

As operações interagências na faixa de fronteira amazônica Brasil-Bolívia-Peru

Contribuições para a consecução da Estratégia Nacional de Defesa

*Carlos Henrique Leite de Souza**

Introdução

As operações interagências exigem um ambiente de constante cooperação e integração entre os diversos órgãos, sobretudo durante as ações de combate aos crimes transnacionais na faixa de fronteira.

Essa interação ganha maior relevância quando se atua em uma região como a Amazônia brasileira. O ambiente amazônico possui determinadas peculiaridades nos sistemas de comunicações, na rotatividade dos agentes dos órgãos públicos e federais, nos meios de transporte e em outros pontos que impactam de forma considerável as ações de todo o efetivo empregado, aumentando a necessidade de complementaridade de pessoal e de meios entre as instituições empregadas.

Nesse contexto, o emprego da Força Terrestre (F Ter) na referida região ocorre, entre outros, por intermédio de Operações do Ministério da Defesa (MD) ou do próprio Comando Militar da Amazônia (CMA), as quais reforçam a defesa da soberania nacional. Essas ações se constituem em uma resposta ao crime organizado e ratificam a presença do Estado, favorecendo a consecução dos objetivos traçados na Política Nacional de Defesa (PND).

A PND descreve os Objetivos Nacionais de Defesa (OND), os quais são interpretados como as condições a serem alcançadas e mantidas permanentemente pela nação brasileira no âmbito de defesa (BRASIL, 2016).

O caminho para o alcance dos OND é estabelecido na Estratégia Nacional de Defesa (END). A END é o documento que orienta os segmentos do Estado brasileiro quanto às medidas que devem ser implementadas para que os OND sejam alcançados (BRASIL, 2016).

Do acima exposto, o presente trabalho buscou identificar as contribuições que as operações interagências ocorridas na faixa de fronteira Brasil-Bolívia-Peru proporcionam para o alcance das diretrizes estabelecidas na END.

Desenvolvimento

A faixa de fronteira Brasil-Bolívia-Peru

Segundo a Constituição Federal de 1988, a faixa de fronteira compreende 150 quilômetros de largura ao longo das fronteiras terrestres e é fundamental para a defesa do território nacional. A faixa de fronteira trata-se de uma área indispensável à segurança nacional e se estende para o inte-

* Maj Inf (AMAN/02 e EsAO/11). O autor é especializado em operações na selva (categoria B) pelo CIGS e comandou a Cia Esp Fron/4º BIS. Atualmente, é aluno do 2º ano da ECEME.

rior do país, a partir da linha divisória terrestre do território (BRASIL, 1980).

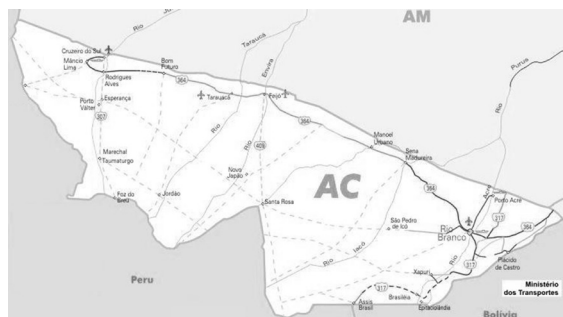
A região da fronteira Brasil-Bolívia-Peru apresenta algumas características que merecem destaque: a disposição dos centros populacionais, a hidrografia, a rede viária e os aspectos sociais.

Segundo a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), essa faixa de fronteira possui como cidades-gêmeas:¹ Brasileira, Epitaciolândia, Assis Brasil, Plácido de Castro e Santa Rosa do Purus. Ressalta-se que a localização do município de Assis Brasil é exatamente na tríplice fronteira, limitando-se a Sul com a cidade peruana de Iñapari e o município boliviano de Bolpebra. Com isso, há alguns núcleos de cidades, de diferentes países e culturas, cujas atividades variam e refletem na região.

