

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ANA LUIZA LOH

**CONSTABULARIDADE NAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS: O USO DE FORÇAS
ARMADAS PARA O COMBATE AO CRIME ORGANIZADO INTERNACIONAL**

**Porto Alegre
2023**

ANA LUIZA LOH

**CONSTABULARIDADE NAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS: O USO DE FORÇAS
ARMADAS PARA O COMBATE AO CRIME ORGANIZADO INTERNACIONAL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharela em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

Coorientador: Prof. Dr. Érico Esteves Duarte

Porto Alegre

2023

CIP - Catalogação na Publicação

Loh, Ana Luiza

Constabularidade nas fronteiras brasileiras: o uso de Forças Armadas para o combate ao crime organizado internacional / Ana Luiza Loh. -- 2023.

72 f.

Orientador: André Luiz Reis da Silva.

Coorientador: Érico Esteves Duarte.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Relações Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Forças Armadas. 2. Militarização das fronteiras. 3. Crime organizado internacional. I. Silva, André Luiz Reis da, orient. II. Duarte, Érico Esteves, coorient. III. Título.

ANA LUIZA LOH

**CONSTABULARIDADE NAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS: O USO DE FORÇAS
ARMADAS PARA O COMBATE AO CRIME ORGANIZADO INTERNACIONAL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharela em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 5 de abril de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva – Orientador
UFRGS

Prof. Dra. Tatiana Vargas Maia
UFRGS

Prof. Dr. Eduardo Munhoz Svartman
UFRGS

AGRADECIMENTOS

À minha família e amigos, que me acompanharam e me apoiaram durante minha trajetória acadêmica, meu mais sincero e profundo obrigada. Agradeço também a todos os professores e servidores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul pelo seu trabalho e dedicação ao criarem e manterem ambientes que proporcionaram a minha educação e formação. Um agradecimento especial ao meu orientador, o Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva, e ao meu coorientador, o Prof. Dr. Érico Esteves Duarte, por toda a ajuda e empenho em me orientar e me incentivar.

RESUMO

A agenda das novas ameaças e o aumento de sua ocorrência provocaram mudanças no cenário internacional e no modo em que os Estados abordam seus assuntos de defesa e de segurança. Esses novos atores tornaram as linhas entre questões nacionais e internacionais mais difusas, atuando tanto em âmbito interno quanto externo aos países, provocando sobreposições entre áreas e instituições. Dentre as “novas ameaças”, o crime organizado internacional utiliza, principalmente, das vulnerabilidades das fronteiras brasileiras para realizar suas operações e para transportar ilícitos e substâncias para sua produção. Assim, a alta porosidade das zonas fronteiriças, juntamente com a baixa presença estatal contribuem para que esses grupos consigam adentrar o território brasileiro, criando rotas de distribuição dentro do Brasil, chegando até portos brasileiros com a finalidade de exportação. A partir disso, ocorreu a militarização das fronteiras, processo observado não somente no Brasil, mas também nos demais países da América Latina, que consiste no uso de Forças Armadas para o policiamento das regiões fronteiriças. O uso de militares para atividades policiais, também chamado de constabularidade, não é uma atribuição específica militar, mas, mesmo assim, continua a ser usada pelos governos para o controle das fronteiras. Sendo assim, a pergunta de pesquisa utilizada por esse trabalho é “por que as Forças Armadas brasileiras são utilizadas para o combate ao crime organizado internacional nas fronteiras?”. Como metodologia, utilizou-se de fontes primárias e bibliografia especializada sobre os temas de Forças Armadas e seu orçamento, sua presença nas fronteiras brasileiras e suas atividades. Além disso, realizaram-se leituras de bibliografia sobre os temas relacionados a treinamento policial e militar e sobre problemas que o uso interno de Forças Armadas pode gerar. A partir da pesquisa, foi possível perceber que o orçamento e a presença prévia de militares nas zonas fronteiriças promovem vantagens frente às forças de segurança pública no seu uso para o combate ao crime organizado internacional.

Palavras-chave: Forças armadas. Militarização das fronteiras. Crime organizado internacional.

ABSTRACT

The new threats and the increase in their occurrence have caused changes in the international scenario and in the way states approach their defense and security issues. These new actors have blurred the lines between national and international issues, acting both internally and externally, causing overlaps between areas and institutions. Among the new threats, international organized crime uses, mainly, the vulnerabilities of Brazilian borders to carry out its operations and to transport illicit products and substances for their production. Thus, the high porosity of the border areas, together with the low state presence, contributes for these groups to enter the Brazilian territory, creating distribution routes within the country and reaching the ports for exportation. It is in this sense that the militarization of the borders has occurred, a process observed not only in Brazil, but also in other Latin American countries, which consists of the use of the Armed Forces for policing the border regions. The use of the military for police activities, also called constabulary, is not a specific military attribution, but it continues to be used by governments for border control. Therefore, the research question used for this study is "why are the Brazilian Armed Forces used in the combat against international organized crime in the borders?". The methodology used was primary sources and specialized bibliography on the themes of the Armed Forces and their budget, their presence in the Brazilian borders, and their activities. In addition, bibliographic reading was carried out on themes related to police and military training and on the problems that the internal use of the Armed Forces can generate. From the research, it was possible to perceive that the budget and the previous presence of the military in the border zones promote advantages over the public security forces in their use to combat international organized crime.

Keywords: Constabulary. Armed forces. Transnational organized crime.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Despesas por totalidade das subáreas	25
Figura 2- Execução da receita por origem associada à categoria "receitas correntes" ..	26
Figura 3 - Municípios na faixa de fronteira e arcos de fronteira.....	30
Figura 4 - Rotas de cocaína no Brasil	34
Figura 5 - Destino das apreensões de cocaína dos portos brasileiros	35
Figura 6 - Localização Comandos, Companhias, Pelotões e Destacamentos de Fronteira.....	41

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	AS FORÇAS ARMADAS NO BRASIL.....	13
2.1	CARACTERIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS	13
2.2	ORÇAMENTO DAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS	21
3	ATIVIDADES CONSTABULARES PARA O COMBATE AO CRIME ORGANIZADO INTERNACIONAL NO BRASIL.....	29
3.1	COMO O CRIME ORGANIZADO INTERNACIONAL OPERA NAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS.....	29
3.2	PRESENÇA DAS FORÇAS ARMADAS NAS FRONTEIRAS	37
4	EFEITOS DAS ATIVIDADES CONSTABULARES NAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS.....	47
4.1	DIFERENÇAS NO TREINAMENTO MILITAR E POLICIAL	47
4.2	VULNERABILIDADES DAS POLÍCIAS NO BRASIL.....	50
4.3	OS PROBLEMAS E BENEFÍCIOS QUE ATIVIDADES CONSTABULARES PODEM CRIAR	53
5	CONCLUSÃO.....	62
	REFERÊNCIAS	65

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho possui como tema o uso das Forças Armadas para o combate ao crime organizado internacional nas fronteiras brasileiras. Dessa forma, a análise está centrada na organização das Forças Armadas e no seu uso através de atividades policiais na fronteira brasileira para combater atividades ilícitas. Segundo a Constituição Federal de 1988, define-se as atribuições de cada uma das instituições brasileiras, delimitando quem as constituem e quais são os seus atributos. Sendo assim, em seu artigo 142, que trata sobre as Forças Armadas, detalha-se que essas são formadas pela marinha, exército e aeronáutica e são

[...] instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. (BRASIL, 1988).

É importante ressaltar a ambiguidade da escrita em relação ao destino da garantia da lei e da ordem. Essa questão gera interpretações distintas que podem englobar atividades fora do escopo delimitado para as Forças Armadas, como o seu uso para intervenções nacionais. Percebe-se, assim, que a escrita constitucional não prevê o seu uso para atividades policiais. Entretanto, a Lei Complementar nº.136 de 2010 consolidou essas atribuições ao redigir que os militares teriam como atividade subsidiária o poder de polícia nas faixas de fronteira “[...] contra delitos transfronteiriços e ambientais” (BRASIL, 2010). Além dessa lei e da Constituição Federal, existem ainda três outros documentos que complementam a atuação militar, a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional. Com edição de 2020, esses documentos também atribuem o apoio a atividades de fronteira como parte do escopo militar (BRASIL, 2020a, 2020b). Dessa forma, regulamenta-se que as Forças Armadas tenham atividades constabulares na fronteira. Esse conceito, ainda não muito utilizado no português, refere-se ao emprego de Forças Armadas para funções policiais (BRASIL, 2015).

Apesar das atividades constabulares estarem presente nos planejamentos de militares, existem debates sobre se essas deveriam ser mesmo incluídas como suas atribuições. Atividades policiais, inclusive na fronteira, são de atribuição de forças de segurança pública. Como exemplo, no artigo de número 144 da Constituição Federal, é apontada a Polícia Federal como destinada a

[...] I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;
II – prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;
III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras [...]
(BRASIL, 1988).

Sendo assim, as forças militares não seriam a principal instituição com esse fim. Além disso, discute-se também sobre os efeitos que seu uso pode gerar tanto para a eficácia do combate aos ilícitos, quanto para o seu próprio emprego futuro de defesa do território nacional contra ameaças externas. Devido aos treinamentos e equipamentos diferentes, os usos em constabularidade podem gerar erros, más condutas e efeitos negativos para a sociedade. Esses efeitos são sentidos pelo aumento da letalidade e agressividade das operações e afetam diretamente o profissionalismo militar. Ademais, podem evoluir para o enfraquecimento do controle civil sobre os militares.

Tendo em vista que o uso de Forças Armadas em atividades policiais pode gerar efeitos negativos, cabe analisar como essa atribuição passou a ser utilizada. Portanto, o trabalho busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: por que as Forças Armadas brasileiras são utilizadas para o combate ao crime organizado internacional nas fronteiras? A hipótese que esse trabalho possui é de que as Forças Armadas brasileiras são utilizadas para o combate ao crime organizado internacional nas fronteiras, devido ao tamanho de seu orçamento e por sua presença prévia ao longo das fronteiras brasileiras. Esses fatores, principalmente a questão orçamentária, dispõem vantagens das forças militares em relação às forças de segurança pública. O objetivo geral deste trabalho é identificar os motivos pelos quais as Forças Armadas são utilizadas para atividades de combate ao crime organizado internacional nas fronteiras brasileiras.

Como objetivos específicos, buscaremos a) analisar o orçamento das Forças Armadas brasileiras; b) identificar a presença das Forças Armadas nas fronteiras brasileiras; e c) estabelecer possíveis efeitos da constabularidade.

A pesquisa possui como justificativa a sua relevância para a área de Relações Internacionais por agregar aos estudos de Forças Armadas e sua atuação nas fronteiras brasileiras contra o crime organizado internacional, além de contribuir para as análises de atividades constabulares e os efeitos negativos que podem gerar. A maior presença das “novas ameaças”, que englobam dentre outros o crime organizado internacional, tornaram as linhas entre questões internas e externas menos tangíveis e forçaram os Estados a buscarem outras alternativas para seu combate. Dessa forma, esses novos atores criam áreas de sobreposição entre estudos e instituições, uma vez que podem ser abordados como problemas de segurança pública nacional e, ao mesmo tempo, preocupações da defesa nacional, por utilizar-se da porosidade e fragilidade das fronteiras brasileiras para operar. As zonas fronteiriças estão diretamente relacionadas com a segurança interna de um país e são assuntos discutidos por acadêmicos na área de Relações Internacionais. Exemplo de uso do tema na área pode ser visto no trabalho de Rodrigues e Mendonça (2021), que aborda a questão da militarização das fronteiras e de como os assuntos de segurança pública e nacional estão conectados no Brasil. Tratando principalmente do narcotráfico, os autores apontam como este opera em unidades de território, sem seguir a lógica de territorialidade Estatal, gerando assim uma intercambialidade entre os assuntos internos e internacionais (RODRIGUES; MENDONÇA, 2021). Vaz (2021) também trata a respeito da sobreposição entre interno e externo, explicando também que “[...] as interfaces entre segurança pública e defesa se ampliaram significativamente nas duas últimas décadas [...]” (VAZ, 2021, p. 30). Ademais, França (2018) aplica essa sobreposição às forças militares e policiais em suas atividades fronteiriças e Ziza (2021) complementa analisando sobre questões internas da instituição militar, como seus códigos de ética, valores e formação do pensamento militar.

Dessa forma, o tema foi escolhido justamente pela sua relevância e uso em diferentes áreas, mas principalmente na de Relações Internacionais. Com essa pesquisa, é possível contribuir para os estudos de Forças Armadas, analisando seu

orçamento e as formas em que são utilizadas para combater o crime organizado internacional, e para os estudos das “novas ameaças”, ao abordar também sobre suas formas de atuação e movimentação. Sendo assim, pensando na relação direta que o crime organizado internacional possui com os níveis de criminalidade e violência urbana, é possível estabelecer melhores formas de combate e proteção à sociedade, que é a grande afetada pelas atividades ilícitas. Por fim, adiciona também à discussão sobre a gestão securitária das fronteiras ao analisar os principais locais de presença das Forças Armadas e suas formas de emprego.

De forma a atingir os objetivos estabelecidos neste trabalho, primeiramente utilizaremos de uma análise de fontes primárias para analisar o orçamento das Forças Armadas, como dados governamentais sobre transparência orçamentária, encontrados no Portal da Transparência, e análise bibliográfica para compreender sua organização, a partir de autores como Coelho (1976) e Fucille (2003). Posteriormente, iremos analisar os planos de ação, como a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa, e dados encontrados nos sites oficiais relacionados às Forças Armadas, sobre a Operação Ágata e a localidade de dos quartéis militares e seus Pelotões Especiais de Fronteira, para melhor estabelecer sua presença nas fronteiras e entender como são empregadas para o combate ao crime organizado internacional. Concomitantemente, realizaremos uma análise bibliográfica sobre os temas mencionados, utilizando de autores como Vaz (2021) e Rodrigues e Mendonça (2021). Finalmente, realizaremos leitura de bibliografia especializada sobre os temas relacionados a treinamento policial e militar, como no trabalho de Proença Júnior e Muniz (2005), e sobre problemas que o uso interno de Forças Armadas pode gerar, presente nos trabalhos das autoras Fagundes (2018) e Passos (2022).

2 AS FORÇAS ARMADAS NO BRASIL

Neste capítulo iremos analisar primeiramente a caracterização das Forças Armadas, a partir dos documentos formais que a constituem. Além disso, realizaremos também uma breve análise histórica em relação aos militares, de modo a melhor compreender seu posicionamento na sociedade e o funcionamento atual de suas instituições. Posteriormente, analisaremos o orçamento das Forças Armadas, utilizando, principalmente, o Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União.

2.1 CARACTERIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS

As Forças Armadas, assim como mencionado no artigo nº. 142 da Constituição Federal, são instituições destinadas à proteção nacional do país, à garantia dos poderes constitucionais e à garantia da lei e da ordem. As forças são constituídas pelo Exército, Marinha e Aeronáutica e possuem como autoridade suprema o(a) Presidente da República (BRASIL, 1988). De modo a blindar os militares de influências políticas e de demandas da sociedade civil, fica proibido a esses a filiação a partidos políticos. Além disso, por possuírem monopólio da força, é proibido sua sindicalização e greve (BRASIL, 1988).

Para melhor compreender características atuais dos militares, é necessária uma breve análise histórica das Forças Armadas, pois muitos valores e costumes são provenientes de comportamentos anteriores. Sendo assim, durante o período do Império, as forças eram vistas com repulsa pela população, principalmente pela experiência dos brasileiros com as tropas coloniais portuguesas. Mesmo após a Guerra do Paraguai, em que as forças conseguiram garantir uma vitória para o Brasil, apesar do treinamento fraco e da falta de equipamentos, ainda continuava a percepção de que uma força permanente e numerosa era desnecessária (COELHO, 1976). Essa guerra foi um ponto de mudança importante para as forças, que foram empregadas para conter uma ameaça externa, visto que, antes disso, eram empregadas majoritariamente para conter insurgências internas e para manter a estabilidade e unidade nacional (DUARTE, 2020).

Ainda durante o Império, iniciou-se uma “política de erradicação”, termo cunhado inicialmente por Huntington, que constava em atitudes contrárias à formação de uma força organizada e profissional. É durante esse período que há uma descentralização do controle sobre as Forças Armadas, uma vez que cada presidente de província passou a ter sua própria tropa, que era leal a sua pessoa, e assim as conseguia acionar para cumprir seus próprios interesses. Essa política de erradicação, juntamente com o baixo prestígio da organização militar e a impossibilidade de ascensão social, colocou o exército num período de recolhimento aos afazeres dos quartéis e guarnições (COELHO, 1976).

Durante esse período de afastamento da sociedade, ocorreu um retraimento das forças e permitiu as condições para o surgimento do movimento militar que derrubaria o regime monárquico. A facilidade da derrubada e a mudança de regime proporcionaram o surgimento do sentimento de individualidade e de uma superioridade moral militar frente à sociedade civil. A partir desse pensamento, muitos membros das forças adentraram a política, agindo como administradores de estados e como parlamentares, aumentando também os gastos do Exército nas despesas governamentais (COELHO, 1976). Exemplo disso é o significativo aumento no número de militares que ocupavam cargos políticos e administrativos de cunho militar entre o período do Império e da República. Em relação a sua participação no Congresso, representavam 20% dos assentos, em oposição a sua quase inexistência durante o período imperial (CARVALHO, 2005).

No fim do governo militar de Floriano Peixoto (1891-1894), as Forças Armadas estavam desgastadas e em situação fragilizada devido às lutas internas. Em adesão a isso, a indiferença da sociedade quanto à ocupação de militares em postos políticos permitiu o início de um processo de cooptação política da elite militar por parte dos governos civis. Como não conseguiam treinar e desempenhar suas atividades, devido às más condições dos equipamentos, armamento em falta ou obsoleto e instalações inadequadas, os membros das forças se mantinham disponíveis e interessados para assuntos não-profissionais, como a política (COELHO, 1976).

