

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS  
FACULDADE DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS

MYLENA DE OLIVEIRA ALENCAR

**O PROJETO PILOTO DO SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO DE  
FRONTEIRAS (SISFRON) E A ATUAÇÃO ESTATAL BRASILEIRA NO COMBATE  
AO NARCOTRÁFICO NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL (2012-2021)**

Dourados  
2023

MYLENA DE OLIVEIRA ALENCAR

**O PROJETO PILOTO DO SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO DE  
FRONTEIRAS (SISFRON) E A ATUAÇÃO ESTATAL BRASILEIRA NO COMBATE  
AO NARCOTRÁFICO TRANSNACIONAL (2012-2021)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados, como requisito para obtenção do título de Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. Alaerte Antonio Martelli Contini.

Dourados  
2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

A368p Alencar, Mylena De Oliveira  
O PROJETO PILOTO DO SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO DE  
FRONTEIRAS (SISFRON) E A ATUAÇÃO ESTATAL BRASILEIRA NO COMBATE AO  
NARCOTRÁFICO NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL (2012-2021) [recurso eletrônico]  
/ Mylena De Oliveira Alencar. -- 2023.  
Arquivo em formato pdf.

Orientador: Alaerte Antonio Martelli Contini.  
Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos)-Universidade Federal da Grande  
Dourados, 2022.  
Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:  
<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras. 2. Crimes Transnacionais. 3. Faixa de  
Fronteira. 4. Fronteira Brasil-Paraguai. I. Contini, Alaerte Antonio Martelli. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.

MYLENA DE OLIVEIRA ALENCAR

**O PROJETO PILOTO DO SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO DE  
FRONTEIRAS (SISFRON) E A ATUAÇÃO ESTATAL BRASILEIRA NO COMBATE  
AO NARCOTRÁFICO TRANSNACIONAL (2012-2021)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados, como requisito para obtenção do título de Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos.

**Aprovada em 05 de setembro de 2022**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Alaerte Antonio Martelli Contini – Orientador  
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

---

Prof. Dr. Tomaz Espósito Neto – Membro Titular Interno  
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

---

Prof. Dr. Tássio Franchi – Membro Titular Externo  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME)

Dourados  
2023

## AGRADECIMENTOS

Ao findar este processo, sou grata à Deus pelo cuidado constante e por sua graça que me alcança todos os dias.

Aos meus pais, Alencar e Virginia, agradeço o privilégio de herdar o conhecimento. Sinto-me honrada em fazer parte da nossa família. À minha irmã, Daniela, agradeço pelas palavras de incentivo e por dividir comigo as angústias e alegrias na vida de estudos.

Ao meu amor, Rustan Sater, por compartilhar sua vida comigo e por todo apoio a minha trajetória acadêmica.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Alaerte Antonio Martelli Contini, pelo aprendizado e incentivo à pesquisa. Sou grata por sua paciência e empatia dirigidas a mim durante esse período.

Ao Prof. Dr. Tomaz Espósito Neto, pelos ensinamentos e por acreditar em mim desde o primeiro dia na banca de seleção do programa. Ao Prof. Dr. Tássio Franchi, pela oportunidade de participar do Procad e viver uma das experiências mais incríveis como pesquisadora, a viagem estratégica ao Arco Norte. Também agradeço aos dois professores, por serem participantes da banca examinadora e pelas contribuições significativas ao texto.

Aos professores e professoras do programa de pós-graduação em Fronteiras e Direitos Humanos, que contribuíram para meu crescimento acadêmico. Às companheiras e companheiros da turma do PPG-FDH, por compartilhar as incertezas desta fase de nossas vidas. Aos técnicos e técnicas da FADIR, sempre com competência dispostos a ajudar.

Por fim, agradeço pela oportunidade de estudar na UFGD. O mestrado ampliou minha visão, e promoveu um estado profundo de transformação. Apesar dos desafios enfrentados, sei que o conhecimento adquirido irá balizar todas as minhas escolhas futuras.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

## RESUMO

Esta dissertação busca analisar a implantação do Projeto Piloto do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) e verificar as contribuições empreendidas pelo projeto estratégico do Exército nas operações de combate aos crimes transnacionais na fronteira oeste do Brasil, no período de 2012 a 2021. Em relação aos arcos fronteiriços e as iniciativas brasileiras para as fronteiras, o recorte geográfico deste trabalho será o que corresponde a faixa de fronteira do Arco Central, em especial do Mato Grosso do Sul e as fronteiras do Brasil com Paraguai. Partindo de uma abordagem teórica que privilegia o nível regional dos estudos sobre segurança internacional e de acordo com os objetivos deste trabalho, a análise será epistemologicamente orientada tendo como base uma perspectiva das relações internacionais, adotando a teoria da securitização proposta pela Escola de Copenhague. Ao aplicar a teoria ao caso do narcotráfico na fronteira brasileira, a Escola de Copenhague designa a responsabilidade aos setores político e militar. O primeiro por ser um tema que pode estremecer ou danificar o equilíbrio organizacional do Estado, e o segundo, pelo envolvimento das Forças Armadas na questão, sendo essa ligação à prova da securitização do tema. Metodologicamente, este trabalho se pretende indutivo e está pautado em uma abordagem qualitativa. A metodologia utilizada parte de uma análise bibliográfica, teórica e descritiva e a contribuição esperada para a pesquisa se deu mediante a sistematização e reflexão dos processos averiguados, conjuntamente com o suporte teórico conceitual ao utilizar de dados e categorias teóricas anteriormente elucidados por outras e outros pesquisadores, e da pesquisa documental.

**Palavras-chave:** Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras. Crimes Transnacionais. Faixa de Fronteira. Fronteira Brasil-Paraguai.

## ABSTRACT

This dissertation seeks to analyze the implementation of the Integrated Border Monitoring System (SISFRON) Pilot Project and verify the contributions undertaken by the strategic project of the Army in operations to combat transnational crimes on the western border of Brazil, from 2012 to 2021. About the border arches and the Brazilian initiatives for the borders, the geographical cut of this work will be what corresponds to the border strip of the Central Arc, especially Mato Grosso do Sul and the borders of Brazil with Paraguay. Starting from a theoretical approach that privileges the regional level of studies on international security and in accordance with the objectives of this work, the analysis will be epistemologically oriented based on a perspective of international relations, the securitization theory proposed by the Copenhagen School. By applying the theory to the case of drug trafficking on the Brazilian border, the Copenhagen School assigns responsibility to the political and military sectors. The first is a theme that can shake or damage the organizational balance of the State, and the second, by the involvement of the Armed Forces in the issue, being this connection to the proof of the securitization of the theme. Methodologically, this work is intended inductive and is based on a qualitative approach. The methodology used is based on a bibliographical, theoretical and descriptive analysis and the expected contribution to the research will be through the systematization and reflection of the theoretical support when using data and theoretical categories previously elucidated by others and other researchers, and documentary research.

**Keywords:** Integrated Border Monitoring System. Transnational crimes. Border Strip. Brazil-Paraguay border.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES E QUADROS

FIGURA 1 – Conceitos – Zona e Faixa de Fronteira.....	25
FIGURA 2 – Portfólio do Exército.....	59
FIGURA 3 – Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras.....	60
FIGURA 4 – Projeto Piloto em andamento do SISFRON.....	64
FIGURA 5 – Centro de operações e rotas de infovia no projeto piloto SISFRON, em 2014.....	73
FIGURA 6 – Posição geográfica e área de atuação do DOF.....	78
GRÁFICO 1 – Mato Grosso do Sul: apreensão de cocaína e derivados pela polícia militar e civil (2018-set/2022) .....	75
GRÁFICO 2 – Mato Grosso do Sul: apreensão de cocaína e derivados pelas polícias militar e civil na faixa de fronteira (2018-set/2022) .....	75
GRÁFICO 3 – Mato Grosso do Sul: apreensão de maconha pelas polícias militar e civil (2018-set/2022) .....	76
GRÁFICO 4 – Mato Grosso do Sul: apreensão de maconha pelas polícias militar e civil na faixa de fronteira (2018-set/2022) .....	76
QUADRO 1 – Faixas de Fronteira de 1824 a 1988.....	29
QUADRO 2 – Síntese da evolução histórica dos projetos de gerenciamento de fronteiras até a publicação da Portaria nº 193-EME/2010.....	57
QUADRO 3 – Principais entregas do programa SISFRON (2010–2021) .....	68
QUADRO 4 – Apreensão de drogas pelo DOF (2019-2020) .....	77
QUADRO 5– Apreensão de drogas pelo DOF (2021-ago/2022) .....	77
MAPA 1 – Contorno Geopolítico dos arcos e suas áreas de abrangência.....	31
MAPA 2 – Faixa de fronteira brasileira.....	33
MAPA 3 – Faixa de Fronteira e Municípios.....	47
MAPA 4 – Arco Central da Faixa de Fronteira do Brasil.....	50



