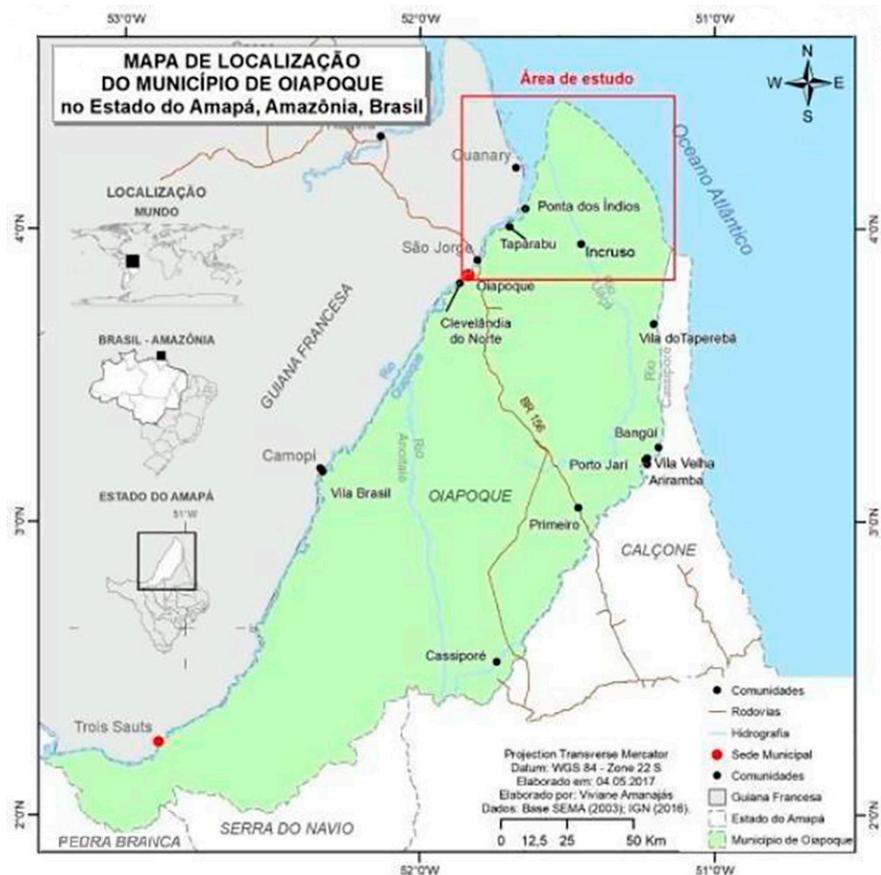
Fonte: <https://ventosdalusofonia.wordpress.com/2014/05/13/amapa-e-guiana-francesa-com-intercambio-transfronteirico-de-lingua-portuguesa-e-francesa>. Acesso em 17/02/2022.

Do ponto de vista jurídico-político a Guiana Francesa é uma “Coletividade Territorial de Ultramar”, parte integrante da República Francesa desde 1946. O estatuto jurídico francês da Guiana Francesa, como parte integrante da França e da União Europeia, a faz desfrutar dos seus salários, da previdência social e das leis trabalhistas, apesar das deficiências em equipamentos públicos em relação aos padrões franceses. A Guiana Francesa detém, assim, um dos maiores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do Caribe e do norte do sub-continente sul-americano (Silva, Granger, and Le Tourneau 2019, 6).

Para impulsionar a inserção competitiva geoeconômica e geopolítica em que o Brasil despontava como líder regional na América do Sul na primeira década do século XXI, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) significou a busca pela integração e desenvolvimento regional. O Estado do Amapá foi contemplado com diver-

tos empreendimentos de infraestrutura logística, energética e de transportes como a construção e reforma do aeroporto de Macapá, a Usina Hidrelétrica de Ferreira Gomes, a pavimentação da BR- 156 subtrecho Calçoene-Oiapoque e a ponte binacional sobre o rio Oiapoque, entre outros. Dos 20 projetos de integração fronteiriça da IIRSA, 6 projetos são de integração binacional ou trinacional envolvendo os países que fazem parte da Região das Guianas, composta por Brasil, Guiana Francesa, Suriname, República da Guiana e Venezuela (Superti and Silva 2015, 134–6).

O município de Oiapoque (Mapa 2), situado no extremo norte do Estado do Amapá, com uma área de 22 mil km² e uma população em torno de 25 mil habitantes (IBGE, 2010), tradicionalmente ficou conhecido como o ponto mais ao Norte do Brasil. O rio que dá nome à cidade é o limite da fronteira internacional com o Coletivo Territorial da Guiana Francesa, possessão político-administrativa com raízes coloniais do Estado Francês. O rio Oiapoque tornou-se limite internacional entre o Brasil e a Guiana Francesa no ano de 1900 após a assinatura do Laudo Arbitral Suíço, na cidade de Berna, pondo fim a mais de dois séculos de litígios na região. Ao longo dos 730 km de fronteira situam-se três comunas francesas — Camopi, Saint-Georges-de- l'Oyapock e Ouanary — e o município brasileiro de Oiapoque.



Mapa 2 — Localização do município de Oiapoque.

Fonte: Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Amapá (SEMA).

A economia do município é fortemente determinada pelo movimento migratório na fronteira. A “economia do garimpo” reúne diversas atividades como hospedagem de trabalhadores, bares e restaurantes, comércio de gêneros alimentícios e de instrumentos de trabalho, transporte de pessoas e mercadorias até as zonas de garimpo, facilitação da prostituição e compra, venda e transformação do ouro. O fato é que, de um modo geral, a região de Oiapoque não se apresenta como uma economia de base rural e muito menos de base industrial. O início do milênio aponta para uma economia mais voltada para a atividade comercial na região. Intimamente ligada à “economia do garimpo” desenvolve-se a criminalidade transfron-

teiriça caracterizada principalmente pelas atividades de prostituição infanto-juvenil, garimpo ilegal realizado por brasileiros em território francês e tráfico de drogas e de armas (Almeida and Rauber 2017, 483).

A presença de franceses em Oiapoque movimenta hotéis, pousadas, bares, restaurantes, catraieiros (pilotos de pequenas embarcações), taxistas e mototaxistas. Este movimento favorece também atividades ilegais como o câmbio ilegal de moeda estrangeira, o tráfico de drogas e a exploração da prostituição. A presença de funcionários públicos municipais, estaduais e federais ajuda a dinamizar a economia local. (Superti and Silva 2015, 143).

A atividade de garimpo de ouro é importante para entender a dinâmica socioeconômica de Oiapoque. Explorado de forma ilegal por brasileiros nas matas da Guiana Francesa e em menor quantidade no município de Oiapoque, a atividade de garimpo de ouro movimenta as lojas de compra e venda do ouro em estado bruto e pequenos comércios de joias e pedras preciosas (Superti and Silva 2015, 143).

A busca da dinamização estratégica da região e o desenvolvimento regional em municípios localizados na faixa de fronteira cumprem papel na guarda da fronteira nacional. Lomba e Matos (2013, 21) também compartilham da ideia de que houve uma mudança de perspectiva na leitura da fronteira franco-brasileira:

[...] identifica-se certa modificação na concepção da fronteira Amapá/Guiana Francesa; já que houve uma transição da fronteira como divisão de soberanias, para de fronteira como espaço potencial a romper com descontinuidades impostas por limites políticos e facilitar a integração, gerando maiores oportunidades econômicas.

Muito embora a fronteira possa ser entendida sob diversos aspectos, a partir dos registros reais, simbólicos e imaginários, para os efeitos deste trabalho de pesquisa, a fronteira é entendida ora como o limite territorial de soberania onde os Estados-Nação exercem sua pretensão de controle, e nesse sentido é tratada como espaço de integração e cooperação promovida por órgãos estatais, ora se reconhece a perda do poder regulador e organizador do Estado devido à multiplicidade de atores em operação e sua atuação em redes legais e ilegais e às disputas de poder por grupos organizados, alguns legais, outros ilegais.

Do exposto, percebe-se que na fronteira franco-brasileira ocorrem, ao mesmo tempo, fatores facilitadores e fatores limitadores do processo de integração. A criminalidade transfronteiriça é certamente um fator limitador da integração, tendo em vista que onde não há segurança não haverá também desenvolvimento econômico.

A COOPERAÇÃO POLICIAL INTERNACIONAL

O conceito de cooperação internacional passou por uma mudança ao final da década de 1970, deixando de significar ação de ajuda ou de assistência, passando a ser entendido como a ação coordenada de dois ou mais Estados ou Organizações Internacionais que almejam atingir resultados desejados pelas partes envolvidas. Desta mudança, a partir da década de 1990, na busca

por inserção internacional e despontando como liderança regional na América do Sul, o Brasil se destaca na cooperação com os países do Sul, na chamada cooperação horizontal (Correa 2012, 36).

De acordo com Medeiros (2011, 48) a cooperação em nível transfronteiriço ou transnacional constitui prioridade em uma busca por integração em contraposição aos efeitos provocados pelas fronteiras nacionais. Para que haja esse tipo de cooperação é necessário que todas as partes envolvidas retirem benefícios em nível administrativo, social, econômico, cultural, infraestrutural e tecnológico, o que implica necessariamente uma forte colaboração entre todas as partes interessadas.

Em termos gerais, a cooperação transfronteiriça pode ser definida como “qualquer tipo de ação concertada entre instituições públicas e/ou privadas das regiões fronteiriças de dois (ou mais) Estados” (Sousa 2013). Além disso, geralmente se refere a uma espécie de “colaboração institucionalizada entre autoridades subnacionais contíguas através das fronteiras nacionais” (Oliveras, Durà, and Perkmann, 2010). A cooperação transfronteiriça, que pode ser impulsionada por fatores geográficos, econômicos, culturais, identitários, políticos ou de liderança, visa essencialmente reforçar as relações entre os vizinhos, resolver problemas comuns e/ou gerenciar recursos conjuntos entre as comunidades.

Noferini et al. (2019) aplicam os argumentos das estruturas de governança multinível⁵ à cooperação transfronteiriça. De acordo com esta perspectiva, cooperação transfronteiriça é geralmente interpretada como um sistema de governança de rede que atua para além das jurisdições nacionais, a fim de desenvolver iniciativas conjuntas transfronteiriças.

Para Silva e Granger (2016, 31) a cooperação transfronteiriça, tal como definida pela Convenção de Madrid em 1980, é uma cooperação bilateral, trilateral ou multilateral, entre autarquias locais ou regionais (podendo ainda envolver atores da esfera semi-pública ou privada) de regiões limítrofes que tem por principal objetivo a aproximação multitemática de regiões separadas por fronteiras nacionais que enfrentam problemas comuns que carecem de soluções igualmente comuns.

Tendo em vista situações socioeconômicas tão diferentes, a cooperação transfronteiriça franco-brasileira é um exemplo único de cooperação Norte-Sul, já que envolve uma coletividade territorial pertencente à União Europeia, ainda que “ultraperiférica”, com salários, legislação trabalhista e cobertura social típicas e um Estado também periférico como o Brasil.

A cooperação transfronteiriça entre o Brasil e a Guiana Francesa intensificou-se após a assinatura em 1996 do Acordo-Quadro bilateral de cooperação envolvendo autoridades nacionais e locais. Após estabelecido o Acordo-Quadro foi assinada uma declaração oficial de cooperação entre o Estado do Amapá e a Guiana Francesa em temas como infraestrutura, economia, turismo, meio ambiente, pesquisa, educação, cultura, esporte, segurança, migrações e desenvolvimento sustentável, este último como eixo principal (Silva, Granger, and Le Tourneau 2019, 9).

O documento *Coopération Territoriale Européenne 2007-2013*, da União Europeia (França 2007), para cooperação da Guiana Francesa com os países a ela limítrofes (Suriname e Brasil) objetivou a formulação de políticas territoriais, de modo a favorecer uma relação transfronteiriça e internacional de forma que os países limítrofes pudessem contribuir para o seu desenvolvimento. O documento versou sobre a elaboração de atividades econômicas, sociais e ambientais transfronteiriças através de estratégias conjuntas.

A cooperação transfronteiriça por parte da União Europeia se deve também a uma vontade de diminuir, pela ajuda ao desenvolvimento regional, os fluxos migratórios oriundos de regiões mais pobres vizinhas da União Europeia, mas com as quais essa está querendo se aproximar, como ocorre no Caribe, na Amazônia, com países dos Bálcãs e com o Marrocos. Resta incontestável que o desejo de cooperação da Guiana Francesa com o Brasil deve-se em grande parte à presença migratória clandestina na primeira (Silva and Granger 2016, 40 e 44).

A partir da compreensão do que se entende por cooperação internacional e cooperação transfronteiriça é que se chega ao conceito e operacionalização do que se entende por cooperação policial internacional na fronteira franco-brasileira.

A cooperação policial internacional é uma cooperação técnica, horizontalizada, caracterizada pelo desenvolvimento de capacidades através da troca de conhecimentos, experiências e práticas, partilhamento de informações e de recursos tecnológicos. A cooperação policial internacional acontece a partir de quatro linhas gerais de ação (Brutti 2008):

- 1) Assistência recíproca entre organismos de controle e forças de segurança e/ou policiais mediante intercâmbio de informações;

- 2) Cooperação e coordenação em atividades operativas e de controle simultâneas;
- 3) Suporte tecnológico em matéria de sistemas informáticos e de comunicação;
- 4) Melhora da capacitação e intercâmbio de experiências dos recursos humanos.

A cooperação policial internacional entre o Brasil e a Guiana Francesa segue estas quatro linhas de ação na realização de seus objetivos, como já observado no exame preliminar dos documentos onde os dados foram coletados: atas das reuniões da CMT,⁶ atas das reuniões binacionais e relatórios dos oficiais de ligação e das operações coordenadas binacionais.⁷

O Centro de Cooperação Policial (CCP)

Em 2009, como parte de seu processo de internacionalização, a Polícia Federal enviou dois policiais para atuarem como Oficiais de Ligação na Guiana Francesa. Para a cidade de Cayenne, capital da Guiana Francesa, foi enviado um Delegado de Polícia Federal com escritório no Consulado-Geral do Brasil e trabalhando diretamente com as chefias das forças de segurança pública da Guiana Francesa. E para Saint-Georges, cidade fronteiriça com Oiapoque/AP, foi enviado um Agente de Polícia Federal, inicialmente trabalhando nas instalações da Polícia de Fronteiras (*Police aux Frontières – PAF*) e a partir de 2010 até o término desta primeira missão em 2011, o policial federal já trabalhava nas instalações do Centro de Cooperação Policial em Saint-Georges. De 2009 até os dias atuais, a Polícia Federal envia regularmente à Guiana Francesa uma dupla de policiais para cumprir missão de dois anos.

A missão dos policiais federais em 2009 era iniciar formalmente o trabalho na área de cooperação policial internacional e criar e fazer funcionar em Saint-Georges o Centro de Cooperação Policial (CCP). De fato, o CCP foi criado em 2010 e fazem parte dele oficialmente, desde a sua criação, a Polícia Federal brasileira, a PAF e a *Gendarmerie* francesas. Outros órgãos de segurança pública dos dois países já iniciaram os procedimentos para, oficialmente, fazerem parte do CCP. É o caso da *Douane* francesa (que equivale à Receita Federal do Brasil) e da Polícia Rodoviária Federal brasileira.

A atuação conjunta no enfrentamento aos crimes transfronteiriços é o objetivo das forças que compõem o CCP e as atividades se distribuem em diversos focos de atuação. O foco de atuação da Polícia de Fronteiras, por exemplo, é a imigração ilegal. A *Gendarmerie Nationale* e a Legião Estrangeira trabalham prioritariamente no enfrentamento ao garimpo ile-

gal e aos crimes ambientais. As polícias brasileiras trabalham no enfrentamento ao tráfico internacional de drogas, armas e munições e no tráfico internacional de pessoas para fins de prostituição e de trabalho escravo. As polícias civil e militar trabalham principalmente no enfrentamento aos crimes de furto, roubo, receptação, lesões corporais e homicídios com repercussões transfronteiriças. É importante destacar que a atuação não é isolada e não é exclusividade de qualquer das forças de segurança atuar no enfrentamento a este ou àquele crime. Todos trabalham em cooperação, praticamente em todas as áreas ou em áreas afins e a troca de informações é mediada pelo Centro de Cooperação Policial.

Após a análise das atas da CMT, das atas do CCP e dos relatórios dos oficiais de ligação da Polícia Federal chegamos à conclusão, observando a coluna Total da Tabela 1 abaixo, que, embora as questões ligadas à Administração do CCP sejam as mais citadas nestas fontes de coleta de dados, podemos concluir que o foco de atuação do CCP se concentra na criminalidade transfronteiriça ligada à promoção da migração ilegal e ao garimpo ilegal.

Tabela 1
Foco de atuação do CCP

Foco de atuação do CCP	Atas da CMT		Atas do CCP		Relatórios		Total	
Crime organizado	5	7,2%	11	11,3%	4	6,8%	20	8,9%
Migração	16	23,2%	12	12,4%	18	30,5%	46	20,4%
Garimpo	16	23,2%	16	16,5%	8	13,6%	40	17,8%
Drogas e armas	5	7,2%	23	23,7%	5	8,5%	33	14,7%
Pesca	12	17,4%	7	7,2%	4	6,8%	23	10,2%
Administração do CCP	13	18,8%	20	20,6%	19	32,2%	52	23,1%
Aduana	2	2,9%	8	8,2%	1	1,7%	11	4,9%
TOTAL	69	100,0%	97	100,0%	59	100,0%	225	100,0%

Fonte: Elaboração própria.

A cooperação policial internacional está inserida também em um conjunto de programas dos governos federal e estadual que visam a integração e a cooperação das forças de segurança pública para o enfrentamento dos ilícitos transnacionais. Nesse contexto, em termos de políticas públicas

de segurança no Brasil, destacam-se a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (1998), o lançamento do Plano Nacional de Segurança de Pública (2001) e o estabelecimento do Sistema Único de Segurança Pública (2018).

Análise documental

Esta pesquisa documental teve como fonte de dados as atas da Comissão Mista Transfronteiriça,⁸ as atas das reuniões do CCP⁹, os relatórios dos Oficiais de Ligação da Polícia Federal na Guiana Francesa¹⁰ e os relatórios das operações conjuntas das forças de segurança da fronteira.¹¹ A quantidade de documentos analisada, as datas dos documentos e quantidade de fragmentos de texto retirados dos documentos estão na Tabela 2 abaixo.

Tabela 2
Fontes da coleta de dados.

Documentos	Quantidade de documentos	Data inicial	Data final	Quantidade de fragmentos
Atas da CMT	11	17 e 18/09/1997	03 e 04/07/2019	69
Atas do CCP	20	05/11/2013	26/09/2019	97
Relatórios dos oficiais de ligação	22	31/07/2013	11/09/2018	59
TOTAL	53	—	—	225

Fonte: Elaboração própria.

As categorias de análise escolhidas foram: Crime Organizado, Migração, Garimpo, Drogas e Armas, Pesca e Administração [do CCP]. As categorias representam cada um dos elementos ou dimensões que compreendem uma variável qualitativa, ou seja, constituem cada um dos elementos singulares que vamos buscar na investigação referentes a determinadas variáveis e serviram para classificar ou agrupar segundo elas as unidades de análise do texto.

A CRIMINALIDADE TRANSFRONTEIRIÇA ENTRE O AMAPÁ E A GUIANA FRANCESA

A fronteira franco-brasileira é marcada por fortes assimetrias em relação às desigualdades socioeconômicas e às disputas de poder, fenômeno este que ocorre nas escalas internacional, nacional e regional. Se, por um

lado, historicamente, as elites locais se alternam no exercício do poder travando o desenvolvimento regional, isolando o Amapá do resto do país, por outro lado, o envolvimento de brasileiros em atividades ilícitas em território francês é um fator limitador da integração.

O enfrentamento da criminalidade transfronteiriça passa necessariamente pela cooperação policial internacional, que ocorre entre Brasil e Guiana Francesa desde 2010 graças à assinatura do Protocolo Adicional ao Acordo de Parceria e Cooperação entre o Governo da República Francesa e o Governo da República Federativa do Brasil para a criação do Centro de Cooperação Policial, na cidade fronteiriça de Saint-Georges. É uma resposta dos dois Estados nacionais para o enfrentamento da criminalidade na fronteira franco-brasileira.

Neste trabalho de pesquisa, considerando que a criminalidade na fronteira franco-brasileira pode ser perpetrada por organizações criminosas e a partir da análise dos dados coletados nas atas das reuniões da Comissão Mista Transfronteiriça, nas atas das reuniões do Centro de Cooperação Policial e nos relatórios dos Oficiais de Ligação da Polícia Federal, destaca-se que os crimes transfronteiriços que mais afetam a fronteira franco-brasileira são: o crime organizado transnacional, a imigração ilegal,¹² o garimpo ilegal, o tráfico de drogas, armas e munições e a pesca ilegal. Os principais temas ligados à criminalidade transfronteiriça encontrados nas atas e nos relatórios e a forma como foram abordados estão descritos nos próximos tópicos.

O crime organizado transnacional

No Brasil, a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, define organização criminosa como a associação de 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 quatro anos, ou que sejam de caráter transnacional (Brasil 2016).

De acordo com Oliveira e Zaverucha (2012, 430) a Teoria da Escolha Racional (TER) contribui para explicar o crime organizado partindo do princípio que os indivíduos buscam maximizar seus lucros, fazendo com que os benefícios auferidos sejam maiores que os custos incorridos. Organizações criminosas, de natureza eminentemente transnacional, trabalham nos mercados ilícitos a partir da lógica da racionalidade econômica, isto é, trabalham para maximizar os lucros e minimizar os custos e os riscos da operação, seguindo um modelo econômico de custo e benefício.

Em uma definição sintética, o crime organizado pode ser entendido como um conjunto de agentes hierarquizados que buscam maximizar seus ganhos por meio de atividades ilícitas e que atuam em um mercado global.

O enfrentamento ao crime organizado transnacional e o enfrentamento ao narcotráfico constituíram os dois objetivos para que se iniciasse a cooperação policial internacional na fronteira franco-brasileira. Em ata das reuniões da CMT de março de 2014 a delegação francesa lembrou a importância fundamental do Centro de Cooperação Policial binacional para a troca de informações operacionais e para os registros da criminalidade organizada transfronteiriça.

Há registros sobre o crime organizado transnacional nas atas das reuniões do CCP em 25/04/2019 quando o comandante da Gendarmerie francesa solicitou informações sobre a presença de dois grupos criminosos fortemente armados nas duas fronteiras da Guiana Francesa. Na fronteira com o Brasil o primeiro grupo planejava realizar um assalto ao Banco Postal em Saint-Georges. Na fronteira com o Suriname um segundo grupo, composto por sete brasileiros, foi fotografado circulando próximo à linha de fronteira. As forças de segurança brasileiras prometeram envidar esforços para identificar os componentes deste segundo grupo.

No dia 09/11/2017, quatro pessoas cometeram um assalto à mão armada no comércio Huit à Huit situado em Soula, uma localidade próxima à cidade de Macouria, na Guiana Francesa. A extrema violência com que o ato foi praticado surpreendeu as autoridades francesas.

Em maio de 2019 o Tenente-Coronel da Gendarmerie comunicou a formação do Grupo Interministerial de Investigações (GIR) responsável pelas fraudes fiscais e sociais. Um dos objetivos do grupo é trabalhar em cooperação com o Brasil no enfrentamento ao crime organizado e à lavagem de dinheiro.

Em junho de 2019 o Superintendente da Polícia Rodoviária Federal chamou a atenção para o crescimento da criminalidade no Brasil dentro das prisões, principalmente a formação de facções criminosas. À época o Superintendente previa que este fenômeno poderia vir a acontecer dentro da penitenciária de Cayenne.

O Diretor do Instituto de Administração Penitenciária do Amapá (Iapen) em Oiapoque informou, na reunião das forças de segurança mediadas pelo CCP no dia 15/03/2018, que através dos arquivos colocados à sua disposição ele pode identificar brasileiros encarcerados ou que cometeram crimes na Guiana Francesa usando falsas identidades.

A identificação de pessoas é um trabalho importante realizado pela cooperação policial internacional uma vez que é muito comum nesta região que criminosos não portem qualquer documento e frequentemente

forneçam dados falsos às forças de segurança. A identificação de pessoas é um trabalho conjunto do Setor Técnico-Científico da Polícia Federal do Amapá, da Polícia Técnico-Científica do Estado do Amapá e do Instituto de Administração Penitenciária do Amapá, mediados pelo CCP no enfrentamento ao crime organizado transnacional.

A promoção de migração ilegal

A migração é característica intrínseca do ser humano desde longa data, levando a humanidade a movimentar-se e a fixar-se por vários motivos. Joseph (2020, 231) afirma que os clássicos conceitos de “fluxos migratórios” e “populações migrantes” já não dão conta de explicar a complexidade do fenômeno migratório atual e propõe a substituição pelos conceitos de campo migratório e territórios circulatórios que expandem a compreensão do fenômeno ao incluir para além das relações físicas (fluxos migratórios), as relações financeiras, comerciais e industriais que se desenham sobre redes de solidariedade familiares e comunitárias, de interesses econômicos, políticos e jurídicos nem sempre convergentes. Para o autor, itinerários e circuitos cada vez mais complexos e mundializados fazem surgir o conceito de territórios circulatórios que compreendem redes de mobilidades e socialização de espaços onde predomina o saber-circular.

A condição jurídica do migrante no Brasil é o objeto da Lei nº 13.445/2017, conhecida como Lei de Migração, que revogou o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980) e trouxe como principal inovação tratar o estrangeiro como sujeito de dignidade e de direitos e não como uma ameaça para o Brasil ou como uma questão de segurança nacional. De acordo com a nova Lei de Migração passou-se a compreender os fluxos migratórios sob uma ótica humanitária, de acolhimento e de proteção (Mazzuoli 2019, 1.064).

A partir da década de 1990 a migração de brasileiros para a Guiana Francesa tornou-se um problema agudo por conta do crescimento explosivo da garimpagem de ouro realizado no interior do território francês, praticado quase que exclusivamente por brasileiros. Sobre o fluxo de estrangeiros no território da Guiana Francesa, Correa e Superti (2016, 51) apontaram algumas medidas tomadas pelo governo francês para enfrentar a migração ilegal:

o fluxo de brasileiros legais e especialmente de ilegais passou a ser percebido como uma pressão migratória e a resposta do governo francês fixou uma série de medidas como: maior controle de estrangeiros com a implementação de barreiras dentro do território; um dispositivo extraordinário e inexistente na França metropolitana;

criminalização e multa aos que empregam ilegalmente; criminalização daqueles que ajudam um estrangeiro ilegal a entrar e permanecer em território francês (tradução livre).

De acordo com Silva (2013, 208) a mobilidade de brasileiros nem sempre foi indesejável. Durante três períodos da história a presença de brasileiros na Guiana Francesa foi bem-vinda ou, em alguns momentos, os brasileiros foram convocados para trabalhar como no caso do início da colonização nas primeiras décadas do século XX, durante a construção da base aeroespacial de Kourou (1960-1970) e durante a abertura dos garimpos na Guiana Francesa.

É importante destacar que na França constitui delito entrar ou permanecer ilegalmente em território francês e no Brasil a entrada e permanência de forma irregular constitui apenas infração administrativa, punida com multa. Se na Guiana Francesa o problema é a entrada de brasileiros e outros nacionais de forma irregular, para as forças de segurança brasileiras o problema é atuação de “coiotes”, pessoas que facilitam a entrada e a saída ilegal de estrangeiros no Brasil e organizações criminosas que transportam brasileiros e estrangeiros pelo oceano, na rota marítimo-fluvial que liga as cidades de Albina (no Suriname) e Oiapoque (no Brasil), expondo os migrantes ao risco de naufrágio e morte no trajeto, praticando a extorsão e cobrando preços abusivos pelo transporte clandestino. No relatório dos Oficiais de Ligação da Polícia Federal de julho de 2013 constou informação sobre a coleta de depoimento de um brasileiro sobrevivente de um naufrágio que ocorreu em Saint-Martin, onde morreram vários brasileiros.

A legislação brasileira prevê dois crimes que envolvem esse tipo de situação: o crime de promoção de migração ilegal que consiste em promover, por qualquer meio, com o fim de obter vantagem econômica, a entrada ilegal de estrangeiro em território nacional ou de brasileiro em país estrangeiro; e o crime de atentado contra a segurança de transporte marítimo, fluvial ou aéreo, que consiste em expor a perigo embarcação ou aeronave, própria ou alheia. Perceba-se que, em ambos os casos, quem é punido não é o migrante, mas aquele que concorre para a migração ilegal ou que expõe a perigo o migrante.

Casos de tráfico humano foram registrados pelos Oficiais de Ligação da Polícia Federal no relatório de agosto de 2018. Normalmente mulheres que foram levadas para regiões isoladas no meio da selva, em território da Guiana Francesa, onde existe a prática da garimpagem ilegal de ouro. As mulheres foram forçadas a permanecer nos garimpos contra a sua vontade e exercendo a prostituição. Esta prática com mulheres brasileiras existe na Guiana Francesa, no Suriname e na República da Guiana.

Há ainda na fronteira franco-brasileira ocorrências de rapto parental, que acontece quando uma criança é retirada do país onde vive por um dos genitores, sem o consentimento do outro genitor ou, quando autorizada a saída da criança, ela não retorna no prazo previsto.

Nas atas das primeiras reuniões da Comissão Mista Transfronteiriça, em 1997 e 1999, a questão migratória foi abordada a partir de dois aspectos: cooperação internacional para coordenar as ações de controle migratório e confecção da carteira de fronteira. Em 2002 seguiu-se com a temática do controle migratório sugerindo a implementação do Acordo de Readmissão de Pessoas em Situação Irregular, assinado em Paris em 28 de maio de 1996, e promulgado no Brasil pelo Decreto 3.929 de 19 de setembro de 2001.

Em 2008 as delegações brasileira e francesa discutiram a criação de um Posto Integrado sobre o Rio Oiapoque de forma a contemplar as demais atividades de controle de fronteiras (controle migratório, sanitário e de transportes) e sobre a implementação de políticas que objetivassem facilitar a livre circulação de pessoas para fins lícitos. O Posto Integrado era o embrião do que mais tarde se tornaria o Centro de Cooperação Policial.

A partir de 2011 seguem as discussões sobre a circulação de pessoas na zona de fronteira e sobre a criação do estatuto do fronteira. A parte francesa solicitou informações sobre os regimes fronteiriços em vigor com outros países vizinhos ao Brasil e salientou a importância da definição do perímetro geográfico de aplicação do estatuto do fronteira.

Em 2014 consolida-se a temática da circulação de pessoas na zona de fronteira apontando para dois subtemas: 1) o regime de circulação transfronteiriça e 2) o regime de visto. Ficou decidido que os fronteira têm livre circulação na zona de fronteira desde que portem a carteira de fronteira e os franceses não abriram mão da exigência de visto consular para os brasileiros não fronteira, confirmando a falta de reciprocidade na fronteira franco-brasileira e constituindo um dos principais obstáculos à integração e à consolidação da cooperação internacional. Um ano depois, em julho de 2015, a Polícia de Fronteiras francesa (PAF) informou que mais de 850 brasileiros residentes em Oiapoque solicitaram a carteira de fronteira enquanto que apenas seis franceses solicitaram o mesmo documento junto à Polícia Federal no Brasil.

Na ata da reunião do CCP datada de 03/04/2014 as forças de segurança francesa e brasileira se comprometeram a envidar esforços para identificar as pessoas responsáveis pela organização e implementação dos fluxos migratórios clandestinos. De fato, em novembro de 2015 as forças de segurança dos dois lados da fronteira compartilharam o mapa de identificação dos principais atores responsáveis pelas empreitadas. Em dezembro de

2015 a Polícia Federal deflagrou uma operação para dismantelar uma rede de contrabando de migrantes, após um ano de investigações e cooperação com a polícia francesa.

A partir de 2014 intensificaram-se as operações das forças de segurança brasileiras e francesas no rio Oiapoque com a finalidade de reprimir os fluxos migratórios clandestinos e os crimes transfronteiriços que utilizavam a mesma rota. Ainda como parte da intensificação das ações de fiscalização, a Polícia Federal reforçou a cobrança do envio mensal da lista de hóspedes estrangeiros aos hotéis e pousadas de Oiapoque, conforme recomenda a lei, e solicitou ao Consulado Francês em Macapá a lista dos brasileiros solicitantes de visto para a Guiana Francesa.

No dia 15/11/2017, três franceses foram presos na Guiana Francesa como parte de uma investigação direcionada ao contrabando organizado de migrantes clandestinos. A investigação permitiu identificar dois brasileiros residentes em Oiapoque que estariam envolvidos nesta empreitada.

Constam ainda como registos nas atas das reuniões do CCP o aumento do número de pedidos de refúgio requeridos por haitianos e sírios. As forças de segurança perceberam que é muito comum que haitianos e sírios protocolam os pedidos de refúgio nos dois países, no Brasil e na França.

Devido aos ataques terroristas que ocorreram no dia 13/11/2015 na França, a chefia da Polícia de Fronteiras francesa pediu uma atenção especial às autoridades brasileiras sobre a presença de nacionais do Oriente Médio (Síria, Iraque, Turquia e outros) na fronteira e a comunicação imediata às autoridades francesas. O Delegado da PAF informou sobre o pedido de refúgio de três sírios e um palestino na PAF de Saint-Georges, sobre o uso de passaportes falsos por parte de outros sírios solicitantes de refúgio e sobre a deportação de cidadãos iraquianos para o Brasil. Na verdade, nos anos seguintes houve um aumento significativo do fluxo de sírios na fronteira franco-brasileira, mas nenhum dos migrantes sírios foi associado a práticas terroristas.

O garimpo ilegal

Ao lado da imigração ilegal, o enfrentamento ao garimpo ilegal de ouro é ação prioritária para as forças de segurança da fronteira franco-brasileira. A garimpagem clandestina na Guiana Francesa é realizada, em sua grande maioria, por brasileiros que se aproveitam da permeabilidade da fronteira. A chegada e a ampliação significativa de garimpeiros na bacia do rio Oiapoque aumentaram progressivamente a atividade naquela região, bem como propiciaram o aparecimento de um novo núcleo populacional próximo de Oiapoque, a chamada Ilha Bela, e assim a geografia da circu-

lação regional ativou mais um ponto de conexão em seu sistema regional. Uma das consequências foi tornar a cooperação e o projeto de circulação pela ponte sobre o rio Oiapoque muito impopulares entre os franco-guianenses. (Silva, Granger, and Le Tourneau 2019, 8–9).

Correa e Superti (2016, 57) chamam a atenção para a Operação Harpia, operação permanente das autoridades francesas de luta contra o garimpo ilegal na Guiana Francesa:

A ação francesa contra o garimpo levou à Operação Harpia. Composta por policiais e militares franceses, a operação, desde 2008, faz constantes incursões nas áreas de garimpo. Centenas de ações resultaram na prisão de mais de 1.500 migrantes ilegais e dois militares franceses foram mortos por garimpeiros. Segundo Laurent Pichon, coordenador da polícia francesa (*Gendarmerie*): “Para os franceses da Guiana Francesa, o maior desafio da fronteira entre os dois países é a luta contra o garimpo ilegal” (tradução livre).

Apesar de contar com equipamentos antigos (especialmente os 10 helicópteros dedicados à Operação Harpia), a *Gendarmerie* conseguiu em 2020 apreender 25,2 milhões de Euros de bens do crime, 1.172 bombas a motor, 206 quilos de mercúrio, 77.000 litros de combustível, 18 toneladas de alimentos e 7 quilos de ouro. O número de garimpeiros (95% brasileiros) é estimado em 8.500, este número ultrapassou 10.000 homens e mulheres em 2017 (Jornal *France-Guyane*, 11/03/2021).¹³

Na ata das reuniões da CMT de 1997 já havia a previsão de buscar maior eficácia na prevenção e repressão dos delitos contra o meio ambiente e, em particular, ao garimpo. Em 2008 Brasil e França decidiram intensificar a cooperação no enfrentamento ao garimpo clandestino por meio da assinatura, o mais breve possível, de um Acordo bilateral no domínio da luta contra a exploração mineral ilegal em áreas protegidas ou de interesse patrimonial.

Em 2011, durante reunião da CMT, as partes reconheceram que houve, nos últimos anos, um significativo aumento da exploração aurífera, legal e ilegal, em decorrência do exponencial incremento do preço do ouro no mercado internacional. Brasileiros e franceses demonstraram preocupação com a criminalidade que acompanha as atividades de garimpo ilegais, em particular o tráfico de seres humanos e armas, a prostituição e a devastação ambiental.

Em 2012, a França notou uma radicalização dos grupos armados e cerca de quarenta assassinatos relacionados à mineração de ouro foram identificados, afetando acima de tudo os brasileiros. Em dezembro de 2015, o tenente-coronel da *Gendarmerie* informou sobre um duplo homicídio ocor-

rido contra um casal de brasileiros no garimpo Pé de Limão, na Guiana Francesa. O Delegado da Polícia Civil de Oiapoque informou que os corpos foram levados para Macapá. O tenente-coronel da *Gendarmerie* solicitou o envio do relatório de autópsia dos corpos e informou

que o autor do crime confessou os fatos e está sob custódia em Cayenne. Em março de 2016 o comandante da *Gendarmerie* informou que um piloto das suas embarcações foi ferido com um tiro de espingarda calibre 12 quando voltava para casa em Camopi. Três brasileiros poderiam estar envolvidos e um deles também foi ferido. O comandante associou o fato às operações da *Gendarmerie* nos garimpos ilegais.

Nas atas das reuniões do CCP, em outubro de 2014, consta que o General Comandante da *Gendarmerie* na Guiana Francesa propôs uma reunião na localidade de Vila Brasil, próximo à Ilha Bela, conhecida como ponto de apoio logístico ao garimpo ilegal na Guiana Francesa. O objetivo da reunião era fazer um trabalho de campo, isto é, uma missão coordenada bilateral de reconhecimento do terreno para todas as forças de segurança da fronteira. O Coronel Chefe da Inteligência do Exército Francês destacou que sua instituição está pronta para trocar informações com os serviços de segurança brasileiros sobre garimpo ilegal e fluxo de mercadorias para o garimpo. O Capitão do Exército Brasileiro concordou em fazer o compartilhamento de informações com as autoridades francesas para melhor enfrentar o garimpo ilegal e sua logística. O Capitão afirmou que as mesmas pessoas que trabalham na logística do garimpo ilegal na França e no Brasil estão envolvidas com o tráfico de armas ou drogas. Em junho de 2014, os Oficiais de Ligação da Polícia Federal relataram contato feito com o Exército Brasileiro sobre a possível existência de pistas de pouso clandestinas em apoio ao garimpo ilegal em solo brasileiro.

Em reunião promovida pelo CCP em outubro de 2015, o Capitão das Forças Armadas da Guiana (FAG) informou que as ações das FAG, em breve, se concentrariam sobre a cadeia de abastecimento, sobre a logística e em especial sobre o transporte de combustíveis para o garimpo. O representante da *Gendarmerie* solicitou informações sobre como os garimpeiros fazem para obter o mercúrio no Brasil, elemento fundamental do garimpo de ouro. A Polícia Federal respondeu que apenas os titulares de uma licença para exploração de minas de ouro podem ter a permissão para comprar mercúrio, no entanto, existe uma forte rede de contrabando deste material. A Polícia Militar do Amapá insistiu na existência de uma rede de rádio clandestina que permite que os garimpeiros descubram antecipadamente o início de operações policiais. A Polícia Federal sugeriu que todos os titulares de embarcações deveriam registrar seus motores na Marinha

do Brasil. Esta medida facilitaria a rastreabilidade deste motor usado por garimpeiros ilegais.

Em janeiro de 2016 ocorreu uma operação coordenada binacional que contou com a participação da *Gendarmerie*, *PAF*, *Douanes*, Receita Federal, Exército Brasileiro e Polícia Civil no rio Oiapoque e resultou na prisão de três garimpeiros brasileiros e na apreensão de 60 gramas de ouro, todos foram encaminhados para a Polícia Federal em Oiapoque. A parte francesa, ao apresentar os resultados das operações realizadas desde a última reunião da CMT, manifestou satisfação com os bons resultados obtidos, pois o número de garimpos ilegais foi reduzido e manifestou o desejo de que tal dinâmica fosse mantida. A parte brasileira, por sua vez, recordou que a questão do garimpo deveria ser abordada dentro da perspectiva regional, notadamente em colaboração com o Suriname.

Em janeiro de 2016, foi publicada no France-Guyane, jornal diário de maior circulação na Guiana Francesa, reportagem com declaração do *Préfet*¹⁸ da Guiana Francesa (cargo equivalente ao de Governador do Estado do Amapá), em que ressalta os no último ano (2015) a redução significativa da atividade de garimpo ilegal de ouro na Guiana Francesa e especialmente na região leste, que faz fronteira com Estado do Amapá, fruto do trabalho profícuo de cooperação policial internacional entre as diversas forças de segurança dos dois países.

Em março de 2018, uma barreira aduaneira entre Cayenne e Saint-Laurent-du-Maroni foi rompida por garimpeiros ilegais em um veículo. Este veículo foi perseguido pela *Douanes* e os indivíduos usaram armas de fogo contra os agentes aduaneiros que reagiram.

Durante operação coordenada binacional das Forças Armadas brasileiras e francesas no contexto do enfrentamento aos garimpos ilegais, no dia 28/05/2018, houve apreensão em território francês de diversas mercadorias (combustível, alimentos, roupas, moto-bombas), além de uma pequena quantidade de maconha e uma arma de fogo, estando todos estes materiais no interior de duas embarcações brasileiras.

O tráfico de drogas, armas e munições

De acordo com a análise dos dados realizada nas atas das reuniões do CCP, o tráfico de drogas na fronteira do Brasil com a Guiana Francesa ocorre para atender a três mercados consumidores: os sítios de garimpo, o mercado local na cidade de Oiapoque e o mercado consumidor das cidades de Macapá e Belém. O fluxo ocorre em dois sentidos: o primeiro vindo do Suriname, passando por Cayenne, capital da Guiana Francesa, por via terrestre ou marítima/fluvial, terminando em Macapá ou Belém e abaste-

cendo as cidades e os sítios de garimpo ao longo desses dois destinos. O segundo fluxo ocorre no sentido contrário, vindo de Tabatinga/AM pelo rio Amazonas, na tríplice fronteira formada por Brasil, Peru e Colômbia, passando por Manaus, Santarém, Belém, Macapá, Oiapoque e, se possível, chegando a Cayenne, Guiana Francesa, de onde parte por via aérea para a Europa.

Em relação ao tráfico de armas e munições, nestas mesmas atas das reuniões do CCP, apurou-se que na Guiana Francesa a caça e a pesca fazem parte das tradições do seu povo e a carne de caça, muito apreciada, faz parte da culinária local. Assim, os órgãos de segurança pública francesas não faziam um controle rigoroso sobre a compra e venda de armas e munições nas lojas de apetrechos de caça e pesca. As espingardas e as munições nos calibres 12, 16 e 36 são as mais procuradas.

É preciso destacar o fato de termos nos dois lados da fronteira franco-brasileira a presença de comunidades indígenas que historicamente ocuparam este território e tem também entre suas tradições a alimentação à base de caça e de pesca. Estes indígenas, que tem familiares nos dois lados da fronteira e que ao longo de anos se deslocaram livremente de um lado para o outro, deparam-se agora com uma forte presença policial impedindo que transitem com armas e munições pela fronteira, sendo frequentemente enquadrados no crime de tráfico internacional de armas ou munições. O limite estabelecido “artificialmente” pelos Estados Nacionais nunca foi uma “barreira” para os indígenas (Waiampis, Palikurs e Galibis) que na bacia do rio Oiapoque estabelece(ra)m suas práticas espaciais (Silva and Granger 2016, 42).

Durante as reuniões binacionais coordenadas pelo CCP, em dezembro de 2013, a Polícia Militar do Amapá abordou o tema do tráfico de armas entre a Guiana Francesa e o Brasil. A PM comunicou que a venda de armas é altamente regulamentada no Brasil e destacou que armas, principalmente armas de caça, são liberadas na Guiana Francesa e que a introdução destas armas no Brasil corresponde ao crime de tráfico internacional de armas, de acordo com a legislação brasileira. Em relatório, o Oficial de Ligação da Polícia Federal informou sobre os esforços para identificar nos bancos de dados disponíveis armas brasileiras encontradas nos garimpos da Guiana Francesa no ano de 2013.

A troca de informações sobre o comércio de armas na Guiana Francesa levou a Polícia Federal a deflagrar a Operação Cartucheira, que revelou que agentes da segurança pública do Estado do Amapá usavam carros oficiais para transporte e venda ilegal de armas no Estado. Os réus foram condenados por tráfico internacional de armas, comércio ilegal de armas de fogo, acessórios e munições, além de associação criminosa.

Em julho de 2015, o Delegado da Polícia Civil de Oiapoque disse ter recebido uma informação indicando que em frente a vila Trois Palétuviers (vilarejo da circunscrição de Saint- Georges), e na localidade chamada Taparabu, no lado brasileiro, embarcações de pesca de grande porte providas dos Estados do Pará e do Ceará estariam envolvidas no tráfico de drogas e de armas. Na mesma reunião, o Delegado da Polícia Civil informou haver um inquérito aberto envolvendo armas do tipo fuzil AK-47, que transitariam desde o Suriname até o Brasil por águas francesas. O Capitão das Forças Armadas na Guiana Francesa (FAG) confirmou ter conhecimento da circulação de armas do tipo fuzil AR-15 (fuzis automáticos) e de coletes balísticos na fronteira da Guiana Francesa com o Suriname.

Em 2018, nas reuniões coordenadas pelo CCP, retornaram as discussões em torno das embarcações de pesca engajadas no tráfico de drogas, armas e munições. A Polícia Civil informou que embarcações de grande porte são usadas para a pesca ilegal e também para o tráfico de drogas, armas e munições, provenientes do Suriname, passando pela Guiana Francesa, em direção ao Brasil. O agente da Polícia Rodoviária Federal perguntou sobre o tráfico de drogas, armas e munições do Suriname para o Brasil e as passagens pela Guiana Francesa. No ano de 2018 mais de 3000 munições foram apreendidas pelas polícias PRF e PF em Oiapoque, vindo da Guiana Francesa.

Na reunião binacional de maio de 2018, o Capitão da Gendarmerie informou que uma dezena de brasileiros se instalou no lado brasileiro do rio Oiapoque, em frente à aldeia indígena francesa de Trois-Sauts, próximo às nascentes do rio Oiapoque. Foi constatada a venda de bebidas alcoólicas e o tráfico de drogas para os indígenas franceses, sendo o impacto sobre a comunidade local extremamente negativo. Na aldeia de Trois-Sauts moram entre 1500 e 2000 indígenas franceses e a área brasileira em frente a Trois-Sauts faz parte da Unidade de Conservação Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque.

Em junho de 2019, o inspetor da Receita Federal informou que uma operação conjunta da Receita Federal, Marinha do Brasil e Polícia Civil resultou na apreensão de três motores de embarcação não registrados junto às autoridades brasileiras. Os pilotos das embarcações são pessoas bem conhecidas das polícias brasileiras por praticar todo tipo de tráfico - de pessoas, armas, drogas e de materiais para os sítios de garimpo - no trajeto marítimo-fluvial entre o Brasil e o Suriname.

A pesca ilegal

Quanto à pesca ilegal no litoral do Amapá e da Guiana Francesa, a abordagem que pretendemos dar neste trabalho refere-se a barcos de pesca brasileiros que invadem as águas territoriais francesas em atividade de pesca, ou vice-versa, barcos de pesca franceses ou de outros países da Região das Guianas que invadem águas brasileiras. Uma análise dos dados coletados apontou que esta é uma temática que afeta de perto a cooperação policial internacional.

Os dados encontrados nesta pesquisa revelaram que é necessário um reforço da cooperação no enfrentamento das atividades ilícitas das embarcações pesqueiras na zona marítima de interesse comum entre o Estado do Amapá e a Guiana Francesa. Na ata da reunião da CMT de junho de 2008, portanto antes de oficializada a cooperação policial internacional, a parte francesa já apresentava na reunião um balanço de suas ações de fiscalização no enfrentamento da pesca ilegal empreendidas no ano de 2007. No ano seguinte, em 2009, a delegação francesa comunicou que encaminharia proposta de Acordo Bilateral envolvendo a Marinha do Brasil, o Ibama e o ICMBio, relativa à proteção do meio ambiente marinho e seus recursos.

Em 2010, ano em que se inicia oficialmente a cooperação policial internacional, as partes brasileira e francesa saudaram a cooperação bilateral para troca de informações sobre a pesca ilegal e, nesse contexto, congratularam-se com a assinatura da Declaração de Intenções Relativa à Cooperação no Domínio do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável do Mar. As partes concordaram em redobrar esforços com vistas a coibir a pesca predatória e o uso de técnicas de pesca danosas ao meio ambiente e em renovar as operações marítimas conjuntas contra a pesca ilegal.

Em março de 2013 foi realizada uma avaliação da operação naval franco-brasileira de patrulha coordenada bilateral das águas territoriais do Brasil e da Guiana Francesa. As patrulhas coordenadas de final de fevereiro e início de março de 2013 possibilitaram notar uma redução na frequência dos barcos de pesca. A ênfase foi especialmente colocada sobre a necessidade de manter as patrulhas coordenadas das Marinhas francesa e brasileira e de reforçar a cooperação com a Polícia Federal brasileira. O lado francês destacou a importância da nomeação de um Oficial de Ligação da Polícia Federal no Centro de Cooperação Policial que reforçou o trabalho conjunto de luta contra a pesca ilegal.

Em outubro de 2015, o tenente-comandante da marinha francesa se disse muito interessado nas operações de fiscalização no rio Oiapoque, especialmente na fiscalização de barcos de pesca brasileiros. Neste ano de 2015 os órgãos brasileiros IBAMA e ICMBio, responsáveis pelas questões

relacionadas com a pesca e com o meio ambiente, foram formalmente convidados para participar das reuniões binacionais do CCP.

Ainda em 2015, o representante da Marinha do Brasil relatou que após a reunião binacional houve um incremento de ações de patrulha naval nas fronteiras. A Capitania dos Portos do Amapá ministrou para os pescadores do município de Oiapoque cursos de formação, os quais receberam orientação referente a pesca ilegal, objetivando a diminuição desta prática em águas internacionais.

Em reunião binacional coordenada pelo CCP, o Delegado da Polícia Civil de Oiapoque informou que uma operação de combate à pesca ilegal e outras infrações conexas (tráfico de drogas, armas e munições) ocorreu no dia 13/03/2018, com a participação do responsável pelo Parque Nacional do Cabo Orange, da foz do rio Oiapoque até a foz do rio Cassiporé. Três barcos de pesca, todos do Estado do Pará, foram flagrados em ação de pesca ilegal. Um desses barcos tinha a bordo uma tripulação de 8 pessoas onde foram descobertos 500 gramas de maconha.

A Chefe do Escritório do Ibama em Oiapoque manifestou o desejo de organizar três operações por ano, a partir de 2018, para combater os tráficos relacionados ao meio ambiente e que estas ações de fiscalização possam ser coordenadas pelo CCP entre as forças brasileiras e francesas.

No dia 21/05/2019 uma operação coordenada binacional ocorreu nas proximidades do Parque Nacional do Cabo Orange. A operação foi convocada pelo Ibama para enfrentamento à pesca ilegal de caranguejo. Na reunião, o Oficial de Ligação da Marinha do Brasil na Guiana Francesa advertiu que os barcos de pesca brasileiros precisam ter licença de pesca emitidos pela Marinha e pelo Ibama e não podem pescar e comercializar o pescado na Guiana Francesa. Na mesma reunião foi sugerida a criação de um calendário anual de operações coordenadas binacionais.

As estatísticas produzidas pelas forças de segurança

Fez parte da atuação do CCP no período da pesquisa o incentivo e a mediação para que fossem implementadas as operações coordenadas binacionais. Tratam-se de operações das forças de segurança da fronteira desencadeadas simultaneamente, cada força dentro dos seus limites e margens de atuação. Em outubro de 2015, de acordo com as atas das reuniões da CMT, o Chefe do Comando Militar do Norte, General de Brigada do Exército Brasileiro, relatou ao corpo diplomático do Brasil e da França que ao longo dos últimos dois anos vem combatendo junto com a equipe militar da Marinha do Brasil e da Força Aérea Brasileira o contrabando de armas e os crimes ambientais.

A partir de 2015 intensificaram-se as operações coordenadas binacionais. Na reunião promovida pelo CCP em 01/10/2015, o Delegado de Polícia da PAF propôs a realização de patrulhas fluviais coordenadas franco-brasileiras, cada um de seu lado do rio, em ações de fiscalização. O tenente-coronel da Gendarmerie sugeriu como referência a operação coordenada binacional entre as polícias francesas e brasileiras ocorrida em 7 de julho de 2015. Tratou-se de uma operação de patrulha fluvial que abrangeu ambas as margens do rio Oiapoque entre a cidade de Saint-Georges e a comunidade Trois Palétuviers. O tenente-coronel enfatizou o bom funcionamento e o resultado positivo da operação.

O tenente-coronel da Gendarmerie perguntou ao Exército Brasileiro sobre os detalhes da Operação Ágata¹⁹ (datas e providências tomadas) e sobre a participação da Gendarmerie na operação. O Capitão do Exército explicou que os comandos militares de Macapá e Belém estavam em contato com o Terceiro Régiment Étranger d'Infanterie (REI) de Kourou (Exército francês) em termos de coordenação militar. A operação realizou-se entre os dias 15 de outubro e 15 de novembro de 2015 e a participação das polícias e da alfândega francesa foi requisitada para aumentar a eficiência em ambos os lados da fronteira.

Desde 2014 os representantes da Gendarmerie e do Exército Francês Legião Estrangeira solicitaram informações sobre as Operações Ágata e Curare do Exército Brasileiro. Em 2015 aconteceram as primeiras operações coordenadas binacionais e na reunião do dia 16/11/2017, o Capitão do Exército Brasileiro informou que a operação anual brasileira denominada "Curare" aconteceria entre os dias 25 de novembro e 10 de dezembro. O coronel da Gendarmerie insistiu na necessidade de mobilizar em paralelo as forças de segurança francesas através do CCP, de modo que fossem consideradas possíveis ações coordenadas binacionais no rio Oiapoque. Em 2016, as partes manifestaram a satisfação com o papel desempenhado pelo CCP em termos de troca de informações, bem como pelo reforço da integração entre as respectivas forças de segurança.

O Capitão do Exército Brasileiro informou que durante o mês de junho de 2018 aconteceu a operação coordenada binacional denominada Cabo Orange. Uma primeira fase foi realizada no período de 4 a 16/06/2018 e consistiu em diferentes missões de reconhecimento e inteligência e a segunda fase aconteceu de 17 a 25/06/2018 e consistiu em ações pontuais e localizadas, orientadas pelos resultados da primeira fase. A parte francesa executou ações coordenadas em paralelo com a operação brasileira. O Capitão informou, ainda, que 30 oficiais surinameses participaram da operação como observadores.

Em 16/01/2019, a coordenação do CCP comunicou aos presentes a instalação definitiva da Marinha do Brasil em Oiapoque que a partir desta data se juntou às forças de segurança nas operações coordenadas binacionais. Na mesma reunião o Capitão do Exército Brasileiro comunicou a realização de operação coordenada binacional programada para os dias 23 a 25/01/2019, já contando com a participação da Marinha do Brasil.

Na reunião do dia 23/05/2019, o Capitão do Exército Brasileiro avaliou que as operações coordenadas binacionais quando se mostram visíveis para a população contribuem para baixar os índices de criminalidade. A população fronteiriça percebe as forças de segurança brasileiras e francesas trabalhando em conjunto sobre seus territórios respectivos e isso contribui para uma imagem positiva da segurança pública.

No contexto da luta contra o tráfico de pessoas, drogas, armas e munições, as forças de segurança da fronteira apontaram que o objetivo é atuar de maneira coordenada para interromper a logística da atividade e chamaram a atenção para que as operações coordenadas locais sejam comunicadas às hierarquias superiores para não frustrar operações de grande porte planejadas nos níveis estratégicos superiores.

OS OBSTÁCULOS À COOPERAÇÃO POLICIAL INTERNACIONAL E O EFEITO-BARREIRA

Para Medeiros (2011, 22) o efeito-barreira engloba obstáculos e descontinuidades de acessibilidades importantes, que favorecem a fragmentação das áreas de mercado e que se materializa em (des)economias de escala. Neste sentido, as fronteiras ainda podem representar uma barreira a um conjunto alargado de fluxos, refletindo em uma dificuldade de acesso às inovações tecnológicas e aos processos de informação e conhecimento, tão importantes em uma economia global.

Tomando por base as causas e efeitos que impactam na propagação dos fluxos - informações, pessoas e mercadorias - Medeiros (2011, 26) propõe uma tipologia de barreiras que vai desde as barreiras físicas até as barreiras culturais. Quais sejam: Físicas; Congestionamento; Fiscais; Institucionais; Técnicas; Diferenças de fusos horários; Culturais, língua e informação.

A partir da análise realizada nas atas da reuniões da CMT, nas atas das reuniões do CCP e nos relatórios dos Oficiais de Ligação da Polícia Federal foi possível confirmar, nas especificidades da fronteira franco-brasileira, a presença destes aspectos destacados por Medeiros (2011), além de outros aspectos não mencionados por estes autores, que obstaculizam ou entram a cooperação policial internacional. Uma análise dos dados coletados revelou que constituem verdadeiras barreiras à cooperação na fronteira

franco-brasileira: língua estrangeira (barreira linguística); a questão do visto consular (barreira institucional e falta de reciprocidade); o preço dos seguros dos veículos e das cargas (tarifas aduaneiras); a diferença de legislação dos dois países; a diferença de competência dos órgãos homólogos (por exemplo, Receita Federal e *Douanes Française*); a falta de políticas públicas de geração de emprego e renda para a reinserção produtiva de catraieiros e garimpeiros, caso a atividade destes profissionais seja desestimulada.

De fato, na reunião da CMT dos dias 24 e 25/11/2011, a parte francesa destacou a entrada em operação do CCP instalado em Saint-Georges em agosto de 2010 e sublinhou que a diferença de funcionamento dos sistemas administrativos, judiciários e policiais no Brasil e na França requer ações para favorecer um melhor intercâmbio de informações. E na reunião da CMT em outubro de 2015, a barreira linguística foi apontada pelo Delegado da Polícia Federal, chefe da Delegacia de Migração em Macapá, como um grande obstáculo a ser superado. Na mesma reunião o Delegado chamou a atenção para o problema da pesca ilegal e para a diferença de competência dos órgãos homólogos que trabalham no enfrentamento do problema.