A preocupação com o profissionalismo das forças ocorreu apenas com os chamados “jovens turcos”, grupo de oficiais que foram realizar estágio no exército

alemão e voltaram ao Brasil defendendo novas ideias (CARVALHO, 2005). Assim, passaram a defender a função do Exército apenas para defesa externa, que só poderia ser efetiva e eficaz através de uma formação “[...] profissional treinada, equipada e excluída das lutas político-partidárias [...] e pela capacidade do país em mobilizar eficazmente seu potencial de guerra [...]” (COELHO, 1976, p. 78). O afastamento político era outro ponto importante defendido pelo grupo, visando o aprimoramento do profissionalismo militar (CARVALHO, 2005; LEMOS, 2013). Além disso, defendiam o serviço militar obrigatório como forma de desenvolver as forças em períodos de paz e uma divisão entre Ministério da Guerra e Estado Maior do Exército, o primeiro de caráter político e o último de caráter técnico (COELHO, 1976).

As teses dos jovens turcos foram acatadas pelo governo brasileiro da época, buscando uma força politicamente neutra, profissional e obediente ao poder civil (COELHO, 1976). Apesar de as propostas terem ocorrido durante o início do período da República, a história brasileira é marcada por eventos de intervenção política por parte dos militares. Em relação a isso, Carvalho (2005) identifica 18 intervenções militares somente entre o período de 1889-1930. Até hoje o conceito de manter as atividades das forças armadas apenas para defesa externa muitas vezes não são observadas, visto que as forças são empregadas seguidamente para funções fora de seu escopo inicial como policiamento de áreas, distribuição de mantimentos para a população ou até mesmo intervenções na segurança pública, como visto no Rio de Janeiro. Portanto, percebe-se ao longo da história do Brasil uma constante em relação à má preparação das forças para suas atividades e sua incessante luta por melhoria de treinamento e obtenção de artilharia adequada. Outro fator perceptível é o medo que os militares sentiam de serem taxados de dispensáveis, fator provocado principalmente pelo histórico pacifista do Brasil, que remonta à origem de nossa independência, e também pela falta de uma ameaça externa. Todos esses fatores contribuem para que a população da época não visse necessidade em possuir uma força profissional, permanente e treinada (COELHO, 1976).

As instituições das forças armadas deveriam agir quando percebem o crescimento de demandas sociais e políticas advindas dos civis, que podem gerar rupturas internas nas forças e intervenções nacionais no país. Infelizmente esses

mecanismos de proteção não funcionaram e permitiram um golpe de Estado em 1964. Com o final da Ditadura Militar, argumenta-se que os militares passaram por um período de crise de identidade. No período que sucedeu o fim dos governos militares, estes foram perdendo constantemente poder político e decisório. Em adesão a isso, o fim da Guerra Fria mudou o contexto internacional de conflito entre dois blocos, agravando ainda mais a busca por novas missões (FUCILLE, 2003). Mesmo assim, seus princípios de lealdade à pátria, exemplificados pela ideia de “[...] dedicação ao serviço público, austeridade, sentido de missão e de comunidade [...]” (COELHO, 1976, p.175), estendidos para a sociedade civil durante esse período, continuam presentes na instituição e nos ensinamentos das forças armadas. Além desses, os ideais de “[...] centralização, hierarquia, disciplina, consenso e unidade [...] exaltação do civismo, dos símbolos, vultos e datas nacionais [...]” (COELHO, 1976, p.175) também agregam na caracterização do pensamento militar.

Algo de essencial importância para um bom vínculo entre sociedade civil e Forças Armadas é a existência de um órgão que realize a intermediação dessas relações. Sendo assim, o Ministério da Defesa é o órgão que coordena as ações de defesa, “[...] abrangendo o preparo e o emprego conjunto e singular das Forças Armadas [...] e a articulação entre elas e os demais órgãos do Estado [...]” (BRASIL, [2015]). O(a) Ministro(a) de Defesa realiza a articulação entre as forças e o(a) Presidente da República, além de exercer atividades de direção das forças (BRASIL, [2015]). Sendo assim, o Presidente não possui contato direto com os Comandantes das forças, atuando sempre por intermédio do(a) Ministro(a). Isso ocorre de modo a assegurar que as Forças Armadas se mantenham subordinadas ao Ministério da Defesa (PASSOS, 2014). Sendo assim, o emprego das Forças Armadas é determinado pelo(a) Presidente da República, podendo ser por iniciativa própria ou por pedido dos(as) presidentes do Supremo Tribunal Federal, Senado Federal ou Câmara dos Deputados. Entretanto, o comunicado de ativação das forças é passado primeiramente ao(à) Ministro(a) da Defesa, que sequencialmente comunica ao Comandante Supremo ou diretamente ao Comandante da Força, em caso de uso de uma única força (BRASIL, 1999).

O Ministério da Defesa é um órgão de suma importância para um país, visto que o objetivo principal de sua existência é garantir o controle civil sobre as Forças Armadas, permitindo a formulação e supervisão institucional. Com isso, tem-se maiores garantias de que as forças se mantenham subordinadas às decisões políticas, diminuindo sua discricionariedade (PASSOS, 2014). Sua criação, em contexto internacional, surgiu após o final da Segunda Guerra Mundial e foi aderida pela maioria dos países. Em 2003, Fucille apontou que 161 dos 179 países possuíam Ministério da Defesa, com os principais destaques da inexistência sendo Japão e México (FUCILLE, 2003).

Apesar de sua relevância, o Ministério da Defesa brasileiro foi criado somente em 1998 e implementado em 1999, já no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso. A sua criação se deu em meio às tentativas brasileiras de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e de maior prestígio e apoio internacional. O nível de resistência dos militares foi tão grande que levou à deposição do primeiro Ministro de Defesa e à necessidade de que o presidente criasse um gabinete de segurança institucional (ocupado pela primeira vez pelo seu primo, General Alberto Cardoso). A diferente legislação de criação do ministério foi complementada pela Emenda Constitucional nº. 23, de 2 de setembro de 1999 e pela Portaria nº. 2.144 do Ministério da Defesa, de 29 de outubro de 1999. Assim, o Brasil se tornou o último país da América do Sul a implementar o Ministério da Defesa (FUCILLE, 2003).

Antes de sua criação, existiam ministérios separados para cada uma das forças, além do Ministério da Casa Militar e o Ministério do Estado-Maior das Forças Armadas (PASSOS, 2014). A partir de sua criação, o Ministro da Defesa passou a ser o interlocutor das forças com o Presidente da República, facilitando também a diplomacia militar com os demais países. De acordo com Fucille (2003), um ponto positivo do governo de Fernando Henrique Cardoso foi garantir que o posto de ministro tenha sido ocupado por um civil. Entretanto, ainda segundo o autor, os fatores negativos foram a manutenção de foro especial nos processos de julgamento de comandantes militares, a permanência de comandantes das forças no Conselho Militar de Defesa e a

manutenção do controle da Marinha sobre a Marinha Mercante e da Aeronáutica sob a aviação civil (FUCILLE, 2003).

Mesmo após sua criação, o Ministério da Defesa não desempenhava grande relevância, pois não conseguiu garantir autoridade sobre os demais comandantes das forças. Exemplo desse descontrole era o fato de o Ministro não participar do processo decisório orçamentário e nem sobre promoções militares. Foi apenas com a posse de Nelson Jobim, em 2007, que o Ministério da Defesa conseguiu fortalecer sua autoridade e efetivamente desempenhar suas atividades (PASSOS, 2014).

Apesar dos avanços em direção de um maior controle civil registrados a partir do governo de FHC, atualmente o Ministério da Defesa ainda possui algumas fraquezas. Dentre elas é possível citar a questão de o Ministro da Defesa ser assessorado majoritariamente por oficiais militares e não por civis (PASSOS, 2019). Além disso, há pouca presença de civis ocupando cargos relevantes e duradouros, dificultando uma boa consolidação das relações civis-militares (PASSOS, 2014). Exemplo disso está na própria figura do Ministro da Defesa, que vinha sendo um civil até o governo de Michel Temer. Essa prática foi quebrada com a nomeação do General Joaquim Silva e Luna em fevereiro de 2018. O governo de Jair Bolsonaro também manteve militares no posto de Ministro da Defesa e abriu espaço para que ocupassem outros cargos importantes em seu governo.

Na cadeia de comando, abaixo do(a) Ministro(a) da Defesa, encontram-se os Comandantes das Forças Singulares. Cada uma das forças - Exército, Marinha e Aeronáutica - possuem autonomia de gestão dos recursos que recebem do Ministério da Defesa (BRASIL, 2006). É de atribuição dos Comandos o preparo operativo e de apoio para a realização das políticas estabelecidas pelo Ministério da Defesa, consistindo “[...] em atividades permanentes de planejamento, organização e articulação, instrução e adestramento, desenvolvimento de doutrina e pesquisas específicas, inteligência e estruturação das Forças Armadas, de sua logística e mobilização [...]” (BRASIL, 1999, Art.13).

Ao Comando do Exército cabe às atividades de formular as políticas militares, organizar os efetivos e forças terrestres, assim como “[...] participar na defesa da fronteira marítima e na defesa aérea [...]” (BRASIL, 2006, Art. 2). Em relação à

organização interna do exército, está localizado no topo da organização o Comandante do Exército. Abaixo deste estão os órgãos de Assessoramento Superior, de Direção Geral e Setoriais. O Brasil é dividido em sete Comandos Militares, que, em sua maioria, são divididos conforme as divisas estaduais. Exceção disso é o Comando Militar do Planalto, que engloba também a região do Triângulo Mineiro, e o Comando Militar da Amazônia, que incorpora as regiões do norte do Tocantins e oeste do Maranhão (FRANCHI, 2013).

A organização interna da Marinha é composta pelo Estado Maior da Armada, que é o órgão de direção geral e é assessorado pelo Almirantado. Sobre as atribuições desta força, destaca-se a formulação de política e doutrina militar naval, contribuir com políticas sobre o mar, controle sobre a Marinha Mercante, inspeção naval, fiscalização e controle do mar e das águas interiores. A Marinha possui também a atribuição em relação à proteção e segurança nucleares (BRASIL, 2005) e executa, desde 1979, o Programa Nuclear da Marinha com objetivos unicamente voltados para a produção de energia (BRASIL, 2023b).

Por outro lado, a Aeronáutica executa “[...] ações relativas à defesa do País, nos campos aéreo e espacial [...]” (BRASIL, 2005, Art. 3). Dentre suas atribuições, possui o preceito de julgar e aplicar penalidades em casos de violações ao Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro. Em relação à sua estrutura organizacional, o Estado Maior da Aeronáutica possui dois órgãos de assessoramento: o Alto Comando da Aeronáutica e o Conselho Superior de Economia e Finanças da Aeronáutica (BRASIL, 2022a). O Brasil é dividido em 6 comandos aéreos, o Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina fazem parte do V COMAR. Este comando possui três bases, uma em Canoas e em Santa Maria, no Rio Grande do Sul, e outra em Florianópolis, em Santa Catarina (BRASIL, [2023]).

A atuação das Forças Armadas é definida a partir de três documentos, que são atualizados a cada quatro anos: a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional. Os três documentos tiveram sua última publicação em 2020 e destacamos aqui que preveem o uso de forças armadas também para apoio em atividades de fronteira (BRASIL, 2020a; BRASIL, 2020b). O primeiro deles, a Política Nacional de Defesa, possui orientações gerais a respeito da segurança

e defesa do país, apontando as ameaças identificadas, as principais missões, suas atividades subsidiárias e regiões de prioridade para cooperação. Sua primeira edição é de 1996, ainda antes da criação do Ministério da Defesa, e era principalmente voltado à defesa externa, sem atribuir relação entre as forças armadas e a garantia da segurança interna. Como fragilidades do documento, é possível mencionar a falta da subordinação dos militares à sociedade civil e a existência de brechas que permitiam a intervenção interna. Uma das atualizações registradas da edição de 2005 para a de 2012 é a troca da orientação da defesa nacional. Ao passo em que no primeiro é conceituada como “orientada preponderantemente a ameaças externas”, na sua próxima edição é alterada para “voltada essencialmente para ameaças externas”, reforçando o espaço interno como fora de seu escopo (DONADELLI; SAINT-PIERRE; VITELLI, 2021). É relevante mencionar também que a Política de Defesa Nacional de 2005 engloba atividades não somente de defesa nacional, mas também de segurança internacional, como o combate a ilícitos e segurança de fronteiras (NEVES; COSTA, 2021).

O segundo documento é a Estratégia Nacional de Defesa. Tanto esse, quanto a Política Nacional de Defesa, estão relacionados, visto que um é uma definição geral das orientações e objetivos, enquanto o outro apresenta as formas de ação. Assim, a Estratégia Nacional de Defesa estabelece as etapas e meios de ação e sua articulação com os demais setores (DONADELLI; SAINT-PIERRE; VITELLI, 2021). Em sua edição de 2008, contribuiu para o movimento de avanço da cooperação regional na América do Sul e para a solução conjunta de crises e conflitos. As edições de 2016 de ambos os documentos mencionados expandiram o entorno estratégico do Brasil para além da América do Sul, englobando também o Atlântico Sul, a costa ocidental da África e a Antártica. Essa descrição do entorno estratégico se mantém na edição ainda vigente da Política Nacional de Defesa (NEVES; COSTA, 2021).

Já o Livro Branco de Defesa Nacional é orientado para as questões externas, de forma a garantir transparência e contribuir para construção de confiança com os demais países. Para tanto, discorre sobre as políticas de defesa do Brasil, assim como os instrumentos, capacidades, características militares e informações sobre operações. Logo em sua primeira edição, no ano de 2012, já cita o uso de forças armadas para

operações de Garantia da Lei e da Ordem (DONADELLI; SAINT-PIERRE; VITELLI, 2021).

Sobre o processo decisório das políticas de defesa, Fagundes (2018) identifica que estão altamente centralizadas na Presidência da República. Essas políticas são resultado unicamente de seus interesses e dos interesses das burocracias envolvidas, sem considerar as demandas locais. Além da Presidência da República, o Ministério da Defesa é outro ator principal na definição dessas políticas. A partir da implementação do Plano Estratégico de Fronteiras, o Ministério da Justiça também passou a ter grande poder de definição. Quando esse foi revogado, o Ministério das Relações Exteriores começou a desempenhar papel mais relevante na definição das políticas (FAGUNDES, 2018).

Apesar da presença das diferentes instituições do Executivo atuando nas políticas de defesa, o mesmo não acontece em relação ao Legislativo. Esse poder não ocupa um papel ativo nas discussões, permitindo que as decisões sejam realizadas por decretos do Executivo (FAGUNDES, 2018). A falha em não atuar para questionar e definir sobre questões orçamentárias, promoção de militares e na não fiscalização do cumprimento da Política Nacional de Defesa, reforçam ainda mais a autonomia militar (FUCILLE, 2003; FAGUNDES, 2018). Esses fatores ocorrem por omissão do Legislativo brasileiro e pela percepção de que essas pautas não são prioritárias na agenda política, principalmente pela interpretação de o Brasil não ter nenhum risco iminente (PASSOS, 2014). Outro fator é a política de defesa para as fronteiras no Brasil ser tratada como política de governo e não como política de Estado, permitindo grandes alterações à medida em que um novo governo assume o poder (FAGUNDES, 2018).

2.2 ORÇAMENTO DAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS

Nesta seção analisaremos o orçamento destinado às Forças Armadas. Em 1999, a partir da Lei Complementar nº. 97, as forças passaram a ter autonomia administrativa, orçamentária e financeira (BRASIL, [2023]). Apesar disso, o orçamento ainda precisa ser elaborado em conjunto entre as três forças, juntamente com o Ministério da Defesa.

O orçamento do Ministério estará de acordo com as prioridades definidas na Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 1999).

No Portal da Transparência da Controladoria Geral da União, consta o orçamento atualizado de 88,9 bilhões de Reais e um total de despesas executadas de 75,3 bilhões de Reais para o ano de 2022. Esses gastos representam cerca de 2,59% dos gastos públicos. Em relação ao ano anterior, os gastos de despesa tiveram um aumento, visto que, em 2021, foram equivalentes a 2,69% dos gastos públicos, totalizando 98,7 bilhões de despesas executadas (BRASIL, 2022b). De acordo com a tabela abaixo (tabela 1), é possível perceber que há um aumento das despesas previstas para as Forças Armadas, mas uma redução, desde 2019, na porcentagem equivalente aos gastos públicos.

Tabela 1- Dados de despesas do governo brasileiro de 2018 a 2022, em Reais

Ano	Despesas previstas	Orçamento atualizado para a atuação de Defesa Nacional	Despesas executadas do orçamento	Total de despesas executadas para a atuação de Defesa Nacional	Porcentagem equivalente aos gastos públicos
2018	100,9 bilhões	76,8 bilhões	88,2 bilhões	67,42 bilhões	3,60%
2019	107,98 bilhões	85,16 bilhões	96,95 bilhões	75,28 bilhões	3,86%
2020	114,62 bilhões	82,53 bilhões	95,71 bilhões	73,21 bilhões	2,89%
2021	114,93 bilhões	84,45 bilhões	98,72 bilhões	74,75 bilhões	2,69%
2022	116,71 bilhões	88,98 bilhões	97,02 bilhões	75,29 bilhões	2,59%

Fonte: Adaptado de Brasil (2022b).