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

13ª Bda Inf Mtz	13ª Brigada de Infantaria Motorizada
18ª Bda Inf Mtz	18ª Brigada de Infantaria Motorizada
4ª Bda C Mec	4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada
ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BTM	Binóculos termais multifuncionais
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CGFRON	Coordenação-Geral de Fronteiras
CMF	Centro de Monitoramento de Fronteiras
CMO	Comando Militar do Oeste
COBRA	Combatente Brasileiro
COT	Crime Organizado Transnacional
CRM	Centro Regional de Monitoramento
CRS	Complexo de Segurança Regional
DCT	Departamento de Ciência e Tecnologia
DOF	Departamento de Operações de Fronteira
DPF	Departamento da Polícia Federal
DPRF	Departamento da Polícia Rodoviária Federal
EB	Exército Brasileiro
EME	Estado-maior do Exército
END	Estratégia Nacional de Defesa
EPEX	Exército Brasileiro
FAB	Força Aérea Brasileira
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
INMET	Instituto Nacional de Meteorologia
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MB	Marinha do Brasil
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MEC	Ministério da Educação
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
ONU	Organização das Nações Unidas
PAP	Programa Amazônia Protegida
PCN	Programa Calha Norte
PDFF	Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PEF	Plano Estratégico de Fronteiras
PND	Política Nacional de Defesa
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PPIF	Programa de Proteção Integrada das Fronteiras
PR	Paraná
SAD	Subsistema de apoio à decisão
SC	Santa Catarina
SEJUSP	Secretaria de Estado, de Justiça e Segurança Pública
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SEOPI	Secretaria de Operações Integradas
SIPAM	Sistema de Proteção da Amazônia
SISFRON	Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
SRF	Secretaria da Receita Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicações
V.I.G.I.A.	Programa Nacional de Segurança nas Fronteiras e Divisas
VANT	Veículos aéreos não tripulados

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 1.....</b>	<b>20</b>
<b>CONCEPÇÕES DE SEGURANÇA E DEFESA DAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS.....</b>	<b>20</b>
<b>1.1 Fronteira e seus sentidos.....</b>	<b>20</b>
<b>1.2 Fronteiras brasileiras: formação histórica e evolução.....</b>	<b>25</b>
<b>1.3 Faixas de Fronteira: a legislação do Brasil.....</b>	<b>29</b>
<b>CAPÍTULO 2.....</b>	<b>36</b>
<b>O CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL E A ATUAÇÃO ESTATAL BRASILEIRA NO COMBATE AO NARCOTRÁFICO.....</b>	<b>36</b>
<b>2.1 A escola de Copenhague e a teoria da securitização.....</b>	<b>36</b>
<b>2.2 Crime Organizado Transnacional.....</b>	<b>39</b>
<b>2.3 Segurança e Defesa das fronteiras: O estado brasileiro no combate ao narcotráfico transnacional.....</b>	<b>42</b>
<b>2.4 Arco Central e a fronteira Brasil/Paraguai.....</b>	<b>47</b>
<b>CAPÍTULO 3.....</b>	<b>53</b>
<b>O PROJETO PILOTO DO SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO DE FRONTEIRAS.....</b>	<b>53</b>
<b>3.1 O Programa Estratégico.....</b>	<b>53</b>
<b>3.2 Desenvolvimento do projeto piloto.....</b>	<b>58</b>
<b>3.3 Ganhos e contribuições empreendidas.....</b>	<b>68</b>
<b>3.4 Reflexos na apreensão de ilícitos no Estado de Mato Grosso do Sul.....</b>	<b>74</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>80</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>84</b>

## INTRODUÇÃO

O Brasil possui alguns aspectos marcantes que caracterizam a fronteira nacional. A extensão de seus limites terrestres supera os 16 mil km, percorre onze estados brasileiros, três regiões e faz divisa com dez países da América do Sul. Considerada uma área indispensável à Segurança Nacional, a “faixa de fronteira”<sup>1</sup> brasileira é resultante de um processo histórico que tem por base a preocupação do Estado com a garantia de sua soberania e controle territorial.

A extensão de suas fronteiras e o número de países com os quais faz divisa conferem à região papel central na integração regional com os vizinhos sul-americanos e no desenvolvimento do país (SCHERMA, 2015). Contudo, a presença de diversos atores no espaço geográfico e a crescente abertura e porosidade das fronteiras abre espaço para diversas atividades ilícitas (LANDIM, 2015). Sendo uma região periférica, a fronteira é a faixa de contato com outras soberanias, com o mar ou com o espaço aéreo cujos limites jurisdicionais e direito de utilização são regulados por leis internacionais. Por isso se trata de uma região sensível, onde os direitos soberanos dos Estados se contatam fisicamente (MATTOS, 1990).

Apesar da América Latina ser considerada uma região sem conflitos interestatais (VILLA, 2018), o continente apresenta um dos maiores índices de violência do mundo. Grande parte disso está associado à problemática do narcotráfico e do crime organizado que constituem hoje os principais problemas de segurança no continente latino-americano (ANDRADE et.al, 2019; UNODC, 2022). Por fazer fronteira com os maiores produtores globais de drogas, o Brasil desponta como rota fundamental de passagem das rotas de ilícitos transnacionais para os principais mercados na Europa e nos Estados Unidos (ESPÓSITO NETO; FRANCHI, 2022).

Por isso, um dos grandes desafios do Estado brasileiro é tratar de forma adequada as regiões fronteiriças, o que impõe aos órgãos de segurança pública a responsabilidade de prevenir e reprimir, de forma integrada, a violência e a criminalidade nos três grandes arcos da faixa de fronteira<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> A faixa de fronteira brasileira está descrita e definida pela Constituição Federal de 1988 em seu Art. 20, alínea XI, do parágrafo 2º, conforme se segue: “A faixa de até 150 Km de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para a defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão regulamentadas por lei”. (BRASIL, 1988).

<sup>2</sup> A base territorial das ações do Governo Federal para a faixa de fronteira estabelece como áreas de planejamento três grandes arcos, definidos a partir da proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF – 2005), com base na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) do Ministério da Integração. O primeiro deles é o Arco Norte, que compreende a faixa de fronteira dos Estados do Amapá, Pará, Amazonas e os Estados de Roraima e Acre; o segundo é o Arco Central, que compreende a faixa de fronteira de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. O terceiro é, por fim, o Arco Sul, que inclui a fronteira do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. (BRASIL, 2005).

Esta dissertação apresenta uma das ações do Estado para garantir a segurança na região de fronteira que é o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON). Concebido por iniciativa do Exército brasileiro, em 2011, a partir da diretriz estabelecida pela Estratégia Nacional de Defesa (END) (2008), o SISFRON é um sistema de sensoriamento e de apoio à decisão em apoio ao emprego operacional, que atua de forma integrada e tem como propósito fortalecer a presença e a capacidade de monitoramento e de ação do Estado brasileiro na faixa de fronteira terrestre, potencializando a atuação dos entes governamentais com responsabilidades sobre a área, como as Forças Armadas e demais órgãos de segurança pública (BRASIL, 2012).

O SISFRON está sendo desenvolvido pelo Escritório de Projetos do Exército Brasileiro (EPEX), e gerenciado pelo Centro de Monitoramento de Fronteiras (CMF), sob responsabilidade do Comando Militar do Oeste (CMO). O Comando Militar do Oeste engloba os Estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, com uma área de responsabilidade de 1.260.482 quilômetros quadrados, equivalente a 14,8% do Território Nacional e faz fronteira com a Bolívia e o Paraguai, numa extensão de 2.503,5 quilômetros, dos quais, aproximadamente 1.210 km são de fronteiras secas (LEITE, 2022).

