

EMPREGO MILITAR CONTRA AMEAÇAS À SEGURANÇA NACIONAL NA FAIXA DE FRONTEIRA

MILITARY EMPLOYMENT AGAINST NATIONAL SECURITY THREATS IN THE BORDER STRIP

FERNANDO DA SILVA RODRIGUES

RESUMO

O objetivo do artigo é analisar as ameaças à Segurança Nacional advindas de vulnerabilidades estatais no Arco de Fronteira Norte e Central do Brasil, e propor ações para mitigar as ameaças que impactam a atuação do Exército Brasileiro na defesa externa e no apoio às operações securitárias. Discute-se o conceito de Segurança Nacional e, em seguida, são analisadas as principais ameaças identificadas nas faixas de fronteira, bem como as ações do Exército voltadas à sua mitigação. Conclui-se que os estados da Federação necessitam avaliar a capacidade e a presença da polícia na faixa de fronteira, fazendo gestão para obtenção de meios de vigilância e formação adequada para a atuação do pessoal dos Órgãos de Segurança Pública e Fiscalização, com o apoio das Forças Armadas, e não o inverso.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Nacional; Emprego Militar; Ameaças; Fronteira.

ABSTRACT

The objective of the article is to analyze the threats to national security arising from state vulnerabilities in the Northern and Central Border Arc of Brazil, and to propose actions to mitigate the threats that impact on Brazilian Army actions. The concept of National Security is discussed and the main threats identified in the border strips are analyzed, as well as the actions of the Army aimed at mitigating them. It is concluded that the states of the federation need to assess the capacity and presence of the police in the Border Strip, managing to obtain means of surveillance and adequate training for the personnel of the Public Security and Inspection Bodies, with the support of the Armed Forces, and not the other way around.

KEYWORDS: National Security; Military Employment; Threats; Border.

O AUTOR

Doutor em História Política, professor do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Salgado de Oliveira, coordenador do Grupo de Pesquisa História Militar, Política e Fronteiras do CNPq, coordenador do GT de História Militar da ANPUH-RJ, pesquisador do Centro de Estudos Estratégicos do Exército e diretor da Rede Hermes - Pesquisadores Internacionais de Fronteiras, Integração e Conflitos.



Sumário Executivo

O presente artigo encerra a linha de pesquisa “Conflitos Armados e Emprego das Forças Armadas” abordando as condições sob as quais transcorrem a tomada de decisão, o planejamento e a condução do emprego militar, em face dos processos e das tendências que definem o panorama da Segurança Nacional. O surgimento de novos desafios securitários, ao lado da continuidade de antigas ameaças geopolíticas globais vem transformando o ambiente e as condições do emprego militar na faixa de fronteira.

Nesse sentido, o foco principal da pesquisa recaiu sobre os desafios do emprego militar contra ameaças não estatais ilegais no espaço correspondente aos Arcos Norte e Central da faixa de fronteira do Brasil. A expansão do crime organizado e do tráfico de drogas se torna um dos mais importantes desafios securitários naquela porção do território nacional, trazendo a necessidade de se discutir criticamente o papel que, eventualmente, possam cumprir as Forças Armadas visando ao efetivo enfrentamento dessas ameaças, ao lado dos demais instrumentos de segurança pública, como parte de uma Segurança Integrada.

Para o desenvolvimento da investigação foi necessária a identificação, pela pesquisa bibliográfica e documental, das ameaças nas regiões investigadas, de maneira que se pudesse aprofundar o estudo sobre as possíveis dificuldades e os resultados do emprego do Exército Brasileiro na defesa externa e em apoio às operações securitárias. As ameaças identificadas nas duas grandes áreas de fronteiras foram: tráfico de drogas, extração ilegal de madeira, extração ilegal de minérios, roubo de cargas e veículos, tráfico de armas e munições, crimes ambientais, refúgio de criminosos, contrabando e descaminho, rota de veículos roubados e roubo de gado.

Ao finalizar esse estudo, conclui-se que os estados da Federação necessitam refletir sobre a capacidade e a presença da polícia na faixa de fronteira, fazendo gestão para obtenção de meios de vigilância e formação adequada para a atuação do pessoal dos Órgãos de Segurança Pública e Fiscalização no patrulhamento, no controle e na repressão ao crime regional, com o apoio das Forças Armadas; e não o inverso. Em consequência, o resultado da investigação demonstra que a debilidade do Estado em relação ao emprego dos Institutos de Segurança Pública e o limitado desempenho de fiscalização de outros setores do governo, como o IBAMA e a Receita Federal, estão arrastando cada vez mais as Forças Armadas para os problemas de segurança pública.

1. Introdução

O foco principal da pesquisa recaiu sobre o espaço correspondente à faixa de fronteira¹ e acarretou que se considerasse, a

princípio, os desafios do emprego militar da Força Terrestre no campo da segurança pública contra ameaças não estatais ilegais. No entanto, ficou bastante claro durante a investigação que a função clássica das Forças Armadas deve se manter como prioritária, sem que isso impeça seu importante apoio às operações securitárias. Caso priorizasse as ações subsidiárias, o Exército acabaria assumindo um papel que pertence a outros atores nacionais, com responsabilidade

¹No Brasil, a legislação que trata sobre a faixa de fronteira é a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, regulamentada pelo Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980, cujo teor foi ratificado pela Constituição Federal de 1988, no parágrafo segundo do artigo 20. Esses regimes jurídicos reconhecem a importância estratégica das fronteiras para assegurar a soberania nacional. Atualmente, a abordagem de defesa da soberania nacional tem se identificado com a garantia da manutenção da integridade territorial, com a segurança pública e com a luta contra o narcotráfico e o

contrabando (sobre a faixa de fronteira ver VARGAS, 2017, 534-535).

pela condução de políticas públicas, o que, de certa forma, provocaria uma acomodação da classe política, representada pela conveniência e conviência do Estado com esse tipo de ação, em face de diversas debilidades estatais.

Notadamente, o papel assumido em atribuições subsidiárias provoca um desvio da função do Exército Brasileiro, previsto na Constituição Federal de 1988, que é a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais, a garantia da lei e da ordem, e a participação em operações internacionais. É notório que essa ação política permanente em ações subsidiárias desgasta as funções principais do Exército, definidas constitucionalmente, o que em tese pode reduzir sua capacidade de emprego operacional para a guerra.

O ponto de tensão desse estudo está na capacidade de a Força Terrestre se preparar para diversas missões e papéis distintos, o que pode levar a uma debilidade institucional frente a tantos espaços de operações.

No entanto, é importante registrar que, do ponto de vista da defesa (condução da guerra), observa-se dificuldade de identificação de ameaças formais, pois em relação aos aspectos geopolíticos, as fronteiras do Brasil são juridicamente pacificadas desde o final do século XIX. Quanto ao ponto de vista da segurança pública (combate ao crime), a faixa de fronteira apresenta muitas vulnerabilidades relacionadas à sua grande extensão territorial, fato que dificulta o seu ordenamento legal por parte dos órgãos de segurança pública, e que está diretamente ligado ao aumento do índice de crimes transnacionais.

Com relação à condução de política pública para a faixa de fronteira, pode-se destacar algumas ações relacionadas ao setor da Defesa e outras ao setor da Segurança Pública, por ser objeto dessa investigação e por entendê-los como temas articulados com a questão do emprego militar. Para o setor da Defesa é possível destacar ações como Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) e a Operação Ágata,

normatizados pela Política Nacional de Defesa (PND) e pela Estratégia Nacional de Defesa.

Para o setor da Segurança Pública vale ressaltar ações como a criação, em 2010, no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Policiamento Especializado de Fronteiras (Pefron), instrumento para as polícias militares estaduais atuarem de forma preventiva e repressiva contra circulação de ilícitos, tráfico de pessoas e outros crimes conexos (projeto encerrado em 2011); o Plano Estratégico de Fronteira (PEF²), de 2011 (encerrado em 2016); a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron), de 2012; o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF³), de 2017, com a missão de restringir a ocorrência de delitos transfronteiriços, através de objetivos como o de integrar e articular ações de segurança pública da União, de inteligência, de controle fiscal e das Forças Armadas com ações dos entes federativos e países vizinhos; e o Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD), instituído em 2019, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, a ser gerido pela Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD).

O emprego clássico das Forças Armadas possui um embasamento legal consolidado na Política Nacional de Defesa, na Estratégia Nacional de Defesa, no Livro Branco de Defesa Nacional, orientado pelo Art. 142 da Constituição Federal (CF) de 1988, que trata do emprego das Forças Armadas de acordo com as missões

²Articulada a LC 136/2010, o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), instituído pelo Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, determinou a coordenação entre as Forças de Segurança Pública e as Forças Armadas para o combate a crimes transfronteiriços, atribuindo poder de polícia aos militares que atuavam na faixa de fronteira. Em 16 de novembro de 2016, o Plano foi substituído pelo Programa de Proteção Integrada das Fronteiras (PPIF), instituído pelo Decreto nº 8.903.