Dentre as forças, o Comando do Exército é para onde é destinado 45,33% do orçamento, ao passo em que o Comando da Marinha fica com 26,73%, o Comando da Aeronáutica com 24,93% e o restante é direcionado ao Fundo do Exército, Ministério da Defesa para unidades com vínculo direto e outros. Essa divisão pode ser explicada pela distribuição dos servidores, uma vez que o Comando do Exército possui 218.356 cargos efetivos, além de 675 cargos comissionados ocupados por servidores públicos, 63 cargos comissionados ocupados por pessoas sem vínculo à administração pública e 84 descritos como outros. Já no caso do Comando da Marinha, existem 77.155 cargos efetivos, 874 cargos comissionados ocupados por servidores públicos, 21 por pessoas sem vínculo à administração pública e 248 descritos como outros. O Comando da

Aeronáutica possui 72.499 cargos efetivos, 608 cargos de servidores públicos, 79 cargos de pessoas sem vínculo à administração pública e 159 em outros cargos. Por fim, o Ministério da Defesa possui 1.475 cargos efetivos com unidades com vínculo direto, 1.206 cargos de servidores públicos, 279 cargos não vinculados à administração pública e 159 em outros cargos. Os demais órgãos vinculados são a Amazônia Azul Tecnologia de Defesa S.A. (Amazul), a Agência Nacional de Aviação Civil, a Fundação Osório, a Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica e a Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha do Brasil (BRASIL, 2022b).

Em relação ao Programa Orçamentário, a ação de cooperação com o desenvolvimento nacional de acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade e fortalecimento do controle de fronteiras obteve um gasto no valor de 139 milhões de Reais. Dentre os órgãos e entidades, o Comando do Exército teve o maior orçamento, no valor de 32 bilhões de Reais e 42% do total. Em seguida, o Comando da Marinha com um valor de 20 bilhões e o Comando da Aeronáutica com 19,9 bilhões. Além desses, os demais órgãos são, em ordem de maior orçamento para menor, o Fundo do Exército, unidades com vínculo direto ao Ministério da Defesa, Amazônia Azul Tecnologia de Defesa S.A., Indústria de Material Bélico do Brasil, Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha do Brasil, Fundação Osório e Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica. O orçamento total desses órgãos foi de 72 bilhões de Reais (BRASIL, 2022b).

Já as despesas totais, podem ser organizadas por subfunções. O ano de 2022 encerrou com a administração geral correspondendo a 80% do total de todos os gastos com defesa no Brasil. Dentro dessa subárea, 47% dos gastos foram destinados a vencimentos e vantagens fixas de pessoal militar, em um total de 28,3 bilhões de Reais. Outros 45% foram destinados ao pagamento de aposentadorias do Regime Próprio de Previdência Social e para reserva remunerada em um total de 27,3 bilhões de Reais. As demais parcelas correspondem aos vencimentos e vantagens fixas de pessoal civil, representando 2,62% e com um total de 1,57 bilhões; indenizações e restituições trabalhistas, representando 1,75% e com um total de pouco mais de um bilhão; outras despesas variáveis de pessoal militar, representando 1,02% e com um total de 613

milhões; e despesas listadas como “outros” representando 2,34% com um total de 1,4 bilhões (BRASIL, 2022b).

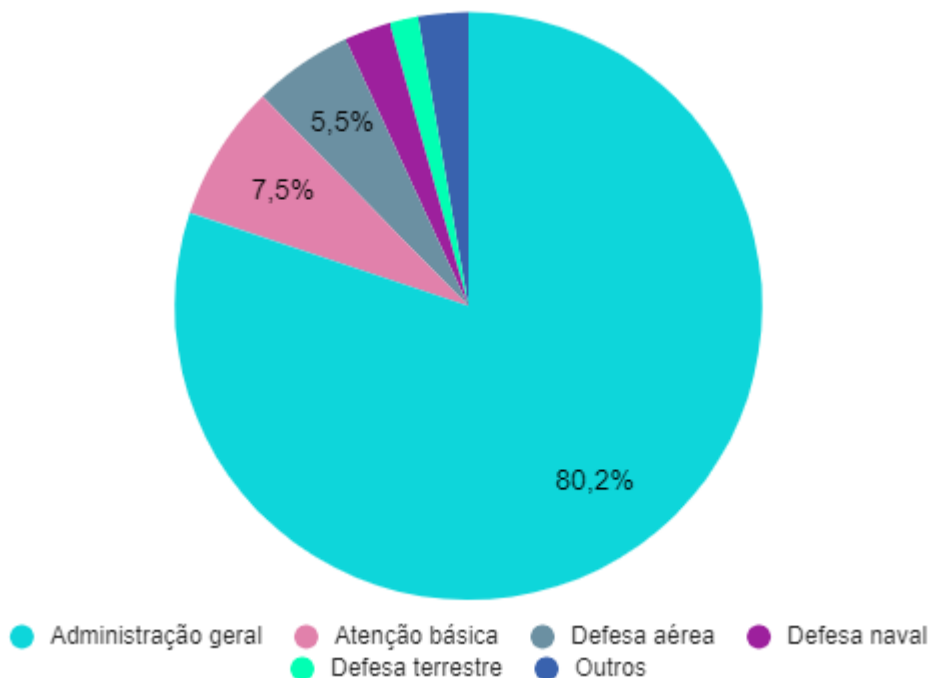
A atenção básica é a segunda subfunção com maiores gastos, representando um total de 7,49%. Essa subfunção inclui os gastos listados como “outros serviços de terceiros por pessoa jurídica”, que representam 37,7% do percentual com um valor executado de 2,12 bilhões de Reais. Ademais há a descrição dos gastos com material de consumo, um total de 1,47 bilhões; que representam 26% do total; além de auxílio transporte, gasto de 550 milhões, outros benefícios assistenciais ao servidor, quase 450 milhões, auxílio fardamento, de 333 milhões e gastos listados como “outros” que equivalem a 704 milhões (BRASIL, 2022b).

As demais subáreas são relacionadas aos gastos de defesa propriamente ditos. Sendo assim, os valores para defesa área, equivalente a 4,1 bilhões e engloba gastos com equipamentos e material permanente de 1,6 bilhões de Reais, serviço de terceiros de 1,2 bilhões, material de consumo de 770 milhões, contribuições de 182 milhões, serviços de tecnologia da informação e comunicação de 144 milhões e outros que correspondem a 132 milhões. Já em relação aos gastos com defesa naval, totaliza 1,9 bilhões de Reais. Essa subárea engloba equipamentos e material permanente de 475 milhões, material de consumo de 292 milhões, serviços de terceiros de 224 milhões, passagens e despesas de locomoção de 86 milhões, obras e instalações de 45 milhões e outros gastos de 63 milhões. A defesa terrestre, que utilizou de 1,18 bilhões de Reais, é dividida entre equipamento e material permanente de 475 milhões, material de consumo de 292 milhões, serviços de terceiros de 224 milhões, passagens e despesas de locomoção de 86 milhões, obras e instalações de 45 milhões e outros gastos de 63 milhões. Por fim, a última subárea é identificada como “outros” e possui gastos de 2 bilhões, incluindo o gasto com indenizações e restituições de 974 milhões, serviços de terceiros de 303 milhões, obrigações patronais de 244 milhões, concessão de empréstimos e financiamentos de 124 milhões, material de consumo de 117 milhões e outros gastos de 315 milhões (BRASIL, 2022b).

Ao detalhar por subáreas associadas, o total de 7,2 bilhões de Reais são divididos por 57% do montante para a defesa aérea, 26% para a defesa naval e 16% para a defesa terrestre. A partir disso é possível analisar que o orçamento de defesa do

Brasil é majoritariamente destinado à administração geral, destinando-se principalmente para o pagamento de pessoal. Em comparação a esse, o valor destinado a aprimorar e modernizar os equipamentos das forças armadas é pequeno. O gráfico abaixo (figura 1) ilustra as despesas por subáreas da defesa nacional (BRASIL, 2022b).

Figura 1 - Despesas por totalidade das subáreas



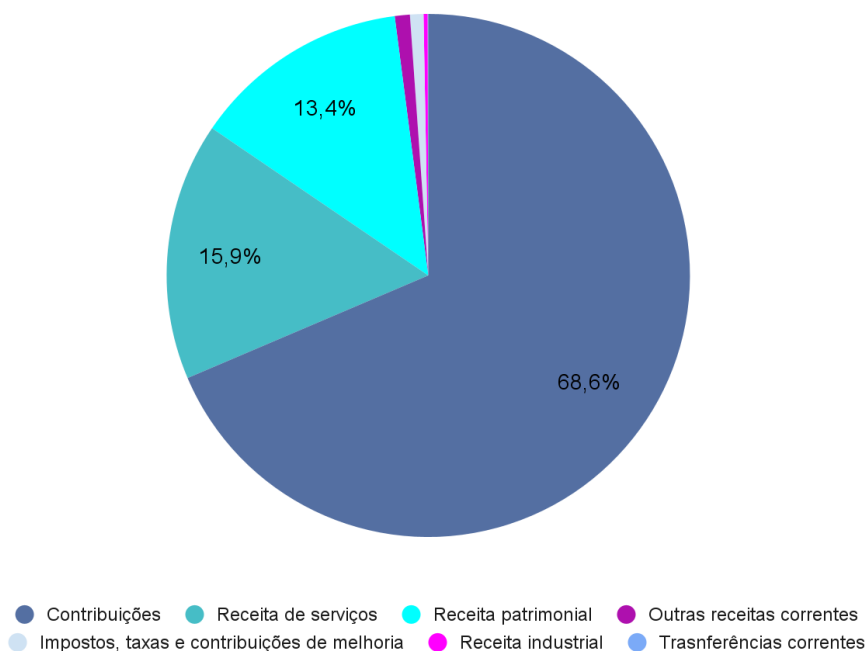
Fonte: Adaptado de Brasil (2022b).

Ao analisar os locais que mais receberam as despesas com defesa nacional, cita-se um gasto nacional total de 74,9 bilhões. Dentre os estados que não receberam nenhum valor estão o Alagoas, Amazonas, Goiás, Piauí e Roraima. Já as duas localidades que mais receberam valores foram São Paulo, com 346,8 milhões, e Distrito Federal, com 207 milhões. Os próximos estados possuem uma queda em relação a valores, com Tocantins tendo recebido 8,7 milhões, Acre recebido 6,9 milhões e Rondônia recebido 6,3 milhões. É relevante destacar também que nenhum gasto foi aplicado no exterior ou em localidade não informada (BRASIL, 2022b).

Tratando da origem das receitas, até a data de 16 de dezembro de 2022, arrecadou-se cerca de 10,4 milhões em contribuições em contrapartida aos 10,6 milhões previstos, obtendo um percentual de 97,64% entre os dois. As demais origens

são, em ordem de arrecadação, receita de serviços (realização de serviços), receita patrimonial (bens ou imóveis), outras receitas correntes, impostos, taxas e contribuições de melhorias, receita industrial (proveniente da atividade industrial de extração mineral, de transformação, de construção e outras), transferências correntes (recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, independentemente de contraprestação direta de bens e serviços, desde que o objeto seja a aplicação em despesas correntes). É importante destacar aqui que as contribuições equivalem a 68,6% do total e a receita de serviços, que é a segunda maior fonte de renda das Forças Armadas, representa um percentual de 15,9% do total arrecadado (figura 2). Outra análise que é importante destacar é que dentre os gastos em notas fiscais das Forças Armadas no Portal da Transparência, a maior quantia não é especificada. Listada apenas como “outros”, teve um valor total de 13,6 bilhões de Reais, representando 63,56% do total (BRASIL, 2022b).

Figura 2- Execução da receita por origem associada à categoria "receitas correntes"



Fonte: Adaptado de Brasil (2022b).

Após termos listados os gastos e orçamento em defesa nacional brasileiros, é relevante analisarmos os gastos dos demais países como forma de comparação. Os

gastos mundiais totalizaram cerca de 2,11 trilhões de dólares, sendo desses em torno de 45,3 bilhões de dólares pertencentes à América do Sul. Em 2021, o Brasil gastou o equivalente a 1,2% do seu PIB para gastos militares. Nos anos anteriores, tanto em 2020 quanto em 2019, gastou-se um total de 1,4% do PIB e 1,5% em 2018. O gasto per capita representou um total de 89,66 dólares em 2021, além de 92,17 dólares em 2020 e 134,52 dólares em 2019. Ao comparar os gastos brasileiros com os de defesa dos demais países do mundo, o Brasil ocupa a 17^o posição com um total de 19,2 bilhões de dólares em 2021. O país com o maior valor de gastos é os Estados Unidos, seguido por China e Índia. Em relação aos gastos de defesa da América do Sul, o Brasil ocupa a primeira posição, seguido por Colômbia com 10 bilhões de dólares e Chile com 6 bilhões de dólares (STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE - SIPRI, 2023). Uma relação entre os gastos dos países mencionados pode ser encontrada na tabela abaixo (tabela 2).

Tabela 2 - Despesas militares por país, em milhões de US\$ a preços correntes e taxas de câmbio, 2021

Posição	País	Despesas
1	Estados Unidos	800.672,20
2	China	293.351,90
3	Índia	76.598,00
4	Reino Unido	68.366,40
5	Rússia	65.907,70
17	Brasil	19.187,10

Fonte: Adaptado de SIPRI (2023).

Sendo assim, podemos concluir este capítulo destacando a constante presença das Forças Armadas em assuntos internos, principalmente nos relacionados à política, no decorrer da história brasileira e sua constante busca por melhores condições de treinamentos e equipamentos. Além disso, nota-se também a demora para a criação e dificuldade na consolidação do Ministério da Defesa, essencial no controle civil sobre os militares. Esses fatores evidenciam a necessidade de avanços no profissionalismo militar, tanto em relação a uma melhor adequação de seu emprego, quanto nas medidas de garantias de controle institucional. A centralização do processo decisório

das políticas de defesa no Executivo e a consequente ausência do Legislativo nos debates reforça a autonomia militar, permitindo certa liberdade aos militares, por exemplo na definição de seu orçamento. Em relação a esse, é necessário destacar a dificuldade na obtenção de dados. O orçamento de defesa é pouco acessível em termos da metodologia e da própria informação. Apesar de alguns dados estarem disponíveis no Portal da Transparência, existem ainda muitas classificações vagas e informações listadas como “outros” que não são devidamente definidas. A formulação e execução do orçamento das Forças Armadas precisam ser melhor debatidas e fiscalizadas por parte das instâncias competentes, além da necessidade de serem disponibilizadas de forma mais transparente e acessível para a população em geral.

3 ATIVIDADES CONSTABULARES PARA O COMBATE AO CRIME ORGANIZADO INTERNACIONAL NO BRASIL

Neste capítulo iremos analisar as atividades constabulares em que as forças armadas são empregadas para combater o crime organizado internacional. Para discutir sobre essas atividades, é preciso, primeiramente, compreender como o crime organizado internacional funciona e opera, especialmente tratando das fronteiras brasileiras. Essa relevância é dada visto que a produção, processamento, tráfico e lavagem de dinheiro estão presentes em todos os países da América Latina e suas redes utilizam das fragilidades fronteiriças para operar (GUÁQUETA, 2004). Sendo assim, abordaremos também sobre a presença das Forças Armadas nas regiões de fronteira.

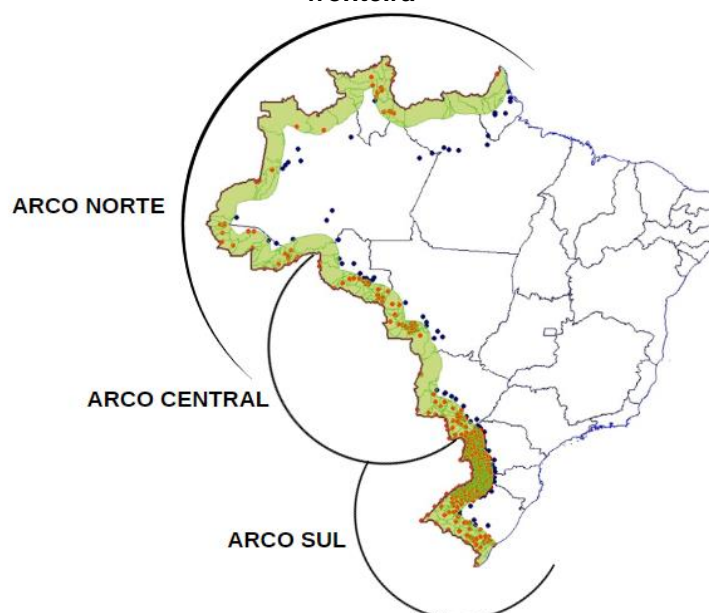
3.1 COMO O CRIME ORGANIZADO INTERNACIONAL OPERA NAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS

As fronteiras entre os países possuem um papel importante na cadeia de suprimentos e produção de drogas, além do tráfico, contrabando e demais atividades ilícitas. O Brasil possui 23 mil km de fronteira, das quais 15 mil km são de fronteira seca e 7 mil km de fronteira molhada (RODRIGUES; MENDONÇA, 2021). A faixa de fronteira possui uma largura de 150 km, totalizando uma área de 1,4 milhão de km² que equivale a 16,6% do território brasileiro. Localizadas na faixa de fronteira ou parcialmente nela, existem 588 municípios, dos quais 33 são cidades gêmeas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, 2021). Estima-se que mais de 5% da população brasileira reside na faixa de fronteira e estão localizados principalmente na região sul. Com isso, é possível perceber a dimensão das fronteiras brasileiras e sua importância para a segurança nacional e internacional do país. Além de se estender por 11 estados, as fronteiras estão localizadas em zonas pouco habitadas e de difícil controle, tanto por insuficiência estatal, quanto pelas suas características naturais, gerando grande porosidade e permitindo a entrada e saída de ilícitos com maior

facilidade. Esses fatores são utilizados como justificativa dos governos brasileiros para o frágil controle estatal nessas regiões (FERREIRA; MEDEIROS, 2020).