Por outro lado, a Hidrografia na área possui como principais rios o Purus e o Acre, ambos navegáveis, apesar de possuírem cursos sinuosos. Os mesmos adentram o território nacional e contribuem, junto com seus afluentes (Acre, Iaco, Chandless), para o movimento populacional através da fronteira (ACRE, 2000).

As principais rodovias da área são a BR-317 e a BR-364. A primeira liga a capital Rio Branco à tríplice fronteira. A BR-364 percorre todo o território acreano e se estende na direção Porto Velho-Cuiabá-São Paulo, penetrando no território nacional. Ressalta-se que a região é dotada de vias secundárias, denominadas “ramais” pelos habitantes locais. Em geral, essas estradas não são pavimentadas e atravessam a linha de fronteira, encontrando normalmente, as rodovias federais ou estaduais em algum ponto. Algumas iniciam às margens dos rios ou dos igarapés.²

O Estado do Acre possui uma população estimada de aproximadamente 817 mil



Mapa 1 – Estradas e rios no Acre

Fonte: Secretaria de Política Nacional de Transportes (2015)

habitantes, sendo sua capital, Rio Branco, a principal cidade em termos de desenvolvimento (BRASIL, 2016).

Menos de 40% da população têm acesso a água tratada, o acesso a rede de esgoto também é bastante restrito, beneficiando apenas 34,8% dos habitantes. A taxa de analfabetismo é de 15,4%, e a taxa de mortalidade infantil é de aproximadamente 28,9 óbitos a cada mil nascidos vivos, refletida na expectativa de vida do acreano, que é de 71 anos. Todos esses fatores são responsáveis pela média do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que, atualmente é de 0,751, fazendo com que o Acre ocupe a 17ª posição no ranking nacional, sendo o penúltimo entre os estados nortistas, à frente apenas de Roraima. (FRANCISCO, 2016)

As informações expostas acima ratificam as dificuldades que a população da tríplice fronteira Brasil-Bolívia-Peru vivencia. Tal fato motiva o recrudescimento de atividades ilegais naquela área de atuação.

Nessa direção, Gheller et al (2015) afirmam que, na faixa de fronteira Brasil-Peru-Bolívia, avultam problemas sociais e de segurança pública.

Torna-se necessário que os militares que atuam contra delitos transnacionais conheçam as realidades culturais discrepantes, respeitem as

idiosincrasias étnicas e regionais, a fim de assegurar a plena consecução de seus objetivos militares (VISACRO, 2012). Essa observação é fundamental para o desenvolvimento de atividades de comunicação social no ambiente operacional, angariando maior legitimidade durante as operações.

Assim, a região fronteira em questão é propícia para a ocorrência de crimes transnacionais, haja vista as condições socioeconômicas presentes bem como as características fisiográficas apresentadas na área dessa tríplice fronteira, com a presença de eixos fluviais e terrestres que desembocam no território brasileiro e facilitam o trânsito de pessoas e mercadorias através da fronteira. Tudo isso exige uma análise profunda da área de operações durante o planejamento das ações.

As operações interagências na faixa de fronteira Brasil-Bolívia-Peru

O conceito de interagências foi levantado a partir de autores que realizaram estudos sobre a aplicação desse sistema de trabalho em organizações públicas, dos Estados Unidos da América (EUA) e do Reino Unido, ligadas às áreas política, social, ambiental e de segurança e defesa (PAIVA, 2013).

O Manual de Campanha EB20-MC-10-201 (Operações Interagências) cita as operações interagências da seguinte forma:

As Operações caracterizam-se pela interação das Forças Armadas (FA) com outras agências, a fim de conciliar interesses e coordenar esforços na consecução de objetivos comuns, desenvolvendo ações eficientes e eficazes, com uma maior sinergia de ações. As agências, por sua vez, são organizações, instituições ou entidades, governamentais ou não, civis ou militares, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, com participação ativa na prevenção de qual-

quer ameaça, gerenciamento de crises ou solução de conflitos. (BRASIL, 2013)

Segundo esse manual de campanha, as operações interagências se caracterizam pela multifuncionalidade, pela complexidade e pela interdependência, tendo os seguintes princípios: *cooperação, integração, complementaridade, legalidade, adaptabilidade, flexibilidade, elasticidade, modularidade, seletividade, simplicidade, sustentabilidade e unidade de esforços* (BRASIL, 2013). Assim, os comandantes dos escalões da F Ter devem considerar a possibilidade da integração seletiva de agências nas atividades de rotina desenvolvidas por suas organizações militares (OM), nos diversos níveis, visando a operações futuras.