Para cumprir sua missão o CMO dispõe de três Brigadas: a 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada (4ª Bda C Mec), com sede na cidade de Dourados-MS, a 13ª Brigada de Infantaria Motorizada (13ª Bda Inf Mtz), com sede em Cuiabá-MT e a 18ª Brigada de Infantaria Motorizada (18ª Bda Inf Mtz), com sede em Corumbá-MS (LEITE, 2022).

No ano de 2012, deu-se início ao projeto piloto do SISFRON, na área de responsabilidade da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, sediada em Dourados-MS. As principais finalidades do projeto são avaliar e, se for o caso, reajustar o sistema antes de sua implementação no restante do país. Em uma próxima fase, será alcançada a região amazônica, o que poderá exigir novos reajustes em função das características peculiares daquele ambiente operacional (BARBOSA, 2014).

O Projeto Piloto foi colocado na área da 4ª Bda C Mec, numa frente de 650 quilômetros de fronteira com o Paraguai. A escolha da instalação do projeto piloto no Mato Grosso do Sul se deve ao fato do Centro-Oeste ser uma região com menos controle e onde cresce a atuação do crime transnacional<sup>3</sup> (RESENDE FAGUNDES, 2018).

---

<sup>3</sup> O crime organizado transnacional pode ser caracterizado pela ação criminosa de um grupo estruturado em mais de um país, concomitantemente, com vistas ao enriquecimento ilícito. Isto quer dizer que a transnacionalidade criminal enseja o lucro advindo de atividades ilícitas de grande demanda – sendo as mais populares o tráfico ilegal de drogas, armas, pessoas e mercadorias – cujo exercício se dará pelo uso da violência, corrupção e/ou ameaça de diversos agentes públicos de diferentes jurisdições (WERNER, 2009).

Isso posto, o questionamento que essa pesquisa pretende elucidar é: Como o projeto piloto do SISFRON tem auxiliado no combate ao narcotráfico transnacional nas fronteiras do arco central do país?

Desse modo, este trabalho dissertativo tem como objetivo geral analisar a implantação do Projeto Piloto do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), avaliando as contribuições empreendidas pelo projeto estratégico nas operações contra as atividades ilícitas na fronteira oeste do Brasil, entre os anos 2012 e 2021.

Considerando os arcos fronteiriços e as iniciativas brasileiras para as fronteiras, o recorte geográfico deste trabalho será o que corresponde a faixa de fronteira do Arco Central, em especial do Mato Grosso do Sul e as fronteiras do Brasil com Paraguai.

Em relação aos objetivos específicos, esta dissertação à luz da Escola de Copenhague, busca analisar a geopolítica narcótica no arco central da fronteira do Brasil e apresentar um panorama da funcionalidade do Projeto Piloto do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras e suas contribuições para a atuação do Estado brasileiro no combate ao narcotráfico transnacional.

Ressalta-se que este trabalho se insere em uma agenda de pesquisa mais ampla, pautada na expansão dos estudos de defesa e segurança no Brasil e nas discussões mais recentes dos estudos fronteiriços, sendo desenvolvido no âmbito do projeto: “Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações: Estudos sobre Ajuda Humanitária e Segurança Integrada”, financiado pelo Edital Pró-Defesa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) em parceria com o Ministério da Defesa que visa formar recursos humanos capazes de pensar a defesa nacional.

Para trabalhar essas questões é fundamental conhecer os trabalhos acadêmicos anteriores ao que se pretende desenvolver, principalmente para evitar a ocorrência de pesquisas similares e repetição de resultados. Portanto, foi feita uma revisão da produção acadêmica existente cujo foco de investigação são o SISFRON e as políticas de defesa e segurança brasileiras.

Quanto às teorias escolhidas para dar suporte às produções, Barbosa (2014) ao analisar o papel do SISFRON frente às vulnerabilidades brasileiras, com especial atenção para a Amazônia, e seus reflexos na cooperação regional, notou que a questão dos ilícitos transfronteiriços e transnacionais não poderiam ser analisados ou resolvidos de forma satisfatória sem o comprometimento dos países de maior proximidade. O autor buscou analisar o tema da cooperação regional a partir de uma escala regional com a definição de Complexo de

Segurança Regional (CRS)<sup>4</sup> proposta pelos autores Barry Buzan e Ole Wæver (BARBOSA, 2014).

A teoria desenvolvida pelos autores da chamada Escola de Copenhague, diz respeito aos CRS, tal como proposto inicialmente por Buzan (1991). Para este autor, em muitos casos, as preocupações militares de um grupo de Estados são tão interdependentes que a segurança de um país só pode ser compreendida se for levada em consideração a de seus vizinhos. Por isso, faz-se necessário compreender os mecanismos que ocorrem no nível de análise intermediário entre o nacional e o global e a necessidade de se pensar em complexos regionais (FILHO, 2014).

Costa (2017) em sua pesquisa, aborda os desafios na segurança das fronteiras brasileiras e as respostas a esses desafios nas políticas assumidas desde o Governo José Sarney ao Governo Dilma Rousseff. Para tanto, o autor desenvolveu dois estudos de caso, que se referem às fronteiras do Brasil com o Uruguai e Paraguai. O autor questiona se as políticas brasileiras, notadamente nos campos da Defesa e da Segurança Pública, mostram-se adequadas aos desafios presentes nos Arcos Sul e Central das fronteiras brasileiras e em que sentido podem ser vetores na cooperação e integração com os países vizinhos.

Para tanto, o autor utilizou as Teorias das Relações Internacionais com base em conceitos geográficos (COSTA, 2017). A utilização de conceitos geográficos se justifica pela utilização da escala regional na análise de questões de segurança internacional. Estados interdependentes que, por imperativos geográficos de proximidade ou vizinhança, compartilham ameaças e preocupações militares, independentemente de seus interesses.

Fagundes (2014) em seu trabalho, buscou entender a cooperação em segurança e defesa no espaço andino amazônico, a partir do arcabouço teórico da cooperação internacional. A autora traz conceitos do Institucionalismo e do Neofuncionalismo para responder ao fenômeno da cooperação em segurança, juntamente com a Teoria da Estabilidade Hegemônica. Para trabalhar o Complexo de Segurança Andino-Brasileiro, a autora também utilizou a teoria dos Complexos Regionais de Segurança de Barry Buzan e Ole Wæver (FAGUNDES, 2014).

Em sua tese de doutorado, Resende Fagundes (2018) buscou compreender os processos de mudança acerca do entendimento das fronteiras internacionais, objetivando analisar como o processo de securitização das fronteiras brasileiras levou à consecução de políticas de segurança e defesa para esta área e o papel das instituições no processo decisório destas. Ao considerar as mudanças na concepção e organização das fronteiras internacionais, a autora argumenta que o

---

<sup>4</sup> Um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separados uns dos outros" (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 44).

objetivo geral da tese é contribuir para a compreensão dos processos de securitização da fronteira brasileira, traduzidos em políticas de segurança e defesa, buscando analisar a atuação das burocracias envolvidas na segurança fronteiriça e as relações de poder advindas deste processo (RESENDE FAGUNDES, 2018).

Quanto às teorias escolhidas para dar suporte às análises, predomina nas produções apresentadas, o viés das Relações Internacionais e das teorias sobre as comunidades de segurança proposta pela Escola de Copenhague, como a dos Complexos Regionais de Segurança (CRS) proposta por Barry Buzan e Ole Wæver (BARBOSA, 2014; FAGUNDES, 2014; RESENDE FAGUNDES, 2018).

Em relação aos resultados obtidos nas pesquisas, o SISFRON foi trabalhado como eixo central apenas em uma produção (BARBOSA, 2014). Barbosa (2014) aborda a temática do SISFRON a partir de uma visão militar e destaca que a pesquisa se situou no nível político/estratégico. O ator aborda os desafios das fronteiras brasileiras – com especial atenção para a Amazônia – e seus reflexos na cooperação regional. A pesquisa foi desenvolvida com base na perspectiva teórica regionalista no que se refere à estrutura de segurança internacional.

A análise realizada indicou que a implantação do SISFRON poderia contribuir, dentro de suas possibilidades e capacidades, para a superação ou amenização de algumas das vulnerabilidades brasileiras, sendo ainda transversal a maioria destas. Da mesma forma, o autor identificou que Sistema também poderá ser utilizado pelo Brasil como uma ferramenta útil para o incremento da cooperação regional, principalmente com relação aos países limítrofes (BARBOSA, 2014).