É possível dividir as fronteiras brasileiras em três arcos. O primeiro deles, o Arco Norte, engloba os estados do Amapá, Pará, Roraima, Amazonas e Acre e é considerado um arco indígena. Essa região é onde está localizada a maior parte da faixa de fronteira, mas é a menos povoada e, conseqüentemente, a com menores interações. O Arco Central está localizado nos estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e possui locais com alta interação e outros com baixa interação. Por outro lado, o Arco Sul, que engloba Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, é o que mais possui interações, visto que cerca de 71% das cidades fronteiriças brasileiras estão localizadas nesse arco, sendo 16 cidades gêmeas. Por esses motivos, é o arco com maior desenvolvimento de urbanização e de trocas entre as populações fronteiriças (NEVES; COSTA, 2021). Um mapa ilustrando os arcos de fronteira e as cidades localizadas na faixa fronteiriça pode ser encontrado abaixo (figura 3).

Figura 3 - Municípios na faixa de fronteira e arcos de fronteira



Fonte: Adaptado de Neves e Costa (2021) e IBGE... (2019).

Dentre as atividades dos presidentes em relação à segurança e proteção nas fronteiras, o governo Sarney representou um marco pela iniciativa do Projeto Calha

Norte, que visava criar interações e ocupar a região do Arco Norte para garantir maior segurança. No governo Collor, o programa sofreu cortes de orçamentos, mas garantiu a implementação do Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) e o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM). Já durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso, foi estabelecido o Plano Nacional de Segurança Pública, que englobava as esferas fronteiriças e, nos governos de Lula, utilizou-se da diplomacia militar e criou-se o Plano Estratégico de Fronteiras (PEFRON), política exclusiva para as fronteiras. Com a presidência de Dilma, registrou-se o maior número de iniciativas para a segurança fronteiriça, alguns deles como a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) e o desenvolvimento dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFs). Durante o período de Michel Temer, ocorreu a instituição do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), que, dentre outros, criava o Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada das Fronteiras (CEPPIF). Por fim, durante o mandato de Jair Bolsonaro uma nova edição da Política Nacional de Fronteiras não era vista como prioridade e, através de um decreto, integrou-se ao CEPPIF diferentes outras instituições, diminuindo a preocupação com o tema e consequentemente enfraquecendo as políticas de segurança com as fronteiras (NEVES; COSTA, 2021).

Apesar das diferentes percepções que cada governo tinha em relação à urgência da segurança fronteiriça, as fronteiras continuam representando potenciais ameaças, a partir do transbordamento de conflitos e crises dos demais países vizinhos, ao mesmo tempo em que são percebidas como oportunidades de cooperação e integração (NEVES; COSTA, 2021). Como já mencionado anteriormente, a abordagem de política externa brasileira, refletida na Estratégia Nacional de Defesa, tem sido o estabelecimento de uma relação de cooperação com os países vizinhos (MEDEIROS FILHO; CARVALHO; VAZ, 2021; NEVES; VAZ, 2021). A preferência pela cooperação ocorre principalmente pela “[...] configuração e expressão territorial do Brasil [...], pelas ameaças não convencionais e as vulnerabilidades do país [...]” (VAZ, 2004, p.154, tradução nossa). Nesse sentido, o Brasil tem criado diferentes acordos de cooperação com os países da América do Sul, visando o combate ao narcotráfico, especialmente

com aqueles onde se encontram as regiões mais propícias para as atividades ilícitas (FERREIRA; MEDEIROS, 2020).

As fronteiras do Atlântico estão classificadas dentro do “arco da estabilidade”, não apresentando pontos críticos para a segurança nacional do Brasil (MEDEIROS FILHO; CARVALHO; VAZ, 2021). A principal região fronteira de preocupação é na divisa com o Paraguai, país com o qual o Brasil mais possui acordos de cooperação bilaterais de segurança e defesa. Nessa região ocorre o tráfico mais tradicional de drogas, armas e produtos falsificados ou ilegais (FERREIRA; MEDEIROS, 2020). A importância da cooperação brasileira com países da América do Sul não é somente pela porosidade das fronteiras, mas principalmente pelas atividades que nela ocorrem e as mercadorias que por ela passam. Dentre as atividades ilícitas presentes nas fronteiras, iremos tratar inicialmente do tráfico de drogas. Para que esse seja melhor compreendido, é necessária uma breve explicação sobre sua cadeia de produção.

As plantações utilizadas como matéria prima para a produção de drogas geralmente ocorrem em fazendas ou locais relativamente pequenos. Na época de colheita, as plantas são vendidas para que, juntamente com a adição de químicos, a droga seja processada. A etapa do processamento normalmente é controlada pelos grandes cartéis, já que sua produção exige grandes quantias de investimento. Após produzidas, as drogas são traficadas para outros países, seja através de fronteiras terrestres, aéreas ou marítimas, em grandes contêineres ou contrabandeados em pequenas quantidades. Os atores dessa etapa são grandes transportadoras, agentes de segurança, recrutados para realizar a proteção das cargas, e traficantes para atravessar as fronteiras. A distribuição ocorre quando as drogas chegam ao país de destino e são rapidamente divididas em quantidades menores para evitar grandes perdas no caso de uma apreensão. Os distribuidores geralmente não possuem uma ligação direta com a organização criminosa, justamente para evitar que, caso o indivíduo seja preso, revele informações sobre o grupo. Entretanto, em países como o Brasil, onde a fronteira é mais porosa, a integração entre distribuidores e organizações é mais presente. Finalmente, as drogas são vendidas nas ruas por diversos traficantes, seja para lucro próprio ou para garantir seu próprio vício. Em cidades como o Rio de

Janeiro, grandes organizações possuem o controle de certas áreas de venda de drogas (BERGMAN, 2018).

Em relação aos tipos de drogas, são divididas em quatro categorias. A primeira delas é o cannabis, que produz maconha e haxixe; seguida pela cocaína, que pode ser na forma de pó, pasta base ou crack; opioides, como a heroína; e drogas sintéticas, como metanfetamina e ecstasy. Todos os tipos de drogas são produzidos na América Latina, entretanto os opioides são encontrados em menor escala, principalmente pelo baixo nível de consumo na região (BERGMAN, 2018). A cocaína é a principal droga produzida na região. Durante os anos de 1990, Bolívia e Peru cultivavam o equivalente a 90% de toda a coca do mundo e a Colômbia era o principal país de refinamento. Nessa mesma época, o Brasil passou a ser um consumidor importante para as drogas produzidas na América Latina e, logo a partir dos anos 2000, também começou a ter pequenos cultivos de coca (GUÁQUETA, 2004; RODRIGUES; MENDONÇA, 2021). Além de pequeno produtor, o Brasil é considerado país central no trânsito da cocaína no continente, com os principais destinos sendo a Europa, África, Ásia e os Estados Unidos. Já em relação ao destino à Oceania, o Brasil fica na quarta posição nas principais rotas, atrás dos Estados Unidos, Canadá e Chile (GUÁQUETA, 2004; LIVINGSTONE, 2018; NEVES; COSTA, 2021; RODRIGUES; MENDONÇA, 2021). O Brasil possui potencial como país consumidor e possui rotas menores para suprir a sua demanda interna, provenientes da Colômbia, Peru, Bolívia e Paraguai (NEVES; COSTA, 2021).

Além da cocaína, Rodrigues e Mendonça (2021) apontam o Brasil também como central no trânsito de heroína proveniente da Colômbia, Peru e Bolívia e destinada para a América do Norte e Europa. Além disso, possui potencial para crescimento do consumo de metanfetaminas e ecstasy. Dessa forma, opera também como ponto de entrada para essas drogas sintéticas, provenientes principalmente da Europa e Estados Unidos. Em relação à maconha, o Brasil é o terceiro país que mais a apreende e é caracterizado como produtor, consumidor e também trânsito para rotas de importação e exportação (NEVES; COSTA, 2021).

O tráfico de drogas possui duas rotas principais para a movimentação de ilícitos. O eixo centro/sudeste, também conhecido por “rota caipira”, movimenta principalmente

maconha e cocaína e adentra o país através das fronteiras com o Paraguai, Bolívia e Peru. Seu transporte é realizado através da via aérea, com aviões pequenos, ou pela via rodoviária, com as drogas ocultas em caminhões, ônibus ou carros de passeio. O principal destino dessa rota são as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro e, conseqüentemente, seus portos visando a exportação. A principal organização que controla essa rota é o Primeiro Comando da Capital (PCC), que se faz presente também nos países produtores, através de associações com organizações locais ou por conta própria. A segunda rota mais utilizada é a norte/nordeste, também conhecida por “rota amazônica”. Um dos produtos traficados é a cocaína produzida na Colômbia que entra via Venezuela. Essa rota não possui uma única organização que a controla, fazendo com que ocorram conflitos violentos entre organizações em busca de controle. Uma dessas organizações presente é a Família do Norte, associada ao Comando Vermelho (RODRIGUES; MENDONÇA, 2021). Uma ilustração das rotas utilizadas para o tráfico da cocaína no Brasil pode ser encontrada abaixo (figura 4).

Figura 4 - Rotas de cocaína no Brasil



Fonte: United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC (2022a)

Além do tráfico de drogas, o Brasil sofre com o tráfico de armas e de pessoas. O primeiro possui como principais rotas de entrada os portos de Santos, Sepetiba e Paranaguá, visando sua distribuição para os demais países da América do Sul. Parte do armamento retorna ao Brasil através das fronteiras com Paraguai e Bolívia. O tráfico de pessoas pode ocorrer para suprir o tráfico de órgãos, adoção ilegal, trabalho análogo à escravidão ou exploração sexual. Esse é mais encontrado nas fronteiras nortes, principalmente devido à entrada de migrantes (NEVES; COSTA, 2021). Outra atividade ilícita presente nas fronteiras brasileiras é o contrabando, que pode ocorrer com produtos legais para a realização de atividades ilícitas, como o caso da entrada de gasolina e produtos químicos para a produção de drogas. O contrabando também pode ser de itens falsificados ou roubados, como cigarros e carros; provenientes de áreas proibidas, como o comércio de pedras preciosas; ou para burlar os sistemas de vigilância e pagamento de impostos, como no caso de eletrodomésticos e agrotóxicos (GUÁQUETA, 2004).

Em relação às rotas mais utilizadas para o contrabando, a principal entrada é proveniente do Paraguai, com destaque às cidades de Ponta Porã, no Mato Grosso do Sul, e Pedro Juan Caballero. O Departamento da Polícia Federal indicou que no primeiro semestre de 2012, 59% das apreensões feitas contra o contrabando foram realizadas no Arco Sul, ao passo em que 35% foram realizadas no Arco Central e os 6% restantes no Arco Norte. Esses dados estão relacionados com a proximidade que os estados destes Arcos possuem em relação ao Paraguai e possuírem estradas mais estruturadas. Dentre as mercadorias mais apreendidas nos três Arcos, tem-se a categoria “outros”, formada por pacotes com diferentes produtos em primeiro lugar, seguido por equipamentos eletrônicos e pelo cigarro. O maior número de ocorrências foi registrado nas cidades de Ponta Porã, no Mato Grosso do Sul, e Guaíra, no Paraná. O mercado de contrabando de mercadorias é estimado em um valor de 697 bilhões de Reais (NEVES *et al.*, 2016). Já o contrabando “formiga”, caracterizado por movimentações e tráfico em quantidades menores, é mais encontrado entre as cidades de Foz do Iguaçu e Ciudad del Este, no Paraguai (FERREIRA; MEDEIROS, 2020).

Todas essas atividades ilegais na fronteira estão diretamente conectadas com problemas de segurança pública e nacional dos países. Os grupos criam e operam

redes de lavagem de dinheiro e de corrupção de agentes públicos e instituições (GUÁQUETA, 2004; RODRIGUES; MENDONÇA, 2021; VAZ, 2021), além de produzirem documentos e certificados falsos. O prejuízo econômico provocado pelo contrabando de agrotóxicos, cigarros, produtos eletrônicos e outros é estimado em cerca de 20 bilhões de reais a cada ano e 10% destes são destinados à corrupção. Além das perdas econômicas, as atividades ilícitas enfraquecem a soberania estatal, através da violência nas cidades, corrupção de agentes públicos, dos problemas de saúde e políticas públicas e a perda de controle territorial, criando brechas para que seu poder e administração sejam questionados e percam legitimidade (NEVES; COSTA, 2021). A alta letalidade dos conflitos entre organizações criminosas e em suas áreas de controle, como certas favelas do Rio de Janeiro, é uma situação que está diretamente relacionada com as atividades clandestinas nas fronteiras (GUÁQUETA, 2004).

3.2 PRESENÇA DAS FORÇAS ARMADAS NAS FRONTEIRAS

A presença das Forças Armadas nas áreas de fronteira teve início ainda na época da Colônia Portuguesa. A questão inicial de seu avanço nos territórios menos habitados condiz com os objetivos de defesa nacional e territorial, uma vez que o Brasil não possui uma organização intermediária que desempenha a função de força nacional. Sendo assim, as Forças Armadas ocupam essa posição, principalmente o Exército nas regiões fronteiriças. O segundo potencializador de sua expansão territorial era servir, inicialmente, como uma forma de povoamento de regiões remotas, a partir da construção de pequenas vilas com produção agrícola e de animais. Em seguida, essas vilas se desenvolveriam para pequenas colônias, onde o Exército passaria a agir como uma representação estatal nesses pontos, marcados geralmente por instabilidades políticas e problemas socioeconômicos. Dessa forma, além do papel de segurança, o Exército exerce também papel de “[...] desenvolvimento das povoações locais e da soberania nacional [...]” (RODRIGUES, 2020, p. 3). Rodrigues (2020) aponta que outro papel assumido pelas forças é o de representação da nacionalidade e patriotismo brasileiro, exercida através da manutenção de unidades militares no território, que

servem para ensinar o civismo e a cidadania. Este, entretanto, não é e nem deveria ser parte das atribuições militares.

A presença militar nas fronteiras foi rapidamente moldada para englobar a guerra às drogas, iniciada pelos Estados Unidos na década de 70. O combate ao narcotráfico era percebido, além de uma questão de segurança interna do governo estadunidense, uma questão de segurança interna de todos os países que convivem com as drogas, tornando o problema além de um fator de segurança nacional, também regional e internacional (RODRIGUES; MENDONÇA, 2021). Sendo assim, os Estados Unidos passaram a pressionar os demais países para que aderissem à militarização do combate ao narcotráfico, utilizando de estratégias como a divulgação de listas com supostos países que contribuíam para o tráfico ilegal, o estabelecimento de sanções econômicas e repressões diplomáticas. Os principais países pressionados para que suas formas de combate fossem aprimoradas foram os localizados na América Latina, que passaram a incorporar o combate ao narcotráfico às suas agendas de segurança e de securitização das fronteiras, principalmente com o uso de Forças Armadas. Como forma de legitimar o processo frente à opinião pública, desenvolveu-se um discurso ideológico que criava um inimigo comum a ser combatido: o narcotráfico. Esse discurso foi amplamente utilizado na América Latina e aceito pela população, principalmente pela visão de a região não possuir ameaças externas. A partir dessa aceitação, é possível ampliar os gastos e financiamentos com atividades militares, com aumento de pessoal, além de renovação e modernização de equipamentos (RODRIGUES; MENDONÇA, 2021). Assim ocorreu o início da militarização do combate ao tráfico de drogas (FAGUNDES, 2018; RODRIGUES, 2020).

A pressão estadunidense foi intensificada nos países latinos, devido à sua grande produção de drogas e a facilidade em seu trânsito. Apesar de a América Latina ser considerada um continente de paz, sem zonas de conflitos interestatais armados, nem ameaças externas ou militares, ainda é uma região extremamente imersa em insegurança e violência armada. A América Latina é considerada a região com os maiores índices de criminalidade e de violência do mundo. Esses fatores são gerados pela marcante desigualdade social presente em todos os países e agravado pela presença do crime organizado internacional na sociedade. Em adesão a isso, há

também as instabilidades políticas recorrentes (FERREIRA; MEDEIROS, 2020; MEDEIROS FILHO; CARVALHO; VAZ, 2021; VAZ, 2021). Assim, as Forças Armadas brasileiras passaram a ter como atividades também o combate ao crime organizado internacional. Essa atividade subsidiária está prevista atualmente na Lei Complementar nº. 136 de 2010, que prevê o poder de polícia nas faixas de fronteira “[...] contra delitos transfronteiriços e ambientais [...]” (BRASIL, 2010).

A securitização das fronteiras, segundo Fagundes (2018), é uma reação dos Estados para a fragilização de sua soberania em um contexto de fortalecimento das organizações internacionais e do aumento da integração regional. Uma característica comum dos países da América do Sul é a preocupação securitária em relação ao seu vizinho fraco, diferentemente da tendência mundial de sentir ameaças do país vizinho que possui poder estatal forte. Isso ocorre devido às fragilidades do Estado em controlar os seus problemas internos, criando vulnerabilidades que podem se espalhar e adentrar os demais países. Assim, a autora afirma que “[...] os problemas não são de fronteira (defesa), mas estariam na fronteira (segurança) [...]” (FAGUNDES, 2018, p. 126). Portanto, as políticas do Brasil de maior controle sobre as fronteiras buscam demonstrar o poder do Estado e reforçar sua soberania. Essa atuação visa fortalecer o poder sobre o território e obter ganhos políticos com parcelas da população (FAGUNDES, 2018).