³Com a revogação do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), o governo federal instituiu em 2016, o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), que manteve a mesma finalidade do PEF, com a inserção nas suas atividades dos órgãos de inteligência, que atuam por meio do Sistema Brasileiro de Inteligência (ARAÚJO NETO, BARP, CARDOSO, 2017, p. 243).

definidas constitucionalmente. Com relação às atividades de segurança pública, o emprego das Forças Singulares se dá como parte de ações subsidiárias definida por leis complementares (LC 97/1999 alterada pela LC 117/2004, e pela LC 136/2010), em cooperação com outros órgãos⁴.

Não obstante o apoio das Forças Armadas às operações securitárias, não devem restar dúvidas quanto à responsabilidade da Polícia Federal (PF), conforme o §1º do Art. 144 da CF de 1988, pela prevenção e repressão ao tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, ao contrabando e ao descaminho nas suas áreas de competência, em sua função de polícia de fronteiras. Nesse sentido, um ponto importante a ser ressaltado é que, apesar de as Forças Armadas na faixa de fronteira terem legitimidade jurídica⁵ para atuar com poder de polícia, seria relevante repensar a estrutura organizacional dos OSP de forma a fixar melhor o efetivo na região, realizar rodízios periódicos do pessoal e compensar o déficit de policiais federais com aumento da lotação prevista, como forma para o cumprimento das missões constitucionais.

Como se pode perceber, e corroborando com nossas posições em estudos anteriores, essas funções de Defesa e Segurança Pública acabam implicando em uma atuação exaustiva dos militares em ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, contra delitos transfronteiriços e ambientais. Além disso, as Forças Armadas cooperam, com o desenvolvimento nacional e com a defesa civil; com órgãos federais na repressão a delitos de diversas ordens, por meio de apoio logístico,

de inteligência, de comunicações e de instrução; e com órgãos públicos federais, estaduais e municipais na execução de obras e serviços de engenharia.

2. O conceito de Segurança Nacional

Para desenvolver o estudo sobre o emprego militar contra ameaças à Segurança Nacional na faixa de fronteira foi necessário começar entendendo o conceito que vai balizar o desenvolvimento da investigação.

Nesse sentido, a Segurança Nacional só pode ser compreendida como um problema político quando há uma ideia definida sobre a natureza das ameaças e das vulnerabilidades do sujeito para qual a ameaça é dirigida. Por isso, é importante entender que a organização das forças de segurança frente a diferentes tipos de ameaças, tanto externas quanto internas, é um desafio necessário para o Brasil, pois “a não definição de papéis específicos para as forças de segurança e a falta de recursos e limites efetivos pode levar a graves problemas sociais.” (LIMA; SILVA; RUDZIT, 2021).

Do ponto de vista histórico, a Segurança Nacional é considerada uma atribuição fundamental do Estado moderno ocidental e sua exclusiva prerrogativa, desde a assinatura do Tratado de Westfália, em 1648, e pelo menos até o final da Segunda Guerra Mundial. O objetivo foi sempre o de assegurar, em todos os lugares, a todo momento, e em todas as circunstâncias, a integridade do território, a proteção da população e a soberania contra todo tipo de ameaça e agressão externa ou interna. Assim, a origem de um Estado pressupõe a criação e delimitação de suas fronteiras, sendo elas necessárias para assegurar a soberania e a defesa do país.

Nesse sentido, a fronteira foi utilizada, com frequência, como elemento de proteção. Assim, desde os primeiros delineamentos, a linha de fronteira caracterizou-se como um elemento de vulnerabilidade natural, apesar de que a demarcação geográfica significava no início a

⁴O Art. 144 da Constituição Federal do Brasil de 1988 define que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio pelas: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícia Civil Estadual, Polícia Militar Estadual e Corpo de Bombeiros Militar.

⁵ Art. 142 articulado com a LC 97/1999.

preocupação política em isolar as populações em seus respectivos territórios.

No manual de Fundamentos do Poder Nacional da ESG (2020), é apresentado o conceito de segurança nacional articulado a conceitos como o de segurança pública, segurança individual, segurança comunitária, segurança coletiva e defesa pública. Nessa versão atualizada, a construção do conceito de Segurança Nacional se afastou de processos considerados consagrados com base na metodologia de planejamento estratégico, que passa a ser tratada em outro manual. A metodologia é utilizada na Escola desde 1949, quando o foco das ameaças eram questões geopolíticas, no contexto da Guerra Fria. Nessa perspectiva, esse novo manual parece que superou em parte as amarras impostas pela visão funcionalista da Escola Superior de Guerra sobre segurança e pela concepção teórica da corrente tradicional que definia o conceito nos limites da dimensão militar. Nesse sentido, a complexa renovação do conceito se dará em virtude do surgimento “das agendas econômica e ecológica no cenário internacional durante as décadas de 1970 e 1980, e mais tarde, pelo aumento das preocupações de identidades nacionais e crimes transnacionais na década de 1990.” (NOGAMI; RUDZIT, 2010).

Para Holmes (2015), na maior parte do século XX, a segurança nacional estava ligada à segurança militar, mas o conceito foi se modificando ao longo do período, ampliando a dimensão do emprego militar. Em 1947, os EUA criaram o Conselho de Segurança Nacional para orientar o presidente da República com relação à articulação das políticas internas, externas e militar relativa à Segurança Nacional.

Nesse sentido, Holmes (2015) define:

A segurança nacional é a guarda da nação como um todo. Sua mais alta ordem de negócios é a proteção da nação e seu povo contra ataques e outros perigos externos, mantendo forças armadas e guardando segredos de Estado. Desde os ataques

de 11 de setembro de 2001, a defesa da pátria contra ataques terroristas e outros, amplamente entendidos como segurança interna, tornou-se uma grande preocupação de segurança nacional.

Como a segurança nacional envolve tanto a defesa nacional quanto a proteção de uma série de interesses geopolíticos, econômicos e outros, ela afeta não apenas a política de defesa, mas também as políticas externas e outras. As políticas externas e de defesa devem ser vistas como um reforço mútuo, não como trocas de soma zero em lutas orçamentárias. Embora de fato tenham que ser feitas escolhas difíceis nos gastos com segurança nacional, elas devem ser decididas pelas realidades, não por comparações tolas ou conceitos incoerentes e tendenciosos.

Assim, o que observamos no contexto da definição conceitual estadunidense é que, desde os anos 1970, a segurança nacional passou a ser amplamente identificada com dimensões não militares, o que inclui segurança contra o terrorismo e o crime organizado, a segurança energética, a segurança ambiental, a segurança alimentar e a segurança cibernética.

E a definição conceitual fica mais complexa quando se percebe que a natureza das ameaças à segurança nas fronteiras foi mudando para além do tradicional conceito de ameaça externa, na perspectiva da luta de um Estado contra outro Estado, para o conceito de ameaça interna, o que exige maior cooperação e integração entre ramos militares, forças policiais e serviços de inteligência. Assim sendo, esse processo em transformação exige a formulação de políticas de segurança nacional contra diferentes tipos de ameaças, em três importantes eixos: inteligência, defesa e segurança pública (LIMA; SILVA; RUDZIT, 2021).

Para Lima, Silva e Rudzit (2021), a formulação de políticas de segurança nacional deve ser parte de uma Estratégia de Segurança Nacional, capaz de fornecer diretrizes gerais para o aparato de segurança. Os autores vão mais além, e colocam que mais importante do que ter uma estratégia é ter instituições de segurança nacionais eficazes e responsáveis

pela condução das estratégias e orientações para o setor de segurança. Essas instituições devem ser organizações permanentes intersetoriais com pessoal civil especializado e permanente.

No caso desse estudo, podemos perceber que em um ambiente de extrema hostilidade, com presença de ameaças tão distintas, cada vez mais os governos estão organizando suas políticas de segurança em uma estratégia de segurança nacional, como foi o caso do Reino Unido, dos EUA e da Espanha, ou nomeiam um Conselho de Segurança Nacional, como foi o caso da Índia, que é uma agência governamental executiva vinculada ao chefe de Estado.

3. As ameaças atuais na faixa de fronteira brasileira: o caso do Arco Norte e Central

Nesta investigação, foi constatada a preocupação de pesquisadores, militares e alguns gestores públicos com as questões de segurança e defesa na faixa de fronteira, dividida pelos Arcos Norte, Central e Sul⁶. Nesse sentido, foi importante realizar a identificação das ameaças dentro do contexto de reconhecimento de vulnerabilidades estatais e debilidades institucionais em cada grande área investigada, no caso desse estudo, o Arco Norte e o Central.

