



CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

## Segurança das Fronteiras e Inteligência no Brasil

*Marco Cepik (16/10/2017)*

O objetivo deste texto é refletir sobre segurança das fronteiras e atividades de inteligência. Como se pode ver no sítio internet da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), a segurança das fronteiras é uma das suas áreas prioritárias de atuação (<https://goo.gl/oUFETg>). Vou proceder em duas etapas. Primeiro, pretendo apresentar o conceito de fronteira expresso na legislação brasileira, bem como o conceito de entorno estratégico utilizado no Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). Em seguida, vou apontar riscos que podem decorrer de se reduzir a política de fronteiras à repressão ao crime organizado, destacando o papel da inteligência para se atingir um equilíbrio entre necessidades táticas e operacionais e a perspectiva estratégica.

### **Fronteiras e entorno do Brasil: da ilha à integração**

Faz tempo que superamos a lenda mencionada por Jaime Cortesão, do Brasil como uma grande ilha delimitada pelos rios Amazonas ao norte e Prata ao sul. Entre 1493, quando o papa Alexandre VI, vigário de Deus na Terra, dividiu por meio da bula *Inter cætera* as terras do Novo Mundo entre Espanha e Portugal, e 1993, quando se consolidou o entendimento constitucional (§ 2º do Art. 20) sobre a faixa de fronteira e também foi aprovada a Lei 8.617/1993, a qual dispôs sobre os direitos de soberania brasileira no mar, passaram-se quinhentos anos. Por meio de desbravamentos seculares, vieses econômicos e sociais frequentemente injustos, guerras, muita diplomacia e significativo desenvolvimento, aprendemos como nação que nossas fronteiras podem ser laicas, dinamizadoras, modernizadoras e integradoras (Zientara, 1989; Wegner, 2000).

É certo que a Lei 6.634/1979, ainda em vigor, definiu a faixa interna de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, primariamente em



## CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

função da segurança nacional, com ênfase nas restrições de atividades. Mas a segurança hoje convive com outros objetivos nacionais, tais como o desenvolvimento sustentável, a inclusão social e a integração regional (FURTADO, 2015). Por um lado, dos 20 conflitos territoriais e fronteiriços remanescentes na América Latina e Caribe em 2017, apenas quatro envolvem o Brasil e nenhum deles possui potencial para escalar conflitos com os países vizinhos.

Por outro lado, a complexidade da fronteira terrestre demanda atenção e foco estratégico: *“A faixa de fronteira corresponde a 27% do território nacional (2.357.850 km<sup>2</sup>) e caracteriza-se geograficamente por ser uma faixa de até 150 km de largura ao longo dos 16.886 km de extensão da fronteira terrestre brasileira, sendo 7.363 km em linha seca e 9.523 km em rios, lagos e canais ao longo de 11 Estados da federação, que fazem divisa com 10 países da América do Sul. Na área há 23.415 km de rodovias federais e ali residem mais de 10 milhões de brasileiros, em 588 municípios, sendo 122 limítrofes, com 30 cidades gêmeas.”* (BRASIL, 2014).

Ainda assim, iniciativas mais amplas para toda a fronteira, com previsão de investimentos, articulação institucional e implementação de políticas públicas específicas existem há apenas dez anos. Pode-se citar como marcos o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), criado no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, o Decreto 6.047/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), o Decreto de 08/09/2010, que criou a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), bem como o Decreto 7.496/2011, que instituiu o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF).

Segundo já alertava o Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) em 2014, na medida em que tais iniciativas dependiam do Poder Executivo da União, sua continuidade foi prejudicada pela crise econômica e a instabilidade institucional dos últimos anos. Para sua retomada e continuidade, seriam necessárias iniciativas articuladas com o Poder Legislativo. Especialmente entre as comissões permanentes da Câmara dos Deputados de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA), de



## CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), bem como entre a Câmara, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado (CRE) do Senado Federal e a Frente Parlamentar Mista para o Desenvolvimento de Assuntos da Faixa de Fronteira (BRASIL, 2014; PEGO, 2017).

Neste meio tempo, os componentes de defesa, segurança e inteligência, continuam sendo muito relevantes. Ainda mais se considerarmos de maneira integrada os desafios terrestres e marítimos por meio da noção de entorno estratégico, já utilizada no Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). O desenvolvimento de capacidades dissuasórias convencionais para garantir interesses pacíficos vitais do Brasil na América do Sul, Atlântico Sul, África Subsaariana e Antártida dependem de esforço continuado ao longo de décadas (LIMA, 2017; VILLA, 2004). No mar, *“a ZEE brasileira, cujo limite exterior é de 200 milhas náuticas, tem uma área oceânica aproximada de 3,54 milhões de km<sup>2</sup>. A área em questão, somada aos cerca de 960 mil km<sup>2</sup> de plataforma continental (PC), situados além das 200 milhas náuticas e reivindicados junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU, perfaz um total aproximado de 4,5 milhões de km<sup>2</sup>. Essa extensa área oceânica delimita o que se denomina ‘Amazônia Azul’, que é adjacente ao continente e corresponde a aproximadamente 52% da área continental brasileira”* (LBDN, 2012).