Um exemplo de barreira institucional é a falta de reciprocidade na exigência de visto consular por parte dos franceses para ingressar na Guiana Francesa, uma vez que os franceses entram no Brasil sem a necessidade deste visto. A superação desta barreira institucional já era uma reivindicação da delegação brasileira desde a reunião da CMT realizada em janeiro de 2002. Na reunião de setembro de 2010 a delegação francesa informou que a isenção de vistos não era uma opção para o momento, mantendo a situação de não reciprocidade de tratamento entre brasileiros e franceses. Em dezembro de 2016, a delegação brasileira reforçou na reunião da CMT que a obrigação de visto de entrada na Guiana Francesa constitui obstáculo a uma maior integração bilateral e limita o potencial de desenvolvimento econômico e social da cooperação.

De acordo com a análise da ata da reunião da CMT de 03 e 04/07/2019, a parte brasileira se ressentiu de uma troca desequilibrada de informações. As demandas francesas são respondidas de forma completa, mas os franceses alegam obstáculos jurídicos para fornecer informações aos brasileiros, explicitando que a diferença de legislação dos dois países é uma barreira que impede a troca simétrica de informações, desestimulando a demanda de informações por parte das autoridades brasileiras.

De fato, durante o recorte temporal desta pesquisa os oficiais de ligação da Polícia Federal registraram a quantidade de demandas realizadas pelas partes brasileira e francesa ao CCP. No período em que foram feitos os re-

gistros, julho de 2013 a agosto de 2018, de um total de 1.342 demandas que chegaram ao CCP, apenas 139 (10%) foram originadas pelas autoridades brasileiras, enquanto que 1.203 (90%) foram originadas pelos franceses. Uma quantidade de demandas originadas pelas autoridades francesas que é muito superior à quantidade de demandas originadas pelas autoridades brasileiras.

No âmbito das políticas públicas, consta nas atas das reuniões da CMT de setembro de 2010 que as delegações brasileira e francesa concordam em realizar um estudo de desenvolvimento da piscicultura na região como atividade geradora de emprego e renda, alternativa à atividade de garimpo. Em novembro de 2011, as partes reforçaram a importância do desenvolvimento da indústria pesqueira na região como uma das alternativas ao garimpo. A parte brasileira assinalou que, além de coibir a atividade ilegal, o que se pretende é dar alternativas econômicas ao garimpeiro para que possa ser incorporado à sociedade e ao processo produtivo do país.

Obstáculos como a barreira linguística, a diferença de legislação entre os dois países e o conhecimento das atribuições dos órgãos homólogos poderão ser superados por meio de duas ações: 1) capacitações e cursos de formação envolvendo policiais brasileiros e franceses; e 2) operações coordenadas binacionais das forças de segurança brasileiras e francesas, quando há a oportunidade para a observação do *modus operandi* de cada força. Outros obstáculos só serão superados a partir da mudança na legislação dos dois países e por acordos diplomáticos.

Em relação às ações de capacitação, as atas das reuniões da CMT de 18 e 19/03/1999 já previam ações para o treinamento e formação de pessoal nas áreas de luta contra o crime organizado, o narcotráfico, a migração e o garimpo ilegais. Dez anos depois, em agosto de 2009, as duas delegações expressaram apoio à proposta do representante do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque de celebração de seminário sobre a proteção da biodiversidade e combate à exploração ilegal do ouro na região.

Nas reuniões da CMT ocorridas em 31/08 e 01/09/2010 a ONG World Wide Fund for Nature Inc (WWF) apresentou seu projeto relativo ao acompanhamento do desflorestamento ligado à exploração aurífera no planalto das Guianas e desejaria que fosse realizada uma mesa redonda intergovernamental Brasil-Guiana Francesa-Suriname sobre o assunto.

Os relatórios dos oficiais de ligação da Polícia Federal informaram a ocorrência de diversas ações de capacitação conjuntas realizadas no período do recorte temporal desta pesquisa, como por exemplo: o relatório do dia 31/10/2015 informou sobre a participação de todos os policiais do CCP no curso “Migrações transfronteiriças: fortalecendo a capacidade do governo brasileiro para gerenciar fluxos migratórios”. No dia 17/07/2018

o oficial de ligação da Polícia Federal participou de reunião interministerial no Ministério das Relações Exteriores em Brasília/DF, onde se fizeram presentes os adidos militares, policiais, aduaneiros e de inteligência lotados na América do Sul. Em 11/09/2018 o Oficial de Ligação da Polícia Federal informou em relatório sobre a ocorrência dos seguintes eventos reunindo forças de segurança brasileiras e francesas: curso sobre explosivos, treinamento de cães farejadores, treinamento em técnicas de perícia papiloscópica, encontro dos serviços de perícia brasileiros e franceses e encontro dos serviços marítimos brasileiros e franceses.

A ata da reunião do CCP do dia 26/09/2019 informou sobre projetos de cooperação nas áreas de capacitação, cursos de formação, operações coordenadas e trocas de experiências e conhecimentos

Ainda na ata da reunião do CCP de 26/09/2019 o responsável pelas Relações Internacionais da Prefeitura de Cayenne informou sobre o Programa El Paccto (Programa Europa-América Latina de Assistência contra o Crime Organizado Transnacional)²⁰ e a necessidade de realização de um seminário para explicar sobre o Programa.

Quanto às operações coordenadas, as atas das reuniões da CMT ocorridas de 28 a 30/01/2002 já previam operações coordenadas binacionais na região de fronteira a fim de combater o narcotráfico, o contrabando [principalmente de ouro] e os crimes conexos. No dia 09/03/2018, o Oficial de Ligação da Polícia Federal participou de operação coordenada binacional de enfrentamento ao garimpo ilegal na Guiana Francesa, na qualidade de observador, com confecção de relatório policial sobre o *modus operandi* das forças francesas.

Todas essas ações de capacitação e participação em operações coordenadas binacionais visam proporcionar maior integração entre as forças de segurança da fronteira e contribuem para a superação dos obstáculos enfrentados pela cooperação policial internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ponto de partida deste trabalho afirmava que o Centro de Cooperação Policial criado em 2010, em Saint-Georges, Guiana Francesa, que reúne policiais do Brasil e da França, contribui para o enfrentamento da criminalidade transfronteiriça e tem atingido as finalidades para as quais foi criado, mediando a troca de informações entre as forças de segurança da fronteira franco-brasileira. Ao término do trabalho, atestamos como confirmada a hipótese com que trabalhamos a partir das seguintes considerações finais.

Ao respondermos a questão norteadora da pesquisa e atendendo ao objetivo geral do trabalho, concluímos que o foco de atuação do CCP tem si-

do, de fato, o enfrentamento da criminalidade transfronteiriça, com ênfase maior no combate aos crimes de promoção da migração ilegal e garimpo ilegal que afetam ambos os lados da fronteira, porém com maior intensidade ao lado francês. Outros crimes transfronteiriços tem estado entre as áreas de atuação do CCP como a pesca ilegal, o crime organizado transnacional e o tráfico de drogas, armas e munições.

A nova Lei de Imigração brasileira (Lei nº 13.445/2017) expressa uma política migratória que se fundamenta em princípios essenciais. Um desses princípios centrais é o reconhecimento do direito de migrar como um direito fundamental, alinhado aos princípios e diretrizes dos direitos humanos. Além disso, a política migratória brasileira abraça outros princípios igualmente importantes, tais como a não criminalização da migração, o estímulo à regularização documental, o apoio à reunificação familiar dos migrantes, a prática de acolhida humanitária, o acesso equitativo e desimpedido dos migrantes aos programas e benefícios sociais, bem como a promoção da inclusão social, laboral e produtiva dos migrantes por meio de políticas públicas, entre outros aspectos.

Esta mesma lei previu as infrações administrativas, puníveis geralmente com multa, as medidas compulsórias de deportação, extradição e expulsão do território nacional e alterou o Código Penal, acrescentando no art. 232-A o crime de promoção de migração ilegal, que pune criminalmente quem promove a entrada ilegal de estrangeiro no território nacional, com o fim de obter vantagem econômica. O objetivo é proteger o migrante de organizações criminosas que praticam a extorsão econômica, que submetem a migrante a condições desumanas e degradantes e expõem os migrantes a risco de morte. Na fronteira franco-brasileira é bem conhecida a atuação de grupos criminosos que promovem uma travessia marítimo-fluvial entre o Suriname e o Brasil, passando pelo mar territorial da Guiana Francesa, onde não são raros os naufrágios causando inúmeras mortes.

É fato que Brasil e França possuem políticas migratórias diferentes, assim como são bem diferentes a situação econômica e a cobertura dos programas sociais dos dois países. Uma das consequências é a falta de reciprocidade em questões migratórias constituindo uma barreira que afeta diretamente a integração e a cooperação internacional. O visto consular para brasileiros exigido pelas autoridades migratórias francesas e os altos preços cobrados pelas seguradoras aos proprietários de veículos brasileiros para circularem em território francês são obstáculos que ainda estão longe de ser superados. Mas seguem os esforços diplomáticos para dispensar de visto algumas categorias de trabalhadores brasileiros, principalmente servidores públicos engajados em algum esforço de cooperação internacional,

e as negociações com as seguradoras para encontrarem formas alternativas para os contratos de seguros dos automóveis.

Da forma como é conduzido na fronteira franco-brasileira, o garimpo ilegal de ouro apresenta uma série de desafios. Esta prática, além de causar sérios danos ambientais, tem um impacto limitado na geração e distribuição de renda e na capacitação dos trabalhadores. O garimpo ilegal muitas vezes é associado a atividades de organizações criminosas, que o utilizam para lavagem de dinheiro e evasão fiscal.

Durante o período de pesquisa, observou-se um aumento significativo na atividade de garimpo ilegal de ouro, impulsionado pela valorização do ouro como um ativo financeiro nos mercados internacionais. A análise dos dados coletados destacou os efeitos prejudiciais do uso de mercúrio, que contamina os peixes e a água consumidos pelas populações ribeirinhas e indígenas que habitam as áreas próximas aos locais de garimpo. É importante ressaltar que, em ambos os lados da fronteira franco-brasileira, existem unidades de conservação ambiental que tornam a exploração legal de ouro nessa região praticamente inviável.

Os resultados da pesquisa também demonstraram os benefícios da cooperação policial internacional no combate a esse crime transfronteiriço. A promoção da migração ilegal e o garimpo ilegal de ouro se destacaram como as principais preocupações das forças de segurança na região de fronteira. Isso é particularmente relevante para os franceses, que veem na cooperação policial internacional uma possível solução para esses problemas. O interesse das forças de segurança francesas na cooperação policial internacional se deve, em grande parte, à presença de migração clandestina e à prática do garimpo ilegal de ouro em território francês por parte de cidadãos brasileiros.

Além disso, a análise dos dados coletados destacou outros crimes de destaque, como o crime organizado transnacional, o tráfico de drogas, armas e munições, bem como a pesca ilegal. Estes também são alvos de preocupação e atenção por parte das autoridades de segurança na região de fronteira.

O enfrentamento ao crime organizado pelas forças de segurança da fronteira franco-brasileira se concentra em quatro ações:

- 1) identificação de grupos fortemente armados que rondam a fronteira para praticar assaltos principalmente em instituições bancárias, uma prática que em outras regiões do Brasil é conhecida como domínio de cidades ou “o novo cangaço”;

- 2) identificação de participantes de facções criminosas que se formam dentro dos presídios do Amapá com possibilidade de “exportação” dessa prática para os presídios da Guiana Francesa;
- 3) localização de foragidos da Justiça brasileira;
- 4) identificação de organizações criminosas envolvidas com o crime de lavagem de dinheiro, principalmente ligado às atividades também criminosas de câmbio ilegal de moeda estrangeira e compra e venda ilegal de ouro.

Nosso estudo aponta que há pouca troca de informações bilaterais na seara do enfrentamento ao crime organizado transnacional. Esta é uma área que merece uma maior atenção e uma troca de informações mais intensa entre as forças de segurança da fronteira quando se aponta para uma visão de futuro da cooperação policial internacional na fronteira franco-brasileira.

O Estado do Amapá e a Guiana Francesa não são produtores de drogas ilícitas, sejam naturais ou sintéticas. Ademais, Amapá e Guiana Francesa possuem pequenos mercados consumidores e são, na verdade, ponto de passagem no transporte de drogas ilícitas oriundas principalmente da Colômbia e do Suriname para mercados consumidores de maior porte como Belém e outras capitais do Brasil. Ainda assim, pela análise dos dados coletados, percebe-se pouca demanda de informações por parte das forças de segurança brasileiras quanto ao tema do tráfico de drogas ilícitas.

Quanto às armas e munições, as autoridades francesas estão realizando esforços para que ocorra um controle mais rígido sobre a compra de armas e munições. Historicamente a caça e a pesca fazem parte dos hábitos alimentares das populações locais e dos indígenas, por este motivo a venda de armas e munições sempre foi livre. Com a introdução dessas armas no Brasil que chegam às mãos de organizações criminosas para a prática de assaltos e outros crimes, as forças de segurança brasileiras solicitaram um controle mais rígido na comercialização destas armas e munições e o pedido foi atendido.

A pesca ilegal torna-se uma temática binacional a partir do momento em que barcos de pesca brasileiros invadem as águas territoriais francesas para a atividade de pesca e vice-versa, quando barcos franceses adentram em águas brasileiras. Ademais, a atividade pesqueira nos moldes em que é praticada na região, é extremamente predatória e insustentável, levando à escassez e ao exaurimento dos recursos pesqueiros. Por fim, há que se destacar a presença de unidades de conservação ambiental dos dois lados da fronteira. No lado brasileiro situa-se o Parque Nacional do Cabo Orange, estrategicamente localizado no estuário do rio Oiapoque, berçário de di-

versas espécies de peixes, além de outras espécies animais como aves e répteis que compõem a rica biodiversidade do local.

Ainda que haja barreiras a transpor, a cooperação policial internacional tem sido realizada de maneira satisfatória e a atuação do Centro de Cooperação Policial tem sido importante para a realização da integração e cooperação das forças de segurança da fronteira. Algumas barreiras podem ser transpostas com algum esforço por meio de treinamentos e ações conjuntas enquanto que outras barreiras, mais difíceis de superar, dependem de uma mudança na legislação dos dois países e de uma mudança no olhar da estratégia geopolítica que cada país direciona para suas fronteiras. E, especificamente no caso brasileiro, a cooperação internacional depende de como o governo central pretende realizar a integração e a inserção geopolítica e econômica do Brasil na América do Sul e no mundo.

REFERÊNCIAS

Almeida, C. S., and A. L. Rauber. 2017. “Oiapoque, aqui começa o Brasil: a fronteira em construção e os desafios do desenvolvimento regional”. *Redes* 22, no. 1. Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul (jan./abr.).

Brasil. Ministério da Justiça. 2016. *Segurança pública nas fronteiras, diagnóstico socioeconômico e demográfico: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras* (Enafron). Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Comissão Mista Transfronteiriça Brasil-França — CMT. 1997. Ata da I Reunião de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França. Brasília. 4 p. (17 e 18 set.)

Comissão Mista Transfronteiriça Brasil-França — CMT. 1999. Ata da II Reunião de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França. Caiena (18 e 19 mar.).

Comissão Mista Transfronteiriça Brasil-França — CMT. 2002. Ata da III Reunião de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França. Macapá (28 a 30 janeiro).

Comissão Mista Transfronteiriça Brasil-França — CMT. 2008. Ata da IV Reunião de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França. Caiena (12 e 13 jun.).

Comissão Mista Transfronteiriça Brasil-França — CMT. 2009. Ata da V Reunião de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França. Macapá. 5p. (13 e 14 ago.).

Comissão Mista Transfronteiriça Brasil-França — CMT. 2010. Ata da VI Reunião de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França. Caiena (31 ago./1 set.).

Comissão Mista Transfronteiriça Brasil-França — CMT. 2011. Ata da VII Reunião de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França. Macapá (24 e 25 nov.).

Comissão Mista Transfronteiriça Brasil-França — CMT. 2013. Ata da VIII Reunião de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França. Caiena (12 e 13 mar.).

Comissão Mista Transfronteiriça Brasil-França — CMT. 2015. Ata da IX Reunião de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França. Macapá. 10 p. (7 e 8 out.).

Comissão Mista Transfronteiriça Brasil-França — CMT. 2016. Ata da X Reunião de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França. Caiena (6 e 7 dez.).

Correa, P. G. P. 2012. “Desenvolvimento e cooperação internacional: um olhar sobre os projetos do Brasil e dos Estados Unidos na Minustah”. *Boletim Meridiano* 47, v. 13, no. 130 (mar./abr.).

Correa, P. G. P., and E. Superti. 2016. Integration and International Security in the Guyana Shield: challenges and opportunities. *Revista de Geopolítica* 7, no. 1: 43–67. Natal (jan./jun.).

França. 2007. “Coopération Territoriale Européenne 2007-2013”. Programme de coopération transfrontalière. Amazonie. Programme opérationnel. Document de travail. Version 17 (ago.). www.cr-guyane.fr/ressources/File/e-services/POGuyane.pdf.

“Gendarmerie entendue sur l’orpaillage ilegal”. 2021. *Jornal France-Guyane*. Cayenne (mar.). www.franceguyane.fr/actualite/environnement/la-gendarmerie-entendue-sur-l-orpaillage-illegal-479969.php.

Joseph, H. 2020. “O sistema migratório haitiano nas Guianas: para além das fronteiras”. *Diálogos* 24, no. 2: 228–58. Maringá (maio./ago.).

Lomba, R. M., and F. R. Matos. 2013. “A ponte binacional e os novos arranjos territoriais: perspectivas e dilemas da cooperação franco-brasileira (Amapá-Guiana Francesa)”. *Boletim de Geografia* 31, no. 1: 19-29. Maringá (jan./abr.).

Mazzuoli, V. O. 2019. *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Forense.

Medeiros, E. J. R. 2011. *Efeito barreira e cooperação transfronteiriça na Raia Ibérica*. Lisboa/Portugal: Editora Âncora.

Noferini, A. et al. 2019. “Cross-border cooperation in the EU: Euroregions amid multilevel governance and reterritorialization”. *European Planning Studies*.

Oliveira, A., and J. Zaverucha. 2012. “A dinâmica da criminalidade organizada no Brasil a partir das operações da Polícia Federal: origem, atores e escolha institucional”. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social* 5, no. 3 (jul./set.)

Oliveras, X., A. Durà, and M. Perkmann. 2010. “Las regiones transfronterizas: Balance de la regionalización de la cooperación transfronteriza en Europa (1958–2007)”. *Documents D'Anàlisi Geogràfica* 56, no. 56: 21–40.

Silva, G. V. 2013. “A cooperação transfronteiriça entre Brasil e França: ensaios e expectativas neste século XXI”. Tese (Doutorado) — Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Silva, G. V., and S. Granger. 2016. “Desafios multidimensionais para a cooperação transfronteiriça entre França e Brasil 20 anos depois (1996-2016)”. *Geographia (UFF)* 18: 27–50.

Silva, G. V., S. Granger, and F-M. Le Tourneau. 2019. “Desafios à Circulação na Fronteira entre Brasil e Guiana Francesa (França)”. *Mercator* 18. Fortaleza.

Sousa, L. D. 2013. “Understanding European cross-border cooperation: A framework for analysis”. *Journal of European Integration* 35, no. 6: 669–87.

Superti, E., and G. V. Silva. 2015. “Integração internacional e políticas públicas de defesa e segurança na fronteira setentrional amazônica: reflexões sobre a condição fronteiriça amapaense”. *Revista Intellector* XI, no. 22. Rio de Janeiro (jan./jun.). ISSN 1807-1260.

Sítios de internet consultados

Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. www.gsi.gov.br.

Instituto de Relações Internacionais e Defesa. www.inforel.org.

Ministério da Justiça e da Segurança Pública. www.mj.gov.br.

Grupo de Pesquisa Retis/UFRJ. www.retis.igeo.ufrj.br.

Presidência da República. www.planalto.gov.br.

COOPERAÇÃO POLICIAL INTERNACIONAL TRANSFRONTEIRIÇA: O CASO DO AMAPÁ E DA GUIANA FRANCESA

RESUMO

O objetivo deste artigo é avaliar a atuação do Centro de Cooperação Policial (CCP) em suas ações de cooperação policial internacional que ocorrem na fronteira franco-brasileira. A cooperação policial transfronteiriça entre Brasil e a França através do Amapá e da Guiana Francesa ocorre desde 2010, com a criação e entrada em funcionamento do CCP na cidade de Saint-Georges, na Guiana Francesa. O CCP tem como objetivo a troca de informações entre os órgãos de segurança pública da fronteira de forma ágil, segura e com amparo legal em acordos e tratados internacionais. As ações de integração e cooperação envolvem altos investimentos em recursos públicos: recursos humanos, financeiros, materiais, etc. Nesse contexto, emerge a seguinte questão da pesquisa: ao longo destes dez anos de cooperação policial internacional, como se deu a contribuição do Centro de Cooperação Policial para o enfrentamento da criminalidade transfronteiriça? Trata-se de uma pesquisa aplicada, exploratória e descritiva, de abordagem qualiquantitativa, coletando dados no período de 2010 a 2019. A pesquisa documental foi realizada por meio da análise de documentos conservados em órgãos públicos que fazem parte do CCP: no Brasil, Polícia Federal; na Guiana Francesa, junto à Polícia de Fronteiras (PAF) e na *Gendarmerie Nationale*, tendo o Centro de Cooperação Policial de Saint-Georges como mediador do acesso aos dados internacionais.

Palavras-chave: Cooperação Policial Internacional; Criminalidade transfronteiriça; Segurança; América do Sul

ABSTRACT

The objective of this article is to evaluate the performance of the Police Cooperation Center (CCP) in its international police cooperation actions that take place on the Franco-Brazilian border. Cross-border police cooperation between Brazil and France through Amapá and French Guiana has taken place since 2010 with the creation and entry into operation of the CCP in the city of Saint-Georges, in French Guiana. The purpose of the CCP is to exchange information between public security agencies at the border in an agile, secure manner and with legal support in international agreements and treaties. Integration and cooperation actions involve high investments in public resources: human, financial, material resources, etc. In this context, the following research question emerges: over these ten years of international police cooperation, how has the Police Cooperation Center contributed to confronting cross-border crime? This is an applied, exploratory and descriptive research, with a qualitative and quantitative approach, collecting data from 2010 to 2019. The documentary research was carried out through the analysis of documents kept in public bodies that are part of the CCP: in Brazil, Police Federal; in French Guiana, with the Border Police (PAF) and the *Gendarmerie Nationale*, with the Police Cooperation Center of Saint-Georges as a mediator for access to international data.

Keywords: International Police Cooperation; Cross-border crime; Safety; South America

Recebido em 29/03/2023. Aceito para publicação em 20/11/2023.

NOTAS

1. A *Police aux Frontières (PAF)*, Polícia de Fronteiras em tradução livre, é uma diretoria especializada da Polícia Nacional francesa.
2. A *Gendarmerie Nationale* é uma força policial militar francesa, comumente comparada à polícia militar do Brasil, mas guardando algumas diferenças, pois além da função de polícia ostensiva e preventiva, possui competência para conduzir a investigação criminal (Nascimento 2018, 293).
3. A *Douane Française* é a polícia aduaneira ou alfandegária francesa. Com atribuições de fiscalizar a entrada e saída de mercadorias, recolhimento e aplicação de tributos e garantir a segurança do território nacional. Pode-se compará-la à Receita Federal brasileira, mas com *status* de polícia (Nascimento 2018, 293).
4. Através de ofício ao coordenador, os arquivos do CCP podem ser acessados desde que não estejam sob sigilo judicial. Este pesquisador teve acesso aos arquivos por ser policial federal e ex-integrante do quadro de policiais do CCP.
5. Governança multinível transfronteiriça requer a participação de atores da sociedade civil, empresas e associações. Em termos de política, as administrações públicas por si só não podem garantir a definição e implementação de objetivos transfronteiriços comuns. Atores da sociedade civil bem como os agentes econômicos devem estar envolvidos na estrutura de governança transfronteiriça, que é entendida como uma rede de atores que estão dispostos a desenvolver ações coletivas com efeitos benéficos para participantes de ambos os lados da fronteira (Noferini et al. 2019, 5–6).
6. Comissão Mista Transfronteiriça Brasil-França — CMT. Ata da I Reunião de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França. 17 e 18 de Setembro de 1997. Brasília. 04 p.
Comissão Mista Transfronteiriça Brasil-França — CMT. Ata da II Reunião de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França. 18 e 19 de Março de 1999. Caiena. Não paginado.
Comissão Mista Transfronteiriça Brasil-França — CMT. Ata da III Reunião de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França. 28 a 30 de Janeiro de 2002. Macapá. Não paginado.
Comissão Mista Transfronteiriça Brasil-França — CMT. Ata da IV Reunião de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França. 12 e 13 de Junho de 2008. Caiena. Não paginado.
Comissão Mista Transfronteiriça Brasil-França — CMT. Ata da V Reunião de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França. 13 e 14 de Agosto de 2009. Macapá. 05p.
Comissão Mista Transfronteiriça Brasil-França — CMT. Ata da VI Reunião de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França. 31 de Agosto e 01 de Setembro de 2010. Caiena. Não paginado.
Comissão Mista Transfronteiriça Brasil-França — CMT. Ata da VII Reunião de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França. 24 e 25 de Novembro de 2011. Macapá. Não paginado.

- Comissão Mista Transfronteiriça Brasil-França — CMT. Ata da VIII Reunião de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França. 12 e 13 de Março de 2013. Caiena. Não paginado.
- Comissão Mista Transfronteiriça Brasil-França — CMT. Ata da IX Reunião de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França. 07 e 08 de Outubro de 2015. Macapá. 10 p.
- Comissão Mista Transfronteiriça Brasil-França — CMT. Ata da X Reunião de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França. 06 e 07 de Dezembro de 2016. Caiena. Não paginado.
7. Os relatórios dos oficiais de ligação da Polícia Federal foram acessados a partir do arquivo físico em trabalho de campo na sede do Centro de Cooperação Policial (CCP).
 8. A cooperação institucional transfronteiriça tomou impulso a partir de 1997 quando aconteceu em Brasília a primeira reunião da Comissão Mista Transfronteiriça (CMT). As atas dessas reuniões da CMT, disponíveis no *site* do Ministério das Relações Exteriores, revelaram que os temas da cooperação policial internacional e da criminalidade transfronteiriça estavam sempre presentes nos debates.
 9. Ao todo foram analisadas 20 atas das reuniões disponibilizadas pelo CCP na coleta de dados, a primeira datada de 05/11/2013 e a última datada de 26/09/2019. O objetivo da análise das atas destas reuniões foi revelar o foco de atuação do CCP no enfrentamento da criminalidade transfronteiriça e explicitar aspectos de sua gestão e funcionamento.
 10. Os relatórios também foram disponibilizados pelo CCP. O objetivo da análise dos relatórios dos oficiais de ligação foi buscar revelar os avanços e os obstáculos que os Oficiais de Ligação tiveram que superar para realizar os objetivos do CCP. Foram analisados 22 relatórios, o primeiro datado de 31/07/2013 e o último datado de 11/09/2018.
 11. Analisamos dados quantitativos e qualitativos das operações das Forças Armadas brasileiras na Faixa de Fronteira no período da pesquisa e a partir das técnicas de estatística descritiva extrair possíveis relações com as operações coordenadas das forças de segurança mediadas pelo Centro de Cooperação Policial (CCP).
 12. Não é objetivo deste trabalho criminalizar as migrações. *A contrario sensu*, aqui a migração é tratada como um direito fundamental, inserida no rol dos direitos humanos. O destaque foi dado à ação repressiva da polícia contra aqueles que promovem a migração clandestina expondo à risco de morte os migrantes (nota do autor).
 13. Gendarmerie entendue sur l'orpaillage ilegal. *Jornal France-Guyane, Cayenne*, março de 2021. Disponível em <https://www.franceguyane.fr/actualite/environnement/la-gendarmerie-entendue-sur-l-orpaillage-illegal-479969.php>, acesso em 04/04/2021.

Los actores violentos no estatales en la frontera norte del Ecuador: consecuencias del acuerdo de paz entre Colombia y las FARC-EP de 2016

The Non-State Violent Actors on the northern border of Ecuador: consequences of peace agreement between Colombia and the FARC-EP in 2016

Rev. Bras. Est. Def. v. 10, n. 2, jul./dez. 2023, p. 103–129
DOI: 10.26792/RBED.v10n2.2023.75343
ISSN 2358-3932

GUSTAVO DA FROTA SIMÕES
LUIS MANZANO
MARCO GRANJA

INTRODUCCIÓN

Está terminado el mes de abril de 2023 y la violencia desatada en Esmeraldas, ubicada al norte del Ecuador haciendo frontera con el Estado de Nariño en Colombia, específicamente, supera toda estadística. La matanza de nueve pescadores y vendedores de mariscos el 11 de abril en el

Gustavo da Frota Simões é doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília. É professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM) da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Eceme), além de atualmente ser coordenador adjunto do programa e do grupo de estudos em defesa nacional, fronteiras e migrações (Gedefrom). Contribuiu no artigo com a revisão de literatura, indicação de bibliografia e a escrita dos itens de introdução, conclusão e revisão do artigo e formatação ABNT além de coerência teórica e metodológica dele. orcid.org/0000-0002-9460-3659. E-mail: gufsimoes@gmail.com.

Luis Manzano é Major do Exército do Equador, Mestre em Gerência em Segurança e riscos pela Universidade de Forças Armadas ESPE, atualmente é aluno do Doutorado em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), além de ser oficial de apoio a Faculdade de Segurança e defesa da ESPE. Contribui no artigo com a contextualização histórica do acordo de paz entre o Governo da Colômbia e as FARC-EP e suas consequências, junto com o tratamento dos dados. orcid.org/0000-0002-8796-6881. E-mail: santiagomanzanoteran@hotmail.com.

Marco Granja é Major do Exército do Equador possui um mestrado em Estudos Avançados do Terrorismo e Contraterrorismo na Universidade de La Rioja (Espanha), possui também um mestrado em Tecnologias para a Gestão e Prática Docente, na Pontifícia Universidade Católica do Equador (Equador). Atualmente é doutorando do PPG-CM do Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado Maior do Exército do Brasil (RJ-Brasil). Ele também trabalha na Quarta Divisão do Exército do Equador que faz fronteira com a Colômbia. Contribui no artigo com o estudo dos atores violentos não estatais na fronteira Equador-Colômbia e suas dinâmicas. orcid.org/0000-0002-6015-4250. E-mail: marquito8080@gmail.com.

Puerto Pesquero Artesanal de Esmeraldas se suman a las 129 víctimas de lo que va del año (Mella 2023). Las muertes violentas en el 2021 llegaron a 14 por cada 100.000 habitantes, en el 2022 esta cifra llegó a 25,9 por cada 100.000 habitantes (Infobae 2023), que equivalen a 4603 crímenes violentos por disputas entre bandas criminales que pelean por el control de narcóticos que llega al Ecuador desde Colombia (Appleby et al. 2023). Los autores de estos hechos son bandas criminales y grupos armados que luchan por controlar territorios para imponer sus leyes en base a la violencia, actúan paralelamente a un estado en el cobro de tasas o “vacunas” y amenazan a los pobladores con atentados contra su propia vida, de familiares o contra sus propiedades si no siguen sus reglas (Rosales 2023). Estas bandas criminales y grupos armados en base a fundamento teórico pueden ser catalogados Actores Violentos no Estatales (Williams 2008; Idler 2014; Villa et al. 2021).

El objetivo de este artículo es explicar las dinámicas que actúan los diferentes Actores Violentos no Estatales en las fronteras de Colombia y Ecuador que afectan a la seguridad del Ecuador, después de casi 7 años de la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). Para cumplir esta finalidad el presente trabajo está dividido en cuatro partes, en la primera, se hará una contextualización histórica de los eventos que llevaron a la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP en 2016. En la segunda parte, se mostrarán algunos datos que refuerzan la hipótesis que la violencia se ha trasladado a las áreas fronterizas de Ecuador y Colombia, zonas utilizadas por AVNE donde se ejecutan una serie de delitos afectando a la seguridad de poblaciones fronterizas de Colombia y Ecuador. En la tercera se conceptualizarán a los actores violentos no estatales presentes en las fronteras junto con sus actividades y dinámicas que generan violencia, miedo en la población civil y las consecuencias en las fronteras colombo — ecuatorianas. En la cuarta parte se elaborarán algunas conclusiones y recomendaciones en base a las acciones gubernamentales de ambos países para mejorar la seguridad en las fronteras.

Esta investigación es un estudio de caso que se basa en datos empíricos obtenidos de las estadísticas de algunos delitos de las policías de Colombia y Ecuador que evidencian el aumento de la violencia en los sectores fronterizos después del Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP. La metodología empleada para este trabajo se la hizo a través de una revisión bibliográfica donde se utilizaron palabras conectoras que hablen de “Actores violentos no Estatales”, “Colombia-Ecuador”, “Frontera”, “Grupos Armados” y “Bandas Criminales”. De esta manera se encontraron artículos que fueron clasificados por el título, el resumen, el año de publi-

cación y las principales ideas con las que podrían aportar a este artículo. Con esta revisión se logró conocer los principales autores internacionales que conceptualizan a los Actores Violentos no Estatales (AVNE), inclusive aquellos que abordan este fenómeno de forma regional y hasta quienes trabajan con seguridad en las fronteras de Sudamérica en especial en las fronteras de Ecuador y Colombia. Además, se entrevistaron a oficiales del ejército de Ecuador y Colombia para conocer de primera mano su percepción del problema de la violencia en la frontera posterior a la firma de la paz. Las entrevistas se las realizaron de forma remota por la plataforma Zoom con el ex Comandante General de la Marina del Ecuador 2021-2022, Contralmirante en situación de retiro Brúmel Vásquez, el actual Comandante de la Brigada No 31 “Andes” del Ejército del Ecuador, Coronel Octavio Rosales y el Coronel de Inteligencia Militar de Colombia en situación de retiro Max Colbert Beltrán Gordillo.

Otra fuente de obtención de datos se obtuvo mediante solicitud oficial a la Dirección de Análisis de la Información de la Policía Nacional del Ecuador en delitos como homicidios, extorsiones y decomiso de armas y drogas en el período 2016-2022 en las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos; mientras que, los datos de la Policía de Colombia se los consiguió de la página que lleva las estadísticas de los delitos llamado “Estadística Delictiva” (<https://www.policia.gov.co/grupo-informacion-criminalidad/estadistica-delictiva>) en base a los delitos de homicidios, extorsiones en los estados de Nariño y Putumayo en el mismo período. Con esta información se aportó con nuevos datos que permitan a los estamentos encargados de la seguridad, académicos, organizaciones humanitarias internacionales y todos los interesados en este tema, tomar conocimiento y ejecutar acciones que mejoren la seguridad en estas áreas fronterizas.

Está claro que no todos los delitos se les puede imputar a los grupos disidentes de las FARC, otros grupos armados, sin embargo, esta investigación busca aportar con información que abra el debate del accionar de Actores Violentos no Estatales dentro del proceso de paz y las consecuencias que ha traído para países vecinos, en este caso el Ecuador y su frontera norte. Tomando en consideración a autores como Carlos Bernal que menciona:

El posconflicto transformó la violencia del conflicto armado vivida por más de 50 años en Colombia... para pasar a una violencia regional que pretende realizar actividades ilícitas utilizando la cultura de la ilegalidad como método de supervivencia y la corrupción como instrumento facilitador de su actividad permanente, generadora de la aparición de los Grupos Armados Organizados (GAO) y los Grupos de Delincuencia Organizada (GDO). (Bernal 2018, 3).

En base a los datos recogidos de delitos desde el 2016 al 2022 en las fronteras Ecuador — Colombia se puede estudiar la aseveración de Carlos Bernal que, si bien no distingue autores de crímenes, se los relaciona con la actividad ilegal que realizan estos grupos para mantener su operatividad gracias a una “convivencia criminal” entre los AVNE que actúan en ambos países. Esta convivencia entre los GAO y los GDO se logra en base a dos factores, que son: los niveles de confianza y duración del acuerdo. Ambos factores son dependientes porque mientras mayor confianza exista, mayor será la duración de la alianza (Idler 2012). En este sector de la frontera estos acuerdos temporales se establecen responsabilidades, tareas y vínculos de relación en función de la actividad ilegal más lucrativa: el narcotráfico, que envuelve una serie de delitos conexos que va desde minería ilegal hasta tráfico de armas.

Esta investigación pretende explicar el esquema de actuación de los AVNE en las fronteras del Ecuador en base a la convivencia criminal y la delegación de tareas en base a delitos sin determinar autores directos porque es función de la policía y fiscalía. Al final de este trabajo se brindarán recomendaciones que pueden servir a los estamentos estatales de Colombia y Ecuador para redefinir proyectos en las zonas fronterizas que mejoren las condiciones de vida de sus habitantes, disminuyan la inseguridad al mismo tiempo que brindar a la fuerza pública una referencia de las dinámicas con las que operan de los actores violentos no estatales presentes en el área para disminuir su accionar e influencia.

CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA DEL ACUERDO DE PAZ ENTRE EL GOBIERNO DE COLOMBIA Y LAS FARC-EP

Existen algunos eventos que pueden ser tomados en cuenta como antecedentes para explicar la violencia en las fronteras de Ecuador y Colombia que sirven para comprender su magnitud y posible causa para el incremento de delitos en los sectores fronterizos. Colombia mantiene un conflicto interno que comenzó en las áreas rurales, por la década del 50 y provocó la migración forzada de más de un octavo de la población, situación que se repitió en al finas del siglo XX y principios del XXI por la instauración de la violencia por parte de actores armados que despojaron a los campesinos de sus tierras por aparentemente, razones políticas (Mendoza and Ramírez 2019, 3). Es en la década del 60 es donde aparecen los movimientos guerrilleros más importantes: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), quienes surgen en medio de la polarización de la guerra fría e inspirados por la Revolución Cubana. Los académicos, políticos, legisladores, y líderes gue-

rrilleros han mencionado que el origen del conflicto se debe al papel fundamental que tienen las tierras (Sánchez and Lopez 2022, 6), razón por la cual es el primer punto a tratar en el acuerdo de paz entre las FARC y el gobierno de Colombia firmado en 2016.

De acuerdo con Fearon e Laitin (2003), las FARC y el ELN continuaron creciendo en la clandestinidad cerca de las áreas remotas y regiones fronterizas, lejos de los ojos del estado y cerca los sectores menos atendidos. En ese entonces no llegaron a ser vistas como una amenaza al gobierno central, pues su influencia era mínima, sin embargo en las regiones montañosas y selváticas donde adoptaron una estrategia de guerra de guerrillas como otros grupos insurgentes en el mundo, logrando tener el control de esas áreas (Norman 2018). Para el Centro Nacional de Memoria Histórica son tres momentos que han vivido las guerrillas: el primero, en la década del 60 hasta finales de los años 70, se lo denominó *Nacimiento y Anclaje*; el segundo, desde finales de los años 70 hasta el ocaso de la década del ochenta, se la llamó *Acumulación de Fuerza*, con el objetivo de provocar la insurrección y toma del poder; y la tercera fase, del 80 al 2000, se la denomina *Violencia Extrema*, donde las guerrillas abandonan los espacios políticos y buscan el colapso del Estado por la violencia de las armas (CNMH 2012, 3).

Fue en la tercera fase de las guerrillas, *Acumulación de Fuerza*, donde también aparecen el fenómeno del narcotráfico y los grupos paramilitares. De acuerdo con Ralph Rosema:

Los paramilitares entraron en las ciudades en los últimos años del siglo XX, por un lado, para combatir a la guerrilla que se infiltró cada vez más en ellas, por otro, para ocupar sitios estratégicos y reforzar el narcotráfico. (2007, 3).

En esta fase también Colombia se convierte en el primer productor de coca y el primer exportador de cocaína en el mundo por dos factores, el control efectivo que hace la policía en el Perú sobre los cultivos de coca y la disolución de los carteles de Medellín y Cali llevó a las periferias del país este lucrativo negocio para contrabandear a través de las fronteras (Norman 2018, 641).

Desde “Zonas de Distención” en el gobierno de Andrés Pastrana en el año 1998 y la aplicación del “Plan Colombia” en el gobierno de Álvaro Uribe en 2002, vanos han sido los esfuerzos para lograr una desmovilización de los grupos armados en Colombia. Es precisamente el “Plan Colombia”, que de acuerdo a con Darío Villamizar, “permitiría montar un programa contrainsurgente disfrazado con el combate a las drogas ilícitas” (2017, 742). Entre los años 2001 a 2003, Ecuador presenta un aumento en

las solicitudes de refugio producto de las fumigaciones a las plantaciones de coca del gobierno colombiano y las disputas entre guerrillas, narcotraficantes y paramilitares, lo que ocasionó la movilización de familias en sectores cercanos a la frontera (Carreño 2012, 7). Luego de años de negociaciones, el 23 de agosto de 2016, las delegaciones de FARC-EP y el gobierno de Colombia llegan a un Acuerdo Final para la terminación del Conflicto, considerado por expertos como uno de los más completos y detallados en la historia de los pactos para la terminación de conflictos políticos armados internos (Villamizar 2017, 832).

FIRMA DEL ACUERDO DE PAZ Y SUS CONSECUENCIAS PARA EL ECUADOR

El mayor reto que tiene Colombia luego de la firma del Acuerdo de paz es que la seguridad llegue a las poblaciones donde se encuentran múltiples actores que no se acogieron al proceso de paz. La mejor manera de alcanzar una paz en una zona de conflicto es luchando contra la pobreza y no contra la violencia, así mantiene Jerónimo Ríos, quien menciona que “el 82% de los municipios con más violencia guerrillera y el 64% de los municipios más pobres votara en octubre de 2016 a favor de la firma del Acuerdo de Paz” (2019, parag. 3).

En el caso colombiano, atribuir la responsabilidad de algunos de los hechos violentos como homicidios, extorsiones o secuestros puede resultar difícil debido a la multiplicidad de actores violentos que conviven en un mismo territorio. (Tovar et al. 2020, 11).

El mismo autor mantiene que según su estudio existen una disminución de delitos pero con el acuerdo de paz variaron los responsables: disidentes de las FARC-EP, las guerrillas del ELN, grupos paramilitares, cárteles de drogas, criminalidad común y actores del mismo estado (Tovar et al. 2020).

De acuerdo con el Coronel Octavio Rosales todos estos grupos de directa o indirectamente están ligados al negocio del narcotráfico sea en el cultivo, seguridad, procesamiento, logística, distribución y exportación de los alcaloides (2023). Los presidentes de Colombia Juan Manuel Santos (2010-2018) y su sucesor Iván Duque (2018-2022) han tratado el tema del narcotráfico de forma diferente, de acuerdo con Guerra y Badillo, cuando el narcotráfico se deja de ver como una amenaza militar (caso Santos) han surgido mayores soluciones integrales, mientras que cuando se lo securitiza y se lo asocia con terrorismo, crimen organizado y daños al medio ambiente (Duque) pocos han sido los avances en otros campos del problema (2021, p. 17). Sin embargo, las cifras muestran que durante todo el

proceso de paz los cultivos de coca fueron en aumento llevando a récords de cultivo con 204.000 hectáreas en el 2021 dando una producción de 1400 toneladas de cocaína (UNODC 2022b, 1). Este aumento se puede deber a una distención de la fuerza pública para el control de sembríos y el aprovechamiento de las disidencias de las FARC-EP, ELN y otros actores para cubrir los espacios de quienes se acogieron al proceso de paz. El tema es tan complejo, que mientras exista el narcotráfico será muy difícil alcanzar una paz duradera.

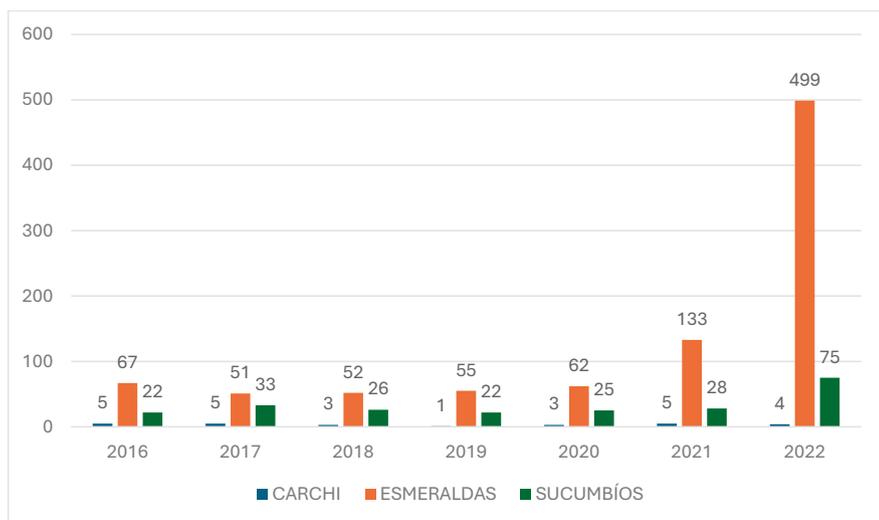
La Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia, en el último boletín de trimestral de marzo de 2023 reporta 362 asesinatos, 122 tentativas de homicidio y 28 desapariciones luego de la firma del Acuerdo de Paz (2023, 2). En el mismo boletín se menciona que 10577 excombatientes de los 13000 acreditados continúan en proceso de reincorporación en más de 600 municipios (UN Verification Mission in Colombia 2023, 1), cifra que coincide con los 3000 combatientes que han salido del proceso de paz y han retornado a las actividades ilícitas relacionadas con el tráfico de drogas, armas, explosivos (Amaya 2021, 4). Otra cifra interesante del boletín es la cantidad de personas que han sufrido desplazamiento forzoso desde el 27 de diciembre de 2022 al 21 de marzo de 2023 donde muestra 7900 personas en esta condición, la mitad de ellas son afrodescendientes e indígenas (2023, 2).

Con estas cifras el Ecuador se ve afectado en varias formas, que van desde la mayor presencia de grupos armados en territorio nacional ya sea con laboratorios clandestinos de procesamiento de coca, áreas de descanso de grupos armados y el desplazamiento forzado de personas por la violencia (Rosales 2023). La acción gubernamental ecuatoriana ya en el Gobierno de Lenin Moreno (2017-2021) no fue bien recibida por los grupos armados que no se acogieron al proceso de paz y actuaban en territorio ecuatoriano. El ataque al Comando de Policía del cantón San Lorenzo, en la provincia de Esmeraldas, Ecuador, el 27 de enero de 2018 detona las alarmas de la violencia en el sector norte del Ecuador con la explosión de un carro bomba a las afueras del cuartel de policía, dejó 28 personas heridas, 576 personas afectadas, 37 inmuebles inhabitables, la población con miedo fue una represalia por las incautaciones de droga que la fuerza pública comenzó a realizar (*El Comercio* 20182).

Dos meses después, la activación de un aparato explosivo durante un patrullaje en la provincia de Esmeraldas, segó la vida de tres militares ecuatorianos el 20 de marzo de 2018 en el sector de Mataje (*El Universo* 2018), posteriormente, el 26 de marzo de 2018, el secuestro y muerte de tres periodistas del periódico *El Comercio* de Ecuador, que se encontraban cubriendo estos hechos (*El Tiempo* 2018, 1), son muestras de que los

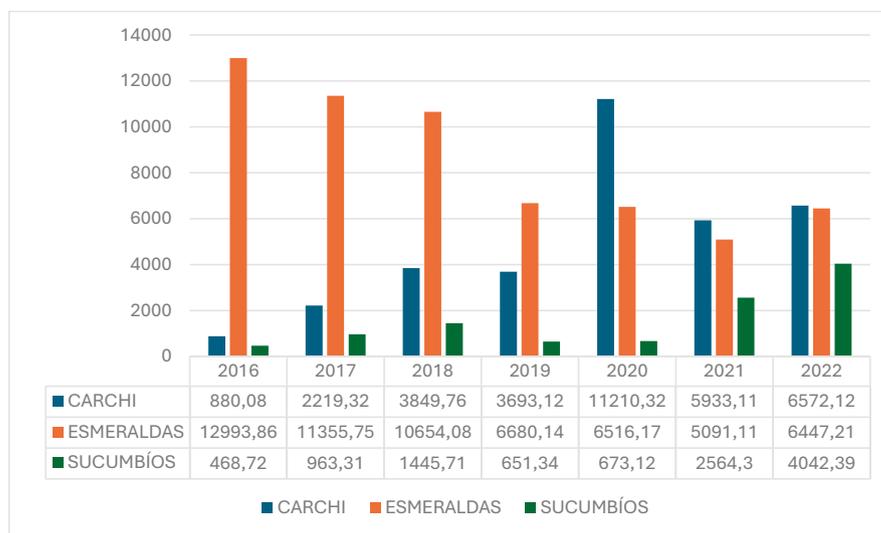
actores violentos no estatales actúan en Ecuador y utilizan al terrorismo, secuestro y asesinato como herramientas para instaurar el miedo en el sector que operan. Investigaciones de la Policía del Ecuador y Colombia coincidiendo al indicar que los perpetradores de estos actos son disidentes de las FARC-EP, que se reivindican objetivos políticos y en este caso particular, adoptaron el nombre de “Frente Óliver Sinisterra”, al mando de Walter Arisala Vernaza, alias “Guacho” luego de la desmovilización de la agrupación guerrillera (*BBC Mundo* 2018).

Esta violencia ha ido creciendo paulatinamente hasta llegar cifras alarmantes en temas de asesinatos, decomisos de drogas, secuestros y otros delitos que demuestran la presencia de grupos armados en las áreas fronterizas de Ecuador y Colombia. Las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, que limitan del lado colombiano con Nariño y Putumayo lo demuestran. De acuerdo con datos de la Dirección Nacional de Análisis de la Información de la Policía Nacional (DNAIPN), la provincia de Esmeraldas presenta un aumento de casi el 375 % de 2021 (133) a 2022 (499) en lo que respecta a número de homicidios para una población de 530.000 habitantes, es decir 94 homicidios por cada 100.000 habitantes (2023, 3), ver Cuadro 1. En la lista de ciudades más violentas del mundo, Esmeraldas se encontraría en séptimo lugar de acuerdo a la El Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal CCPSCJ (Jewers 2023).



Cuadro 1 — Homicidios en las provincias de Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos (Ecuador). Fuente: DNAIPN (2023, 3).

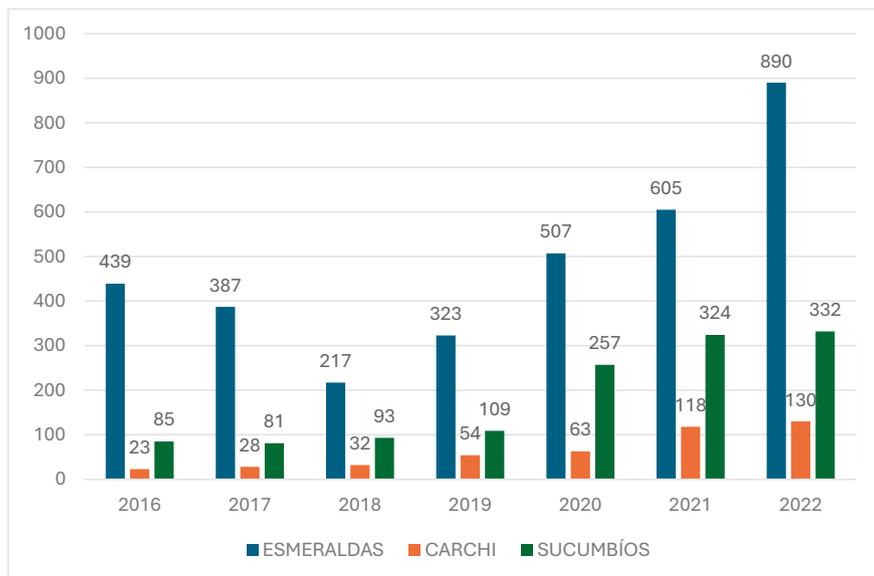
El decomiso de droga ha ido fluctuando entre las provincias de Esmeraldas ha ido disminuyendo desde 2016, mientras que en Carchi ha ido aumentando hasta llegar al 2020 cuando una operación conjunta con ayuda internacional destruyó un laboratorio de droga que servía para el procesamiento de alcaloides capaz de producir 4 toneladas por mes en el sector de Tobar Donoso, en el límite entre las provincias de Esmeraldas y Carchi (*Universo* 2020, 1). Actualmente, la logística de la droga fluctúa en las tres provincias, Sucumbíos ha tenido un considerable aumento de decomisos el año 2021 y 2022 lo que hace pensar que los controles de las autoridades no detienen el fenómeno, solo desvían hacia controles menos rigurosos o susceptibles de corromperse (Cuadro 2).



Cuadro 2 – Droga decomisada en Kg. en Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos (Ecuador).
Fuente: DNAIPN (2023, 4).

Es indudable que la provincia donde mayor cantidad de armas se han decomisado ha sido Esmeraldas, y esto se debe a varios factores, la principal es la presencia de la Fuerza de Tarea Conjunta de Fuerzas Armadas, acantonada en la ciudad de Esmeraldas que es una unidad militar creada para controlar la seguridad de la provincia. La provincia de Sucumbíos también tiene un considerable número de decomisos de armas en su mayoría artesanales. Finalmente, la provincia de Carchi presenta menor número

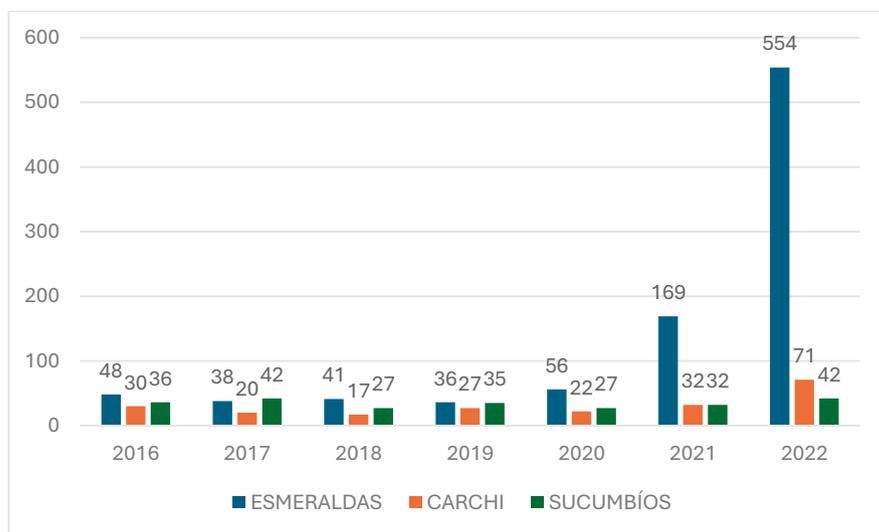
de decomiso de armas, sin embargo, en las tres provincias el decomiso de armas ha ido aumentando.



Cuadro 3 — Armas decomisadas o abandonadas en Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos (Ecuador).

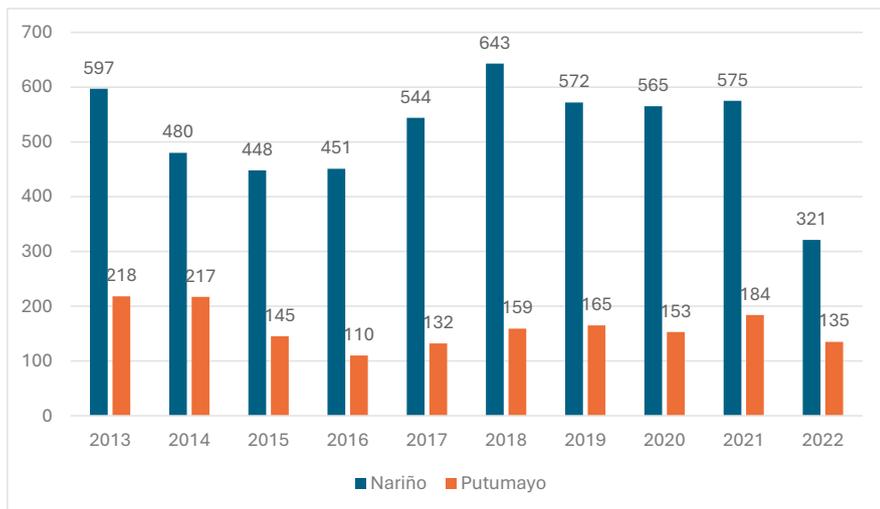
Fuente: DNAIPN (2023, 6).

De acuerdo con la Dirección de Análisis de la Información de la Policía Nacional del Ecuador, las extorsiones o llamadas “vacunas” son otro indicativo de la presencia de actores violentos que cobran por “seguridad”. Este delito ha ido en aumento y se ha ido extendiendo al interior del país como el medio más fácil de financiar a las bandas delictivas. De no hacerlo los propietarios de inmuebles o negocios son amenazados, hostilizados hasta el pago de las “vacunas”. Ver Cuadro 4.



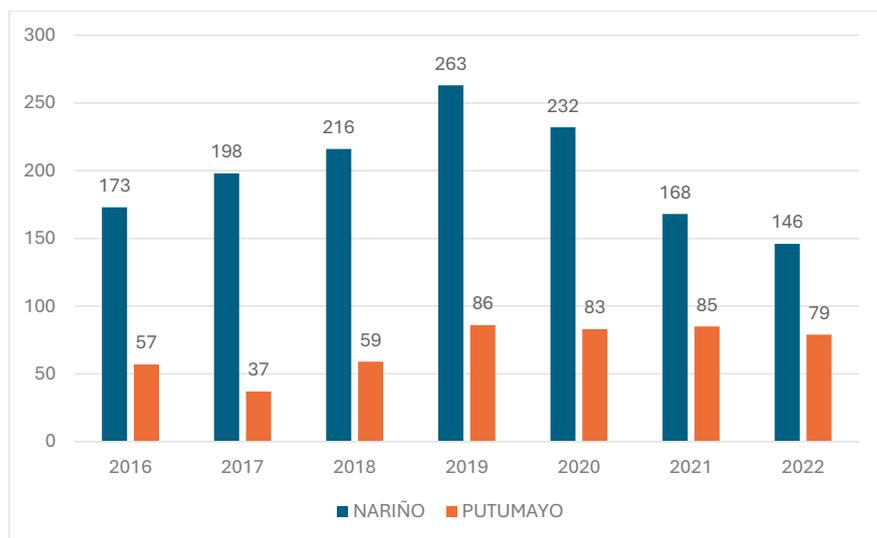
Cuadro 4 — Denuncias de extorsión en provincias fronterizas con Colombia (Ecuador).
Fuente: DNAIPN (2023, 5).