A preocupação com as fronteiras é definida na Política Nacional de Defesa, de 2020, a qual estabelece, em Ambiente Nacional, que:

2.2.12 As fronteiras demandam atenção, 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.

Nesse contexto, a Amazônia e o Pantanal são consideradas grandes áreas de preocupação das Forças Armadas do Brasil. Essa preocupação fica bastante clara diante dos fatos identificados. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁷, de 2020, o Brasil possui 588 municípios na faixa de fronteira terrestre, sendo que dois terços destes ficam na Região Norte, com destaque para os estados do Amazonas e do Acre, na área de operação do Comando Militar da Amazônia (CMA). Nessa grande área de responsabilidade do CMA, estão 151 municípios, com quase seis milhões de habitantes (3% da população brasileira), 33% da população indígena nacional, com baixa taxa de ocupação em trabalhos formais, com baixa densidade demográfica, e apenas 2,6% do PIB brasileiro (PÊGO, 2018, p. 49). Todos esses fatos articulados fazem da Amazônia Ocidental uma grande área de preocupação para a Força Terrestre.

A partir da análise do emprego das Forças Armadas na dimensão securitária, contra grupos não estatais ilegais, na faixa de fronteira, no contexto da segurança nacional, busca-se aqui discutir as possíveis dificuldades e as potencialidades para o emprego do Exército Brasileiro em operações securitárias nos Arcos Norte e Central da fronteira brasileira⁸.

Com relação às ameaças contra a segurança

⁶Para melhor entendimento sobre a construção conceitual dessas áreas na faixa de fronteira do território brasileiro, o governo federal estabeleceu essa identificação regional em três divisões (Norte, Central e Sul), que foram definidas através da Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), de 2005. Disponível em: <<https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/Introduco-e-antecedentes.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2022.

⁷Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-06/ibge-divulga-relacao-dos-municipios-na-faixa-de-fronteira-do-brasil>>. Acesso em: 20 abr 2022.

⁸Um excelente estudo sobre a securitização da tríplice fronteira Brasil, Peru e Colômbia é o produzido por Cabral, Ferreira

nacional do Brasil, que operam na faixa de fronteira, pode-se destacar o crime organizado⁹; o estabelecimento de espaços territoriais, inclusive em áreas urbanas, sobre os quais o Estado perdeu o controle efetivo; e o surgimento de zonas fronteiriças extremamente tensas com presença de tráfico de drogas, tráfico de armas e atuação de guerrilha. Nesse cenário, o maior problema reside na incapacidade dos Estados de enfrentarem ameaças não estatais ilegais, em um contexto de crescente articulação entre problemas domésticos de Estados vizinhos, em espaços fronteiriços, muitas vezes controlados pelo crime organizado, o que sugere, cada vez mais, a necessidade de cooperação entre agentes de defesa e segurança.

Em relação ao Arco Norte, o foco do estudo recaiu sobre a Amazônia Ocidental. Essa decisão se justifica pelo tipo de ameaças encontradas nesse espaço (tráfico de drogas, extração vegetal e mineral ilegal e outros) e por sua realidade socioeconômica, com a concentração de vários problemas que afligem as unidades da Federação, tais como o baixo rendimento mensal efetivo domiciliar, linha de pobreza, falta de saneamento básico nas moradias, restrição de acesso à coleta de lixo, restrição de acesso à educação, falta de proteção social, indicadores sociais observados na análise das condições de vida da população brasileira, entre os anos de 2016 e 2017 (IBGE, 2018).

Corroborando com esse debate – e com base nas entrevistas feitas com alguns oficiais do Exército que servem ou serviram na Amazônia, pode-se observar que as ameaças na

região se complementam, gerando dificuldades em caracterizar o que é mais perigoso para a sociedade e para a segurança. Analisando os fatos ocorridos no Vale do Javari, no mês de junho do ano de 2022, torna-se evidente a relação entre os tráficos de drogas, de armas e de pessoas, a pesca ilegal e o garimpo não autorizado.

Na região Norte, os governos estaduais e o Governo Federal têm lutado contra crimes ambientais, extração ilegal de minérios e madeira, contrabando de pessoas, tráfico transnacional de armas e de drogas. De modo a exemplificar essa complexidade e o problema da fragilidade de controle nestas áreas, observa-se o intenso crescimento do tráfico transnacional de drogas originário da Colômbia¹⁰, o que o torna, em algum grau, um problema de natureza geopolítica, para além das questões securitárias. Entretanto, como constatado, não é apenas com a questão de tráfico de ilícitos que o governo tem que lidar, mas também com o aumento da insegurança individual nos municípios localizados nessas áreas, visto que a falta de políticas públicas e empregabilidade se reflete nestes espaços e aumenta as tensões sociais.

A pouca presença do Estado (federal, estadual e municipal), a dificuldade de vigilância, com a debilidade de atuação de órgãos como a Receita Federal e o Ministério do Trabalho, faz crescer a informalidade e derruba a renda média da região, aumentando a procura por ilícitos. Esse aumento de insegurança é potencializado em cidades de Tríplice Fronteira, como Tabatinga¹¹, por ser uma porta de entrada para o tráfico internacional de drogas, na chamada Rota do Solimões.

Nesse contexto, a Amazônia brasileira é uma importante rota multimodal (terrestre, fluvial e aérea) para o fluxo de cocaína que vem dos

e Franchi (em 2017), que analisa a presença do discurso securitizador nos documentos de Defesa Nacional dos três países e as ações de securitização realizadas por militares no Trapézio Amazônico.

⁹Para aprofundar o conceito de crime organizado e entender a importância do narcotráfico para a política de segurança nacional, ver o artigo “Dinâmicas e tendências do crime organizado transnacional e o tráfico de drogas na América do Sul e ameaças decorrentes para a segurança nacional”, de Alcides Vaz (VAZ, 2019).

¹⁰BBC News Brasil. Como Colômbia produz mais cocaína apesar de redução da área de cultivo. 11 setembro 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-58408385>>. Acesso em: 06 mai 2022.

¹¹AGÊNCIA UFC, 2022.

principais países produtores (Colômbia, Peru e Bolívia¹²) e vai para a Europa e a África, maiores mercados consumidores, com conexão na Guiana Francesa, República da Guiana, Suriname e países da Comunidade Andina. Nesse cenário, os rios da região tornam-se importantes vias de escoamento dessa droga que alimenta o mercado internacional e o nacional.

A vulnerabilidade da fronteira, associada à extrema pobreza da população local, facilita o insistente contato dos traficantes com os ribeirinhos, que passam a atuar no transporte ou como guias numa imensa rede de rios conectados da bacia Amazônica. Assim, o Brasil se torna importante área de trânsito e mercado consumidor, o que é agravado pela fragilidade da fiscalização dessa imensa fronteira pelas diversas agências civis e pelas forças de segurança pública. Nesse sentido, acredita-se que a ameaça transnacional do tráfico de drogas pode colocar em risco a soberania dos Estados nacionais sul-americanos.

Nesse contexto, mercados ilegais, produção e tráfico transnacional de drogas, conflitos armados, com destaque para a guerrilha (grupos dissidentes das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia e dos batalhões do Exército de Libertação Nacional), e tráfico de pessoas representam os grandes desafios que os governos devem combater nas fronteiras do Arco Norte brasileiro (SAHD; ROJAS; FERNANDÉS, 2021, p. 37).

No caso do Centro-Oeste, esse é identificado como um dos grandes corredores de entrada de drogas no Brasil, junto com as rotas da Amazônia. A sua proximidade com a região Sudeste incentiva a intensificação de sua utilização, por conta do grande mercado consumidor nacional, pela existência de

laboratórios de refino e pela grande diversidade de meios para exportação para Europa.

Segundo o relatório *International Narcotics Control Strategy Report*, de 2021, sobre o controle de drogas e produtos químicos do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América (EUA), o Brasil é o segundo maior consumidor de cocaína no mundo e o maior consumidor de produtos derivados da cocaína, como o crack. O documento relata que, apesar do comprometimento com o combate ao tráfico de drogas, o país não tem tido capacidade para reprimir o fluxo de drogas ilegais através de suas fronteiras com a Bolívia, Peru e Colômbia, cujo somatório é três vezes o tamanho da fronteira entre o México e os EUA. De acordo com o documento analisado, nos primeiros 11 meses de 2021, houve um aumento nas operações antidrogas e apreensões de cocaína e outras drogas ilícitas. Até novembro, a Polícia Federal brasileira apreendeu 83,3 toneladas de cocaína e 377 toneladas de maconha, um aumento em relação ao mesmo período de 2020. Em outubro, a PF erradicou 1,6 hectares de plantas de *cannabis* no Paraguai, em coordenação com a Polícia Federal do Paraguai, e 533,7 metros quadrados no Brasil (USA, 2021, p. 92).