A principal concentração do Exército nas fronteiras está localizada no Arco Sul, majoritariamente no estado do Rio Grande do Sul e com maior ocorrência de organizações com hierarquia superior, como no caso dos Comandos de Fronteira. Em Neves *et al.* (2016), os autores explicam que essa presença é em decorrência do histórico militar, visto que a região com maior potencial de guerra até a década de 70 era justamente nas fronteiras com Uruguai e Argentina. Entretanto, com o surgimento da agenda das novas ameaças e riscos ambientais, a partir de 1980, a região amazônica foi considerada a com maiores riscos. Dessa forma, contingentes foram deslocados de outras regiões, principalmente do sul e sudeste, para se instalar na fronteira norte (NEVES *et al.*, 2016). Assim como já mencionado, a criação de novos contingentes militares nessas áreas do Norte tinha como intenção o desenvolvimento de pequenos núcleos sociais que evoluiriam eventualmente para cidades. Durante a

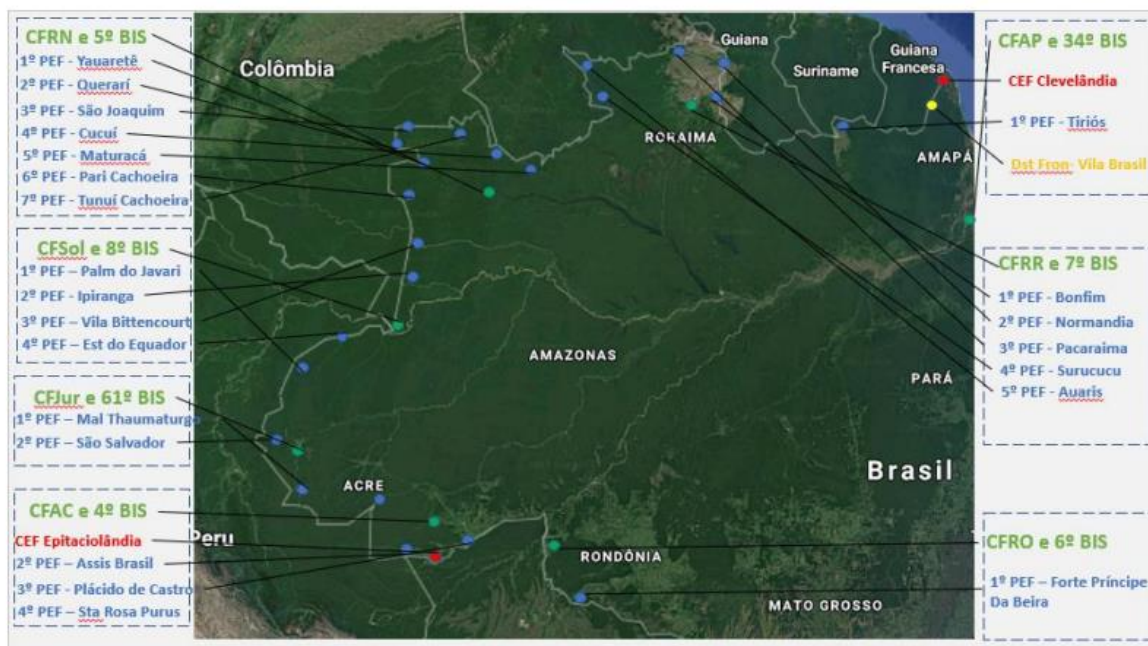
década de 1950, havia um contingente de cerca de mil pessoas, que passou para 8 mil em 1989 e para 25 mil em 2007. As previsões são de aumentos constantes, buscando um número de 50 mil soldados até 2030 (DHENIN, 2012).

A organização do Exército no Arco Norte ocorre principalmente através de Pelotões Especiais de Fronteira, localizados próximos às áreas dos rios da Bacia Amazônica (NEVES *et al.*, 2016). Esses pelotões são braços do Comando Militar da Amazônia que utilizam os rios amazônicos para locomoção, já que não é possível o deslocamento terrestre. Em sua maioria, possuem em torno de 50 oficiais e soldados, acomodados nas regiões mais remotas. Sua presença é justificada para a fiscalização e proteção das fronteiras, realizando atividades de inspeção de embarcações, combate ao tráfico de drogas e explorações ilegais, como de madeira ou de animais silvestres. Entretanto, sua atuação resulta também na única presença do Estado nas regiões, promovendo o desenvolvimento de pequenas vilas e resultando em grande interação com as comunidades. Os pelotões são compostos também por médicos e dentistas que realizam atendimentos à comunidade, principalmente para os povos indígenas presentes na região (PELOTÕES..., 2006). Entretanto, Rodrigues (2020) argumenta que os Pelotões Especiais de Fronteira não devem mais ser pensados com a ideia inicial de serem a presença estatal nas regiões ou como potencializadores do povoamento, mas sim como fontes de inteligência.

Os Pelotões Especiais de Fronteira (PEF) estão ligados a um Batalhão de Infantaria da Selva, que consecutivamente está ligado a um Comando de Fronteira, que pertence ao Comando de Operações Terrestres (COTER). Em 2017, segundo o Comando de Operações Terrestres do Exército Brasileiro, haviam apenas sete Pelotões Especiais de Fronteira (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2017). Entretanto, esse número cresceu rapidamente, visto que Moraes (2021) aponta um número de pelotões bem mais elevado. De acordo com o autor, existem 23 Pelotões Especiais de Fronteira, além de duas Companhias Especiais de Fronteira e um Destacamento Especial de Fronteira. O estado de Rondônia possui apenas um pelotão localizado no município de Forte Príncipe da Beira, pertencente ao 6º Batalhão de Infantaria da Selva (BIS) e ao Comando de Fronteira Rondônia. Por outro lado, o Acre é dividido em dois Comandos de Fronteira. O Comando do Acre, sediado em Rio Branco, engloba o 4º Batalhão de

Infantaria de Selva, três PEF e uma Companhia Especial de Fronteira. Já o Comando de Juruá e o 61º BIS estão sediados em Cruzeiro do Sul e possuem dois PEFs. O Amazonas também possui dois comandos em seu estado, o Comando de Fronteira do Rio Negro e o 5º Batalhão de Infantaria de Selva, além do Comando de Fronteira do Solimões e o 8º Batalhão de Infantaria de Selva. O primeiro deles possui sete PEFs, ao passo que o segundo possui quatro. Ademais, Roraima possui o Comando Especial de Fronteira e o 7º Batalhão de Infantaria de Selva com cinco PEFs. Por fim, Amapá possui o seu comando e o 34º Batalhão de Infantaria da Selva com uma Companhia Especial de Fronteira, localizada em Clevelândia, um Destacamento Especial de Fronteira, no município de Vila Brasil, e um PEF, localizado em Tiriós (MORAES, 2021). O mapa com o posicionamento de todas essas bases militares pode ser encontrado abaixo (figura 6).

Figura 6 - Localização Comandos, Companhias, Pelotões e Destacamentos de Fronteira



- Comandos de Fronteira – Organizações Militares do nível Batalhão
- Companhias Especiais de Fronteira
- Pelotões Especiais de Fronteira
- Destacamentos Especiais de Fronteira

Fonte: Moraes (2021)

A partir disso, é possível analisar que o estado com maior presença dos Pelotões Especiais de Fronteira é o Amazonas, com um total de onze quartéis diferentes, seguido por Roraima, que possui cinco. Isso está de acordo com Neves *et al.* (2016) que apontam as áreas de maior concentração dos PEFs como sendo na fronteira com o Peru, na fronteira com Colômbia, mais precisamente na região conhecida como Cabeça do Cachorro, e na tríplice fronteira entre Venezuela e Guiana (NEVES *et al.*, 2016). Apesar da quantidade, Dhenin (2012) argumenta que os Pelotões Especiais de Fronteira estão em regiões isoladas “do resto das comunidades e interação de forma limitada com as populações” (DHENIN, 2012, p. 7). Além da região norte, o Exército também está presente em todos os outros estados brasileiros. Em relação às demais forças, há maior concentração da Marinha no Arco Sul e no Arco Central, com Comandos Navais situados nas cidades de Ladário, no Mato Grosso do Sul, e em Rio Grande, no Rio Grande do Sul. A Aeronáutica possui maior presença no Arco Norte e Arco Central, com bases em Porto Velho, em Rondônia, e em Boa Vista, em Roraima (NEVES *et al.*, 2016).

É importante tratar também da Operação Ágata, que é uma ação conjunta das Forças Armadas com outras instituições brasileiras para combater atividades ilícitas, incluindo de natureza ambiental, na fronteira ocidental da Amazônia (EXÉRCITO BRASILEIRO, [2023]a). De acordo com Fagundes (2018), essa operação busca ter “um caráter mais ofensivo, delimitado espacialmente e de ação imediata no combate aos ilícitos” (FAGUNDES, 2018, p. 169). As atividades incluem patrulha e vigilância dos rios e localidades terrestres, vigilância do espaço aéreo por parte das Forças Armadas e de agentes da segurança pública de todos os níveis (BRASIL, 2013). Sua coordenação é de responsabilidade do Ministério da Defesa e do Comando do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e sua execução é realizada por parte das três forças, além dos demais órgãos atuantes, como a Política Federal, Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), a Secretaria da Receita Federal, Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), a Força Nacional de Segurança (FNS), a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e órgãos de segurança pública do Estado do Amazonas (FAGUNDES, 2018; EXÉRCITO BRASILEIRO, [2023]a). Com isso, a

operação é realizada por 12 ministérios e 20 agências governamentais com articulação contínua e integrada entre todos (BRASIL, 2013).

Criada em 2011, as principais áreas de atuação da Operação Ágata são em regiões ocidentais da Amazônia com destaque nas regiões de fronteira com o Peru, mais precisamente no município de Tabatinga, e na região da Cabeça do Cachorro, na fronteira com a Colômbia. Essa operação, além de visar o combate a atividades ilícitas, busca também reduzir os “índices de criminalidade, a coordenação do planejamento e execução de operações militares e policiais, a intensificação da presença do Estado Brasileiro na região e o incremento do apoio à população residente na faixa de fronteira” EXÉRCITO BRASILEIRO, [2023]a), uma vez que oferecem também serviços de atendimento com médicos e dentistas (BRASIL, 2022c). Ademais, promove a integração do Ministério da Justiça com o Ministério da Defesa, além da integração do Brasil com demais países vizinhos, através, principalmente, da cooperação militar (FAGUNDES, 2018). A edição da Operação Ágata Norte de 2021 apreendeu um total de 27,9 toneladas de drogas diversas, representando um aumento de mais da metade do apreendido em sua edição anterior. Além das ações conjuntas, ocorrem também operações em diferentes estados do Brasil em diferentes épocas, desempenhadas apenas por uma das forças, facilitando a agilidade de seu emprego e em apreensões bem-sucedidas (BARRETO, 2022).

O aprofundamento da cooperação militar brasileira com demais países é algo almejado pelo Estado, principalmente em relação ao combate ao crime organizado internacional, e é uma estratégia amplamente utilizada na sua política externa (MEDEIROS FILHO; CARVALHO; VAZ, 2021). A cooperação, especialmente na América Latina, é considerada como “imperativa” por Vaz (2004), devido à “configuração territorial do Brasil”, além da “presença das ameaças não convencionais e das vulnerabilidades” do continente (VAZ, 2004, p. 154, tradução nossa). Isso ocorre, pois uma ameaça presente interna a um país pode facilmente transbordar e se deslocar para os demais. Com isso, cooperar com a segurança interna dos países vizinhos é uma estratégia de segurança para o próprio território brasileiro. Sendo assim, o Brasil já estabeleceu relações de cooperação em segurança com diferentes países, colocando-se em posição de destaque na promoção de acordos (FERREIRA; MEDEIROS, 2020).

Um desses países é a Colômbia, em que a cooperação ocorreu visando mais agilidade na esfera da inteligência, investigação criminal e judiciária, além de permitir aos colombianos o uso do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) (AMORIM, 2003). Já o Paraguai é o país que mais possui acordos bilaterais militares e em defesa com o Brasil. Um fator para isso é em relação à fronteira entre os dois países que, como já mencionado, possuem uma relação de complementaridade na oferta e demanda de bens ilícitos. Além desses, a Venezuela já enviou 281 soldados para serem treinados junto às Forças Armadas brasileiras, ficando em segundo lugar apenas para o Paraguai, que já enviou mais de 300 soldados (FERREIRA; MEDEIROS, 2020).

A integração entre o Ministério da Justiça e o Ministério da Defesa promovida pela Operação Ágata, fez com que o último passasse a ser considerado “protagonista da gestão securitária de fronteiras” (FAGUNDES, 2018, p. 171) e fez com que a faixa fronteiriça passasse a ter maior destaque e importância na defesa do país. Apesar desses pontos positivos, a Operação Ágata é considerada uma operação importante para trazer ganhos com a opinião pública, deixando a desejar no combate efetivo aos ilícitos. A divulgação da operação ocorre de forma ampla nas mídias como forma de propaganda para moldar a opinião pública a favor do Estado, ao mostrar as ações sendo realizadas para combater o crime organizado internacional nas fronteiras. Entretanto, o fato de a operação se tornar pública reduz sua efetividade e grau de sucesso, visto que com o conhecimento de onde estão as barreiras, as organizações criminosas conseguem se mobilizar para utilizar outras rotas para o transporte de suas mercadorias. No momento em que as operações são descobertas, a cooperação entre as agências participantes deixa de ocorrer de forma eficaz, retornando ao ponto inicial de integração mais fraca. Outra crítica da autora à operação é em relação à falta de continuidade em atividades de inteligência, reduzindo a efetividade do combate a essas organizações (FAGUNDES, 2018).

Um fator positivo da presença militar é a mudança provocada na percepção social em relação à sua existência. Ao passo em que no início de seu surgimento as Forças Armadas eram percebidas como dispensáveis e dispendiosas (FUCILLE, 2003), agora são vistas como mantenedoras do equilíbrio do país, principalmente na garantia da “[...] estabilidade social e da resolução de crises políticas [...]” (RODRIGUES, 2020,

p. 11). Além disso, são consideradas garantidoras da unidade nacional, reforçada ainda mais pela presença quase que exclusiva das forças em regiões remotas do país, como no caso dos Pelotões Especiais de Fronteira, onde esses representam o Estado e suas instituições. Exemplo disso é o relato de Moraes (2021), que afirma que nessas regiões isoladas, o tenente, geralmente o chefe do Pelotão Especial de Fronteiras, é visto também como juiz, delegado e como responsável por demais atividades que precisa desempenhar na comunidade (MORAES, 2021). Essa afirmação do autor chama atenção, visto que essas não são e também não devem ser atribuições militares.

A partir disso, é possível argumentar que as Forças Armadas estão mais empenhadas atualmente com suas atividades complementares do que com as iniciais previstas na Constituição (RODRIGUES, 2020). Fagundes (2018) aponta que há uma tendência de uso das capacidades logísticas das forças e de seu efeito gerador de segurança na sociedade para que sejam empregadas a “[...] sanar debilidades de outros órgãos aos quais estaria destinada a vigilância das fronteiras [...]” (FAGUNDES, 2018, p. 180). O uso das Forças Armadas para esses motivos não é algo novo na história brasileira e esteve muito presente durante os períodos do Império e da República (RODRIGUES, 2020). Além disso, a ampliação do conceito de segurança para englobar tanto questões internas, quanto das suas atividades subsidiárias, criam uma forma de justificativa para manter o ciclo de intervenção interna no país (DONADELLI; SAINT-PIERRE; VITELLI, 2021).

O apoio da população pelo uso das Forças Armadas para assuntos internos pode ser explicado pela percepção popular em ter maior segurança quando as forças são utilizadas. Em adesão ao sentimento de maior segurança, há também a visão de que as Forças Armadas são as responsáveis por manter a estabilidade interna e conter crises políticas. Infelizmente essas abordagens não estão presentes apenas na sociedade, mas também nos políticos brasileiros, que reproduzem falas e ações em prol de maior integração de militares em atividades sociais (RODRIGUES, 2020). Essas percepções podem ser motivadas pelos sentimentos de falta de justiça, elevando os pedidos por ações mais severas e agressivas (PASSOS, 2022). Além disso, o envolvimento de agentes policiais com organizações criminosas e a corrupção dos agentes públicos, fazem com que a instituição policial e jurídica perca credibilidade

(VAZ, 2004). Guáqueta (2004) adiciona também o papel que o narcotráfico possui no aumento de violência e criminalidade nas áreas urbanas, outro fator que contribui para justificar o uso de Forças Armadas na garantia da ordem interna.

Entretanto, apesar da aparente sensação de maior segurança e de seu emprego constante em atividades policiais, as Forças Armadas não possuem treinamento para tal. Seu treinamento é voltado para o “[...] direito legítimo de usar a força em seus níveis máximos para derrotar o inimigo o mais rápido possível durante uma guerra [...]” (PASSOS, 2022, p. 27, tradução nossa). Ao contrário da percepção popular, ao analisar os casos do Peru, Colômbia e México, o emprego das forças para o combate ao tráfico internacional de drogas não tem sido eficaz (RODRIGUES; MENDONÇA, 2021). Portanto, percebe-se a importância das fronteiras para as questões de segurança nacional e internacional do país. O crime organizado internacional utiliza das vulnerabilidades fronteiriças, como sua porosidade e baixa presença estatal, para transportar ilícitos e realizar suas operações.

Conclui-se também que a região de maior preocupação para o Brasil é no Arco Sul, principalmente na divisa com o Paraguai, onde possui maior ocorrência de apreensões. Esse fator pode ser explicado pelo alto nível de integração entre as cidades da região, visto que possuem maior infraestrutura em relação a rodovias que interligam os países, facilitando a circulação de pessoas e mercadorias. Em concordância a isso, essa é a região que mais possui presença das Forças Armadas em zonas fronteiriças, principalmente guarnições de hierarquia superior. Essa maior concentração se explica também pelo histórico brasileiro de considerar as fronteiras com Argentina e Uruguai as principais fontes de ameaças. Apesar disso, é possível perceber um aumento da atenção em relação ao Arco Norte, principalmente com maior presença nas fronteiras localizadas no estado do Amazonas, a partir dos Pelotões Especiais de Fronteira. Esses pelotões, além de realizarem atividades de polícia, atuam também representando o Estado nas áreas remotas onde estão localizados. Os problemas e benefícios que esse emprego pode gerar serão discutidos no próximo capítulo.