Del lado colombiano, el Sistema de Información Estadístico, Delincuencial Contravencional y Operativo de la Policía Nacional — SIEDCO facilitó la información de los estados de Nariño y Putumayo. De acuerdo con datos de las gobernaciones de los estados el Estado de Nariño tiene una población de 1'765.906 habitantes (2020, 6), mientras que Putumayo 341.513 habitantes (2021). Con los datos del Siedco, se pudo constatar que los homicidios han ido disminuyendo desde el año 2013 y coincidentemente adquiere su punto más bajo en el 2016 con la firma de Acuerdo de paz. Nuevamente vuelve a subir hasta 2018, año de elecciones en Colombia, donde gana Iván Duque llegando a 643 homicidios y 159 en Nariño y Putumayo respectivamente. Los 3 siguientes años posteriores se mantiene en un promedio de 572 y 162 homicidios. Ya para el 2022 las cifras en ambos estados llegan a disminuir especialmente Nariño que baja de 575 a 321 homicidios, mientras que Putumayo de 184 a 135 homicidios.



Cuadro 5 — Homicidios en las provincias de Nariño y Putumayo (Colombia).
Fuente: GIC-ED (2023).

Otra cifra importante para tomar en cuenta es la cantidad de extorsiones o cobro de “vacunas” en los estados de Nariño y Putumayo, ninguna de estas cifras se compara a las 554 registradas en la provincia de Esmeraldas en el año 2022. Esto da lugar a pensar dos cosas, que los grupos disidentes de las FARC están movilizándose a territorio ecuatoriano o que el proceso de paz está siendo acogido paulatinamente por parte de los grupos armados.



Cuadro 6 — Extorsiones en las provincias de Nariño y Putumayo (Colombia).

Fuente: Siedco (2023).

ACTORES VIOLENTOS NO ESTATALES EN LA FRONTERA COLOMBO — ECUATORIANA

Para los estudiosos de las relaciones internacionales los estados han sido vistos como unidades de estudio y pilares alrededor de los cuales se construye la investigación académica brindando alguna claridad o punto de referencia para su análisis (Aydinli 2016). Con el pasar de los años, nuevos protagonistas se incorporaron en estos estudios que influyen de forma directa o indirecta en la toma de decisión de los estados, los Actores Violentos no Estatales son un ejemplo. Ellos aparecen cuando la presencia del Estado es débil o nula y se multiplica cuando las necesidades básicas de la población no son cubiertas en zonas. Ersel Aydinli los describe como los personajes que más desafían la autoridad y el papel protagónico de los Estados y que pueden estimular el cambio del poder político (2016), por eso el estudio de estos se hace cada vez más importante. En ese sentido, Benedetta Berti define a los AVNE como organizaciones que operan fuera del control directo del Estado y se caracterizan por su habilidad emplear vías asimétricas y no convencionales para alcanzar sus objetivos (2018), en esa misma línea Natasha Ezrow manifiesta que cualquier tipo de violen-

cia de los AVNE es no convencional, con estos de enemigos los conflictos dejan de ser interestatales y se convierten en transnacionales donde su operación no se sujeta a las fronteras sino que maniobran fuera de las zonas de guerra, aquí la violencia y el crimen se juntan de forma turbia como agrupaciones políticas, grupos criminales organizados, grupos armados que usan violencia no convencional (2017).

Dentro de la región autores como Rafael Villa et al. sostienen que los AVNE actúan como una gobernanza híbrida en dos dimensiones:

En la dimensión horizontal, observamos cómo los actores no estatales hacen uso instrumental de la violencia y las prácticas de coerción para establecer y mantener prácticas rutinarias de interacción social en un espacio social determinado. A su vez, en una dimensión vertical, observamos la creciente capacidad de estos actores no estatales para proporcionar formas alternativas de gobernanza sobre espacios y poblaciones, promulgando demandas de poder y lógicas de orden diversas y competitivas. (2021, 2).

Para mantener estas dimensiones se requieren recursos grupales, extensión de las economías criminales e intensidad de la violencia. Por otra parte, Pimenta et al. al estudiar las gobernanzas híbridas de los AVNE, concluye que el control del territorio por el crimen organizado vinculado al narcotráfico o milicias expande sus mercados creando una economía que gira en torno de la ilegalidad (2021).

El conflicto en Colombia, que se ha ido extendiendo en la región por la presencia de varios grupos armados en forma de guerrilla afectando a otros países. En la entrevista realizada al Coronel del Ejército de Colombia en situación de retiro Max Beltrán Gordillo, menciona que antes de la negociación de la paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, las fronteras con Ecuador, Venezuela y Panamá (Tapón del Darién) se convirtieron en la retaguardia estratégica de las FARC y otros grupos guerrilleros. Según Beltrán, estas zonas, al haber sido consideradas zonas estratégicas, fueron utilizadas con varias finalidades, como corredores de movilidad estratégicos (hacia otros países) donde pueden descansar, entrenar, abastecerse, planificar y ejecutar actividades que les permita financiarse como el narcotráfico (2023). Beltrán aclara que término postconflicto (a la firma del acuerdo de paz Colombia-FARC-EP en 2016) es un término errado, pues para él el conflicto continúa por eso el prefiere llamarlo post acuerdo. Él sustenta que para las disidencias de las FARC y otros grupos armados es vital mantener el control de esa retaguardia pues cumplen las mismas funciones de una retaguardia estratégica (Beltrán 2023).

En la siguiente tabla se ha pretendido esquematizar los diferentes AVNE que consideran varios autores, de tal forma de poder distinguir en qué clasificación pueden entrar los grupos guerrilleros, grupos armados organizados, disidentes de las FARC-EP, grupos delincuenciales organizados, bandas criminales transnacionales, carteles de drogas y otros. Cada autor responde a una realidad diferente, en su mayoría, lo hacen en función de su experiencia y su conocimiento del lugar de estudio.

Tabla 1
Clasificación de los Actores Violentos no estatales por autor

Autor	Denominación	Clasificación	Características
Troy Thomas, Stephen Kiser, and William Casebeer (2005, 54)	Actores Violentos no Estatales	Señores de la guerra con ejércitos privados/milicias	Los AVNE presentes en la frontera con Ecuador y Colombia según esta clasificación estarían en las Organizaciones Criminales Transnacionales al tener como definición: “Todas las actividades criminales serias con fines de lucro y que tienen implicaciones internacionalmente” (UNODC 2022a, 1).
		Organizaciones Criminales Transnacionales	
		Organizaciones religiosas militantes	
		Grupos etno-nacionalistas	
		Conjunto emergente de eco guerreros y antiglobalización	
Phill Williams (2008, 8)	Actores Violentos no estatales	Señores de la guerra Milicias Fuerzas paramilitares Insurgencias Organizaciones terroristas	Esta clasificación divide de mejor manera a los actores presentes en las fronteras de Colombia y Ecuador. Describe a las milicias como una fuerza armada irregular que actúan dentro de un estado débil o fallido, donde los jóvenes se ven atraídos por el dinero, poder y seguridad (2008, 10).
		Organizaciones criminales y Bandas juveniles.	

Keith Krause and Jennifer Miliken (2009, 204)	Grupos armados no estatales	Grupos insurgentes	Los grupos insurgentes los define como grupos que buscan derrocar un régimen y luchan a través de un movimiento de liberación nacional. También incluye a quienes viven una guerra interna y su enemigo son fuerzas del estado. (2009, 204)
		Grupos militantes	
		Bandas Urbanas o Señores de la guerra	
		Milicias privadas, Fuerzas Policiales y compañías de seguridad	
		Grupos Transnacionales	
Ersel Aydınli (2016)	Actores Violentos no estatales	Insurgentes	Para este autor el terrorismo es un método para que las AVNE lleven a los estados a una lucha que esos estados casi nunca pueden ganar, al menos no en el corto plazo (2016, p. 176). Hoy en día hablar de terrorismo es hablar del terrorismo islámico y es el mejor ejemplo de la violencia transnacional basado en preceptos religiosos y políticos con financiamiento externo y envuelven a diferentes estados y organismo (Ruzza et al. 2016, 232).
		Grupos Militantes Domésticos	
		Señores de la Guerra/Pandillas Urbanas	
		Milicias Privadas/ Compañías Militares	
		Terroristas	
		Organizaciones Criminales.	

Natasha Ezrow (2017)	Actores Violentos no estatales	Estados de Facto	El grupo militante asegura su autonomía en base a la radicalización de sus miembros por si pierde apoyo, así mismo con la llegada de la democracia al mundo hay cada vez más casos de grupos violentos queriendo formar un partido político (Ezrow 2017, 260). Las empresas de seguridad privada o paramilitares son contratados por particulares o estados fallidos con ganancia económica, sin objetivo político ni religioso. Los estados deslindan responsabilidades de las actividades de estos grupos. (Ezrow 2017, 245)
		Organizaciones Políticas con alas Militantes	
		Insurgencias	
		Organizaciones Terroristas	
		Redes terroristas	
		Merodeadores	
		Rebeldes	
		Señores de la Guerra	
		Crimen organizado	
		Pandillas	
		Empresas de Seguridad Privada y Paramilitares.	

Fuente: Una adaptación de los autores con la información de Oktav et al. (2018).

El autor que mejor se adapta a la realidad de la frontera Ecuador y Colombia es Phill Williams, pues en la actualidad hablar de AVNE en la frontera entre Ecuador y Colombia es hablar de varios actores entre GAO y GDO que de forma directa o indirecta se encuentran relacionados con actividades ilícitas para su financiamiento y subsistencia. Estos grupos poseen un gran poder movilidad y dispersión, consiguen esconderse en la población, difícil de detectar por parte de las autoridades policiales y se han convertido en una amenaza para la seguridad del Estado (Rosales 2023).

En resumen, al conceptualizar el término Actor Violento no Estatal en este lado del mundo, surge la duda de preguntarnos: ¿A quién nos referimos? Es el grupo guerrillero que se financia su actividad dando “seguridad” al cultivo de coca, son las disidencias de las FARC-EP que controlan el procesamiento de la cocaína, son los grupos armados que dan seguridad a quienes transportan el alcaloide y lo almacenan, son y hacen de mulas para pasar por trochas la drogas y armas desde Colombia para Ecuador, los que llevan la droga a puertos para exportarla contaminando los productos, o los que llevan a través de lanchas rápidas a barcos mercantes en altamar. Todos ellos se convierten en una organización criminal que ha articulado acuerdos de conveniencia que les permite dividir tareas a través

de actividades criminales utilizando niveles de jerarquía y poder en una determinada área o zona.

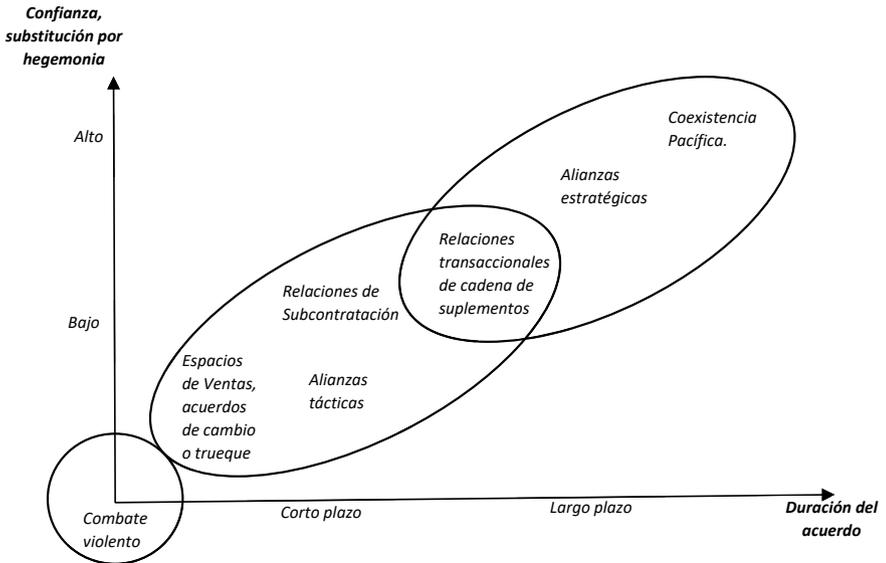


Gráfico 1 — Acuerdos de Conveniencia de los AVNE.
Fuente: Idler (2012, 9).

A continuación, se presenta un esquema de los diferentes actores presentes en el norte de Ecuador, especialmente en la provincia de Esmeraldas por donde a través de los pasos ilícitos ingresa droga que se envía al exterior a través de un esquema coordinado con las disidencias de las FARC-EP y sus frentes, los carteles de las drogas mexicanos y los grupos delincuenciales ecuatorianos. El Ejército del Ecuador, en el último reporte de abril de 2023, expuso la dinámica de los actores violentos no estatales que operan en la frontera con Colombia. Los Grupos Ilegales Armados (GIA) son catalogados las disidencias de las FARC-EP: Frente “Iván Ríos”, Frente “Óliver Sinisterra”, Columna Móvil “Urías Rondón”, ellos se encargan de la producción, procesamiento y transporte de la droga hacia los puertos colombianos y ecuatorianos. Tanto el Frente “Oliver Sinisterra” como el Frente “Urías Rondón” rinden cuentas al Cartel de “Sinaloa” (CDS), mientras que la Columna Móvil “Urías Rondón” da seguridad al Cartel “Jalisco Nueva Generación” (CJNG). Los GIA se valen de los Grupos Delincuenciales Organizados (GDO) para el acopio, distribución

y comercialización de la droga (microtráfico en Ecuador). Los GDO están materializado por bandas criminales ecuatorianas como: Los Choneros, Los Gánsteres y Los Patones reciben la droga del Frente “Oliver Sinisterra”, Frente “Iván Ríos” y envían a México para el Cartel de Sinaloa. Por otra parte, Los Tiguerones, Los Lobos y Chone Killers y otros que reciben la droga de la Columna Móvil “Urías Rondón” y la envían a México por las costas ecuatorianas par el Cartel de “Jalisco Nueva Generación” (Ejército del Ecuador 2023, 14).

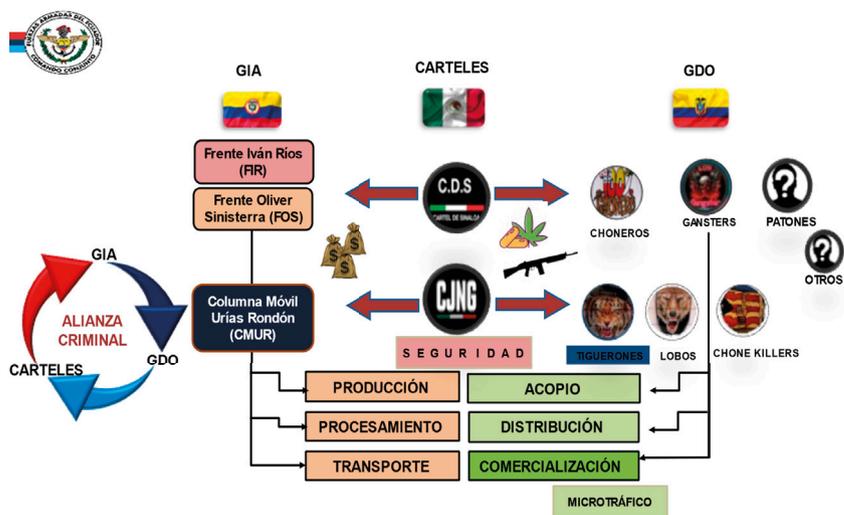


Gráfico 2 — Dinámica de los Actores Violentos no Estatales en la frontera Ecuador-Colombia.

Fuente: Ejército del Ecuador (2023, 14).

En entrevista al ex Comandante de la Marina ecuatoriana, Contralmirante (R) Brúmel Vásquez Bermúdez, el envío de la droga al exterior se lo hace de 3 formas, principalmente. La primera es por mar, a través de las playas ecuatorianas en embarcaciones rápidas, sumergibles y hasta submarinos caseros utilizando pescadores de la zona, para que fuera de los límites marítimos entregar a embarcaciones más grandes que las llevan a México o Centro-América. La segunda forma es a través de la contaminación de mercadería en los puertos de Esmeraldas, Manta y Posorja, esta droga va camuflada en atún, banano y otros productos de exportación hacia los países de América del Norte o Europa. La tercera es vía aérea,

empleando aviones modificados para no ser detectados por radares que vienen de México trayendo dinero y yéndose con los alcaloides (2023).

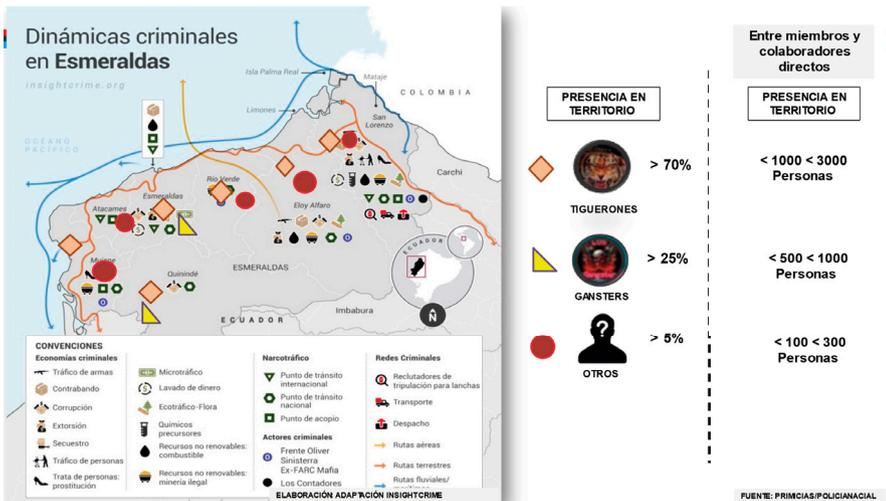


Gráfico 3 — Dinámica del Crimen Organizado para envío de droga al exterior.
Fuente: Una adaptación del Ejército en Doherty and Den Held (2023).

Una vez conocida la forma que operan los Grupos Ilegales Armados de Colombia y los Grupos Delincuenciales Organizados de Ecuador junto con los carteles de droga mexicanos podemos darnos cuenta el grado de complejidad de las relaciones entre estos actores violentos no estatales. Éstos han creado vínculos de confianza basados de alto grado que les permite coordinar entre facciones criminales, sin embargo, entre bandas criminales todavía continua la rivalidad por control de zonas y áreas en las grandes ciudades como Guayaquil, Manta, Esmeraldas, Quevedo, Santo Domingo y Machala para el microtráfico. Las dinámicas pueden variar con el paso del tiempo y la tecnología, de la misma forma las relaciones entre facciones criminales pueden verse afectada por el accionar de la fuerza pública.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La revisión bibliográfica permitió conocer los principales autores que toman en cuenta como Actores Violento no Estatales a insurgencias, milicias, bandas criminales que pueden servir a fuerza pública y los estamentos del estado para diferenciar las actividades que realizan en base a acuerdo

de conveniencia delegando funciones y responsabilidades como si se tratase de una empresa que terceriza servicios.

El Ecuador ha experimentado las consecuencias directas del conflicto armado en Colombia y desde la firma de la paz entre las FARC-EP y el gobierno colombiano, este trabajo demuestra que el acuerdo de paz trasladado la violencia a las fronteras de Ecuador, en la provincia de Esmeraldas y Sucumbíos, específicamente. Este aumento se debe en gran medida a la presencia de disidencias de las FARC-EP y guerrilla del ELN, carteles de droga mexicanos y bandas criminales ecuatorianas que se aprovechan de las deficiencias que tiene Ecuador en temas de seguridad para poder enviar la droga hacia el exterior a través de esquemas cooperación entre AVNE de alta complejidad.

Las consecuencias para la población civil por la presencia de los AVNE en sus localidades implican vivir con miedo, lo que se traduce en migración forzada hacia áreas más pobladas generando otros fenómenos sociales relacionados con la pobreza, desempleo, falta de oportunidades que puede generar en delincuencia.

La protección de los más vulnerables debe ser prioridad para las autoridades ya que son los más propicios para formar parte de los AVNE que actúan en las poblaciones. Es necesario actuar de forma urgente y fortalecer las iniciativas con la empresa privada a través de programas de educación, deportes de alto rendimiento y becas para la continuidad de sus estudios en la universidad.

El Crimen Organizado Transnacional debe ser combatido con la cooperación, coordinación y colaboración de los Estados. No es suficiente acuerdos binacionales porque el crimen organizado transnacional actúa siempre en el lumbral de las fronteras. Mientras mayor sea la coordinación entre estados, más difícil será la maniobrabilidad de crimen transnacional. La cooperación puede traducirse en organismos supranacionales de inteligencia y policías conjuntas que actúen en coordinación con sus pares en el país del problema.

Las poblaciones fronterizas son las más vulnerables, donde existe altos niveles de pobreza, solo Esmeraldas es la 4ta provincia más pobre del Ecuador, con un índice de empleo adecuado del 21,7% y una pobreza multidimensional del 52,3% (Ejército del Ecuador 2023, 11). La falta de oportunidades laborales hace que esta provincia sea terreno fértil para reclutar, entrenar, adoctrinar y radicalizar a menores de edad y jóvenes de ambos sexos para ofrecerles una “oportunidad”.

Este tema es tan complejo, que, al ser varios grupos con diferentes características, objetivos (tácticos y estratégicos), modo de operación, financiamiento y orientación política se los llama de actores violentos no esta-

tales donde varios han sido los esfuerzos para estudiarlos. Para Annette Idler en este ambiente difícil los AVNE luchan por control territorial, pero cooperan entre ellos para obtener beneficios con las ganancias del narcotráfico (2012, 2). Este criterio coincide el General Alexander Levoyer quien afirma que años anteriores existían dos a tres cosechas anuales, en el año 2022 hubo cinco cosechas, esto ocasiona que necesiten insumos y es necesario cerrar los pasos ilegales en las fronteras con Colombia, y controlar la faja de frontera terrestre de 20 kilómetros, las fronteras marítimas y aéreas para que la violencia no se propague (2022).

REFERENCIAS:

Amaya, Johanna. 2021. "Challenges for peacebuilding and reconciliation". *European Union Institute for Security Studies* 166, no. 1: 8 (maio).

Appleby, Peter et al. 2022. *InSight Crime's 2022 Homicide Round-Up*. insightcrime.org/news/insight-crime-2022-homicide-round-up/.

Aydinli, Ersel. 2016. *Violent non-state actors: from anarchists to jihadists*. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, Taylor & Francis Group (Routledge studies on challenges, crises and dissent in world politics). www.routledge.com/Violent-Non-State-Actors-From-Anarchists-to-Jihadists/Aydinli/p/book/9781138598409#.

BBC Mundo. 2018. "Qué tienen que ver la muerte de tres soldados en la frontera norte de Ecuador con el proceso de paz de Colombia". *BBC News Mundo* (21 mar.). www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43489861.

Beltrán, Max. 2023. *Entrevista Natalia Yandún y Marco Granja al Coronel (R) Max Colbert Beltrán Gordillo*. www.youtube.com/watch?v=GbKXHVQy3c0.

Bernal, Carlos. 2018. "Mutaciones de la criminalidad colombiana en la Era del Posconflicto". *Utopía y Praxis Latinoamericana* 23, no. 1: 80–95.

Carreño, Angela. 2012. "Situación de refugiados colombianos en Ecuador". *Justicia* 17, no. 22 (1 jul.). revistas.unisimon.edu.co/index.php/justicia/article/view/706.

Cerón, Álvaro. 2020. *Informe de Gestión del Gobierno de Nariño 2020* [S.l.]: Secretaría del Gobierno de Nariño. sitio.narino.gov.co/wp-content/uploads/2021/02/Secretaria-de-Gobierno.pdf.

CNMH. 2012. *Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad* [S.l.]: Pensamiento Colombiano. centrodehistoriahistorica.gov.co/descargas/CatedraBY/modulo-2.pdf.

DNAIPN. 2023 *Informe de Delitos Fronterizos de la Dirección Nacional de Análisis de la Información Nro. PN-DAI-EST-AE-2022-0076-INF* [S.l.: s.n.] (23 mar.).

Doherty, Sean, and Douwe Den Held. 2023. *Cocaine Seizure Round-Up 2022* [S.l.]: Insightcrime (8 mar.). insightcrime.org/news/insight-crimes-cocaine-seizure-round-up-2022/.

Ejército del Ecuador. 2023. *Operaciones Fuerza de Tarea Conjunta "Esmeraldas"* [S.l.]: CCFFAA.

El Comercio. 2018. *576 personas afectadas por ataque al cuartel de la Policía en San Lorenzo*. www.elcomercio.com/actualidad/576-personas-afectadas-ataque-sanlorenzo.html.

El Tiempo. 2018. *Detalles del secuestro y asesinato de los 3 periodistas ecuatorianos*. www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/detalles-del-secuestro-y-asesinato-de-los-tres-periodistas-ecuatorianos-284946.

El Universo. 2018. *Tres muertos y once heridos en explosión en destacamento de Mataje*. www.eluniverso.com/noticias/2018/03/20/nota/6676312/dos-militares-mueren-tras-ataques-esmeraldas.

El Universo. 2020. *Cuatro toneladas de cocaína procesaba al mes laboratorio que fue destruido en línea de frontera norte, en Tobar Donoso, Carchi*. www.eluniverso.com/noticias/2020/10/04/nota/8002372/droga-carchi-parroquia-tobar-donoso-campamento-cocaina-cuatro.

Ezrow, Natasha. 2017. *Global Politics and Violent Non-State Actors*. United Kindom. sk.sagepub.com/books/global-politics-and-violent-non-state-actors/i344.xml.

Fearon, James D., and David D. Laitin. 2003. "Ethnicity, Insurgency, and Civil War". *The American Political Science Review* 97, no. 1: 75–90.

General Alexander Levoyer sobre el aumento de la inseguridad en Esmeraldas. 2022. Esmeraldas [s.n.]. www.youtube.com/watch?v=6A1I5Ec57Uw.

GIC-ED. 2018. *Estadística delictiva*. www.policia.gov.co/grupo-informacion-criminalidad/estadistica-delictiva.

Gobernación de Putumayo. 2020. *Presentación Estado de Putumayo, administración 2020-2023*. www.putumayo.gov.co/index.php/mi-departamento/presentacion.

Guerra, Rene, and Reynell Badillo. 2021. "Desecuritización y securitización del narcotráfico en el marco del Acuerdo de Paz en Colombia". *Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 29: 8–27 (5 jan.).

Idler, Annette. 2014. *Arrangements of Convenience: Violent Non-State Actor Relationships and Citizen Security in the Shared Borderlands of Colombia, Ecuador Venezuela*. Oxford University (351 f). ora.ox.ac.uk/objects/uuid:5c8e5068-4de8-4a53-bdab-1f847f438f05/download_file?file_format=application%2Fpdf&safe_filename=ORA%2BThesis%2BAnnette%2BIdler%2B20072015.pdf&type_of_work=Thesis.

Idler, Annette. 2012. "Exploring Agreements of Convenience Made among Violent Non-State Actors". *Perspectives on Terrorism* 6, no. 4/5: 63–84.

Infobae. 2023. *Así fue la masacre por tierra y mar en un puerto pesquero de Ecuador que dejó 9 muertos y al menos 4 heridos*. www.infobae.com/america/america-latina/2023/04/12/asi-fue-la-masacre-por-tierra-y-mar-en-un-puerto-pesquero-de-ecuador-que-dejo-9-muertos-y-30-heridos.

Jewers, Chris. 2023. *The 40 deadliest cities in the world*. www.dailymail.co.uk/news/article-12486695/The-40-deadliest-cities-world-homicide-rate.html.

Krause, Keith, and Jennifer Milliken. 2009. "Introduction: The Challenge of Non-State Armed Groups". *Contemporary Security Policy* 30, no. 2: 202–20 (ago.).

Mella, Carolina. 2023. *Un comando de 30 sicarios y nueve muertos: la furia del crimen perpetra una masacre contra pescadores en Ecuador*. elpais.com/internacional/2023-04-13/nueve-personas-mueren-en-una-masacre-contr-pescadores-en-un-puerto-de-ecuador.html.

Mendoza, Víctor, and Víctor Ramírez. 2019. "¿Son las bacrim un actor armado según el derecho internacional?" *Misión Jurídica* 12, no. 16: 235–48 (16 jul.).

Norman, Susan. 2018. "Narcotization as Security Dilemma: The FARC and Drug Trade in Colombia". *Studies in Conflict & Terrorism* 41, no. 8: 638–59 (3 ago.).

Oktav, Özden, Emel Parlar Dal, and Ali Murat Kurşun. 2018. *Violent Non-state Actors and the Syrian Civil War*. Cham: Springer International Publishing. link.springer.com/10.1007/978-3-319-67528-2.

Pimenta, Marília Carolina B. Souza, Marcial Alécio Garcia Suarez, and Marcos Alan Ferreira. 2021. "Hybrid governance as a dynamic hub for violent non-state actors: examining the case of Rio de Janeiro". *Revista Brasileira de Política Internacional* 64, no. 2: 21.

Ríos, Jerónimo. 2019. *Los factores que lastran la paz en Colombia*. *El País. Alternativas*. Madrid (22 ago.). elpais.com/economia/2019/08/23/alternativas/1566514129_574621.html.

Rosales, Octavio. 2023. *Entrevista Sr. Coronel de EMC Octavio Rosales, Comandante de la Brigada N° 31 Andes*. [S.l: s.n.] (20 jun.) www.youtube.com/watch?v=__9Kn-qD9jmU.

Rozema, Ralph. 2007. "Paramilitares y violencia urbana en Medellín, Colombia". *Foro Internacional* 47, no. 3: 535–50.

Ruzza, Stefano et al. 2016. *Non-state challenges in a re-ordered world: the jackals of Westphalia*. v. 1. 1. ed. London; New York, NY: Routledge. (Routledge studies in global and transnational politics series, 1) www.taylorfrancis.com/books/edit/10.4324/9781315734637/non-state-challenges-re-ordered-world-stefano-ruzza-anja-jakobi-charles-geisler.

Sánchez, Fabio, and Maria Lopez. 2022. Ideology and Rifles: the Agrarian Origins of Civil Conflict in Colombia. *Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico* 21: 55.

Siedco. *Estadística delictiva*. www.policia.gov.co/grupo-informacion-criminalidad/estadistica-delictiva.

Thomas, Troy S., Stephen D. Kiser, and William D. Casebeer. 2005. *Warlords Rising: Confronting Violent Non-State Actors*. [S.l.]: Lexington Books.

Tovar, Luis et al. 2020. "From Counterinsurgency to the Peace Agreement in Colombia: A Bayesian Approximation of Human Security". *Democracy and Security* 16, no. 4: 351–68 (1 out.).

UN Verification Mission in Colombia. 2023. *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia — Informe trimestral del Secretario General (S/2023/222): 27 de diciembre de 2022 al 26 de marzo de 2023 — Colombia | ReliefWeb*. reliefweb.int/report/colombia/mision-de-verificacion-de-las-naciones-unidas-en-colombia-informe-trimestral-del-secretario-general-s2023222-27-de-diciembre-de-2022-al-26-de-marzo-de-2023.

UNODC. 2023a. *Organized Crime*. www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html.

UNODC. 2023b. *Survey of territories affected by coca cultivation, 2021* [S.l.]: UNODC. www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/executive_summary_19102022.pdf.

Vásquez, Brumel. 2023. *Entrevista: Sr Contralmirante (R) Luis Brumel Vásquez Bermúdez sobre seguridad marítima de Ecuador* [S.l: s.n.] (17 out.). www.youtube.com/watch?v=k7V1Twipz4o.

Villa, Rafael, Camila BRAGA, and Marcos Ferreira. 2021. "Violent Nonstate Actors and the Emergence of Hybrid Governance in South America". *Latin American Research Review* 56, no. 1: 36–49 (9 mar.).

Villamizar, Darío. 2017. *Las guerrillas en Colombia: Una historia desde los orígenes hasta los confines*. 1. ed. Bogotá: Editorial Colombia. lib-weci3ny42ze4x7raug2pf-6bk.late.re/book/23530426/9fdc7c.

Williams, Phil. 2008. "Violent Non-state Actors and National and International Security". *Relations and Security Network* no. 1: 21. css.ethz.ch/en/services/organizations/organization.html/13306<https://css.ethz.ch/en/services/organizations/organization.html/13306>international.

LOS ACTORES VIOLENTOS NO ESTATALES EN LA FRONTERA NORTE DEL ECUADOR: CONSECUENCIAS DEL ACUERDO DE PAZ ENTRE COLOMBIA Y LAS FARC-EP DE 2016

RESUMEN

El Acuerdo de Paz entre el Gobierno Colombiano y las FARC-EP en 2016 no ha detenido el conflicto en Colombia. Disidencias de las FARC se han dividido formando varias columnas y frentes, que, junto con la guerrilla del ELN, continúan ejecutando actividades ilícitas, afectando la seguridad de países vecinos como el Ecuador, Venezuela, Brasil, Panamá y Perú. Este artículo busca contestar la pregunta de investigación ¿Cómo la presencia de actores violentos no estatales (AVNE) en la frontera colombo-ecuatoriana afecta la seguridad, específicamente en el Ecuador, luego de la firma del Acuerdo de Paz? Los autores buscan comprobar la hipótesis que el acuerdo de paz en Colombia ha trasladado la violencia a las provincias fronterizas del Ecuador como Esmeraldas afectando a la seguridad. La metodología empleada para este trabajo se la hizo a través de una revisión bibliográfica, donde se utilizaron palabras conectoras en buscadores académicos “Colombia-Ecuador”, “Actores violentos no Estatales”, “Narcotráfico” y “Seguridad”. Además, se obtuvieron datos para el análisis de las reportajes la Oficina de crimen y drogas de NN. UU, las policías de Colombia y Ecuador y entrevistas a oficiales de ambos países servirán para afianzar la hipótesis. Al final elaboraremos unas conclusiones como producto de nuestra investigación.

Palabras-clave: Ecuador-Colombia; Fronteras; Actores Violetos no Estatales; Tratado de Paz; Seguridad Sudamericana.

ABSTRACT

The Peace Agreement between the Colombian Government and the FARC-EP in 2016 has not stopped the conflict in Colombia. FARC-EP has divided itself into several columns and fronts, which, together with the ELN guerrilla, continue to carry out illegal activities, affecting the security of neighboring countries such as Ecuador, Venezuela, Brazil, Panamá, and Perú. This article seeks to answer the research question: How does the presence of violent non-state actors (AVNE) on the Colombian-Ecuadorian border affect security, specifically in Ecuador, after the signing of the Peace Agreement? The authors seek to test the hypothesis that the peace agreement in Colombia has transferred violence to the border provinces of Ecuador, such as Esmeraldas, affecting security. The methodology for this paper was a bibliographic review, where connecting words were used in academic search engines Colombia-Ecuador, Non-State Violent Actors, drug trafficking, and Security. In addition, data obtained for the analysis of UNODC, the Colombian and Ecuadorian police, and interviews with military personnel of both countries will serve to strengthen the hypothesis. Ultimately, we will contribute with some conclusions as a product of our investigation.

Keywords: Ecuador-Colombia; Borders; Non-State Violent Actors; Peace Treaty; South American Security.

Recebido em 09/05/2023. Aceito para publicação em 13/12/2023.

Mapeamento das iniciativas sobre segurança na fronteira do Brasil e do Paraguai¹

Mapping of security initiatives in the border of Brazil and Paraguay

Rev. Bras. Est. Def. v. 10, n. 2, jul./dez. 2023, p. 131–162

DOI: 10.26792/RBED.v10n2.2023.75354

ISSN 2358-3932

CARLOS EDUARDO DE FRANCISCIS RAMOS
LUÍSA GUIMARÃES VAZ

INTRODUÇÃO

Primeiramente, deve-se entender o papel das fronteiras no Sistema Internacional. De acordo com Lia Osório Machado (2000), as fronteiras pertencem ao domínio dos povos, sendo um lugar de comunicação e troca. Enquanto o limite jurídico do território é uma abstração gerada e sustentada pela ação institucional a fim de manter o controle efetivo do Estado territorial, ou seja, trata-se de um instrumento de separação entre unidades políticas soberanas.

Ainda sobre as fronteiras:

A origem histórica da palavra mostra que seu uso não estava associado a nenhum conceito legal e que não era um conceito essencialmente político ou intelectual. Nasceu como um fenômeno da vida social espontânea, indicando a margem do mundo habitado. Na medida que os padrões de civilização foram se desenvolvendo acima do nível de subsistência, as fronteiras entre ecúmenos tornaram-se lugares

Carlos Eduardo de Franciscis Ramos é doutor em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Eceme), possui estágio pós-doutoral em Administração Pública e Empresas pela Ebape/FGV e pós-graduado em Altos Estudos de Política e Estratégia pela Escola Superior de Guerra (ESG). É pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação da Eceme e docente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM). Contribuiu no artigo com a definição do desenho de pesquisa e temático, conceitos, revisão bibliográfica e revisão geral. orcid.org/0000-0003-0221-7839. E-mail: defranciscis@hotmail.com.

Luísa Guimarães Vaz é mestre e doutoranda em Ciências Militares pelo Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (IMM/Eceme) e bolsista Capes. Pesquisadora do Grupo de Estudos em Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações (IMM/Eceme). Contribuiu com a definição da conjuntura temática, conceitos, levantamento documental, revisão bibliográfica, redação tradução. O artigo em questão foi produzido a partir da dissertação da mesma. orcid.org/0000-0002-4122-1585. E-mail: luisavaz1604@gmail.com.

de comunicação e, por conseguinte, adquiriram um caráter político. Mesmo assim, não tinha a conotação de uma área ou zona que marcasse o limite definido ou fim de uma unidade política. Na realidade, o sentido de fronteira era não de fim, mas do começo do Estado, o lugar para onde ele tendia a se expandir. (Machado 1998, 41).

A fim de ilustrar o debate em questão, o mapa a seguir expõe as fronteiras do Brasil e suas respectivas extensões.



Mapa 1 — Fronteiras brasileiras.
Fonte: Agência Câmara Notícias (2013).

Em relação à conjuntura da fronteira Brasil-Paraguai, pode-se verificar, como bem pontuam, Arie Kacowicz, Exequiel Lacovsky e Daniel Wajner (2020, 728), em seu artigo “*Peaceful Borders and Illicit Transnational Flows in The Americas*”, que há uma ligação entre a existência de fronteiras abertas e a presença de ameaças à segurança decorrentes da proliferação de fluxos de ilícitos transnacionais coordenados por atores não estatais violentos² (tradução própria). Dessa forma, pode-se afirmar que há uma coexistência de fronteiras pacíficas e fluxos de ilícitos transnacionais, como ocorre na região analisada.

Os autores supracitados ainda apontam sobre a tríplice fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai como sendo uma perigosa combinação de áreas não governadas, principalmente, no Paraguai. Os autores apontam que a falta de capacidade estatal (no caso do Paraguai e, em certa medida, a Argentina e o Brasil), juntamente com a pobreza, atividades ilícitas, grupos desprivilegiados³ e agências de aplicação da lei mal equipadas, acabam resultando, dessa forma, em um perigoso aliciamento e incitamento à proliferação de atividades ilícitas, que vão de criminosos a terroristas.⁴ (Kacowicz, Lacovsky, and Wajner 2020, 728, tradução nossa).

Atualmente, o Crime Organizado Transnacional (COT) não leva em consideração as fronteiras físicas e nacionais, visto que, suas ações transbordam e afetam diversos países. Além disso, “o fenômeno do tráfico passa a se tornar cada vez mais fluido, não respeitando fronteiras, regimes políticos e se disseminando rapidamente através da tecnologia e organização.”. (Ferreira 2017 *apud* Leite 2018, 35). Vale ressaltar que “para os criminosos, a abertura das fronteiras criou oportunidades de negócios e escudos convenientes para as atividades ilícitas, no entanto, para os Estados que devem respeitar a soberania dos países, as fronteiras continuaram como obstáculos intransponíveis.” (Santana 2012, s.p.).

No Brasil, mais especificamente, o crime organizado transnacional se utiliza da dificuldade de fiscalização fronteiriça no País e nos seus países vizinhos, principalmente, por possuir um extenso território e por ser pouco habitado nas fronteiras terrestres em comparação com as fronteiras marítimas. Sobretudo, nas divisas brasileiras com a Colômbia, com a Bolívia, com o Peru e com o Paraguai, regiões com desenvolvimento ainda inconcluso e consideradas de valor estratégico ao crime organizado no tocante ao fluxo de ilícitos, especialmente, de drogas e armas no Estado. Essa modalidade de crime, tanto do tráfico de armas quanto de drogas, é altamente adaptável à nova realidade do Sistema Internacional, atuando também nas fronteiras invisíveis dessa globalização, implicando na expansão do fluxo de ilícitos (Santana 1999, 99–100).

Especialmente com o Paraguai, a fronteira brasileira apresenta vias multimodais para o escoamento do fluxo de ilícitos para dentro do território brasileiro, se utilizando tanto da hidrovia Paraguai-Paraná, rio Paraná, quanto das vias terrestres (Pedro Juan Caballero, Lago de Itaipu — Foz do Iguaçu, Cidades-gêmeas etc.) e áreas com pequenos aviões e pistas clandestinas (Machado 2009, 132).

Isto posto, o trabalho tem como objetivo mapear as iniciativas legais e operativas sobre a segurança na fronteira do Brasil e do Paraguai e analisar a assimetria legal, institucional, econômica e de desenvolvimento existente entre ambos países. Sendo assim, tem como finalidade responder “como

essas assimetrias afetam as iniciativas legais e operativas sobre segurança em ambos países?”. Para isto, será realizada uma abordagem qualitativa de cunho descritiva, a partir de um levantamento documental bem como uma revisão de literatura de fonte primária, sendo o mapeamento em questão, e uma revisão de literatura de fonte secundária, que trabalha a teoria, os conceitos e a conjuntura da fronteira Brasil-Paraguai. No primeiro momento, visualiza-se que essa assimetria dificulta a cooperação regional no combate ao crime organizado transnacional na região, tornando-a, cada vez mais, terreno fértil para as atividades ilícitas como o tráfico de armas, drogas e contrabando.

INICIATIVAS LEGAIS E OPERATIVAS SOBRE SEGURANÇA NA FRONTEIRA DO BRASIL E DO PARAGUAI

Mapeamento das iniciativas por parte do Brasil

As iniciativas brasileiras na regulação e controle de suas fronteiras vem de longa data, sendo apresentadas, especialmente aquelas após a Constituição de 1988. Dado a importância do assunto para a Defesa Nacional, a própria Política Nacional de Defesa (PND, 2020) estabelece em seu sétimo objetivo nacional de defesa, a necessidade de contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais, assunto que permeia pelo controle eficaz de suas fronteiras coibindo o tráfico de ilícitos e armas.

Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) e o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF)

O Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) foi decretado em junho de 2011, no então governo de Dilma Rousseff (2011-2016), que alegava ser uma de suas prioridades de seu mandato. Foi revogado em novembro de 2016, no governo de Michel Temer (2016-2018), sendo substituído pelo Decreto nº 8.903, que instituiu o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), que será apresentado mais à frente.

O então PEF, de acordo com a Agência Câmara de Notícias (2013), consistia na ação integrada de diversos órgãos do governo nas fronteiras como, por exemplo, as Forças Armadas, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal etc.

Vale ressaltar que se trata de ações de Estado, não de governo. Ações de Estado tratam de políticas contínuas que perpassam os governos, minimizando a indesejável solução de continuidade e tendo como uma característica a sua ação mais perene. Isto posto, a Operação Ágata, por exemplo,

é coordenada pelas Forças Armadas e é realizada desde 2011, integrava o PEF e suas ações continuam em vigor, sendo uma das principais para o combate de atos criminosos na fronteira, agora sob administração do PPIF. A tabela a seguir mostra o efetivo utilizado de 2011 a 2016.

Tabela 1
Operação Ágata

Anos	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Operações	Ágata I Ágata II Ágata III	Ágata IV Ágata V Ágata VI	Ágata VII	Ágata VIII	Ágata IX Ágata X	Ágata XI
Efetivos	18.994	41.272	31.263	30.000	14.310	

Fonte: Donadio and Kussrow (2016, 128), elaborada por Paim (2018).

De acordo com o Gabinete de Segurança Institucional (GSI, 2019), o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) foi estabelecido pelo decreto federal 8.903, de 16 de novembro de 2016, estabelecendo as diretrizes; objetivos; medidas; missão; visão; objetivos estratégicos; e, oportunidades. Para sua execução, conta com a participação do Gabinete de Segurança Institucional, da Agência Brasileira de Inteligência, da Receita Federal, da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Defesa, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Ainda de acordo com o GSI (2019), o programa em questão possui duas diretrizes, sendo elas: 1) a atuação integrada e coordenada dos órgãos de segurança pública, dos órgãos de inteligência, da Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, nos termos da legislação vigente; e, 2) a cooperação e integração com os países vizinhos. Em relação aos objetivos, possui quatro, sendo eles:

I — integrar e articular ações de segurança pública, de inteligência, de controle aduaneiro e das Forças Armadas com as ações dos Estados e Municípios situados na faixa de fronteira, incluídas suas águas interiores, e na costa marítima;

II — integrar e articular com países vizinhos as ações previstas no inciso I;

III — aprimorar a gestão dos recursos humanos e da estrutura destinada à prevenção, ao controle, à fiscalização e à repressão a delitos transfronteiriços; e

IV — buscar a articulação com as ações da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira — CDIF.

(Brasil 2019, s.p.).

Em relação às oportunidades geradas pelo programa, o GSI (2019) destaca: o combate aos delitos transnacionais; a integração de estruturas de Defesa, Segurança Pública e Inteligência; a integração de Projetos Estratégicos; o desenvolvimento integrado; o compartilhamento de infraestruturas; a cooperação nacional e internacional; entre outras. Vale pontuar que essas oportunidades geradas pelo programa vão além do combate aos crimes transnacionais, pois permitem a integração em diversos níveis governamentais e também de estruturas, promovendo o desenvolvimento integrado. A fim de ilustrar as ações do programa, pode-se visualizar o seguinte esquema:



Figura 1 — Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF).

Fonte: GSI (2019).

Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)

A Enafron, de acordo com o mapeamento sobre as políticas públicas federais na faixa de fronteira realizado pelo Ministério da Justiça e Cidadania (2016), foi elaborada no âmbito do PEF, lançando diversas linhas de financiamento em 2011, 2012 e 2014 para apoiar a estruturação das Polícias Militares, Cíveis e Perícias nos municípios prioritários da Faixa de Fronteira, sendo respaldado pelo Plano Plurianual (2012-2015), pelos

Planejamentos Estratégicos do Ministério da Justiça (2011-2014) e pela Política Nacional de Segurança Pública.

Segundo o diagnóstico realizado pelo Ministério da Justiça e pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (s. d.), se trata de um conjunto tanto de políticas quanto de projetos do Governo Federal com o intuito de melhorar a percepção de segurança pública junto à sociedade. Além de garantir a presença permanente das instituições policiais e de fiscalização na região de fronteira do Brasil. Dessa forma, otimizando a prevenção e a repressão aos crimes transfronteiriços, por meio de ações integradas de diversos órgãos das três esferas: federal, estadual e municipal.

Os dois objetivos principais dessa estratégia apontados no diagnóstico em questão são:

1) promover a articulação dos atores governamentais das três esferas supracitadas, a fim de incentivar e fomentar políticas públicas de segurança, uniformizar entendimentos e ações, além de otimizar o investimento de recursos públicos nas regiões de fronteira; 2) enfrentar os ilícitos penais típicos das regiões de fronteira e promover um bloqueio e a desarticulação das atividades de financiamento, planejamento, distribuição e logística tanto do crime organizado quanto dos crimes transnacionais, cujos efeitos atingem os grandes centros urbanos e a sociedade brasileira.

Em relação à integração federativa e ministerial, o diagnóstico expõe que as ações de inteligência dos órgãos da União e dos estados federados estarão permanentemente integradas sob responsabilidade do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin). E, em relação aos Centros de Comando e Controle dos ministérios envolvidos, compartilharão as informações necessárias para o desencadeamento das operações nas regiões de fronteira.

Por fim, com base na pesquisa realizada, não foi possível identificar em fontes abertas ações que tivessem ligação com o Enafron.

*Política Nacional de Defesa (PND), Estratégia Nacional de Defesa (END)
e Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)*

Considerados os documentos de Defesa de mais alto nível, a importância do assunto fronteiras se faz presente na PND (2020) onde estabelece prioridade à região de fronteira tal como à Amazônia e ao Atlântico Sul. Assim estabelece seu entendimento que:

[...] na medida em que por elas transitam pessoas, mercadorias e bens, integrando regiões e aproximando o País de seus vizinhos, ao mesmo tempo em que por elas são perpetradas atividades ilícitas que assumem natureza transnacional, de forma que sua permeabilidade requer constante vigilância, atuação coordenada entre os órgãos de

defesa e os de segurança pública e estreita cooperação com os países limítrofes (PND 2020, 8).

Dessa forma, a END (2020, 51) atribui ao Exército Brasileiro a capacidade de “[...] ter condições de neutralizar concentrações de forças hostis junto à fronteira terrestre e contribuir para a defesa do litoral e para a defesa antiaérea no território nacional”. De igual forma, decorrente da estratégia da presença, atribui sua atuação de forma episódica e pontual em operações de Garantia da Lei e da Ordem, colaborando com os órgãos de Segurança Pública nas ações contra ilícitos transnacionais perpetrados na faixa de fronteira.

Por sua vez, o LBDN (2020) destaca a importância da segurança na faixa de fronteira ao apresentar o Sisfron, o Programa Calha Norte, dentre outros, bem como mais de trinta citações do termo fronteira, em suas análises geográficas e apresentação de programas e capacidades do Estado brasileiro, o que denota o grau de relevância da região e do tema para o país.

Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron)

O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron) tem como lema “integrando capacidades na vigilância e na atuação em nossas fronteiras”. Dito isso, de acordo com o Escritório de Projetos do Exército Brasileiro (s. d.), o sistema em questão é um sistema de sensoriamento e de apoio à decisão em apoio ao emprego operacional que atua de forma integrada e tem como propósito fortalecer a presença e a capacidade e monitoramento e de ação do Estado na faixa de fronteira terrestre. Dessa forma, potencializando a atuação dos entes governamentais com responsabilidades sobre a área.

O sistema foi concebido por iniciativa do Comando do Exército, na esteira da elaboração da primeira edição da END, em 2008. Isso fica claro quando se observa as diretrizes para implantação do sistema comparativamente com as diretrizes da END:

Tabela 2
Relação entre as diretrizes da END e o Sisfron

Nº	Diretrizes da END (2008)	Relação com o SISFRON
2	Organizar as Forças Armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença	O SISFRON aprimora principalmente o monitoramento/controle do território.
3	Desenvolver as capacidades de monitorar e controlar o espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais brasileiras.	O SISFRON contribui principalmente com as tecnologias de monitoramento terrestre.
4	Desenvolver, lastreado na capacidade de monitorar/ controlar, a capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão: a mobilidade estratégica.	O SISFRON inclui as funções de apoio à decisão e de atuação operacional.
5	Aprofundar o vínculo entre os aspectos tecnológicos e os operacionais da mobilidade, sob a disciplina de objetivos bem definidos.	O SISFRON incrementa os meios terrestres e aéreos e desenvolve o potencial das tecnologias de movimento necessárias.
6	Fortalecer três setores de importância estratégica: o espacial, o cibernético e o nuclear.	Os setores espacial e cibernético são os que mais se vinculam às iniciativas do SISFRON.
9	Adensar a presença de unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea nas fronteiras.	O SISFRON permite a melhoria da infraestrutura existente nas unidades do Exército.
22	Capacitar a indústria nacional de material de defesa para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa.	A meta do SISFRON é utilizar sistemas com 100% de componentes nacionais.

Fonte: Neves, Silva, and Monteiro (2016, 75).

Vale ressaltar que o sistema ainda encontra-se em implantação e já realiza entregas desde o ano de 2010. Com isso, o Sisfron deverá, além de incrementar a capacidade de monitorar as áreas de fronteira, garantir o fluxo contínuo e seguro de dados. Também deverá produzir informações confiáveis e oportunas para a tomada de decisões, além de apoiar prontamente em ações de defesa ou contra delitos transfronteiriços e ambientais, em cumprimento aos dispositivos constitucionais e legais que regem o assunto em questão. O sistema foi concebido para operar tanto em operações conjuntas das Forças Armadas como em ambiente interagências com os demais órgãos e instituições civis. Salienta-se, também, que o Sisfron está alinhado com o PPIF, mas carece de regulação técnica e legal com as instituições elencadas no Art. 144 da Constituição Federal de 1988.

De acordo com o Escritório de Projetos do Exército Brasileiro (s. d.), a contratação da empresa para realização do Projeto Básico foi feita em 2010

e, apenas em 2021, 100% do Projeto Piloto do Sisfron (4ª Bda C Mec) no estado do Mato Grosso do Sul foi implantado. Vale pontuar que a empresa em questão se trata do Consórcio Tepro, formado pela Savis Tecnologia e Sistemas S/A e pela OrbiSat Indústria e Aerolevantamento S/A, sendo um consórcio da Embraer Defesa e Segurança (Embraer 2012).

No mesmo ano (2021), foi dado o prosseguimento da implantação dos Módulos Especiais de Fronteira na área do Comando Militar da Amazônia e, também, foi dado o prosseguimento da implantação do Sisfron na 13ª Bda Inf Mtz (MT) e na 18ª Bda Inf Fron (MS). Além disso, foi realizado o planejamento da implantação do Sisfron nos estados do Paraná e Santa Catarina, no âmbito da 5ª Divisão do Exército, no Comando Militar do Sul e, também, o início da implantação do Sisfron no estado de Roraima, no âmbito do Comando Militar da Amazônia.

Vale destacar que, de acordo com a notícia veiculada no portal do Exército Brasileiro, no dia 05/04/2022, a Embraer e a instituição em questão assinaram o contrato para o desenvolvimento e a implantação da fase dois do Sisfron. O anúncio foi realizado em um evento aeronáutico que ocorreu em Santiago, no Chile, entre os dias 5 e 10 de abril. Por fim, vale pontuar que, segundo notícia veiculada, em 24/12/2020, no Correio do Estado, em dez anos de projeto, o Sisfron recebeu, apenas, 21,75% do orçamento previsto. Além disso, aponta que foi realizado um reajuste no cronograma, com a previsão de término, somente, em 2035.

Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)

De acordo com o portal do Ministério da Justiça e Segurança Pública (s. d.), da criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) é um marco divisório na história do Brasil, sendo implantado pela Lei nº 13.675/2018, sancionada em 11 de junho, no então governo Temer (2016-2018).

Ainda segundo o portal, o SUSP dá arquitetura uniforme ao setor em âmbito nacional e prevê, além do compartilhamento de dados, operações e colaborações nas três esferas governamentais: federal, estadual e municipal. Dessa forma, os órgãos de segurança pública, tais como: as polícias, tanto civis quanto militares e federais, as secretarias de segurança e as guardas municipais, serão integrados para atuar de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.

O órgão central é o atual Ministério da Justiça e Segurança Pública, sendo o SUSP integrado pelas polícias Federal, Rodoviária Federal, civis, militares, Força Nacional de Segurança Pública e bombeiros militares, além dos agentes penitenciários, guardas municipais e os demais integrantes estratégicos e operacionais do segmento da Segurança Pública.

Vale ressaltar que a segurança pública continua sendo atribuição dos estados e municípios, mas que com essa lei, a União criou as diretrizes que foram compartilhadas em todo o País. Dessa forma, as unidades da federação assinarão contratos de gestão com a União, que obrigará o cumprimento das metas, como por exemplo, a redução dos índices de homicídio e a melhoria na formação de policiais. Infere-se que tais ações transbordem seus efeitos aos estados da federação da faixa de fronteira, melhorando a presença do estado em ações de prevenção e enfrentamento aos ilícitos transnacionais, em especial o tráfico de drogas e armas.

Programa Nacional de Segurança nas fronteiras e divisas (V.I.G.I.A.)

De acordo com o portal do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o V.I.G.I.A. é executado pela Secretaria de Operações Integradas (Seopi/MJSP) e teve início com uma operação-piloto, a Hórus, na cidade de Guaíra (PR), em abril de 2019, com o bloqueio de um trecho do Rio Paraná, que é uma das principais portas de entrada de produtos ilícitos no país. Dessa forma, o resultado das ações fez com que o programa ganhasse capilaridade e fosse disseminado para outros estados, entrando para a lista de projetos estratégicos do ministério em questão.

Ainda segundo o portal, com o intuito de haver uma maior troca de informações entre os agentes de segurança que atuam nas fronteiras e divisas de Norte a Sul do país, o V.I.G.I.A. implementou quatro bases operacionais nos estados do Amazonas, Paraná e na divisa entre Paraná e Mato Grosso do Sul. O programa ainda conta com a atuação integrada de diversos órgãos, sendo eles: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, Força Nacional de Segurança Pública, Corpo de Bombeiros Militares, Instituto Nacional do Meio Ambiente (Ibama), Receita Federal, Agência Brasileira de Inteligência (Abin), Exército Brasileiro, Marinha do Brasil e Força Aérea Brasileira. Trata-se de um projeto estratégico que atua em três eixos: operações, capacitações e aquisições de equipamentos e sistemas.

Isto posto, o programa em questão representa o principal esforço por parte do Estado brasileiro para o combate desses ilícitos no governo Bolsonaro (2019-2022). Segundo o portal do Ministério da Justiça e Segurança Pública, publicado em 15/04/2021, quando completou dois anos, o programa chegou a mil agentes de segurança pública protegendo as fronteiras e divisas do País, estando presente em 15 estados. Além de apreender mais de 870 toneladas de drogas, gerando um prejuízo de quase R\$ 3 bi às organizações criminosas, além de ter evitado um prejuízo de mais de meio bilhão de reais aos cofres públicos.

Dentre os estados que o programa está presente, destaca-se aqueles da faixa de fronteira como: Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Amazonas, Acre, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Amapá. Vale ressaltar que o VIGIA segue as diretrizes do SUSP, com foco na atuação integrada, coordenada, conjunta e sistêmica entre as instituições.

Segundo o portal, entre 2019 e 2021, o Ministério em questão investiu mais de R\$ 1,3 milhão em capacitações, treinando quase 2 mil operadores para atuarem como multiplicadores, além de fortalecerem a integração entre si. Além disso, foram investidos cerca de R\$ 130 milhões em aquisições de equipamentos de alta tecnologia para dar suporte às equipes em campo, como por exemplo, drones, óculos de visão noturna, equipamentos de radiocomunicação etc. Abaixo, pode-se visualizar os resultados do programa após dois anos de atuação.