No entanto, deve-se entender que, se existe dificuldade no combate a essas ameaças pelo governo federal brasileiro, assim como existe *déficit estatal* nos países que fazem fronteira com o Brasil, no Arco Central, esta precisa ser reconhecida de forma bilateral e discutida como problema de toda sociedade. O aumento da violência na fronteira de estados como o Mato Grosso do Sul (MS) está ligado às dinâmicas ilícitas vinculadas à formação da conexão fronteiriça Brasil-Paraguai-Bolívia. Como se verifica no caso da cidade de Corumbá, que é a base impulsionadora do contrabando de todo tipo entre Bolívia e Brasil¹³, e da cidade boliviana de

¹²Segundo a *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODD) de 2019, os três países destacam-se pelo cultivo ilícito de arbustos de coca, sendo a Colômbia o grande fabricante mundial da droga. Publicado em: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2021_annex.html>. Acesso em: 23 jun. 2022.

¹³Disponível em: <<https://es.insightcrime.org/noticias/corumbacorazon-contrabando-bolivia-brasil/>>. Acesso em 19 set. 2022.

Santa Cruz, como o epicentro da guerra entre os traficantes do Primeiro Comando da Capital e do Comando Vermelho.

Nesse sentido, diante da extensa linha de fronteira internacional, o estado de MS tem um importante papel na ligação das dinâmicas criminosas aprimorando essa conexão, fazendo com que exista uma carga maior de vulnerabilidade do ponto de vista da segurança pública. Ataques armados na fronteira, perpetrados por grupos criminosos contra facções inimigas por domínio de território, como o ocorrido na cidade de Pedro Juan Caballero, vizinha de Ponta Porã, em 2022¹⁴, por exemplo, intensificam a sensação de falta de segurança individual e coletiva na região.

Apesar dessa sensação de insegurança, o Governo Federal e os estados da Federação têm trabalhado para tentar mitigar esses problemas. No contexto da gravidade dos problemas diante da debilidade estatal, foram observadas algumas importantes respostas para combater as ameaças identificadas no Arco Central e impulsionar a segurança integrada na faixa de fronteira. O Governo Federal tem promovido constantemente ações que envolvem o Ministério da Defesa, o Ministério da Justiça e o Ministério da Economia, que empregam as Forças Armadas, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Receita Federal para enfrentar o crime organizado.

Os governos estaduais criaram, há alguns anos, unidades especializadas para atuar na faixa de fronteira. No Mato Grosso do Sul (MS), temos o Departamento de Operações de Fronteira (DOF), que é uma organização integrada por policiais militares e civis, para combater as atividades criminais transfronteiriças. O estado do Mato Grosso (MT) possui um Batalhão de Operações de Fronteira, o Grupamento Especial de Fronteira, além de um Batalhão de Proteção

Ambiental. O Grupo Especial de Fronteira (Gefron) foi criado em 2002, e a unidade tem a missão de integrar as atividades da Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar.

Recentemente, um grupo de pesquisadores do IPEA (ANDRADE et al., 2019), ao tratar sobre a gestão governamental das fronteiras brasileiras, destacou os pontos de vulnerabilidades da faixa de fronteira para se pensar ou repensar as políticas públicas. Os autores destacaram os tipos de ameaças não estatais ilegais por unidade da federação, para o ano de 2008. Nessa investigação, o estado do Mato Grosso do Sul (MS) aparece com o índice de alto grau de prioridade para implementação de projetos no Estado, por conta da existência de tráfico de drogas, roubo de cargas e veículos, tráfico de armas e munições, crimes ambientais, refúgio de criminosos, contrabando e descaminho, rota de veículos roubados e roubo de gado. Por sua vez, o Mato Grosso (MT) aparece com média prioridade apesar de apresentar quase todos os eventos criminosos listados em relação ao MS, com exceção do roubo de gado, sendo que as principais dificuldades observadas no Arco Central dizem respeito ao volume de tráfico de drogas (ANDRADE et al., 2019, p. 62-63)¹⁵.

4. Principais ações da Defesa para mitigar ameaças à Segurança Nacional

No nosso entendimento, o emprego do Exército Brasileiro na faixa de fronteira deve priorizar ações clássicas de Defesa contra ameaças externas e, de forma secundária,

¹⁴Disponível em: <<https://mgsnews.com.br/policia-do-paraguai-emite-alerta-parra-possivel-ataque-armado-na-fronteira>>. Acesso em: 24 ago. 2022.

¹⁵Outra pesquisa realizada pelo IPEA, em parceria com o antigo Ministério do Desenvolvimento Regional (PÊGO, 2019), realizada na região de Corumbá e Ladário, no Brasil, na fronteira com a Bolívia (Puerto Quijarro e Puerto Suárez) obteve respostas semelhantes àquelas apresentadas em Andrade et al. (2019), sobre a identificação de ameaças no setor de segurança pública na fronteira Centro-Oeste.

apoiar as grandes operações de natureza securitária. No entanto, tem-se observado, com frequência, o emprego da Força Terrestre na interseção entre a Defesa e a Segurança Pública, o que tem se convencionado chamar de *Segurança Integrada*¹⁶. Tratam-se de ações de preservação do Estado de Direito e de sua capacidade de manter o funcionamento da lei, como resposta a tentativas de deterioração da ordem pública. Esse é um processo em andamento, relacionado com o emprego das Forças Armadas na fronteira, em operações com a participação de outras agências do governo para vigilância, fiscalização, manutenção da ordem e para o combate a ilícitos transfronteiriços.

Nesse âmbito, umas das maiores fragilidades observadas, notadamente no Arco Norte, diz respeito ao pequeno efetivo da Polícia Federal e à quase inexistência de presença das Polícias Civil e Militar estaduais para exercerem o policiamento ostensivo da fronteira e reprimir o crime organizado. Se existe a falta de policiais federais para execução de seus serviços, falta, também, a efetividade política para a necessária manutenção de uma força policial estadual nas áreas com presença de ameaças não estatais ilegais. Dentro desse contexto, emerge outro grande problema, que é a baixa coordenação interinstitucional e a competição entre agências que atuam na fronteira, o que contribui para aumentar as debilidades estatais no processo de formulação e de implantação de políticas de segurança pública na região. Nesse sentido, a melhora nas relações interinstitucionais seria uma

¹⁶ Segundo o Glossário das Forças Armadas, a expressão é usada nos planejamentos de garantia da lei e da ordem da força terrestre, com o objetivo de estimular e caracterizar uma maior participação e integração de todos os setores envolvidos. Nesse sentido, Segurança Integrada é um tipo de emprego em evolução que pode ser observado tanto nos itens 2.14, 3.3.4.3.2, e 4.2.1 do Manual Garantia da Lei e da Ordem (MD33-M-10), como nos itens 3.3.3, e 5.3.2.12 do Manual de Fundamentos Doutrina Militar Terrestre (EB20-MF10). Nesse caso, as FA têm a missão de conduzir uma Operação Conjunta, incluindo ações preventivas e, mediante ordem, repressivas dentro de um Quadro de Segurança Integrada, a fim de garantir a lei e a ordem na área.

parte importante no processo de fortalecimento do Estado para resolução do problema, além de evitar o vazio de poder.

Com relação às Operações Interagências¹⁷, sua efetividade depende basicamente do planejamento estatal e do interesse dos setores envolvidos, pois cada organização possui sua própria cultura, filosofia, objetivos, práticas e habilidades. Por conseguinte, falta um desenho com melhor definição de atuação dos atores estatais civis e militares. As agências que atuam nessa área devem intensificar os intercâmbios e o próprio conhecimento na busca pela complementaridade entre elas. Deve-se priorizar o planejamento conjunto das ações e a comunicação antes e depois das operações, com o objetivo de se criar vínculos entre os seus integrantes e aumentar a confiança nas relações institucionais. Como previsto no Manual de Operações Interagências (2017, p. 15/72), o processo deve unir os interesses de todos os participantes, buscando a obtenção de unidade de esforços por intermédio da cooperação voltada para o objetivo da operação em curso.

Um fator importante é a possibilidade de intercâmbio de informações interagências, necessárias ao aumento da sinergia, da confiança e da agilidade das operações, além da capacitação dos efetivos militares para atuar em cooperação com agências estatais (MD33-M-12, 2017, p. 16/72).