4 EFEITOS DAS ATIVIDADES CONSTABULARES NAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS

Os temas de defesa e segurança nacional sempre estiveram muito interligados no Brasil e na América Latina. A questão internacional adentrou as agendas políticas, exigindo mudanças das percepções de combate. Ao passo em que as “novas ameaças” foram inseridas nos debates de segurança pública e tratadas a partir de forças civis em outros países, por diferentes motivos, no Brasil, tornou-se parte das atribuições das Forças Armadas (NEVES; COSTA, 2021). Dessa forma, questões nacionais internas adentraram as agendas de atuação das Forças Armadas, ao mesmo tempo em que questões internacionais também foram englobadas no escopo das polícias brasileiras. Esse movimento é caracterizado pela policialização das Forças Armadas e a consequente militarização das forças policiais (FAGUNDES, 2018).

Sendo assim, como visto no capítulo anterior, as Forças Armadas são empregadas de forma constante em atividades subsidiárias em vez do seu uso em atividades voltadas ao combate de inimigos externos que ameacem a soberania brasileira. Entretanto, as atividades constabulares não são condizentes com o treinamento recebido pelas forças militares, justamente por não terem sido criadas com o objetivo de combater ameaças internas. Dessa forma, cabe analisar quais são as diferenças de treinamento e atuação entre as forças policiais e militares, além dos riscos que seu uso na constabularidade pode gerar e seus possíveis ganhos políticos.

4.1 DIFERENÇAS NO TREINAMENTO MILITAR E POLICIAL

Os militares são regidos por uma doutrina, que tem como objetivo ordenar e qualificar suas atividades e seu preparo, englobando a “[...] administração, a organização e o funcionamento das instituições militares [...]” (BRASIL, 2007, p. 12). Dentro desse, estabeleceu-se a orientação a partir da hierarquia e da disciplina. O treinamento para o seu emprego é baseado em atividades combativas, fazendo o uso legítimo da força máxima, de modo a derrotar o inimigo rapidamente. Devido à letalidade das situações em que são utilizadas, as forças são treinadas para ter uma

leitura pessimista da situação, precisando atuar com respostas rápidas e automáticas, utilizando grande força com pouco contingente (MUNIZ; PROENÇA JUNIOR, 2007; PASSOS, 2022). A solução dos problemas é baseada no princípio de “cumprimento da missão, a qualquer custo” (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2007, p. 52).

Sendo assim, as Forças Armadas, quando utilizadas para atividades policiais, utilizam de seu treinamento e conhecimentos prévios para lidar com as situações encontradas. Entretanto, seu treinamento e atuação não condizem e nem são compatíveis com as atividades policiais em que são empregadas. No treinamento militar não são abordadas questões de conciliação e negociação de situações, visto que são treinados para agirem a partir de respostas automatizadas. Dessa forma, não possuem treinamento para julgar se é necessário o uso da força em determinada situação ou não (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2007). Além disso, também não dispõem de conhecimento prévio de reunião e processamento de provas legais ou de atividades de inteligência, fazendo com que erros possam acontecer por desconhecimento ou falta de prática (FAGUNDES, 2018).

Em contrapartida, o treinamento policial possui diferenças importantes em relação ao das Forças Armadas. O cerne da atuação policial é o mandato do uso mínimo da força como última alternativa. Além disso, é de suma importância o desenvolvimento da capacidade de julgamento pessoal, avaliando quando e como utilizar a força, buscando a melhor forma de solucionar o conflito de forma pacífica (PROENÇA JÚNIOR; MUNIZ, 2005). Esse treinamento diferenciado está relacionado com as atividades da polícia, que devem agir para “prevenir os crimes e as infrações, investigar os delitos e proteger a sociedade” (SOUZA; MINAYO, 2017, p. 3). As atividades policiais são constantemente submetidas aos contatos com a comunidade para a realização de seus serviços, buscando utilizar o poder de dissuasão e capacidade de coagir novas atividades ilícitas para operar. Essa capacidade de dissuadir novos crimes ou desordem está diretamente relacionada com o reconhecimento da possibilidade e autorização que a polícia possui de usar a força. Sendo assim, tanto o uso explícito quanto o uso potencial da força fazem com que indivíduos deixem de realizar ilicitudes apenas por essa possibilidade (PROENÇA JÚNIOR; MUNIZ, 2005).

A permissão do uso da força, a credibilidade e o respeito das polícias por parte da população estão diretamente relacionados com a “ideia de polícia”. Esse está baseado no conceito de que, caso alguma situação saia do controle e da ordem, a população irá solicitar os serviços policiais, que chegarão ao local de forma rápida para solucionar o problema de modo eficiente. Um país onde a ideia de polícia é forte e bem estruturada possui uma população que respeita e obedece à polícia em seus encontros, facilitando as possibilidades do uso da dissuasão de atividades ilegais sem o uso da força. Assim, quanto mais a ideia de polícia está fortalecida, mais fácil se tornam os encontros policiais. Por outro lado, em locais onde a ideia de polícia está muito degradada, forças policiais precisam lidar com a perda de respeito e credibilidade por parte da população. Dessa forma, a sociedade deixa de realizar as ligações de denúncias e solicitações de serviços, buscando solucionar os problemas por conta própria. Além disso, nas situações em que os serviços policiais são realizados, sua autoridade e palavras de ordem não são mais aceitas, levando a encontros mais truculentos e difíceis. Portanto, a ideia de polícia, quando presente e fortalecida na população, consegue gerar intervenções menos recorrentes, justamente pelo poder de dissuadir apenas pela possibilidade aparecerem se chamados ou pela realização de patrulhas. Sendo assim, os encontros policiais ocorrem de forma mais rápida, eficiente e com o menor uso de recursos (PROENÇA JÚNIOR; MUNIZ, 2005).

Em relação à atividade de policiamento, França (2016) expõe a possibilidade de divisão em dois sistemas. O primeiro deles é um sistema multiplamente coordenado, na qual há uma força treinada e equipada para certa atuação, ao mesmo tempo em que também mantém outras forças para outras atividades. Por outro lado, o sistema multiplamente descoordenado é quando existem mais de uma força atuando sobre a mesma área (FRANÇA, 2016). Esse último é o caso brasileiro, pois além de possuir diferentes polícias atuando no combate ao crime organizado internacional nas fronteiras, há a presença também das Forças Armadas.

4.2 VULNERABILIDADES DAS POLÍCIAS NO BRASIL

As forças policiais no Brasil enfrentam diversos desafios diariamente, principalmente vinculados à deterioração da segurança pública atual. Os desafios encontrados por policiais durante o seu trabalho afetam tanto sua saúde pessoal, quanto o seu desempenho profissional, comprometendo, conseqüentemente, a eficácia de seu emprego e atuação. Portanto, avaliaremos alguns desses desafios encontrados diariamente por agentes de segurança, de modo a compreender sua relação com a incapacidade de cumprimento de sua missão.

O primeiro ponto abordado é em relação à sobrecarga sentida pelos agentes de segurança. As polícias locais sentem maior desgaste, devido à quantidade de atribuições que possuem. Além de cuidar de questões como a criminalidade local e violência doméstica, devem atentar também ao combate contra o narcotráfico, contrabando, tráfico de pessoas e demais ilícitos na fronteira (NEVES; COSTA, 2021). Apesar de a Polícia Federal exercer dentre suas atribuições a ação de força constabular (FRANÇA, 2016), essa não possui a obrigação de “[...] realizar o policiamento ostensivo na região de fronteira [...]” (FRANÇA, 2018, p. 283). O desgaste está relacionado também com a letalidade das operações, principalmente para membros das polícias militares, que possuem duas vezes mais chances de irem à óbito (SOUZA; MINAYO, 2017).

A violência e letalidade das atividades policiais é um dos principais pontos de insatisfação dos agentes. Sua atuação na ponta operacional representa, por si só, riscos ao seu bem-estar, por enfrentarem cotidianamente situações de estresse e conflito. Além dos riscos com a própria vida, os policiais precisam lidar também com as perdas de colegas. Em 2021, 190 policiais foram mortos, dos quais 77,4% desses morreram fora de suas atividades profissionais (SOUZA; MINAYO, 2017). As taxas mais altas de mortalidade são fora do expediente de trabalho, quando os agentes não possuem mais a proteção institucional e estão mais predispostos a sofrerem ataques ou emboscadas, que podem ocorrer durante suas atividades pessoais ou em trabalho secundários, como os desempenhados para a segurança privada (SOUZA; MINAYO, 2017).

Com isso, é possível perceber o vínculo estabelecido entre a vida profissional e a privada dos agentes, onde há uma desconfiança constante e permanente que afeta seus círculos sociais e familiares. Isso ocorre também, devido aos familiares serem perseguidos e utilizados como forma de vingança por parte de criminosos. Esses fatores estão também relacionados com a questão do sistema carcerário brasileiro que, em 2022, tinha 820.689 pessoas em situação de privação de liberdade para 634.439 vagas prisionais. Esses números ocasionam situações em que indivíduos são presos e, em seguida, liberados, representando um “retrabalho” policial na necessidade de recaptura, além de aumentar as chances de motivação por vingança (CORRÊA, 2022).

A letalidade da atividade policial não coincide com um desgaste apenas sobre o próprio bem-estar, mas também com o fato de os agentes terem de lidar com perdas de colegas e amigos de trabalho. Corrêa (2022) aponta que uma das falhas das instituições policiais é não conceder o devido apoio emocional a seus servidores. Em casos de traumas ou mesmo pelos estresses correntes da profissão, os agentes não possuem acompanhamento e tratamento psicológico necessário, sendo somente alocados das áreas operacionais para atividades administrativas. Essa prática resulta em adoecimento policial, altos níveis de estresse e cansaço, levando a *burn outs*, comprometendo a capacidade de segurança (CORRÊA, 2022).

Outras debilidades encontradas para a satisfação com o trabalho policial são as longas horas de trabalho somadas à insatisfação salarial, que é mais precarizada quanto menor a patente do oficial (SOUZA; MINAYO, 2017). Em relação à organização, foram levantados também os problemas burocráticos, as dificuldades de crescimento na carreira e o favoritismo relacionado aos critérios de avaliação dos policiais (CORRÊA, 2022). Além disso, a falta de pessoal e as “condições de trabalho opressivas” (SOUZA; MINAYO, 2017, p. 1) contribuem para o sentimento de esgotamento dos oficiais (CORRÊA, 2022). Em relação à organização interna, há descontentamentos com a falta de canais institucionais para registrar dificuldades, reclamações e sugestões dos agentes sobre melhorias do trabalho (SOUZA; MINAYO, 2017).

Todos esses pontos estão diretamente relacionados à falta de investimento por parte dos governos. O Ministério da Justiça e Segurança Pública registrou uma distribuição total de pagamentos de 1,1 bilhões de Reais, dos quais 53% são

destinados à Polícia Federal, 37,4% para a Polícia Rodoviária Federal e apenas 4,5% para o Fundo Nacional de Segurança Pública (BRASIL, 2023a). Esse fundo é responsável por apoiar

[...] projetos na área de segurança pública destinados a reequipamento, treinamento e qualificação das polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares e guardas municipais; sistemas de informações, de inteligência e investigação, bem como de estatísticas policiais; estruturação e modernização da polícia técnica e científica; programas de polícia comunitária e programas de prevenção ao delito e à violência, dentre outros (BRASIL, 2014).

A falta do investimento se relaciona também com a defasagem dos equipamentos policiais. O crime organizado tem conseguido maior acesso a armamentos sofisticados e bélicos, tornando os aparatos policiais ainda mais desatualizados para seu combate (SOUZA; MINAYO, 2017; CORRÊA, 2022).

Em relação aos descontentamentos com as condições de trabalho e remunerações, as situações de greves policiais não são incomuns no Brasil. Proibidas pela Constituição Federal, as greves são realizadas por membros da família de policiais, associações trabalhistas e policiais aposentados que se colocam em frente aos batalhões impedindo a saída dos agentes. Exemplos de paralisações de polícias militares podem ser observadas na Bahia, em 2014 e em 2012, onde cessaram suas atividades durante 12 dias, manifestações em Pernambuco, em 2016, e greves no Espírito Santo e Rio de Janeiro em 2017. Em contrapartida, a atuação do Estado é decretar a ilegalidade das greves, ameaçar punições e demissões, pedir reforço para as Forças Armadas e demais forças de segurança nacional, além de envolver o Governo Federal, o Ministério Público e o Supremo Tribunal Federal (SOUZA; MINAYO, 2017).

Além das questões de investimento, a percepção social em relação à polícia também é de suma importância, principalmente para manter a credibilidade da instituição, assim como sua eficácia no controle da ordem. Souza e Minayo (2017) apontam que a polícia foi criada no Brasil logo após a chegada da Família Real Portuguesa e que, desde essa época, é percebida com desdém por classes sociais mais altas e com aversão por classes mais baixas, principais alvos das operações. Muito do sentimento de injustiça em relação à profissão policial vem também dessa percepção social negativa de não reconhecimento e hostilização. Entretanto, essa

condição social advém de situações comumente noticiadas nas mídias de abuso de poder e de força, gerando altos níveis de críticas. Há também muitos policiais que acabam compondo grupos de milícias e de extermínio, como forma de fazer justiça “com as próprias mãos”. Apesar de serem uma pequena parcela, suas ações ecoam pela sociedade, criando sentimentos de aversão (SOUZA; MINAYO, 2017). É elencado por policiais também a falta de divulgação de ações positivas das polícias que possam melhorar a visão da entidade perante a população, como dados de apreensões de armamentos e drogas ou programas de ressocialização de aprisionados (CORRÊA, 2022).

4.3 OS PROBLEMAS E BENEFÍCIOS QUE ATIVIDADES CONSTABULARES PODEM CRIAR

A diferença grande de treinamento e atuação originária das forças militares e policiais faz com que uma força não esteja preparada para lidar com as atividades da outra. Os principais efeitos analisados são oriundos do uso de Forças Armadas para atividades policiais, que acabam criando resultados negativos para ambas as forças e para a comunidade onde atuam. Sendo assim, analisaremos primeiro os efeitos que a policialização das Forças Armadas gera em sua atuação, atrelados à diferença no treinamento. A mentalidade de uso máximo da força deve ser adequada quando são realizadas atividades de policiamento, para que se passe a agir após o julgamento da situação. Essa transição de pensamento para o uso mínimo e depois, quando retomadas as atividades originais, para uso máximo de força não ocorre de forma rápida, levando certo tempo para que o retornem para a ação adequada. Dessa forma, uma parcela da força militar exposta a atividades policiais e que posteriormente precisa ser empregada em situação de guerra com inimigo externo, por exemplo, terá dificuldades com seu desempenho (PASSOS, 2022). Por conseguinte, esse uso enfraquece o profissionalismo das Forças Armadas (FAGUNDES, 2018).

Outro fator negativo do uso de Forças Armadas para atividades constabulares é em relação à eficácia do combate aos ilícitos. As atividades policiais requerem atividades de inteligência, monitoramento e investigação, além de processamento e

coleta de provas para que se inicie os processos legais de julgamento e condenação. Uma vez que as forças militares não possuem esse treinamento, essas atividades podem ser realizadas de forma não satisfatória, com a ocorrência de erros e omissões, prejudicando o reconhecimento das redes, responsáveis e rotas de narcotráfico, dificultando um combate mais eficiente. Ademais, em relação ao crime organizado internacional, é necessário desenvolver também políticas de desenvolvimento e de cooperação, além de treinamento com poder dissuasório e tempo para poder obter as provas necessárias (FAGUNDES, 2018).

Em relação aos problemas que podem surgir para as comunidades, há a agressividade da ação militar. Parte desse problema está centrado na forma de treinamento das forças, mas os equipamentos utilizados para as atividades também adicionam para a letalidade das operações, deixando-as mais propensas a erros ou abusos de poder, reproduzindo violações e violência. Os equipamentos militares não são compatíveis com as atividades constabulares, contribuindo com casos em que ocorre o uso desmedido de força, gerando morte de civis inocentes e conseqüentemente grande comoção social. Esse fator está diretamente relacionado à perda de credibilidade das forças policiais, visto que em casos que geram revoltas, a colaboração e confiança da população são abaladas, deteriorando a ideia de polícia e sua atuação. Sendo assim, a própria atividade policial é afetada, com o enfraquecimento da “ideia de polícia”, fazendo com que a população resolva problemas por conta própria e criando uma desobediência civil, uma vez que deixam de respeitar a autoridade policial (MUNIZ; PROENÇA JUNIOR, 2007).

A utilização das Forças Armadas para atividades policiais na fronteira estimula problemas de sobreposição de atividades com demais instituições, visto que é mais um órgão atuando simultaneamente. A sobreposição ou duplicação ocorre sempre que existe mais de uma instituição atuando na mesma função (MUNIZ; PROENÇA JÚNIOR, 2007). Nas fronteiras, além das Forças Armadas, há a atuação também da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal e das polícias estaduais, não havendo uma guarda responsável unicamente pelos cuidados das fronteiras. Sendo assim, pela multiplicidade de atores e a inexistência de uma agência coordenadora que

realize a integração entre os órgãos, suas atuações e informações, ocorre uma sobreposição descoordenada (FRANÇA, 2016).

A operacionalização do Plano Estratégico de Fronteiras, a partir da Operação Ágata, gerou maior integração interagências. Entretanto, apesar do aumento de sua utilização, não foram estabelecidas formas de ações conjuntas, mantendo sobreposição desarticulada e lacunas nas atuações. Dentre as dificuldades que essa falta de coordenação pode criar estão a

[...] instabilidade de objetivos e estratégias, imprevisibilidade de recursos e indefinição das competências, baixo grau de coerência entre programas e atores públicos (gerando lacunas, sobreposição e outras ineficiências), ausência de instrumentos formais para coordenação e inexistência de sistemas dedicados para monitoramento e avaliação, *accountability* de desempenho e gestão de riscos (FAGUNDES, 2018, p. 177).