Do ponto de vista das questões de defesa e segurança, a situação sul-americana é paradoxal: se, de um lado, a região se destaca pela ausência de guerras formais, por outro, enfrenta sérios problemas relativos à fragilidade do império da lei e ao alto grau de violência social (FILHO, 2014). O Brasil está em paz com seus vizinhos há mais de um século, não havendo indícios da modificação dessa situação no futuro presumível. As ameaças que se apresentam em seu entorno estratégico são de outra natureza, principalmente aquelas ligadas aos ilícitos transfronteiriços. Assim, a implantação do SISFRON pelo Estado brasileiro busca superar essas vulnerabilidades e intensificar a cooperação com os países sul-americanos, tendo como interesse a estabilidade regional.

Fagundes (2014) desenvolve a análise do SISFRON no quarto capítulo de sua dissertação, a qual versa sobre os dilemas entre integração e defesa do território no Brasil. A autora reitera a importância das potencialidades e condicionantes para a cooperação em segurança e defesa, e busca entender as políticas de gestão do território, especialmente nas



zonas de fronteiras. Tendo em vista os processos de integração na América do Sul, mais destacadamente a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), a autora conclui que o subcontinente pode estar caminhando para uma comunidade de segurança ou um regime de segurança (FAGUNDES, 2014).

Segundo Fagundes (2014), é importante notar que ações militares podem ter um papel importante na construção de laços entre as Forças Armadas dos países vizinhos, com o SISFRON sendo um exemplo disso. Assim, a cooperação transfronteiriça se coloca como um importante instrumento na promoção da integração regional, uma vez que esta fomenta a criação de bens públicos regionais e maior contato entre os povos (FAGUNDES, 2014).

Resende Fagundes (2018) norteou sua tese pela indagação de quais seriam os fatores que determinam a consecução das políticas de segurança e defesa para as fronteiras no Brasil. Em sua análise, a autora percebeu que as fronteiras passaram por profundas transformações nas últimas décadas. Dentro desse contexto, a autora observou que o entendimento acerca das fronteiras está intimamente ligado ao desenvolvimento do território e do Estados. As políticas de segurança e defesa para as fronteiras e sua operacionalização podem então ser entendidas como estratégias territoriais de empoderamento do Estado e das instituições atuantes nesta seara.

A autora argumentou que a securitização<sup>5</sup> das fronteiras constitui uma estratégia territorial estatal. Segundo Fagundes Resende (2018), o Estado a partir do incremento do controle fronteiriço visa demonstrar seu poder sobre o território. Nesta acepção, as autoridades políticas instrumentalizam o controle fronteiriço no sentido de demonstrar para a opinião pública que estão agindo no sentido de resguardar o bem-estar e segurança da sociedade, obtendo assim ganhos políticos desse processo. Assim, Resende Fagundes (2018), conclui que as políticas de segurança e defesa para as fronteiras e a operacionalização destas constituem-se como estratégias territoriais de empoderamento do Estado e das instituições atuantes nesta seara (RESENDE FAGUNDES, 2018).

Além de seu propósito inicial de garantir a vigilância da faixa de fronteira por meio de coleta, sistematização, processamento e distribuição de informações, o SISFRON também se volta ao provimento de apoio logístico e de infraestrutura às operações nas regiões fronteiriças. Por isso, sua compreensão passa pelas políticas nacionais de segurança e defesa e pelas demais

---

<sup>5</sup> Por securitização entende-se a transferência da ameaça da esfera da política à da segurança. A securitização refere-se ao que assunto de deixa de fazer parte da esfera padrão política para daí ser necessária a intervenção do Estado na sua preservação ou combate, a fim de o país seja conservado (SILVA, 2013; BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998).

políticas públicas voltadas à região de fronteira, especialmente no que se refere às diretrizes de monitoramento, controle e fiscalização dessa região. Além disso, o SISFRON fornece apoio fundamental para a interoperabilidade e a troca de informação entre os órgãos governamentais responsáveis pelo enfrentamento dos desafios transfronteiriços (ANDRADE; FRANCO, 2019).

Ante ao exposto, fica evidente que a segurança nas fronteiras é uma realidade multifacetada em que questões locais articulam-se com problemas nacionais, regionais e internacionais (COSTA, 2017). Cada um dos lados da fronteira apresenta aspectos diferentes, sejam econômicos, demográficos, culturais ou políticos. Assim, a fronteira pode ser fator de integração, tendo em vista ser uma região de interpenetração mútua e de constante manipulação de estruturas sociopolíticas e culturais distintas (BECKER, 2009).

Contudo, as fronteiras também são espaços instáveis e mutantes, nos quais podem surgir conflitos de toda ordem. Por isso, “a presença do imprevisível é, assim, outro aspecto marcante da Faixa de Fronteira, para o que contribui a multiplicidade de atores e redes técnicas e políticas que nela incidem” (BECKER, 2009. p. 57).

Pela sua importância estratégica e geopolítica, as regiões de fronteiras são áreas de preocupação central para a defesa e a segurança dos Estados, na medida em que delimitam o território sob autoridade estatal (soberania), e por serem o ponto por meio do qual entram e saem bens e pessoas (SCHERMA, 2016). A dupla natureza das fronteiras – como parte integrante do território nacional e como espaço que transcende este limite geográfico – requer uma abordagem diferente adaptada às realidades de um espaço territorial, às vezes mal definido (FILHO, 2014).

Desta forma, o fato de os Estados serem permanentemente “localizados” torna-se um imperativo geopolítico. De forma geral, região tem sido compreendida nos estudos de segurança internacional como um grupo de Estados interdependentes que, por imperativos geográficos de proximidade ou vizinhança, compartilha ameaças e preocupações militares, independentemente de seus interesses (FILHO, 2014).

No centro deste debate encontra-se a mudança de paradigma, ocorrida em especial nas últimas décadas, em relação à temática da segurança, bem como a necessidade de um alargamento do conceito de segurança, o qual identifica que as ameaças não mais se originam na esfera estritamente militar, mas sim, transcenderem para outras esferas, como a política, econômica, social e ambiental, conforme proposto pelos pesquisadores da Escola de Copenhague (BUZAN; HANSEN, 2009).

De acordo com Buzan e Hansen (2009) houve um aumento significativo nos estudos sobre segurança após a Segunda Guerra Mundial e início da Guerra Fria. Os debates de

segurança até aquele período já não eram capazes de explicar maneiras de se proteger o Estado contra ameaças internas e externas e eram canalizados para o aspecto militar-estratégico e no Estado, como principal ator relevante para a segurança internacional. Durante esse período os estudos giravam em torno das ameaças tradicionais, vinculadas diretamente à guerra, à força militar e as ações estratégicas e geopolíticas. (BUZAN; HANSEN, 2009).

No entanto, o fim da Guerra Fria e conseqüentemente da bipolaridade, resultou em alterações e redistribuição de poder entre os principais atores do sistema internacional, além de uma mudança na compreensão sobre a segurança dos Estados e indivíduos. Com a queda da União Soviética, o debate acadêmico e os setores de tomada de decisão viram a necessidade de redefinir o conceito de segurança e colocou em polos opostos acadêmicos e os setores de tomada de decisão entre aqueles que defendiam a expansão do conceito de Segurança Internacional (BUZAN,1998; KOLODZJIEKI,1992) tornando-o mais complexo e mais abrangente, e aqueles que defendiam a segurança como essencialmente militar e estratégica (WALT, 1991). Segundo Messari (2004, p.4) “o objetivo da redefinição e ampliação da agenda de segurança internacional é adequar instrumentos distintos a ameaças distintas”.

Então, partindo de uma abordagem teórica que privilegia o nível regional dos estudos sobre segurança internacional e de acordo com os objetivos deste trabalho, a análise será epistemologicamente orientada tendo como base uma perspectiva das relações internacionais, adotando a teoria da securitização proposta pela Escola de Copenhague.

Em termos metodológicos, este trabalho se pretende indutivo e está pautado em uma abordagem qualitativa. O método indutivo considera que o conhecimento é fundamentado na experiência, não levando em conta princípios preestabelecidos. Desse modo, no raciocínio indutivo, a generalização deriva de observações de casos da realidade concreta. As constatações particulares levam à elaboração de generalizações. O método indutivo realiza-se em três etapas: observação dos fenômenos, descoberta da relação entre eles e generalização da relação (MATIAS-PEREIRA, 2019).