Figura 2 — Resultados do V.I.G.I.A.

Fonte: MJSP (2021).

Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF)

De acordo com o portal do governo (2022), o Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF) foi inaugurado em dezembro de 2019 e é um projeto estratégico do Ministério da Justiça e Segurança Pública, conduzido pela Secretaria de Operações Integradas (Seopi), que tem o objetivo de promover tanto a coleta quanto a análise, produção de conhecimento e

divulgação de informações relevantes, em especial na região de fronteira do Brasil. Ainda segundo o portal, o CIOF é composto por forças de segurança de diversos níveis e intensifica e fortalece a integração entre os agentes de segurança pública no combate ao crime organizado transnacional. O CIOF já logrou participação em ações de grande relevância, como por exemplo, a localização e a prisão de integrantes de facções criminosas, bem como a coordenação de ações ostensivas promovidas por unidades participantes das Operações Hórus, do VIGIA.

Comando Tripartite (CT)

De acordo com Fabiano Bordignon (2021), o Comando Tripartite (CT) foi criado em 18 de maio de 1996, como mecanismo formal de cooperação policial internacional local, existente na região da Tríplice Fronteira, que congrega instituições policiais e de inteligência de Argentina, Brasil e Paraguai. Sua criação foi uma reação frente aos atentados terroristas que assolaram a Argentina nos anos de 1992 e 1994.

Ainda segundo Bordignon (2021), o objetivo principal para criação do CT era instalar uma coordenação mínima entre as polícias dos três países, com o intuito de conduzir medidas de intercâmbio tanto de informações quanto cooperação policial e de segurança pública nas áreas onde estão localizadas as cidades de Puerto Iguazu, Foz do Iguazu e Ciudad del Este.

Por fim, resumidamente, na Figura 3, é apresentado o organograma com os principais esforços brasileiros sobre o tema, organizado por data cronológica.

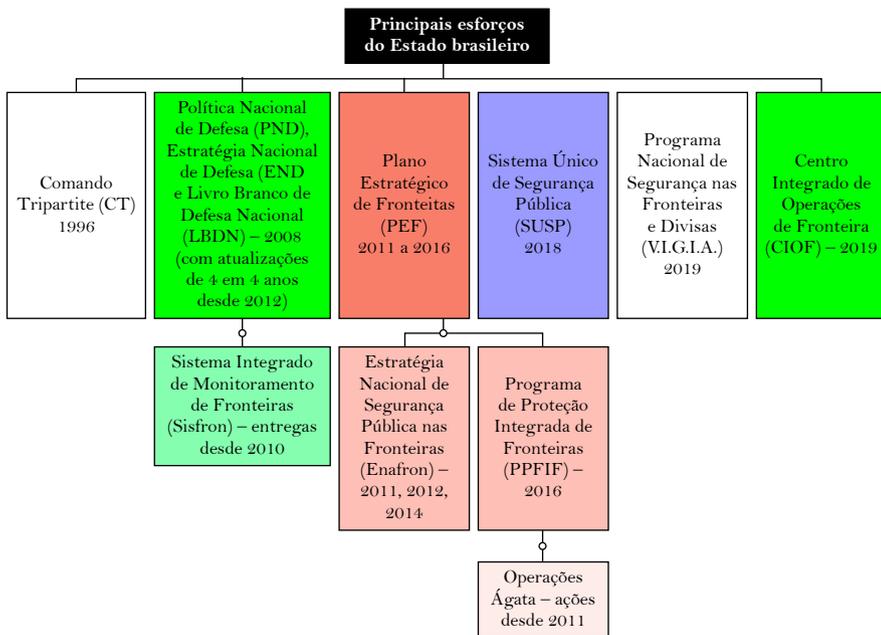


Figura 3 — Esquema dos principais esforços do Estado brasileiro para defesa e segurança na área de fronteira.

Fonte: construído por Vaz (2022) a partir de Bordignon (2021), Ministério da Defesa (2014, atualizado em 2024), Ministério da Defesa (2013, atualizado em 2020), Exército Brasileiro (s. d.), Ministério da Justiça (s. d.), Gabinete de Segurança Institucional (2019, atualizado em 2023), Ministério da Justiça e Segurança Pública (s. d.), Ministério da Justiça e Segurança Pública (2020, atualizado em 2022) e Serviços e Informações do Brasil (2021, atualizado em 2022).

Pode-se visualizar que alguns dos principais esforços foram em 2008, apenas 15 anos atrás, podendo se considerar um período curto. Isto posto, após esse mapeamento, pôde-se observar que alguns projetos não existem mais ou sofreram alterações ao longo do tempo para o seu próprio desenvolvimento, evidenciando sua contribuição para os que existem e estão em vigor atualmente. Evidenciou-se, também, que esses esforços são interesse do Estado, mas carecem de continuidade, haja visto, a sobreposição de iniciativas, podendo estar presente os mesmos atores ou atores diferentes, sem objetivos, metas claras e indicadores mensuráveis.

Isto posto, na próxima seção será realizado um mapeamento dos esforços nessa área por parte do Paraguai.

Mapeamento das iniciativas por parte do Paraguai

Zona de Segurança Fronteiriça do Paraguai

A Lei nº 2.532/05 estabelece a Zona de Segurança Fronteiriça do Paraguai. De acordo com Costa (2019) essa foi a primeira lei do país criada para as suas fronteiras, que foi editada no Governo de Nicanor Duarte Frutos e cujo teor é bastante sucinto e voltado, basicamente, para o estabelecimento de uma Zona de Segurança Fronteiriça, incumbindo ao Ministério da Defesa de realizar as diligências necessárias para o estabelecimento da Zona de Segurança e para o inventário dos imóveis rurais nela existentes (Art. 6º e 7º). Ainda segundo Costa (2019), sua edição foi amplamente interpretada como resposta à crescente presença de brasileiros exercendo atividades agrícolas nas regiões fronteiriças e, a mesma, não foi acompanhada de ações e medidas que denotassem uma preocupação mais ampla com controles fronteiriços.

Ainda segundo Costa (2019), aponta a questão da Lei de Segurança Interna que, apesar de sua importância em relação à questão da territorialidade, expressamente reconhecida tanto na dimensão de defesa nacional quanto na de segurança interna, as fronteiras e regiões adjacentes não são objeto de considerações específicas. O autor ainda afirma que a segurança das fronteiras não possui uma atenção especial, sendo tratada de modo similar a das demais regiões, sendo desdobrada em duas frentes, uma por meio das Forças Armadas e outra por meio da Polícia Nacional, sem articulação entre ambas.

Política Nacional de Defesa do Paraguai (2019-2030)

A Política Nacional de Defesa do Paraguai (2019-2030, 3) em sua apresentação expõe que foi elaborada frente a necessidade de prevenir e combater de forma eficiente as novas ameaças, citando como exemplo o terrorismo, os sequestros, o crime organizado transnacional, o narcotráfico, os grupos armados ilegais, os ataques cibernéticos, etc, além das ameaças tradicionais.⁵ (tradução nossa).

Para o Estado paraguaio, a defesa implica ação (e/ou previsão) contra ameaças para a segurança. Portanto, a segurança é produto da capacidade de defender; é uma condição que permite e contribui para a realização de uma função ou tarefa.⁶ Dessa forma, quando aplicados ao Estado, o Paraguai trata que a defesa nacional deve garantir a segurança nacional.⁷ No documento ainda é afirmado que o conceito de defesa nacional, muitas vezes, se confunde com o de segurança nacional, tanto que no plano inter-

nacional não houve um consenso sobre a diferença entre os dois conceitos, devido às diferentes realidades das distintas sociedades e à dinâmica social e política de cada Estado. Aponta que a importância de esclarecer esses conceitos no plano local, reside na consequente atribuição de responsabilidades dentro da organização do Estado paraguaio.⁸ (Paraguai 2019-2030, 13, tradução nossa).

A política considera o terrorismo, o crime organizado e o tráfico de drogas como sendo ameaças transnacionais e que, por possuírem tecnologias, estruturas hierarquicamente organizadas, treinadas e equipadas para exercer a violência contra as pessoas e instituições, deixam de ser, apenas, uma preocupação de segurança cidadã, para se tornar um autêntico problema de defesa nacional, que requer a participação de diversas instituições para enfrentá-los de forma multisetorial, nos distintos níveis de condução do Estado, incluindo as Forças Armadas paraguaias, e, no ambiente externo, a coordenação e a cooperação mútua com outros países, levando em conta as características transfronteiriças das ameaças mencionadas.⁹ (Paraguai 2019-2030, 5, tradução nossa).

No tópico sobre a segurança do Estado paraguaio, aborda as questões que vão além das ameaças tradicionais, considerando o crescimento das atividades ilícitas de grupos armados, ligados à máfia do cultivo e do tráfico de drogas ilegais, o crime transfronteiriço e a lavagem de dinheiro, como atividades que colocam em sério risco os investimentos e as atividades que geram produção e emprego, afirma-se que o medo e a insegurança podem induzir ao abandono da produção, por meios e com objetivos ilícitos.¹⁰ Dessa forma, considera-se que as atividades mencionadas corroem o poder e a soberania do Estado paraguaio na parte do território nacional e, por isso, combater, minimizar e anular essas ameaças são constituídas no propósito e na finalidade da defesa nacional paraguaia.¹¹ (Paraguai 2019-2030, 10, tradução nossa).

Por fim, na política expõe que a defesa nacional paraguaia se aplica em dois âmbitos distintos, o externo e o interno. Em relação ao ambiente interno, o texto expõem que as forças armadas paraguaias devem combater as chamadas novas ameaças, como o terrorismo internacional, o crime organizado transnacional e os grupos armados organizados que são efetivamente treinados e equipados para minar a soberania nacional em todo ou parte do território nacional.¹² Já no tópico das operações interinstitucionais, aborda o combate frontal às atividades ilícitas de grupos armados; de cultivo e tráfico de drogas ilegais; o crime transnacional e a lavagem de dinheiro.¹³ (Paraguai 2019-2030, 13,16, tradução nossa).

Unidade Especializada de Luta contra o Crime Organizado

O Ministério Público da República do Paraguai, gestão 2018-2023, publicou um documento sobre a Unidade Especializada de Luta contra o Crime Organizado, onde define crime organizado, considerado pelo Estado paraguaio como “qualquer estrutura composta por um grupo de pessoas com determinadas hierarquias, papéis e funções, cujo principal objetivo é a obtenção de benefícios materiais ou econômicos por meio da prática de crimes comuns ou complexos.”¹⁴ (Paraguai 2018-2023, s.p., tradução nossa). Ainda consta, que alguns desses crimes possuem caráter transnacional como a lavagem de dinheiro, o narcotráfico, o financiamento do terrorismo, o tráfico de pessoas etc.

O Ministério Público afirma que o Paraguai tem o compromisso de enfrentar a luta contra o crime organizado tanto no nível multilateral como em suas relações bilaterais. Afirma também que atua conjuntamente com outras instituições no combate ao crime organizado como o Poder Judiciário, a Secretaria Nacional Antidrogas, a Secretaria de Prevenção à Lavagem de Dinheiro ou Bens, a Secretaria Nacional de Administração de Bens Apreendidos e o Ministério do Interior, entre outras.

Operações de Segurança Interna

De acordo com Erico Medina Vera (2021), em 2013, o então presidente paraguaio emitiu um decreto, nº 103, que ordenava a criação do Comando de Operações de Defesa Interna (CODI), além da integração de elementos das Forças Armadas, Polícia Nacional, Secretaria Nacional Antidrogas e Ministério Público e também o apoio dos órgãos do Estado paraguaio dependentes do poder executivo, definindo a Zona de Defesa Interna. Esse decreto foi reflexo da conjuntura vivida entre os anos de 2008-2013, quando foi constatado que as unidades militares que se encontravam na zona de conflito não estavam equipadas e especializadas para o combate das novas ameaças.

Vera (2021) ainda afirma que, subsequente, o então presidente com base nesse mesmo decreto emitiu a Diretiva “Py’a guapy” que regulamenta o uso das Forças Armadas paraguayas em operações de segurança interna para o combate de grupos criminosos que praticam ações terroristas no norte do país.

De 2013 a 2021, o Comando das Forças Militares emitiu quatro Diretivas Contribuintes para a Diretiva Py’a guapy, que são: Py’aguapy I (2013), Py’aguapy II (2015), Py’aguapy III (2016), Py’aguapy IV (2017), as mesmas que permitiram o planejamento e execução de operações militares no CODI, ao longo do período de tempo mencionado. [...] É importante entender que o CODI é um órgão interinstitucional

ou interagência, que compõem unidades militares, unidades policiais, um destacamento da Senad e um grupo de funcionários do Ministério Público, o que faz impor peculiaridades institucionais que gradualmente van adaptando se e melhorando (Vera 2021, 34-35).

Vera (2021) ainda destaca que entre os chamados, Grupos Armados Organizados (GAO) ou Grupos Armados Terroristas (GAT), que atuam na Zona de Defesa Interna, o Exército do Povo Paraguaio (EPP) é o grupo que tem maior notoriedade e atuação. Esse grupo atua com objetivos estratégicos, tratando as atividades criminosas como uma guerra revolucionária do povo com fins econômicos e contra o Estado, atuando por meio de sequestros, ataques à propriedades, às instalações policiais e militares, assassinatos, etc.

Por fim,

[...] no Paraguai, a ausência de foco sobre as fronteiras no marco legal encontra correspondência no tratamento setorial para as questões de segurança, desenvolvimento e integração fronteiriça. Nesse país, observa-se apenas a preocupação com o fortalecimento dos controles fronteiriços, principalmente, no campo migratório e aduaneiro. Ainda não há um modelo de gestão das fronteiras paraguaias, sendo estas cobertas por políticas setoriais que em alguns casos são de cunho geral e não direcionadas as fronteiras. Alguns exemplos que podem ser destacados são o Plano de Ordenamento Territorial, o Plano Quinquenal 2013-2017 para a Tríplice Fronteira, o Programa Nacional Integrado de Impacto para o Paraguai 2011-2014 e o Plano Estratégico do Estado Paraguaio de Combate à Lavagem de Ativos, Financiamento do Terrorismo e da Proliferação de Armas de Destruição de Massa (Costa 2019, 235).

Além disso, também é possível visualizar a existência de documentos secundários que tratam de segurança e defesa, porém, existe uma dificuldade de acesso às ações realizadas por esse Estado.

Secretaria Nacional Antidrogas (Senad)

A Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai, em seu plano estratégico institucional (2018-2022), afirma que seu objetivo geral é fortalecer capacidades para reduzir a demanda, a oferta de drogas e as atividades criminosas associadas. Tem como missão executar e coordenar a política do governo paraguaio na luta contra o narcotráfico, a prevenção do consumo de drogas, o tratamento e a reinserção social e o controle da lavagem de dinheiro proveniente do tráfico ilícito de drogas. Isto posto, pode-se visualizar abaixo o mapa estratégico do plano.

PERSPECTIVA CIDADÃ			
Fortalecimento das ações que reduzem o impacto social e econômico do consumo e tráfico de drogas.		Reconhecimento através da prestação de um serviço profissional.	
PERSPECTIVA DE RECURSOS			
Consolidar e implementar um modelo de administração de recursos logísticos e financeiros que assegurem seu bom uso.		Administrar os recursos necessários para garantir a prestação eficiente do serviço que fornece a SENAD.	
PERSPECTIVA MISSIONÁRIA			
Reduzir a demanda de drogas, com a implementação de programas de prevenção, tratamento e reinserção social, potencializando a responsabilidade social compartilhada.			
Combater o narcotráfico, a produção de drogas naturais ou sintéticas, evitar o desvio de substâncias químicas controladas para a elaboração de drogas ilícitas, desmantelar as organizações criminosas e suas redes de apoio vinculados ao tráfico ilícito de drogas e crimes conexos. Promover a elaboração de projetos e programas de cultivos alternativos.			
Fortalecer o sistema jurídico operativo e administrativo, reconhecendo a necessidade de adotar mecanismos jurídicos que contribuam para harmonizar as respectivas legislações nacionais e os procedimentos de investigação e operações antidrogas.			
Impulsionar a cooperação Interinstitucional, Nacional e Internacional.			
PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E INOVAÇÃO			
Garantir a seleção do talento humano que responda às necessidades futuras da SENAD.			
Capacitar o Agente Especial garantindo sua formação em um ambiente em mudança.	Consolidar a cultura Institucional promovendo o modelo de gestão humana.	Fomentar o comportamento ético e o respeito aos direitos humanos.	Fortalecer a gestão do conhecimento, a inovação, implementação e uso sustentável das Tics.

Figura 4 — Mapa estratégico da Senad.

Fonte: Senad (2018) adaptado e traduzido por um dos autores (2023).

A partir da figura acima, é possível visualizar que o mapa estratégico da Senad é dividido em quatro perspectivas, sendo elas: 1) desenvolvimento humano e inovação; 2) missionária; 3) recursos; e, 4) cidadã. Apesar de haver essas perspectivas, o mapa não destrincha como será logrado as ações contidas em cada uma, além de serem ações vagas, principalmente, nas perspectivas dos recursos e da cidadã. Por fim, resumidamente, abaixo é apresentado o organograma com os principais esforços paraguaios sobre o tema, organizado por data cronológica.



Figura 5 — Esquema dos principais esforços do Estado paraguaio para defesa e segurança na área de fronteira.

Fonte: construído por Vaz (2022) a partir de Costa (2019), Vera (2021), Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai (2018), Ministério Público do Paraguai (2018) e Ministério de Defesa Nacional do Paraguai (2019).

Pode-se visualizar que há uma lacuna entre os principais esforços entre 2005 e 2013. Pôde-se observar também que, em comparação aos esforços brasileiros, o Estado paraguaio não possui tantas iniciativas. Além disso, enquanto a Política Nacional de Defesa brasileira é atualizada de 4 em 4 anos, a paraguaia está em vigência desde 2019 até 2030. Entretanto suas iniciativas assemelham-se às brasileiras no tocante a sobreposição de esforços entre as instituições bem como na descontinuidade de algumas políticas adotadas.

Vale pontuar que a periodicidade dos documentos de defesa é algo positivo para o Estado diante de um Sistema Internacional cada vez mais volátil e imprevisível, permitindo ajuste de percepções em seu diagnóstico estratégico, com impacto em seus objetivos, estratégias e ações.

OS REFLEXOS PARA O BRASIL

Como pôde ser visto acima há uma assimetria no que tange aos dois países apresentados, em relação aos documentos que tratam de segurança na fronteira. Torna-se evidente que, por se tratar de ameaças transnacionais, há uma necessidade de ações de diversos níveis, inclusive internacional, de forma cooperativa com os demais países, principalmente, os do entorno estratégico brasileiro, tão caracterizado e pioneiramente estudado por Travassos (1938) e, de forma mais contemporânea, por Farias (2014, 613),

um espaço que inclui América do Sul, África Subsaariana, Antártida e o Atlântico Sul, e onde o Brasil propõe difundir sua influência econômica, política e diplomática, consolidando-se como uma potência regional. Entretanto, trata-se de uma área estratégica, marcada pela existência de “estoques” de recursos minerais, energéticos, e por oportunidades de investimentos de capital, um espaço em que as grandes potências buscam assegurar e ampliar suas posições (Farias 2014, 613).

Vale pontuar que o termo também consta nos documentos de defesa do Brasil, assim, de acordo com a PND (2020, 77), se trata de uma área de interesse prioritário para o Brasil, que abrange a América do Sul, o Atlântico Sul bem como os países da costa ocidental africana e a Antártica.

Ainda em relação às assimetrias entre os países, infere-se que não se trata, apenas, de uma assimetria legal, mas também de uma assimetria institucional e de desenvolvimento. Em relação apenas ao Brasil, é possível perceber que as ações/programas e políticas públicas são descontínuos. Isso se deve a diversos motivos, tais como: pela dinâmica altamente adaptável do crime, pela carência de recursos financeiros, etc. É possível visualizar que as atuações desses grupos criminosos impactam diretamente tanto na concepção quanto no desenvolvimento da violência, visto que, atuam por meio do uso da força armada e física, além da coação. Para além da criminalidade interna e transnacional e a violência, os reflexos dessa atividade perpassam diversos níveis de segurança, a econômica, a política, a societal, visto que, impacta na economia nacional, em questões políticas nacionais, além de colocar a sociedade em risco (IPEA 2021, 35). Ou seja, os reflexos atravessam todos os níveis e setores de governo, possuindo dessa forma, mais profundidade e efeitos na atuação criminosa, pondo em risco a soberania nacional.

Vale destacar, como bem pontua Cepik e Borba (2012), que o desenvolvimento do crime organizado não é algo exógeno à vida em sociedade ou mesmo patológico, trata-se de uma parte constituinte da estrutura social, dessa forma, mantém uma relação parasitária com a ordem estabelecida. E que, no âmbito internacional, apesar de se verificar a cooperação, seja

multilateral ou bilateral da matéria, a agenda não configura um ambiente de cooperação irrestrita, visto que, assim como internamente, há interesses divergentes bem como uma assimetria na distribuição dos custos e dos benefícios da ação conjunta.

Cepik e Borba (2012) ainda tratam de um ponto extremamente importante sobre a atuação desses grupos criminosos: o referencial sociológico. Com isso, eles expõem que

a desintegração do tecido social urbano possui estreita vinculação com o recrutamento para atividades ilícitas, de modo que os pobres, jovens, desempregados, presidiários, órfãos e imigrantes configuram uma força de trabalho potencial para as organizações criminosas. Nesse contexto de fragilidade social, a prática criminosa vai se despidendo da conotação negativa que lhe é reputada, sendo uma ferramenta de afirmação pessoal e material conforme o indivíduo passe a formar parte de um grupo, com suas próprias regras e sua própria história (Cepik and Borba 2012, s. p.).

Os autores ainda abordam um paralelo com essa realidade, apontando que o crime organizado possui uma relação tanto profunda quanto ambígua e oportunista com as classes dominantes, essa relação se dá na esfera pública e privada. Dessa forma,

o desenvolvimento da atividade criminosa irresistivelmente constrói interfaces entre o lícito e o ilícito, combinando as capacidades de corromper, coagir e seduzir (fraude, força e fidelidade) para ampliar a rede social do crime organizado para além do grupo de indivíduos diretamente engajados em suas atividades finalísticas. A necessidade de lavar a receita ilegal gera, por si só, outra necessidade de se criar negócios legais, que, por sua vez, se reproduzem por conta própria e servem de referência para outras atividades ilícitas. Para manter esses estabelecimentos resguardados da fiscalização do Estado, transborda-se parte do excedente para o sistema de justiça criminal, que, além de conivência, pode proporcionar um canal privilegiado para obtenção ilegal de mercadorias e serviços. Ao obter contatos nas polícias, no judiciário, no sistema financeiro e na política local, e ao demandar os serviços de advogados, contadores, químicos e outros técnicos, as organizações criminosas irradiam sua influência social e dificultam a determinação dos segmentos sociais que as compõem (Cepik and Borba 2012, s. p.).

Isto posto, observa-se que essas atividades estão situadas no híbrido entre o legal e o ilegal, incorporando e sendo incorporado a setores econômicos e políticos. No que tange à política, ainda segundo os autores, há que se avaliar a dialética entre crime e Estado, visto que, a penetração desses

grupos criminosos na alta política não se dá pela força ou ameaça, mas por meio de arranjos explícitos ou ajustes tácitos de colaboração, ou seja, se dá pelo jogo de interesses.

Outrossim, como bem pontuam Marília Pimenta, Marcial Suarez e Marcos Ferreira (2021, 5–6), em espaços onde atores não-estatais violentos estão continuamente ativos, como por exemplo, as organizações criminosas, emerge uma governança híbrida na qual coexistem normas e práticas formais e informais para controlar a violência. Dessa forma, em um cenário marcado pela interação entre uma multiplicidade de formas de governança, o hibridismo tende a emergir.¹⁵ (tradução nossa).

De tal forma que, no Brasil, a questão das fronteiras e dos crimes transfronteiriços devem ser estudados de forma holística e conjunta, buscando soluções por meio de políticas públicas abrangentes, mas com foco, objetivos, metas e planos bem definidos tanto em seus atores executantes como em suas finalidades e propósitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da análise proposta no presente trabalho, pôde-se identificar que os diferentes níveis de desenvolvimento institucional, de legislação, econômico e de investimento na área de segurança, caracterizam condições assimétricas entre o Brasil e seus vizinhos, especialmente, Paraguai, com reflexos quase sempre favoráveis ao fluxo de ilícitos.

Porém, apesar dos grandes esforços por parte do Estado brasileiro no enfrentamento do problema, pode-se perceber uma certa descontinuidade tanto nas ações quanto nos programas e políticas públicas devido a alguns motivos como, por exemplo: 1) pela dinâmica altamente adaptável do crime organizado; 2) por falta de recursos financeiros; 3) pelos níveis de corrupção; 4) pelas lacunas de governança; 5) pela complexidade de atores envolvidos nas diversas esferas de governo; 6) pela ausência de uma colaboração interestatal sistêmica entre eles.

No tocante ao mapeamento das legislações e dos documentos que tratam sobre segurança e fronteira do Brasil e do Paraguai, pôde-se visualizar que o Brasil possui grandes esforços para esse combate, destacando o número de pessoal, agências envolvidas, além das apreensões expressivas, porém, percebe-se que se trata de ações no âmbito da cooperação e não da integração propriamente dita.

Além disso, pôde-se verificar programas sobrepostos, objetos muito similares entre os programas e que não se traduzem em objetivos práticos, tangíveis, com estratégias exequíveis, com metas atingíveis e com indicadores mensuráveis. É possível afirmar que não há um planejamento

estratégico para as políticas públicas, havendo uma falta de controle se os objetivos foram atingidos e se as estratégias foram adequadas, traduzindo em ações episódicas e setoriais. Do lado paraguaio tais aspectos também se fazem presentes, sendo agravados pela assimetria organizacional, econômica e legal do aparato de segurança e defesa para o enfrentamento do problema.

Apesar das dificuldades encontradas pelo Estado brasileiro, muitas vezes se refletindo na descontinuidade de certas ações, há um esforço para se manter, atualizar e desenvolver políticas de Estado em combate ao crime organizado e à Segurança, principalmente nessa faixa de fronteira analisada. Dessa forma, demonstra a capacidade/disposição do Estado brasileiro em trabalhar em ambiente interagências.

Portanto, pode-se inferir que a assimetria observada ao longo do trabalho reflete nas iniciativas de enfrentamento do problema, tornando um fator indispensável ao tentar analisar os impactos das políticas adotadas em ambos os países. É possível concluir que essa assimetria dificulta a cooperação regional, proporcionando, cada vez mais, espaço para a atuação de grupos criminosos, tornando a região um terreno fértil para as atividades ilícitas como o tráfico de armas, drogas e contrabando, gerando conturbações em nível local, nacional, regional, com reflexos no ambiente internacional

Isto posto, em um cenário ideal, há a necessidade de um trabalho conjunto de planejamento centralizado a nível federal e interagência contemplando atores tanto nas esferas municipais, estaduais e federativa, para que se tornasse um esforço permanente e sistêmico, e não um esforço episódico. Porém, para além da vontade e organização política, deve-se investir em infraestrutura, tecnologia, materiais etc., como em pessoal, efetivo, treinamento, capacitação ultrapassando os óbices de falta de recursos financeiros, lacunas de governança, níveis de corrupção, entre outros. Além disso, deve-se reforçar os processos de cooperação entre os países.

Por fim, pôde-se inferir que, apesar dos esforços para o combate dos ilícitos transnacionais, há a ausência de algo sistêmico, seja no campo da cooperação como na integração de esforços e estruturas. Os resultados obtidos ao longo dos anos são substanciais, mas insuficientes diante do apelo econômico que cerca tais atividades ilícitas, sendo insuficientes no enfrentamento aos ilícitos transnacionais e seus reflexos na esfera da Defesa e nas amplitudes de Segurança.

REFERÊNCIAS

Bordignon, Fabiano. 2021. “Os 25 anos do Comando Tripartite: exemplo de cooperação policial local em Fronteiras”. *IDESF*. www.idesf.org.br/wp-content/uploads/2021/05/25-anos-do-Comando-Tripartite-Prof.-Fabiano-Bordignon.pdf.

Brasil. Agência Câmara Notícias. 2013. “Deputados criticam Plano de Fronteiras e cobram combate mais efetivo ao tráfico”. Notícias — Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br).

Brasil. Agência Câmara Notícias. 2013. “Governo comemora primeiros resultados do Plano Estratégico de Fronteiras”. Notícias — Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br).

Brasil. 2011. Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7496.htm.

Brasil. s. d. “Diagnóstico sobre a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafro)”, s.d. Slide 1 (camara.leg.br).

Brasil. Escritório de Projetos do Exército Brasileiro. s. d. “Sisfron. Entregas realizadas”. Site EPEX (eb.mil.br).

Brasil. Escritório de Projetos do Exército Brasileiro. s. d. “Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras”. Site EPEX (eb.mil.br).

Brasil. Exército Brasileiro. 2017. Escritório Ligação Campinas São Paulo. “Sisfron”. eb.mil.br.

Brasil. Exército Brasileiro. 2022. “Embraer e Exército Brasileiro assinam contrato para Fase Dois do Projeto Sisfron”. www.eb.mil.br/web/imprensa/documentos-a-imprensa/-/asset_publisher/holDRjqEtU1g/content/embraer-e-exercito-brasileiro-assinam-contrato-para-fase-dois-do-projeto-sisfron.

Brasil. Gabinete de Segurança Institucional. 2019. “Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF)”. Gabinete de Segurança Institucional (www.gov.br).

Brasil. Gabinete de Segurança Institucional. 2019. “Proteção Integrada das Fronteiras do Brasil”. Apresentação do PowerPoint (funag.gov.br).

Brasil. Ministério da Defesa. 2020. Livro Branco de Defesa Nacional. livro_branco_congresso_nacional.pdf.

Brasil. Ministério da Justiça e Cidadania. 2016. “Mapeamento das políticas públicas federais na faixa de fronteira: Interfaces com o Plano Estratégico de Fronteiras e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras”. www.idesf.org.br/wp-content/uploads/2020/10/mapeamento-das-políticas-federais-na-ff.pdf.

Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. s. d. “Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)”. justica.gov.br.

Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. 2020. “VI.G.I.A.: Programa Nacional de Segurança nas Fronteiras e Divisas completa um ano de atuação com resultados expressivos”. www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/vigia-programa-nacional-de-seguranca-nas-fronteiras-e-divisas-completa-um-ano-de-atuacao-com-resultados-expressivos-1.

Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. 2021. “Programa VIGIA completa dois anos e chega a mil agentes de segurança pública protegendo as fronteiras e divisas do País”. www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/programa-vigia-completa-dois-anos-e-chega-a-mil-agentes-de-seguranca-publica-protetendo-as-fronteiras-e-divisas-do-pais.

Brasil. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa. 2020. www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf.

Brasil. Serviços e Informações do Brasil. 2021. “Centro Integrado de Operações de Fronteira passa a funcionar 24 horas por dia”. gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2021/04/centro-integrado-de-operacoes-de-fronteira-passa-a-funcionar-24-horas-por-dia#:~:text=O%20Centro%20funcionar%C3%A1%2024%20horas,capilaridade%20em%20todo%20o%20pa%C3%ADs.

Cepik, Marco, and Pedro Borba. 2012. “Crime organizado, estado e segurança internacional”. *SciELO*. doi.org/10.1590/S0102-85292011000200005.

Costa, Maurício Kenyatta Barros da. 2019. “A segurança na fronteira entre Brasil e Paraguai: é possível cooperar?” *Revista GeoPantanal (UFMS/AGB)* 27: 225–42. Corumbá/MS (jul./dez.).

Embraer. “Exército Brasileiro assina contrato com Consórcio Tepro para a primeira fase do Sisfron”. <https://embraer.com/br/pt/noticias/?slug=502-exercito-brasileiro-assina-contrato-com-consorcio-tepro-para-a-primeira-fase-do-sisfron>.

Farias, Hélio C. 2014. “O Brasil e seu entorno estratégico: geopolítica e finanças na ampliação das relações com os países africanos”. *Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território*: 612–24. Porto Alegre; Rio de Janeiro: Editora Letra1; Rebrageo.

IPEA. 2021. “Fronteiras do Brasil: referências para a formulação de políticas públicas” v. 6. 367 p. Brasília. Coordenador Bolívar Pêgo.

Kacowicz, Arie M., Exequiel Lacovsky, and Daniel F. Wajner. 2020. “Peaceful Borders and Illicit Transnational Flows in the Americas”. *Latin American Research Review*: 727–41. <https://doi.org/10.25222/larr.755>.

Leite, Rebeca Lages. 2018. “Tendências atuais sobre o tráfico internacional de armas: o papel do Brasil”. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) — Relações Internacionais, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.

Machado, Lia Osório. 1998. “Limites, fronteiras, redes”. In *Fronteiras e Espaço Global*, edited by T. M. Strohaecker, A. Damiani, N. O. Schaffer, N. Bauth, and V. S. Dutra: 41–9. Porto Alegre: AGB-Porto Alegre.

Machado, Lia Osório. 2000. “Limites e fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade”. *Revista Território* 8: 9–29.

Machado, Lia Osório. 2009. “Tráfico de drogas ilícitas e território: o caso do Brasil”. *La Economía de las drogas ilícitas: escenarios de conflictos y derechos humanos*, edited by Colectivo Maloka: 123–39. Barcelona: Fundación CIDOB/Generalitat de Catalunya.

Neves, Alex Jorge das, José Camilo da Silva, and Lício Caetano do Rego Monteiro (Ed.). 2016. *Mapeamento das políticas públicas federais na faixa de fronteira: interfaces com o plano estratégico de fronteiras e a estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras*. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania.

Paim, Rodrigo de Almeida, R. L. França, and Tássio Franchi. 2019. “Operações de Garantia da Lei e da Ordem e de faixa de fronteira: breve análise do ordenamento jurídico atual”. *Revista da Escola Superior de Guerra* 34, no. 72: 141–166 (set./dez.). doi.org/10.47240/revistadaesg.v34i72.1119.

Paraguay. 2005. *Ley N° 2.532/05 de Seguridad Fronteriza*. www.catastro.gov.py/public/439bc5_ley%202532-05%20seguridad%20fronteriza.pdf.

Paraguay. 2019. *Política Nacional de Defensa 2019-2030*. www.mdn.gov.py/application/files/7415/6415/4362/Politica_de_Defensa_Nacional_2019-2030.pdf.

Paraguay. 2018. *Plan Estratégico Institucional*. www.senad.gov.py/pagina/31-plan-estrategico-institucional.html.

Paraguay. 2018. *Unidad Especializada de Lucha contra el Crimen Organizado 2018-2023*. www.ministeriopublico.gov.py/archivos/Archivos_pdf/Publicaciones/Materiales_

Informativos/Unidad_Especializada_lucha_contra_el_crimen_organizado.pdf?time=1562085090720.

Pimenta, Marília Carolina Barbosa de Souza, Marcial Alécio Garcia Suarez, and Marcos Alan Ferreira. 2021. “Hybrid governance as a dynamic hub for violent non-state actors: examining the case of Rio de Janeiro”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 64. Online. doi.org/10.1590/0034-7329202100207.

Santana, A. 1999. “A globalização do narcotráfico”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 42, no. 2: 99–116 (jul.). www.scielo.br/j/rbpi/a/NKWcy3jTMdydYHs4TKKFVmv/?lang=pt#.

Santana, M. V. 2012. O fenômeno do crime organizado: uma ameaça à segurança nacional”. *Coleção Meira Mattos: Revista das Ciências Militares* 27 (8 nov.).

Travassos, Mário. 1938. *Projeção Continental do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

Vera, Erico Gustavo Medina. 2021. “Inovações doutrinárias nas Forças Armadas do Paraguai: Interação entre os departamentos de Organização e Doutrina do Comando das Forças Militares e do Comando de Operações de Defesa Interna”. Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Franco Azevedo. Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares, Instituto Meira Mattos, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro. www.bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/9902/1/MO%206412%20-%20ERICO%20GUSTAVO%20MEDINA%20VERA.pdf.

MAPEAMENTO DAS INICIATIVAS SOBRE SEGURANÇA NA FRONTEIRA DO BRASIL E DO PARAGUAI

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo mapear as iniciativas legais e operativas sobre a segurança na fronteira do Brasil e do Paraguai e analisar a assimetria legal, institucional, econômica e de desenvolvimento existente entre ambos países. Isto posto, o trabalho visa a responder a seguinte problemática: “Como essas assimetrias afetam as iniciativas legais e operativas sobre segurança em ambos países?” Para isto, é realizada uma abordagem qualitativa de cunho descritiva, a partir de um levantamento documental, bem como uma revisão de literatura de fonte primária, sendo o mapeamento em questão, e uma revisão de literatura de fonte secundária, que trabalha a teoria, os conceitos e a conjuntura da fronteira Brasil-Paraguai. No primeiro momento, visualiza-se que essa assimetria dificulta a cooperação regional no combate ao crime organizado transnacional na região, tornando-a, cada vez mais, terreno fértil para as atividades ilícitas como o tráfico de armas, drogas e contrabando. Por fim, espera-se que o trabalho possa contribuir para os Estudos de Defesa, bem como os de segurança nacional, regional e, conseqüentemente, internacional, dessa forma, contribuindo para os Estudos de Segurança.

Palavras-chaves: Fronteira; Segurança Nacional; Estudos de Segurança; Crime Organizado Transnacional.

ABSTRACT

The present paper aims to map the legal and operational initiatives on security on the border of Brazil and Paraguay and to analyze the legal, institutional, economic, and development asymmetry existent between both countries. That said, the work aims to answer the following problem: “How do these asymmetries affect legal and operational initiatives on security in both countries?”. For this, a qualitative approach of a descriptive stamp, as of a documental survey as well as a literature review of a primary source, being the mapping in question, and a literature review of a secondary source, which works the theory, the concepts, and the conjuncture of the Brazil-Paraguay border. At the first moment, it is seen that this asymmetry makes regional cooperation difficult in the fight against transnational organized crime in the region, making it increasingly, a fertile ground for illicit activities such as the trafficking of weapons, drugs, and smuggling. Finally, it is expected that the work can contribute to Defense Studies as well as those of national, regional and, consequently, international security, thus contributing to Security Studies.

Keywords: Border; National Security; Security Studies; Transnational Organized Crime.

Recebido em 10/05/2023. Aceito para publicação em 21/11/2023.

NOTAS

1. Artigo produzido a partir da dissertação (2022) da autora Luísa Guimarães Vaz.
2. No original: “This article addresses the linkage between the existence of open borders and the presence of security threats emerging from the proliferation of transnational illicit flows conducted by VNSAs under certain conditions (see Vogeler 2010; and Payan 2014). These conditions refer basically to two variables: (1) the degree of governance, state capacity, and institutional strength of the bordering states (strong vs. weak states); and (2) the prevalent socioeconomic situation of the bordering states” (Kacowicz, Lacovsky, and Wajner 2020, 728). Tradução nossa (2022).
3. Entende-se como grupos desprivilegiados aquela parcela da população que permanece na região de fronteira com carências de documentação legal para entrar ou sair do país, muitas vezes em situação de risco, sem apoio médico e/ou sanitário, bem como, a camada social mais pobre, com dificuldade de acesso a emprego, educação, carecendo-lhes perspectivas de condições dignas para seu desenvolvimento e sustento.
4. No original: “The TBA’s dangerous combination of ungoverned areas (especially in Paraguay) and lack of state capacity (in the case of Paraguay and to some extent Argentina and Brazil), together with poverty, illicit activities, disenfranchised groups, and ill-equipped law enforcement agencies, have resulted in a dangerous enticement and incitement for the proliferation of illicit activities, ranging from criminals to terrorists (see Kacowicz 2015)” (Kacowicz, Lacovsky, and Wajner 2020, 728). Tradução nossa (2022).
5. No original: “Esta Política Nacional de Defensa (PND) fue elaborada ante la necesidad de prevenir y combatir eficientemente las nuevas amenazas; tales como el terrorismo, los secuestros, el crimen organizado transnacional, el narcotráfico, los grupos armados ilegales, los ataques cibernéticos, entre otras; sin descuidar las amenazas tradicionales para la República del Paraguay” (Paraguay 2019-2030, 3). Tradução nossa (2022).
6. No original: “Básicamente, DEFENSA implica acción (y/o previsión) contra amenazas a la SEGURIDAD; por tanto, la seguridad es el producto de la CAPACIDAD DE DEFENDER; es una condición que permite y coadyuva a la concreción de una función o de una tarea” (Paraguay 2019-2030, 13). Tradução nossa (2022).
7. No original: “Cuando estos dos conceptos tan amplios lo aplicamos al Estado, hablamos de DEFENSA y SEGURIDAD INTEGRALES, o DEFENSA y SEGURIDAD NACIONAL. La DEFENSA NACIONAL debe garantizar la SEGURIDAD NACIONAL, es decir, vale reiterar, la acción y su consecuencia” (Paraguay 2019-2030, 13). Tradução nossa (2022).

8. No original: “En realidad, el concepto de Defensa Nacional (muchas veces) se confunde con el de Seguridad Nacional, tanto que a nivel internacional no se ha logrado consenso acerca de la diferencia entre ambos conceptos, debido a realidades diferentes de las distintas sociedades y a la dinámica social y política de cada Estado. La importancia de la aclaración de estos conceptos a nivel local, radica en la consecuente asignación de responsabilidades dentro de la organización del Estado Paraguayo” (Paraguay 2019-2030, 13). Tradução nossa (2022).
9. No original: “El terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico, son amenazas transnacionales que, al poseer tecnologías, estructuras jerárquicamente organizadas, entrenadas y equipadas para ejercer la violencia sobre personas e instituciones, dejan de ser tan sólo una preocupación de seguridad ciudadana para convertirse en un auténtico problema nacional de defensa, que requiere de la participación de varias instituciones para enfrentarlas de manera multisectorial, en los distintos niveles de conducción del Estado, incluyendo a las Fuerzas Armadas de la Nación, e incluso, en el ámbito externo, para la coordinación y cooperación mutua con otros países, teniendo en cuenta las características transfronterizas de las amenazas mencionadas” (Paraguay 2019-2030, 5). Tradução nossa (2022).
10. No original: “A más de las amenazas tradicionales, el crecimiento de las actividades ilícitas de grupos armados, unidos a la mafia del cultivo y tráfico de drogas ilegales, del crimen transfronterizo y del lavado de dinero, ponen en serio riesgo las inversiones y las actividades generadoras de producción y empleo. El temor y la inseguridad pueden inducir el abandono de la producción, por medios y con objetivos ilícitos” (Paraguay 2019-2030, 10). Tradução nossa (2022).
11. No original: “Las actividades aludidas corroen el poder y la soberanía del Estado en parte del territorio nacional. Por eso, combatir, minimizar y anular estas amenazas se constituyen básicamente en el PROPÓSITO Y FINALIDAD DE LA DEFENSA NACIONAL” (PARAGUAY 2019-2030, 10). Tradução nossa (2022).
12. No original: “En el ámbito interno, cuando las FFAA deben combatir las llamadas nuevas amenazas, tales como el terrorismo internacional, el crimen organizado transnacional y los grupos armados organizados que efectivamente están entrenados y equipados para socavar la soberanía nacional en todo o parte del territorio nacional, desde adentro” (Paraguay 2019-2030, 13-14). Tradução nossa (2022).
13. No original: “Combate frontal a las actividades ilícitas de grupos armados; de cultivo y tráfico de drogas ilegales; el crimen transnacional y el lavado de activos” (Paraguay 2019-2030, 16). Tradução nossa (2022).
14. No original: “El crimen organizado es toda aquella estructura compuesta por un grupo de personas con determinadas jerarquías, roles y funciones, cuyo principal objetivo es la obtención de beneficios materiales o econó-

nicos mediante la comisión de delitos comunes o complejos” (Paraguay 2018-2023, s. p.). Tradução nossa (2022).

15. No original: “In spaces where violent non-state actors (VNSAs) are continually active, like criminal organizations, a hybrid governance emerges in which formal and informal norms and practices to control violence co-exist. In a setting marked by interaction between a multiplicity of governance forms, hybridity tends to emerge” (Pimenta, Suarez, and Ferreira 2021, 5-6). Tradução nossa (2022).

Combate ao narcotráfico na fronteira Brasil-Bolívia: a política externa do governo Lula da Silva (2003-2010)

Combating drug trafficking: the foreign policy of the Lula da Silva government (2003-2010)

Rev. Bras. Est. Def. v. 10, n. 2, jul./dez. 2023, p. 163–194

DOI: 10.26792/RBED.v10n2.2023.75337

ISSN 2358-3932

INGRID DANIELY VALE DOS SANTOS
HÉVILLA DAYANARA DO NASCIMENTO GUSMÃO
MURILO MESQUITA
NAYANNA SABIÁ DE MOURA

INTRODUÇÃO

Como a política externa do governo Lula (2003-2010) afeta o combate ao tráfico de drogas na fronteira com a Bolívia? Essa pergunta-problema

Ingrid Daniely Vale dos Santos é mestranda em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (RN) e é Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Potiguar (UnP). Está integrada ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Segurança Internacional do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB). Contribuiu no artigo com a definição da conjuntura temática, pesquisa e análise dos dados, redação e revisão do trabalho. orcid.org/0009-0008-8024-3067. E-mail: ingridvalesh1@gmail.com

Hévilla Dayanara do Nascimento Gusmão é bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Potiguar (UnP) e possui MBA em Marketing Internacional pela Anhanguera Educacional. Contribuiu no artigo com a definição da conjuntura temática, pesquisa e análise dos dados, redação e revisão do trabalho. orcid.org/0009-0003-9039-3396. E-mail: hevilla.gusmao@hotmail.com.

Murilo Mesquita é Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (PE); Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (PB); Bacharel em Relações Internacionais pela UEPB; Graduado em História pela Universidade Federal da Paraíba (PB) e Graduando em Direito pela UFPB. É Professor Colaborador no MettRica: Laboratório de Métodos e Técnicas de Ensino em Relações Internacionais; e na Rede de Pesquisa em Paz, Conflitos e Estudos Críticos em Segurança (PCECS). É Professor nos cursos de Relações Internacionais da Universidade Estadual do Pará (UEPA) e da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Contribuiu no artigo com a definição da conjuntura temática, delimitação do aporte teórico-metodológico, com análise dos dados, bem como com a redação e revisão do trabalho. orcid.org/0000-0002-7313-2974. E-mail: murilo_mesquita@hotmail.com.

Nayanna Sabiá de Moura é doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). É professora do curso de Relações Internacionais no Centro Universitário Estácio do Recife e contribuiu no artigo com os aspectos teóricos e metodológicos, com análise dos dados, bem como com as correções e revisões do trabalho. orcid.org/0000-0001-9584-3681. E-mail: nayannasabiá@hotmail.com.

guia a pesquisa, contextualizada por um período de crise do modelo de segurança hemisférica e marcada pelo fim da Guerra Fria e pela emergência das *novas ameaças*, que não são vinculadas à exclusividade estatal. Dentro dessa conjuntura, o narcotráfico é apontado como um dos principais problemas sociais e securitários de uma nova ordem internacional que não é mais regida pela bipolaridade e pela identificação de uma ameaça estatal comum.

É diante desse cenário que o caso Brasil-Bolívia adquire paulatinamente contornos graves. A justificativa para a viabilidade dessa pesquisa, com ênfase no narcotráfico sul-americano, decorre do fato de a Bolívia ser o terceiro maior produtor de cocaína do mundo (UNODC 2023) e utilizar parte do território brasileiro como rota para o envio de drogas ao continente europeu, principal mercado consumidor da cocaína boliviana. Assim, o estudo parte do seguinte argumento: o combate e a repressão ao narcotráfico se intensificam à medida que o tráfico é visto como um problema de segurança na fronteira. Para testá-lo, o trabalho tem como objetivo geral analisar as estratégias brasileiras de política externa para o combate ao narcotráfico na fronteira Brasil-Bolívia durante o governo Lula da Silva (2003-2010).

Para tanto, os objetivos específicos consistem em: 1) contextualizar a construção do narcotráfico como uma ameaça à segurança regional e internacional; 2) identificar as políticas públicas brasileiras de combate ao narcotráfico existentes nos anos 2003-2010 e 3) verificar a efetividade das políticas públicas adotadas no período analisado. Com esses objetivos, o desenho da pesquisa é estruturado conforme a lógica metodológica de um estudo de caso descritivo, cujos resultados são as políticas públicas adotadas para o enfrentamento do narcotráfico, de modo a avaliar as causas e o processo de securitização das fronteiras.

Logo, o aspecto descritivo decorre da pesquisa bibliográfica a respeito do narcotráfico no contexto da América do Sul, com ênfase na fronteira Brasil-Bolívia. Foram utilizados os descritores “fronteira Brasil-Bolívia”; “narcotráfico na América do Sul”; “narcotráfico Brasil- Bolívia” e “narcotráfico e governo Lula”, com base em livros, artigos, dissertações e teses, encontrados nos portais e bases de dados científicas, tais como as bases Scielo, Ebsco, Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e Google Acadêmico. De modo complementar, foram mobilizadas as técnicas de Análise Automatizada de Conteúdo (ACA), por meio do *software* estatístico Iramuteq, para investigar os eixos temáticos da política externa do governo de Lula da Silva.

Para atingir os objetivos, este estudo foi dividido em cinco seções, além da presente introdução. A primeira aborda os aspectos geográficos da

fronteira Brasil-Bolívia e Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS). A segunda explana sobre o narcotráfico na fronteira e o início da institucionalização da pauta. Em seguida, a terceira seção apresenta a política de alinhamento regional do governo Lula da Silva. A quarta seção observa a construção da política externa como política pública e aponta os resultados da pesquisa. Por fim, a última seção retoma os principais argumentos e apresenta as considerações finais sobre a condução da política externa de Lula no tocante ao combate ao narcotráfico na fronteira com a Bolívia.

Nesse momento, reitera-se que o quantitativo de apreensões de drogas realizadas pela Polícia Federal (PF), nos anos 2003-2010, é uma *proxy* que não se configura como uma variável causal para medição de sucesso ou falha de políticas públicas de combate e contenção ao narcotráfico em regiões de fronteira. Nesses termos, a pesquisa é ciente que não busca inovar a discussão, mas promover o debate sobre o tema, que é ainda incipiente, especialmente ao ligar política externa com a produção de legislação pertinente ao combate ao narcotráfico.

COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA E O NARCOTRÁFICO COMO VARIÁVEL DE ANÁLISE

Este trabalho parte da compreensão de que a dinâmica de Defesa e de Segurança na América do Sul envolve uma complexidade social marcada, por um lado, pela inexistência de guerras formais, e, por outro lado, pelo excessivo cenário de violência social (Nasser and Moraes 2014). É nesse contexto que o narcotráfico é construído como um problema de segurança que afeta os países da região e que forma uma rede de produção, de venda e de consumo de substâncias ilícitas.

Conforme o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (em inglês, *United Nations Office on Drugs and Crime* [UNODC]), na América do Sul, encontram-se os maiores produtores de cocaína do mundo: Bolívia, Colômbia e Peru (UNODC 2023), os quais se beneficiam da proximidade com os maiores mercados consumidores da droga, os Estados Unidos e o Brasil (Castro 2019).

O Brasil, originalmente caracterizado como um país de trânsito de substâncias ilícitas (Miraglia 2016), atualmente é reconhecido tanto como um mercado consumidor quanto produtor de drogas ilícitas e assume um papel de relevância na facilitação de operações de lavagem de dinheiro (Procópio Filho and Vaz 1997; Farrer 2003; Glennly 2008 *apud* Rodrigues 2012; Miraglia 2016). Nesse contexto, o fluxo de cocaína através e, cada vez mais, dentro do território brasileiro emerge como um elemento deter-

minante, que influencia os padrões de consumo, o comércio e o mercado clandestino no país (Miraglia 2016).

No contexto apresentado, a relação bilateral Brasil-Bolívia assume relevância por ser a maior fronteira entre dois países da América do Sul. Como ilustrado na Figura 1, na extremidade sul da linha divisória, há uma fronteira tríplice que inclui também o Paraguai; na extremidade norte, essa configuração se repete com o Peru. No total, a fronteira abrange uma extensão de 3.423,2 km, dos quais 2.609,3 km correspondem a rios e canais, 63 km a lagoas e 750,9 km a linhas convencionais. Ambos os países possuem uma rica diversidade geográfica e biológica, e a gestão das questões sociais, políticas, econômicas e produtivas desempenha um papel crucial nas relações internacionais entre eles (Gimenez 2015).

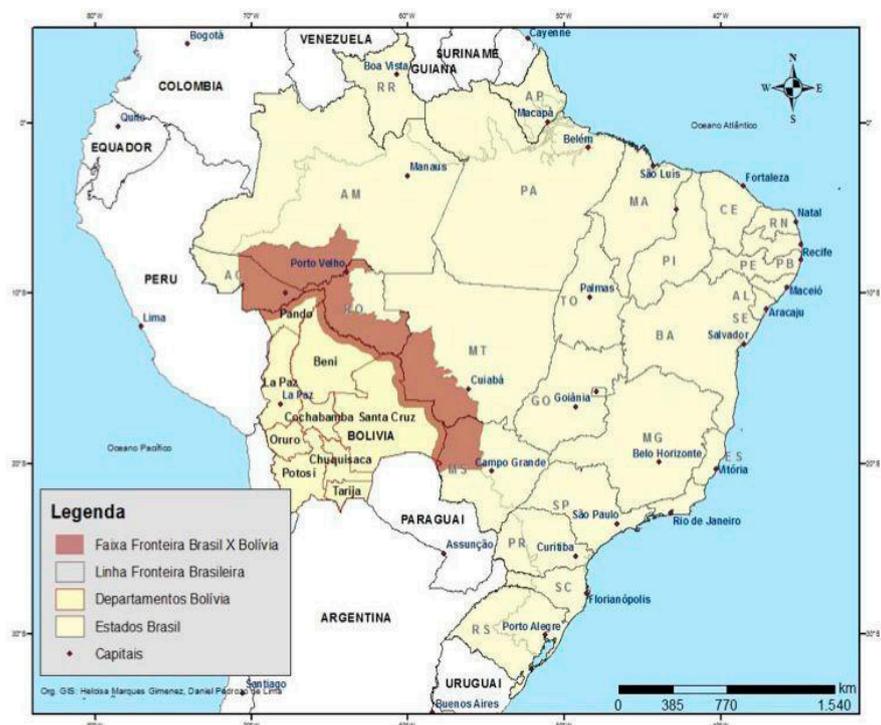


Figura 1 — Municípios da faixa de fronteira.
 Fonte: Gimenez 2015, 124.

Dentro dessas particularidades fronteiriças estima-se que a folha de coca alimenta um mercado ilícito global, com um valor estimado entre US\$94 bilhões e US\$143 bilhões (GFI 2017). Isso implica a configuração de um problema de segurança regional e internacional: o narcotráfico, cuja origem está vinculada à instituição da ilegalidade e da proibição de uma atividade que envolve a operação de grupos privados em um comércio transfronteiriço ilícito, desprovido de conotações políticas, mas que transcende as fronteiras políticas (Rodrigues 2012).

Diante dessa dinâmica, as discrepâncias presentes no processo de integração regional na América do Sul, que implicam graus variados de estabilidade e instabilidade, exercem influência sobre a percepção e a resolução dessa questão. Em outras palavras, à medida que o Cone Sul demonstra certa eficácia na abordagem das problemáticas associadas ao narcotráfico, as regiões da Amazônia e dos Andes apresentam níveis de integração mais modestos. É nesses setores, caracterizados por desigualdades no que diz respeito à integração, que se localizam as áreas com potencial para conflitos territoriais, destacando-se as fronteiras entre Bolívia, Peru e Chile (Nasser and Moraes 2014).

Tais confrontos não se relacionam aos limites políticos entre os países, mas sim às questões presentes nas áreas fronteiriças, as quais geram um ambiente de instabilidade e de insegurança, conforme ilustrado na Figura 2. Portanto, a incapacidade dos Estados em gerenciar os fluxos de atividades criminosas transnacionais se configura como uma ameaça à estabilidade da segurança regional (Andrade and Lima 2018).



Figura 2 — Arcos da estabilidade/instabilidade na América do Sul.
 Fonte: Medeiros Filho 2014, 29.

Esta figura adquire maior clareza no cenário pós-Guerra Fria, quando (i) os Estados já não representam as únicas ameaças à soberania, e (ii) a teoria do equilíbrio de poder perde parte de sua relevância, especialmente na América do Sul, onde as ameaças não se originam exclusivamente das relações entre Estados, mas também de dinâmicas intraestatais ou *inter-mésticas*.

Dentro desse cenário, tem-se então a constituição de Complexo Regional de Segurança (CRS), “um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separados uns dos outros”¹ (Buzan and Waever 2003, 44).

Nesses termos, a questão da segurança se torna uma temática ainda mais relevante, uma vez que a fronteira é assunto crucial no que diz respeito aos problemas de Segurança Pública e de Defesa. Grande parte das ameaças políticas e militares ocorrem mais facilmente entre curtas distâncias do que longas. Assim, entende-se que a segurança está diretamente relacionada com a proximidade geográfica (Fuccille and Rezende 2013; Silva and Pereira 2019a; Silva and Pereira 2019b).

Nesse sentido, o aspecto regional do CRS está atrelado a um conjunto de Estados interdependentes que, em função do fator geográfico, dividem a percepção de ameaças a despeito de seus interesses particulares. À vista disso, o recorte aqui analisado é a escala regional sul-americana, e não a latino-americana (Nasser and Moraes 2014).

A opção por este recorte decorre de observar aquela região como uma construção subjetiva, que obedece a fatores históricos, geográficos, culturais e políticos (Nasser and Moraes 2014). Em função disso, e diante dos desafios compartilhados por países adjacentes, é comum que grande parte dos Estados se preocupe mais com os que estão geograficamente mais próximos (Buzan, Waever, and Wilde 1998). Isso porque o aspecto regional do CRS também tem relação com uma *comunidade de segurança* (Adler and Barnett 1998).

Essa comunidade é construída a partir da agência de *policymakers e decision makers* que, eventualmente, atuam para formar uma comunidade de Estados com valores transnacionais, cujos princípios compartilhados podem ser fonte para arranjos cooperativos mais sólidos em matéria de segurança internacional. Por conseguinte, a busca por uma cultura harmônica no campo da segurança perpassa um comportamento comum entre os Estados, haja vista que uma ameaça implícita apresenta risco aos atores envolvidos (Walt 1990).

