

MIGRAÇÃO, FRONTEIRAS E DEFESA

Marco Cepik (19/02/2018)

Este texto discute o ponto 16 (Legislação Específica) do item de Política e Segurança (Conhecimentos Específicos para o Cargo 1 – Oficial de Inteligência). Procurei cobrir todos os pontos específicos, ou seja: 16.1) Lei 6.634/1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei 1.135/1970 e dá outras providências. 16.2) Decreto 85.064/1980, que regulamenta a Lei 6.634/1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira. 16.3) Decreto Legislativo 373/2013, que aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional. 16.4) Lei 13.445/2017, que regulamenta as políticas nacionais relativas à migração. O texto está dividido em duas seções, sendo a primeira sobre Migrações e a segunda sobre Fronteiras. Ambas iniciam com um tópico da conjuntura, a partir do qual aspectos da legislação relevante e os desafios colocados para o Brasil são comentados.

Migrações: securitizar para quê?

Dois temas da conjuntura se impõem quando pensamos em migrações e fronteiras no Brasil de hoje, um direto (Roraima) e o outro indireto (Rio de Janeiro). Como veremos, ambos estão vinculados por suas implicações para a defesa nacional e as prioridades da área de inteligência.

O primeiro tema, diretamente vinculado ao tópico das migrações, é o do fluxo de venezuelanos para o Brasil, principalmente em Roraima. No dia 16 de fevereiro foi publicada no Diário Oficial da União a Medida Provisória 820/2018, sobre as ações de assistência emergencial para acolhimento de estrangeiros que se refugiam no Brasil para escapar de crises humanitárias em seus países de origem (<https://goo.gl/LzFDmg>). O foco inicial da MP é o caso dos venezuelanos em Roraima. Por meio do Decreto 9.285/2018, publicado no Diário Oficial no mesmo dia da MP, o governo Temer reconheceu a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório para o Estado de Roraima, provocado pela crise na República Bolivariana da Venezuela (<https://goo.gl/apcYA3>). No mesmo dia, um outro Decreto (9.286/2018) estabeleceu um Comitê Federal de Assistência Emergencial para lidar com a crise

em Roraima. Composto por 12 ministérios, sob a presidência do ministro da Casa Civil, Eliseu Padilha, o Comitê terá sua sede em Brasília e no ato de lançamento do mesmo foi anunciado que o coordenador operacional será um general do Exército. O governo de Roraima solicitou inicialmente a alocação de R\$ 15 milhões para as ações emergenciais. Dentre outras medidas, foi anunciada a realização de um censo dos imigrantes pelo DPF (Polícia Federal), IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e a ENAP (Escola Nacional de Administração Pública), a instalação de um centro descentralizado do CONARE (Comitê Nacional de Refugiados) em Boa Vista, o envio de um Hospital de Campanha para o município de Pacaraima, o reforço alimentar para os abrigados e a reativação do posto da Polícia Federal e da PRF (Polícia Rodoviária Federal) no posto de Jundiá (<https://goo.gl/A9eoJG>).

Chama a atenção, entretanto, que para um fluxo migratório estimado em 42 mil venezuelanos até agora em Boa Vista, uma das principais medidas anunciadas seja o deslocamento de mais 32 efetivos da Força Nacional de Manaus para Roraima, além da duplicação dos efetivos do Exército em Pelotões de Fronteira no estado, de 100 para 200 soldados (<https://goo.gl/5Z2C1E>). Mas nada foi anunciado em termos de coordenação binacional mesmo com governos locais na Venezuela. No caso da Colômbia, por exemplo, onde a Organização Internacional para Migrações (IOM) das Nações Unidas estima que 470 mil venezuelanos tenham ingressado somente em 2017, mesmo o aumento anunciado de 3.000 soldados na fronteira Norte de Santander foi acompanhado da reiteração da disposição de Caracas e Bogotá coordenarem suas ações policiais e sociais na fronteira, evitando transformar um problema econômico e humanitário em uma disputa interestatal militarizada (<https://goo.gl/ZPKTYv>).