As premissas de um argumento indutivo correto, conforme argumentam Cervo e Bervian (2002), é que sustentam ou atribuem certa verossimilhança à sua conclusão. Assim, quando as premissas são verdadeiras, o melhor que se pode dizer é que a sua conclusão é, provavelmente, verdadeira. Desse modo, o propósito do raciocínio indutivo é chegar a conclusões mais amplas do que o conteúdo estabelecido pelas premissas nas quais está fundamentado (MEZZAROBA; MONTEIRO, 2017).

Em relação à abordagem qualitativa, a pesquisa é descritiva, ou seja, as informações obtidas não podem ser quantificáveis. Assim, os dados obtidos são analisados de forma indutiva

(MARTINS-PEREIRA, 2019). Ademais, para Mezzaroba e Monteiro (2017), a pesquisa qualitativa não vai medir seus dados, mas, antes, procurar identificar suas naturezas. A compreensão das informações é feita de uma forma mais global e inter-relacionada com fatores variados, privilegiando contextos.

Desse modo, a metodologia utilizada parte de uma análise bibliográfica, teórica e descritiva e a contribuição esperada para a pesquisa se dará mediante a sistematização e reflexão dos processos averiguados, conjuntamente com o suporte teórico conceitual ao utilizar de dados e categorias teóricas anteriormente elucidados por outras e outros pesquisadores, e da pesquisa documental. Portanto, o desenvolvimento da pesquisa se apresenta fundamentalmente a partir do levantamento bibliográfico de obras oriundas da Geopolítica e das Relações Internacionais, de documentos oficiais oriundos de governos, como tratados, planos de ação, acordos de cooperação e documentos de organizações e institutos de pesquisa orientados para segurança e defesa.

De modo a cumprir com os objetivos apresentados e discutir as questões relevantes a eles relacionados, esta dissertação foi dividida em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo contempla o referencial teórico a respeito das fronteiras, e as concepções de segurança e defesa das fronteiras brasileiras. O segundo capítulo aborda o crime organizado transnacional e a geopolítica do arco central do país e a sua relevância para o tráfico de entorpecentes advindos dos países vizinhos. O objetivo foi estudar aspectos ligados à fronteira do Brasil com o Paraguai, no sentido de contextualizar melhor essa região, onde se deu início o desenvolvimento do Projeto SISFRON. No terceiro capítulo foi abordada a parte principal deste trabalho, qual seja o Projeto Piloto do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras. Tratou sobre o seu desenvolvimento, os ganhos de operacionalidade das Organizações Militares, e seus reflexos na apreensão de drogas (cocaína e maconha) no Estado de Mato Grosso do Sul. Por fim, a conclusão apresenta as respostas, sempre parciais, obtidas durante o processo de pesquisa deste tema.

## CAPÍTULO 1

### CONCEPÇÕES DE SEGURANÇA E DEFESA DAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS

Neste capítulo procuramos tecer algumas considerações sobre as bases conceituais da fronteira e do crime organizado transnacional, a fim de oferecer os recursos teóricos adequados ao desenvolvimento do trabalho. Inicialmente se faz necessário uma teorização acerca de conceitos como, Território, Limite, Fronteira e Faixa de Fronteira, que por vez se confundem e são de extrema importância para compreender a dinâmica das ações, programas e políticas de segurança e defesa das fronteiras brasileiras. Em seguida serão abordadas as características das fronteiras brasileiras a partir da revisão dos documentos oficiais, demonstrando sua evolução histórica e panorama atual.

#### 1.1 Fronteira e seus sentidos

O Estado surgiu e se consolidou na Europa entre os séculos XIII e XIX, já se apresentando no XVII como modelo de organização política dominante, no conjunto das relações socioeconômicas, de tal forma que, entre o final do século XV e o início do XVII, começam a se definir os contornos do moderno sistema político internacional.

Do ponto de vista da formação dos Estados modernos e da manutenção do equilíbrio de poder, a Paz de Vestefália de 1648, foi o primeiro marco de reconhecimento mútuo sobre os territórios dos países europeus da modernidade (BOBBIT, 2003). A nova percepção do Estado moderno pós-vestefaliana impôs para a ordem internacional a ideia de centralização, baseada em uma distinção entre o âmbito público e o âmbito privado. Dentro do seu território, o Estado teria o monopólio do uso da força, enquanto fora dele teria a incumbência primordial de assegurar a manutenção de suas fronteiras contra possíveis invasões (SCHERMA, 2015).

Nesse sentido, a fronteira é um conceito clássico para a Geopolítica<sup>6</sup>, estudada e discutida por muitos teóricos devido sua importância ao representar a área marginal de domínio

---

<sup>6</sup> Criado na Suécia em 1899 pelo cientista político Rudolf Kjellen, o termo geopolítica foi divulgado por meio de um artigo publicado na revista *Ymer*, naquele ano, sendo retomado em 1916, em trabalho intitulado *O Estado como Organismo (Staten som Lifsform)*. Passa a difundir-se no mundo a partir de 1917, sobretudo na Alemanha, pelo general geógrafo Karl Haushofer. A princípio o termo era utilizado para designar a influência determinante do meio ambiente, elementos como as características geográficas, as forças sociais e culturais e os recursos econômicos, na política de uma nação. Coube inicialmente ao geógrafo alemão Friedrich Ratzel a aplicação de teorias consideradas como princípios da geografia política de Estados. (BECKER, 2012).

territorial e limítrofe para o exercício de poder do Estado<sup>7</sup>. Sob essa perspectiva, a delimitação de um território se dá a partir de sua ocupação e apropriação, e a sua defesa, a partir do domínio, controle e gestão sobre ele exercidos (COSTA, 1992). O território é então considerado um espaço onde se revelam relações de poder (RAFFESTIN, 1993).

A relação de poder que produz o território ocorre em diferentes escalas geográficas, que variam do âmbito da ação do indivíduo ao âmbito da ação das sociedades políticas, estando sempre ligada a objetividade de um ator. A essa relação estão vinculados tanto o domínio territorial do Estado como o cercamento e uso de pequenas porções do espaço (HEIDRICH, 2009).

Dessa relação entre espaço e poder surge a necessidade de estabelecer limites físicos, e estes limites físicos se conhecem como fronteiras. Assim, a fronteira pode ser vista como um conjunto espacial que forma o Estado-Nação. Segundo Foucher (2009) a noção de fronteira enfatiza uma conotação de demarcação político-territorial plenamente reconhecida e responsável pela formação da identidade nacional. Dessa maneira,

As fronteiras são descontinuidades territoriais, com a função de marcação política. Nesse sentido, trata-se de instituições estabelecidas por decisões políticas, projetadas ou impostas, e administradas por textos jurídicos: as leis de um Estado soberano em seu interior, o direito internacional público como lei comum da coexistência dos Estados, mesmo quando estes se desfazem, porque os tratados territoriais são os únicos pelos quais a sucessão de Estado é automática. Linhas de separação entre soberanias, elas agregam – por uma delimitação seguida de uma demarcação no terreno por meio de pedras e de outros utensílios físicos ou eletrônicos de separação – territórios governados por uma soberania estatal e que formam o quadro da atribuição e da transmissão de uma nacionalidade, de uma cidadania como ligação jurídica de um Estado à sua população constituinte. Não há identidade sem fronteiras. A ordem política moderna implica o reconhecimento, pelos outros, de fronteiras de Estado demarcadas, como base territorial e soberania (FOUCHER, 2009, p. 22).

Essa visão também é apresentada por Miyamoto

Habitualmente, as referências ao termo limite estabelecem que se trata de um conceito que determina rigidamente, pelo menos em tese, onde começa um Estado, portanto onde acaba o outro. O limite estabelece a soberania desse Estado, indica a forma como ele se encontra organizado através de uma linha fixa que o cerca. Serve, portanto, para assinalar o que pertence ao Estado, quais suas competências e quais os patrimônios nele incluídos (Miyamoto, 1995, p. 170).