Fagundes (2018) identifica também que, no âmbito da Operação Ágata, não foram desenvolvidos manuais de práticas conjuntas entre as agências para o uso durante operações, facilitando os problemas operacionais já mencionados de sobreposição e lacunas. A autora aponta também que, apesar de ocorrerem ações conjuntas, em que cada agência opere com suas atividades, não há uma “[...] unidade de atuação integrada, com processos interdependentes, que abranjam os domínios identificados e que agreguem valores resultantes da união de esforços [...]” (FAGUNDES, 2018, p. 236). Em adesão a isso, a operação não designa um comando que coordene as atuações, abrindo espaço para que centros de comando sejam criados sob controle das Forças Armadas, evidenciando, segundo a autora, a preponderância desta em relação às demais instituições atuantes (FAGUNDES, 2018).

Apesar do aumento das interações entre os órgãos, a partir da Operação Ágata, a falta de coordenação acaba gerando também problemas para a integração e repasse de informações, além de compartilhamento de instalações e equipamentos entre as agências. Percebe-se que a integração ocorre de maneira mais eficiente, em alguns casos, devido às relações pessoais estabelecidas entre agentes. Essa, entretanto, é prejudicada pelas constantes mudanças de pessoal devido à rotatividade de servidores nas fronteiras (FAGUNDES, 2018; FRANÇA, 2018). A alta rotatividade gera um poder de barganha às instituições, que recebem vantagens para permanecer durante um

tempo maior nas fronteiras. Dentre os benefícios recebidos é possível citar uma “[...] maior contagem de tempo de serviço e melhores condições, como moradia e alimentação [...]” (FRANÇA, 2018, p. 288). Esse poder de barganha cria disputas interinstitucionais que se mantêm presentes no nível operacional. Essas disputas estão relacionadas com as buscas por ganhos políticos específicos de cada uma das instituições, procurando, além do já citado, o aumento e melhoria de pessoal e equipamentos (FAGUNDES, 2018).

A sobreposição desorganizada é mantida também pelo fato de vários órgãos desempenharem as mesmas ações nos mesmos locais, mas nenhum destes possui como atribuição única e principal o controle das fronteiras (FRANÇA, 2018). Todas as instituições presentes possuem outras demandas além da proteção fronteiriça, contribuindo para que as decisões se mantenham descentralizadas. Em âmbito operacional, as decisões precisam passar por diferentes níveis e agências, dificultando sua rapidez e efetividade (FAGUNDES, 2018). Além disso, pela ausência de normas que estabeleçam a cooperação de informações, dificulta-se a possibilidade de compartilhamento de informações e dados. Uma das justificativas utilizadas é devido a questões de sigilo das informações, mas que, na prática, é usada para dificultar a cooperação. Parte disso está relacionado à falta de confiança entre as instituições, principalmente devido a casos de corrupção, mais presentes em polícias estaduais (FAGUNDES, 2018).

Os casos de atividades sobrepostas podem gerar também um sentimento de competição entre as polícias e as Forças Armadas. Ao passo em que estão presentes nos mesmos locais desempenhando atividades similares ou iguais, podem competir pela melhor alocação de recursos a seu favor, prejudicando o bom desempenho de ambas as forças. Segundo Passos (2022) essa competição e a consequente possibilidade de melhorias a partir dela, tornam mais difícil a retirada das Forças Armadas de operações de intervenção interna (PASSOS, 2022).

Dentre os malefícios que as atividades constabulares podem gerar para as comunidades, é possível citar a letalidade das operações. Como já mencionado antes, devido ao treinamento e equipamentos inadequados, as operações com uso de Forças Armadas podem resultar em altos números de letalidade de civis (DONADELLI; SAINT-

PIERRE; VITELLI, 2021). Assim como abordado, o enfraquecimento da ideia de polícia leva à sociedade a resolver os conflitos por conta própria, criando situações de anarquia civil (PROENÇA JÚNIOR; MUNIZ, 2005). Além disso, pelos motivos citados também em relação ao treinamento militar não ser voltado a atividades policiais e não possuírem instruções quanto a atividades de inteligência e vigilância, o combate ao narcotráfico pode ser prejudicado, levando a maiores níveis de criminalidade tanto internacional quanto urbana nacional (DONADELLI; SAINT-PIERRE; VITELLI, 2021). Visto que o tráfico de drogas representa um dos principais estímulos para a existência de conflitos, o seu combate efetivo está diretamente relacionado à redução da criminalidade e violência urbana (GUÁQUETA, 2004).

O maior problema, entretanto, que atividades constabulares podem criar é o enfraquecimento do controle civil perante às Forças Armadas. As atividades policiais exigem um contato constante dos agentes com a sociedade e acabam se envolvendo em demais atividades além das militares, quebrando o distanciamento social necessário para o bom funcionamento de operações militares. Esse envolvimento social pode gerar maior aproximação das forças com a política, quebrando a neutralidade requerida das Forças Armadas e gerando uma politização dos agentes. No Brasil, a institucionalização do controle civil sobre os militares é dificultada por questões já desenvolvidas anteriormente, como a inexistência de ameaça externa, o baixo interesse dos atores políticos na agenda de defesa do país, o estabelecimento debilitado de órgãos de controle, como o Ministério da Defesa, e o emprego de Forças Armadas na segurança interna (PASSOS, 2014). O controle civil sobre os militares é importante para garantir a plena execução da democracia no país, além de “[...] proteger os direitos humanos de todos os membros da sociedade, alinhar os objetivos políticos de lideranças civis e militares, legitimar o uso da força por grupos associados ao estado e reduzir os poderes discricionários dos militares [...]” (PASSOS, 2019, p. 54). Dessa forma, o controle civil cria garantias de que os militares estejam subordinados a decisões políticas e que, caso as quebrem, haverá um processo de *accountability* (PASSOS, 2019; PASSOS 2022). Por fim, Passos (2022) identifica que a presença militar em atividades policiais cria “[...] áreas de autonomia militar na política brasileira [...]” (PASSOS, 2022, p. 248, tradução nossa), que são percebidas pela instituição militar como locais onde podem

exercer seu controle, seja por direito ou privilégio, em áreas além do escopo militar. Esse poder é executado dentro do “[...] aparato estatal ou [de forma a] estruturar relações entre o Estado e a sociedade civil ou política [...]” (PASSOS, 2022, p. 11).

Essa dinâmica facilitou também a expansão das prerrogativas militares. A primeira expansão que pode ser reconhecida é na própria aprovação da Lei Complementar nº. 136 de 2010, que atribuiu às forças a atividade subsidiária de poder de polícia nas faixas de fronteira “[...] contra delitos transfronteiriços e ambientais [...]” (BRASIL, 2010). Outra expansão foi a da jurisdição militar, considerada por Passos (2022) como mais uma camada de proteção aos militares, por terem a garantia de que não serão julgados pelos tribunais civis em casos de violações durante as atividades de segurança interna. A ampliação das competências da justiça militar, através da aprovação da Lei nº. 13.491 de 2017, permitiu que violações de direitos humanos realizadas durante o serviço sejam julgadas apenas pela corte militar, representando mais um elemento de perda de controle civil das atividades militares e de dificuldade de implementação de *accountability* (PASSOS, 2022)

De acordo com Donadelli, Saint-Pierre e Vitelli (2021) os constantes usos internos das Forças Armadas precisam ser repensados. As constantes presenças militares em questões de segurança pública, como as operações de Garantia da Lei e da Ordem e intervenções federais, assim como em ações cívicas e sociais, não podem ser usadas como mecanismos de solução de problemas estruturais do país. Portanto, é necessária uma reestruturação nas leis, planos e demais documentos jurídicos que permitam e incentivam o uso da militarização para assuntos de segurança interna (DONADELLI; SAINT-PIERRE; VITELLI, 2021).

Devido às vulnerabilidades das forças policiais e os pontos negativos do uso de Forças Armadas para atividades constabulares, é necessário elaborar formas de melhorias no combate do crime organizado internacional nas fronteiras. A partir da análise dos pontos negativos de se utilizar Forças Armadas com atividades constabulares, a força que deve realizar as atividades de controle e fiscalização na fronteira deve ser a policial. Em adesão a isso, as polícias já possuem grandes contingentes localizados nas regiões fronteiriças e possuem bons conhecimentos sobre as áreas de fronteiras, além das formas de operação e rotas utilizadas pelo crime

organizado internacional para suas atividades ilícitas. Em relação ao seu combate, já são treinadas e experientes na atuação de policiamento, inteligência e processamento de provas (FRANÇA, 2018).

Sendo assim, são necessárias melhorias orçamentárias para as forças policiais, permitindo garantir, assim, maiores satisfações salariais e condições laborais aos agentes. Ademais, com a melhora orçamentária é possível também oferecer treinamentos mais completos, infraestrutura mais adequada e equipamentos mais modernos para garantir que o bem-estar dos agentes se eleve. Tudo isso buscando melhorar o desempenho profissional de provimento de segurança pública, menores taxas de corrupção entre os servidores e a permanência nas regiões de fronteira por mais tempo, diminuindo a rotatividade e sustentando maior continuidade das operações (CORRÊA, 2022). Outra alternativa é a criação de uma Polícia de Fronteira, força constabular exclusiva para o patrulhamento fronteiriço. França (2018) aponta que os militares são “[...] a única instituição que dispõe de efetivo e estrutura para patrulhar a região de fronteira atualmente [...]” (FRANÇA, 2018, p. 284). Nesse caso, o autor argumenta que para a criação dessa nova força, seria necessário estar sob as estruturas do Exército, de forma que não fosse necessários maiores custos para sua formação. Esse debate, entretanto, ainda está muito distante de implementação, principalmente devido à rejeição que sofreria por parte das demais Forças Armadas, em caso de remanejamento de efetivos e orçamentos (FRANÇA, 2018).

Outras mudanças que supririam parte das lacunas deixadas pelas fraquezas das polícias brasileiras seria o fortalecimento das agendas de defesa e segurança, com maior coordenação e delimitação. Medeiros Filho, Carvalho e Vaz (2021) apontam a necessidade de uma maior definição da atuação estratégica brasileira, através da designação dos interesses nacionais brasileiros e das ameaças internacionais percebidas. Além disso, mencionam também a necessidade do desenvolvimento de capacidades de atuação conjunta entre as Forças Armadas brasileiras, facilitando a cooperação e as relações interagências (MEDEIROS FILHO; CARVALHO; VAZ, 2021).

Apesar dos pontos negativos que ações constabulares podem gerar para a eficácia das forças militares e policiais, essas ainda são utilizadas, principalmente, por proverem ganhos políticos. O uso de Forças Armadas para o combate ao crime

organizado internacional nas fronteiras brasileiras cria oportunidades de barganha e obtenção de benefícios para a classe política e para a própria instituição militar. Dessa forma, a opinião pública expressa reações positivas ou negativas em relação às ações políticas exercidas e acaba, com isso, auxiliando no direcionamento das políticas desenvolvidas pelos poderes Executivo e Legislativo. Esses buscam, então, realizar atividades que agradem a população, para conseguir maiores índices de aprovação e possibilidades de reeleição (FERREIRA; MEDEIROS, 2020).

Os grupos políticos precisam enfrentar o grande problema de segurança pública que o Brasil possui, tema muito presente na opinião pública. As fraquezas das forças policiais elencadas previamente, com destaque principalmente à questão do desgaste das forças policiais, devido às condições laborais precárias e a defasagem dos seus equipamentos, levam a índices ineficientes de controle da criminalidade. Como já visto também, a opinião pública possui uma imagem degradada das forças policiais, considerando parte dos agentes despreparados e julgando parte da agência com níveis de corrupção interna (FERREIRA; MEDEIROS, 2020). Aproveitando, assim, do prestígio que as Forças Armadas desfrutam com parte da população brasileira, ao emanar sentimentos de maior segurança quando utilizadas, os militares são empregados para as atividades de fronteira (FAGUNDES, 2018). Portanto, os governantes recorrem seguidamente ao seu uso para o combate à criminalidade e para operações de garantia da lei e da ordem. A partir disso, os políticos buscam demonstrar que estão preocupados com a situação fronteiriça e, principalmente, com a degradação da segurança pública e estão atuando em prol de sua melhoria (FAGUNDES, 2018; FRANÇA, 2018). Fagundes (2018) argumenta também que há interesse de parcela política em desviar a atenção dos problemas de segurança pública para as fronteiras, como forma de posicionar a eficácia do combate aos ilícitos na sua entrada.

Entretanto, a mudança para que as atividades das Forças Armadas tivessem maior foco nas fronteiras não foi apenas implementada pelos políticos, mas sim aceita e apoiada pelos militares. Destaque dessa aceitação dentro das forças foi o Exército que, em contexto do final da Ditadura Militar, passava por crises de identidade interna. Além do afastamento das decisões públicas provocado pelo fim do regime militar, o sistema internacional não estava mais atrelado ao pensamento bipolar da Guerra Fria, fazendo

com que não fosse mais necessário que as forças militares estivessem em constante alerta de possíveis ameaças do bloco rival. Em adesão a isso, a inexistência de ameaças externas diretas de países vizinhos contribuiu para que as Forças Armadas precisassem procurar novos objetivos e atividades para que não se tornassem ociosas. Com isso, a oportunidade de englobar as fronteiras em suas atribuições foi bem aceita (FUCILLE, 2003; FAGUNDES, 2018)

Dentre outros benefícios que as atividades fronteiriças promoveram às Forças Armadas, é possível citar as questões orçamentárias. Com a inclusão de novas áreas e atribuições, foi possível justificar o pedido para aumento do orçamento perante o Ministério da Defesa, visando melhorias nos equipamentos e expansão de efetivos. Fagundes (2018) aponta que a maior modernização de projetos militares ocorreu nesse contexto, como exemplo a remodelação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras. As fronteiras, portanto, tornaram-se o principal local de atuação das Forças Armadas, promovendo uma “fronteirização da agenda de defesa” (FAGUNDES, 2018, p. 28).

Concluimos, portanto, que as diferenças nos treinamentos entre as forças militares e policiais podem afetar negativamente tanto o seu próprio desempenho, quanto a qualidade do combate ao crime organizado internacional. As vulnerabilidades das forças de segurança pública, como a insatisfação salarial e sobrecarga dos agentes, cria oportunidades de erros e até corrupção e estão atreladas à falta de investimento em suas atividades. Isso faz com que, mesmo com os pontos negativos listados, as Forças Armadas ainda sejam utilizadas para atividades constabulares e passam, a partir dessas, a obter vantagens como a justificativa da expansão de seu orçamento. Seu uso se relaciona também com os ganhos políticos adquiridos pelos governantes, vinculados ao sentimento de segurança que os militares proporcionam à parcela da população.

5 CONCLUSÃO

Ao longo do trabalho buscamos compreender o porquê de as Forças Armadas serem utilizadas para o combate ao crime organizado internacional. Para isso, analisamos o orçamento militar e o funcionamento interno da organização. Além disso, examinamos onde e como é a presença militar nas zonas fronteiriças, compreendendo também como o crime organizado internacional opera nessas regiões. Por fim, pesquisamos as diferenças de treinamento entre as Forças Armadas e as forças policiais, abarcando também as fraquezas das polícias, os efeitos das atividades constabulares e os ganhos políticos que essas atividades promovem.

A hipótese elencada por esse projeto aborda a questão orçamentária das Forças Armadas como uma das variáveis para o seu uso no combate ao crime organizado internacional nas fronteiras. O orçamento militar proveria vantagens em relação às forças de segurança pública. Sendo assim, detalhou-se as informações presentes no Portal da Transparência em relação às Forças Armadas. Devido à dificuldade no acesso a informações do orçamento militar, sua comparação em relação às forças policiais se manteve a nível ministerial. Como exemplo, destacamos novamente o orçamento do Ministério da Defesa, que compreendeu repasses de 75,3 bilhões de Reais em 2022 (BRASIL, 2022b), em contrapartida aos 1,1 bilhões de Reais (BRASIL, 2023a) do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Os problemas de investimento em segurança pública no Brasil promovem insatisfações salariais dos agentes policiais, além de condições e horários de trabalho considerados degradantes. Esses fatores contribuem para falta de pessoal e esgotamento dos agentes atuantes. Em adesão a isso, o despreparo em relação ao treinamento pode levar a erros, má conduta e abuso de poder. A insatisfação salarial contribui também para casos de corrupção dos agentes. Por fim, a falta de investimento compromete também a própria segurança dos policiais, uma vez que possuem equipamentos defasados em comparação aos utilizados pelos grupos criminosos. Sendo assim, devido ao orçamento já existente das Forças Armadas e como forma de não gerar maiores custos ao Estado brasileiro, os militares são empregados nas atividades policiais nas fronteiras.

A hipótese do trabalho discute também a presença prévia das Forças Armadas nas fronteiras como variável para o seu uso no combate ao crime organizado internacional. Como visto, esses grupos criminosos operam nas fronteiras, utilizando-se principalmente de suas vulnerabilidades e porosidade. A partir dela conseguem transportar mercadorias e produtos, além de armas e pessoas, tanto para a demanda interna, quanto para seu destino aos portos brasileiros, visando a exportação para demais países. O baixo controle estatal, juntamente com a existência de zonas inóspitas e pouco povoadas, dificultam a proteção das fronteiras. Sendo assim, o Estado brasileiro utilizou, ao longo de sua história, as Forças Armadas como forças de povoamento dessas regiões afastadas, além de contribuir para a defesa nacional e territorial do país. Observou-se, com a pesquisa, que a área de maior presença militar está localizada no Arco Sul, visto que era a região com maior preocupação fronteiriça até os anos de 1970. A partir da mudança de percepção de ameaças, agora não mais vindas da Argentina e Uruguai, ocorreu uma mudança no avanço da presença militar. Percebe-se, assim, um aumento de militares nas fronteiras no Arco Norte, justamente por ser uma região com difícil acesso e baixa presença estatal. Por essas características, é utilizada pelos grupos criminosos para a entrada de produtos ilegais provenientes do Peru e da Colômbia, através da chamada rota amazônica, segunda maior rota utilizada no Brasil.