As operações interagências tendem ao sucesso quando há um maior número de órgãos envolvidos e integrados, caracterizando maior complementaridade. Portanto, o intercâmbio deve ser buscado antes, durante e após as operações, a fim de que os laços sejam estreitados, gerando um sentimento de confiança entre os agentes e facilitando as ações de emprego futuras a partir de um esforço sinérgico.

O primeiro diploma legal que regulou o emprego das Forças Armadas (FA) na faixa de fronteira foi a Lei Complementar 97/1999 (BRASIL, 1999), que posteriormente ampliou essa atribuição por meio das Leis Complementares 117/2004 e 136/2010, delegando poder de polícia para atuar contra os ilícitos transfronteiriços e ambientais (LINS, 2015). Nesse sentido, diversas operações ocorrem em um ambiente interagências na região estudada, como as operações Curare, Curaretinga e Ágata.

As ações desenvolvidas nestas operações buscam dar ênfase no controle de trânsito de

material e de pessoas naquela região, haja vista a prática de ilícitos transnacionais.

Além disso, as atividades englobam também a realização de ações cívico-sociais (ACISOS), visando atender a vertente “Mão Amiga”. Para tanto, diversos órgãos estaduais e municipais são envolvidos nestes episódios. Observa-se nestas ocasiões o

apoio à população local junto com atividade de inteligência, contribuindo para o aumento da percepção pública da presença do Estado brasileiro como provedor de proteção e assistência aos habitantes da área e não simplesmente na repressão de ilícitos.

Isto é, essas atividades são fundamentais para estreitar os laços das agências envolvidas com a população, promovendo o aumento da credibilidade destas instituições junto aos moradores e permitindo a coleta de dados nas diversas cidades. Cabe ressaltar que esta confiança é condição *sine qua non* para o sucesso das ações das FA e dos demais órgãos na faixa de fronteira.

Na vertente “Braço Forte”, verifica-se que a realização de ações repressivas na faixa de fronteira prejudica a entrada de produtos e pessoas que sirvam como propulsores para a prática de atividades ilegais no território nacional, gerando prejuízos ao tráfico ilegal de armas e de drogas e dificultando a ocorrência de crimes ambientais.

Nesse contexto, a Operação Ágata traz bem o emprego do EB na faixa de fronteira amazônica em conjunto com outras agências. As ações ocorrem sob a coordenação do Ministério da Defesa. Além da Defesa, a Ágata envolve a participação de 12 ministérios e 20 agências governamentais (BRASIL, 2017a) e

[...] tem como um de seus objetivos intensificar a presença do Estado brasileiro junto à faixa de fronteira, contribuindo para o combate e a redução de ilícitos como contrabando, tráfico de drogas, de pessoas, de armas e munições, exploração sexual, evasão de divisas, crimes ambientais, roubo de veículos, garimpo ilegal, entre outros. (BRASIL, 2015)

Com isso, a Operação Ágata expõe a integração entre diversas instituições na região da tríplice fronteira Brasil-Bolívia-Peru, como: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Militar, Receita Federal, Instituto Chico Mendes de Biologia, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, Fundação Nacional do Índio, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Força Nacional de Segurança, Corpo de Bombeiros Militares, entre outras.

Dessa forma, os resultados de operações desse tipo são tangíveis e intangíveis, pois permitem a apreensão de contrabando e descaminho bem como proporcionam grande interação com a sociedade da faixa de fronteira, resultando no apoio popular às ações das forças legais, e o intercâmbio entre estes mesmos órgãos. Ademais, as operações demonstram à população local o elevado grau de preocupação do Estado brasileiro com a integridade da Amazônia, fomentando a valorização das riquezas ali presentes, o que amplia o envolvimento social nos assuntos de defesa.