Busca-se, na interação entre as Forças Armadas e outras agências, a redução de custos e melhor eficácia operacional, dentro do Princípio da Unidade de Comando, baseado na atribuição da autoridade a uma única pessoa e na mentalidade militar unificada. Para tanto,

¹⁷ Em 2017, o Ministro de Estado da Defesa publicou o Manual de Operações Interagências (MD33-M-12), com a finalidade de estabelecer os fundamentos doutrinários que orientariam as Forças Armadas no processo de planejamento, preparo e emprego em operações conjuntas envolvendo a participação de órgãos públicos, organizações não governamentais, empresas privadas, ou agências de outros Poderes, na execução das ações.

há nas operações interagências a previsão de um comando militar designado para coordenar as atividades, teoricamente estabelecido com o objetivo de criar as melhores condições para o desempenho dos meios militares e civis utilizados.

No entanto, quando falamos de comando único de operações interagências, devemos atentar que:

Esse princípio, de certa forma, impede que os militares entendam e tenham a percepção de que as agências estão em um mesmo nível de igualdade operacional, cada qual dentro de suas atribuições legais e áreas de jurisdição. Dessa forma, para os militares, uma operação interagências deverá ser comandada por um militar. (ARAÚJO NETO; BARP; CARDOSO, 2017, p. 247)

Em um ambiente de hostilidades institucionais, cada agência de Estado, civil ou militar, tende a desempenhar suas funções operacionais de forma isolada, ignorando previsões normativas. No caso específico do Brasil, percebe-se a necessidade de criação, no nível mais elevado do Estado, de uma “doutrina de operações Interagências” que definia a atuação de todos os órgãos (civis e militares) envolvidos, para superar essas debilidades institucionais.

Outro problema que ameaça as operações interagências é a falta de treinamento e obtenção de capacidades comuns para realizar o emprego desses sujeitos, assim como a falta de investimentos em recursos humanos e materiais que impactam o planejamento e a execução das atividades. Segundo um importante estudo sobre o modelo de operação interagências (ARAÚJO NETO; BARP; CARDOSO, 2017), que tomou o Plano Estratégico de Fronteiras, de 2011, como uma das bases de entendimento, o principal problema das ações dos órgãos envolvidos diz respeito à sua falta de preparação e interesse em conduzir satisfatoriamente as operações.

Nessa investigação, outra ação importante observada se refere às operações conjuntas

das Forças Armadas. Como parte do emprego operacional, os Comandos Militares do Norte¹⁸ e da Amazônia¹⁹ fazem parte da estrutura organizacional da Força Terrestre destinada à defesa da Pátria, principalmente, nas áreas de fronteira da Amazônia Legal. As Operações Conjuntas são parte do emprego militar das Forças Armadas nessa área, onde, sob o lema, “A selva nos une!”, conseguem complementar suas capacidades operacionais.

Na perspectiva estratégica da Força Terrestre, o sistema de defesa da Amazônia está totalmente identificado com a proposta da Política Nacional de Defesa (PND)²⁰. A Estratégia Nacional de Defesa (END) é a execução da política²¹, ou seja, o como fazer, dentro do que fazer. Cabe ressaltar que a Amazônia continua

¹⁸ O Comando Militar do Norte, sediado em Belém (PA), compreende os estados do Amapá, Maranhão, Pará e parte do estado do Tocantins. Tem sob seu comando a 8ª Região Militar (Belém/PA), a 23ª Brigada de Infantaria de Selva (Marabá/PA), a 22ª Brigada de Infantaria de Selva (Macapá/AP), além de Organizações Militares Diretamente Subordinadas, como o 2º Batalhão de Comunicações e Guerra Eletrônica de Selva (Belém/PA), a 8ª Companhia de Inteligência (Belém/PA), e o Destacamento de Aviação do Exército (Belém/PA).

¹⁹ O Comando Militar da Amazônia, sediado na cidade de Manaus (AM), compreende os estados do Amazonas, Rondônia, Acre e Roraima. Tem sob seu comando a 12ª Região Militar (Manaus/AM), a 1ª Brigada de Infantaria de Selva (Boa Vista/RR), a 2ª Brigada de Infantaria de Selva (São Gabriel da Cachoeira/AM), a 16ª Brigada de Infantaria de Selva (Tefé/AM), a 17ª Brigada de Infantaria de Selva (Porto Velho/RO), o 2º Grupamento de Engenharia (Manaus/AM), e Organizações Militares Diretamente Subordinadas, como o 4º Batalhão de Aviação, o Centro de Instrução de Guerra na Selva, o 1º Batalhão de Comunicações de Selva, a 3ª Companhia de Forças Especiais, o 12º Grupo de Artilharia Antiaérea de Selva, e a 4ª Companhia de Inteligência.

²⁰ Segundo a PND 2020, no item 2.2.9 – Do ponto de vista da Defesa, além das regiões onde se encontram os poderes político e econômico, deve-se dar prioridade à **faixa de fronteira**, à **Amazônia** e ao Atlântico Sul. E no item VI, da Concepção Política de Defesa, deve-se promover a proteção da Amazônia brasileira e sua maior integração com as demais regiões do país.

²¹ Como parte da capacidade de proteção observada na END 2020, estão inseridas a adequação e a estruturação dos sistemas de vigilância nas áreas de interesse e de controle sobre o território nacional. Como também a capacidade de dissuasão, fator essencial para a Segurança Nacional, na medida em que se tem como objetivo desestimular possíveis agressões, a capacidade de coordenação e controle, a capacidade de gestão da informação, a capacidade logística para a Defesa Nacional, a capacidade de mobilidade estratégica, a capacidade de mobilização e a capacidade de desenvolvimento tecnológico de Defesa.

a ser a área prioritária na estratégia da Força Terrestre, como se pode observar em projetos, como o Amazônia Protegida²².

No entanto, pensar efetivamente em Operações Conjuntas (ou em um Comando Único de Operações Conjuntas) parece ser emblemático nesse momento, o qual impõe a necessidade de uma evolução do pensamento militar para fazer uma gestão em conjunto. Operações conjuntas representam uma evolução do pensamento militar e são caracterizadas pelo emprego de um grande número de meios, de duas ou mais forças singulares, conduzido sob um comando único.

A importância do emprego de operações conjuntas no Arco Norte está na possibilidade de convergência no uso dos meios operacionais, em um ambiente de intensa hostilidade da natureza e desgaste logístico, e como forma de manter a capacidade operativa das tropas na região. Nesse tipo de operação, a heterogeneidade é o princípio no processo de emprego das forças singulares que possuem meios navais, terrestres e aéreos no suporte a suas atividades-fim.

Um exemplo desse modelo de emprego foi a terceira edição da Operação Amazônia, de 2014. O treinamento militar foi coordenado pelo Ministério da Defesa e reuniu quatro mil militares do Exército, da Marinha e da Força Aérea, durante onze dias de atividades, no Teatro de Operações de Manaus, Boa Vista e Normandia. O principal objetivo foi aperfeiçoar a atuação integrada das Forças Armadas, assim como melhorar a logística e os métodos operacionais das tropas envolvidas em ações

²² O “Amazônia Protegida” é um projeto estratégico do Exército Brasileiro com o objetivo de ampliar a capacidade operativa da Força Terrestre e das Agências que atuam na região através de subprogramas como a implantação de novas organizações militares na Amazônia, a dotação de apoio logístico sustentável e adequado ao ambiente operacional amazônico, assegurando o fornecimento de energia elétrica para as organizações militares da Amazônia, apoio ao Programa Calha Norte, e a reestruturação e a adequação das organizações militares existentes na Amazônia. Disponível em: <<http://www.epex.eb.mil.br/index.php/amazonia-protegida/subprogramasamazoniaprotegida>>. Acesso em: 18 nov. 2022.

conjuntas para a defesa do Brasil. O exercício militar ajudou a fomentar a interoperabilidade das três forças singulares na defesa da soberania na região amazônica, por meio de ações de lançamento de tropa paraquedista, operações terrestres ofensivas, defensivas e antiaéreas, com coordenação do espaço aéreo e controle de tráfego fluvial, e proteção de infraestruturas críticas. Com certeza, também ajudou a melhorar o conhecimento da região, servindo para apoiar as operações das agências e dos Órgãos de Segurança Pública.