Desta forma, quando se fala de políticas de segurança atreladas às questões fronteiriças, é necessário levar em consideração os interesses de todos os atores envolvidos, já que, quando se trata de políticas de fronteira, o unilateralismo não se configura como a estratégia mais exitosa, tampouco a capacidade ofensiva dos atores é condição *sine qua non* para análise (Walt 1990).

Ademais, visto que cada fronteira é um caso único, faz sentido valer-se da escala regional para compreender a segurança dos Estados. Por isso, a TCRS é útil para análise, pois ela promove a reflexão de que a *segurança* não é apenas sinônimo de *defesa*, dado que sua discussão pode ser ampliada para questões políticas, econômicas e sociais. Seu diferencial, no entanto, decorre de entender as indagações de segurança internacional a partir de um enfoque regionalista (Buzan 1983; Cepik 2005; Fuccille and Rezende 2013; Silva and Pereira 2019a; Silva and Pereira 2019b).

Em termos práticos, cabe mencionar que, em 2003, a Organização dos Estados Americanos (OEA) aprovou a Declaração sobre Segurança nas Américas, na qual explicita a multidimensionalidade da segurança. A ação denota que, além dos temas tradicionais de Defesa e Segurança Pública dos Estados, no subcontinente sul-americano, também são questões securitárias a pobreza, o crime organizado, o tráfico de drogas, as armas e os dese-

quilíbrios ambientais (OEA 2003). Saint-Pierre (2012, 409) confirma o que foi expresso na OEA, ao assertar que a segurança é multidimensional, dada a inclusão, no pós-Guerra Fria, de temas que até então estavam ausentes na agenda de segurança.

Com essa multidimensionalidade, a pesquisa observa a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas e Psicotrópicas, também conhecida como Convenção de Viena de 1988, como um fator que afeta a dinâmica dos países em torno da identificação do narcotráfico como um problema de segurança regional. Por meio da Convenção de Viena, tem-se a construção de um regime internacional pautado em uma prática proibicionista que afirma o narcotráfico como uma ameaça à ordem internacional e aproxima os mais diversos países em uma causa comum (Herschinger 2011; Rodrigues 2012; Rodrigues and Labate 2016a).

No caso sul-americano, em 1994, sob a Cúpula das Américas, enseja-se o princípio da “Responsabilidade Compartilhada” por meio do qual os Estados sul-americanos reforçavam o interesse estadunidense na região a partir de acordos militares (Labate, Cavnar, and Rodrigues 2016; Rodrigues and Labate 2016a). Nesse cenário, “os países endossavam que o narcotráfico era uma ameaça para todos, e que necessitava ser enfrentada coletivamente a partir da lógica da ‘guerra às drogas’” (Rodrigues 2012, 22).

Com o desenho desse modelo, torna-se possível mobilizar o narcotráfico como ameaça aos Estados e à sua soberania, de modo que as políticas de segurança pública passam a ser encaradas como assuntos de Defesa (Buzan and Hassen 2009). Esse tem sido o caso do Brasil e da Bolívia nas últimas décadas. A partir desse entendimento, na seção seguinte, são abordadas as características multidimensionais da segurança, explorando como afetam a construção de uma política externa de combate ao narcotráfico internacional.

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UMA NOVA AMEAÇA: O NARCOTRÁFICO BOLIVIANO

É possível considerar que a fronteira geográfica entre Brasil e Bolívia favorece o fluxo do narcotráfico, dado que três dos maiores departamentos bolivianos fazem divisa com unidades federadas do Brasil: Pando (Bolívia) e Acre e Rondônia (Brasil); Beni (Bolívia) com Rondônia (Brasil); e Santa Cruz (Bolívia) com Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (Brasil), como é possível visualizar na Figura 3.



Figura 3 — Mapa político de Bolívia e Brasil na América do Sul.

Fonte: Gimenez 2015, 72.

Uma rota fundamental de saída para a cocaína boliviana é o departamento de Santa Cruz e o de Beni. Nesses locais, encontram-se pistas de pouso clandestinas para aeronaves usadas por traficantes, a fim de transportar a cocaína processada de Cochabamba até Rondônia (Castro 2019).

Além do fator geográfico, o Brasil é percebido como um país de ciclo completo para o tráfico (Castro 2019). Isso significa que, internamente, engloba tanto a etapa de produção quanto a de comercialização e de consumo de substâncias narcóticas. Adicionalmente, há a iminente ocorrência de desvio da máquina burocrática em prol de ganhos financeiros associados ao tráfico de drogas (Dreyfus 2009; Castro 2019).

Até a década de 1970, o país não era amplamente reconhecido como um grande produtor ou consumidor, embora o trânsito de drogas inevitavelmente ainda ocorresse na região (Castro 2019). Atualmente, o Brasil é o segundo maior consumidor de cocaína do mundo (UNODC 2023). O tempo e uma melhor compreensão da intrincada rede, que envolve este tema e suas implicações, foram gradualmente discernidos: “o tráfico de armas, aumento da criminalidade urbana, estabelecimento de vínculos entre as or-

ganizações criminosas e a corrupção governamental em diferentes esferas” (Silva 2013, 201).

Atualmente, diante da presença crescente do Estado brasileiro na complexa rede do tráfico internacional de drogas na América do Sul em adição à característica de ameaça transfronteiriça, faz-se necessária a análise dos esforços conjuntos entre governos vizinhos para solucionar esse problema de segurança (Castro 2019). A cooperação bilateral entre Bolívia e Brasil no combate de ilícitos remonta a 1977, com o Convênio de Assistência Recíproca para a Repressão ao Tráfico de Ilícitos de Drogas que Produzem Dependência (Brasil 1978) e com o Acordo de Cooperação para Impedir o Uso Ilegal de Precursores e Substâncias Químicas Essenciais para o Processamento de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, celebrado em 1999 (Brasil 2004).

Entretanto, o Brasil, assim como a grande parte da comunidade internacional, iniciou a política sobre drogas na primeira metade do século XX. Em 1938, por meio do Decreto-Lei n. 891/1938, o país consolidou normativamente as ações de prevenção, de tratamento e de repressão às drogas na arena doméstica. Essa medida foi o resultado da Convenção Internacional do Ópio de 1912, em Haia (Brasil 2021).

Em 1976, há a modificação do Decreto-Lei por meio da Lei n. 6.368/1976, que versa sobre as medidas de prevenção e de repressão ao tráfico ilícito e ao uso inadequado de substâncias entorpecentes ou que gerem dependência física e/ou psíquica. Essa legislação inaugurou uma sucessão de empenhos na consolidação das políticas de combate às drogas no Brasil (Brasil 2021).

Silva (2013) afirma que, em termos institucionais, no Brasil, o primeiro protagonista no combate ao tráfico foi o Conselho Federal de Entorpecentes (Confen), criado em setembro de 1980, por meio do Decreto n. 85.110, que instituiu o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes que normatizou o Confen. Não obstante o apoio do escritório da Organização das Nações Unidas (ONU), uma das dificuldades para sua consolidação foi a escassez de recursos financeiros para a condução de suas atividades (Procópio Filho and Vaz 1997; Castro 2019).

Em 1991, foi instaurada a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre drogas na Câmara dos Deputados, sinal de uma maior preocupação do Poder Legislativo com a pauta. Simultaneamente, por parte do Executivo, houve uma maior diligência do governo com o uso e o tráfico de drogas dentro do território brasileiro. Em 1993, foi criado no Ministério da Justiça, a Secretaria Federal de Entorpecentes, órgão de supervisão técnica das atividades de prevenção, de fiscalização e de repressão ao uso indevido

de produtos e de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica (Silva 2013; Castro 2019).

Assim, diante do escalonamento do problema e da preocupação que passa a atingir as autoridades públicas brasileiras, o governo deixa de pensar apenas em medidas de punição e de repressão para conceber medidas de prevenção ao crime. Essa mudança foi um prelúdio para que, em 2000, o Sistema Nacional Antidrogas fosse delineado (Silva 2013; Castro 2019).

Diante deste cenário, a discussão que caracteriza os ESI nos temas de Defesa e Segurança se expande. Quando este tópico se apresenta dentro das agendas de Segurança, por serem assimilados como estratégias contra a ameaça à soberania estatal, a matéria de Defesa é pensada como política pública (Silva 2013; Silva and Pereira 2019a; 2019b; Closs 2020). Dado esse processo de inserção de um problema de segurança à agenda de Defesa do Brasil, no próximo tópico, é exposto como o narcotráfico foi pautado na construção da política externa do governo Lula.

A POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA E A ESTRATÉGIA DE APROXIMAÇÃO REGIONAL

Assume-se, nesta pesquisa, a política externa como política pública (Milani 2015). Isto sinaliza que a política externa é heterogênea, formada e realizada por diversos atores e está sujeita às disputas políticas e à pressão exercida por grupos de interesse como todas e quaisquer outras políticas públicas do Estado. Assim, tem-se que a política externa não está atrelada somente às condições externas, mas também às domésticas (Milani 2015; Closs 2020).

A política externa, posto que se apresenta como uma corrente entre o cenário doméstico e o sistema internacional, tem em si uma natureza política *sui generis*. Ou seja, “é política de Estado — preocupada com questões permanentes relativas à soberania, aos interesses nacionais, à integridade territorial” (Milani 2015, 60), bem como é também política pública, visto que interfere nas percepções e particularidades do Brasil no mundo.

Desde essa concepção, é possível observar que a política externa produzida durante o governo de Lula da Silva espelha, relativamente, o posicionamento tradicional do Partido dos Trabalhadores (PT), quando enfatiza a necessidade de se afastar do que vinha sendo posto em prática durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Isso quer dizer que grande parte do que foi operado na política externa dos governos de Lula da Silva estava na direção de uma maior abrangência de acordos comerciais internacionais, mas, notadamente, de cooperação política com países emergentes, especialmente na América do Sul (Vigevani and Cepaluni 2007).

Tais características foram expressas na campanha eleitoral de 2002. Para verificá-las, este estudo realizou uma ACA do Plano de Governo da Coligação Lula Presidente (2002) por meio do Iramuteq. Com a técnica de Análise de Similitude, foi possível perceber, conforme Figura 4, a estruturação de três eixos temáticos da política externa, desenvolvidos durante os governos de Lula da Silva.

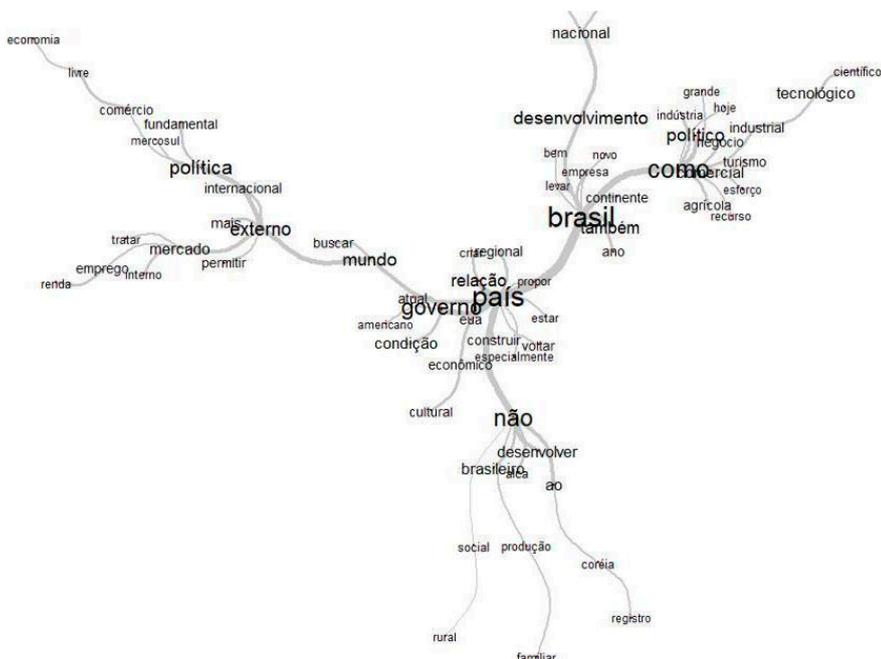


Figura 4 — Árvore de Similitude Plano de Governo Lula (2002).

Fonte: Elaboração própria a partir do Plano de Governo Lula (2002) com software Iramuteq.

Ao interpretar a Figura 4, observa-se que o eixo central é voltado para a governança, seu destaque é para as expressões *governo*; *relação* e *país*. No eixo localizado à esquerda do centro da Árvore de Similitude são destacados os vocábulos: *externo*, *política*, *mercado*, *comércio*, *MERCOSUL*. Esses termos, que sinalizam o pragmatismo da política externa para a América do Sul, estão interligados ao centro da Árvore por meio da palavra *mundo*. O eixo localizado à direita do centro da Árvore de Similitude apresenta os termos *Brasil*, *política* e *desenvolvimento nacional*, que têm relação com a construção de uma política externa em conformidade com a política do-

méstica, voltada para o desenvolvimento tecnológico, industrial e científico do país.

Em relação à atuação da política externa de Lula da Silva para América do Sul, em sua primeira declaração oficial, Lula não deixou dúvidas acerca da primazia sul-americana em seu mandato. Para tanto, assera que “a grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida” (Brasil 2003).

Importa registrar que, apesar de as expressões *segurança pública* e *tráfico de drogas* não receberem destaque na Figura 4, podem ser observadas mediante a análise qualitativa do documento, corroborando os dados quantitativos apresentados na seção 4 deste trabalho. Por conseguinte, no Plano de Governo (2002), é possível observar a defesa de um maior protagonismo do governo federal para a redução da violência, em matéria de Segurança Pública. Durante sua campanha eleitoral, Lula apresentou como proposta o Plano Nacional de Segurança Pública:

O povo brasileiro está dominado por um sentimento generalizado de insegurança e, por isso mesmo, nosso governo buscará instituir um sistema de Segurança Pública nacionalmente articulado. [...] O despreparo material e humano dos aparelhos policiais e a lentidão da Justiça estimulam a violência e agravam a criminalidade, que é reproduzida e ampliada pelo absurdo sistema prisional [...]. As próprias instituições de defesa nacional são postas à prova pelo avanço cada vez mais insolente do crime organizado (Plano de Governo Coligação Lula Presidente 2002).

Nesse discurso, Lula da Silva expôs o compromisso com uma política de controle de armas, bem como demonstrou a preocupação com o combate à impunidade para crimes praticados por facções e para violações que atendem contra os movimentos sociais e os direitos humanos. Tais questões são temáticas da multidimensionalidade da segurança.

O objetivo, no geral, é impulsionar o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a diminuição de desigualdades sociais a nível macro e capacitar e instruir a ação de agências de Defesa associadas à União, como a PF, além de aliar-se a instituições de mesmo cunho na esfera estadual, para empregar novos métodos de combate ao tráfico de drogas e de armas.

É fulcral destacar que a orientação do foco para a América do Sul teve impulso a partir da década de 1990. Tal mudança foi instigada pelo desaparecimento da bipolaridade, decorrente do término da Guerra Fria, e pela transição das relações internacionais para uma dinâmica pautada pela concertação de novos temas da agenda política global, tais como o

meio ambiente, direitos humanos, comunidades originárias e o narcotráfico (Vigevani, Oliveira, and Cintra 2003).

Com a desierarquização da agenda de política internacional, os assuntos anteriormente categorizados como *low politics* passam a receber maior destaque. No contexto analisado, isso se evidencia à medida que a importância estratégica militar passa a ter menor relevância em comparação à influência econômica, cultural ou científica (Keohane and Nye 1989; Vigevani, Oliveira, and Cintra 2003).

A partir do governo Lula, essa dinâmica é observada de forma mais nítida e assertiva, haja vista que uma das prioridades do governo foi aprofundar as relações do Brasil com os países vizinhos. A ênfase nas relações sul-americanas também se mostrou favorável para as negociações internacionais, com destaque para as relações Sul-Sul (Vigevani, Oliveira, and Cintra 2003). É essa característica que impulsiona a classificação conceitual da política externa do governo Lula da Silva como “ativa e ativa” (Milani 2015).

A materialização desse novo arranjo regional é expressa sobretudo por meio das ideias dos principais *policymakers* da política externa brasileira, como Celso Amorim, então Ministro das Relações Exteriores; Samuel Pinheiro Guimarães, Secretário Geral do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Marco Aurélio Garcia, Assessor Especial para Assuntos Internacionais (Vigevani and Cepaluni 2007).

A participação de Marco Aurélio Garcia, antes Secretário de Relações Internacionais do PT, como conselheiro, por si só já demonstra uma quebra nos padrões do monopólio do MRE nas decisões internacionais. Assim, Lula abre espaço para novos grupos discutirem os interesses a serem pautados na agenda de política externa (Saraiva 2010; Vigevani and Cepaluni 2007).

O discurso destes agentes comumente relacionava-se com a ideia de dar preferência a alianças regionais, em busca de construir uma parceria sólida com Estados periféricos para a defesa de seus interesses em comum e da região sul-americana, frente a um sistema internacional desequilibrado. À vista disso, Vigevani e Cepaluni (2007) concebem que a política externa do governo Lula da Silva é orientada pela “autonomia pela diversificação”, uma vez que prioriza a cooperação Sul-Sul como estratégia de inserção internacional que busca ampliar o potencial negociador nacional em acordos políticos e econômicos, por meio do amparo dessas relações multilaterais para construir uma frente unida (Pecequillo 2008).

Embora esse movimento estivesse presente nos governos anteriores, a intensificação da globalização e a diversificação dos polos de poder auxiliaram na ampliação do leque de parcerias estratégicas, já que, excep-

cionalmente, o presidente Lula da Silva utilizou uma agenda que associa elementos dos eixos verticais e horizontais para cooperação e para a consolidação de instituições multilaterais Sul-Sul (Saraiva 2010; Pecequillo 2008).

Destarte, com o exposto, a seção demonstrou como a política externa pode ser uma ferramenta para impulsionar políticas públicas. Para o caso em tela, a temática pertinente ao tráfico de drogas passa a configurar como a terceira maior esfera na parceria bilateral entre Brasil e Bolívia, ficando atrás apenas do setor energético e de infraestrutura (Castro 2019). É diante disso, que a agenda de combate ao tráfico é salientada para que se possa, na próxima seção, identificar as políticas públicas de combate ao narcotráfico desenvolvidas nos anos 2003-2010, para então verificar sua efetividade no combate e na repressão do narcotráfico no Brasil como reflexos das ações desenvolvidas pelo governo brasileiro na fronteira com a Bolívia.

O EXERCÍCIO DA POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA NO CASO BRASIL—BOLÍVIA (2003-2010)

A cooperação bilateral entre Bolívia e Brasil, na contingência ao tráfico de drogas, data de 1977, mas é reforçada em 1978, com a constituição do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), formado por Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. No tocante à ação de combate ao tráfico de drogas, em 2002, o TCA já transformado em Organização, porquanto OTCA, adquiriu personalidade jurídica internacional e adotou mecanismos para execução das propostas do tratado. O compartilhamento, por parte do governo brasileiro, dos dados coletados pelos Sistemas de Vigilância da Amazônia (Sivam) e de Proteção da Amazônia (Sipam), conformaram o programa geral de monitoramento do espaço aéreo nacional pela Força Aérea, de modo a subsidiar ações policiais e militares dos países vizinhos para o combate a ilícitos transfronteiriços (Rodrigues 2012; Nasser and Moraes 2014; Andrade and Lima 2018).

A OTCA é importante no advento desta cooperação bilateral, uma vez que o desmatamento da Floresta Amazônica, para o cultivo de coca, emerge como um ponto crítico nessa interação bilateral até o momento. A expansão das plantações de coca na região amazônica, muitas vezes associada a práticas ilegais e desordenadas, tem acarretado significativas perdas ambientais. A remoção de áreas extensas de vegetação nativa não apenas compromete a biodiversidade única da floresta, mas também resulta em sérios impactos no equilíbrio climático global, posto que contribui para a emissão de gases de efeito estufa e acentua as mudanças climáticas (UNODC 2023).

Quadro 1
Cultivo de Drogas e Desmatamento na Bacia Amazônica

País	Porcentagem da Bacia Amazônica contabilizada por país	Porcentagem territorial na Bacia Amazônica	Desmatamento cumulativo (2001-2021) em hectares	Cultivo de coca na Bacia Amazônica
Brasil	58,8%	58,9%	Acre (969.00) Amapá (71.300) Amazonas (1.933.300) Maranhão (1.206.200) Mato Grosso (7.307.400) Pará (9.311.700) Rondônia (34.600.600) Roraima (534.400) Tocantins (1.816.200)	
Bolívia	7,7%	43%	Santa Cruz (4.500.000) Beni (1.000.000) La Paz (293.000) Cochabamba (256.000) Pando (231.000)	100%

Fonte: Relatório mundial sobre drogas (Penna Filho 2015; UNODC 2023).

A escalada da Bolívia, em função do esmorecimento de medidas de controle de produção ilegal de coca, na curva de oferta de cocaína, a parâmetros internacionais, impulsiona um maior contingente de acordos e de treinamentos militares com o Brasil (Castro 2019). A partir desse cenário, segundo Hirst (2013), a cooperação crescente entre Brasil e Bolívia, durante o governo Lula, está ligada a um pretensão alinhamento ideológico entre o PT e o *Movimiento al Socialismo* (MAS), partido político de Evo Morales, então presidente da Bolívia (2006-2019), o que facilitou o estabelecimento de uma relação favorável entre os Estados.

No entanto, surge também uma perspectiva teórica alternativa, exemplificada pela visão de Biato (2012), que sustenta que, para além da orientação ideológica dos governos em questão, a colaboração entre os países é, além de bilateral, horizontal. Neste contexto, há um reconhecimento mútuo de que a luta contra o narcotráfico representa um compromisso vinculado ao princípio da Responsabilidade Compartilhada. Esta visão propõe que uma parcela maior de responsabilidade deva recair sobre os países consumidores, dada a complexidade da questão, que requer reciprocidade e envolve Estados produtores e consumidores (Rodrigues 2012).

Essa perspectiva subjaz a crescente demanda brasileira pelo produto, o que aumenta a preocupação do governo de Lula da Silva e torna a pauta

mais presente na agenda do Estado. Diante de tal cenário, observa-se, como medidas iniciais para a contenção do problema, a junção de esforços conjuntos das Forças Armadas, MRE e da PF, amparados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (Hirst 2013). É possível observar, no Quadro 2, os resultados dessa relação por meio da negociação de acordos, da formulação de estratégias de cooperação e da participação em reuniões que foram realizadas durante o período analisado.

Quadro 2

Acordos, Cooperações e Reuniões celebrados entre autoridades brasileiras e bolivianas acerca do combate ao narcotráfico

Período	Descrição
2003	Acordo Brasil, Bolívia e Estados Unidos
11/03/2004	Em de 26 de julho de 1999 foi estabelecido o acordo de Cooperação entre Brasil e Bolívia para impedir o uso ilegal de precursores e substâncias químicas essenciais para o processamento de entorpecentes e substâncias, psicotrópicas; entretanto, o acordo vigorou somente em 2004.
10/2005	15ª Reunião de Chefes de Agências Nacionais de Controle de Entorpecentes na América Latina e Caribe, realizada na Colômbia
31/05/2007 – 31/05/2009	Treinamento de Militares Sul-Americanos no Âmbito de Defesa
21/11/2008	Nota conjunta entre os ministros da Justiça do Brasil e da Bolívia
29-30/01/2009	VI Comissão Mista sobre Drogas e Temas Conexos
18/02/2009	Acordo de cooperação entre as polícias no combate ao crime organizado
27-28/10/2010	Seminário Internacional sobre repressão ao Crime Organizado para tratar do tema da cooperação bilateral em matéria criminal Brasil-Bolívia
20/09/2010 - 12/02/2012	Treinamento de Militares Sul-Americanos no Âmbito da Defesa
16/10/2010	Acordo de Cooperação Policial
16/12/2010	Acordo para combater o tráfico de drogas e armas

Fonte: elaboração própria com base nos arquivos oficiais do Itamaraty e Agência Brasileira de Cooperação (Brasil 2022; ABC 2022).

No âmbito da colaboração Brasil-Bolívia para o combate ao narcotráfico, a diplomacia liderada pelo presidente Lula da Silva estabeleceu uma

aliança que envolveu ativamente diversos atores estatais. Destaca-se, sobretudo, o papel da PF (Gisbert 2011). Isso ocorreu em virtude da quebra do monopólio do MRE sobre as operações, o que resultou em substancial diminuição da sua predominância (Procópio Filho and Vaz 1997; Saraiva 2010). Isso, por sua vez, abriu espaço para que novos órgãos estatais pudessem implementar medidas em âmbito de política externa. Dado que o narcotráfico é um fenômeno multifacetado, nenhum órgão isolado dispõe dos recursos e dos conhecimentos necessários para resolver o problema de maneira eficaz. Portanto, a cooperação interagência, evidenciada no Quadro 3, corrobora o argumento apresentado por Saraiva (2010).

As operações vão muito além da colaboração entre a PF, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério da Defesa. Estas operações envolvem a participação de mais 10 ministérios e aproximadamente 20 agências governamentais. O planejamento e a mobilização são realizados de maneira integrada, com uma contínua articulação entre os militares das Forças Armadas e os agentes de segurança pública nos âmbitos federal, estadual e municipal. Este esforço conjunto conta com a participação da PF, Polícia Rodoviária Federal (PRF), Força Nacional de Segurança Pública, Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), Receita Federal, bem como os órgãos de segurança dos estados situados nas regiões de fronteira (Brasil 2013).

Quadro 3

Operações de Combate ao Tráfico Internacional de Drogas na Fronteira com a Bolívia durante o governo Lula (2003-2010)

Ano	Operação	Principais agentes participantes
2007	Operação Cadeado	13ª Brigada do Exército Brasileiro, Polícia Civil, Polícia Militar e Ministério Público Estadual.
2009	Operação Cadeado	Grupo Especial de Segurança de Fronteira (Gefron).
2009	Operação Curare	Exército Brasileiro, Ibama, PF e Receita Federal.
2009	Operação Alfa	PF, Ministério Público Federal e Justiça Federal.
2010	Operação Cadeado	Comando Militar do Oeste (CMO).
2010	Operação Curare III	Exército Brasileiro, Funai, Ibama, PF e Polícia Rodoviária Federal.

Fonte: Agência Brasileira de Cooperação (2022); Exército Brasileiro (s. d.); Notas à Imprensa (s. d.).

Desta maneira, o envolvimento do Itamaraty na questão é singular. Nesse cenário, o Ministério da Justiça e o Departamento de Polícia Federal são protagonistas nas atividades de contenção ao fluxo de entrada de cocaína no Brasil, auxiliados pelo governo americano, que envia agentes da *Drug Enforcement Administration* (DEA) ao território brasileiro e auxilia na preparação dos agentes da PF e na compra de equipamentos tecnológicos estratégicos (Castro 2018).

Importa observar que a emergência dessa temática de segurança acompanha um esforço regional da potência hemisférica — os Estados Unidos — em concentrar seus esforços de ação internacional em uma “guerra às drogas” a partir do *pivot* sul-americano (Rodrigues 2012). O impacto dessa ação é sentido nas fronteiras brasileiras, especialmente no cone centro-oeste-sul, que abarca os estados do Paraná, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, quando se observa o quantitativo referente às apreensões do tráfico, expostas no Gráfico 1 e na Tabela 1.

Outrossim, o interesse do Brasil em assumir o controle das fronteiras consiste essencialmente em conter o avanço do tráfico e em dificultar o uso de estradas brasileiras para o transporte de drogas (Castro 2019). Assim, dada a maior aparição da questão como demanda no cenário nacional, em 2004, a intitulada Lei do Abate (Lei nº 9.614/1998), é regulamentada pelo (Decreto nº 5.144/2004) — que consente a derrubada de aeróstatos hostis — é aprovada, e, em função do decreto de Garantia da Lei e da Ordem, de 2001, a Força Aérea Brasileira é designada a atacar aviões suspeitos. Essas leis e a legitimação de ação belicosa contra atores que são percebidos como ameaça demonstra o processo de securitização da pauta, que envolve o narcotráfico e as fronteiras brasileiras na agenda de política externa do governo (Rodrigues 2012; Castro 2019).

Outrossim, mesmo sem especificar as vias de combate ao narcotráfico, essas legislações se mostram importantes, uma vez que reconhecem crimes associados a drogas ilícitas como ameaças. Quanto às resoluções e às operações que tratam mais especificamente do combate ao narcotráfico internacional, em 2003, são promulgadas resoluções a atestar indicações acerca do Sistema Nacional Antidrogas, que foi inaugurado, então, em 2005. A aprovação indica, portanto, que as políticas públicas se movem, na prática, em direção à ampliação do conceito de segurança, ao incorporar atores não-estatais como ameaças à paz.

O ano de 2006, por seu turno, foi caracterizado como marco para o entendimento de que era preciso mais do que apenas a força estatal para lidar com o tráfico internacional de ilícitos, dado que a sociedade civil também é um agente crucial no desenvolvimento e, principalmente, na aplicação de estratégias compartilhadas (Castro 2019). Quando a análise do combate ao narcotráfico acontece a partir da ótica das políticas públicas, observa-se, no

primeiro mandato de Lula, a aprovação, em 2006, da Lei de Drogas n° 11.343, vigente atualmente no Brasil. Essa legislação inaugura o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad) e dá início à distinção entre crimes de uso e o tráfico, de maneira a especificar, dessa forma, a diferença para a tipificação penal entre usuários e traficantes. A lei veda explicitamente a fabricação não permitida, a oferta e o tráfico de substâncias ilícitas (Brasil 2006; Rodrigues 2012; Rodrigues and Labate 2016a; 2016b; Closs 2020).

Assim, o Art. 33, da Lei 11.343/06, tipifica o crime de tráfico de drogas como:

Art. 33. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar:

Pena — reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos e pagamento de 500 (quinhentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa.

É nesse contexto que a nova Lei Antidrogas foi elaborada, ao fazer valer a constatação que, entre os anos de 1995 e 2006, o tráfico de ilícitos havia aumentado, conforme demonstra o Gráfico 1. Desta feita, as políticas públicas precisavam acompanhar esse fenômeno a fim de contê-lo. A urgência de incorporar estratégias para um plano de securitização preciso e concreto se materializou em 2011, com o Plano Estratégico de Fronteira, no governo Dilma Rousseff (2011-2016).

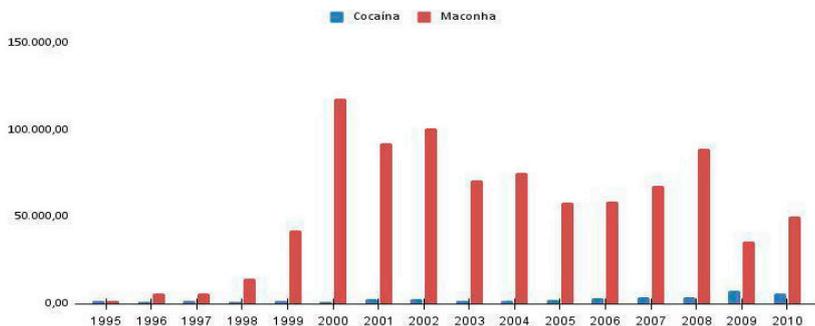


Gráfico 1 — Apreensão de Maconha e Cocaína (kg) no Brasil (1995-2010).

Fonte: elaboração própria (2022) com base nos dados do Departamento de Polícia Federal (1995-2010).

Desta maneira, o Quadro 4 sistematiza o histórico legislativo referente às drogas.

Quadro 4

Compilação da legislação brasileira de combate às drogas

Ano	Legislação	Conteúdo
1890	Código Penal, Art. 159	Tipifica a conduta referente ao uso de substâncias psicotrópicas.
1936	Decreto nº 780	Cria a Comissão Permanente de Fiscaliação.
1938	Decreto nº 2.953	Cria a Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes.
1938	Decreto-Lei nº 891	Regulamentação de tóxicos.
1940	Decreto-Lei nº 2848 (Art. 281)	Regulamenta a produção, tráfico e consumo de entorpecentes
1964	Decreto nº 54.216	Instaura Convenção Única Sobre Entorpecentes.
1967	Decreto-Lei nº 159	Equipara substâncias, capazes de determinar dependência física ou psíquica aos entorpecentes.
1968	Decreto-Lei nº 385	Regulamenta o comércio, posse ou facilitação destinadas a entorpecentes.
1971	Lei nº 5.726	Adequa a legislação brasileira às orientações internacionais.
1976	Lei nº 6.368	Cria figuras penais de posse, tráfico e uso de entorpecentes.
1977	Decreto nº 79.388	Instaurou a Convenção Sobre Substâncias Psicotrópicas.
1978	Decreto nº 81.741	Promulga o Convênio de Assistência Recíproca para a Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas que Produzem Dependência, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia.
1986	Lei nº 7.560	Criou o Fundo de Prevenção, Recuperação e Combate às Drogas de Abuso (Funcab).
1988	Constituição Federal (Art. 5º e 144)	Regulamentação dos crimes envolvendo entorpecentes.
1990	Lei nº 8.072	Equipara o tráfico de entorpecentes aos crimes hediondos.
1991	Lei 8.257	Sobre expropriação de glebas.
1991	CPI das drogas	Essa CPI se traduziu na elaboração de um projeto de lei sobre o tema e outras iniciativas esporádicas. Esbarrou em esforços do Executivo para manter sua independência e primazia na condução do tema.
1991	Decreto nº 154	Instaura a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.
1993	Lei nº 8.764	Cria a Secretaria Nacional de Entorpecentes.
1995	Lei nº 9.017	Sobre o controle e fiscalização sobre produtos e insumos químicos que possam ser usados na elaboração da cocaína e seus derivados.
1998	Portaria nº 344	Publicou o regulamento técnico sobre substâncias e medicamentos sujeitos a controle especial
2000	Decreto-Lei nº 3.696	Dispõe sobre o Sistema Nacional Antidrogas.
2001	Decreto-Lei nº 3.887	Sobre o Emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem.
2002	Lei. nº 10.409	Sobre prevenção, fiscalização, tratamento, controle e repressão à produção, uso e tráfico.
2003	Resolução nº 1, Conad	Dispõe sobre orientações estratégicas e diretrizes para o Sistema Nacional Antidrogas.
2004	Decreto nº 5.144	Lei do Abate. Lei que permite a destruição de aeronaves hostis.
2005	Resolução nº 3, Conad	Instaurou a Política Nacional Sobre Drogas (PNAD).
2005	Decreto nº 5.484	Instaura a Política de Defesa Nacional.
2006	Lei nº 11.343	Instaura a nova Lei Antidrogas.
2006	Lei nº 11.343	Decreto que regulamentou a lei e posteriormente questões relativas ao Conad e Sisnad.
2008	Decreto nº 6.703	Estratégia Nacional de Defesa.

Fonte: Elaboração própria a partir de Constituição (1988); Ministério da Justiça e Segurança Pública (2020); Silva (2013).

Uma vez identificada a produção legislativa pertinente ao narcotráfico no período analisado, é preciso vislumbrar as apreensões de drogas realizadas pela PF nos anos 2003-2010 como um sinalizador do efeito das políticas públicas adotadas no combate ao narcotráfico Brasil-Bolívia. Entretanto, entende-se que o número de apreensões *per se* é uma *proxy* para verificar a efetividade das políticas públicas e não se configura, portanto, como uma variável causal para medição de sucesso ou falha de políticas públicas de combate e de contenção ao narcotráfico em regiões de fronteira.

Tabela 1
Apreensões de drogas pela Polícia Federal (2003–2010)

Ano	Maconha (kg)	Cocaína (kg)
2003	168.867,40	9.882,97
2004	151.564,98	7.484,93
2005	142.006,10	17.530,10
2006	167.653,13	14.243,07
2007	193.247,27	18.896,77
2008	188.938,81	21.318,10
2009	131.365,17	24.051,84
2010	155.071,91	27.074,21

Fonte: Elaboração própria (2022) com base nos relatórios anuais da Polícia Federal (2003-2010).

Com esses dados, notadamente os da Tabela 1, é possível perceber um crescimento das apreensões de drogas. Ao submeter os números de 2003 a 2010 a medidas de tendência central, nota-se a inexistência do crescimento de apreensões de maconha, ao passo que para a cocaína o aumento é de 23%.

Tabela 2
Apreensões de drogas pela Polícia Federal
nos estados fronteiriços com a Bolívia (2010)

Estado	Maconha (kg)	Cocaína (kg)
Acre	1,15	851,85
Mato Grosso	909,26	3.570,48
Mato Grosso do Sul	47.873,40	2.987,36
Rondônia	106,03	1.445,61

Fonte: Polícia Federal, relatório anual (2010).

Observa-se na Tabela 1 que, em 2010, foram apreendidos 155.071,91 kg de maconha e 27.074,21 kg de cocaína. No que corresponde à fronteira com a Bolívia, foram 48.889,84 kg de maconha, com o Mato Grosso do Sul, sozinho, a representar 30,87% dessas apreensões no âmbito nacional. Ainda em 2010, foram apreendidos 27.074,21 kg de cocaína no país. Já na fronteira com a Bolívia, foram 8.855,3 kg de cocaína, o correspondente a 32,71% no âmbito nacional.

A partir da observação dos dados indicados e da constatação do crescimento em apreensões dos dois principais ilícitos relativos ao tráfico de drogas no Brasil, é preciso verificar a conexão entre o aumento de apreensões, durante o Governo Lula, e a produção de legislações de combate às drogas.

Com o objetivo de verificar o argumento que esse trabalho desenvolve, a lembrar “o combate ao narcotráfico se intensifica na medida em que é tratado como um problema de segurança”, o Gráfico 2 demonstra a quantidade de leis, decretos e resoluções adotadas nos governos pós-redemocratização.

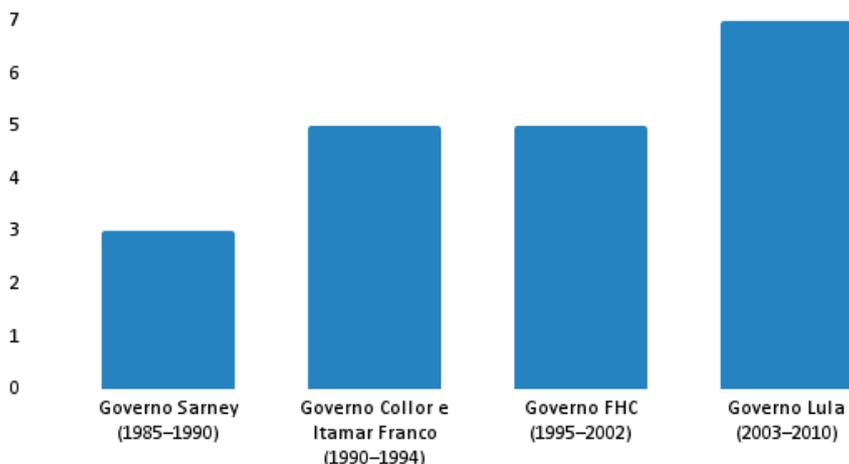


Gráfico 2 — Legislações de combate às drogas nos governos pós-redemocratização (1985-2010).

Fonte: elaboração própria com base nos arquivos oficiais (2022).

Com o cruzamento dos dados dos Gráficos 1 e 2, é possível observar um aumento significativo na apreensão de drogas à medida que são sancionadas leis de combate e de repressão ao tráfico. Dessa forma, observa-se que há uma relação entre os fenômenos: o combate e a repressão ao narcotráfico se intensificam à proporção que o tráfico é visto como um problema de segurança na fronteira, ou seja, ganham robustez quando a segurança das fronteiras é pautada com maior veemência na formulação da política externa, visto que houve um crescimento na apreensão nos anos 2000-2002 simultaneamente à adoção de novas legislações de repressão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O narcotráfico internacional é um problema multifatorial. Do ponto de vista das questões de Defesa e Segurança, a situação sul-americana é paradoxal: por um lado, é marcada pela ausência de guerras formais; por outro, enfrenta sérios problemas relativos à fragilidade do império da lei e ao alto grau de violência social.

A percepção de ameaça em meio a arranjos cooperativos marca a relação entre Brasil e Bolívia, a fim de olhar para a mesma direção: o combate e a contenção do tráfico de drogas em suas fronteiras. Diante dos dados apresentados e da análise das modificações da legislação para o combate ao narcotráfico, ficam evidentes os esforços internos e externos na fiscaliza-

ção e na repressão do tráfico de drogas. Visto que o incremento observado no volume de apreensões de substâncias entorpecentes no território nacional, durante o governo Lula da Silva, evidencia a eficácia da estratégia adotada pela PF em direção à concentração de esforços nas áreas fronteiriças e na política externa produzida para a cooperação com a Bolívia no âmbito do combate ao narcotráfico. Entretanto, o aumento de apreensões também denota a ameaça que constitui a transformação do território brasileiro em um corredor de crescente relevância no contexto do tráfico internacional de drogas. Isso, por conseguinte, acentua a urgência de ações governamentais específicas e assertivas nessa problemática

Nesses termos, a política externa das administrações de Lula da Silva permitiu mudanças expressivas em comparação à política externa dos governos anteriores, principalmente, com o fortalecimento dos novos parceiros do Sul Global. No que tange ao combate ao narcotráfico, a política externa mostrou alterações significativas na fronteira analisada. Por isso, é possível corroborar o argumento central da pesquisa de que o combate e a repressão ao narcotráfico se intensificam à medida que o tráfico é visto como um problema de segurança na fronteira. A evidência, além do aumento da apreensão, foi a aprovação de novas leis e o fortalecimento da relação bilateral nos temas de Segurança e Defesa, mecanismos que sinalizam a disposição dos Estados em cooperar para o combate ao tráfico de drogas.

Porquanto, a pesquisa se desenvolveu por meio da análise da política externa brasileira como política pública durante o governo Lula. Assim, deixam-se abertas as intenções de continuidade da pesquisa, sendo possível desenvolver essa temática com a utilização de outros modelos para cumprir o escopo teórico, além de ampliar ainda mais a análise, a partir da comparação com outros governos brasileiros, visto que a questão do tráfico de drogas representa uma problemática regional desde os anos 1970, de modo a mensurar a efetividade das políticas públicas ao longo dos anos.

REFERÊNCIAS

Adler, Emanuel, and Michael Barnett. 1998. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.

Andrade, Israel, and Raphael Lima. 2018. Segurança e Defesa Nacional nas Fronteiras Brasileiras. In *Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública*, v. 1, edited by Bolívar Pêgo and Rosa Moura. Brasília: IPEA.

Agência Brasil. 2009. *Polícias do Brasil e da Bolívia assinam acordo de cooperação no combate ao crime organizado*. shre.ink/UNMP.

Agência Brasil. 2009. *Operação da Polícia Federal combate tráfico de droga de origem boliviana*. shre.ink/UNZW.

Biato, Marcel Fortuna. 2012. “Brasil en la cooperación regional para la lucha contra la violencia y el crimen organizado”. *Revista CIDOB D’Afers Internacionals* 97-98: 117-33.

Brasil. 1977. Ministério das Relações Exteriores. *Convênio de Assistência Recíproca para a Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas que Produzem Dependência*. Brasília (17 ago.). shre.ink/UNZl.

Brasil. 1978. *Decreto nº 81741, de 31 de maio de 1978*. Promulga o Convênio de Assistência Recíproca para a Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas que Produzem Dependência, Entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia. shre.ink/UNZr.

Brasil. 1988. Ministério das Relações Exteriores. *Protocolo Adicional ao Convênio de Assistência Recíproca para a Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas que produzem Dependência*. La Paz (2 ago.). shre.ink/UNZb.

Brasil. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal.

Brasil. Ministério das Relações Exteriores. 1999. *Acordo de cooperação para impedir o uso ilegal de precursores e substâncias químicas essenciais para o processamento de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas*. La Paz (26 jul.). shre.ink/UNZx.

Brasil. 2003. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). *Discurso na Sessão de Posse na Presidência da República no Congresso Nacional*. Brasília (1 jan.). shre.ink/UNZo.

Brasil. 2004. *Decreto nº 5.048, de 14 de abril de 2004*. Promulga o Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia para Impedir o Uso Ilegal de Precursores e Substâncias Químicas Essenciais para o Processamento de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (26 jul.). shre.ink/UNZ3.

Brasil. 2005. *Decreto nº 5484 de 30 de junho de 2005*. shre.ink/UNZh.

Brasil. 2008. *Decreto nº 6703 de 18 de dezembro de 2008*. shre.ink/UN4m.

Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. 2023. *A política nacional sobre drogas*. shre.ink/UN4v.

Buzan, B., O. Waever, and J. Wilde. 1998. *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Buzan, B., and O. Waever. 2003. *Regions and Powers*. Nova York: Cambridge University Press.

Buzan, Barry, and Lene Hansen. 2012. *A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo: Editora Unesp. 576 p.

Castro, Helena Salim de. 2018. “A histórica atuação dos Estados Unidos na condução da guerra às drogas na Bolívia. In *Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa*. São Paulo: Enabed: 1-21.

Castro, Helena Salim de. 2019. “O Combate ao Tráfico de Drogas na Fronteira Brasil-Bolívia (2008-2012)”. *Carta Internacional* 14, no. 2: 196–220.

Cepik, Marco. 2005. “Segurança na América do Sul: traços Estruturais e Dinâmica Conjuntural”. *Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano (OPSA)* 9: 1–11.

Closs, Marília Bernardes. 2020. “Política Externa como Política Pública: o combate ao narcotráfico no governo de Lula da Silva”. *Brazilian Journal of International Relations* 9, no. 1: 125–46.

Conferência Especial sobre Segurança. 2003. *Projeto de declaração sobre segurança nas Américas*. Ciudad de México: Organização dos Estados Americanos.

Cruz, Elaine P. 2010. “Brasil e Bolívia assinam acordo para combater o tráfico de drogas e armas”. *Agência Brasil*. shre.ink/UN4G.

Dreyfus, Pablo. 2009. “Mapeo del Crimen Organizado de Brasil”. In *Anuario 2009 de Seguridad en America Latina y el Caribe*, edited by H. M. Mathieu and P. R. Arredondo. Bogotá.

Forças Terrestres. 2011. *Operação Curare III*. shre.ink/UNZC.

Fuccille, Alexandre, and Lucas Pereira Rezende. 2013. “Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva”. *Contexto Internacional* 35, no. 1: 77-104.

Gimenez, Heloísa M. 2015. *Defesa Nacional, Segurança Pública e Relações Internacionais: uma análise sobre a fronteira Bolívia-Brasil (2005-2014)*. Tese (Doutorado) — Instituto de Relações Internacionais, UnB, Brasília.

Gisbert, Carlos D. M. 2011. “Bolívia y Brasil: Los Meandros Del Camino”. *Plataforma Democrática* 3: 2-21. Working Paper.

Governo de Mato Grosso. 2007. Secretaria de Estado de Fazenda. *Sejusp atua na Operação Cadeado desenvolvida na fronteira*. shre.ink/UNZm.

Global Financial Integrity. 2017. *Transnational Crime and the Developing World*: channing may. Washington, DC: Global Financial Integrity. shre.ink/UNZz.

Herschinger, Eva. 2011. “International drug prohibition: constructing the ‘drug-free world’”. In *Constructing Global Enemies: hegemony and identity in international discourses on terrorism and drug prohibition*. Nova York: Routledge.

Hirst, Mônica. 2013. *A presença do Brasil na Bolívia: Diálogo político, vínculos econômicos e cooperação horizontal*. Texto para Discussão 1.869. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Keohane, Robert, and Joseph Nye. 1989. *Power and Interdependence*. Nova York: Longman.

Labate, Beatriz, Clancy Cavnar, and Thiago Rodrigues. 2016. “Introduction: Drugs and Politics in the Americas: A Laboratory for Analysis”. In *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas* edited by Beatriz Labate, Clancy Cavnar, and Thiago Rodrigues. Springer.

Luiz, Edson. 2009. *Exército de olho na fronteira*. shre.ink/UN4L.

Miraglia, Paula. 2015. *Drugs and drug trafficking in Brazil: Trends and policies*. Center for 21st Century Security and Intelligence Latin America Initiative.

Medeiros Filho, Oscar. 2014. Breve Panorama de Segurança na América do Sul. In *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*, edited by Reginaldo Mattar Nasser, and Rodrigo Fracalossi de Moraes. Brasília: Ipea.

Milani, Carlos R. S. 2015. “Política Externa é Política Pública?”. *Insight Inteligência* 28: 56-75.

Ministério Público do Estado de Mato Grosso. 2010. *177 kg de pó são apreendidos*. shre.ink/UN4q.

Nasser, Reginaldo Mattar, and Rodrigo Fracalossi de Moraes. 2014. *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: Ipea.

O tempo. 2008. “PF vai assumir combate ao tráfico na Bolívia”. shre.ink/UN4c.

Pasquarelli, Bruno Vicente Lippe. 2010. “Política Externa como Política Pública: uma análise da atuação diplomática brasileira durante o Governo Lula”. *Revista Política Hoje* 19, no. 1: 187–221.

Pecequillo, Cristina Soreanu. 2008. “A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 51, no. 2: 136–56.

Penna Filho, Pio. 2015. “Interações Regionais e Pressões Internacionais Sobre a Pan-Amazônia: perspectivas brasileiras”. In *Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil*, edited by Gilberto Gheller, Selma Gonzales, and Laerte Mello. Brasília: IPEA.

Plano de governo PT. 2002. *Coligação Lula Presidente*. shre.ink/UNZV.

Polícia Federal. 2022. *Drogas apreendidas por UF: Série histórica de 1995 a 2022* (até junho). shre.ink/UNZT.

Procópio Filho, Argemiro, and Alcides Costa Vaz. 1997. “O Brasil no contexto do narcotráfico internacional”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 40, no. 1: 75–122.

Rodrigues, Thiago. 2012. “Narcotráfico e Militarização nas Américas: vício de guerra”. *Contexto Internacional* 34, no. 1: 9–41.

Rodrigues, Thiago and Beatriz Labate. 2016a. “Prohibition and the War on Drugs in the Americas: An Analytical Approach”. In *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas*, edited by Beatriz Labate, Clancy Cavnar, and Thiago Rodrigues. Springer.

Rodrigues, Thiago, and Beatriz Labate. 2016b. “Brazilian Drug Policy: Tension Between Repression and Alternatives”. In *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas*, edited by Beatriz Labate, Clancy Cavnar, and Thiago Rodrigues. Springer.

Saint-Pierre, Héctor Luis. 2011. “‘Defesa’ ou ‘Segurança’?: reflexões em torno de conceitos e ideologias”. *Contexto Internacional* 33, no. 2: 407–33.

Saraiva, Miriam Gomes. 2010. “Brazilian Foreign Policy Towards South America During the Lula Administration: Caught Between South America and Mercosur”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53: 151–68.

Silva, Caroline C. V., and Aleksandro E. Pereira. 2019a. “A teoria de securitização e a sua aplicação em artigos publicados em periódicos científicos”. *Revista de Sociologia e Política* 27, no. 19.

Silva, Caroline C. V., and Alessandro E. Pereira. 2019b. “International Security and New Threats: Securitisation and Desecuritisation of Drug Trafficking at the Brazilian Borders”. *Contexto Internacional* 41, no. 1.

Silva, Luiza Lopes da. 2013. *A questão das drogas nas relações internacionais: uma perspectiva brasileira*. Brasília: Funag.

UNODC. 2023. “United Nations Office on Drugs and Crime”. *World Drug Report 2023*. shre.ink/UN4e.

Vigevani, Tullo, Marcelo F. de Oliveira, and Rodrigo Cintra. 2003. “Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração”. *Tempo Social* 15, no. 2: 31–61.

Vigevani, Tullo, and Gabriel Cepaluni. 2007. “A política externa de Lula Da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”. *Contexto Internacional* 29, no. 2: 273–335.

Walt, Stephen M. 1990. “Explaining Alliance Formation”. In *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.

COMBATE AO NARCOTRÁFICO NA FRONTEIRA BRASIL-BOLÍVIA: A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2010)

RESUMO

Como a política externa do governo Lula (2003-2010) afeta o combate ao tráfico de drogas na fronteira com a Bolívia? A emergência do narcotráfico, como ameaça não-estatal, é um dos maiores problemas sociais e securitários do sistema internacional. Isto posto, o objetivo geral da pesquisa é analisar as estratégias brasileiras de política externa para o combate ao narcotráfico na fronteira Brasil-Bolívia. De maneira específica, objetiva-se contextualizar a construção do narcotráfico como uma ameaça à segurança regional e internacional para identificar as políticas públicas brasileiras de combate ao narcotráfico e sua efetividade. Esse estudo concentra-se na relação fronteiriça entre Bolívia, o terceiro maior país produtor mundial de cocaína, e Brasil, utilizado como rota para o envio de drogas à Europa. Por meio de um estudo de caso descritivo, sustenta-se que o combate ao narcotráfico se intensifica na medida em que é tratado como um problema de segurança. São analisados acordos, reuniões e operações para a formulação de política pública de fiscalização e repressão. Como resultado, foi possível observar, a partir da pesquisa qualitativa e da análise dos dados quantitativos obtidos, que há uma correlação positiva entre a apreensão de ilícitos e a adoção de novas legislações de repressão ao narcotráfico.

Palavras-chave: Narcotráfico; Políticas Públicas; Governo Lula; Brasil — Bolívia.

ABSTRACT

How does the Lula government's foreign policy (2003-2010) affect the fight against drug trafficking on the border with Bolivia? The emergence of drug trafficking, as a non-state threat, is one of the biggest social and security problems in the international system. That said, the general objective of the research is to analyze Brazilian foreign policy strategies to combat drug trafficking on the Brazil-Bolivia border. Specifically, the objectives are to contextualize the construction of drug trafficking as a threat to regional and international security to identify Brazilian public policies to combat drug trafficking and their effectiveness. This study focuses on the border relationship between Bolivia, the third largest cocaine producing country in the world, and Brazil, used as a route for sending drugs to Europe. Through a descriptive case study, it is argued that the fight against drug trafficking intensifies as it is treated as a security problem. Agreements, meetings and operations are analyzed to formulate public inspection and repression policy. As a result, it was possible to observe, from the qualitative research and the analysis of the quantitative data obtained, that there is a positive correlation between the seizure of illicit goods and the adoption of new legislation to repress drug trafficking.

Keywords: Drug Trafficking; Public Policies; Lula Government; Brazil — Bolivia.

Recebido em 28/04/2023. Aceito para publicação em 13/12/2023.

NOTA

1. Do original: “*a set units whose major processes of securitization, desecuritization, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analyzed or resolved apart from one another*”.

O Sisfron como ferramenta da estratégia da presença em meio ao desafio orçamentário entre 2012 e 2022

Sisfron as a presence strategy tool amid the budget challenge between 2012 and 2022

Rev. Bras. Est. Def. v. 10, n. 2, jul./dez. 2023, p. 195–217

DOI: 10.26792/RBED.v10n2.2023.75340

ISSN 2358-3932

ANDRÉ LUIS FARIA TEIXEIRA DE OLIVEIRA
HELIO CAETANO FARIAS

INTRODUÇÃO

Programas estratégicos de grande porte orçamentário e de longo tempo de execução demandam a formulação de políticas públicas consistentes, visando tanto o bem-estar social quanto a otimização dos recursos públicos disponíveis. Este artigo busca responder ao seguinte questionamento: em que medida o orçamento brasileiro de Defesa foi compatível com os objetivos estratégicos do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron)? Parte-se, como referência inicial, da previsão de investimentos apresentada pelo Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED), lançado em 2012, pelo Ministério da Defesa.

O Sisfron é um programa estratégico do Exército brasileiro, que tem como objetivo incrementar a presença do Estado na fronteira terrestre e

André Luis Faria Teixeira de Oliveira é mestre em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (RJ) e Bacharel e Defesa e Gestão Estratégica Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (RJ). Tem experiência na área de Defesa, com ênfase em Defesa Nacional, atuando principalmente nos seguintes temas: economia de defesa e base industrial de defesa. Atua há sete anos no mercado privado com Empresas Estratégicas de Defesa no Brasil e na França. Contribuiu no artigo com a definição da conjuntura temática, a redação e a revisão de todos os itens. orcid.org/0009-0000-3787-288X. E-mail: andreluis.oliveira@icloud.com.

Helio Caetano Farias é doutor em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM) do Instituto Meira Mattos (IMM) da Escola de Comando e Estado Maior do Exército (Eceme). É Coordenador do Grupo de Pesquisa “Geopolítica, Defesa e Desenvolvimento”, registrado no CNPq. Contribuiu no artigo com a definição da conjuntura temática e a revisão de todos os itens. orcid.org/0000-0002-7717-9323. E-mail: heliofarias@gmail.com.

auxiliar no combate aos crimes transnacionais. Entretanto, a despeito deste entendimento apresentado nos principais documentos estratégicos sobre a Defesa Nacional, argumenta-se que a imprevisibilidade e irregularidade orçamentária impactaram negativamente no cumprimento das metas estabelecidas.

O objetivo deste trabalho foi o de analisar o Programa Estratégico do Exército Sisfron e o desafio orçamentário para a sua plena implementação ao longo da faixa de fronteira terrestre. Para tal, o artigo realiza uma análise qualitativa, baseada na revisão bibliográfica, com foco na produção das Ciências Militares e da Economia de Defesa, e na análise de documentos brasileiros pertinentes à Defesa, à formulação do orçamento público federal e ao planejamento plurianual. Como complemento, o estudo levantou e analisou dados orçamentários dos portais públicos como o SIGA Brasil e o Painel do Orçamento Federal, e de dados do Ministério da Defesa obtidos com base na Lei de Acesso à Informação. A pesquisa foi concentrada no período entre 2012 e 2022.

Parte-se, inicialmente, de uma apresentação sobre os conceitos essenciais para o entendimento da Estratégia da Presença, por meio de referências documentos centrais e norteadores do Exército, como por exemplo a Concepção Estratégica do Exército (Brasil 2017) e a Doutrina Militar Terrestre (Brasil 2019b), e também das principais publicações do Estado acerca do tema Defesa Nacional, como a Política Nacional de Defesa (Brasil 2020c), a Estratégia Nacional de Defesa (Brasil 2020a) e o Livro Branco de Defesa Nacional (Brasil 2020b). A partir dessas referências, buscou-se analisar os objetivos e a importância estratégica do Sisfron para a região de fronteira brasileira.

Em complemento, a análise do histórico orçamentário do Ministério da Defesa (MD), principalmente relacionado aos investimentos e ao Sisfron, serviu como uma espécie de diagnóstico a respeito do desenvolvimento e implementação deste programa desde a sua origem até o ano de 2022. No Livro Branco de Defesa, em 2012, o Sisfron foi apresentado de maneira conjunta a outros programas das três Forças Armadas, por meio do Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED). Nele, estavam presentes, além da descrição dos programas e subprogramas da Marinha, do Exército e da Força Aérea, os valores necessários.