Ou seja, por um lado as medidas concretas (apenas anunciadas) não acompanham o discurso ideológico do governo federal brasileiro, que associa explicitamente o que chama de “grave crise migratória” com o “desastre” chavista (<https://goo.gl/5Z2C1E>). Por outro lado, se o acolhimento aos migrantes venezuelanos nos termos da Lei 13.445/2017 deixar de ser priorizado em favor de ações securitizadoras motivadas ideologicamente, corre-se o risco de estimular novas reações xenófobas em Boa Vista e em outros lugares, numa espiral regressiva (<https://goo.gl/HqdqIO>). Desde o início de fevereiro, houve pelo menos dois ataques a venezuelanos na cidade e no dia 08/02 uma mulher e uma menina de três anos ficaram gravemente feridas pelas chamas

(<https://goo.gl/gwKtPw>). Pesquisa realizada em Boa Vista em outubro de 2017 indicou que 61% dos entrevistados não considerava o “povo venezuelano amigo” e 46% declarava sentir “medo dos imigrantes” (<https://goo.gl/FKwJjk>).

Comparativamente, o fluxo de venezuelanos para o Brasil é pequeno. Deixando de lado por um momento o problema da inconsistência dos números oficiais (movimentos pendulares de entrada e saída, por exemplo), aceite-se a estimativa de 42 mil venezuelanos em Roraima (22 mil solicitaram refúgio e oito mil solicitaram residência no Brasil). Ora, tal número é próximo dos 40 mil venezuelanos que se estima estarem em Trinidad e Tobago, um país com 5.128 km². Desde 2014, mais de um milhão de venezuelanos deixaram o seu país, o que significa que menos de 4,2% deles vieram para o Brasil. Ademais, em 2016 o número de refugiados colombianos no exterior ainda era maior do que o de venezuelanos. Conforme os dados de dezembro de 2017 do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (UNHCR), haveria 93 mil venezuelanos no Equador e algo entre 500 mil e um milhão na Colômbia (<https://goo.gl/CGkHAz>). Mesmo gravíssima, a crise econômica venezuelana poderia ser revertida sob condições políticas minimamente pactuadas (<https://goo.gl/rjiTqe>). Na realidade, portanto, trata-se mais de fragilidade estatal brasileira em Roraima e Manaus para lidar e redistribuir um aumento do fluxo devido à crise venezuelana, do que uma “crise migratória” inaudita para o Brasil, ainda mais tendo em vista a experiência com o afluxo de haitianos em 2012 (<https://goo.gl/irbpZ8>).

Aliás, segundo o Ministério das Relações Exteriores (MRE) o número de emigrantes brasileiros vivendo no exterior em 2016 chegava a 28.533 na Venezuela, 27.581 na Bolívia, 40.550 na Guiana Francesa, 46.870 na Argentina, 332.042 no Paraguai e 1.410.000 nos Estados Unidos (<https://goo.gl/nfrf8q>). Considerando o tratamento dispensado para a questão migratória pelo governo Trump, por exemplo, conclui-se que não corresponde ao interesse nacional do Brasil permitir que a retórica da “crise migratória” e a securitização da questão ganhem corpo no hemisfério. No Brasil, o total de imigrantes em relação à população é de 1%, enquanto na Argentina são 4%, nos Estados Unidos são 14% e na, média mundial, chegavam a 3,3% em 2015, segundo dados do *World Migration Report 2018*, da Organização Internacional para Migrações das Nações Unidas (<https://goo.gl/3Sz1eT>). Sob vários aspectos, inclusive a defesa dos valores e interesses brasileiros, a nova Lei 13.445/2017 sobre migrações é um ativo importante que deve ser reforçado, não enfraquecido.

Fronteiras: qual desenvolvimento, qual defesa?

O segundo elemento da conjuntura esta em curso literalmente enquanto escrevo (<https://goo.gl/kVj91P>). O Decreto de Intervenção Federal na Segurança do Rio de Janeiro foi protocolado na Câmara dos Deputados no dia 16 de fevereiro e tem votação marcada para os dias 19 (Câmara) e 20 (Senado). Há uma série de questões políticas permeando o episódio e seus desdobramentos, tais como o fracasso da PEC da Previdência, a dinâmica eleitoral em 2018, o colapso do governo Pezão no Rio, a tentativa do governo Temer reorientar a agenda e reverter os péssimos índices de aprovação, etc. (<https://goo.gl/zUzJ5F>).