---

<sup>7</sup> A definição de Estado em função do monopólio do uso legítimo da força física pode ser encontrada em "A política como vocação" de Max Weber: "(...) temos de dizer que o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território" (WEBER, 1982, p.53)

Desse modo, as fronteiras delimitam os territórios dos Estados nacionais e dão legitimidade à sua soberania. No entanto, a discussão acerca do conceito de fronteiras possui múltiplas dimensões, tanto por envolver atores de alcance local, nacional e internacional, quanto também por envolver práticas e problemáticas que perpassam os diversos níveis de análise (BUZAN, 1995). Por isso,

caracterizar as noções de fronteira e limite no contexto da teoria do Estado moderno é difícil, não só graças à evolução da forma de organização do Estado como porque tais noções foram sendo empregadas com uma variedade de sentidos no tempo. (MACHADO, 2005, p.245).

Como assevera Raffestin (1993, p. 165), “desde que o homem surgiu, as noções de limites e de fronteiras evoluíram consideravelmente, sem nunca desaparecer”. Para Medina García (2006, p.14), a literatura tem tratado o tema de duas formas: ou como limite de um território exclusivo sobre o qual um Estado nação exerce sua soberania (*border*), ou como um espaço difuso e de transição entre culturas ou civilizações adjacentes (*frontier*).

Nessa acepção, Medeiros (2020) entende que a noção de limite, de divisa (*border*), corresponde a uma faixa de contato, ou tensão, entre territórios contíguos, de caráter notadamente político-jurídico. Para o autor, no nível dos Estados Nacionais, essa noção corresponde ao ponto de separação/contato entre territórios sobre os quais esses Estados exercem suas soberanias, e se expressa por meio de linhas, que podem ser naturais ou artificiais. “A fronteira *border* estabelece, portanto, a linha pela qual fica definido a atuação soberana de um determinado Estado, possuindo, naturalmente, forte conotação militar.” (MEDEIROS, 2020, p. 80).

Já a segunda concepção de fronteira (*frontier*)

se refere à noção de periferia, a regiões distantes, pouco exploradas. Do ponto de vista político, corresponde a porções do território nacional com escassa presença do Estado, pouco desenvolvidas, e ainda não totalmente vivificadas nem controladas pelo poder central. Nesse caso, a principal preocupação militar diz respeito à garantia do exercício soberano do Estado e, consequentemente, do monopólio legítimo da violência, em territórios remotos (MEDEIROS, 2020, p.80).

Newman (2003) também apresenta uma diferenciação entre os conceitos de *boundary* que seriam os limites, isto é, uma linha que limita a soberania de cada Estado e *frontier* significaria as fronteiras, ou seja, uma região próxima da linha que é povoada e há a interação entre os diferentes grupos.

Segundo Machado (1998) os limites representam, então, a linha simbólica que separa Estados e imputa obrigações aos cidadãos e ao próprio Estado para com aquela população, enquanto a fronteira continua a viver o local, a realidade fronteiriça, ainda que o ordenamento incida sobre essas práticas. Dessa maneira, o limite é criado pelo poder para controlar e regular atividades e interações, e a fronteira pode ser concebida como espaço de construção social.

Internamente a essa área o Estado exerce a soberania, organiza-se politicamente, cria suas próprias instituições, seus próprios órgãos, faz com que os seus cidadãos os respeitem, impondo a coerção necessária – atributo do Estado – para que isso seja feito (CRAVO, 2022, p.57).

Assim, a fronteira é um lugar de comunicação e troca onde os povos podem se expandir para além do limite jurídico do Estado, desafiar a lei territorial de cada Estado limítrofe e às vezes criar uma situação de facto, potencialmente conflituosa, obrigando a revisão dos acordos diplomáticos (MACHADO, 2000). E é justamente o papel estratégico da fronteira que motiva a mesmo ser tratada em parte da literatura como sinônimo de limite, como esclarece Lia Osório Machado:

Não é surpresa, portanto, que a fronteira, historicamente, tem sido objeto permanente de preocupação dos Estados, no sentido de controle e vínculo. Tampouco é surpreendente que um dos objetivos do sistema histórico de Estados Nacionais, em vigência por quase dois séculos, foi o de estimular a coincidência entre limite e fronteira, disso resultando uma convergência conceitual, a ponto de serem consideradas na literatura como sinônimos (MACHADO, 2000, p.10).

Tendo em vista que a noção de fronteira diverge daquela de limite, seu significado prende-se à noção de zona de fronteira. Pois, “a zona de fronteira apresenta uma posição geográfica singular, a saber, sua proximidade a linha-limite que divide estados soberanos”. (MACHADO, 2005, p.260). Para Raffestin (1993, p. 167), a zona fronteiriça é “a demonstração de uma interface biossocial”, isto é, uma zona geográfica que oculta o limite. O limite é uma linha que divide, enquanto a fronteira é uma região composta pelas zonas fronteiriças de ambos os lados (COSTA, 2017).

Desse modo, a definição de fronteira é mais frouxa, podendo ser aplicada às diversas realidades: falam-se de fronteiras entre as jurisdições regionais, províncias, estados e municípios; nestes casos de divisões internas, normalmente o conceito de fronteira se confunde com o de limite (MATTOS,1990). Assim, enquanto a fronteira é considerada uma fonte de perigo ou ameaça porque pode desenvolver interesses distintos aos do governo central, o limite jurídico do Estado é criado e mantido pelo governo, não possuindo vida própria e se tratando de um polígono (MACHADO, 1998).



As concepções que distinguem limites<sup>8</sup> e fronteiras são relevantes para se compreender fenômenos distintos e estudar as peculiaridades que cada um desses conceitos representa na prática dos Estados. Entretanto, este trabalho, ao tratar as “fronteiras” de modo conjunto, incluindo “limites” e “faixa de fronteira”, assume que as problemáticas e os desafios fronteiriços brasileiros envolvem uma lógica complexa que deve ser absorvida em seu todo para a sua compreensão. Portanto, buscaremos diferenciar expressões presentes na bibliografia sobre o tema, quais sejam, limite fronteiriço, zona fronteiriça e faixa fronteiriça.

Para Bertha Becker, as zonas de fronteira são

uma zona de interpenetração mútua e de constante manipulação de estruturas sócio-políticas e culturais distintas, cada lado da fronteira apresenta estruturas culturais, sociais, econômicas, políticas e demográficas diferenciadas. Caracterizam-se (...) por serem locais de instabilidade e mutabilidade, onde podem surgir reações e conflitos de diferentes naturezas (nacionalistas, libertadores, econômicas etc.), a partir tanto das aspirações das populações que vivem nessas zonas, como de pressões externas (BECKER, 2006, p. 57).

O limite fronteiriço é uma linha da zona de fronteira composta por porções territoriais de cada lado de tal limite, sendo a extensão dessa linha restringida geograficamente a algumas dezenas de quilômetros. As zonas de fronteira, por sua vez, constituem espaços de interações entre os Estados por meio da vinculação social e cultural (COSTA, 2017).

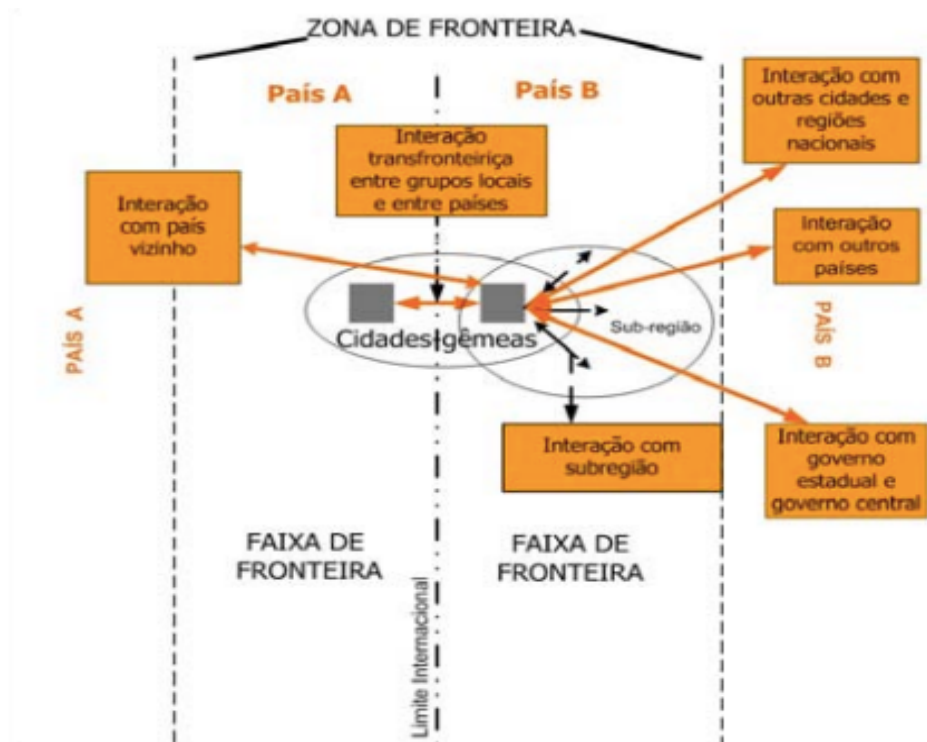
Na escala regional, o meio geográfico que melhor caracteriza a zona de fronteira é aquele formado pelas cidades-gêmeas<sup>9</sup> (BRASIL, 2010). Já a faixa de fronteira, refere-se a uma porção territorial que tem uma extensão territorial maior em relação a da zona fronteiriça. Porém, seu alcance restringe-se a cada Estado-Nação. A figura abaixo demonstra os conceitos adotados pelo Estado brasileiro.