Assim, os objetivos mais amplos de uma política de desenvolvimento e integração regional, bem como os requisitos conceituais e materiais para a construção de capacidade de decisão soberana sobre o entorno estratégico, deveriam pautar as iniciativas específicas sobre fronteiras. Por meio de conceitos estratégicos como o de “Defesa em Camadas” ou de “Sistema Conjunto de Defesa Antiacesso e de Negação de Área”, alguns autores têm destacado a necessidade de o Brasil considerar como ameaça potencial mais importante para os seus interesses não as chamadas “novas ameaças”, mas sim as grandes potências e as ex-potências coloniais europeias com presença na região (Cepik; Oliveira; Brites, 2015; Paiva, 2015). Basta mencionar que parte do Pré-Sal se encontra além da Plataforma Continental concedida pela Comissão Internacional de Limites em 2007, ou que o



## CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

Tratado da Antártida tem renegociação prevista para 2041, ou ainda que as políticas de segurança energética das grandes potências se traduzem, na prática, em direito auto-concedido de ingerência que pode vir a ser exercido no futuro na bacia do Atlântico, em detrimento do Brasil.

### **Fronteiras e crime organizado: evidências e tensões**

Na prática, porém, a prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços vem justificando quase exclusivamente a ação do governo federal na faixa de fronteira desde o PEF de 2011. Dada a crise de segurança pública no Brasil, não é que seja errado priorizar a sua resolução. Porém, há necessidade de melhores evidências sobre o nexos causal entre segurança de fronteiras e segurança dos cidadãos (vide a controvérsia sobre comércio ilegal de armas). E também é preciso discutir se os instrumentos institucionais são os mais adequados (por exemplo, o debate sobre a criação de uma agência ou guarda de fronteiras). Tudo isso tendo em vista a priorização de recursos escassos de órgãos como a ABIN, o DPF e o exército brasileiro.

Por exemplo, a ABIN “*produz conhecimentos de inteligência sobre aspectos da realidade regional que influenciam diretamente na segurança das áreas fronteiriças, como as dinâmicas migratória e social e a ocorrência de atividades criminosas. O narcotráfico, o contrabando, os ilícitos ambientais e o tráfico de pessoas são algumas das principais atividades criminosas identificadas e acompanhadas pela Inteligência nas áreas de fronteira brasileiras*” (<https://goo.gl/oUFETg>).

Da mesma forma, a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicação (SGDC), ou mesmo o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), acabam movendo-se conforme demandas táticas e operacionais no âmbito da segurança pública (<https://goo.gl/CXLSj8>). Houve avanços relevantes por meio de iniciativas como as operações Sentinela e Ágata, realizada 11 vezes entre 2011 e 2016. Ainda assim, os indicadores apresentados ao público são de *output* (apreensões de drogas,



## CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

inspeções, atendimentos médicos e odontológicos) e não de impacto sobre a segurança dos cidadãos.

Ademais, em decorrência do comprometimento crescente do orçamento com as Operações de Garantia de Lei e Ordem (GLO), mesmo as iniciativas descritas como estratégicas (caso do SISFRON) foram atrasadas (<https://goo.gl/BbfK5Y>). Em maio de 2016, logo depois de assumir interinamente o governo, Michel Temer criou mais um Comitê Executivo de Coordenação de Controle de Fronteiras (<https://goo.gl/FqBmbt>). Em 16 de novembro do ano passado, o Decreto 8.903/2016 revogou o PEF para criar um novo Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF). Mais recentemente, em setembro de 2017, na reunião do Fórum dos Governadores da Amazônia Legal realizada em Cuiabá, manteve-se a reivindicação por mais segurança na fronteira brasileira “para reduzir o poder do narcotráfico no Brasil”.

Com certeza a redução dos crimes contra a vida e a redução do poder de fogo de grupos armados ilegais (como o Primeiro Comando da Capital e outros) são objetivos importantes. Mas não está claro como eles se articulam com os meios até aqui desdobrados por parte do governo federal, seja nas fronteiras, seja nas grandes cidades. Existem riscos e desafios nesta profecia auto-cumprida da “guerra contra o narcotráfico”. Para concluir, mencionarei apenas um risco e um desafio.

O risco é que a definição de crime organizado adotada na Lei 12.850/2013 (“associação de quatro ou mais pessoas para obter vantagens por meio de infrações penais”) esteja se revelando rapidamente, na prática, como sendo simultaneamente inócua e abusiva. Neste caso, seria necessário partir justamente da diferenciação realista do crime organizado em relação a outras ameaças à segurança nacional (Cepik; Borba, 2011).