Do ponto de vista das questões de fronteira e da defesa nacional, uma das justificativas reiteradas para a intervenção tem sido a de que as rotas e organizações transfronteiriças envolvidas no tráfico de armas e de drogas, abastecendo as organizações criminosas no Rio de Janeiro, confeririam lógica para a metáfora da metástase cancerígena utilizada pelo governo federal. Há problemas de várias ordens neste tipo de metáfora, mas o mais elementar é que não são apresentadas quaisquer evidências sistemáticas que possam corroborar o “diagnóstico” da situação e, na sequência, o “remédio” oferecido (<https://goo.gl/3JQDpB>). O próprio Comandante do Exército e o titular da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça reconhecem que o problema é institucional e orçamentário, não exclusivamente policial e muito menos militar (<https://goo.gl/7zDDJv>).

Não há porque supor que o interventor federal na área de segurança pública, o general do Exército e atual chefe do Comando Militar do Leste, Walter Souza Braga Netto, tenha intenções ruins ou que abusará de seus poderes como chefe único da Polícia Militar, da Polícia Civil, do Corpo de Bombeiros e da Administração Penitenciária no Rio de Janeiro. Entretanto, a gravidade do instrumento draconiano adotado, bem como suas implicações potenciais para o ordenamento constitucional, para a segurança da população do Rio de Janeiro e para a própria capacidade de defesa nacional exigem um monitoramento atento por parte da cidadania. A começar pela exigência de demonstração empírica e rigorosa do vínculo entre a crise na segurança pública em diferentes estados e a segurança de fronteiras, bem como pela avaliação criteriosa dos resultados e dos custos diretos e indiretos da intervenção

federal via militar. Embora o governo afirme ter um plano, o anúncio repentino da criação de um Ministério Extraordinário da Segurança Pública indica, salvo melhor juízo, mais improvisação e comprometimento adicional da capacidade de defesa nacional do que uma “solução” para o problema da segurança pública e do pacto federativo por esta via (<https://goo.gl/E1LEu3>).

Como já destaquei em outro texto, iniciativas mais amplas para toda a fronteira, com previsão de investimentos, articulação institucional e implementação de políticas públicas específicas existem há apenas dez anos. Os marcos principais foram 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).

Vale lembrar que o Brasil tem a terceira maior faixa de fronteira do mundo, atrás apenas de Rússia e China. “O País faz fronteira com nove países sul-americanos e um território ultramarino da França, o que representa uma linha com cerca de 16 mil km de extensão, dos quais aproximadamente 12 mil correspondem à fronteira da Amazônia Legal.” (BRASIL, LBDN, 2012, p. 13). No mar, “a Zona Econômica Exclusiva brasileira, cujo limite exterior é de 200 milhas náuticas, tem uma área oceânica aproximada de 3,54 milhões de km². A área em questão, somada aos cerca de 960 mil km² 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 km². 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).

Neste sentido, as políticas públicas para fronteiras recém tinham começado a dar consistência prática para as definições legais. Conforme a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 20, § 2, a “faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei”. Note-se que a Lei 6.634/1979 que dispõe sobre a faixa de fronteira

e o Decreto 85.064/1980 que a regulamenta são anteriores à definição constitucional, tendo sido adotados ainda na Ditadura.

Em síntese, tais instrumentos exigem autorização específica do Conselho de Defesa Nacional (o Gabinete de Segurança Institucional exerce esta prerrogativa por delegação) para o exercício de algumas atividades na Faixa de Fronteira, tais como a alienação e concessão de terras públicas, a aberturas de vias de transporte; instalação de meios de comunicação (estações geradoras), a construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso, a instalação de indústrias que interessem à segurança nacional, a instalação de empresas de recursos minerais (exceto construção civil) e de colonização/loteamento rurais, bem como qualquer transação que resulte na posse ou propriedade de estrangeiro sobre imóvel rural fronteiro. Há exigência de nacionalidade brasileira (em alguns casos há pelo menos 10 anos) para quem gerencia/administra, para quem detém capital social (100% no caso de serviços de radiodifusão/TV e 51% em empresas de mineração, colonização e loteamento rural), e inclusive para a composição da mão-de-obra desses empreendimentos (geralmente exige-se 2/3 de brasileiros). Além disso, há previsão de possibilidade de auxílio direto da União para os municípios situados na faixa de fronteira visando fins de segurança nacional. Há especificidades para cada uma das atividades, mas, em geral, aqueles diplomas legais priorizavam garantir a soberania e o controle de um espaço estratégico para a segurança e a defesa do território nacional.