---

<sup>8</sup> Os limites se distinguem por dois tipos: Limites Naturais e Limites Geométricos ou Artificiais. Entre os primeiros, estão os cursos d'água e os orográficos ou secos, que são representados geralmente por divisores de águas, montanhas ou outros acidentes geográficos. Entre os Limites Geométricos, temos as Linhas Geodésicas (equivocadamente tratadas como retas) e as Linhas Geográficas, os meridianos e os paralelos (MURADÁS, 2008).

<sup>9</sup> De acordo com definição do Ministério da Integração Nacional, a partir da Portaria no 125, de 21 de março de 2014, cidades-gêmeas são “municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semiconurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações ‘condensadas’ dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania” (BRASIL, 2014).

**Figura 1 – Conceitos – Zona e Faixa de Fronteira**



Fonte: Brasil (2005).

Nesse ponto, faz-se necessária a distinção entre “fronteira-linha” e “fronteira-faixa” (ou faixa de fronteira). Para Meira Mattos (1990, p.34), “a caracterização jurídica da fronteira é a linha de fronteira e a sua realidade cultural ou administrativa (instalação de postos de controle, alfândega, elementos de vigilância ou defesa) é a Faixa de Fronteira”.

A legislação brasileira tem utilizado o critério de Faixa de Fronteira, que é uma faixa de até 150 km de largura, ao longo da fronteira linha, regrada por normas para ocupação, trânsito e exploração econômica, tendo em vista a preservação dos interesses e defesa da soberania do território nacional (BRASIL, 2005).

## 1.2 Fronteiras brasileiras: formação histórica e evolução

No Brasil, a materialização no terreno, com monumentos definidores dos limites de um território, passou a ser feita a partir do século XVIII, como demonstram as primeiras tentativas de demarcação por tratados, no continente sul-americano, que visavam separar a terra dos espanhóis da dos portugueses (BORBA, 2013). Segundo Borba,

A implantação dos limites inclui várias fases: (i) precedentes históricos – com estudo das características culturais dos povos ocupantes da região e de eventuais tentativas anteriores (fracassadas ou anuladas) de estabelecimento da fronteira; (ii) delimitação – pelo estabelecimento e ratificação de tratados, num processo essencialmente político, em que os negociadores dos países decidem, à vista da documentação disponível, como deve ser traçada a linha delimitadora dos territórios; (iii) demarcação – quando se aplicam as intenções dos delimitadores, constituindo-se numa fase técnica, que pode ter dificuldades para achar, no terreno, o rio, a lagoa, a montanha ou outro acidente geográfico escolhido como base de delimitação, a fim de implantar marcos definidores das grandes linhas do contorno do território; e, (iv) caracterização – outra fase técnica, pois quando há ocupações populacionais ao longo das fronteiras, há necessidade de atualizar marcos de limite, dentro do estabelecido pelos demarcadores (BORBA, 2013, p. 60).

Assim, a fronteira brasileira é resultante de um processo histórico que tem por base a preocupação do Estado com a garantia de sua soberania e independência nacional desde os tempos da Colônia. Ao longo da sua história, o Brasil passou por oito fases de construção da sua fronteira terrestre. Dessas fases, sete se destacam: Tratado de Tordesilhas (1494); Capitânicas Hereditárias (1534); Movimento das Bandeiras Paulistas (Tratado de Madri, 1750 e de Santo Ildefonso, 1777); Inconfidência Mineira (1789); Início da República (1889); Territórios de fronteira (1943); e Pós-Constituição Federal (1988). Em todas estas fases, o território brasileiro conheceu alterações que representaram grandes mudanças no perfil e na extensão da fronteira com os países sul-americanos (PÊGO, *et al.*, 2017).

A formação territorial do Brasil remonta ao século XV, durante a Era dos Descobrimentos. Para evitar conflitos entre as monarquias ibéricas, Espanha e Portugal assinaram o Tratado de Tordesilhas em 1494<sup>10</sup>, separando as terras que estavam descobrindo no “mar oceano” como então se chamava o Atlântico. Esse acordo estabelecia os limites das terras a serem ocupadas na América, estabelecendo que as terras situadas até 370 léguas a leste de Cabo Verde pertenciam a Portugal, e as terras a oeste dessa linha pertenciam à Espanha (GOES FILHO, 1999).

O Tratado de Tordesilhas determinava ainda que todas as descobertas feitas por um e outro país, dentro da zona definida, pertenceriam ao país que a elas tivesse direito. Decidiu-se também proceder à determinação exata do meridiano dentro de dez meses da assinatura do

---

<sup>10</sup> O Tratado de Tordesilhas, pretendia especificar minuciosamente a divisão das terras entre Portugal e Espanha. “[...] que se faça e assinale polo dito mar oceano uma raia ou linha direita de pólo a pólo, a saber do pólo ártico ao pólo antártico, que é de norte a sul. A qual raia ou linha se haja de dar e dê direita, como dito é, a trezentas e setenta léguas das ilhas do Cabo Verde pera a parte do ponente, por graus ou por outra maneira como melhor e mais prestes se possa dar de maneira que não sejam mais nem menos [...]” (TORDESILHAS, 1494).

documento. Na prática, o meridiano de Tordesilhas resultou na incorporação de uma grande parcela do território do Novo Mundo aos domínios de Portugal, terras que mais tarde receberiam o nome de Brasil (VARGAS, 2017).

Com a morte do rei d. Sebastião na Batalha de Alcácer-Quibir, em 1578, no Marrocos, sem deixar descendência, abriu-se uma grave crise sucessória no trono português. Diante da crise, foram instauradas as Cortes de Almeirim, a qual aclamaram o rei da Espanha Filipe II, da Casa da Áustria (Habsburgo), como novo rei de Portugal. A coroação do novo rei como Filipe I de Portugal (Filipe II de Espanha), representou o início da União Ibérica, uma união pessoal em que os dois reinos em tese se mantinham autônomos, embora governados por um rei em comum (VARGAS, 2017).

A União Ibérica durou de 1580 a 1640 e a unificação foi mantida sem maiores sobressaltos enquanto se respeitaram as liberdades portuguesas, mas em sua fase final a união das coroas ibéricas foi-se tornando economicamente prejudicial a Portugal sobretudo devido ao envolvimento da Casa da Áustria na Guerra dos Trinta Anos (1618-1648). Em 1640, Portugal promoveu um movimento, a chamada Restauração, que pôs fim à União Ibérica (VARGAS, 2017).

Segundo Vargas (2017) a União Ibérica teve importantes reflexos na configuração dos territórios coloniais de Espanha e Portugal no Novo Mundo. Enquanto os espanhóis tinham maior interesse em explorar o México e o Peru, com suas ricas jazidas de prata, deixando de lado o interior da América do Sul, “os portugueses, foram se embrenhando cada vez mais continente adentro” (VARGAS, 2017, p. 116).