Como fonte de informações, além da revisão bibliográfica, foi feita uma pesquisa documental a partir dos seguintes instrumentos: da PND, da END, do LBDN e do PAED, do PEEEx, dos Relatórios de Gestão do Exército Brasileiro, do Portal Siga Brasil, e outros documentos correlatos. Durante a obtenção das informações, quando da ocorrência de possíveis dados disformes ou ausência de dados, foi enviado questionamento para

os órgãos competentes e solicitações de informações com base na Lei de Acesso à Informação, que foi respondido pelo Ministério da Defesa.

Com relação aos dados, obtidos por meio do Portal Siga Brasil, do Senado Federal; do PPA; da LOA; e dos demais documentos citados anteriormente, foi feito tratamento de caráter qualitativo. Além da análise do orçamento autorizado inicialmente pelo Executivo, foram encontrados mais de cem mil registros referentes a emendas parlamentares registradas nos portais, com destinação à função Defesa Nacional. Durante a análise buscou-se filtrar as tabelas extraídas do portal com os dados das emendas utilizando os próprios mecanismos oferecidos pelo portal, de acordo com os objetivos da pesquisa, para identificar apenas aquelas que tinham a sua aplicação direta em investimentos e, principalmente, para o Sisfron. Ademais, para complementar as informações e análises foram realizadas visitas técnicas a instituições como a Secretaria de Produtos de Defesa (Seprod), do Ministério da Defesa, e à região de fronteira nas unidades que abrigam o projeto piloto do Sisfron, no Mato Grosso do Sul, com vistas a coleta de informações e a observação *in loco* dos processos rotineiros e utilização dos equipamentos

Este texto está dividido em duas partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira parte é dedicada a apresentação do Sisfron, as suas características, benefícios e a sua importância para a Defesa Nacional, relacionando este programa como uma ferramenta de grande importância para a Estratégia da Presença. Já na segunda parte será abordada a questão orçamentária do MD e a situação do Sisfron, desde o seu lançamento até o ano de 2021, de acordo com esta dinâmica.

O SISFRON E A DEFESA NACIONAL

De acordo com a Política Nacional de Defesa (PND), a Defesa Nacional é o conjunto de ações do Estado visando a proteção do seu território, da sua soberania, e de seus interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, com ênfase na expressão do seu poder militar (Brasil 2020c, 11). Conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 21, inciso III, é competência da União assegurar a Defesa Nacional (Brasil 2016c, 26). Dentro da PND, em seu capítulo a respeito da concepção política de defesa, é previsto o investimento aplicado a produtos de defesa, sejam eles de uso militar ou dual, visando a Base Industrial de Defesa (BID) e a autonomia tecnológica nacional, com enfoque em áreas como a da saúde, educação, ciência, tecnologia e inovação (Brasil 2020c, 21).

A Estratégia Nacional de Defesa (END, 2020a), em sua subseção dedicada ao Exército Brasileiro, destaca a necessidade de um contínuo processo de transformação, com a meta de adquirir novas capacidades: flexibilidade, adaptabilidade, modularidade, elasticidade e sustentabilidade. A END afirma que tal processo de transformação deverá buscar sinergia com a estratégia da presença. De acordo com a Doutrina Militar Terrestre (DMT) — conjunto de valores, táticas, técnicas e procedimentos da Força Terrestre, a fim de orientá-la para o preparo às operações diversas que poderão vir a executar (Brasil 2019b, 16), a Estratégia da Presença:

Caracteriza-se pela presença militar, no território nacional e suas extensões, com a finalidade de cumprir a destinação constitucional e as atribuições subsidiárias. É efetivada não só pela criteriosa articulação das organizações militares no território, como também pela capacidade de rápido deslocamento para qualquer região do País, quando necessário (Brasil 2019b, 50).

A Estratégia da Presença é colocada com destaque na END em diversas passagens ao longo do seu texto, quando trata da contextualização dos cenários analisados e, de forma ainda mais específica, na Estratégia de Defesa 4 (ED-4) que consiste em incrementar a presença do Estado em todas as regiões do País.

A Estratégia da Presença na END está inserida nos Objetivos Nacionais de Defesa I e II, que são os de garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial, e a preservação da coesão e da unidade nacionais, respectivamente. É objetivada a sua materialização por meio do emprego da Ação Estratégica de Defesa 16 (AED-16), que visa a intensificação da presença de diversos setores governamentais nas áreas estratégicas de baixa densidade demográfica (Brasil 2020a, 63–9).

A região de fronteira é uma área estratégica por diversas razões: o fluxo de pessoas e mercadorias, a ocorrência de crimes transnacionais, a importância da demarcação dos limites que demarcam a fronteira, a garantia da soberania do Estado. Tal entendimento de fronteira está alinhado ao apresentado por Oscar Medeiros Filho (2020, 79) como o conceito de *frontier*, sendo este um espaço difuso e de transição entre culturas ou civilizações adjacentes, e ao conceito de *border*, que está relacionado ao exercício da soberania de um estado.

No Brasil, a faixa de fronteira se estende por aproximadamente 17 mil quilômetros e com área equivalente a 1/3 do território nacional, sendo povoada por 10 milhões de pessoas (Andrade et al. 2019, 7). Para fins de comparação, a população da cidade de São Paulo foi estimada em 12 milhões de pessoas, segundo dados do IBGE relativos ao ano de 2020.

Historicamente no Brasil, a presença militar foi utilizada como instrumento não só para garantia da soberania, mas também para o povoamento das regiões mais longínquas dos principais centros urbanos do país (Rodrigues 2020a, 57–8). Tal situação, entretanto, se verifica em diferentes níveis e intensidades até os dias atuais, sendo a presença militar um dos principais indicadores da presença estatal nas regiões fronteiriças. Para Gonzales (2008, 56) a estratégia da presença alcança um sentido maior do que apenas militar e abarca a preocupação com a integração e o desenvolvimento nacional.

A região de fronteira a ser guarnecida é bastante extensa, e inclui algumas das maiores fronteiras terrestres do mundo. Para exercer a sua missão constitucional, o Exército Brasileiro possui um efetivo de 210.203 militares no serviço ativo e distribuídos entre os oito comandos de área existentes, segundo estimativa dados do LBDN (Brasil 2020c, 178)

Os 17 mil quilômetros de fronteira estão sob a responsabilidade de três comandos, sendo eles: o Comando Militar da Amazônia (CMA), o Comando Militar do Oeste (CMO), e o Comando Militar do Sul (CMS). O CMA conta com 12,6 mil militares, o CMO com 24 mil militares, e o CMS dispõe de 82,8 mil militares, o maior efetivo entre todos os comandos (Andrade et al. 2019, 22).

Dentre os comandos militares citados, a área escolhida para sediar o projeto piloto do Sisfron é a da Grande Dourados, no Mato Grosso do Sul, e que corresponde ao arco central da faixa de fronteira, sob o comando do CMA. Neste arco estão inseridos 99 municípios com características rurais e de alta dedicação à pecuária, que é uma atividade de grande relevância para a economia brasileira, e que estão sujeitos aos riscos de atividades ilícitas como cultivo e tráfico de drogas, imigração ilegal, e crimes ambientais e disputas de terras (Andrade et al. 2019, 11–3).

O Sisfron tem em seu objetivo, resumidamente, o fortalecimento da presença e da capacidade de monitoramento e de ação do Estado na área da faixa de fronteira terrestre, conforme descrito pelo Escritório de Projetos do Exército (EPEX) em divulgação do Portfólio Estratégico do Exército em sua página na internet.¹ Do ponto de vista técnico, o Sisfron é um “sistema de Comando e Controle, Comunicações, Computação, Inteligência, Vigilância e Reconhecimento (C4IVR) que visa dotar a Força Terrestre de meios habilitadores a uma presença efetiva na faixa de fronteira brasileira” (Andrade et al. 2019, p.19).

A idealização do programa Sisfron projeta o alcance do sistema de monitoramento desde o Norte do país até o extremo Sul, se conectando por meio da tecnologia com o alto comando no Distrito Federal. Conexão esta realizada por diversos meios de operação interconectados pelo sistema que

vão desde satélites, centros de comando e controle, viaturas motorizadas, até as tropas distribuídas ao longo da fronteira.

Com relação aos benefícios esperados a partir da implementação do Sisfron, de acordo com o sítio eletrônico do Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército (CCOMGEX),² temos:

- i) Campo político: instrumento de integração regional, ferramenta de cooperação militar com Forças Armadas vizinhas, aumento da presença do Estado, integração entre órgãos de governo;
- ii) Campo Econômico: geração de empregos na indústria nacional de defesa, elevação da capacitação tecnológica da base industrial de defesa, diversificação da pauta de exportação;
- iii) Campo Militar: aumento da capacidade de vigilância e monitoramento, efetivação da Estratégia da Presença, melhoria da capacidade de apoio às operações de GLO³ e Ações Subsidiárias,⁴ presteza no atendimento de emergências (Defesa Civil), salto tecnológico;
- iv) Sociedade: vetor de melhoria na qualidade de vida, ampliação da presença do Estado junto a populações de regiões desassistidas, aumento da segurança, emprego de recursos de TI e comunicações para atividades como telessaúde e ensino a distância;
- v) Socioambientais: preservação ambiental, proteção da biodiversidade, combate aos ilícitos ambientais, e proteção das populações indígenas;
- vi) Segurança Pública: combate ao narcotráfico, ao contrabando de armas, aos ilícitos transfronteiriços, ao crime organizado, à imigração ilegal, e aumento da segurança dos centros urbanos.

Dessa maneira, o Sisfron tem como meta contribuir com o desenvolvimento de diversas Capacidades Nacionais de Defesa (CND), previstas como elementos essenciais na composição do Poder Nacional, como por exemplo: a Capacidade de Proteção, a Capacidade de Dissuasão, a Capacidade de Coordenação e Controle, a Capacidade de Gestão da Informação, e a Capacidade de Desenvolvimento Tecnológico de Defesa (Brasil 2020a, 35–9).

Considerando a dinâmica de atuação do Estado brasileiro na proteção da sua fronteira, a implantação do Sisfron ao longo de toda a faixa de fronteira terrestre culminará em grande instrumento potencializador da ação das forças de segurança em operações interagências. Além das Forças Armadas, mais especificamente nesse caso o Exército Brasileiro, terá meios de integração outras instituições que atuam na área, como a Polícia

Federal e Polícia Rodoviária Federal, Secretarias de Segurança Pública locais, Receita Federal, e outros atores.

A estimativa do valor global para o programa Sisfron, segundo consta no Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED), que foi publicado como um dos capítulos do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) em 2012, foi de R\$ 11.992 bilhões e com conclusão prevista para o ano de 2021 (2012, 202). No entanto, até o momento o montante realmente investido está na casa de R\$ 2,7 bilhões e a conclusão da implementação do programa adiada para o ano de 2035.

Nesse sentido, dada a grande extensão da faixa de fronteira terrestre brasileira, a implementação do Sisfron ao longo dessa parcela estratégica do território nacional é de extrema relevância para o país, tanto para cumprir os objetivos de Defesa Nacional quanto para reduzir os danos causado à segurança pública, não só local, mas também de outros centros urbanos, ao proporcionar meios de combate aos ilícitos transfronteiriços. O programa serve como uma ferramenta estratégica que potencializa a presença do Estado nesta região. Ainda que o EB possua um grande efetivo em comparação com outras Forças, o custo envolvido no deslocamento de tropas é muito alto. Além disso, devido às condições geográficas de alguns pontos de fronteira, a tecnologia de sensoriamento através de radares, por exemplo, poderá ser muito mais precisa e prática para executar a missão, integrando os demais órgãos federais envolvidos (CCOMGEX).

O SISFRON NO ORÇAMENTO DE DEFESA: DESCOMPASSO ENTRE O PLANEJAMENTO E A EXECUÇÃO

Além dos aspectos relacionados à Defesa, é importante apresentar brevemente como se dá o processo orçamentário nacional. O orçamento brasileiro é formado por três principais documentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA é um plano que prevê todas as despesas do Governo Federal dentro de um prazo de quatro anos. Já a LDO é um instrumento constitucional que estabelece as prioridades a serem seguidas pela LOA, e utiliza como base o PPA. Por fim, a LOA reúne a previsão de receitas e despesas. O ciclo de elaboração se inicia com o poder Executivo, que após a elaboração de tais documentos encaminha o Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) ao Congresso Nacional. Após todo o processo de análise nas comissões orçamentárias e votação no plenário, se encaminha a lei para sancionamento do Presidente da República (Andrade 2020, 24–9).

Com a divulgação do Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED), em 2012, inserido no Livro Branco daquele mesmo ano, tornou-se

mensurável para o público em geral os programas estratégicos das Forças Armadas. Em um norte temporal que chega até 2047, aproximadamente (exclusas as alterações por atraso), tais programas demandam cerca de R\$ 404,2 bilhões distribuídos entre as forças (Ramalho 2013, 52). Os gastos com o grupo de despesas Pessoal e Encargos Sociais, recebeu em média 74,35% do orçamento total. Esta atribuição evoluiu de R\$ 47,2 bilhões em 2012 para R\$ 92,8 bilhões em 2022, em valores empenhados, conforme informação do próprio Ministério da Defesa⁵ e do Portal Siga Brasil. Com relação à natureza de despesas Investimentos, a média é de 9,29% do total, o que demonstra uma redução percentual ao longo dos anos analisados.

Entretanto, segundo Oliveira (2023) em valores absolutos, o montante retornou à ordem de R\$ 10 bilhões empenhados em 2022, mesmo número encontrado em 2012. Em valores absolutos, a comparação das médias fica em R\$ 70,6 bilhões para Pessoal e Encargos Sociais e R\$ 8,4 bilhões para Investimentos empenhados nesse período. O exercício financeiro que mais disponibilizou verbas, proporcionalmente, para Investimentos foi o de 2012, com 15,08%, enquanto para Pessoal e Encargos Sociais foi em 2021, com 78,14%. O ano de 2021 também apresenta a marca de, proporcionalmente, ter destinado a menor parcela para Investimentos no período em análise, sendo 6,8% de acordo com as informações por meio da Lei de Acesso à Informação.

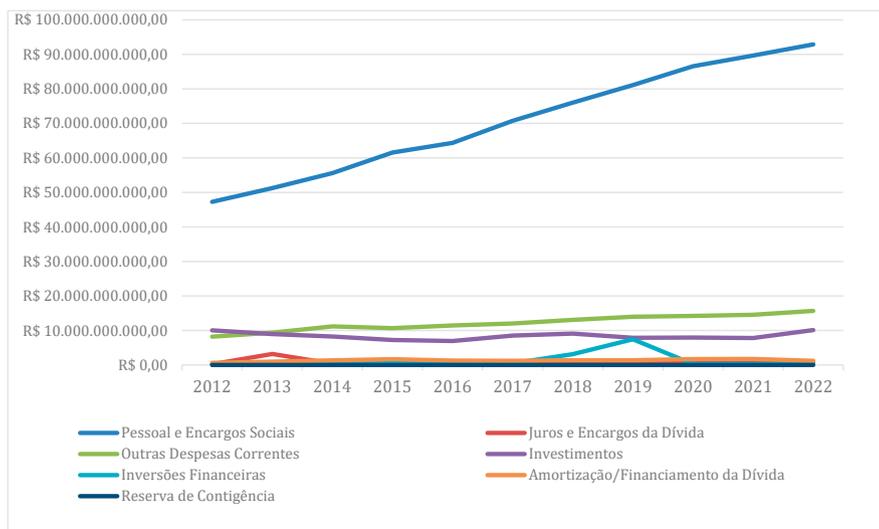


Gráfico 1 — Valor pago em cada tipo de despesa.
Fonte: Oliveira 2023.

A linha que indica os gastos com Pessoal e Encargos Sociais se destaca em relação às demais, por estar em ascensão contínua e quase dobrando de valor no período analisado. Em contrapartida, a linha amarela indicadora das despesas com Investimentos teve comportamento de baixa oscilação no gráfico, variando entre seis e dez bilhões ao longo do período. Resulta da comparação gráfica entre as linhas citadas a necessidade de reflexões acerca do pouco espaço para aumentos significativos e progressivos nos investimentos, considerando a evolução atual da verba do Ministério da Defesa.

Um elemento de grande importância para o orçamento público são as emendas parlamentares. No âmbito das Forças Armadas, por exemplo, essas emendas servem como recursos extraorçamentários e irão somar ao montante preestabelecido. Analisando os dados disponibilizados para emendas executadas a partir de 2017,⁶ através das informações do Portal Siga Brasil, foram encontradas 104.940 emendas parlamentares para a função Defesa Nacional no período até 2022, atingindo a soma de R\$ 1,2 bilhões (considerando o valor pago e restos a pagar pago, na soma de todo o período apontado, corrigidos pelo IPCA⁷).

A classificação dos gastos de acordo com a função Defesa Nacional segue a metodologia da OCDE,⁸ que é adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Economia (Giesteira, Matos, and Ferreira 2021, 53). Essas despesas são classificadas pelo portal em cinco categorias, sendo elas: Defesa militar, Defesa civil, Ajuda externa militar, Pesquisa e desenvolvimento da defesa, e Defesa não especificada. A classificação “Defesa civil” inclui, por exemplo, ações de enfrentamento a mudanças climáticas. Já para “Pesquisa e desenvolvimento da defesa” a metodologia Cofog considera despesas com trabalhos criativos e sistemáticos que incluem criatividade e inovação, além de bolsas do CNPq e CAPES. A categoria “Defesa militar” inclui tanto os investimentos em equipamentos quanto as remunerações de pessoal, por exemplo (Brasil 2022b).

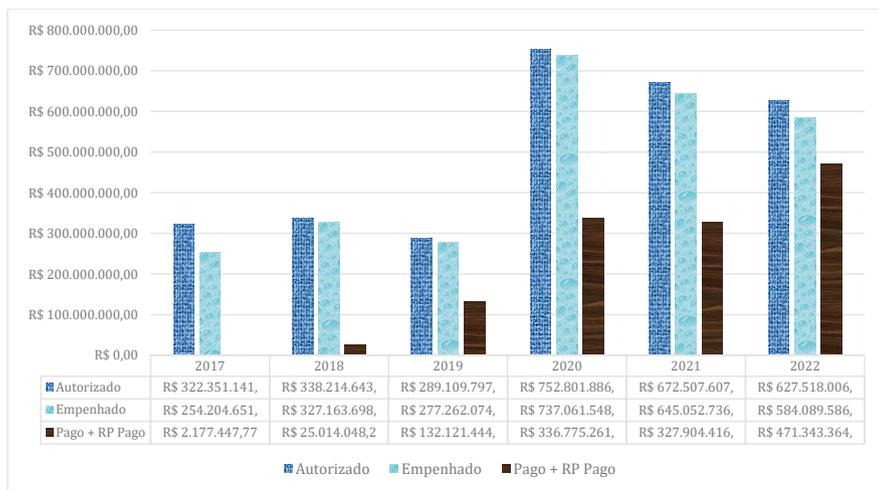


Gráfico 2 — Emendas Parlamentares para a função Defesa Nacional
Fonte: Oliveira 2023.

Foi percebido que nos últimos dois anos houve um aumento significativo no valor destinado à função Defesa Nacional, conforme gráfico acima. Em 2017 os valores finais foram de R\$ 2,1 milhões, o menor da série histórica disponibilizada, saltando para R\$ 25 milhões em 2018. Em 2019, os valores mais que triplicaram e atingiram R\$ 155,3 milhões. Em 2020, o valor atingido foi maior que o dobro encontrado no ano anterior, resultando em R\$ 374,3 milhões, e em 2021, foram R\$ 374,5 milhões em emendas parlamentares. Para o exercício de 2022 foi verificado número recorde, atingindo R\$ 471 milhões. Importante destacar que, analisando a soma dos valores pagos nesse período e a natureza dessas despesas, mais de 80% são destinados a Investimentos.

Dada a falta de dados anteriores ao exercício de 2017 no portal Siga Brasil, identificou-se a necessidade solicitar maiores informações ao Governo Federal. Nesse sentido, foi impetrada uma manifestação no portal Fala.BR — Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, da Controladoria-Geral da União. Como resultado dessa manifestação, foi enviado pelo Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério da Defesa (SIC-MD) planilhas com dados orçamentários. No que tange às emendas parlamentares, foram divulgados os valores empenhados de 2014 a 2022 (não corrigidos pelo IPCA), a despeito da solicitação de dados referentes a 2012 em diante, bem como o detalhamento das ações do governo. Em 2014, conforme aponta o próprio MD, foram empenhados R\$ 224,6 mi-

lhões; já em 2015, foram R\$ 152 milhões; enquanto em 2016 o empenho foi de R\$ 250 milhões. Abaixo segue um gráfico com o compilado dos valores obtidos pela manifestação:

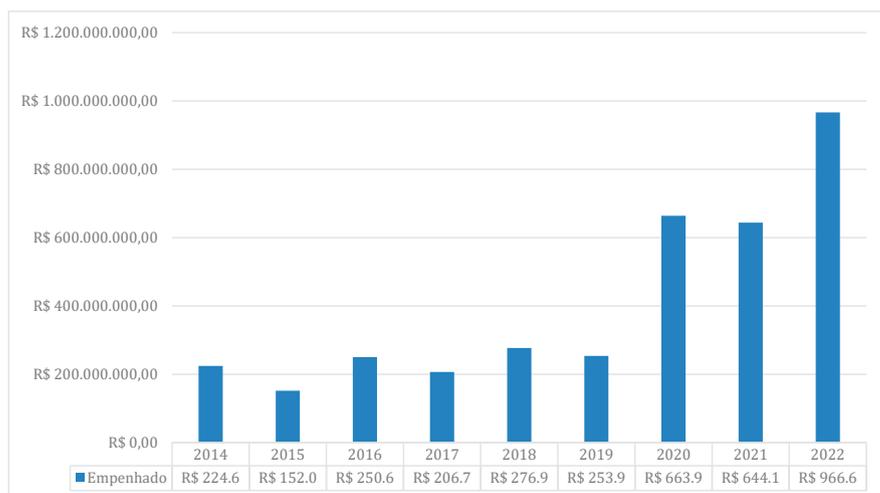


Gráfico 3 — Valor Empenhado em Emendas Parlamentares.

Fonte: Oliveira 2023.

O valor empenhado em 2022, considerando a dotação informada até o período da obtenção das informações, soma quase R\$ 1 bilhão, em contrastes com a previsão da LOA 2022 de R\$ 665 milhões.

O SISFRON NO ORÇAMENTO DE DEFESA

Conforme apresentado na seção anterior, o Sisfron tem como meta ser aplicado ao longo dos quase 16.900 quilômetros de extensão da fronteira brasileira, e cobrirá os três grandes arcos de fronteira terrestre: o arco Norte, que inclui os estados do Amapá, Pará, Roraima, Amazonas e Acre; o arco Central, nos estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; e o arco Sul, formado por Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (Andrade 2019, 11). O arco Central foi escolhido para receber a versão piloto do programa, mais especificamente na 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada (4ª Bda C Mec), localizada em Dourados, Mato Grosso do Sul.

De acordo com o estipulado pelo PAED, o período de implementação do Sisfron na região de fronteira seria de 2011 até 2023. O valor global do

projeto foi estimado em R\$ 11.992 bilhões (Brasil 2012b, 202). Este valor será aplicado, por exemplo, na aquisição de equipamentos de visão noturna e radares para atender a função de sensoriamento; de equipamentos de micro-ondas e de ligações por satélites para comunicações; de viaturas e embarcações, para apoio à atuação no terreno; bem como na construção de infraestrutura e centros de operações, como meios de apoio à decisão (Souza Junior 2020, 22). No entanto, até o momento apenas 650 km da faixa de fronteira estão sendo monitorados com o auxílio do Sisfron, justamente a área da 4ª Bda C Mec.

Conforme apontado por Souza Júnior (2020), em sua pesquisa acerca da importância do Sisfron, o calendário de execução orçamentária planejado inicialmente era o seguinte:

Tabela 1 — Calendário de execução orçamentária do Sisfron

Ano	Valor Planejado
2012	R\$ 367.890.000,00
2013	R\$ 874.090.000,00
2014	R\$ 987.280.000,00
2015	R\$ 1.235.600.000,00
2016	R\$ 1.629.100.000,00
2017	R\$ 1.883.020.000,00
2018	R\$ 1.755.020.000,00
2019	R\$ 1.420.010.000,00
2020	R\$ 1.072.010.000,00
2021	R\$ 768.000.000,00
TOTAL	R\$ 11.992.020.000,00

Fonte: Souza Júnior 2020.

De acordo com os dados levantados por meio do Portal Siga Brasil e das informações obtidas através do SIC-MD, observando os valores a partir de 2012 até 2022 a respeito do orçamento fiscal da despesa pública do MD, o valor empenhado para o Programa Estratégico Sisfron tem apresentado grande oscilação desde os primeiros anos de implementação. Desde 2012, quando se registrou a primeira execução orçamentária e com valor abaixo de R\$ 200 milhões, o orçamento para o programa vem apresentando oscilações frequentes. De acordo com os dados, em 2022 foram empenhados cerca de R\$ 392,1 milhões,⁹ logo após a ocorrência do segundo menor orçamento para o histórico do programa, de R\$ 170 milhões em

2021. No total, desde 2012, o programa recebeu em empenho a soma de R\$ 2.704.629.075,00.

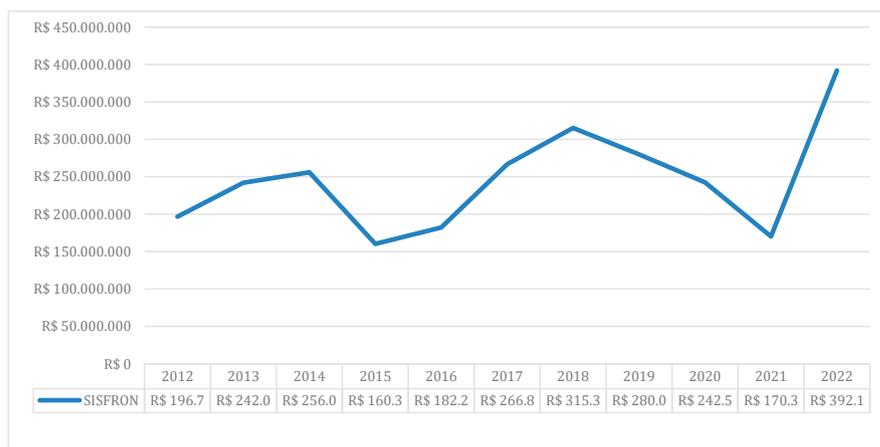


Gráfico 4 — Orçamento da Despesa Pública do MD empenhado para o Sisfron, em milhões
Fonte: Oliveira 2023.

É de se notar que em nenhum dos exercícios orçamentários os valores empenhados chegaram próximos àqueles planejados. Em dez anos de andamento do Sisfron, o programa estratégico recebeu aproximadamente 22% do valor total definido para a sua implementação. Abaixo, é possível verificar através de um gráfico ilustrativo a diferença entre os valores planejados e apresentados no PAED em 2012, e a realidade orçamentária imposta ao programa Sisfron.

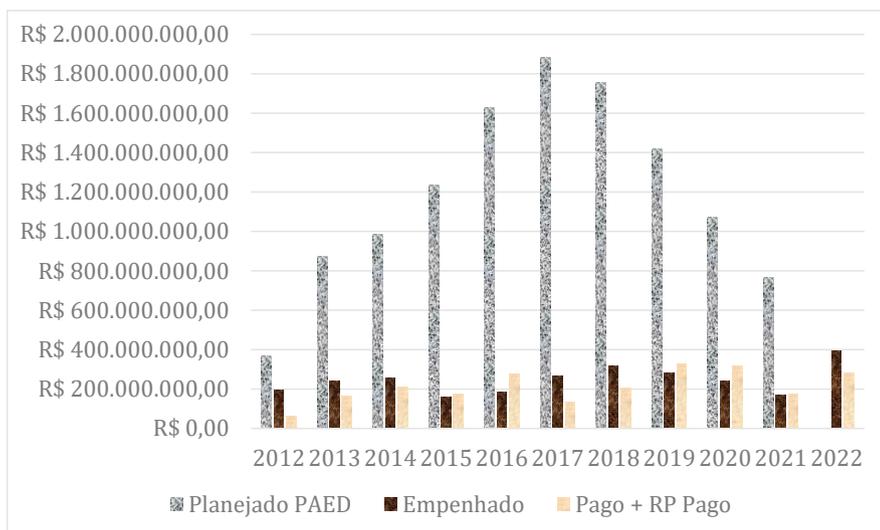


Gráfico 5 — Orçamento Planejado vs Orçamento Realizado para o Sisfron.

Fonte: Oliveira 2023.

A partir desses dados é possível realizar uma comparação percentual entre o valor planejado pelo calendário de execução orçamentária do Sisfron e o empenhado, considerando nessa operação o período entre 2012 e 2021 — já que a conclusão dos pagamentos considerava a previsão de encerramento antes do exercício financeiro de 2022. Como resultado, foi identificado que o ano de 2012 teve o melhor desempenho percentual da meta estipulada pelo calendário de pagamentos, com 53%. Entretanto, a média é de 22% do valor previsto pela programação inicial. O ano de menor desempenho é o de 2016, com 11%.

Analisando as emendas parlamentares no período entre 2017 e 2021, o Sisfron recebeu valores provenientes desses instrumentos apenas nos anos de 2020 e 2021 (ano em que houve apenas o pagamento de emendas inscritas em restos a pagar). No total, R\$ 30,3 milhões foram empenhados e R\$ 19,7 milhões foram pagos, incluindo restos a pagar. Conforme gráfico abaixo, a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado foi a maior responsável por encaminhar dotações ao programa, atingindo o valor empenhado de R\$ 25.373.664,68. Em complemento, R\$ 4.214.453,12 foram empenhados pelo Relator Geral, e R\$ 800.000,00 através de emendas individuais de dois parlamentares (Oliveira 2023, 62).

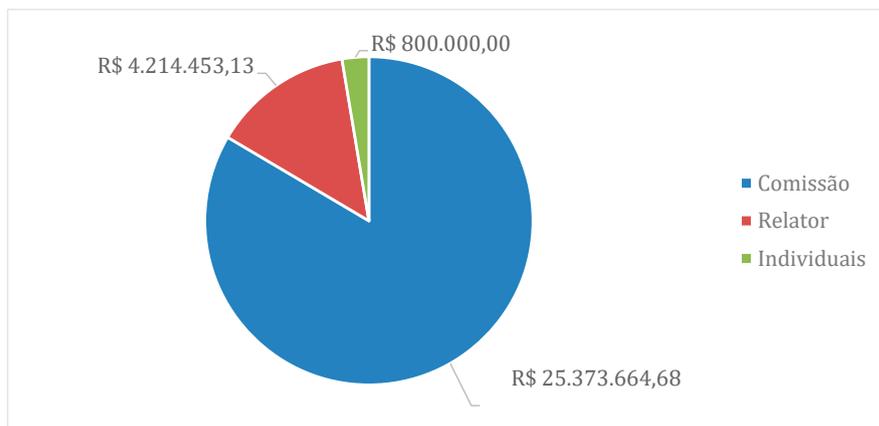


Gráfico 6 — Distribuição de emendas parlamentares para o Sisfron em 2020 e 2021.
Fonte: Oliveira 2023.

De acordo com o detalhamento exposto no portal, estes valores tiveram como objeto dentro do programa Sisfron a compra de embarcações e tratores, de aparelhos de comunicação e materiais de TIC, de máquinas e equipamentos de energia, o pagamento de obras em andamento, aquisição de mobília em geral, e serviços de apoio administrativo, técnico e operacional (Oliveira 2023, 62).

Em se tratando das emendas individuais, segundo o portal Siga Brasil, apenas parlamentares¹⁰ de dois partidos, do PODE e do PRB, destinaram verbas para o Sisfron. Tais emendas são originárias do estado do Paraná, região abarcada pela terceira fase de implementação do programa, com calendário previsto para o período de 2018 a 2022, e que envolvem as áreas de responsabilidade da 15^a Brigada de Infantaria Mecanizada e do 14^o Regimento de Cavalaria Mecanizada. Portanto, o fator regional parece ter afetado ao menos parcialmente os parlamentares da região, ainda que não tenham sido registradas emendas individuais de outras regiões em que a implementação está em curso, como no Mato Grosso do Sul.

Todavia, é possível ampliar a análise sobre o fator regional e sua influência na destinação de emendas. Isso se deve ao fato de que o portal classifica a maior parte das emendas com origem em um estado, ainda que elas tenham sido destinadas por comissões ou pelo relator geral. Os estados do Nordeste e do Sudeste não registraram emendas, fato que é de certa forma compreensível, já que o Sisfron não será implantado nessas áreas. Já a região Centro-Oeste, palco do projeto piloto, não teve registro de emendas de acordo com os dados informados pelo portal. A região Sul encami-

nhou 15 emendas, num total de R\$ 800 mil empenhados e R\$ 36.945,67 efetivamente pagos. Com isso, restam mais de R\$ 35 milhões empenhados, mas sem a indicação da região de origem. No geral, são provenientes de comissões parlamentares ou do relator geral.

Com relação à natureza dessas despesas de emendas parlamentares para o Sisfron, R\$ 461.669,69 foram empenhados para gastos na categoria Outras Despesas Correntes. O restante, R\$ 29.926.448,12 recebidos por meio de 156 emendas, foram empenhados como Investimentos no programa. As emendas individuais da região Sul, mencionadas anteriormente, foram todas para Investimentos. Não foram registrados valores para as categorias de Inversões Financeiras e de Pessoal e Encargos Sociais.

No PPA 2020-2023, primeiro plano que foi elaborado pela gestão presidencial atual, a Defesa Nacional consta como um dos programas de investimento prioritário, conforme verificado na Seção I do Anexo III deste plano. O programa prevê a aplicação da soma de R\$ 12.260.755.424,00 até o ano de 2023. Este valor foi distribuído entre 7 programas já em curso nas Forças Armadas, porém não traz o Sisfron como prioritário (Brasil 2019e, 2). Ainda de acordo com o Anexo III, na Seção II, são previstos R\$ 11.718.849.861,00 na forma de Investimentos Prioritários Condicionados, com base na Emenda Constitucional nº 95 (Brasil 2019e, 14), que instituiu o Novo Regime Fiscal e estabeleceu o teto de gastos públicos em um prazo de 20 anos (Brasil 2016a) mas também sem a presença do Sisfron nessa listagem.

Já no PPA 2016-2019, o Sisfron estava contido no Objetivo 1123 — Monitorar, controlar e defender o espaço terrestre, aéreo e as águas jurisdicionais brasileiras (Brasil 2015a, 67). A meta estipulada foi a de concluir 100% da implementação do programa no Mato Grosso do Sul, além de atingir 11% no Acre, Mato Grosso, Rondônia, Paraná e Santa Catarina. De acordo com o Relatório de Avaliação deste PPA, foi atingido 97% da implantação do Sisfron no Mato Grosso do Sul, 2,8% nos demais Estados definidos pela meta do governo, e 12,6% do total do programa (Brasil 2019d, 227). Com a meta não alcançada, a justificativa apresentada no PPA foi a de que houve incompatibilidade entre a programação orçamentária e financeira e o dimensionamento da meta (Brasil 2015b, 242).

No PPA 2012-2015, o primeiro a constar o Sisfron como um programa do Governo Federal, estipulava a meta de estruturação de 20% do programa (Brasil 2011, 273). Além disso, no âmbito do Sisfron, foram definidos objetivos de adequação de instalações para a implantação do programa, e a implantação de pelotões especiais de fronteira (Brasil 2011, 276). Ao final do período, apenas 7,07% foram estruturados e a justificativa do governo para tal desempenho foi a de que o contingenciamento imposto ao

orçamento impactou na execução da meta estipulada (Brasil 2016d, 836). Com relação aos valores executados, a dotação orçamentária da LOA foi de R\$ 495.000.000,00, em contraste com o valor pago de R\$ 6.124.871,00 (Brasil 2016d, 151).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa surgiu a partir de indagações a respeito do orçamento aplicado na Defesa Nacional brasileira e do andamento de programas estratégicos, mais especificamente sobre o Sisfron. Inicialmente, este programa estava previsto para ser implementado no ano de 2021, de acordo com o PAED publicado em 2012. Entretanto, as dificuldades orçamentárias e técnicas modificaram o cronograma inicial, postergando o prazo de implantação o ano de 2035.

Em que pese as orientações estabelecidas nos principais documentos de Defesa, o baixo volume de recursos aplicados nos programas estratégicos expressa uma dificuldade estrutural, mas do que conjuntural, como foi possível inferir a partir da pergunta inicial de pesquisa: o orçamento de Defesa é suficiente e adequado para a implantação do Sisfron?

O programa trouxe a proposta de aplicação de uma tecnologia inovadora para a proteção da faixa de fronteira terrestre, e a possibilidade de aperfeiçoamento da integração entre as entidades do Governo Federal responsáveis pela fronteira. Entretanto, apesar do seu *status* estratégico, o programa sofreu com a baixa dotação orçamentária desde a sua criação. Até o ano 2022, foram disponibilizados cerca de R\$ 2,7 bilhões para a implementação do Sisfron ao longo de quase dez anos de existência do projeto, face aos quase R\$ 12 bilhões necessários para a sua implementação completa (Oliveira 2023).

Como consequência prática a respeito da evolução, apenas 650 quilômetros de fronteira possuem hoje a tecnologia, visto que esta é a extensão da área da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, no estado do Mato Grosso do Sul. Ainda, o prazo de conclusão da implementação previsto inicialmente para o ano de 2021 já foi prorrogado para 2035.

Analisando todas as versões publicadas da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de Defesa Nacional, pode-se concluir que o Sisfron é um programa de extrema relevância, com contribuições essenciais para a Defesa Nacional e a Segurança da faixa de fronteira brasileira. A busca pela regularidade, previsibilidade e estabilidade orçamentária relacionada aos investimentos no setor de Defesa sinaliza para uma política de Estado, capaz de sustentar a implementação de programas e projetos estratégicos de longo prazo.

A Estratégia da Presença, como propugnada pelo Exército Brasileiro, ainda constituiu um vetor importante ao enfrentamento dos desafios da faixa de fronteira: vigiar os fluxos migratórios, fiscalizar a ocorrência de possíveis delitos transnacionais, dissuadir as ameaças existentes e proteger a população local. Porém, é fisicamente e economicamente inexecutável oferecer suporte militar para atuação diária nos 17 mil quilômetros de fronteira. A utilização do Sisfron em sua capacidade total permitirá integrar todos os órgãos federais de maneira mais efetiva e produtiva, e expandir a presença do Estado brasileiro na região. Para isso será necessária a adequação orçamentária ao status estratégico do programa, no intuito de que seu potencial seja entregue no menor tempo possível.

O orçamento anual do Governo Federal recebe grande atenção política. No seu período de formulação são analisadas as prioridades do governo para o próximo exercício fiscal, negociadas as áreas de investimento e o espaço para as emendas parlamentares e atendimento às bancadas regionais.

O lançamento do PAED trouxe detalhadamente todos os programas estratégicos das Forças Armadas, o montante necessário para cada um desses programas e o prazo estipulado para desenvolvimento e conclusão. Sobre os investimentos, o gráfico 1 induz o entendimento de certa estabilidade na linha de execução orçamentária. Entretanto, analisando detalhadamente os números investidos e a periodicidade, verifica-se que a regularidade não tem sido alcançada. Dessa forma, constatou-se que a dinâmica presente na execução do orçamento de investimentos para a Defesa Nacional não oferece a previsibilidade necessária para o setor.

Com relação às emendas parlamentares deduz-se que o envolvimento dos congressistas no tema da Defesa Nacional aumentou durante os três últimos anos, considerando a elevação das emendas destinadas para esse setor. Somando o valor Pago + Restos a Pagar Pago o total é de R\$ 1,2 bilhão, sendo que R\$ 1,136 bilhão foram registrados entre 2022 e 2023.

A partir da análise dos Planos Plurianuais verificou-se incompatibilidade entre as metas definidas e os resultados alcançados. As principais justificativas para as metas não concretizadas — restrições orçamentárias, contingenciamentos, superestimação de objetivos ou necessidade de adequação inicial de estruturas — causam reflexão acerca da efetividade do planejamento orçamentário realizado pelas instituições. Foi observado também que nos dois primeiros documentos publicados a partir de 2012 houve inclusão do Sisfron na lista de prioridades, e notada a sua ausência na versão que ainda está em execução, PPA (2020-2023).

Se para o valor global dos investimentos empenhados para o setor de Defesa o gráfico se manteve relativamente estável, o mesmo não ocorre com os valores destinados ao Sisfron. O gráfico 7 trouxe o comparativo en-

tre a programação feita para a implantação do programa até 2021 e o que foi efetivamente disponibilizado, resultando em uma grande diferença. Os valores realmente destinados ao Sisfron correspondem, em média, a 22% do planejado inicialmente para a sua implantação. Dessa forma, verifica-se que os princípios de estabilidade, regularidade e previsibilidade, idealizados pela END, não se fizeram presentes para o Sisfron.

As emendas parlamentares representam apenas 12% do valor total empenhado para o Sisfron. Ainda, considerando ações individuais de parlamentares, apenas dois congressistas destinaram verbas para o programa. Tal fato reforça o comportamento distante do Congresso em relação ao Sisfron.

Por fim, considera-se que os debates sobre Defesa nacional, conforme abordado neste artigo, devem incorporar de maneira sistemática as contribuições provenientes do campo da Economia de Defesa. Isso inclui particularmente os estudos sobre a formulação e implementação do orçamento federal, alinhando-os, desde a origem, com o planejamento de programas e projetos estratégicos da Defesa.

REFERÊNCIAS

Andrade, Adriano A. 2020. “Os impactos do crescente aumento das ações orçamentárias obrigatórias no orçamento do Exército Brasileiro: uma análise”. *Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro*.

Andrade, Israel de Oliveira et al. 2019. “Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras em Perspectiva”. *IPEA, Rio de Janeiro*.

Brasil. 2011. *Plano Plurianual 2012 — 2015*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília.

Brasil. 2015. *Plano Plurianual 2016 — 2019*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília.

Brasil. 2016a. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. *Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências*. Brasília, 2016a.

Brasil. 2016b. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015, Ano Base 2015*. Brasília.

Brasil. 2017. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Sistema de Planejamento do Exército. *Concepção Estratégica do Exército*. Brasília.

Brasil. 2019a. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. *Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023*. Brasília.

Brasil. 2019b. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Manual de Fundamentos. *Doutrina Militar Terrestre*. 2ª Edição.

Brasil. 2019c. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual 2016 — 2019, Relatório Anual de Avaliação*. Brasília.

Brasil. 2019d. *Plano Plurianual 2020 — 2023*. Ministério da Economia. Brasília.

Brasil. 2020a. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasil. Brasília.

Brasil. 2020b. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília.

Brasil. 2020c. *Política Nacional de Defesa*. Brasília.

Brasil. 2021a. Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021. *Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021*. Brasília.

Brasil. 2021b. Ministério da Defesa. Estado-Maior do Exército. Centro de Comunicação Social do Exército. *Relatório de Gestão do Comando do Exército. Exercício 2020*. Brasília.

Brasil. 2022a. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Secretaria-Geral do Exército. “Aprova o Manual de Fundamentos Doutrina Militar Terrestre (EB20-MF-10.102), 3ª Edição”. *Portaria-EME / C Ex nº 927*, de 15 de dezembro de 2022. Brasília.

Brasil. 2022b. Ministério da Economia. Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria do Tesouro Nacional. *Despesas por Função do Governo Central — Classificação COFOG 2021*. Brasília.

Brasil. 2016c. Senado Federal. Secretaria de Editoração e Publicações. Coordenação de Edições Técnicas. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília.

CCOMGEX. Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército. *Sisfron, Benefícios Esperados*. Disponível em: <http://www.ccomgex.eb.mil.br/index.php/en/beneficios-esperados>.

Giesteira, Felipe Luís; Matos, Patrícia de Oliveira; Ferreira, Thiago Borne. *A Defesa Nacional no Plano Plurianual 2016-2019: uma avaliação a partir dos Projetos Estratégicos*. Boletim de Análise Político-Institucional, nº28. Repositório do Conhecimento do IPEA, 2021. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10596>.

Gonzales, Selma Lúcia de Moura. 2008. *A territorialidade militar terrestre no Brasil: os Tiros de Guerra e a estratégia de presença*. Universidade de São Paulo.

Oliveira, André L. F. T. 2023. “O Programa Estratégico do Exército Sisfron e o orçamento de Defesa brasileiro: descompasso orçamentário e óbices para a implantação”. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) — Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Eceme), Rio de Janeiro.

Medeiros Filho, Oscar. 2020. *Desafios do Exército Brasileiro nas fronteiras amazônicas: entre a border e a frontier*. Coleção Meira Mattos, v. 14, n. 49, p. 77-97. Rio de Janeiro.

Rodrigues, Fernando S. 2020a. “A Estratégia da Presença no contexto da transformação militar como peculiaridade de defesa no Brasil”. *Centro de Estudos Estratégicos do Exército*, Vol 8 (1).

Souza Júnior, Valdenor M. R. 2020. “A importância da manutenção do orçamento do Sisfron para a soberania nacional”. Trabalho de Conclusão de Curso. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro.

O SISFRON COMO FERRAMENTA DA ESTRATÉGIA DA PRESENÇA EM MEIO AO DESAFIO ORÇAMENTÁRIO ENTRE 2012 E 2022

RESUMO

O Brasil possui 8,5 milhões de km² de área e faz fronteira com 10 países, o que se traduz em uma extensão de aproximadamente 16.900 km de faixa de fronteira. Desta forma, são essenciais a proteção e o desenvolvimento dessa região visando o interesse nacional. Por isso, a presença militar ao longo do território tem sido utilizada como estratégia para a consecução dos objetivos constitucionais de garantia da soberania, da lei e da ordem, da integração nacional, do desenvolvimento e da Defesa Nacional. O Programa Estratégico do Exército Sisfron (Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras) desponta como uma ferramenta tecnológica que contribui para ampliar a capacidade do Exército Brasileiro de exercer a sua Estratégia da Presença na área da faixa de fronteira terrestre. Diante da importância do Sisfron e da dinâmica orçamentária do setor de Defesa, partiu-se da seguinte pergunta: em que medida o orçamento brasileiro de Defesa foi compatível com os objetivos estratégicos do Sisfron, tendo como referência a previsão de investimentos apresentada pelo Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED)? A partir do método dedutivo, foi realizada uma análise qualitativa, baseada na revisão bibliográfica, com foco na produção das Ciências Militares e da Economia de Defesa, e na análise de documentos brasileiros pertinentes à Defesa, à formulação do orçamento público federal e ao planejamento plurianual. Desse modo, o este artigo analisa os investimentos previstos e realizados no Sisfron, bem como examina sua importância para a Defesa Nacional.

Palavras-chave: Fronteira; Defesa Nacional; Sisfron; Orçamento.

ABSTRACT

Brazil has an area of 8.5 million km² and borders with 10 countries, which represents an extension of approximately 16,900 km of border strip. The military presence throughout the territory has been used as a strategy to achieve the constitutional objectives of guaranteeing sovereignty, law and order, national integration, development, and for the National Defense. The Army's Strategic Program Sisfron (Integrated Border Monitoring System) emerges as a technological tool that contributes to expanding the capacity of the Brazilian Army to exercise its Presence Strategy around the land border strip. Given the importance of Sisfron and the budgetary dynamics of the Defense sector, the following research question was: To what extent was the Brazilian Defense budget compatible with the strategic objectives of Sisfron, taking as a reference the investment forecast presented by the Defense Articulation and Equipment Plan (PAED)? Using the deductive method, a qualitative analysis was carried out, based on a bibliographical review, focusing on the production of Military Sciences and Defense Economics, and on the analysis of Brazilian documents relevant to Defense, to the formulation of the federal public budget and to the multi-annual planning. Therefore, this article analyzes the investments planned and made in Sisfron, as well as examining its importance for National Defense.

Keywords: Border; National Defense; Sisfron; Budget.

Recebido em 08/05/2023. Aceito para publicação em 16/02/2024.

NOTAS

1. O EPEX foi criado em 2008, após da END, para criar uma estrutura de gerenciamento dos projetos e programas estratégicos de interesse do Exército. Disponível em: <http://www.epex.eb.mil.br/index.php/historico>.
2. Disponível em: <http://www.ccomgex.eb.mil.br/index.php/en/beneficios-esperados>
3. Operações de Garantia da Lei e da Ordem têm o objetivo de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio quando são esgotados os instrumentos normais para isso.
4. Conforme a Portaria nº 927 de 15 de dezembro de 2022, do Estado Maior do Exército, que aprova o Manual de Fundamentos Doutrina Militar Terrestre, as atribuições subsidiárias gerais da Força Terrestre são relacionadas a cooperação com o desenvolvimento nacional e com a Defesa Civil, bem como apoiar a Política Externa brasileira e atuar em operações internacionais de paz e ajuda humanitária.
5. Dados sobre o orçamento do MD por Grupos de Natureza de Despesa (GND) foram solicitados oficialmente através do portal Fala.BR, da Controladoria-Geral da União, e fornecidos pelo Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) do próprio MD.
6. O portal Siga Brasil apenas apresentou dados de Emendas Parlamentares a partir de 2017.
7. Uma despesa é inserida na categoria de Restos a Pagar quando o produto foi entregue pelo fornecedor, mas não foi pago pelo governo até o fim do ano, sendo então inserido o valor nesta categoria para que seja pago no ano posterior.
8. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
9. O valor de R\$ 392,1 milhões informado pelo MD era referente aos empenhos registrados até outubro/2022. Ainda segundo o MD, a LOA de 2022 previa R\$ 431.019.682,00 para o Sisfron.
10. Os parlamentares mencionados na busca por emendas individuais para o Sisfron são os deputados federais Diego Garcia, do PODE, e Luizão Goulart, do PRB. Ambos são representantes do estado do Paraná. Os números dos empenhos encontrados são, respectivamente: 2020.NE.160220.00001.800124, e 2020.NE.160220.00001.800125.

Artigos

Projetos de defesa e *spin-offs* no Brasil: uma análise dos efeitos do Projeto F-X2

Defense Projects and Spin-offs in Brazil: An Analysis of the Effects of Project F-X2

Rev. Bras. Est. Def. v. 10, n. 2, jul./dez. 2023, p. 221–243

DOI: 10.26792/RBED.v10n2.2023.75377

ISSN 2358-3932

GILBERTO MOHR CORREA
LIGIA MARIA SOTO URBINA

INTRODUÇÃO

Historicamente, os programas de aquisição das forças armadas brasileiras têm desempenhado um papel estratégico para o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa (BID) e setores produtivos civis adjacentes. Um exemplo nesse sentido são os programas estratégicos da Força Aérea Brasileira (FAB), que integraram políticas industriais e de inovação orientadas por missão, visando criar um fabricante de aeronaves global (Caliari and Ferreira 2022).

Recentemente, a Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008 (Brasil 2008), trouxe o programa de “Reorganização da Base Industrial de Defesa”, visando atender às necessidades de equipamento das Forças Armadas e revitalizar a indústria de defesa. Grandes projetos estratégicos emergiram desse contexto em parte legitimados pela perspectiva de impacto tecnológico amplo. Importante para situar esses projetos na agenda política, esse

Gilberto Mohr Correa é doutor em Ciências e Tecnologias Espaciais pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) e servidor civil da Força Aérea Brasileira (FAB), ocupando o cargo de tecnólogo em ciência e tecnologia no Instituto de Fomento e Coordenação Industrial (IFI), uma organização do Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA). É professor permanente no Programa de Pós-Graduação em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia (Profnit) no ITA, contribuiu no artigo com a revisão bibliográfica, a coleta e análise dos dados. orcid.org/0000-0002-1119-7377. E-mail: gmccorreah@hotmail.com.

Ligia Maria Soto Urbina é PhD em Economia Agrícola pela University of Tennessee -Knoxville (UTK) dos Estados Unidos (EUA). É professora emérita do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) e atualmente colabora como membro da Área de Gestão Tecnológica do Programa de Pós-Graduação em Ciências e Tecnologias Espaciais (PG-CTE) do ITA. Contribuiu no artigo com a orientação da pesquisa e com as discussões teórico-metodológicas e de resultados. orcid.org/0000-0001-9720-0495. E-mail: ligiaurbina11@gmail.com.

impacto é frequentemente considerado como capaz de superar o contexto da defesa e transbordar para o setor civil, um fenômeno denominado de *spin-off*. Associações como essas permitiram ligar projetos estratégicos de defesa com o desenvolvimento e crescimento econômico, integrando-os ao espírito vigente à época e dando visibilidade política e pública aos projetos.

Apesar disso, a premissa de que a tecnologia e os projetos de defesa gerariam impactos tecnológicos e econômicos positivos para a sociedade brasileira é controversa. Essa controvérsia existe principalmente porque a literatura internacional não chegou a um consenso sobre o potencial das tecnologias de defesa para impactar os mercados civis contemporâneos.

Autores como Alic et al. (1992) e Molas-Gallart (2010) veem o *spin-off* como um fenômeno historicamente situado no início da Guerra Fria, limitado a projetos semelhantes ao Projeto Manhattan, que resultou no desenvolvimento da bomba atômica por meio da forte integração entre universidades, indústria e governo. Esses autores consideram que o contexto contemporâneo não seria propício à ocorrência dos *spin-offs*. Por outro lado, autores como Cowan e Foray (1995) e Mowery (2008) sustentam a posição de que a noção de que a tecnologia militar não tem mais utilidade no setor civil é uma generalização excessiva, uma vez que a P&D militar ainda resulte em avanços em alguns domínios civis. Essa perspectiva sugere um potencial dual da tecnologia, como uma forma de compartilhamento bidirecional de conhecimento entre os setores militar e civil (Meunier 2019).

No contexto brasileiro, essa controvérsia também se manifesta. Autores nacionais de destaque criticam a noção de *spin-off*, destacando analiticamente suas falhas lógicas e conceituais (Dagnino 2010; Peron 2011; Duarte 2012; Leske 2018). No entanto, a ocorrência de *spin-offs* em projetos estratégicos nacionais encontra apoio em outros estudos acadêmicos. Isso é evidenciado por pesquisas de autores como o sueco Eliasson (2017) e a agência sueca Growth Analysis (2017), que preveem transbordamentos significativos de conhecimento do Projeto F-X2 para a economia brasileira, por exemplo.

Nesse contexto, com o objetivo de trazer contribuições conceituais e embasamento empírico à discussão sobre a ocorrência de *spin-off* em projetos estratégicos de defesa no Brasil, este artigo propõe uma avaliação aprofundada dos impactos tecnológicos decorrentes de programas estratégicos em aplicações civis.

A análise é realizada a partir de um estudo de caso centrado no Projeto F-X2, um caso emblemático para a defesa nacional dada a sua enorme projeção pública e associação notável com o progresso tecnológico e o desenvolvimento nacional. Essa associação ocorre desde a gênese do projeto que, para agregar poder de convencimento suficiente para se viabilizar, teve de

incorporar a ambição de transferência de tecnologia “irrestrita” e impacto tecnológico considerável para o Brasil.

A CONTROVÉRSIA ACERCA DOS *SPIN-OFFS* DE DEFESA

O conceito de *spin-off* tem sua origem no contexto da Guerra Fria, especificamente nos Estados Unidos da América (EUA). Nesse ambiente, consideráveis recursos foram direcionados para a pesquisa de defesa e aquisição de defesa, resultando na criação efetiva de um sistema de inovação próprio (Molas-Gallart 2010). O impacto histórico desse contexto sobre a inovação não deve ser subestimado, sendo fundamental para o estabelecimento de uma infraestrutura de pesquisa baseada em universidades nos EUA e para o surgimento de novas indústrias inteiras (Mowery 2008).

Dentro desse contexto, emerge o conceito de *spin-off*, utilizado para se referir à tecnologia desenvolvida no âmbito da defesa e que possua impacto comercial. Esse conceito sugere que as descobertas provenientes dos projetos de pesquisa e desenvolvimento (P&D) de defesa possam gerar inovações comercializáveis (Alic et al. 1992), como exemplificado pelo famoso caso do forno de micro-ondas, que teve origem na tecnologia de radar.

No entanto, um outro aspecto discutido sobre esse sistema é que as agências e ministérios desenvolveram suas políticas com a colaboração, tanto formal quanto informal, dos grandes conglomerados industriais. A estreita cooperação entre as empresas de defesa e agências de aquisição passou a ser vista como um caso de conluio perigoso, com as indústrias privadas entrelaçadas com os clientes do governo em detrimento do interesse público. Essa preocupação está subjacente ao aviso de Eisenhower, ao deixar a presidência dos EUA em 1961, sobre o crescente poder do “complexo industrial-militar”,¹ composto por industriais, oficiais de defesa e políticos do congresso e do executivo — um espaço permeável que permite a transferência de pessoal, fortalecendo assim sua influência interna e a segregação de influência externa (Molas-Gallart 2010).

A partir dessa perspectiva, uma crítica ao complexo industrial-militar se expande entre os anos 1960 e 1980 e passa a descrever a indústria de defesa como disfuncional. Em primeiro lugar, considera-se que, com a produção de séries relativamente pequenas de sistemas de defesa crescentemente complexos com custos grandes fixos e crescentes significativos, houve um estímulo à concentração industrial (Molas-Gallart 2010), que ocorreu por meio de fusões e aquisições, reduzindo progressivamente o número de empresas na maioria dos setores relacionados à defesa. Nesse sentido, o mercado de defesa teria evoluído em direção a um oligopólio em relação a custos, datas de entrega e desempenho de um produto complexo

que ainda não existe e envolve um risco tecnológico e financeiro significativo (Heidekamp, Louth, and Taylor 2013). A empresa, portanto, torna-se maximizadora de custos e de subsídios do governo (Melman 1974 *apud* Molas-Gallart 2010), uma vez que os contratos são do tipo “*cost plus*” e um aumento no custo leva a um aumento no lucro.

Apesar dessas críticas, o conceito de *spin-off* ganhou reconhecimento. Na verdade, como sublinhado por Alic et al. (1992), o *spin-off* tornou-se um paradigma, pois a ideia de que projetos de defesa levariam a descobertas tecnológicas facilmente aplicáveis por empresas e resultariam produtos comercializáveis se difundiu amplamente. Dentro desse paradigma, o processo é percebido como mais ou menos automático, não requer gestão ativa e não incorre em custos adicionais, eliminando assim a necessidade de ações coordenadoras deliberadas para sua ocorrência.