Com isso, é possível concluir que a hipótese do trabalho se confirmou e que as variáveis analisadas de orçamento e presença prévia das Forças Armadas nas fronteiras contribuem para o entendimento do uso de militares para o combate ao crime organizado internacional nessas regiões. Como demais resultados encontrados por essa pesquisa, é importante mencionar também os ganhos políticos provenientes do uso interno das Forças Armadas. Os grupos políticos aproveitam do prestígio que os militares possuem com parcela da população, para obter ganhos com a opinião pública e mostrar que soluções para a melhoria da segurança e defesa nacional estão sendo feitas. Os ganhos com esse uso não são apenas para os políticos, mas também para as forças militares, que passam a usufruir de poder de barganha, obtendo melhores condições de serviços.

O período de crise de identidade dos militares com o final da Ditadura Militar e a consequente busca por se manterem relevantes em um país que possui histórico pacífico de resolução de problemas também estão relacionados com o seu uso para atividades policiais na fronteira e sua policialização decorrente. Esses fatores são resultantes de um processo observado em diferentes outros países de securitização das suas fronteiras, iniciando o debate sobre a eficiência de seu uso. O combate ao crime organizado internacional pode ser prejudicado ou dificultado pelas diferenças de treinamento dos militares, que não estão preparados para atividades de inteligência policial. Além disso, observou-se possíveis efeitos que o uso de Forças Armadas para atividades constabulares pode provocar, prejudicando o seu desempenho em defesa e seu profissionalismo. Por sua vez, um profissionalismo militar enfraquecido pode afetar o controle civil sobre os militares, tornando mais difícil garantir que as Forças Armadas atuem apenas seguindo as decisões políticas, debilitando os poderes democráticos. Sendo assim, torna-se relevante o fortalecimento das instituições de controle e fiscalização militar, em especial do Ministério da Defesa, para garantir o afastamento político e maior profissionalismo militar, promovendo maior controle civil e respeito ao Estado Democrático de Direito.

A partir disso, o uso dos militares para combate nas fronteiras deve ser repensado, tanto pelos problemas que gera para a própria qualidade das forças, quanto para a eficiência de seu uso. Ademais, torna-se evidente a necessidade de maiores debates públicos em relação às políticas nacionais de defesa, incluindo maior participação da população em geral. Para tanto, é preciso difundir informações sobre os funcionamentos e deveres das Forças Armadas e os riscos de seus usos internos. Como visto, as decisões de políticas de defesa ainda são muito centradas no papel da Presidência da República e possuem pouco envolvimento de demais poderes. Assim, maior participação do Legislativo é imperativa, colocando-se como figura ativa nos debates de formulação orçamentária e de emprego militar. Por fim, é necessário também que a população e grupos políticos percebam o tópico de segurança nacional, principalmente de fronteiras, como uma agenda política relevante para a segurança nacional, tratando como uma política de Estado e não de governo. Dessa forma, será possível melhorar as condições de defesa e segurança pública no Brasil, contribuindo para fronteiras mais seguras e um país com índices menores de criminalidade e violência.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso Luiz Nunes. **O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança**. Artigo apresentado no ciclo de debates, organizado pelo Ministério da Defesa, sobre atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. Itaipava-RJ, 2003. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2003.

BARRETO, Lane. Operação conjunta do Ministério da Defesa reprime crimes na faixa de fronteira. **Gov.br**, 02 jun. 2022. Ministério da Defesa. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/operacao-conjunta-do-ministerio-da-defesa-reprime-crimes-na-faixa-de-fronteira>. Acesso em: 10 fev. 2023.

BERGMAN, Marcelo. **Illegal drugs, drug trafficking and violence in Latin America**. Cham: Springer, 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº. 11.237, de 18 de outubro de 2022**. Aprova as Estruturas Regimentais e os Quadros Demonstrativos dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Comando da Aeronáutica do Ministério da Defesa e da Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, 2022a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11237.htm#art9. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Despesas: áreas de atuação (funções) do governo: função específica. **Portal da Transparência**, 2022b. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/funcoes/05-defesa-nacional?ano=2022>. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina Militar de Defesa**. 2. ed. Brasília, 2007. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/o-estado-maior-conjunto-das-forcas-armadas/doutrina-militar/publicacoes/md51-m-04-doutrina-militar-de-defesa-2a-ed-2007.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estrutura organizacional. **Gov.br**, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/aceso-a-informacao/institucional-2/estrutura-organizacional>. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. Serviços e Informações do Brasil. **Forças Armadas iniciam ações da Operação Ágata na fronteira oeste do país**. 2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2022/07/forcas-armadas-iniciam-acoes-da-operacao-agata-na-fronteira-oeste-do-pais#:~:text=Criada%20em%202011%2C%20a%20Opera%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 9 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Fundo Nacional de Segurança Pública**. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/fundo-nacional-de-seguranca-publica>. Acesso em: 27 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. **Glossário das Forças Armadas**. 5. ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2015. *E-book*. Disponível em: https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/141/1/MD35_G01.pdf. Acesso em: 16 dez. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar nº.97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. Força Aérea Brasileira. **Listagem de Unidades da FAB**. [2023]. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/organizacoes>. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf. Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Operação Ágata**. 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/operacoes-conjuntas/operacao-agata>. Acesso em: 9 fev. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**. 2023a. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos-superiores/30000-ministerio-da-justica-e-seguranca-publica>. Acesso em: 27 fev. 2023.

BRASIL. Marinha do Brasil. Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo. **Programa Nuclear da Marinha**. 2023b. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/ctmsp/programa-nuclear-da-marinha>. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição Federal**. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 dez. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº. 5.751, de 12 de abril de 2006**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Comando do Exército do Ministério da Defesa, e dá outras providências. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5751.htm. Acesso em: 23 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa Acesso em: 11 set. 2022

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº. 5.417, de 13 de abril de 2005**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Comando da Marinha, do Ministério da Defesa, e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5417.htm. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Secretaria Geral da Mesa. **Lei Complementar nº 136, de 25 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. Brasília, 2010. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/572891/publicacao/15755898>. Acesso em: 10 set. 2022

CARVALHO, José Murilo de. **Forças Armadas e Política no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

COELHO, Edmundo Campos. **Em busca de identidade: o Exército e a Política na Sociedade Brasileira**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1976.

CORRÊA, Jonathan Saidelles. **Os desafios de profissionais de segurança pública e suas relações com o bem-estar social e o bem-estar social no trabalho**. 2022. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2022. Disponível em: <http://repositorio.ufsm.br/handle/1/27044>. Acesso em: 28 fev. 2023.

DHENIN, Miguel Patrice Philippe. Presença ou ocupação na faixa de fronteira? O dilema dos pelotões especiais de fronteira no combate contra as novas ameaças. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA, 6., 2012, Niterói. **Anais [...]**. Niterói: ENABED, 2012. Disponível em: https://scholar.google.com.br/citations?view_op=view_citation&hl=pt-BR&user=yFkR5UQAAAAJ&citation_for_view=yFkR5UQAAAAJ:ufrVoPGSRksC. Acesso em: 6 fev. 2023.

DONADELLI, Laura Meneghim; SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela. Os documentos de defesa do Brasil: aproximações sucessivas à Doutrina de Segurança Nacional. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, Bogotá, v. 16, n. 2, p. 141–156, 2021. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/927/92770298010/>. Acesso em: 10 jan. 2023.

DUARTE, Érico E. Estudos Estratégicos. Curitiba: InterSaberes, 2020.

EXÉRCITO BRASILEIRO. Comando de Operações Terrestres. **Mais de 80 municípios da região Norte são guarnecidos**. *Online*, 2017. Disponível em: <http://www.coter.eb.mil.br/index.php/component/content/article?id=1372>. Acesso em: 7 fev. 2023.

EXÉRCITO BRASILEIRO. Ministério da Defesa. **Operação Ágata**. [2023a]. Disponível em: <https://www.eb.mil.br/web/agata/a-operacao>. Acesso em: 9 fev. 2023.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Quartéis por Estado**. [2023b]. Disponível em: <https://www.eb.mil.br/quarteis-por-estado>. Acesso em: 8 fev. 2023.

FAGUNDES, Flávia Carolina de Resende. **As políticas de segurança e defesa para a fronteira brasileira como estratégia territorial estatal**: uma abordagem interinstitucional de seu processo decisório. 2018. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/189016>.

FERREIRA, Marcos Alan S. V.; MEDEIROS, Juliana Leite de. Cooperação Militar contra o Crime Organizado: Brasil e Paraguai no combate ao narcotráfico (1988 – 2017). **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 23i, [p. 1-27], 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/sec.v23i.e59596>. Acesso em: 26 jan. 2023.

FRANÇA, Rafael Francisco. **Gestão Securitária de Fronteiras no Brasil**: riscos e desafios. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2018.

FRANÇA, Rafael Francisco. Por uma nova gestão de fronteiras no Brasil: riscos e desafios. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS DE DEFESA, 9, 2016, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: ENABED, 2016. Disponível em: https://www.academia.edu/27841491/Por_uma_nova_gest%C3%A3o_de_fronteras_no_Brasil_riscos_e_desafios. Acesso em: 26 jan. 2023.

FRANCHI, Tássio. **Da conquista do inferno verde à proteção do paraíso tropical**: o discurso militar brasileiro sobre a Amazônia no século XX. 2013. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/14525>. Acesso em: 26 jan. 2023.

FUCILLE, Luís Alexandre. A Criação do Ministério da Defesa no Brasil: entre o esforço modernizador e a reforma pendente. **Security and Defense Studies Review, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies**, Washington, v. 3, n. 1, p. 1–27, 2003. Disponível em: https://www.academia.edu/7585563/A_cria%C3%A7%C3%A3o_do_Minist%C3%A9rio_da_Defesa_no_Brasil_entre_o_esfor%C3%A7o_modernizador_e_a_reforma_pendente_The_Creation_of_the_Ministry_of_Defense_in_Brazil_Between_a_Modernizing_Force_and_Pending_Reform_Security_and_Defense_Studies_Review_v_3_n_1_2003_. Acesso em: 26 jan. 2023.

GUÁQUETA, Alexandra. Tendencias actuales y retos para el prohibicionismo en la región Andina y Brasil. *In*: CEPIK, Marco; RAMÍRES, Socorro (org.). **Agenda de Seguridad Andino Brasileña**. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombi, 2004. p. 365–390. Disponível em: www.tinyurl.com/j7gsym6. Acesso em: 26 jan. 2023.

IBGE divulga a relação dos municípios na faixa de fronteira. **Agência IBGE Notícias**, 27 mar. 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/24071-ibge-divulga-a-relacao-dos-municipios-na-faixa-de-fronteira>. Acesso em: 10 fev. 2023.

POR EXTENSO - IBGE. **Municípios da faixa de fronteira e cidades gêmeas**. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/24073-municipios-da-faixa-de-fronteira.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 1 fev. 2023.

LEMOS, Renato Luís do Couto Neto e. Militares e Política: uma discussão de paradigmas. *In*: PAULA, Luiz Carlos Carneiro de *et al.* (org.). **A Guerra e a Formação dos Estados Nacionais Contemporâneos**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2013. p. 222–240. Disponível em: https://www.academia.edu/12013573/Militares_e_pol%C3%ADtica_uma_discuss%C3%A3o_de_paradigmas. Acesso em: 26 jan. 2023.

LIVINGSTONE, Grace. The drugs trade. *In*: RIGGIROZZI, Pía; WYLDE, Christopher (org.). **Handbook of South American Governance**. Oxon: Routledge, 2018. p. 385–401. Disponível em: https://www.academia.edu/35609792/Handbook_of_South_American_Governance. Acesso em: 26 jan. 2023.

MEDEIROS FILHO, Oscar; CARVALHO, Guilherme Otávio Godinho de; VAZ, Alcides Costa. Geopolítica brasileira e o sentido da defesa na América do Sul. *In*: VAZ, Alcides Costa (org.). **O Brasil e os desafios à estabilidade no entorno estratégico brasileiro: disputa hegemônica, conflitos e violência**. Brasília: Trampolim Acadêmico, 2021. p. 82–112. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/188an0ubCkWmWssM6oL-xao9Ehdcs6lDb/view>. Acesso em: 26 jan. 2023.

MORAES, Carlos Henrique Arantes de. A Importância dos Pelotões Especiais de Fronteira na Região Amazônica Brasileira. **Revista Agulhas Negras**, Resende, v. 5, n. 6, p. 101–112, 2021. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/aman/article/view/7750/7320>. Acesso em: 7 fev. 2023.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Forças armadas e policiamento. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 48–63, 2007. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/6>. Acesso em: 26 jan. 2023.

NEVES, Alex Jorge das; COSTA, Maurício Kenyatta Barros da. Segurança e defesa das fronteiras terrestres no entorno estratégico brasileiro. *In*: VAZ, Alcides da Costa (org.). **O Brasil e os desafios à estabilidade no entorno estratégico brasileiro**: disputa hegemônica, conflitos e violência. Brasília: Trampolim Acadêmico, 2021. p. 146–195. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/188an0ubCkWmWssM6oL-xao9Ehdcs6IDb/view>. Acesso em: 26 jan. 2023.

NEVES, Alex Jorge das *et al.* (org.). **Segurança pública nas fronteiras**: diagnóstico socioeconômico e demográfico. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016. Disponível em: <http://dspace.mj.gov.br/handle/1/2668>. Acesso em: 2 fev. 2023.

PASSOS, Anaís Medeiros. **Democracies at War Against Drugs: The Military Mystique in Brazil and Mexico**. Cham: Palgrave Macmillan, 2022.

PASSOS, Anaís Medeiros. **O estado das relações civis-militares no Brasil: um estudo de caso sobre o Ministério da Defesa (2007-2011)**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa da Pós-Graduação, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/102620>. Acesso em: 2 fev. 2023

PASSOS, Anaís Medeiros. Control the military? An analysis of the accountability dimension on the domestic employment of the Armed Forces in Brazil. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, Niterói, v. 6, n. 1, p. 51–77, 2019. Disponível em: <https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/75120/42097>. Acesso em: 2 fev. 2023

PELOTÕES de fronteira são os braços mais distantes do exército na Amazônia. **Senado Notícias**, 02 jun. 2006. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2006/06/02/pelotoes-de-fronteira-sao-os-bracos-mais-distantes-do-exercito-na-amazonia#:~:text=Pelot%C3%B5es%20de%20fronteira%20s%C3%A3o%20os%20bra%C3%A7os%20mais%20distantes%20do%20Ex%C3%A9rcito%20na%20Amaz%C3%B4nia>. Acesso em: 6 fev. 2023.

PROENÇA JÚNIOR, Domício Proença; MUNIZ, Jacqueline. Stop or I'll Call The Police!: The Idea of Police, or the Effects of Police Encounters Over Time. **The British Journal of Criminology**, Oxford, v. 46, n. 2, p. 234–257, 2005. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23639376>. Acesso em: 2 fev. 2023

RODRIGUES, Fernando da Silva. Estratégia da Presença e Evolução Militar no Brasil: Passado e Presente. **Análise Estratégica**, Brasília, v. 15, n. 1, p. 51–64, dez./fev. 2020. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/CEEEExAE/article/view/3403/2772>. Acesso em: 7 fev. 2023.

RODRIGUES, Thiago; MENDONÇA, Thaianne. Narcotráfico e segurança no entorno estratégico brasileiro. *In*: VAZ, Alcides Costa (org.). **O Brasil e os desafios à estabilidade no entorno estratégico brasileiro: disputa hegemônica, conflitos e violência**. Brasília: Trampolim Acadêmico, 2021. p. 196–249. Disponível em:

<https://drive.google.com/file/d/188an0ubCkWmWssM6oL-xao9Ehdcs6IDb/view>. Acesso em: 2 fev. 2023

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE - SIPRI. **SIPRI Military Expenditure Database**. Stockholm, 2023. Disponível em: <https://milex.sipri.org/sipri>. Acesso em: 11 jan. 2023.

SOUZA, Edinilsa Ramos de; MINAYO, Maria Cecília de Souza. Segurança pública num país violento. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 3, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/4csgJhymP8b6n37n64NdTjL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 fev. 2023.

United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC. **Drug Seizures**. 2022b. Disponível em: <https://dataunodc.un.org/dp-drug-seizures>. Acesso em: 2 fev. 2023.

United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC. Brazil in the regional and transatlantic cocaine supply chain: The impact of COVID-19. **Cocaine Insights**, Vienna, v. 4, 2022a. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/cocaine/Cocaine_Insights4_2022.pdf. Acesso em: 9 fev. 2023.

VAZ, Alcides Costa. La agenda de seguridad de Brasil: de la afirmación soberana hacia la cooperación. *In*: CEPIK, Marco; RAMÍRES, Socorro (org.). **Agenda de Seguridad Andino Brasileña**. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia, 2004. p. 145–174. Disponível em: www.tinyurl.com/j7gsym6. Acesso em: 2 fev. 2023.

VAZ, Alcides Costa. Estabilidade no entorno estratégico brasileiro: panorama e perspectivas. *In*: VAZ, Alcides Costa (org.). **O Brasil e os desafios à estabilidade no entorno estratégico brasileiro: disputa hegemônica, conflitos e violência**. Brasília: Trampolim Acadêmico, 2021. p. 23–52. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/188an0ubCkWmWssM6oL-xao9Ehdcs6IDb/view>. Acesso em: 2 fev. 2023.

ZIZA, Cleiton Ricardo. **Dilemas éticos em operações militares**: estudo sobre a capacitação do soldado do Exército Brasileiro. 2021. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/229987>. Acesso em: 2 fev. 2023.