A Estratégia Nacional de Defesa (END)

O Estado, como provedor da segurança da população brasileira, é o responsável por coordenar as ações relacionadas à Defesa Nacional, que tem como documento de mais alto nível a Política Nacional de Defesa – PND, a qual estabelece os Objetivos

Nacionais de Defesa – OND, que devem ser permanentemente perseguidos pela Nação. (BRASIL, 2016)

A END é o instrumento que orienta os segmentos do Estado brasileiro quanto às medidas que devem ser implementadas para o alcance dos OND (BRASIL, 2016). Para tanto, é importante ressaltar que a minuta da END 2016 estabelece Capacidades Nacionais de Defesa,³ dentre as quais: *proteção, dissuasão, pronta resposta, coordenação e controle, gestão da informação, mobilidade estratégica e mobilização*.

Dentro do contexto das operações interagências ocorridas na faixa de fronteira em pauta, destacam-se as capacidades de proteção, dissuasão e pronta resposta, cujos conceitos são definidos na própria END. A capacidade de proteção do território e da população brasileira exprime o mais relevante objetivo nacional, o de garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial (BRASIL, 2016).

Reforçar a Capacidade de Proteção requer a adequação dos meios e métodos de vigilância sobre o território nacional, nas diversas áreas de interesse, inclusive na fronteira. Exige, adicionalmente, a eficiência do comando e controle, de forma a alertar órgãos competentes para cada situação, com vistas à atuação coordenada interagências. (BRASIL, 2016)

Segundo essa minuta (BRASIL, 2016), a capacidade de dissuasão configura-se como fator essencial para a Segurança Nacional, na medida em que tem como propósito desestimular possíveis agressões, evitando ações hostis contra a soberania e os legítimos interesses do Brasil.

A capacidade de pronta resposta visa prevenir o agravamento de uma situação de crise ou encerrar, de forma célere, uma contenda já deflagrada, evitando o engajamento do país em um conflito armado prolongado (BRASIL, 2016).

Dessa forma, observa-se que a END percebe a necessidade de o país proteger seu território e sua população; de dissuadir atores que apresentem ameaças aos interesses nacionais e de agir com eficácia em face de eventuais conflitos, garantindo a própria soberania. Para tanto, a END prevê que a F Ter deve estar em adequado estado de prontidão, estruturada e preparada para o cumprimento de missões operacionais terrestres, conjuntas e interagências, além de enfatizar a estratégia da presença,⁴ sobretudo na Amazônia.

Ademais, decorrente da estratégia da presença, o documento expõe que o Exército atuará de forma episódica e pontual em operações de garantia da lei e da ordem (GLO) e colaborará com os órgãos de segurança pública (OSP) nas ações contra ilícitos transnacionais perpetrados na faixa de fronteira (BRASIL, 2016).

Assim, fica evidente a preocupação da END com o emprego da F Ter em toda a faixa de fronteira, com ênfase na região amazônica. Observa-se a necessidade de capacidades que permitam o cumprimento das atribuições previstas na constituição e o desenvolvimento de atividades subsidiárias, tudo isso em um ambiente interagências de colaboração, contribuindo para a garantia da autonomia do Estado brasileiro ao combater os crimes transfronteiriços.

Para tanto, o Brasil orienta suas iniciativas na área de defesa no seu nível mais amplo, segundo as Estratégias de Defesa, diretamente alinhadas aos OND estabelecidos na PND (BRASIL, 2016).

A Minuta da END/2016 expõe ainda que, a cada estratégia de defesa, são incorporadas ações estratégicas de defesa (AED), que visam orientar as medidas que deverão ser implementadas no sentido da consecução dos OND, dentre os quais podem-se destacar: garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial; ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de defesa nacional e assegurar a capacidade de defesa, para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas.