Todavia, para que as operações conjuntas se deem de forma natural, é necessário que as forças adotem doutrinas integradas para além da teoria, buscando cada vez mais a padronização de procedimentos e, se possível, de meios. A doutrina deve estar alinhada por um constante adestramento conjunto, desde as fases iniciais, nas quais se geram as capacidades individuais, até o emprego em escalões maiores. No caso do Brasil, haveria a necessidade do fortalecimento do Ministério da Defesa com lideranças civis capacitadas para atuarem como titulares da pasta, e com um Comandante das Operações Conjuntas das Forças Armadas que estivesse, na hierarquia, acima dos comandantes das forças singulares. Isso ajudaria a amenizar as diferenças entre as forças, a formação de capacidade operacional conjunta, a operacionalização da doutrina para além do conceito de nível operacional²³, a implantação de novos planos de carreira e a construção de leis que embasem esse processo.

Essas ações integradoras das operações conjuntas das Forças Armadas para o campo da defesa devem ser pensadas também, respeitando as características individuais de cada agência

²³ No ano de 2020, o Ministério da Defesa aprovou uma nova versão da Doutrina de Operações Conjuntas (02 volumes), que deverá ser revisada em 2025. Já em sua primeira edição, no ano de 2011, o manual argumenta que os conflitos do mundo contemporâneo demandam capacidade das Forças Singulares para atuarem de forma conjunta, e precisam da dotação de elementos como: flexibilidade, versatilidade e mobilidade.

fiscalizadora ou órgão de segurança pública, para as operações conjuntas interagências que atuam no campo securitário. Segurança Pública e Defesa são dois campos que na atualidade precisam cada vez mais serem avaliados como parte de ações integradoras, tendo em vista antigas e novas ameaças.

No Arco Central, o Comando Militar do Oeste (CMO), sediado na cidade de Campo Grande (MS), compreende a região dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, além da cidade de Aragarças, em Goiás. Como parte necessária para o cumprimento de suas missões constitucionais, o CMO concentra suas ações na proteção do território na fronteira com a Bolívia e o Paraguai contra ameaças externas, que comprometam a integridade do território nacional. Subsidiariamente, atua por meio de ações preventivas e repressivas, dentro da faixa de fronteira, contra crimes transfronteiriços e ambientais, além de atuar na garantia da lei e da ordem e na cooperação regional.

O sistema de defesa do Arco Central é composto por uma estrutura organizacional que envolve unidades de aviação, inteligência e comunicações/guerra eletrônica diretamente sob seu comando, com apoio do 9º Grupamento Logístico. De acordo com a Concepção Estratégica de 2019, para o emprego operacional em situação de guerra e operações na fronteira, existe a 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada (Dourados - MS), como força de emprego estratégico, e as forças de emprego geral, compostas pela 13ª Brigada de Infantaria Motorizada (Cuiabá - MT) e pela 18ª Brigada de Infantaria de Pantanal (Corumbá - MS). Complementa a parte operacional de emprego do CMO o 3º Grupamento de Engenharia.

A força de emprego estratégico tem mais mobilidade e mais poder de fogo; por sua vez, as forças de emprego geral são vocacionadas para vigilância estratégica, haja vista que sua estrutura não permite impor uma situação de defesa baseada em meios mais potentes, como

o caso dos blindados da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, com seus carros de combate M60, que atuam na fronteira contra ameaças externas.

Com relação à Segurança Integrada, diferentemente do Arco Norte, entrevistas realizadas com oficiais do CMO revelam que na região existe efetivamente a parceria entre as Forças Armadas e as forças de Segurança Pública, além da Receita Federal. Essa parceria com Órgãos de Segurança Pública e Fiscalização (OSPF) nas operações na faixa de fronteira tem sido intensificada cada vez mais.

As Operações Conjuntas com outras forças singulares são parte importante do emprego militar das Forças Armadas nessa área, e visam ao adestramento e à preparação para o emprego contra ameaças externas. Um importante ponto de apoio para as operações é a Flotilha do Mato Grosso, força distrital da Marinha de Guerra do Brasil sediada em Ladário, Mato Grosso do Sul, subordinada ao 6º Distrito Naval. Além de apoiar operações conjuntas com o Exército, a Flotilha realiza patrulhas e operações ribeirinhas na região do Pantanal.

Assim, o CMO tem realizado diversas operações conjuntas com a Marinha de Guerra e a Força Aérea Brasileira nos últimos anos. Na parte de combate a ilícitos ambientais foram realizadas as operações *Verde Brasil 1*²⁴, *Verde Brasil 2*²⁵, e *Samaúma*²⁶, que tinham como missão principal combater o desmatamento ilegal na região do estado do Mato Grosso.

²⁴ Realizada em 2019, no Estado do Mato Grosso, como parte da Amazônia Legal, com Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) Ambiental para combater, prevenir e reprimir os crimes ambientais.

²⁵ Realizada em 2020/2021, no Estado do Mato Grosso, como parte da Amazônia Legal, com Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) Ambiental para combater, prevenir e reprimir os crimes ambientais, sob a coordenação do MD, com emprego das Forças Armadas, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, e diversas agências do governo (IBAMA, FUNAI, ICMBIO).

²⁶ Realizada em 2021, no Estado do Mato Grosso, como parte da Amazônia Legal, com Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) Ambiental para combater, prevenir e reprimir os crimes

A Operação Ágata, apesar de ser uma Operação Conjunta Interagências, é considerada o principal instrumento de integração das Forças Armadas e as demais agências do Estado das esferas federal, estadual e municipal. Trata-se de operação conjunta, chefiada pelo Ministério da Defesa, em coordenação com outros órgãos para o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos crimes transfronteiriços e de outros ilícitos praticados na faixa de fronteira.

Atualmente, a Operação Ágata é realizada em três níveis: o nível I é permanente e executado pelas tropas desdobradas na faixa de fronteira, principalmente os Pelotões Especiais de Fronteira (PEF); o nível II são as operações singulares realizadas pelas grandes unidades do CMO (13ª Brigada de Infantaria Motorizada, 18ª Brigada de Infantaria de Pantanal e 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada), uma vez por trimestre e por brigada; e o nível III é a *Operação Conjunta Ágata Oeste*, realizada uma vez por ano, integrando também a Marinha e a Força Aérea. Em todos esses níveis, os OSPF têm participação relevante na execução de suas missões constitucionais, que podem ser potencializadas com emprego de pessoal, equipamento e meios de transporte das Forças Armadas. No combate aos ilícitos transfronteiriços, a Operação Ágata Conjunta Oeste também é realizada de forma conjunta com as brigadas do CMO, como Forças Terrestres Componentes²⁷ (BRASIL, 2019b); o 6º Distrito Naval, sediado em Ladário-MS, como Força Naval Componente; e o Comando de Operações

Aeroespaciais, sediado em Brasília-DF, constituindo a Força Aérea Componente.

A entrevista feita com militares que servem na região mostrou que o CMO realiza operações interagências (Operações de Cooperação e Coordenação com Agências - OCCA) rotineiramente na faixa de fronteira. A Operação Ágata Carcará é realizada permanentemente pelos Pelotões Especiais de Fronteira, sempre com a participação de outras agências do Estado, como Polícia Militar, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, IBAMA, Instituto de Defesa Agropecuária de Mato Grosso (INDEA) e Receita Federal. Este foi o caso da operação na cidade de Cáceres (MT) realizada pelo 3º Pelotão Especial de Fronteiras (Palmarito/MT) do Comando de Fronteira Jauru/66º Batalhão de Infantaria Motorizado, em parceria com a Polícia Federal e com o Grupo Especial de Fronteira (GEFRON²⁸), que resultou na apreensão de mais de 400 kg de cocaína e na prisão de três pessoas integrantes do crime organizado que atua na fronteira oeste do Mato Grosso²⁹. Além disso, as Forças Armadas prestam apoio às mais diversas solicitações realizadas por outros entes governamentais, como o apoio às eleições, que configuram Operações de Garantia de Votação e Apuração (GVA), ou o apoio à Defesa Civil, no caso de catástrofes naturais.

Deve-se destacar que, em 2022, ocorreu a primeira operação coordenada com um país vizinho do Centro-Oeste, quando o Paraguai

ambientais em áreas definidas pela Portaria, sob a coordenação do MD, com emprego das Forças Armadas, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e diversas agências do governo (IBAMA, FUNAI, ICMBIO).

²⁷ A concepção de emprego das Forças Armadas tem como fundamento básico a ação conjunta das forças. A Força Terrestre Componente (FTC) apresenta-se como o componente terrestre que deve cooperar com o Comando Operacional na conquista dos objetivos terrestres, tendo como missão a vitória no combate terrestre. Para as operações de amplo espectro, a FTC planeja suas ações considerando que seus meios terrestres possam assegurar a conquista do terreno.