Embora as políticas públicas mencionadas acima tivessem visado compatibilizar os necessários requisitos de segurança e defesa com os objetivos mais amplos do desenvolvimento sustentável nos marcos de um regime democrático, na prática a própria 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), tem se movido mais conforme demandas táticas e operacionais no âmbito da segurança pública, sem priorização ou perspectiva estratégica (<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, inspeções, atendimentos médicos e odontológicos) e não de impacto sobre a segurança dos cidadãos ou o desenvolvimento da faixa.

Ademais, em decorrência do comprometimento crescente do orçamento de defesa com as Operações de Garantia de Lei e Ordem (GLO), mesmo as iniciativas descritas como estratégicas (caso do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – 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>). Sem maiores justificativas e até agora sem avaliação de resultados, o Decreto 8.903/2016 revogou o PEF para criar um novo Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF).

Eis porque a iminente intervenção federal no Rio, ao comprometer ainda mais as forças armadas na segurança pública é bastante preocupante, uma vez que não tem como resolver os problemas de segurança pública nos grandes centros urbanos e fragiliza ainda mais a defesa nacional. Como reconheceram dois autores americanos que não são entusiastas da soberania dos países da América do Sul, “dado que os atores ilícitos se escudam atrás da soberania, os estados que são alvo de suas atividades têm a tentação de securitizar a relação com os vizinhos, pressionando-os a adotar medidas de segurança mais duras contra os atores da fronteira. Isso pode aumentar a violência e enfurecer a opinião pública, como ocorreu no México durante a guerra do governo Calderón contra os cartéis de drogas na década de 2000. Outro resultado das ameaças transfronteiriças pode ser a militarização, levando à ameaça de conflito armado interestatal” (Trinkunas e Clunan, 2016, p. 104).

A própria Estratégia de Inteligência Nacional (2017) admite que as dinâmicas transfronteiriças fazem parte de um “processo irrefreável de internacionalização do mundo, com um fluxo multidirecional, cada vez maior, de bens, transações, valores, informações e ideias.”, sendo papel da inteligência contribuir para monitorar e fiscalizar as fronteiras preventivamente e de maneira, digamos, inteligente. Para isso, entretanto, é central a cooperação com os países vizinhos, visando trocar informações e identificar ameaças de forma sensata e com perspectiva estratégica. Do contrário, a tarefa hercúlea de controlar 16 mil km de fronteira se torna impossível. Ainda mais se for para respeitarmos o legado do Barão do Rio Branco e não cedermos às pressões externas e internas para uma utilização mais intensa da força como resposta demiúrgica a questões tão diversas como as migrações e o crime.

Sugestão de Leitura:

- 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/Cl6Ffl>. Último acesso em 18/02/2018.
- BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, Ministério da Defesa, 2008. Disponível em <https://goo.gl/12anqc>. Último acesso em 18/02/2018.
- BRASIL. Estratégia Nacional de Inteligência. Brasília, Presidência da República, 2017. Disponível em <https://goo.gl/HXPde8>. Último acesso em 18/02/2018.
- BRASIL. Livro Branco da Defesa Nacional, Brasília, Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <https://goo.gl/ygfRx0>. Último Acesso em 18/02/2018.
- CEPIK, Marco; BORBA, Pedro. Crime organizado, estado e segurança internacional. Contexto Internacional (PUCRJ. Impresso), v. 33, p. 375-405, 2011.
- CEPIK, Marco; LICKS BERTOL, Frederico. Defense Policy in Brazil: bridging the gap between ends and means? Defence Studies, v. 16, 01-19, 2016.
- 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.
- 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.
- IOM, International Organization for Migration. World Migration Report. UN, 2018. Disponível em <https://goo.gl/3Sz1eT>. Último Acesso em 18/02/2018.
- 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.
- 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.
- TRINKUNAS, Harold; CLUNAN, Anne. Alternative Governance in Latin America. In: MARES, David R.; KACOWICZ, Arie M. [editores]. Routledge Handbook of Latin America Security. New York: Routledge, 2016. p. 99-109.