Por outro lado, o desafio é o da afirmação efetiva da soberania nacional e popular sobre o território. Como destacou Marcelo de Paiva (2013) no caso do estado do Amazonas (1,5 milhão de km<sup>2</sup>), por exemplo, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) tem uma superintendência em Manaus e escritórios regionais nas localidades de Carauari, Eirunepé, Humaitá,



## CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

Icoatiara, Lábrea, Manacapuru, Manicoré, Parintins, Tefé, Novo Airão, São Gabriel da Cachoeira e Tabatinga. Por sua vez, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) possui sete Coordenações Regionais no estado, nos municípios de Manaus, Tabatinga, Atalaia do Norte, Humaitá, Lábrea e São Gabriel da Cachoeira. Além disso, a FUNAI possui sete Coordenações Técnicas Locais em Tabatinga, Benjamin Constant, Carauari, São Paulo de Olivença, Tefé e Tonatins. A Polícia Federal (DPF) possui uma superintendência em Manaus e uma delegacia em Tabatinga. E a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) possui uma superintendência localizada em Manaus e algumas subunidades localizadas na região de fronteira.

Em todos estes órgãos civis federais persiste o problema de falta de pessoal e meios (<https://goo.gl/MV1pNC>). Sem uma articulação federativa mais efetiva e uma presença civil robusta da União no território, será muito difícil para as forças armadas lograrem escapar da armadilha representada por crescente “gendarmização” das forças armadas contra as “novas ameaças” definidas de maneira genérica e inconsistente.



## CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

### Referências

- BRASIL, Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria Operacional para Avaliação da Governança de Políticas Públicas para a Faixa de Fronteira. Brasília-DF, 2014. Disponível em: <https://goo.gl/CI6Ffl>. Último acesso em 11/10/2017.
- BRASIL. Livro Branco da Defesa Nacional, Brasília, Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <https://goo.gl/ygfRx0>. Último Acesso em 11/10/2017.
- CEPIK, Marco; BORBA, Pedro. Crime organizado, estado e segurança internacional. Contexto Internacional (PUCRJ. Impresso), v. 33, p. 375-405, 2011.
- CEPIK, Marco; OLIVEIRA, Lucas K.; BRITES, Pedro. O pré-sal e a segurança do Atlântico Sul: a defesa em camadas e o papel da integração Sul-Americana. Revista da Escola de Guerra Naval, v. 20, p. 139-164, 2015.
- DORFMAN, A. ENAFRON e suas materializações no Rio Grande do Sul. In: MALLMAN, Maria Izabel; MARQUES, Teresa Cristina Schneider. (Org.). Fronteiras e Relações Brasil - Uruguai. Porto Alegre, 2015, pp. 199-212.
- FRANÇA, Rafael F. Por Uma Nova Gestão de Fronteiras: riscos e desafios. Projeto de Qualificação de Doutorado submetido ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da UFRGS, 2017.
- FURTADO, Renata. 35 Anos da Lei da Faixa de Fronteira: avanços e desafios à integração sul-americana. Revista Brasileira de Inteligência, Brasília-DF, ABIN, n. 9, maio 2015, pp. 81-89.
- LIMA, Maria Regina Soares et al. Atlas da Política Brasileira de Defesa. Rio de Janeiro, CLACSO/LATITUDE SUL, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/HNnghK>. Último acesso em 05/10/2017.
- MENDES, Paulo Ubirajara. Operações Ágata no Arco Sul do Brasil: Uma Análise Sob a Lente da Inteligência. Revista Brasileira de Inteligência. Brasília: Abin, n. 11, dezembro 2016, pp. 31-45.
- NASCIMENTO, Haydée C. N. Desafios para a Implementação de Políticas de Pessoal de Segurança Pública nas Fronteiras Brasileiras. São Paulo, FBSP, Nota Técnica, 2013. Disponível em: <https://goo.gl/MV1pNC>. Último acesso em 15/10/2017.
- PAIVA, Luis E. R. O jogo de poder na Faixa Atlântica do entorno estratégico nacional e seus reflexos para a defesa e a projeção do Brasil. In: GHELLER, Gilberto F.; GONZALES, Selma L. M.; MELO, Laerte, P. (organizadores). Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil. Brasília, IPEA/EME, 2015, pp. 185-232. Disponível em: <https://goo.gl/9t63Wr>. Último acesso em 10/10/2017.
- PAIVA, Marcelo de. A Atividade de Inteligência em Ambiente Interagências no Combate a Delitos Transnacionais na Fronteira Brasil-Colômbia. Dissertação de Mestrado defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM) da Escola de Comando e estado Maior do Exército (ECEME), em 2013.
- PÊGO, Bolívar et al [organizadores]. Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública. Brasília-DF, IPEA/MI, 2017.
- SCHERMA, Márcio A. Políticas de Defesa e Segurança para as Fronteiras nos Governos Lula e Dilma. BEPI, n. 22, jan/abr 2016, pp. 65-77.
- VILLA, Rafael D. A Antártida no Sistema Internacional. São Paulo, editora HUCITEC, 2004.
- WEGNER, Robert. A conquista do Oeste: A fronteira na obra de Sérgio Buarque de Holanda. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2000.
- ZIENTARA, Benedikt. Fronteira. In: ROMANO, Ruggiero. [Diretor]. Enciclopédia Einaudi Volume 14 Estado-Guerra. Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1989, pp. 306-317.



**CLIPPING CACD ABIN OFCHAN**