²⁸ O Grupo Especial de Fronteira (Gefron) foi criado no estado de Mato Grosso no dia de 13 de março de 2002, através do Decreto Estadual nº 3994. No decreto, está previsto o trabalho integrado da Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar. O Gefron tem a missão de apoiar os órgãos federais responsáveis pela segurança na fronteira do Brasil com a Bolívia dentro do Estado de Mato Grosso, desencadeando na região operações sistemáticas de prevenção e repressão ao tráfico de drogas, contrabando e descaminho de bens e valores, roubo e furto de veículos e invasões de propriedades. Disponível em: <<http://www.sesp.mt.gov.br/bases-do-gefron>>. Acesso em: 15 out. 2022.

²⁹ Disponível em: <<https://www.cmo.eb.mil.br/index.php/publicacoes/3090-operacao-agata-caracara-acontece-no-mato-grosso>>. Acesso em 15 out. 2022.

realizou a Operação Basalto simultaneamente à Operação Ágata. Essa parceria foi realizada por meio de coordenação realizada pelo Ministério das Relações Exteriores. A Operação Basalto foi o emprego no combate a ilícitos transfronteiriços e ambientais na faixa de fronteira, com foco no combate às Organizações Criminosas que atuam nos dois países, como o Primeiro Comando da Capital (PCC). Atualmente, está sendo feita uma coordenação do mesmo nível com a Bolívia, para que seja realizada uma operação simultânea à brasileira na faixa de fronteira do estado do Mato Grosso com a 13ª Brigada de Infantaria Motorizada.

Com relação ao emprego da Força Terrestre no campo da vigilância, como o Arco Sul tinha uma boa estrutura de segurança e comunicações, e o Arco Norte tinha o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), o CMO foi escolhido para receber o projeto piloto do Sistema de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), implantado em 2013, na faixa de fronteira da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, como forma de aumentar o controle sobre a criminalidade transnacional que crescia aceleradamente. Na atualidade, o SISFRON é uma importante ferramenta de apoio à Defesa Nacional, utilizada para a vigilância e o monitoramento da fronteira.

Nesse sentido, constata-se que, como parte da capacidade de proteção observada na Estratégia Nacional de Defesa (END 2020), o sistema está inserido na adequação e na estruturação dos sistemas de vigilância nas áreas de interesse e de controle sobre o território nacional, fortalecendo a presença e a capacidade de ação do Estado na faixa de fronteira. Nessa perspectiva, o SISFRON, como sistema de monitoramento integrado, tem o objetivo de garantir a integridade das fronteiras diante das ameaças não estatais, além de construir instrumento político alinhado aos interesses estratégicos do Exército Brasileiro, com relação à capacidade de vigilância (ANDRADE et al., 2019, p. 65-66).

Destarte, como parte do controle e

coordenação das operações da Força Terrestre na região, foi criado recentemente o Centro de Coordenação de Operações (COP) do Comando de Fronteira Jauru/66º Batalhão de Infantaria Motorizado, unidade da 13ª Brigada de Infantaria Motorizada. O COP, também implantado em outras unidades da região, com seus equipamentos de comando e controle, é provido também pelo sistema de integração de monitoramento da fronteira, aumentando com isso a capacidade operacional das unidades na defesa da fronteira oeste do Brasil, no estado do Mato Grosso, e a vigilância da fronteira com a Bolívia.

Nesse contexto, demandas de emprego oriundas do aumento das redes de narcotráfico transnacional e crime organizado corroboram a necessidade de intensificação de operações interagências e operações conjuntas do setor de Defesa na área de fronteira. O tráfico internacional de drogas é balizado pelas tendências globais e regionais do crime organizado transnacional, adquirindo centralidade enquanto desafio de segurança pública e crescente peso na agenda das políticas governamentais.

É tangível que a crescente visibilidade da América do Sul e do Brasil no campo da ameaça securitária, representada pelo crime organizado e pelo narcotráfico transnacional, impõe condições mais complexas para seu enfrentamento, inclusive no que diz respeito ao engajamento das Forças Armadas. Concorre para esse processo em intenso crescimento o maior enraizamento local dos grupos de crime organizado transnacionais, a maior volatilidade das condições de segurança pública de modo geral e nos espaços fronteiriços, e o grau de coordenação interna e externa requerida para a adequada consecução de objetivos de uma política de cooperação internacional.

5. Reflexões finais e implicações para o Exército

Não obstante a manutenção da missão precípua do Exército Brasileiro voltada para o emprego militar clássico de defesa

da soberania nacional, observa-se que, em apoio às grandes operações securitárias, a organização da Força Terrestre na faixa de fronteira exige a constituição de unidades mais leves, rápidas e letais, com apoio de operações de forças especiais; o apoio logístico aéreo e fluvial às operações de segurança pública; a intensificação das operações conjuntas; e melhor interação das operações interagências.

Assim como concluiu o coronel do Exército Paulo Gomes Filho, em sua dissertação de mestrado defendida na *National Defense University of PLA*, o emprego das Forças Armadas brasileiras nas Operações Ágata, com ênfase no combate aos crimes transnacionais e ambientais, tem trazido resultados importantes com relação a experiências e lições a serem aprendidas. Para ele, trata-se de uma excelente oportunidade para as Forças Armadas brasileiras praticarem operações conjuntas em um ambiente interagências. Esse tipo de experiência desenvolve habilidades que podem ser altamente úteis para todos os tipos de operações, das tradicionais às não tradicionais contra ameaças não estatais ilegais (GOMES FILHO, 2016).

Outra implicação importante diz respeito à necessidade de comandos conjuntos. Aproveitando-se da situação favorável na Região Norte, entendemos que seria apropriada a criação de um *Comando Conjunto da Amazônia*, integrando efetivamente as forças singulares e – por que não? – órgãos de segurança pública e fiscalização. Essa iniciativa constituiria um importante laboratório para se pensar o emprego em operações conjuntas de defesa articulado ao apoio às operações securitárias. Nesse contexto, devemos lembrar que Segurança e Defesa são dois campos que, no mundo contemporâneo, tendem a ser enfrentados cada vez mais por meio de ações integradas.

Com relação ao Centro-Oeste, apesar da forte indicação para o emprego do Exército Brasileiro contra as ameaças não estatais, não se pode esquecer que uma das principais

vulnerabilidades na região é a proximidade do poder central em Brasília, o que consubstancia a necessidade precípua do preparo e emprego da Força Terrestre contra a possibilidade de ameaças externas.

Uma sugestão seria intensificar as operações conjuntas das Forças Armadas com ações que envolvam as três dimensões: terrestre, fluvial e aérea. Como se observou na parte do emprego da Força Terrestre no Centro-Oeste, um importante ponto de apoio para as operações militares é a Flotilha do Mato Grosso, força distrital da Marinha de Guerra do Brasil sediada em Ladário, Mato Grosso do Sul, subordinada ao 6º Distrito Naval. Além de apoiar operações conjuntas com o Exército, a Flotilha realiza patrulhas e operações ribeirinhas na região do Pantanal. Na parte de apoio aos órgãos de Segurança Pública e Fiscalização no combate a ilícitos, devem ser realizadas operações de forma conjunta com as brigadas como Forças Terrestres Componentes (FTC); o Distrito Naval como Força Naval Componente; e as unidades de aviação da FAB, constituindo a Força Aérea Componente.

Para além da resolução dos problemas do Brasil, deve-se ressaltar a importância da segurança cooperativa, especialmente entre os países que compõem a Amazônia, visto que o problema do tráfico internacional de drogas não está restrito a um único país, mas a todos que fazem parte dessa grande região. O fato é que as atividades das ameaças não estatais ilegais atuam em diversas escalas, não respeitando as fronteiras dos Estados, atuando em redes globais por diversas partes do mundo, aproveitando-se da debilidade estatal encontrada graças aos avanços tecnológicos nas telecomunicações e nos transportes. Dessa maneira, somente por meio da integração de esforços interestatais, a segurança pública na faixa da fronteira poderá se tornar real, produzindo importantes resultados para a segurança pública regional.

Assim sendo, e pela importância

estratégica que a Amazônia representa para os países que fazem parte deste ecossistema, com grandes desafios e oportunidades, a comunidade internacional sul-americana, deve-se considerar o papel da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) como possível âmbito para a cooperação regional em segurança fronteiriça. É importante ressaltar que a OTCA não é uma organização voltada para a ação militar de Defesa ou Segurança Pública na Amazônia; no entanto, as ameaças não estatais ilegais são consideradas nos dias atuais o grande desafio de segurança que enfrentam os países da América do Sul.