Nesse sentido, o paradigma do *spin-off* sublima muito a política tecnológica, pois se acredita que apenas concentrar esforços nas atividades de P&D e grandes projetos de defesa seja suficiente, sem a necessidade de se preocupar com a difusão de tecnologia, que seria quase automática. O paradigma também proporciona conforto para alguns formuladores de política, pois implica na não interferência governamental na economia. Outro ponto destacado por Alic et al. (1992) é que, muito embora o paradigma do *spin-off* raramente seja articulado explicitamente, ele está profundamente enraizado. Nesse sentido, o paradigma continua sendo um ponto de partida que molda a compreensão da relação entre tecnologias de defesa e o setor civil e possui amplo potencial para influenciar a tomada de decisões em termos de política pública.

Colocado esse paradigma, parte da academia adota uma postura crítica com relação aos *spin-offs*. Essa perspectiva aponta que, embora a abordagem não restrita de custos tenha colocado as indústrias de defesa na vanguarda do desenvolvimento tecnológico, à medida que essas tecnologias amadureceram e seus custos diminuíram, os mercados civis passaram a adotar e adaptar essas inovações. Considerando o maior potencial de crescimento no mercado civil, seu investimento em P&D fez sombra nos gastos de P&D que a defesa poderia suportar, principalmente com o fim da Guerra Fria. Assim, as fontes de tecnologia passariam a se mover para fora do sistema militar (Molas-Gallart 2010)

Além disso, enquanto no mercado civil os investimentos em P&D eram orientados para a produção em massa de produtos baratos e eficientes em termos de operação e manutenção, as empresas de defesa estavam focadas em atingir o reverso: a produção com custo crescente e dificuldade de operação e manutenção. É essa condição que leva Mary Kaldor (1982 *apud* Dagnino 2008) a propor o conceito barroquização do armamento.

Na década de 1990, a crítica ao *spin-off* ganhou ampla divulgação, levando inclusive ao surgimento de uma visão mais extrema, que argumentava que o modelo tradicional de produção militar estava chegando a um beco tecnológico sem saída. Nesse contexto, a única alternativa seria integrar-se a uma base industrial nacional, através do conceito de *spin-in*, ou adotar tecnologias civis em desenvolvimentos militares (Leske 2018).

Por outro lado, segundo Mowery (2008), a questão do *spin-off* ainda é controversa no sentido de que a percepção dos efeitos dos investimentos militares co-evoluem juntamente com visões de competitividade tecnológica e econômica dos EUA. Ao passo que nos anos 1980 e 1990, os investimentos em P&D de defesa foram criticados como um fardo econômico, o novo aumento da produtividade durante a “nova economia” no final dos anos 1990 reconfigura o debate.²

No mesmo sentido, para Cowan e Foray (1995), a noção de que a tecnologia militar não tem mais utilidade no setor civil é uma generalização excessiva. Segundo esses autores, essa generalização falha em não considerar a diversidade de estágios no ciclo de vida da tecnologia e a própria natureza dessa tecnologia. Na prática, a situação é mais complexa, já que existem domínios nos quais a P&D militar ainda gera resultados no âmbito civil, embora em outros não seja mais o caso.

Tentando realizar uma generalização nesse sentido, Mowery (2008), coloca que os *spin-offs* aparentam ser mais significativos no desenvolvimento inicial de novas tecnologias, uma vez que essas fases iniciais geralmente exibem uma sobreposição substancial entre aplicações de defesa e não defesa. Enquanto as tecnologias amadurecem, requisitos civis e militares frequentemente divergem, e o escopo para benefícios civil de tais *spin-offs* declinam (Mowery 2008).

Com relação especificamente a indústria aeronáutica, o autor coloca que com a evolução da indústria comercial na direção de projetos de desenvolvimento de produto que confia em alianças “complexas” ligando grandes integradores como Boeing e Airbus a empresas fornecedoras e contratantes ao redor do mundo, houve uma redução na quantidade e significância dos *spin-offs* tecnológicos militares-civis em estruturas, embora tais *spin-offs* permaneçam importantes em aviônicos e propulsão (Mowery 2008).

Essa perspectiva, que reconhece o papel relevante da tecnologia de defesa em contextos específicos, dá origem à proposição do potencial dual da tecnologia. Esse conceito de dualidade não se restringe apenas à aplicação civil dos resultados dos processos de inovação de defesa, mas também à própria configuração desses processos, aproximando as esferas militar e civil. Os defensores dessa visão enfatizam a criação conjunta de conheci-

mento, entre os setores civil e militar, a partir de uma base compartilhada, em vez de apenas transferir tecnologia entre esses setores (Meunier 2019).

Entretanto, deve ser destacado que o conceito de potencial dual da tecnologia é facilmente instrumentalizado pela articulação política em busca de apoio a investimentos e projetos de defesa. Isso pode ser ilustrado pela forma como o termo “dual” é usado corriqueiramente no contexto do complexo industrial-militar a partir de expressões como “tecnologias de uso dual”, que está muito mais relacionada a uma visão de uso e aplicação da tecnologia — que por sua vez remete naturalmente também à noção de transferência de tecnologia e ao *spin-off* — do que a gestão processo de inovação de maneira integrada entre a esfera militar e civil.

O PARADIGMA DO *SPIN-OFF* NO BRASIL E AS EXPECTATIVAS EM TORNO DO PROJETO F-X2

No Brasil, uma corrente influente na academia brasileira adotou uma posição crítica em relação ao paradigma do *spin-off*, buscando analisar as suas falhas lógicas e conceituais. No contexto da academia brasileira, o fenômeno do *spin-off* é considerado como contingente ao contexto dos EUA das primeiras décadas da Guerra Fria e a sua defesa no contexto brasileiro vista como uma agenda política mais do que uma constatação baseada em evidências (Duarte 2012). Na realidade, como apontado por Dagnino (2008; 2010) e Leske (2018), a estrutura produtiva do país limita as possibilidades de fluxos de tecnologia necessários para o *spin-off*, o que demandaria a modificação dos processos de pesquisa, desenvolvimento e aquisição para viabilizar a incorporação das tecnologias do setor civil (Dagnino 2008; 2010; Leske 2018).

Identificando-se com essa corrente, Peron (2011) conduziu uma pesquisa antes da conclusão do processo de seleção do Projeto F-X2. O autor defende que, no caso do Projeto F-X2, a concretização de *spin-offs* seria desafiadora, já que o Brasil não possui um sistema nacional de inovação tão desenvolvido quanto o norte-americano, por exemplo, ou mesmo um sistema nacional de aprendizado ativo similar ao modelo coreano. Sem esses sistemas, o Brasil estaria incapacitado de absorver e reproduzir tecnologias em nível nacional. Assim, os *spin-offs* desejados pelo F-X2 não ocorreriam de maneira “autônoma”, tornando o projeto uma política falha, alheia à realidade nacional, onde falta um programa paralelo de ciência e tecnologia que favoreça o *spin-off*.

De forma mais ampla, observa-se que a análise científica relacionada ao Projeto F-X2 não abrange apenas a perspectiva crítica ao *spin-off*. Isso porque pesquisas que apoiam a ocorrência significativa de *spin-offs* no Projeto

F-X2 foram realizadas pelo autor sueco Eliasson (2017) e pela agência sueca Growth Analysis (2017). Essas análises partem do conceito de *spillover* — definido como uma externalidade positiva decorrente do transbordamento de novas tecnologias de projetos de desenvolvimento. Tal conceito é trabalhado no âmbito de um referencial teórico que incorpora críticas recentes ao modelo neoclássico, a chamada New Growth Theory, em uma vertente que incorpora o conhecimento como um fator do desenvolvimento econômico, assim como ideias selecionadas de Schumpeter, principalmente com relação à importância do empreendedorismo.

Elaborando sobre o constructo de *spillover*, Eliasson (2010) propõe uma classificação de tecnologias associadas a grandes projetos de desenvolvimento. O autor divide essas tecnologias em quatro categorias distintas. A primeira denominada tecnologias essenciais (*core technologies*), está diretamente ligada a aspectos centrais do projeto, o que no caso da aviação estão relacionadas a aeronave em si e a seu motor. A segunda categoria compreende as tecnologias relacionadas, que têm aplicações significativas em questões de segurança tanto militares quanto civis. A terceira e a quarta categorias são as tecnologias gerais de engenharia e as tecnologias industriais. Ambas estão relacionadas a diversos aspectos do processo de desenvolvimento e podem surgir de forma acidental como subprodutos do projeto. O autor ainda afirma que as últimas categorias são mais propícias a gerarem transbordamentos, pois estão mais próximas de outras áreas externas ao projeto.

Esses conceitos foram mobilizados por Eliasson (2010), em seu estudo sobre os efeitos econômicos do desenvolvimento do Gripen, entre o período 1982 e 2007, para a Suécia. O *spillover* foi operacionalizado de três maneiras: a produção civil diretamente dependente da criação militar de conhecimento, o valor das *startups* baseadas em *spillovers* e as exportações de hardware militar, baseadas na mesma tecnologia. Segundo Eliasson (2010), a maioria dos *spillovers* foram capturados pelo consórcio formado para o desenvolvimento do Gripen original, composto de Ericsson, Saab e Volvo Aero. O principal canal pelo qual ocorreram esses *spillovers* foi por meio do movimento de pessoas com conhecimento e experiência dentro de carreiras internas em empresas ou ao longo do mercado de trabalho para tarefas novas, mas relacionadas. O *spillover* mais significativo identificado pelo autor foi para a empresa Ericsson no caso do desenvolvimento de antenas eletronicamente direcionadas, ligação *wireless* de dados, micro-ondas, tecnologias de codificação digital e tecnologia de rádio militar, todas produtos do desenvolvimento realizado para o Gripen nos anos 1980. Essas tecnologias tinham também aplicação civil e foram fundamentais para a

Ericsson desenvolver a sua tecnologia de telefonia móvel nos anos 1990, o que tornou a empresa líder de mercado (Eliasson 2010).

Para estimar um fator multiplicador do efeito de *spillover* para o Gripen, Eliasson (2010) calculou uma razão entre a criação de valor social e o próprio investimento militar, encontrando um fator de 2,6. Ou seja, para cada coroa sueca investida no desenvolvimento do Gripen original, 2,6 coroas suecas retornaram para a sociedade em benefícios produtivos.

Utilizando esse estudo como base, Eliasson (2017) faz um exercício de extrapolação para o caso do Gripen brasileiro. Para tanto, o autor considera que o projeto para o Brasil é mais intensivo em tecnologia, pois se concentra em aviãoica e simulação, dado que o Gripen E como um todo também engloba áreas menos nobres. Isso elevaria de alguma maneira o potencial de *spillover*. Em termos de dinamismo da economia, o Brasil tem menor potencial de comercializar as tecnologias desenvolvidas no projeto Gripen, ou pelo menos os *spillovers* levariam mais tempo para ocorrer, o que contribui para diminuir o índice. O autor estimou que, se grande parte do trabalho adicional viesse para o Brasil, o fator multiplicador do *spillover* seria variável entre 1,1 e 1,6, o que seria um índice conservador.

Além dessa análise, outros estudos foram realizados para o caso brasileira por encomenda do governo sueco. Esses estudos foram consolidados no relatório de 2017, “Nurturing spillovers from the industrial partnership between Sweden and Brazil — a case study of the Gripen Project” da Swedish Agency for Growth Policy Analysis (Growth Analysis 2017). O relatório faz uma aproximação inicial com o setor industrial brasileiro e afirma que os principais *spillovers* em torno do Gripen, com relação a transferência de tecnologia prevista no contrato, dizem respeito a perspectivas de como desenvolver e inovar em um produto complexo de alta tecnologia entre países e através de grandes barreiras geográficas e institucionais.

De maneira mais específica, o relatório coloca que para a Embraer, o potencial de *spillover* tecnológico não é alto dada a competência prévia da empresa, sendo que os principais transbordamentos para empresa seriam os relacionados com possíveis vendas futuras do Gripen e o suporte contínuo da plataforma. Já, os fornecedores brasileiros de grande porte como AEL Sistemas, Atech e Akaer, são os que se colocam em melhor posição de se beneficiar dos *spillovers* do Gripen, já que têm uma capacidade de absorção considerável e podem assimilar tecnologias relacionadas a software e processos de engenharia em geral, que as possibilite aumentar a sua participação no mercado global (Growth Analysis 2017).

Por fim, coloca-se a possibilidade de *spillovers* para o ecossistema de inovação brasileiro, definido de maneira ampla como aquele que transcende o setor aeronáutico. Nesse caso, é afirmado que a ocorrência a médio prazo

de *spillovers* em áreas como software, transporte, manufatura e até governança e negócios em geral, o que necessitaria da melhoria considerável das condições gerais para a inovação no Brasil. Em todo caso, ainda que com esses condicionantes, o Gripen se apresenta como um instrumento com potencial de alavancagem para o Brasil em diversos sentidos (Growth Analysis 2017).

A transferência de tecnologia do Projeto F-X2

O escopo do Projeto F-X2 abrange elementos relacionados à aquisição de 36 aeronaves Gripen da fabricante sueca Saab. Assinado em 24 de outubro de 2014, o Projeto F-X2 engloba quatro contratos associados no valor total de 5,4 bilhões de dólares, sendo que um desses contratos é o Acordo de Compensação nº 004/DCTA-COPAC/2014, que trata da compensação tecnológica, industrial e comercial, comumente chamada de *offset*. O *offset* do Projeto F-X2 tem como objetivo fornecer ao Brasil capacidades relacionadas à plataforma Gripen, abrangendo manutenção, manufatura e desenvolvimento da plataforma e estrutura. Além disso, busca-se capacidades de integração de sistemas, no sentido de integração de armamentos, sistemas de comunicação e aviônicos em geral.

Essa capacitação é operacionalizada através de 62 projetos de compensação, relacionados a diferentes tecnologias a serem transferidas. Os principais parceiros brasileiros incluem institutos do Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA), a Embraer, a AEL Sistemas, a Atech, a Akaer e subsidiárias da Saab no Brasil.

Dentro dessa estrutura, os passos do processo de transferência de tecnologia podem ser agrupados em duas etapas principais: treinamento na Suécia e subsequente realização de pacotes de trabalho no Brasil. A primeira etapa abrange a realização de treinamento de um total de 321 engenheiros e técnicos brasileiros nas instalações da Saab na Suécia, durante períodos que variam principalmente entre 6 meses e 2 anos por pessoa. Nessa etapa, um total de 54 projetos estão associados ao desenvolvimento do próprio Gripen e em menor medida a tecnologias aeronáuticas em geral.

A segunda etapa engloba a realização de pacotes de trabalho no Brasil. Para executar esses pacotes de trabalho, a maior parte das pessoas que participaram dos projetos de treinamento assume funções ligadas ao desenvolvimento, verificação, testes, fabricação, montagem e manutenção da aeronave no âmbito das empresas brasileiras subcontratadas para realizar o serviço. Trata-se de aproximadamente 40 pacotes de desenvolvimento, 6 de fabricação, 35 de ensaios em voo e 2 grandes pacotes de manutenção. Com término esperado em 2026, 71% das horas previstas no Acordo de

Compensação já foram executadas em maio de 2023. Esse percentual sobe para 84% para as atividades relacionadas a desenvolvimento.

METODOLOGIA

Para analisar empiricamente a ocorrência de *spin-offs* no contexto brasileiro, esta pesquisa é realizada como um estudo de caso iterativo (Yin 2002; Dubois e Gade 2002). A escolha do caso se justifica pela natureza desviante do Projeto F-X2 frente ao conjunto de projetos estratégicos de defesa nacionais, no sentido de concentrar a aplicação tecnológica de ponta e estar focado na transferência de tecnologia. Além disso, o Projeto F-X2 também representa uma instância na qual a controvérsia científica com relação à ocorrência de *spin-offs* está presente de maneira marcante.

Diante desse panorama, para fundamentar a análise, toma-se o conceito de *spin-off* como relacionado a diferentes aplicações da tecnologia, em especial tecnologia que foi inicialmente gerada no setor de defesa encontrando posterior aplicação no meio comercial civil (Alic et al. 1992; Molas-Gallart 1997, Mowery 2008; Meunier 2019). Coerentemente, o nível de análise está centrado em processos organizacionais, nos quais a tecnologia transferida pelo Projeto F-X2, que possui grande ênfase em conhecimento tecnológico, que se apresenta útil.

É importante ressaltar que, durante o período da pesquisa, o Projeto F-X2 ainda está em execução. Portanto, não é viável conduzir uma análise de impacto *ex post* sobre *spin-offs* já concretizados. Nesse sentido, os *spin-offs* se colocam como uma possibilidade teórica para a pesquisa. Para avaliar essa possibilidade, a abordagem utiliza a estrutura apresentada por Beach e Pedersen (2016), que envolve testar relações causais em um estudo de caso, na qual são formuladas hipóteses de relações causais teóricas — mecanismos — pelos quais os *spin-offs* deveriam ocorrer. A partir desses mecanismos, são formuladas proposições sobre quais evidências seriam “impressões digitais” do seu funcionamento. Isso possibilita avaliar, com certa confiança, a plausibilidade da ocorrência de *spin-offs* a partir do Projeto F-X2.

No caso de os mecanismos estarem presentes e funcionarem como esperado, esse resultado ainda não será suficiente para afirmar a ocorrência deste tipo de *spin-off*. Entretanto, seriam apontadas direções para aprofundar a pesquisa em busca desses casos específicos de *spin-offs*. Por outro lado, se os mecanismos estiverem ausentes ou não funcionarem como o esperado, isso irá levantar uma considerável dúvida sobre a possibilidade de ocorrência desse efeito (Beach and Pedersen 2016; Lintelo et al. 2020). Muito embora, a partir desse desenho, não é possível descartar totalmente

a ocorrência dos *spin-offs*, pois podem existir mecanismos alternativos para a sua ocorrência, não vislumbrados por esta pesquisa.

Mecanismos para a ocorrência de *spin-offs*

Considera-se que o *spin-off*, como um fenômeno observável causado pelo Projeto F-X2, pode ocorrer em dois contextos. O primeiro contexto está relacionado a *spin-offs* que acontecem dentro das próprias empresas participantes do projeto. Isso estaria ligado à utilização da tecnologia transferida em suas atividades comerciais voltadas aos mercados civis. O segundo contexto envolve *spin-offs* que ultrapassam as fronteiras dessas empresas, atingindo outras empresas e setores da economia.

A primeira categoria de mecanismos de *spin-off* está associada aos canais convencionais de transferência de tecnologia que são mediados por relações de mercado. Esses canais, são considerados convencionais, no sentido de serem direcionados e planejados. Esses podem ocorrer na forma de licenciamento, acordos técnicos e de cooperação, *joint ventures*, projetos *turnkey*, treinamentos e serviços de consultoria, comércio de bens de capital e incorporação de bens e serviços (Chiarini 2014).

Por outro lado, mecanismos não intencionais, conhecidos como transbordamento de tecnologia, são geralmente abordados através de *spillovers* de conhecimento (*knowledge spillovers*). Geralmente se considera que o principal mecanismo para a geração de *spillovers* é a mobilidade de trabalhadores, que transferem não somente o componente codificado da tecnologia, mas também seu componente tácito (Breschi and Lisoni 2001). Outros mecanismos de transbordamento de conhecimento incluem a chamada demonstração, na qual as empresas locais imitam os processos da empresa líder por meio de engenharia reversa, por exemplo (Jude 2015).

Essa possibilidade também encontra respaldo na pesquisa de Eliasson (2010) que apontou que o movimento de pessoas com conhecimento e experiência — dentro das empresas ou ao longo do mercado de trabalho — foi o principal mecanismo pelo qual os *spillovers* ocorreram no desenvolvimento original do Gripen.

Com relação ao primeiro tipo de mecanismo, o de canais de transferência de tecnologia mediados por relações de mercado, é importante destacar que a implementação do Projeto F-X2 ocorre sob rigorosas medidas de sigilo, devido à natureza estratégica do projeto Gripen. Essas limitações incluem restrições contratuais ao direito de uso e a impossibilidade de transferência de documentação, modelos de engenharia e bases de dados para fora do ambiente de engenharia onde o Gripen está sendo desenvolvido. Considerando os controles e dificuldades impostos pelo sigilo envol-

vendo o desenvolvimento do Gripen, a ocorrência de *spin-offs* a partir de mecanismos formais, como os descritos na literatura de transferência de tecnologia, é praticamente inviável.

Com relação ao segundo tipo de mecanismo, o transbordamento não intencional de conhecimento, destaca-se que as técnicas de sigilo relacionadas ao desenvolvimento do Gripen não conseguem impor efetivamente um controle efetivo sobre a mobilidade de pessoal entre diferentes projetos das empresas. Portanto, é plausível considerar que as pessoas que participaram do Projeto F-X2, possam se envolver em novas atividades em ambientes diversos e aplicar o conhecimento tecnológico transferido levando à ocorrência de *spin-offs*. Para testar empiricamente essa proposição, propõe-se uma análise da mobilidade de pessoal que esteve envolvido em atividades de desenvolvimento realizadas no Projeto F-X2.

Coleta e análise dos dados

A coleta de dados beneficia-se da posição de um dos autores desta pesquisa como servidor do Instituto de Fomento e Coordenação Industrial (IFI), que desempenha atividades relacionadas ao acompanhamento e controle de atividades do Projeto F-X2. Nesse papel, foi possível coletar dados por meio de observação participante e a partir de reuniões, visitas técnicas, apresentações e consulta à vasta documentação técnica do Projeto F-X2.

Para a coleta e análise de dados propôs-se uma sequência de três passos:

- 1) Levantamento de perfis de profissionais brasileiros envolvidos no F-X2;
- 2) Pré-processamento dos dados e definição da amostra;
- 3) Pesquisa em redes sociais e triangulação com a observação participante;

O primeiro passo partiu da revisão da documentação do Projeto F-X2, a partir da qual foram identificados 321 profissionais treinados na Suécia. Desse total selecionou-se apenas os profissionais envolvidos nas atividades de desenvolvimento no âmbito das empresas envolvidas, excluindo colaboradores envolvidos em fabricação e manutenção, devido ao seu menor potencial para geração de *spin-offs*. Isso resulta em uma amostra de 145 profissionais de empresas brasileiras que passaram por treinamentos na Suécia voltados para atividades de desenvolvimento. A esses profissionais soma-se 37 engenheiros e técnicos não treinados previamente, mas que participaram de pacotes de trabalho realizados no Brasil. Isso resulta em

uma amostra 182 profissionais que estiveram ou ainda estão envolvidos no desenvolvimento do Gripen que são empregados.

Cabe ressaltar que o total de profissionais brasileiros envolvidos nos trabalhos de desenvolvimento do Gripen no Brasil é subestimado. Isso porque existem pelo menos mais 43 engenheiros da Embraer e 50 engenheiros da Akaer que participaram de pacotes de desenvolvimento de estruturas no Brasil, para os quais não foi possível obter informações devido ao formato dos contratos que contemplam o seu trabalho. A quase totalidade dessas pessoas foi treinada no Brasil a partir da replicação do conhecimento obtido na Suécia pelos profissionais brasileiros treinados.

Além disso, estima-se que em torno de 119 pessoas da AEL tenham participado de desenvolvimento relacionado ao Gripen. Entretanto, no caso da AEL não existe uma extensa transferência de tecnologia a partir da Saab, mas somente uma colaboração dentro do próprio grupo empresarial, com a matriz Elbit fornecendo assistência técnica e capacitações necessárias. Devido ao formato dos contratos de subcontratação da empresa AEL, não foi possível obter dados profissiográficos individualizados.

A partir desses condicionantes, a amostra compreende 182 profissionais que são exclusivamente das empresas Embraer e da Atech, ambas empresas de capital nacional. Considera-se essa como uma amostra com grande representatividade no contexto do processo de transferência de tecnologia do Projeto F-X2, pois contemplam-se as pessoas com o maior tempo de engajamento no projeto e envolvidas nas áreas tecnológicas de maior relevância.

Uma vez definida a amostra, foi realizada uma busca desses perfis nas redes sociais que permitem rastrear a posição profissional de indivíduos — principalmente a plataforma LinkedIn, mas também plataformas como Lattes, e Facebook entre outras. Essas informações foram trianguladas com as informações coletadas pela observação participante em interação com as empresas. Essa busca resultou na localização de 166 perfis (91% do total), para os quais foi possível identificar a ocupação profissional atual.

RESULTADOS

Esta seção apresenta os resultados da pesquisa. O levantamento dos perfis dos profissionais brasileiros envolvidos no desenvolvimento do Gripen no contexto do Projeto F-X2, por meio de redes sociais, resultou na identificação de 166 perfis (91% do total). A ocupação profissional atual desses perfis foi determinada e é ilustrada no Gráfico 1.

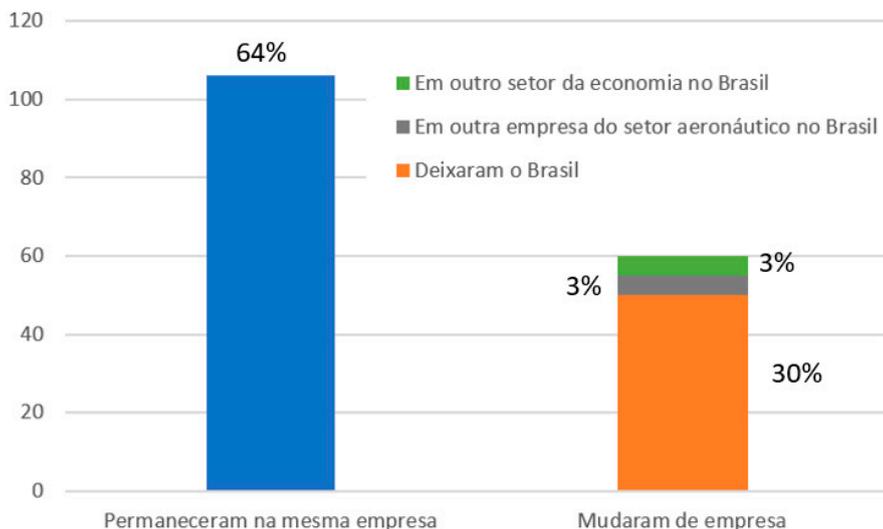


Gráfico 1 — Distribuição da ocupação profissional de participantes do Projeto F-X2.
Fonte: Elaborado pelos autores.

Dentre os 166 perfis identificados, observou-se que 106 profissionais permaneceram na mesma empresa (64%), enquanto 60 profissionais migraram para outras empresas (36%). Dos 60 indivíduos que transitaram entre empresas, 50 passaram a trabalhar em empresas fora do Brasil. Portanto, apenas 10 indivíduos (6%), mudaram de empresa no Brasil. Dentro desse grupo, 5 profissionais (3%) migraram para empresas dentro do setor aeronáutico e de defesa. Como resultado, somente 5 indivíduos (3% do total), transferiram-se para setores distintos no Brasil.

Spin-offs além das fronteiras dos participantes do F-X2

O resultado da mobilidade de profissionais para fora das empresas participantes e em direção ao exterior possui relevância, uma vez que o número de indivíduos que deixaram o Brasil é significativamente maior (cinco vezes) do que aqueles que mudaram de emprego internamente no país. A distribuição do percentual dos profissionais que deixaram o Brasil para cada área de atuação no projeto pode ser observada no Gráfico 2.

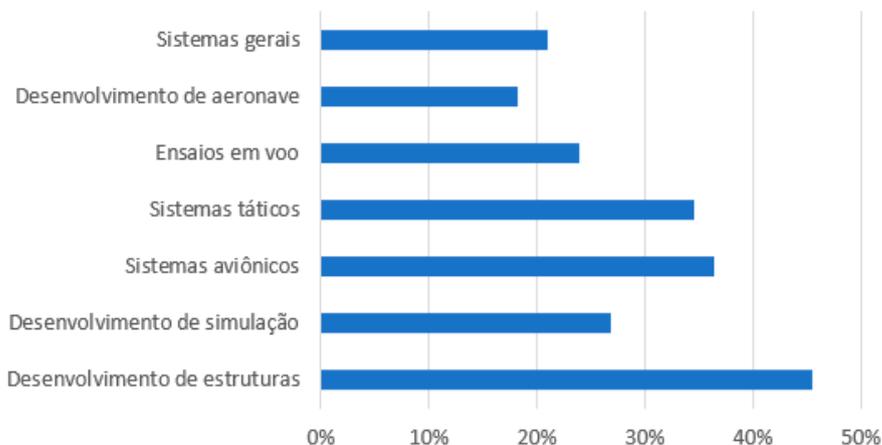


Gráfico 2 — Distribuição da área de atuação de profissionais participantes do Projeto F-X2 que deixaram o Brasil.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A partir das informações contidas no Gráfico 2, observa-se que as áreas nas quais mais houve evasão do Brasil proporcionalmente foram as relacionadas ao desenvolvimento de estruturas (45%), o desenvolvimento de sistemas aviônicos (37%) e o desenvolvimento de sistemas tácticos (36%), este último que está intrinsecamente ligado à capacidade bélica de sistemas como armamento e sensores. É interessante notar que, ao passo que o desenvolvimento de estruturas é uma competência bem estabelecida no setor aeronáutico brasileiro, o desenvolvimento de sistemas tácticos e aviônicos presentes no Gripen, por sua vez são áreas das quais não se possui muita experiência prévia. Dessa forma, a fuga de cérebros do país em áreas como desenvolvimento de aviônicos e desenvolvimento de sistemas tácticos representa uma perda importante no sentido de minar a busca pela autonomia estratégica.

Do total dos 50 profissionais da amostra que deixaram o Brasil, 40 foram trabalhar na Europa, 7 na América do Norte e 3 no Oriente Médio. Destaca-se que a empresa que mais contratou esses profissionais foi a gigante holandesa fabricante de chips ASML, que contratou 7 engenheiros oriundos das áreas de desenvolvimento de simulação. Em segundo lugar, a empresa alemã Volocopter, que desenvolve soluções de mobilidade aérea urbana, contratou engenheiros de diversas áreas, indo desde estruturas até sistemas aviônicos. Em terceiro lugar, 4 engenheiros envolvidos com

o desenvolvimento de software no Projeto F-X2 foram contratados pela empresa americana Archer especialista em software.

Com relação aos 5 brasileiros que saíram das empresas participantes do Projeto F-X2 em direção a outras empresas no setor aeronáutico, observa-se que os mesmos continuam em aplicações semelhantes em outras empresas de destaque nacional.

Contudo, é importante considerar que, dentro do Brasil, dos cinco profissionais que mudaram de setor, três participaram no desenvolvimento de sistemas de simulação para o projeto de Gripen e dois participaram do desenvolvimento de sistemas gerais (mecânicos, hidráulicos e físicos em geral) da aeronave. Dois dos profissionais ingressaram no setor financeiro, sendo que um deles trabalha no desenvolvimento de software em larga escala. Outro perfil atua com ciência de dados para uma grande empresa de comércio online. Os outros dois restantes encontram-se na indústria, um no setor automobilístico e outro no ramo de óleo e gás.

Esses resultados indicam a plausibilidade de existência de *spin-offs* do Projeto F-X2 para além das empresas participantes, visto que os mecanismos pelos quais esses poderiam ocorrer estão presentes, com a presença de profissionais que participaram do F-X2 e uma diversidade de aplicações no ambiente civil.

Entretanto, o resultado mais importante nesse contexto é que a grande maioria desse potencial não é aproveitada pelo Brasil, mas sim por países tecnologicamente avançados, que possuem melhores condições para absorver essa mão de obra.

A ocorrência de *spin-offs* nas empresas participantes do Projeto F-X2

No contexto das empresas participantes, a Embraer se destaca como a que possui maior potencial para gerar *spin-offs*. Esse potencial se manifesta por meio da mobilidade de funcionários da empresa entre diversos projetos, incluindo projetos civis como os jatos E2 e, mais recentemente, o eVTOL. Durante a pesquisa, foram observados casos em que profissionais previamente envolvidos no Projeto F-X2, migraram para esses projetos. Entretanto, é importante ressaltar que esses casos não são frequentes, uma vez que a maior parte dos indivíduos que participaram do F-X2 passam a integrar outros projetos de defesa, como o KC-390.

Em relação aos temas que apresentam *spin-offs*, destaca-se do desenvolvimento de software. As práticas de desenvolvimento de software presentes no desenvolvimento do projeto Gripen têm se mostrado como *benchmark* promissores para a melhoria de processos. A aplicação de modelos para geração automatizada de software e a padronização extensiva de geração

de código têm potencial para melhorar a eficiência de outros projetos da Embraer. As soluções de arquitetura de software empregadas no Gripen, também têm potencial de serem aplicadas em outros contextos.

Outra área que apresentou *spin-offs* é a engenharia de sistemas. A prática avançada de engenharia de sistemas aplicada no Projeto Gripen oferece oportunidades de melhoria para a Embraer, especialmente nas áreas de gestão de requisitos e simulação. Exemplos desse potencial estão em técnicas de gestão de requisitos e desenvolvimento de ferramentas de simulação inspiradas nas da Saab.

A metodologia de projeto conceitual de aeronave utilizada no Gripen também se mostrou propícia para *spin-offs*, principalmente no âmbito da aviação civil. Além disso, o conhecimento adquirido no desenvolvimento do sistema de controle em voo do Gripen foi aplicado em outros projetos, como o eVTOL, por exemplo.

É relevante observar, no entanto que esses *spin-offs* podem não alterar de forma substancial as práticas de engenharia da Embraer. Isso se deve ao fato de que a Embraer é uma empresa de grande porte com trajetória tecnológica definida e soluções adaptadas às suas necessidades. Os *spin-offs* parecem afetar principalmente tarefas de engenharia específicas, resultando em abordagens diferentes e ganhos técnicos e de produtividade.

Em comparação com a Embraer, as demais empresas não apresentam o mesmo potencial de *spin-offs*. A AEL concentra-se principalmente no mercado de defesa e segurança. A Atech, por sua vez, tem sua maior atuação nesse mercado e suas atividades na área civil destoam do resto da empresa.

Quanto à Akaer, merece destaque o fato de que o Projeto F-X2 teve um impacto significativo em suas práticas de engenharia, reconfigurando-as e abrindo novas possibilidades, particularmente para a realização de design de estruturas aeronáuticas. No entanto, é importante notar que, com relação ao conhecimento relacionado a cálculo e design estrutural, predominam movimentos de tecnologia civil para a militar, em vez do contrário. Isso ocorre porque as demandas das estruturas civis são especificamente exploradas, e frequentemente as soluções são posteriormente adaptadas para o desenvolvimento das estruturas militares.

DISCUSSÃO E CONCLUSÃO

Esta pesquisa investigou a possibilidade da ocorrência de *spin-offs* no contexto contemporâneo brasileiro. Inicialmente, foi destacado como a questão sobre o real potencial de impacto dos *spin-offs* no setor civil é controversa dentro do campo acadêmico. Essa controvérsia também se reflete

no Projeto F-X2, onde diversas perspectivas de pesquisa divergem sobre os resultados esperados com a sua implementação.

Nesse sentido, a singularidade do Projeto F-X2, aliada à natureza avançada das tecnologias envolvidas, tornou-o um caso especial para investigar empiricamente as possibilidades de *spin-offs* no Brasil. Nesse contexto, a análise empírica realizada nesta pesquisa explorou duas formas de ocorrência de *spin-offs*: dentro das empresas brasileiras participantes do Projeto F-X2 e além das fronteiras dessas empresas, em direção a outros setores econômicos.

Observa-se que os controles rigorosos sobre as tecnologias críticas do Projeto F-X2 colocam grandes dificuldades à disseminação da tecnologia transferida para fora do ambiente de desenvolvimento do Gripen. Isso ocorre de tal forma a inviabilizar a implementação de mecanismos formais de transferência de tecnologia, como os mediados por contratos e pelo mercado.

Diante dessa realidade, considera-se que o principal mecanismo para a ocorrência de *spin-offs* é a mobilidade de pessoal entre diferentes aplicações tecnológicas. Nesse sentido, conduziu-se um teste empírico acerca da mobilidade de 182 profissionais envolvidos no desenvolvimento do Gripen no âmbito das empresas brasileiras. Dos 166 perfis localizados, foi observado que 64% permaneceram na mesma empresa, 30% deixaram o Brasil, 3% mudaram de empresa no setor aeronáutico dentro do país e somente 3% migraram internamente e para fora do setor aeronáutico.

Esses dados, complementados por uma análise qualitativa, indicam a existência de efeitos de *spin-offs* dentro das empresas participantes do Projeto F-X2. Notavelmente, a Embraer surge como a empresa com maior capacidade para aproveitar a tecnologia do Gripen em seus projetos civis. No entanto, deve-se notar que esse movimento não seria fácil, pois a Embraer já possui uma base tecnológica sólida e consolidada. Dessa forma, o impacto dos *spin-offs* seria mais direcionado a melhorias em conjuntos específicos de atividades, como a engenharia de sistemas, desenvolvimento de software e projeto de aeronaves, ou seja, relacionado apenas à inovação incremental em algumas áreas da empresa. Outros participantes do Projeto F-X2 não apresentam potencial significativo para gerar *spin-offs*, devido ao foco no mercado de defesa, ou à natureza da tecnologia transferida.

Quanto à possibilidade de *spin-offs* no Brasil que se expandam para outros setores da economia, os resultados sugerem que isso é factível, mas, na prática, esses *spin-offs* não geram efeitos tecnológicos expressivos. Isso ocorre porque a maior parte dos possíveis *spin-offs* para outros setores da economia é transbordado para fora do país, a partir do fenômeno da fuga de cérebros.

Esses resultados mostram como os efeitos tecnológicos oriundos de grandes projetos de defesa, como o Projeto F-X2, podem se situar aquém do propagandeado à época da tomada de decisão pela sua implementação (Senado 2014). Em especial, mostra-se o quão frágil é a legitimação desses projetos a partir do racional de transbordamentos tecnológicos que fluiriam automaticamente, sem a necessidade de esforços adicionais. Do contrário, a realidade brasileira mostra como o controle rigoroso sobre tecnologias críticas em projetos estratégicos de defesa, aliado à baixa capacidade brasileira de absorver essas tecnologias em outras aplicações civis, faz com que a ocorrência de *spin-offs* se concentre em aplicações específica na sua empresa líder, Embraer, sem, contudo, impactar significativamente outros setores econômicos no Brasil.

Essa realidade coloca a imperatividade de considerar, de maneira mais realista os esforços de aprendizado tecnológicos e as políticas públicas integradas necessárias para o efetivo fomento à inovação e o atingimento de uma autonomia estratégica.

REFERÊNCIAS

Alic, J. A., Branscomb, L. M., Brooks, H., Carter, A. B., and Epstein, G. L. 1992. *Beyond Spinoff: Military and Commercial Technologies in a Changing World*. Boston: Harvard Business School Press.

Beach, Derek, and Pedersen, Rasmus Brun. 2016. *Causal Case study methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching and Tracing*. Michigan: University of Michigan Press.

Brasil. Ministério da Defesa. 2008. END — *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília.

Breschi, S. and Lissoni, F. 2001. *Knowledge spillovers and local innovation systems: a critical survey*. *Industrial and Corporate Change*, 10: 975–1005.

Brustolin, Vitelio Marcos. 2014. *Inovação e desenvolvimento via defesa nacional nos EUA e no Brasil*. 169 f. Tese (Doutorado) — Curso de Economia, Instituto de Economia, Ufrj, Rio de Janeiro.

Caliari, Thiago, and Ferreira, Marcos José Barbieri. 2022. *The historical evolution of the Brazilian aeronautical sector: a combined approach based on mission-oriented innovation policy (moip) and sectoral innovation system (sis)*. *Economics Of Innovation And New Technology*, v. 32, n. 5, p. 682-699.

Chiarini, Túlio. 2014. *Transferência internacional da tecnologia: interpretações e reflexões. O caso brasileiro no Paradigma das TICs na última década do século XX e no*

alvorecer do século XXI. 317 f. Tese (Doutorado) — Curso de Economia, Instituto de Economia, Unicamp, Campinas.

Cowan, R., and Foray, D. 1995. *Quandaries in the economics of dual technologies and spillovers from military to civilian research and development*. Research Policy. Volume 24, Issue 6.

Dagnino, Renato. 2010. *A indústria de defesa no governo Lula*. Campinas: Expressão Popular.

Duarte, E. E. 2012. *Tecnologia militar e desenvolvimento econômico: uma análise histórica*. Texto Para Discussão: IPEA. Brasília, n 1748.

Dubois, Anna, and Gadde, Lars-Erik. 2002. *Systematic combining: an abductive approach to case research*. Journal Of Business Research, v. 55, p. 553-560.

Eliasson, Gunnar. *Advanced Public Procurement as Industrial Policy: the aircraft industry as a technical university*. Economics of Science, Technology and Innovation. New York: Springer. 2010

Eliasson, Gunnar. *Visible Costs and Invisible Benefits: military procurement as innovation policy*. Economics of Science, Technology and Innovation. New York: Srpinger. 2017

Growth Analysis. 2017. *Nurturing spillover from the Industrial Partnership between Sweden and Brazil: a case study of the gripen project*. Östersund, Sweden: Growth Analysis.

Heidenkamp, H., Louth, J., and Taylor, T. 2013. *Governments as Customers of Defence Industries*, Whitehall Papers, 81:1, 16-60.

Jude, Cristina. 2015. *Technology Spillovers from FDI. Evidence on the Intensity of Different Spillover Channels*. The World Economy, v. 39, n. 12, p. 1947-1973. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/twec.12335>.

Leske, Ariela D. C. 2018. *A review on defense innovation: from spin-off to spin-in*. Brazilian Journal Of Political Economy, v. 38, n. 2, p. 377-391. Fap Unifesp (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0101-31572018v38n02a09>.

Meunier, François-Xavier. 2019. *Construction of an Operational Concept of Technological Military/Civilian Duality*. Journal Of Innovation Economics & Management, [S.L.], v. 29, n. 2, p. 159-182, Cairn. <http://dx.doi.org/10.3917/jie.029.0159>.

Miles, M. B., and Huberman, A. M. 1994. *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Molas-Gallart, J. 2010. *Innovation, Defence and Security*. The Theory and Practice of Innovation Policy. Edward Elgar Publishing.

Mowery, David C. 2008. *National security and national innovation systems*. The Journal Of Technology Transfer, [S.L.], v. 34, n. 5, p. 455-473. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s10961-008-9100-4>.

Peron, Alcides. 2011. *Programa F-X2 da FAB: um estudo acerca da possibilidade de ocorrência dos eventos visados*. 158 f. Tese (Doutorado) — Curso de Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

Senado Federal. 2014. *Atividade Legislativa 4ª Reunião Ordinária da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Audiência Pública*. 27 fev. 2014. <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?6&reuniao=2304&codcol=54>

Yin, R. 2002. *Case Study Research, Design and Methods*, 3rd ed. Newbury Park, Sage Publications.

PROJETOS DE DEFESA E SPIN-OFFS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS EFEITOS DO PROJETO F-X2

RESUMO

O investimento na defesa é frequentemente justificado pelo impacto positivo, tanto tecnológico quanto econômico, que a base industrial de defesa exerce sobre o desenvolvimento nacional. Essa premissa está ligada à expectativa de que as tecnologias originadas no âmbito militar possam transferir-se para aplicações civis, fenômeno conhecido como *spin-off*. Entretanto, a divergência de perspectivas em correntes de pesquisa sobre o real impacto dos *spin-offs*, mantém a questão controversa. Esta pesquisa tem como objetivo examinar empiricamente a ocorrência de *spin-offs* no contexto contemporâneo brasileiro. Para isso, um estudo de caso é delineado para avaliar os *spin-offs* resultantes do Projeto F-X2, relacionado à aquisição de aeronaves de caça. O Projeto F-X2, com sua tecnologia avançada, oferece uma oportunidade singular para avaliar os *spin-offs* no Brasil. O estudo baseia-se em referencial teórico sobre transferência de tecnologia e transbordamento de conhecimento, além de análises de *spin-offs* em contextos internacionais e nacionais. Os resultados indicam *spin-offs* localizados em atividades tecnológicas de empresas envolvidas no F-X2, porém sem impactos significativos em outros setores da economia.

Palavras-chave: *Spin-off*; Transferência de Tecnologia; Tecnologias de Uso Dual; Aquisições de Defesa; Gripen.

ABSTRACT

Defense investment is often justified by the positive impact, both technological and economic, that the defense industrial base has on national development. This premise is linked to the expectation that technologies originating in the military sphere can transfer to civilian applications, a phenomenon known as *spin-offs*. However, the divergence of perspectives in research streams on the actual impact of *spin-offs* keeps the question controversial. This research aims to empirically examine the occurrence of *spin-offs* in the contemporary Brazilian context. To do so, a case study is outlined to assess the *spin-offs* resulting from Project F-X2, related to the acquisition of fighter aircraft. Project F-X2, with its advanced technology, offers a unique opportunity to evaluate *spin-offs* in Brazil. The study is based on theoretical references on technology transfer and knowledge spillover, as well as analyses of *spin-offs* in international and national contexts. The results indicate *spin-offs* concentrated in technological activities of companies involved in F-X2, but without significant impacts on other sectors of the economy.

Keywords: *Spin-off*; Technology Transfer; Dual-Use Technologies; Defence Acquisitions; Gripen.

Recebido em 01/10/2023. Aceito para publicação em 13/12/2023.

NOTAS

1. Segundo Brustolin (2014), Eisenhower criou a expressão complexo industrial-militar, que foi reconhecida pelo senador Fullbright como “complexo militar-industrial-acadêmico” já em 1970.
2. De fato, a criação da Internet, atribuída ao investimento militar em comunicações, entra no debate, e cria uma nova referência para a discussão do *spin-off*.

*God bless our men in uniform: militarização e militarismo nos Estados Unidos da América*¹

God bless our men in uniform: militarization and militarism in the United States of America

Rev. Bras. Est. Def. v. 10, n. 2, jul./dez. 2023, p. 245–268

DOI: 10.26792/RBED.v10n2.2023.75374

ISSN 2358-3932

CLARISSA FORNER
CRISTINA SOREANU PECEQUILLO

INTRODUÇÃO

O *farewell address* proferido pelos presidentes dos Estados Unidos da América (EUA) ao fim de cada administração é um dos momentos mais simbólicos na política estadunidense. Dentre os desafios enunciados, historicamente, a guerra e a administração do aparato militar tornaram-se um tema recorrente. George Washington, por exemplo, já apontava os perigos decorrentes da manutenção de grandes estruturas militares para a preservação da liberdade e do governo republicano: “[...] elas [as regiões do país] evitarão a necessidade daqueles enormes aparatos militares que, sob qualquer forma de governo, são desfavoráveis à liberdade, e devem ser

Clarissa Forner é doutora em Relações Internacionais pelo PPGRJ San Tiago Dantas (Unesp-Unicamp-PUC/SP). Professora de Relações Internacionais na Universidade São Judas Tadeu (USJT) e no Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU). Professora convidada no curso de Pós-Graduação em Política e Relações Internacionais da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). Pesquisadora do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (Gedes), do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT/INEU) e do Grupo de Pesquisa em Política, Economia, Cultura e Relações Internacionais da Universidade São Judas Tadeu. Contribuiu no artigo com a sistematização do debate conceitual sobre militarismo e militarização e com a discussão sobre o caso dos EUA. orcid.org/0000-0001-5142-5787. E-mail: clarissafortner@gmail.com.

Cristina Soreanu Pecequillo é professora livre-docente em Política Internacional pela Unifesp, Mestre e Doutora em Ciência Política pela USP. Professora de Relações Internacionais da Unifesp e dos Programas de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas Unesp/Unicamp/PUC-SP e em Economia Política Internacional da UFRJ. Pesquisadora do Nerint/UFRGS e do CNPq (Processo nº. 307010/2021-0). Contribuiu no artigo com a definição da estrutura e recorte temático, edição e redação do artigo em co-autoria. orcid.org/0000-0003-1617-186X. E-mail: crispece@gmail.com.

vistos como particularmente hostis à liberdade republicana.” (Washington, 1796, tradução nossa).

Receios similares foram verbalizados por Dwight Eisenhower (1953-1961), com o país alçado à condição de potência econômica e militar da Guerra Fria (1947-1989). Eisenhower encontrava-se em uma realidade na qual os gastos em defesa totalizavam quase 70% do orçamento federal e 10% do Produto Interno Bruto (PIB). Suas preocupações se destinavam à ampliação das tropas e ao crescimento do “complexo industrial militar”, a associação entre o aparato militar e as elites econômicas, responsáveis pelo incremento da produção de armamentos. Afirmava Eisenhower:

Até o último de nossos conflitos mundiais, os Estados Unidos não tinham nenhuma indústria de armamentos [...] Mas agora nós não podemos mais arriscar a improvisação de emergência da defesa nacional; nós fomos compelidos a criar uma indústria permanente de armamentos de vastas proporções. Somado a isso, três milhões e meio de homens e mulheres estão diretamente comprometidos com o *establishment* de defesa. Nós gastamos mais com segurança militar anualmente do que a renda líquida de todas as corporações dos Estados Unidos. Essa conjunção de um imenso aparato militar e uma grande indústria de armamentos é nova na experiência americana. A influência total- econômica, política, mesmo espiritual — é sentida em cada cidade, cada estado, cada casa, cada gabinete do governo federal. Nós reconhecemos a imperativa necessidade desse desenvolvimento. No entanto, não podemos deixar de compreender suas graves implicações [...] nós temos que nos resguardar contra a aquisição da injustificada influência, seja intencional ou não, do complexo industrial militar. (Eisenhower 1961, tradução nossa).

Durante sua formação, os EUA esboçaram um comportamento que refletia as palavras de Washington: avesso à manutenção de grandes contingentes militares e tropas profissionais. Parte significativa das atividades de defesa era relegada a milícias locais, compostas por cidadãos que não tinham na guerra sua ocupação principal. A Guerra de Secessão (1861-1865), travada entre o norte manufatureiro e o sul escravocrata foi um dos eventos que, já no século XIX, começou a alterar essa disposição, evidenciando a necessidade de um exército regular. Porém, o maior incremento de forças aconteceu após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), marco da ascensão hegemônica. Para Bacevich (2005), os crescentes gastos militares e inovações tecnológicas, como o desenvolvimento da bomba atômica, incutiram a percepção interna de que, no campo militar, os EUA haviam desenvolvido uma *expertise* única.

Em 1949, foi oficializada a criação do Departamento de Defesa (DoD), unificando os departamentos das forças armadas e centralizando suas atividades sob a coordenação do gabinete do Secretário de Defesa, dotado de *status* ministerial. O Pentágono, como ficou conhecido o departamento, devido ao formato do edifício que o abriga, tornou-se a maior burocracia do *establishment* político, captando as mais vultosas somas do orçamento federal.

Além de se tornar o principal canal formal de comunicação das forças armadas com o sistema político, o DoD ampliou seu acesso à sociedade civil, por meio de parcerias no setor de inovação com indústrias de armamentos e universidades, consolidando a estrutura doméstica do complexo industrial militar. A capilaridade do referido complexo ainda alcançou a esfera cultural, a partir do estabelecimento de parcerias entre o DoD e a indústria cinematográfica e de propaganda, de forma a ampliar a difusão social dos valores e ideias militares, por meio do reforço às referências imagéticas de patriotismo, que corroboram para o aprofundamento do militarismo na sociedade estadunidense.

Essa configuração contribuiu, em última instância, para a maior participação da burocracia de defesa na esfera decisória da política doméstica e na implementação da agenda de política externa. Neste segundo campo, sua presença se tornou ainda mais relevante a partir da década de 1990, em decorrência da combinação entre a maior diversificação das formas de emprego das forças armadas — incluindo atividades humanitárias, *law enforcement* e cooperação em segurança — e os sucessivos ciclos de cortes orçamentários experimentados pelas agências civis responsáveis pela representação diplomática como o Departamento de Estado (DoS).

Conforme apontado por Kienscherf (2013), no ato da passagem da Lei de Segurança Nacional de 1947, que constituiu as principais agências do aparato federal estadunidense, incluindo o DoD e o Conselho de Segurança Nacional, a “segurança nacional” substituiu o conceito tradicional de “defesa”, possibilitando um entendimento semântico mais abrangente, assentado na coordenação civil e militar.

Esta alteração tornou a mobilização militar permanente e sem precedentes mais aceitável do ponto de vista das tradições estadunidenses de rejeição a grandes exércitos, posto que “defesa” evocava a guerra e a proteção contra ameaças externas, enquanto “segurança” era um conceito aplicado à garantia da ordem interna. A inversão simbolizou a externalização, para o sistema internacional, da busca pela ordem vigente no âmbito doméstico e a internalização da lógica externa de preparação para a guerra. A segurança nacional se converteu no princípio organizador de diversas políticas públicas, incluindo a política exterior e a política de defesa.

Desde então, as temáticas da militarização e do militarismo se tornaram frequentes nas discussões sobre a constituição do sistema burocrático dos EUA. Todavia, o emprego de ambos os termos precisa ser aprofundado, assim como sua relação com o ideário liberal estadunidense, cuja influência tem feito com que o país seja frequentemente apresentado como um modelo bem-sucedido pela literatura tradicional sobre relações civil-militares, a despeito das evidências históricas que indicam a ampliação do impacto político-decisório e social do crescimento do aparato militar (Bacevich 2007).

Portanto, o objetivo deste artigo é desenvolver a ideia de que não há uma contradição entre o liberalismo e o processo de militarização nos EUA, mas sim, uma complementaridade. Para promover esta discussão, a metodologia sustenta-se em uma análise qualitativa, baseada na literatura especializada e em documentos oficiais. Além desta introdução, e das considerações finais, o artigo se encontra dividido em duas partes: a apresentação dos conceitos de militarismo e militarização e o debate sobre o “militarismo liberal” nos EUA.

MILITARISMO E MILITARIZAÇÃO: UM DEBATE CONCEITUAL

O emprego dos conceitos de “militarização” e “militarismo” suscita controvérsias que levam à ausência de consenso, à banalização ou ao excesso de uso dos vocábulos. Uma das possíveis explicações para esse fenômeno talvez seja a permanente relevância dos efeitos da estrutura militar sobre as sociedades. A despeito das transformações históricas e dos diferentes formatos assumidos pela organização militar, ela continua a representar um dos pilares do Estado moderno. A atualidade e pertinência destes conceitos se justifica pelas possibilidades de ampliação do entendimento sobre as dinâmicas do poder militar, não só na guerra, mas principalmente na paz. Além disso, os estudos sobre militarização e militarismo são interdisciplinares envolvendo áreas como a estratégia, as relações civis militares, a economia política e as relações internacionais.

De maneira genérica, compreendemos “militarismo” como o conjunto de ideias e comportamentos, que culminam na maior valorização de elementos militares em sociedade e/ ou no aumento à predisposição ao conflito, mediante a normalização da mobilização constante para a guerra (Enloe 2014; Lisón 2007; Mann 1987; Pion-Berlin 2018; Vagts 1937). A “militarização”, por seu turno, consiste no processo de fixação dos comportamentos e ideais militaristas na estrutura social, por meio da penetração desses últimos na organização das relações em sociedade, instituições ou políticas públicas. O conceito de militarização também costuma ser utilizado para designar a dimensão material do aumento das funções e cargos desempe-

nhados por militares e do *military build-up* (Kinsella 2013; Mathias 2003; Ross 1987).

Os resultados do processo de militarização podem gerar o aumento da influência e do poder dos setores militares na sociedade civil, em detrimento das parcelas não militares (Kinsella 2013). Por outro lado, a maior parte das análises admite que os processos de militarização e de intensificação de comportamentos militaristas não necessariamente decorrem da participação de militares no sistema político, ou de contextos de desequilíbrio do controle civil. É possível que tais processos sejam impulsionados por meio da iniciativa civil, mesmo quando se observa o aumento das funções ocupadas por militares ou militares aposentados (Bloomfield 1974; Levy 2016; Mathias 2003). Outro ponto é que podem ser identificados diferentes graus de militarização e/ ou militarismo, variando de acordo com os contextos históricos.

Assim, é preciso compreender a evolução destes estudos. As primeiras tentativas de elaboração conceitual imputavam ao militarismo e à militarização uma carga pejorativa. Principalmente nas sociedades liberais, o militarismo foi associado à expansão dos poderes da cúpula militar, a partir do incremento de sua autoridade em relação às classes políticas. O fenômeno funcionava, nas palavras de Thee (1977), como um “corolário de comando e privilégio”, que, mediante o aumento da influência militar em sociedade, tendia a favorecer a predisposição ao conflito e ao expansionismo territorial. O militarismo também servia como veículo explicativo das disputas de poder e do imperialismo europeu, nos séculos XVIII e XIX. A militarização, por seu turno, representava uma extensão do militarismo, incrementando a influência militar sobre as esferas civis, notadamente na organização social e na economia.

Em uma das primeiras formulações teóricas sobre o tema, Vagts (1937) expunha essas possibilidades, apontando a existência de uma “via militar” e outra “via militarista”. A “via militar” se relacionava ao entendimento moderno mais tradicional do aparato militar, enquanto meio para a realização de um fim político. Por outro lado, a “via militarista” era o comportamento que implicaria a subversão da concepção mais comedida, tornando o poder militar um fim em si mesmo.

Quando do início da Guerra Fria, o emprego dos termos sofreu novos alargamentos a fim de mapear os efeitos da corrida armamentista sobre as potências estadunidense e soviética e a ascensão de regimes militares nos chamados países de “Terceiro Mundo”. Incrementou-se o interesse pelo aspecto sistêmico da militarização e sua imbricação com a economia capitalista. A percepção mais comum era de que o militarismo no conflito bipolar se diferenciava daquele vigente em outras épocas, devido ao seu

alcance global, perpetuado por meio das relações de dependência econômica e a difusão de tecnologias militares para países subdesenvolvidos, como extensão dos conflitos travados entre as grandes potências (Thee 1977).

Na metade do século XX, predominavam dois entendimentos de militarismo, categorizados por Grizold (2000) como uma corrente “realista/liberal” e outra “marxista”. No primeiro caso, o militarismo é compreendido como fruto dos processos de fortalecimento do poder militar em relação à autoridade civil do Estado e de desequilíbrios na estrutura das relações civis militares. Os grupos militaristas maximizam seus interesses e objetivos na esfera decisória, mediante o incentivo ao emprego frequente do instrumento militar. A possível correção do militarismo exigiria o reforço das instituições de controle civil objetivo e o aumento da supervisão aos grupos que esboçassem comportamentos militaristas em sociedade.

As contribuições marxistas assumem um caráter mais complexo, buscando a explicação das raízes do fenômeno militarista na estrutura da sociedade de classes e nos movimentos de expansão do capital. O militarismo é encarado por essa vertente como um instrumento de poder das oligarquias, as quais se utilizam do mecanismo militar para perpetuar seu domínio e ganhos econômicos doméstica e internacionalmente. A militarização corresponde ao incremento da mobilização para a guerra e à penetração de valores militares na organização da estrutura social, por meio de sua reprodução em instituições de ensino, política, mídia entre outras. A difusão do militarismo contribui para a perpetuação de múltiplas formas de dominação, inclusive na seara econômica (Grizold 2000).