É notório o alinhamento entre as AED e os OND. Observa-se que as atividades na fronteira em um contexto interagências estão alicerçadas, principalmente, nas estratégias de fortalecimento da capacidade de dissuasão, de dimensionamento do Setor de Defesa, de incremento da presença do Estado em todas as regiões do país e de contribuição para a atuação dos órgãos federais, estaduais e municipais. Dessa forma, é possível verificar operações AED para desencorajar prováveis agressões, demonstrar capacidade de contrapor-se à concentração de forças hostis nas proximidades das fronteiras e desenvolver as capacidades de monitorar e controlar o território brasileiro. Destacam-se ainda as AED 17 e 18, que descrevem, respectivamente, a respeito do incremento das capacidades das FA para atuar em operações interagências e para contribuir na prevenção e no enfrentamento das redes criminosas transnacionais.

Assim, a END atribui grande importância às ações na fronteira por intermédio de atividades preventivas, repressivas e subsidiárias, com vistas à manutenção da integridade territorial, da integração e da soberania nacional.

Nesse sentido, verifica-se que a END abrange principalmente a expressão militar.

A referida estratégia enfatiza requisitos e ações essenciais para que a F Ter esteja habilitada a cumprir suas missões. Para tanto, a END ressalta a necessidade do emprego integrado entre agências, a fim de que as ações estratégicas de defesa obtenham sucesso, com priorização das estratégias da Presença e da Dissuasão na região amazônica, haja vista as características de nossas fronteiras e os desafios impostos pelo mundo globalizado, como o livre trânsito de pessoas e materiais entre países.

Conclusão

A faixa de fronteira Brasil-Bolívia-Peru mostra-se, na conjuntura atual, vulnerável à ação de pessoas e organizações criminosas dispostas a cometer ilícitos transfronteiriços. Tais atividades são facilitadas pelas idiosincrasias políticas e socioeconômicas da região, o que exige a adoção de medidas preventivas e repressivas, de forma integrada, dos órgãos responsáveis pela segurança das fronteiras brasileiras naquela área. Portanto, cabe aos responsáveis pelas ações uma minuciosa avaliação do ambiente operacional, a fim de entenderem as dimensões humana, informacional e física presentes naquela faixa de fronteira, facilitando o desencadeamento das diversas missões e minimizando a porosidade da fronteira.

Constata-se ainda que há obstáculos a serem vencidos. Para tal superação, as agências devem incrementar intercâmbios e o autoconhecimento, buscando a complementaridade entre elas. Há que se melhorar o planejamento conjunto das ações e a comunicação antes e depois das ações propriamente ditas, a fim de criar vínculos entre os integrantes das agências, aumentando a con-

fiança nas relações institucionais. A contínua realização de simpósios, visitas e a troca de experiências com antecedência às ações permitem a aproximação entre as agências e tendem a render melhores resultados.

Sabe-se que as ações ilícitas praticadas atualmente na fronteira estudada são altamente lucrativas e geram reflexos na Segurança Nacional, já que produtos como drogas, armamentos e descaminhos adentram o território brasileiro por vias terrestres (ramais e rodovias), fluviais (rios e igarapés) e aéreas em direção aos grandes centros urbanos, re-
crudescendo a criminalidade nestas regiões.

Para coibir as atividades ilegais e reforçar a segurança, as operações na faixa de fronteira aumentam a presença de tropas na região e alinham o nível tático e operacional com as AED estabelecidas na END. Portanto, o emprego interagências nessa fronteira atende ao estabelecido na END e facilita a estabilidade do país e a autonomia do Estado brasileiro, haja vista os resultados das ações desencadeadas.

Conclui-se que as operações interagências na área fronteira Brasil-Bolívia-Peru são legais, legítimas e contribuem para a consecução da END, pois promovem visibilidade às AED; desenvolvem a mentalidade de defesa da sociedade local; aumentam a percepção da sociedade sobre a relevância de nossas riquezas e da proteção que devemos dispensar à região amazônica; evidenciam a adoção das estratégias da presença e da dissuasão; promovem a interação e a cooperação entre os diversos órgãos responsáveis pelas correspondentes áreas de segurança e mitigam a prática de crimes transnacionais, favorecendo a integridade do território.