É importante ressaltar, ainda, que as Operações Ágata têm sido realizadas no Brasil, desde 2011, em parceria com diversos órgãos, subordinados a diversos ministérios do governo federal. Elas são atividades conjuntas, conduzidas e coordenadas pelas Forças Armadas brasileiras, visando a combater os crimes transfronteiriços e ambientais, em coordenação com outras agências federais e estaduais. A operação é considerada o mais importante esforço do Ministério da Defesa do Brasil para implementar medidas contra ameaças não estatais ilegais. A longa permanência da Operação Ágata acrescentou uma série de estratégias, táticas e experiências operacionais que estão sendo aprendidas com o processo de combates a ilícitos (GOMES FILHO, 2016).

Diante desse enorme desafio para o Brasil com relação à faixa de fronteira, é importante que sejam formalmente estabelecidos instrumentos que possibilitem a identificação dos papéis e das responsabilidades dos envolvidos na política pública para aquela área, de maneira a reduzir efeitos de sobreposição e lacunas de atuação conjunta, dos setores de Defesa, da Segurança Pública e de outros órgãos estatais.

Talvez, com a assinatura da Política Nacional de Fronteira (PNF), o problema possa ser resolvido pela orientação das ações que dependem de atuação coordenada de diversas agências encarregadas de promover a segurança.

A PNF deverá embasar a atuação do Estado brasileiro nas fronteiras terrestres, marítimas e aéreas, em coordenação com países limítrofes, além de definir as atribuições e coordenar as atividades dos órgãos designados das três esferas de governo, para atividades nas fronteiras. A PNF será articulada com a Política Nacional de Segurança Pública, com a Política Nacional de Defesa, com a Política Nacional de Inteligência e com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Efetivamente, os estados da Federação (por meio da Polícia Civil, Polícia Militar e Bombeiro Militar) e o Governo Federal por meio da (Polícia Federal, conforme artigo 144 da CF de 1988) devem aumentar a capacidade e a presença dessas forças na faixa de fronteira, fazendo gestão para obtenção de meios e formação adequada para a atuação do pessoal dos Institutos de Segurança Pública no patrulhamento e na repressão ao crime na região, com o apoio das Forças Armadas, e não o inverso. Em consequência, a debilidade do Estado em relação aos Institutos de Segurança Pública e outros setores do governo está arrastando cada vez mais as Forças Armadas para os problemas de segurança pública na região.

Ressalte-se a necessidade da constante vigilância e monitoramento da enorme extensão de fronteira terrestre brasileira diante das vulnerabilidades e debilidades tratadas neste estudo, em função do fluxo de ilícitos transnacionais e seus crimes conexos, que acabam demandando apoio da Força Terrestre às ações securitárias. Nesse sentido, ganha relevância o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), articulado a outros programas de vigilância e monitoramento como o Serviço de Proteção da Amazônia (SIPAM), por exemplo. A prospecção de novas tecnologias e de modernos sistemas em apoio ao SISFRON deve ser uma preocupação central.

Uma recomendação importante seria aprimorar os mecanismos de governança pública, principalmente com a intensificação

no controle externo de gastos e nas análises de risco, conforme o Índice de Governança e Gestão em Segurança Pública (IGGSeg), do Tribunal de Contas da União. Este indicador tem como objetivo medir periodicamente a maturidade de governança e gestão nas organizações de segurança pública, assim como melhorar a liderança da alta administração pública nas ações, visando a um melhor uso do orçamento destinado às políticas públicas para a faixa de fronteira³⁰.

Sob essa lógica, fica claro que ações do Estado brasileiro são extremamente necessárias, mas muito difíceis de serem empregadas porque exigem orçamentos bastante significativos e vontade política para atuação estatal em uma região com baixa representatividade política, o que tende a gerar desinteresse em relação a ações mais efetivas.

Apesar da gravidade dos problemas fronteiriços, diante da debilidade estatal, foram observadas algumas importantes respostas para combater as ameaças identificadas no Arco Central e impulsionar a segurança integrada na faixa de fronteira. O governo federal tem promovido constantemente ações que envolvem o Ministério da Defesa, o Ministério da Justiça e o Ministério da Economia, que empregam as Forças Armadas, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Receita Federal para enfrentar o crime organizado.

Referências

AGÊNCIA UFC. PAIVA, Luiz Fábio. *Na Tríplice Fronteira, a vida vai além da violência*. Fortaleza: UFC, 2017. Disponível em: <<https://agencia.ufc.br/na-triplice-fronteira-a-vida-vai-alem-da-violencia/>>. Acesso em: 06 mai. 2022.

³⁰No Relatório de Políticas e Programas de Governo do ano de 2019, verificou-se que, do total das dotações programadas nas Leis Orçamentárias Anuais de 2012 a 2014, na ordem de R\$ 14,29 bilhões, foram liquidados apenas R\$ 6,39 bilhões (44,7%), ou seja, menos da metade dos recursos dimensionados nas leis orçamentárias dos três primeiros anos do Plano Plurianual 2012-2015.

ANDRADE, Israel de Oliveira et al. *Desafios contemporâneos para o Exército Brasileiro*. Brasília: IPEA, 2019.

ARAÚJO, Jaqueline Sousa de; SILVA, Josué da Costa. Fronteiras da Insegurança: a geografia do tráfico de drogas ilícitas na Pan-Amazônia – Brasil (Acre/Roraima), Peru, Bolívia, Venezuela e Colômbia. XIII ENANPEGE. *A Geografia Brasileira na Ciência-Mundo: produção, circulação e apropriação do conhecimento*, São Paulo, de 2 a 7 de setembro de 2019. Disponível em: <http://www.enanpege.ggf.br/2019/resources/anais/8/1562030864_ARQUIVO_TrabalhocompletoEnanpege_JaquelineSousa_OFICIAL.pdf>. Acesso em 08 mai. 2022.

ARAÚJO NETO, José Carlos de; BARP, Wilson José; CARDOSO, Luis Fernando Cardoso e. Modelo Brasileiro do Ambiente Interações para Operações na Fronteira. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos*, vol. 4, nº 2, jul./dez. 2017, p. 241-262.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Ministro Defesa. *Glossário das Forças Armadas*(MD35-G-01). 5ª Edição. Brasília: Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, 2015.

BRASIL. Ministro Defesa. *Manual de Operações Interações* (MD33-M-12). Brasília: Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, 2017.

BRASIL. *Relatório de Políticas e Programas de Governo do Tribunal de Contas da União*. Políticas Federais para a Faixa de Fronteiras, 2019.

BRASIL. Exército Brasileiro. *Manual de Campanha – Força Terrestre Componente*. Brasília: Comando de Operações Terrestres, 2019b.

BRASIL. Ministro Defesa. *Doutrina de Operações Conjuntas* (MD30-M-01). Brasília: Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, 2020.

BRASIL. *Lei Complementar nº 97 de junho de 1999*. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em 07 mai. 2022.

BRASIL. *Lei Complementar nº 117 de setembro de 2004*. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp117.htm>. Acesso em 07 mai. 2022.

BRASIL. *Lei Complementar nº 136 de agosto de 2010*. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm>. Acesso em 07 mai. 2022.

CABRAL, André Luiz do Nascimento; FERREIRA, Luís Fernando Tavares; FRANCHI, Tássio. A Securitização na tríplice fronteira Brasil-Colômbia-Peru e o papel do exército brasileiro na região. *IUM -Revista de Ciências Militares*, Vol. V, nº 1, maio 2017. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10400.26/36064>>. Acesso em: 03 mai. 2022.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). *Fundamentos do Poder Nacional*. Rio de Janeiro: Departamento de Estudos, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/esg/centrais-de-conteudo/publicacoes/FPN2020_Fundamentos_do_Poder_Nacional.pdf>. Acesso em 26 abr. 2022.

GOMES FILHO, Paulo Roberto da Silva. *Employment of The Brazilian Armed Forces against Transnational and Environmental Crimes*. A Dissertation for Master’s Degree. Haidian District of China: National Defense University of PLA, 2016.

HOLMES, Kim R. *What is National Security*. The Heritage Foundation. INDEX OF U.S. MILITARY STRENGTH, 2015.

IBGE. Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Estudos & Pesquisas – Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 39. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2022.

NOGAMI, Otto; RUDZIT, Gunter. Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise. *Revista Brasileira Política Internacional*, 53 (1), 2010, p. 5-24.

PÊGO, Bolívar (coordenador). *Fronteiras do Brasil: uma avaliação do arco Central*. v. 4. Rio de Janeiro: IPEA /Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). *International Narcotics Control Strategy Report*. Volume I – Drug and Chemical Control. Washington, United States Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, march 2022. Disponível em: <<https://www.state.gov/2022-incsr-volume-i-drug-and-chemical-control-as-submitted-to-congress/>>. Acesso em: 12 ago. 2022.

VARGAS, Fábio Aristimunho. *Formação das Fronteiras Latino-Americanas*. Brasília: FUNAG, 2017.