O foco na economia foi condizente com o período da década de 1970, caracterizado por eventos como a distensão EUA e URSS. Difundiram-se as teorias sobre o aumento da interdependência entre os Estados e a multiplicação dos atores internacionais (Keohane 1984), que contribuiriam para a redução da necessidade do poder militar. Na academia e sociedade estadunidenses, esse processo foi “temperado” pela ascensão de movimentos antimilitaristas devido à Guerra do Vietnã. A pauta da militarização, assim, foi rechaçada, sob a perspectiva de que seu estudo implicava o incentivo e a aproximação aos valores militaristas.

A chegada de Ronald Reagan (1981-1987) à presidência, com uma campanha focada na revitalização do aparato militar e no “reaquecimento” da Guerra Fria resultaram na retomada da corrida armamentista e dos debates sobre a militarização e o militarismo. Se, em um primeiro momento, as maiores fontes de contribuições para o campo haviam se concentrado nos estudos sobre relações civis militares e na economia política, nessa nova fase, os principais avanços vieram da sociologia histórica e das perspectivas feministas. A despeito de suas diferentes ênfases, a abordagem sociológica

e as correntes feministas promoveram a maior inserção do debate sobre as bases e impactos sociais dos fenômenos da militarização e do militarismo, o que significava uma mudança do foco conferido à dimensão governamental pelas análises tradicionais.

Em 1987, na revista *New Left Review*, Michael Mann, um dos expoentes da vertente sociológica, apontava que: “Defino militarismo como um conjunto de atitudes e práticas sociais que consideram a guerra ou a preparação para ela como uma atividade social normal e desejável”. (Mann 1987, 35, tradução nossa). Além do destaque à mobilização social belicosa permanente, o autor também teceu considerações acerca da relação entre a população estadunidense e a guerra. Em sua avaliação, a sociedade estadunidense mantinha uma relação frouxa com seus exércitos, ainda mais enfraquecida após o fracasso no Vietnã. Parte significativa da esfera nacional mantinha-se informada sobre a guerra em territórios distantes, conservando o apoio à presença militar global, mas este suporte possuía um caráter frágil e superficial, avesso a casualidades. De acordo com Mann (1987), com essa configuração o uso da força se tornava uma atividade para consumo doméstico, quase como entretenimento televisivo, justificando o emprego do termo “guerra como esporte de espectador”.

Por outro lado, as perspectivas feministas compreendem o militarismo como expressão de uma sociedade organizada em torno do ideal de masculinidade heterossexual, que supervaloriza o culto à violência, o uso da força e, conseqüentemente, a atividade militar. Como avalia Basham (2018), a normalização das práticas militaristas provoca a concentração dos recursos estatais no setor militar, em detrimento do investimento em programas sociais responsáveis pela diminuição da vulnerabilidade dos grupos marginalizados.

Procurando estabelecer definições aos conceitos de militarismo e militarização que abarcassem essas lógicas, Enloe (2014) afirma que o militarismo representa um “pacote de ideias”, que culminaria na sobrevalorização do elemento militar em sociedade e no estabelecimento de “modelos” de Estado, a partir delas. As ideias básicas seriam as seguintes:

- a) que a força armada é a solução última das tensões; que a natureza humana é propensa ao conflito; c) que ter inimigos é uma condição natural; d) que relações hierárquicas produzem a ação efetiva; d) que um Estado sem exército é indefeso, pouco moderno e pouco legítimo; f) que, em tempos de crise, aquelas (es) que são femininas (os) precisam de proteção armada; e g) que, em tempos de crise, qualquer homem que se recuse a se engajar na ação violenta armada está comprometendo seu próprio *status* como um homem masculino. (Enloe 2014, 7, tradução nossa).

A militarização, por sua vez, é definida como:

[...] um processo sociopolítico. Militarização é o processo multidimensional através do qual as raízes do militarismo são cultivadas no solo da sociedade — ou de uma organização não governamental, um departamento de governo, um grupo étnico ou uma agência internacional. Não existe nada de automático ou inevitável sobre o processo de militarização. A militarização pode ser parada pela exposição, crítica e resistência em suas fases iniciais; ocasionalmente pode ser revertida. Ela também pode, de todo modo, ser impulsionada depois de anos de aparente estagnação. A maior parte dos processos de militarização ocorre durante o que é erroneamente rotulado como ‘tempo de paz’. (Enloe 2014, 7, tradução nossa).

Em decorrência dessas contribuições, parte significativa da literatura mais recente sobre militarismo e militarização tem se debruçado sobre a compreensão dos impactos desses fenômenos sobre a vida cotidiana (Basham 2018; Bernazzolli and Flint 2009; Lutz 2002). O argumento central é de que a ênfase na guerra ou na militarização construída sobre “macro narrativas” faz prevalecer um entendimento *top down* a seu respeito, que não contempla o papel das relações e práticas diárias na reprodução desses processos.

Outra vertente de análise dos fenômenos de militarização e militarismo aborda o debate sobre a produção e aquisição de armamentos. A militarização e o militarismo são fenômenos que se relacionam, mas não podem ser tratados como sinônimos, ou detentores de uma relação causal imediata (Kinsella 2013). Ilustrando essa questão, Ross (1987) argumentava que a militarização pode ser entendida em duas dimensões:

a) militarização como um processo através do qual o Estado se torna militarmente mais equipado, favorecendo a adoção de posturas conflitivas e militaristas em relação a outros Estados. Nesse caso, a militarização se equacionaria ao militarismo;

b) militarização como *military build-up*, ou seja, a aquisição de armamentos, aumento dos orçamentos militares e do tamanho das forças armadas que podem culminar no incremento do setor militar em relação ao civil, ou no aumento da influência política militar, mas que não necessariamente incorrem na assimilação de comportamentos militaristas e propensos ao uso da força.

A proposta de diferenciação se fundamenta na percepção de que as conexões entre os processos de *military build-up* e o militarismo são mais complexas do que lineares e tendem a variar. Analisando países de “Terceiro Mundo”, Ross (1987) pontuava que a associação imediata do incremento

material do poderio militar ao militarismo parecia pressupor a existência de um “ponto ótimo” normativo que, quando ultrapassado, se configuraria como representativo de um processo de militarização. A “quantidade ideal” é um critério subjetivo e não diz muito sobre o comportamento da sociedade em relação ao setor militar, ou à guerra. Ainda que o *military build-up* pudesse ser convertido em militarismo, não se tratava de uma tendência universal (Kinsella 2013).

No que se refere ao estudo do caso estadunidense, opta-se pelo entendimento de militarização como um processo que se conecta à adoção de comportamentos internacionais e domésticos mais propensos ao militarismo. O *military build-up* funciona como um dos alicerces e instrumentos do processo, mas não é o único, posto que a difusão da militarização em sociedade se relaciona à dimensão ideacional e institucional de penetração das estruturas e relações sociais pelas dinâmicas observadas na esfera militar.

Privilegia-se uma compreensão mais ampla do fenômeno do militarismo, não o restringindo à guerra ou à predisposição ao conflito. Todos os elementos aqui incorporados perfazem feições complementares do militarismo, que podem ou não se manifestar simultaneamente. Essas últimas são resumidas por Pion-Berlin (2018) como sendo: a) militarismo como ideal social, ou a valorização de ideias e comportamentos militares na vida política; b) militarismo como o aumento da presença militar e de sua influência sobre o governo; c) militarismo como emprego da força.

Lisón (2007) pontua que o militarismo não exige, necessariamente, a participação militar nas esferas de comando. Ele pode se manifestar como uma influência indireta do setor fardado em sociedade, reforçando a hipótese de que o militarismo seja promovido a partir da esfera civil e de maneira independente quanto aos graus de autonomia militar sobre os processos de decisão. Não é preciso que os militares tomem parte nas formulações decisórias para que o militarismo se verifique, embora estruturas sociais militarizadas tendam a ampliar a projeção da elite fardada no cenário político.

Por esse motivo, há que se diferenciar o controle civil sobre os militares do controle civil sobre a militarização (Levy 2016). O primeiro se refere ao controle e à subordinação do poder militar em relação à autoridade civil, tal qual proposto pelas teorias do controle civil debatidas. O controle sobre a militarização, por sua vez, requer a supervisão das instituições — civis e militares — que legitimam o emprego da força como atividade socialmente normalizada (Quadro 1).

Quadro 1
Comparando modos de controle

	Controle sobre os militares	Controle sobre a militarização
Foco	Foco na organização militar: aspectos operacionais da organização militar e suas implicações políticas	Foco na cultura política: legitimação do uso da força
Objetivo	Limitação da autonomia civil para acionar os militares	Submeter o uso da força ao processo deliberativo sobre a legitimidade do emprego
Como funciona	Mecanismos institucionais que afetam os atores e as decisões	Debates públicos afetando a cultura política sobre o emprego da força militar
Dimensão de poder	Dimensão institucional	Dimensão social

Fonte: Adaptado de Levy (2016, 11).

As duas formas de controle identificadas não se apresentam simultaneamente e em mesmo grau. Altos níveis de controle civil não significam altos índices de controle sobre a militarização, e vice-versa. Os EUA têm sido apresentados por parte significativa da literatura sobre o tema (Bloomfield 1974; Downes 2010; Janowitz 1960) como representativos de um “militarismo não intencional”, cujo gatilho seria, sobretudo, civil. A realização frequente de intervenções por decisão das classes políticas e, quase sempre, à revelia dos setores militares avessos à guerra teria incrementado a dependência da política externa em relação ao instrumento militar, conforme esse último tornara-se mais equipado e financiado que os instrumentos civis. Os militares teriam assumido mais funções e atribuições *by default*, e não intencionalmente. Portanto, os EUA se encaixariam, *a priori*, nos exemplos de coexistência entre um alto controle civil e baixo controle sobre a militarização.

Por outro lado, depois da Segunda Guerra Mundial, o setor militar assumiu um papel fundamental no processo de tomada de decisões, principalmente no campo internacional. No eixo doméstico, a consolidação do Pentágono enquanto vetor de planejamento da política industrial de defesa conferiu à essa burocracia um caráter quase autárquico em relação às demais agências do governo federal e às empresas do setor privado (Hooks 1990) que, em graus variados, estabeleceram relações de dependência econômica e financeira com o setor militar.

À medida que os militares ampliam seus recursos e margem de influência sobre as etapas do processo de decisão, desde a formulação até

sua implementação, as forças armadas e a burocracia militar se tornam não apenas receptáculos passivos de comandos e decisões, mas atores, com capacidades autônomas. A ideia da não intencionalidade também deve ser contestada, sob a justificativa de que seu emprego anula a responsabilidade política sobre as escolhas que, reiteradas ao longo do tempo, contribuem para tornar o aparato militar o instrumento burocrático mais responsivo e capacitado que as opções de resposta civis, em contextos de emergência.

A configuração militarizada das estruturas domésticas favoreceu, em última instância, a adoção de um viés militarista na política exterior, manifesto pela tendência de injeção do planejamento e dos instrumentos militares nas ações externas do país (Milner and Tingley 2015), ou pela percepção da realidade internacional predominantemente em termos militares. Cabe, portanto, compreender, nos EUA, o amálgama produzido entre liberalismo e violência. Assim, é válido avançar nas avaliações da tipologia do chamado “militarismo liberal”.

O MILITARISMO LIBERAL E O CASO ESTADUNIDENSE

A proposição de uma categoria de análise específica para a compreensão da relação entre a violência, o aparato militar e as sociedades liberais parece uma extrapolação do conceito de militarismo. Entretanto, esta busca pode ser compreendida sob a luz da evolução recente do campo de estudos de segurança internacional, no pós-Guerra Fria que parecia inaugurar um ciclo virtuoso no sistema internacional, no qual a relevância das temáticas militares seria reduzida.

Não que isso significasse uma mudança efetiva do *modus operandi* estratégico da potência estadunidense: no plano concreto, o aparato militar continuava a investir maciçamente na produção de novas tecnologias cada vez mais sofisticadas, visando a superioridade máxima via Revolução nos Assuntos Militares (RAM). Documentos estratégicos publicados tanto pela presidência quanto pelos setores burocráticos sinalizavam as possíveis fontes das “novas ameaças”, na ausência do inimigo soviético. Acreditava-se que os conflitos se deslocariam do plano global para o regional e assumiriam um formato cada vez menos estatizado, impondo a necessidade de reformatação das forças militares para a atuação em operações de manutenção e construção da paz (US Department of Defense 1992).

Os estudos de segurança internacional foram influenciados por essas lógicas. Correntes como a tradição da securitização, inaugurada pela Escola de Copenhague,² e os estudos críticos de segurança internacional propunham o alargamento do escopo analítico do campo: as ameaças e os objetos da segurança se tornariam multidimensionais, e não só militares e/

ou estado-cêntricos, ressignificando os termos de segurança, como “segurança humana”, “segurança ambiental”, entre outras. Stavrianakis e Stern (2018) argumentam que esta ênfase, em detrimento da temática militar, representou a negligência e a rejeição aos estudos sobre militarismo. A guerra e a militarização eram restritas à violência cometida pela entidade estatal, obscurecendo outras possíveis formas de violência dentro do corpo social.

Quando abordados pelas vertentes críticas, os conceitos apareciam quase sempre atrelados à securitização. As respostas militarizadas poderiam ser articuladas como instrumento de restabelecimento da segurança, sendo incorporadas ao eixo da excepcionalidade, portanto. Segundo Bernazzoli e Flint (2009), o emprego do termo “securitização” em detrimento da “militarização” era preferível, na medida em que a securitização identificava violências para além da força militar e desmitificava o que supostos “falsos binarismos” inerentes ao conceito de militarização.

A asserção de que determinado campo ou política tornaram-se militarizados pressupunha o reforço às distinções que funcionavam como categorias analíticas, mas não se realizavam na prática, como a separação entre a sociedade e o aparato militar, entre doméstico e internacional, entre guerra e paz etc. Tais dicotomias eram agravadas pelo uso das definições de militarismo e militarização que, embora pudessem incluir quaisquer formas de violência organizada, sua origem ainda recaía sobre a primazia do vetor militar (Bernazzoli and Flint 2009).

Ainda que o debate sobre o tratamento da realidade em termos binários seja interessante, a adoção dos termos securitização e militarismo como intercambiáveis acarreta perdas analíticas. Stavrianakis e Stern (2018) apontam para o fato de a ênfase na segurança obscurecer as especificidades do estudo do poder militar e, principalmente, do impacto da violência, da guerra — em sua preparação e execução — sobre a sociedade. Para as autoras, os conceitos de militarismo e militarização poderiam ser utilizados de maneira crítica, questionando os usos e efeitos da dimensão militar sobre as instituições sociais.

A securitização, como observado, faz referência ao elemento militar sob a ótica da excepcionalidade. O estudo da militarização procura identificar o que é perene em sociedade: a influência da violência e da instituição militar, de forma mais restrita, sobre as relações sociais, tanto em contextos de ameaça direta, quanto fora deles. Embora os dois fenômenos possam se sobrepor e conectar (Stavrianakis and Stern 2018) não designam os mesmos processos.

Por fim, a insistência sobre o estudo da militarização, em detrimento da abordagem securitária funciona, na concepção de Stavrianakis e Stern

(2018), como um mecanismo de rompimento com o viés eurocêntrico das perspectivas de segurança. A retirada do foco das questões militares e da violência revela, tão somente, a apreensão europeia — e, adicionemos, anglo-saxã — dos conflitos internacionais, sobretudo quando travados em regiões periféricas. A ênfase na segurança em detrimento da violência também remonta aos esforços de redução de impacto da atuação de grandes potências em regiões de periferia.

Os estudos mais recentes sobre o militarismo sob o “guarda-chuva” dos Estudos Críticos Militares, com maior projeção nos anos 1990, dedicam-se a recuperar a relevância do conceito. Seu foco reside no aprofundamento do debate sobre como as sociedades se relacionam com o fenômeno da violência organizada, seja em sua forma puramente militar, ou não. Esse tipo de abordagem permite extrapolar as limitações impostas pelo foco na entidade estatal dos estudos tradicionais, embora, como argumentado por Stavrianakis e Stern (2018), essa última não possa ser desconsiderada, posto que o Estado conserva sua relevância.

Um dos frutos das referidas “novas abordagens” foi a formulação do conceito de “militarismo liberal”. Suas origens remontam a Edgerton (1991), que concebeu a tipologia a partir da observação do “modo britânico de fazer a guerra”. Esse tipo de militarismo pode ser resumido nas seguintes características: aversão a grandes exércitos e à conscrição militar; profissionalização das forças armadas; alto investimento tecnológico, com ênfase no setor de capital intensivo; atrelamento do uso da força militar à uma visão universalista sobre a ordem mundial.

O emprego do termo “militarismo liberal” se diferencia das abordagens que elencam as especificidades da “guerra liberal” (Mabee 2016), por construir explicações a partir da guerra e da ligação entre as instituições da violência e a sociedade, suas formas de interação e legitimação. A importância da legitimação é reforçada por Joana e Mérand (2014), para quem o militarismo liberal representa:

Mais do que o uso excepcional da força no nível internacional, ou uma exaltação dos oficiais militares dentro da sociedade, a noção de militarismo liberal denota aqui as representações sociais inscritas pelos atores políticos e sociais à política de defesa em democracias liberais. (Joana and Mérand 2014, 1, tradução nossa).

Tais proposições não pressupõem a imputação de uma análise valorativa ou comparativa entre as sociedades liberais e aquelas ditas “não liberais”. Trata-se do recurso a um “tipo-ideal” com o intuito de mapear o que é específico aos contextos liberais — caracterizados, historicamente, pela rejeição aos exércitos de larga escala, a separação formal entre as esferas

civil e militar e a promoção da economia de livre mercado — a fim de desmistificar a premissa de que o militarismo é uma característica exclusiva das sociedades autoritárias. Porém, este é um modelo que reproduz o que já é verificável dentro da distinção “liberal” *versus* “não liberal”.

Perspectivas como as de Mabee (2016) e Basham (2018) oferecem caminhos mais críticos. A democracia surge muito mais como um instrumento de legitimação da violência nas sociedades liberais, do que como uma característica perene e inerente. Fazendo ecos à abordagem feminista, os autores demonstram as distorções provocadas pelo militarismo nessas sociedades, especialmente em se tratando da criação de espaços de exclusão de minorias, desigualdade e aumento da sensação da insegurança.

Stavrianakis (2016) pontua que o arcabouço ideológico do militarismo liberal funciona como um mecanismo de acobertamento de atividades arbitrárias ou irregulares por parte de potências liberais. Para a autora, o militarismo liberal legitima-se por meio da construção de binarismos entre “democracia *versus* autoritarismo”; “civilização *versus* barbárie”; “guerra *versus* paz”, entre outros.

Fatores chave da especificidade do militarismo liberal incluem: o caráter capitalista e tecnológico-intensivo da preparação e condução da guerra; um forte comprometimento com a produção militar durante a guerra e a paz e um auto entendimento como poder primariamente “econômico, industrial e comercial”; a forma distanciada de ataques sobre populações do Sul e a simultânea contenção de conflitos sociais internamente e o policiamento do império externamente, normalmente acompanhados de supostamente “pequenos” massacres”; uma ideologia universalista e concepção de ordem mundial; baixos níveis de participação militar da sociedade; uma relação Estado-capital que é formalmente separada, mas organicamente interligada. Justificativas baseadas em valores e critérios morais, promovendo direitos humanos e humanitários, centrais para legitimar essas feições do militarismo liberal, e que contrastam com as justificativas baseadas na soberania de grandes fornecedores e recipientes “não liberais”, como Rússia, China e Índia. (Stavrianakis 2016, 845, tradução nossa).

A construção de tais dicotomias estabelece uma polarização, que concede, do ponto de vista da nação, a existência de um “nós” liberal, em oposição a um “eles” não liberal, que representa uma ameaça à existência e funcionamento da ordem liberal (Desch 2009). As únicas possibilidades de interação com o “outro” tornam-se, necessariamente, a eliminação total, ou a assimilação e reconstrução, a partir de sua adequação aos parâmetros políticos e econômicos do liberalismo. A segunda implicação é que por meio do discurso dicotômico se reforça a associação entre o liberalismo e a paz/

estabilidade. A guerra e a violência são tratadas como rupturas e excepcionalidades, e não parte da ordem.

Para Neocleous (2010), a construção da ordem internacional liberal e da ideia de “paz liberal” se assentam no escamoteamento de estruturas que propagam e reproduzem a violência. A violência se constitui, não como uma ruptura da paz e da ordem, mas como parte do funcionamento dessa última, uma vez que a difusão de seus princípios e instituições têm se realizado, historicamente, a partir da repressão ou aniquilação de indivíduos e sociedades que não se enquadrem em sua lógica. Afinal, “Não pode haver nenhum império da liberdade sem armas [...] Impérios da liberdade são sempre impérios de violência. Como impérios da liberdade, entretanto, essa violência é perpetrada em nome da paz e segurança” (Neocleous 2010, 12, tradução nossa).

O discurso de legitimação, alicerçado na redução de impactos e normalização das práticas militaristas, serve tanto à audiência internacional, quanto doméstica. Em sociedades liberais, o uso da força envolve o consentimento dos indivíduos à atuação estatal. O militarismo se verifica no esforço de construção de ameaças como um perigo à vida do Estado e à sociedade, a fim de garantir a anuência da opinião pública. O militarismo restabelece, nas sociedades liberais, a integração entre Estado e indivíduo, articulada a partir da ideia de que uma ameaça à integridade estatal representa uma ameaça a todo o corpo social (Basham 2018). A falha nessa conexão talvez seja explicativa dos contextos de baixa adesão da população ao discurso e às soluções internacionais militarizadas.

O militarismo liberal se manifesta, no plano internacional, por meio de mais duas práticas: a promoção da militarização de capital intensivo, via grande especialização e sofisticação tecnológica, e a compreensão da guerra como veículo de modernização econômica e social. Como pondera Mabee (2016): “Ainda que a modernização não seja claramente conectada ao militarismo ou à militarização, foi essencial para o projeto liberal, e se conecta ao militarismo através da exportação de estilos liberais de preparação militar a outros Estados.” (Mabee 2016, 1, tradução nossa).

As fundações do *National Security State*, ou seja, a orientação do Estado estadunidense e todo o seu aparato burocrático à segurança e à contenção da URSS, durante o conflito bipolar, contribuíram para que o setor militar se convertesse, tal qual discutido, em impulsionador da inovação. Prevalece a associação burocracia de defesa- superioridade-eficiência, legitimando a opção política pelo instrumento militar diante da morosidade e falta de recursos civis.

A construção de acordos de cooperação em segurança e as transferências de armamentos representam a face externa do consórcio entre milita-

rismo e modernização. De acordo com Kinsella (2013), a modernização militar de capital intensivo se tornou uma representação simbólica do Estado moderno. A aquisição de armamentos das grandes potências por países periféricos se constituiu como um processo material de *military build-up* e de socialização de normas, valores e práticas sobre o funcionamento do Estado e da ordem internacional. O armamento e todos os elementos que o acompanham, como os treinamentos conjuntos, programas de cooperação em educação militar, carregam um arcabouço normativo sobre como os Estados recipientes deveriam comportar-se, no que tange à organização sociopolítica e econômica.

No caso dos EUA, essas iniciativas respondem ao propósito de “ensinar aos aliados como os militares estadunidenses fazem as coisas” (Kriege Souma, and Nexon 2015). Para Mabee (2016), o incentivo à modernização militar de países aliados tinha um propósito claro de combate ao comunismo, estabelecendo um “cordão sanitário” protetor contra as investidas soviéticas e para evitar que os países da periferia migrassem para a órbita comunista. Quando do desmoronamento da URSS, porém, um segundo elemento adicionado a essas dinâmicas foi o uso das estratégias de cooperação em segurança e reconstrução humanitária como forma de abertura dos mercados e economias locais ao modo de organização socioeconômica neoliberal.

A prevalência do militarismo nas relações exteriores e domésticas dos EUA não parece condizer com as tendências observadas nas interações entre as sociedades liberais nas últimas décadas e seus aparatos militares. De acordo com Joana e Mérand (2014), alguns dos elementos que se repetem em boa parte dos países da Europa e da América do Norte são: o aumento do potencial de “civilinização” dos militares, a desmilitarização do Estado e o incremento da privatização do setor de segurança.

O primeiro item faz ecos às reflexões de Moskos et al. (2000) a respeito da crescente sobreposição entre as atividades militares e civis nas “sociedades pós-modernas”. O fim da Guerra Fria teria contribuído para ampliar as funções militares, tornando os oficialatos cada vez mais próximos da sociedade civil, a despeito da permanência do *ethos* militar voltado ao gerenciamento da violência. Arelada a esse fenômeno, a desmilitarização se refere à perda da expressividade do setor militar em sociedade, em detrimento de outras esferas governamentais. Essa dimensão se reflete na menor interação do público com as questões militares — incluindo a baixa adesão ao alistamento militar — e na redução das porcentagens do PIB investidas em defesa. Finalmente, a privatização das funções militares, por meio da contratação de empresas de segurança, tem orientado cada vez

mais a esfera militar ao mercado, o que se verifica nas aquisições e alta sofisticação da produção de defesa.

O caso dos EUA é destoante em relação às experiências europeias pelo fato de o impacto do setor militar no país ainda ser elevado economicamente. A despeito das reduções em termos de orçamento e pessoal sofridas ao término da Guerra Fria, o país continuou a incrementar a produção tecnológica-militar e voltou a destinar maciços recursos ao setor depois dos atentados de 11 de setembro de 2001. Entretanto, observa-se o alto grau de privatização das atividades das forças armadas.

A privatização não é inconsistente com o militarismo, na medida em que, no contexto estadunidense, seu emprego não significa a substituição dos efetivos militares. A maior parte das funções assumidas pelos contratados se concentra no setor de segurança e logística, ao passo que as atividades de combate, reconstrução e treinamento de forças estrangeiras continuam a ser desempenhadas pelas forças militares convencionais e especiais (Hartung 2011). A imbricação entre o setor público e privado, nos EUA, é uma das principais fontes da militarização. Igualmente, os EUA representam um estudo de caso complexo sobre a experiência do militarismo e sua correlação com o liberalismo.

De forma sintética, as características do militarismo liberal, observadas no caso estadunidense, podem ser assim sistematizadas, com base na literatura abordada:³

Quadro 2

Proposta de Síntese Conceitual

Militarização	Militarismo liberal
Aumento contínuo dos investimentos federais no aparato militar e nas capacidades coercitivas do Estado (públicas ou privadas)	Romantização e supervalorização dos ideais e símbolos militares em sociedade e em posicionamentos governamentais
Utilização de recursos de origem militar para o financiamento de políticas civis, culminando, em alguns casos, em seu redirecionamento às finalidades militares	Baixos índices de recrutamento/ distanciamento entre a sociedade e as forças armadas, apesar da manutenção de altos índices de confiança social na instituição militar
Alargamento das funções e ocupação de cargos civis por integrantes na ativa ou veteranos das forças armadas, que podem ou não resultar em aumento de poder decisório	Ampla sobreposição entre os setores público e privado, e entre as esferas civil e militar
Incorporação de elementos da doutrina, mentalidade e/ou organização militar às políticas e estratégias governamentais e assimilação de doutrinas e conceitos civis pelas forças armadas, visando a legitimação da ação militar	Ênfase na modernização tecnológica e doutrinária das forças armadas
Acomodação de políticas de governo às finalidades tipicamente militares- segurança nacional, defesa e o exercício da guerra	Construção de justificativas e instrumentos de legitimação do emprego da força, a partir de princípios liberais (democracia, direitos humanos, justiça, prosperidade econômica, entre outros)
	Promoção de narrativas de segurança de caráter binário, sustentado em oposições como amigo/inimigo, democracia/ autoritarismo, civilização/barbárie, nós/eles, que determinam, em última instância, a gradação dos recursos a serem empregados, isso é, assimilação, coerção ou aniquilação pela força militar

Fonte: elaboração própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se debater ao longo deste artigo a correlação entre militarização e militarismo nos EUA, e suas particularidades com relação à visão deste país como uma sociedade liberal. Buscou-se, para tanto, fazer um mapeamento, não exaustivo, do debate sobre militarismo e militarização.

Como argumentado, os processos de militarização não podem ser dissociados, nos EUA, do reconhecimento de traços de uma estrutura social e cultural militarista que se reflete sobre a organização da política externa. O conceito de “militarismo liberal” parece traduzir, de forma mais precisa, estas peculiaridades e contradições, na medida em que, como indicado, o liberalismo não se apresenta como antítese, e sim como mecanismo de legitimação dos fenômenos da militarização e do militarismo. Apesar de suas limitações, este arcabouço permite o tensionamento da literatura e das narrativas políticas predominantes, historicamente, que enquadram o país como um modelo “bem-sucedido” de controle civil sobre as forças armadas.

REFERÊNCIAS

- Adams, Gordon, and Murray, Shoon (Ed.). 2014. *Mission Creep: The Militarization of US Foreign Policy?*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bacevich, Andrew. 2007. *The Long War: A New History of U.S. National Security Policy Since World War II*. New York: Columbia University Press.
- Basham, Victoria M. 2018. “Liberal militarism as insecurity, desire and ambivalence: Gender, race and the everyday geopolitics of war”. *Security Dialogue* no. 1: 32–43. journals.sagepub.com/doi/10.1177/0967010617744977.
- Bernazzoli, Richelle M, and Flint, Colin. 2009. “From militarization to securitization: Finding a concept that works”. *Political Geography* 28: 449–50. [academia.edu/4567573/From_militarization_to_securitization_Finding_a_concept_that_works](https://www.academia.edu/4567573/From_militarization_to_securitization_Finding_a_concept_that_works).
- Bloomfield, Lincoln P. 1974. *In search of American foreign policy*. New York: Oxford University Press.
- Desch, Michael C. 2009. “Hartz, Huntington, and the Liberal tradition in America: The clash with military realism.” In *American civil-military relations: The soldier and the State in a New Era*, edited by Suzanne C. Nielsen, and Don M. Snyder. Baltimore: Johns Hopkins University Press: 91–111.
- Downes, Cathy. 2010. “Unintentional Militarism: Over-reliance on Military Methods and Mindsets in US National Security and its Consequences.” *Defense and Security Analysis* 4: 371–85. www.researchgate.net/publication/241713105_Unintentional_Militarism_Over-reliance_on_Military_Methods_and_Mindsets_in_US_National_Security_and_its_Consequences.

Eisenhower, Dwight. 1961. *Farewell Radio and Television Address to the American People*. www.eisenhower.archives.gov/all_about_ike/speeches/farewell_address.pdf.

Enloe, Cynthia. 2014. "Understanding Militarism, Militarization, and the Linkages with Globalization". *Women Peacemakers Program*. www.genderit.org/resources/gender-militarism-analyzing-links-strategize-peace.

Forner, Clarissa Nascimento. 2020. "O Departamento de Defesa e a militarização da política externa estadunidense de Bush a Obama (2001-2017)". Tese (Doutorado) — San Tiago Dantas Unesp-Unicamp-PUC-SP.

Grizold, Anton. 2000. "Contemporary National Security in the Light of Militarization and Militarism". *Security Studies* 5: 128–43. www.ceeol.com/search/article-detail?id=80781.

Hartung, William D. 2011. "The Military-Industrial Complex Revisited: Shifting Patterns of Military Contracting in the Post-9/11 Period". *Costs of War*. watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2011/The%20Military-Industrial%20Complex%20Revisited.pdf.

Hooks, Gregory. 1990. "The rise of Pentagon and US state building: The defense program as industrial policy". *American Journal of Sociology* 2: 358–404. www.jstor.org/stable/2781106?seq=1.

Janowitz, Morris. 1960. *The professional soldier: a social and political portrait*. United States: Free Press.

Joana, Jean, and Mérand, Frédéric. 2014. The varieties of liberal militarism: towards a typology. *French Politics* 2:177–91. www.researchgate.net/publication/263204155_The_varieties_of_liberal_militarism_A_typology.

Keohane, Robert O. 1984. *After hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. United Kingdom: Cambridge University Press.

Kienschferf, Markus. 2013. *US Domestic and International Regimes of Security. Pacifying the globe, securing the homeland*. New York: Routledge.

Kinsella, David. 2013. "The global arms trade and the diffusion of militarism". In *Militarism in International Relations: Political economy, security, theory*, edited by Anna Stavrianakis, and Jan Selby. New York: Routledge.

Krieger, Miria, Shannon L. C. Souma, and Daniel H. Nexon. 2015. "US military diplomacy in practice". In *Diplomacy and the making of world politics*, edited by Pouliot et al. United Kingdom: Cambridge University Press.

Levy, Yagil. 2016. "What is Controlled by Civilian Control of the Military? Control of the Military vs. Control of Militarization". *Armed Forces and Society* 1: 75–98. www.civil-military-studies.org.il/wp-content/uploads/2019/12/what-is-controlled-by-civilian-control.pdf.

Lisón, Carlos Barrachina. 2007. *La participación política de los militares en la transición española: Influencias, evoluciones y consecuencias*. México: Ediciones Pomares.

Lutz, Catherine. 2002. *Homefront: A military city and the American 20th Century*. Boston: Beacon Press.

Mabee, Bryan. 2016. "From 'liberal war' to 'liberal militarism': United States security policy as the promotion of military modernity". *Critical Military Studies* 2: 1–20. www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/23337486.2016.1184418.

Mann, Michael. 1987. "The roots and contradictions of modern militarism". *New Left Review* I/162.

Mathias, Suzeley K. 2003. *A militarização da burocracia: A participação militar na administração federal das Comunicações e da Educação 1963-1990*. São Paulo: Editora Unesp.

Milner, Helen V., and Dustin Tingley. 2015. *Sailing the water's edge: the domestic politics of American foreign policy*. New Jersey: Princeton University Press.

Motta, Bárbara Vasconcellos de Carvalho. 2018. "Securitização". In *Dicionário de Segurança e Defesa*, edited by Hector Luis Saint-Pierre, and Marina Gisela Vitelli. São Paulo: Editora Unesp.

Moskos, Charles C, J. A. Williams, and D. R. Segal (Ed.). 2000. *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*. New York: Oxford University Press.

Neocleous, Mark. 2010. "War as peace, peace as pacification". *Radical Philosophy* 159. www.radicalphilosophy.com/article/war-as-peace-peace-as-pacification.

Pion-berlin, David. "Militarismo". In *Dicionário de Segurança e Defesa*, edited by Hector Luis Saint-Pierre, and Marina Gisela Vitelli. São Paulo: Editora Unesp.

Ross, Andrew L. 1987. "Dimensions of militarization in the Third World". *Armed Forces and Society* 4: 561–78. journals.sagepub.com/doi/10.1177/0095327X8701300405.

Shaw, Martin. 2013. "Twenty-First Century Militarism: A Historical-Sociological Framework". In *Militarism in International Relations: Political economy, security, theory*, edited by Anna Stavrianakis, and Jan Selby. New York: Routledge.

Stavrianakis, Anna, and Maria Stern. 2018. "Militarism and security: Dialogue, possibilities and limits". *Security Dialogue* 1: 3–18. journals.sagepub.com/doi/10.1177/0967010617748528.

Thee, Marek. 1977. "Militarism and Militarization in Contemporary International Relations". *Security Dialogue* 4: 296–309. journals.sagepub.com/doi/10.1177/096701067700800402.

US Department of Defense. 1992. *Defense Planning Guidance*. nsarchive.gwu.edu/nukevault/ebb245/doc03_extract_nytedit.pdf.

Vagts, Alfred. 1937. *A history of militarism*. United States: Greenwich Editions.

Washington, George. 1796. *Farewell address* avalon.law.yale.edu/18th_century/washing.asp.

GOD BLESS OUR MEN IN UNIFORM:

MILITARIZAÇÃO E MILITARISMO NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

RESUMO

Este artigo tem como objetivo debater os fenômenos da militarização e do militarismo no contexto sociopolítico dos Estados Unidos da América (EUA), analisando suas manifestações domésticas e externas, historicamente. Argumenta-se que, a despeito da prevalência das interpretações tradicionais, que associam o país e sua organização social, assentada em valores liberais, a um modelo de equilíbrio no campo das relações civil-militares, os processos históricos de crescimento da influência do aparato militar na esfera doméstica e internacional revelam uma realidade mais complexa. Neste contexto, o liberalismo não se apresenta como antítese à perpetuação do militarismo e da militarização, mas como seu complemento e fonte de legitimação. A fim de articular tais conexões, o artigo propõe um resgate da discussão conceitual sobre militarismo e militarização, e o debate da tipologia do “militarismo liberal”, como forma de caracterização do caso estadunidense. Metodologicamente, a análise será conduzida por meio de instrumentos qualitativos, incluindo análise documental e a revisão da literatura especializada.

Palavras-chave: Militarismo; Militarização; Estados Unidos da América.

ABSTRACT

This article aims to discuss the phenomena of militarism and militarization in the sociopolitical context of the United States of America (USA), analyzing its domestic and external manifestations historically. We argue that despite the dominance of traditional interpretations that associate the country and its social organization, grounded in liberal values, with a balanced model of civil-military relations, the historical processes involving the growing military influence in domestic and international realms reveal a more complex reality. In this context, liberalism does not present itself as an antithesis to the perpetuation of militarism and militarization but rather as its complement and legitimation source. To articulate these connections, the article proposes revisiting the conceptual discussion on militarism and the typology of “liberal militarism” as a way to characterize the US case. Methodologically, the analysis will be conducted through qualitative instruments, including document analysis and literature review.

Keywords: Militarism; Militarization; United States of America.

Recebido em 27/08/2023. Aceito para publicação em 04/12/2023.

NOTAS

1. O artigo é resultado da tese de doutorado, intitulada como “O Departamento de Defesa e a militarização da política externa estadunidense de Bush a Obama (2001-2017)”, desenvolvida com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).
2. De acordo com Motta (2018), a teoria da securitização foi proposta nos anos 1990 pela Escola de Copenhague, através de expoentes como Barry Buzan e Lene Hansen. A securitização, em sua definição mais básica, se fundamenta como um movimento discursivo, que tem por objetivo a representação de uma ameaça a um determinado objeto de referência, o levando para além do campo da política e adentrando ao campo das medidas excepcionais.
3. Para esta síntese nos baseamos nas reflexões de Mathias (2003); Ross (1987); Kinsella (2013); Kienserchef (2013); Shaw (2013); Adams e Murray (2014); Levy (2016).

Resenha dos livros:

Brandão, Priscila Carlos; Carvalho, Bernardo Rocha; Teixeira, Carla Drielly dos Santos; Rocha, Igor Tadeu Camilo. *Ilegais e Imorais: autoritarismo, interferência política e corrupção dos militares na história do Brasil*. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2023. ISBN: 978-85-8054-634-7.

Domingos Neto, Manuel. *O que fazer com o militar: anotações para uma nova defesa nacional*. Parnaíba: Gabinete de Leitura, 2023. ISBN: 978-65-981151-0-4.

LUCAS PEREIRA REZENDE

Para além do romancista que marcou o século XX, George Orwell era também jornalista e, como tal, ao analisar a possibilidade de os nazistas vencerem a II Guerra Mundial e reescreverem a história a seu modo, proferiu a célebre frase: “A história é escrita pelos vencedores” (Orwell 1944, s/p). Afinal, se os nazistas ganhassem a guerra, repetiriam como verdade o que queriam na sua propaganda, e isto acabaria sendo repetido como verdade histórica, ainda que não o fosse. Se entendemos que a história oficial é, portanto, contada pelos vencedores, cabe a nós, mulheres e homens da ciência, desconstruir tais narrativas de forma a apresentar fatos históricos e recontá-los através do método científico: observação, questionamento, formulação de hipóteses, condução de experimentos e, por fim, refutação ou corroboração da hipótese.

Imbuídos dessa missão, Priscila Brandão, acompanhada por Bernardo Carvalho, Carla Drielly Teixeira e Igor Tadeu Rocha, trazem uma contribuição notável para os estudos da História Militar no Brasil com a publicação de *Ilegais e Imorais* (Editora Fino Traço, 2023). Escrito em uma linguagem acessível ao grande público, o que contribui para romper as imaginadas Torres de Marfim que separam o pensamento científico do cidadão comum, este livro torna-se leitura essencial para quem deseja entender o histórico de atuação política dos militares brasileiros sem o verniz da história oficial contada pelos vencedores.

Lucas Pereira Rezende é professor do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. orcid.org/0000-0001-6537-3949. E-mail: lucasprezende@fafich.ufmg.br

Neste sentido, é importante para a moral militar a construção de narrativas gloriosas, que louvam o passado, instituições e pessoas em busca de mitos mobilizadores. O problema é quando os mitos sobrepõem a realidade e políticas públicas — incluindo a preparação para a guerra — passam a ser orientadas por uma narrativa fantasiosa, com resultados reais para todo um país. Se faz parte da cultura militar a manutenção de soldados como heróis, é dever da ciência quebrar mitos para que o conhecimento possa ser objetivamente conhecido, distanciando narrativas subjetivas de leituras factuais. E é por isto que a obra de Brandão et al. (2023) torna-se tão importante.

O livro é dividido em três partes. Na primeira, “Tempos de definição de comportamento institucional”, os autores trabalham os anos iniciais do Brasil, olhando o papel dos militares na era colonial, imperial e no início do período republicano. Mostram como, através do uso da força principalmente contra seus próprios cidadãos, foi sendo construída a narrativa de uma superioridade moral dos militares frente aos civis, vistos na caserna como “políticos podres, corruptos e aproveitadores do país” (Faoro 2012 *apud* Brandão et al. 2023, 21). Nessa narrativa, fomos forjados como nação aprendendo a temer e *respeitar* os militares de maneira acrítica — basta ver nosso hábito de grafar forças armadas sempre em maiúsculo, mesmo sem justificativa gramatical para tal, reverência esta não estendida a outras instituições, como as forças policiais ou mesmo as universidades públicas, como observam os autores.

Na segunda parte, “Tempos de consolidação das práticas intervencionistas”, são analisados como a Guerra Fria, no aspecto global, e o golpe de 1964 e a ditadura militar, no aspecto doméstico, contribuíram para consolidar as narrativas que levaram à militarização da política brasileira do pós-II Guerra ao fim do regime autoritário no país. Ainda que tenha havido cooperação de parte significativa da sociedade civil à época, foi o protagonismo militar o responsável pela construção e manutenção de uma narrativa que conferia legitimidade às intervenções castrenses na vida política doméstica.

Na terceira e última parte, “Práticas corruptas e autoritárias enraizadas”, os autores perpassam os anos da Nova República, e mostram como, mesmo após a proclamação da Constituição Cidadã de 1988, e como resultado das “injustiças de transição” (Brandão et al, 2023, p. 183), nosso processo de democratização foi inviabilizado pela anistia ao apagar das luzes do nosso período de trevas. Ao jamais serem responsabilizados pelos crimes cometidos, incluindo os diversos casos de corrupção e mau uso do dinheiro público apontados pelos autores, a narrativa histórica seguiu igualmente impune, o que acabou nos levando ao bolsonarismo, construído

em cima das narrativas falaciosas que sobreviveram nos quartéis e nas “vandeiras alvoroçadas” (Brandão et al. 2023, 124) de alguns círculos civis.

Com bom-humor e muita fundamentação histórica, *Ilegais e Imorais* nos mostra as raízes militares de uma cultura patrimonialista e personalista que ainda impera no Brasil, e que tem, neste imaginário, as forças armadas no topo hierárquico do país mesmo após décadas de regime (formalmente) democrático. As forças armadas tiveram papel preponderante na formação do poder coercitivo doméstico brasileiro, e se mantiveram protagonistas pela manutenção dessas estruturas narrativas e institucionais, além de uma série de golpes de Estado ou suas tentativas desde a Proclamação da República, em 1889.

Nas palavras dos autores (Brandão et al. 2023, 286),

[c]omo os militares não percebem o Estado como algo acabado, que está sempre em construção, atuam a partir do seu delírio de moralidade superior, que sempre se viu no direito de “amadurecer” esse Estado a partir das ideologias adequadas aos seus interesses, quase nunca relacionadas com uma atitude necessariamente republicana ou democrática. Os protagonistas dos golpes podem ser caracterizados como militares ressentidos, desprestigiados, subservientes a uma elite excludente, mas, ao mesmo tempo, dotados de uma autoestima que sempre os colocou em patamar acima da média da moralidade e eficiência da sociedade brasileira. Como se fossem os verdadeiros guardiões da pátria, mais uma vez, seja lá o que isso signifique.

Em um momento histórico em que a sociedade brasileira se prepara para, de maneira inédita, julgar militares da ativa e da reserva por seus envolvimento nas tentativas de abolição violenta do Estado democrático de direito, a leitura de *Ilegais e Imorais* é fundamental para compreender que, do contrário do que narrativas buscam trazer de individualização das responsabilizações, há um fértil ambiente para conspirações antidemocráticas no seio das forças armadas brasileiras. Isso não significa dizer que todos os militares brasileiros são golpistas ou corruptos, mas que, sem um olhar crítico para nossas instituições armadas, seus históricos e seus mitos, jamais compreenderemos como podem existir, ainda hoje, incentivos dogmáticos institucionais dentro das forças armadas que operam à margem da democracia.

Com textos de apresentação de Paulo Ribeiro da Cunha (cientista político) e Josias Fernandes Alves (jornalista), o livro conta também com uma bela apresentação por Manuel Domingos Neto, historiador e ex-presidente da Associação Brasileira de Defesa, além de autor do outro livro ao qual me dedico nesta resenha, *O que fazer com o militar* (2023).

Tendo compreendido em Brandão et al. (2023) o histórico da atuação política dos militares brasileiros, é impossível terminar a leitura sem pensar sobre o futuro. Afinal, lembram os autores, tem sido tarefa hercúlea justificar a existência das forças armadas brasileiras frente a despesas mal justificadas e condutas tão ilegais e imorais. É aí que Domingos (2023) completa a nossa análise.

Partindo da experiência de quem estuda há décadas os militares, Domingos (2023) faz também uso da narrativa mais informal, adotada no livro de Brandão et al. (2023). Com capítulos curtos e partindo da experiência do autor, ex-militar, preso, torturado pela ditadura e depois autoexilado para poder se formar na faculdade, Domingos (2023) fez um livro didático, que busca apresentar à sociedade a relevância de se estudar aspectos da defesa nacional fora dos quartéis. Essa, aliás, é uma característica de ambas as publicações: ajudar a pautar a sociedade civil nos temas ligados ao meio militar.

Tendo passado à margem dos processos de reforma dos setores de segurança que reorganizaram as instituições militares após os processos de redemocratização com o fim da Guerra Fria, o Brasil mantém forças armadas e de segurança doméstica orientadas para uma configuração de poder global que não existe há quase quatro décadas — pelo menos. Com a ascensão da China e da Rússia, concomitantemente às ameaças não-estatais, temos doutrinas ainda mais desatualizadas, além de fortemente orientadas para o combate a inimigos internos, ao invés de externos. Mais de 80% do orçamento em defesa brasileiro é gasto com pessoal — incluindo as polpudas pensões para familiares (Brandão et al. 2023).

O Brasil precisa se defender, e ter forças armadas capazes de fazê-lo demanda atualizações periódicas. Nossa última reforma militar, sob influência primeiro da Alemanha e depois da França, aconteceu há mais de um século. E as razões apresentadas por Domingos (2023) buscam a construção de um modelo de defesa nacional que seja um reflexo da sociedade democrática que vivemos. Dentre elas, Domingos (2023, 36–7) apresenta a primazia de atividades subsidiárias em detrimento da defesa nacional, o que o autor chama de transtorno de personalidade do soldado,

que se percebe como político, policial, empresário, assistente social, administrador público, construtor de estradas, perfurador de poços no semiárido, guarda florestal, vigia de fronteira, entendido em Segurança Pública, controladores dos tráfegos aéreo, costeiro e fluvial, supremo avaliador da moralidade e planejador do destino nacional.

Temos tropas e generais em excesso, além de mal distribuídos territorialmente. É preciso acabar com a primazia do Exército e investir melhor

em dissuasão, via incremento da capacidade aeronaval e proteção cibernética. É preciso debater a blindagem institucional à comunidade LGBTQIA+, negros, indígenas e mulheres para que cheguem ao topo da hierarquia em funções de comando no generalato, dificultados por endogenias e anacronismos como o serviço militar obrigatório. É preciso que a sociedade debata as escolas militares e o militarismo do ensino infanto-juvenil. Os valores e conteúdos dos currículos militares devem refletir os valores da sociedade plural e democrática estabelecidos na Constituição, e não o oposto. É preciso que a reforma seja conduzida como forma de dissipar a inexistente, mas sustentada, mentalidade de guardião da moralidade e do caráter nacionais dos militares. Por fim, a reforma é importante, termina Domingos (2023, 41), para liberar os militares das missões que não lhes cabem, democratizando e civilizando a defesa nacional brasileira, propiciando “o encontro do militar com a nação”.

Se desconhecer o militar é um erro, pois só se comanda quem se conhece, a tradicional delegação que os civis dão aos militares dos temas ligados à defesa é também algo que precisa mudar (Domingos 2023). Um dos aspectos que o autor reforça no texto é a necessidade de se pensar a defesa nacional a partir da cooperação internacional. E tivemos experiências importantes de cooperação em defesa que sinalizavam cooperação regional e dissuasão internacional durante os anos da Unasul. Sugeri em Rezende (2015) que a cooperação em defesa pode ser um instrumento para aumentar a capacidade dos Estados, e vimos isso acontecer, ainda que brevemente, até que a visão militarista reavivou disputas políticas regionais. E Domingos (2023) reforça como o Brasil não pode pensar sua defesa sem a cooperação e parceria de seus vizinhos, que, longe de serem uma ameaça existencial real ao país, sofrem das mesmas fontes de insegurança que nós (potências estrangeiras e crime organizado).

Ainda que possa se debater as propostas trazidas pelo autor, a obra de Domingos (2023) é relevante por sistematizar temas que precisam ser tratados em uma eventual reforma democrática do setor de segurança brasileiro. Se não esgota o debate,¹ ao menos o abre com uma agenda propositiva para toda a sociedade, daí a relevância do livro. O tema do próximo Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, “A modernização dos setores de segurança: democracia e defesa face aos desafios da guerra contemporânea”, a se realizar na Universidade Federal de Minas

¹ Fiz, em parceria com Alexandre Fuccille, um breve texto sugerindo nove propostas de temas também a serem considerados em uma eventual reforma do setor de segurança brasileiro (Rezende e Fuccille 2020), assim como fizeram também Martins Filho, Cunha, Soares e Lima (2016), para citar apenas algumas das propostas de reforma sugeridas até o momento.

Gerais, entre 3 e 5 de setembro de 2024, espelha essa preocupação externalizada em ambas as publicações.

As obras de Brandão et al. (2023) e Domingos (2023) nos mostram que revisitar historicamente os mitos militares não significa revanchismo — como frequentemente ouvimos quando qualquer tentativa de responsabilização bate à porte de algum militar ou dos quartéis, mas sim que há aspectos de nossa história que precisam ser desconstruídos caso queiramos, como encerram Brandão et al. (2023, 295), “construir a [nossa] autonomia política, vetada desde a Proclamação da República pelos seus militares ilegais e imorais”. Em períodos de pós-verdade, é ainda mais importante a leitura de ambas as obras como forma de se evitar a reescrita da história pelos vencedores através do uso da força.

REFERÊNCIAS

Brandão, Priscila Carlos, Bernardo Rocha Carvalho, Carla Drielly dos Santos Teixeira, and Igor Tadeu Camilo Rocha. 2023. *Ilegais e Imorais: autoritarismo, interferência política e corrupção dos militares na história do Brasil*. Belo Horizonte: Editora Fino Traço. ISBN: 978-85-8054-634-7.

Domingos Neto, Manuel. 2023. *O que fazer com o militar: anotações para uma nova defesa nacional*. Parnaíba: Gabinete de Leitura. ISBN: 978-65-981151-0-4.

Martins Filho, João Roberto, Paulo Ribeiro Cunha, Samuel Alves Soares, and Sued Castro Lima. 2016. “Os militares e a política”. In *Defesa e Segurança do Atlântico Sul*, edited by Érica C. A. Winand, Thiago Rodrigues, and Sérgio Aguilar. VIII ENABED. São Cristóvão: Editora UFS.

Orwell, George. 1944. “Revisiting History. As I Please”, *The Tribune* (4 fev.). galileo.phys.virginia.edu/classes/inv_inn.usm/orwell3.html#:~:text=In%20no%20case%20do%20you,is%20written%20by%20the%20winners.

Rezende, Lucas Pereira. 2015. *Sobe e Desce*. Explicando a cooperação em defesa na América do Sul. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Rezende, Lucas, and Alexandre Fuccille. 2020. “Só uma reforma nas Forças Armadas pode pôr fim ao espírito golpista de nossos militares”. *Vozes. The Intercept Brasil* (23 out.). www.intercept.com.br/2020/10/23/so-uma-reforma-nas-forcas-armadas-pode-por-fim-ao-espírito-golpista-de-nossos-militares/.

Diretrizes para Autores

1. Os artigos e ensaios devem conter aproximadamente 45 mil caracteres (sem espaços) e as resenhas de livros devem conter cerca de 6 mil caracteres (sem espaços) e se referir a obras publicadas há, pelo menos, quatro anos. São aceitas publicações em português, espanhol e inglês. Os artigos e ensaios poderão ser assinados por até três autores, as resenhas por um único autor. Ao menos um dos autores deve ter a titulação mínima de doutor. Nos artigos em coautoria o ordenamento dos autores terá como primeiro critério a titulação e como segundo critério ordem alfabética do nome.

2. Os textos submetidos à RBED devem estar formatados em espaço simples, fonte de 12 pontos, com uso do itálico para ênfases e aspas apenas para citações. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto e devem ser sintéticas. URLs para referências devem ser informadas com as datas de acesso, e sempre ao final do texto, nas referências completas, jamais nas notas de rodapé.

3. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago Manual of Style versão de 2017 (Autor ano, página), referenciando a literatura citada ao final do texto; no caso de resenhas de livros, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada. O guia completo pode ser encontrado em: http://www.chicagomanualofstyle.org/tools_citationguide/citation-guide-2.html

Exemplos:

- Livros:

Grazer, Brian, and Charles Fishman. 2015. *A Curious Mind: The Secret to a Bigger Life*. New York: Simon & Schuster.

Smith, Zadie. 2016. *Swing Time*. New York: Penguin Press.

No corpo do texto:

(Grazer and Fishman 2015)

(Smith 2016, 315–16)

- Artigos:

Keng, Shao-Hsun, Chun-Hung Lin, and Peter F. Orazem. 2017. "Expanding College Access in Taiwan, 1978–2014: Effects on Graduate Quality and Income Inequality." *Journal*

of Human Capital 11, no. 1 (Spring): 1–34. <https://doi.org/10.1086/690235>.

LaSalle, Peter. 2017. "Conundrum: A Story about Reading." *New England Review* 38 (1): 95–109. Project MUSE.

Satterfield, Susan. 2016. "Livy and the *Pax Deum*." *Classical Philology* 111, no. 2 (April): 165–76.

No corpo do texto:

(Keng, Lin, and Orazem 2017, 9–10)

(LaSalle 2017)

(Satterfield 2016, 170)

- Capítulos de livros editados:

Bay, Rachael A., Noah Rose, Rowan Barrett, Louis Bernatchez, Cameron K. Ghalambor, Jesse R. Lasky, Rachel B. Brem, Stephen R. Palumbi, and Peter Ralph. 2017. "Predicting Responses to Contemporary Environmental Change Using Evolutionary Response Architectures." *American Naturalist* 189, no. 5 (May): 463–73. <https://doi.org/10.1086/691233>.

No corpo do texto:

(Bay et al. 2017, 465)

- E-books:

Austen, Jane. 2007. *Pride and Prejudice*. New York: Penguin Classics. Kindle.

Borel, Brooke. 2016. *The Chicago Guide to Fact-Checking*. Chicago: University of Chicago Press. ProQuest Ebrary.

No corpo do texto:

(Austen 2007, chap. 3)

(Borel 2016, 92)

4. Os textos submetidos à RBED devem dispor de títulos concisos (máximo de 80 caracteres, com espaço) no idioma em que a submissão for escrita (português, espanhol ou inglês) e em inglês. No caso da submissão ser em inglês, o segundo idioma deverá ser o português.

5. Os textos submetidos à RBED devem vir acompanhados de 4 palavras-chave e de resumo entre 150 e 200 palavras no idioma em que a submissão for escrita (português, espanhol ou inglês) e em inglês. No caso da submissão

ser em inglês, o segundo idioma deverá ser o português.

6. As submissões não devem conter o nome do autor ou quaisquer referências a este, a fim de possibilitar a avaliação cega pelos pares. Atentem para a remoção do autor do arquivo antes da submissão dos originais para avaliação (WORD / Propriedades do Arquivo / Autoria).

7. Os autores que tiverem sua proposição aprovada devem declarar que cedem os direitos autorais à Revista Brasileira de Estudos da Defesa (RBED), podendo esta incluir o trabalho publicado em bases de dados públicas e privadas, no Brasil e no exterior. Devem ainda declarar que são o os únicos responsáveis pelo conteúdo do texto e que o mesmo não contém nada que possa ser considerado ilegal ou difamatório de terceiros.

8. As submissões em desacordo com as Instruções aos Autores não serão admitidas para avaliação e seus propositores serão devidamente comunicados.

CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao editor”.

2. O arquivo da submissão está em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF que não ultrapassam 2MB.

3. O texto está em espaço simples; usa uma fonte de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento na forma de anexos.

4. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em [Diretrizes para Autores](#), na página Sobre a Revista.

5. Ao menos um dos autores possui a titulação de doutor.

6. Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares (ex.: artigos), as instruções disponíveis em [Assegurando a avaliação pelos pares cega](#) foram seguidas.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

Autores que publicam nesta revista concordam com os seguintes termos:

1) Autores mantêm os direitos autorais e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a [Licença Creative Commons Attribution](#) que permite o compartilhamento do trabalho com reconhecimento da autoria e publicação inicial nesta revista.

2) Autores têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não-exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (ex.: publicar em repositório institucional ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial nesta revista.

3) Autores têm permissão e são estimulados a publicar e distribuir seu trabalho online (ex.: em repositórios institucionais ou na sua página pessoal) a qualquer ponto antes ou durante o processo editorial, já que isso pode gerar alterações produtivas, bem como aumentar o impacto e a citação do trabalho publicado (Veja [O Efeito do Acesso Livre](#)).

POLÍTICA DE PRIVACIDADE

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades ou a terceiros.