Por fim, as operações interagências são fundamentais para o sucesso no combate aos crimes na faixa de fronteira amazônica estudada e precisam de um trabalho integrado, envolvendo prontidão, informação, inteligência e comunicação social, tornando as ações cada vez mais eficazes para a manutenção da soberania nacional e estreitando as relações entre F Ter-sociedade-agências. **REB**

Referências

ACRE, Governo do Estado. **Programa Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Acre**. Zoneamento ecológico-econômico: recursos naturais e meio ambiente. Documento final. SECTMA. Rio Branco, AC. 2000.

BRASIL. Governo Federal. Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980. **Regulamenta a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira**. Brasília, DF. 26 de agosto de 1980.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina Militar de Defesa MD 51-M-04**. Brasília, DF. Portaria Normativa N. 113/SPEAI/MD, de 1º de fevereiro de 2007.

_____. **Minuta da Política Nacional de Defesa/ Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF. 29 de setembro de 2016.

_____. **Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas**. Disponível em <www.defesa.gov.br/forcas-armadas/estado-maior-conjunto>. Acesso em 13 de maio de 2017a.

BRASIL. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. **Operações em Ambiente Interagências**. Manual de Campanha, EB.20-MC.10.201. Brasília, DF. Aprovado pela portaria N. 02-EME, de 31 de janeiro. 2013.

BRASIL. Exército Brasileiro. Comando Militar da Amazônia. 17ª Brigada de Infantaria de Selva. **Relatório Final Operação ÁGATA**. Porto Velho-RO. 2015.

BRASIL. Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira. **Faixa de Fronteira**. Disponível em <http://cdif.blogspot.com.br/>. Acesso em 2 de maio de 2017b.

FRANCISCO, Wagner de Cerqueira e. **População do Acre**. Brasil Escola. Disponível em <http://brasilecola.uol.com.br/brasil/aspecto-populacao-acre.htm>. Acesso em 8 de maio de 2017.

GHELLER, Gilberto Fernando, GONZALES, Selma Lúcia de Moura, MELLO, Laerte Peotta de. **Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil**. IPEA, NEP. Brasília, DF. 2015.

LINS, Nilton Fabiano Velozo. **A Colaboração Interagências nas Operações de Intensificação da Presença na Faixa de Fronteira no combate aos ilícitos transnacionais**. ECEME. Rio de Janeiro, RJ. 2015.

PAIVA, Marcelo de. **A Atividade de Inteligência em Ambiente Interagências no Combate aos Delitos Transnacionais na Fronteira Brasil-Colômbia**. Dissertação de Mestrado. ECEME. Rio de Janeiro, RJ. 2013.

VISACRO, Alessandro. **Inteligência cultural - assunto impositivo na formação do militar moderno e fundamental no estudo de situação: uma abordagem da temática indígena na Amazônia**. Coleção Meira Mattos, revista das ciências militares, N. 25. BIBLIEX. Rio de Janeiro, RJ. 1º quadrimestre de 2012.

N. da R.: A adequação do texto e das referências às prescrições da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) é de exclusiva responsabilidade dos articulistas.

¹ As cidades-gêmeas são aquelas em que o território do município faz limite com o país vizinho e sua sede se localiza no limite internacional, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semiconurbação com uma localidade do país vizinho (CDIF, 2015).

² Termo indígena, de origem tupi, que significa “caminho de canoa”. Por ser um canal estreito e pouco profundo, somente canoas e barcos pequenos podem navegar por ele (BRITANNICA ESCOLA, disponível em <http://escola.britannica.com.br/levels/fundamental/article/igarap%C3%A9/483295>, acesso em 18 Abr 2017).

³ Capacidades implementadas por intermédio da participação coordenada e sinérgica de órgãos governamentais e, quando pertinente, de entes privados orientados para a defesa e para a segurança em seu sentido mais amplo (BRASIL, 2016).

⁴ Caracteriza-se pela presença militar no território nacional e suas extensões, com a finalidade de cumprir a destinação constitucional e as atribuições subsidiárias (BRASIL, 2007).