Seus dois principais núcleos de colonização, o Nordeste açucareiro e a Capitania de São Vicente, no Sul, demandavam mão de obra escrava para o trabalho no engenho e na roça, o que era fornecido pelo apresamento de índios selvagens e, preferencialmente, de índios “domesticados” oriundos das missões jesuíticas espanholas. Procurando mão de obra indígena, os bandeirantes paulistas chegaram ao Mato Grosso e ao Paraguai; procurando por gado, chegaram aos pampas; mais tarde, já no século XVIII, procurando por pedras preciosas, chegaram às Minas Gerais. De igual maneira, a economia pecuária do Nordeste, dependente da economia açucareira do litoral, engendrou um movimento consistente de interiorização em sua busca por áreas cada vez mais amplas para o pasto, cruzando o rio São Francisco e chegando ao Tocantins. Também a fundação do estado do Maranhão, em 1621, como colônia de povoamento com o objetivo político de ocupar o território para defendê-lo das invasões estrangeiras, deu origem a uma economia de subsistência cuja principal atividade seria, num primeiro momento, a caça aos índios e, depois, a exploração de produtos florestais, as “drogas do sertão”, gerando uma dinâmica de ocupação da floresta facilitada pelo amplo acesso à bacia amazônica proporcionado pelo controle da foz do rio Amazonas (VARGAS, 2017, p. 116).

Foi assim que a União Ibérica proporcionou ao Brasil Colônia a ampliação de seu território para muito além da linha de Tordesilhas, esboçando já nesse momento as linhas de fronteira brasileiras que mais tarde se viriam a consolidar (VARGAS, 2017). É importante destacar que as pendências fronteiriças entre portugueses e espanhóis na América do Sul se estenderam por mais de um século após o fim da União Ibérica (ANDRADE, 1993).

Os portugueses queriam manter as áreas que ocuparam durante o período de união e os espanhóis queriam um recuo do povoamento português até a linha de Tordesilhas. Foi apenas com o Tratado de Madri (1750) e a adoção do princípio jurídico latino *uti possidetis*<sup>11</sup>, com o direito do território sendo destinado ao povo que o povoava, que as fronteiras entre as terras portuguesas e espanholas aproximaram-se das fronteiras atuais do Brasil com os países hispano-americanos (ANDRADE, 1993).

Segundo Goes Filho (1999), os fatos mostram que a adoção do princípio *uti possidetis* pela diplomacia brasileira, funcionou no continente e resolveu sem grandes traumas os potenciais conflitos fronteiriços entre Brasil e seus dez vizinhos. Assim, a experiência da formação territorial brasileira e definição dos limites corresponderam a uma das experiências históricas mais significativas em termos comparativos, em função da existência de 16.886,5 km de fronteira compartilhados com dez Estados limítrofes (CERVO e BUENO, 2012).

No período pré-colonial brasileiro não era fácil estabelecer com exatidão o Meridiano de Tordesilhas; não tinha ficado estabelecido de que ponto do arquipélago de Cabo Verde se começava a medir as 370 léguas que serviam como definição da linha imaginária. Ainda mais problemático era o fato da posição aproximada de Tordesilhas cortar dois pontos de grande importância geopolítica: a foz do Amazonas e a foz do rio da Prata (ANDRADE, 1993)

Com a sua independência em 1822, já tendo sido estabelecidos o Tratado de Madri (1750) e o de Santo Ildefonso (1777), o Brasil herdou uma situação confortável. Em relação ao Tratado de Madri, Goes Filho (1999) assevera que as fronteiras não mais seriam linhas abstratas, como a de Tordesilhas, mas sempre que possível, acidentes geográficos facilmente identificáveis. A origem do direito de propriedade seria então a ocupação efetiva do território.

No período pós-independência, o princípio *uti possidetis* norteou as negociações territoriais brasileiras e continuou valioso para a diplomacia do Brasil, o que permitiu ao Império assinar acordos de fronteiras com vários países vizinhos. Na República essa tradição

---

<sup>11</sup> Tal princípio, na sua verdadeira acepção, significa a posse duradoura, mansa e pacífica, independentemente de qualquer outro título. Pelo princípio do *uti possidetis* tem-se o consentimento como meio de disposição do território. Implica a existência de um acordo tácito que fundamenta o acordo territorial numa regra de posse presumida (MAZZUOLI, 2021).

foi renovada e o Barão do Rio Branco, Chanceler de 1902 a 1912, é o nome tutelar que a história vinculou ao fechamento definitivo da longa linha que separa o Brasil de dez países da América do Sul (só não se limita com o Chile e Equador) (GOES FILHO, 1999). Os governos dos demais países sul-americanos, sucessivamente, exprimiam sua adesão à doutrina do *uti possidetis*, convertendo-a numa doutrina latino-americana de direito internacional público (CERVO e BUENO, 2012).

No que tange a questão fronteiriça entre o Brasil e o Paraguai, o tratado de Santo Ildefonso (1777) fixava a fronteira comum pelo rio Paraná até a confluência do Iguaré. Contudo, com as dúvidas em relação a localização do rio, três hipóteses de fronteira surgiram: Branco-Ivinhema (a mais favorável ao Paraguai), Jejuí-Iguaré (a mais favorável ao Brasil) e Apa-Iguatemi (a intermediária). Nesse contexto, a fronteira estabelecida após a Guerra do Paraguai<sup>12</sup> (1865-1870), seguiu pelo rio Apa e os altos da Serra do Maracaju, próxima a solução intermediária (GOES FILHO, 1999). A fronteira estabelecida com o Paraguai (1872) foi a última no Império.

### 1.3 Faixas de Fronteira: a legislação do Brasil

A principal legislação que trata da matéria fronteiriça, foi promulgada em 1979, e atribui destacada importância a esse espaço territorial, considerado área de segurança do território nacional desde o Segundo Império (BRASIL, 2005). As Constituições Brasileiras, desde 1891, revelam preocupação com a definição e delimitação de áreas especiais à defesa nacional, embora somente a partir da Constituição de 1934, a expressão faixa de fronteira passou a ser utilizada. Antes, a designação era de área de reserva à União de território indispensável para defesa da fronteira (Constituição de 1891) (BORBA, 2013). No Quadro 1, estão indicadas, no período de 1824-1988, as referências constitucionais às faixas de fronteira

**Quadro 1 – Faixas de Fronteira de 1824 a 1988**

Constituições	Artigos	Largura da Faixa
Constituição Política do Império do Brasil		66 km (=10 léguas) Lei 601 de 18/08/1850
Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – 24/02/1891	64	Não define

<sup>12</sup> A guerra do Paraguai é um fato marcante na evolução política do Império: provoca o crescimento do exército brasileiro e o início da atuação como força política interna (GOES, FILHO, 1999, p. 249).

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – 16/6/1934	166	100 km
Constituição dos Estados Unidos do Brasil – 10/11/1937	165	150 km
Constituição dos Estados Unidos do Brasil – 18/9/1946	176/180	150 km (Lei 2.567 de 12/09/1955)
Constituição da República Federativa do Brasil – 24/01/1967	89	150 km (Lei 6.634 de 02/05/1979 e Decreto 85.064 de 26/08/1980)
Constituição da República Federativa do Brasil – 05/10/1988	20/91	150 km

Fonte: Adaptado de BORBA (2013, p.71).

A largura da faixa de fronteira sofreu alterações com o tempo. A primeira lei estipulava uma faixa de 66 quilômetros de largura. Em 1934, foi estendida para 100 quilômetros e, posteriormente, para 150 quilômetros, a qual se mantém até o momento. A Constituição de 1988 avalizou essa disposição mantendo o ideal focado na segurança territorial (BRASIL, 2005).

A faixa de fronteira é definida pela Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979 (BRASIL, 1979), regulamentada pelo Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980 (BRASIL, 1980), cujo teor foi ratificado pela Constituição Federal de 1988, no parágrafo segundo do artigo 20<sup>13</sup>. De acordo com a legislação, a faixa de fronteira tem 150 quilômetros de largura da linha divisória para dentro ao longo das fronteiras terrestres (BRASIL, 1988).

A base territorial das ações do Governo Federal para a faixa de fronteira estabelece como áreas de planejamento três grandes arcos, definidos a partir da proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF – 2005) (BRASIL, 2005), com base na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) do Ministério da Integração (MIN). Esta classificação respeita as diferenças regionais, econômicas, e culturais entre eles. A iniciativa de circunscrever em arcos as áreas de planejamento tem como fundamento os programas e as políticas que promovem o desenvolvimento regional ao longo da faixa de fronteira. Segundo Cravo (2022),

<sup>13</sup> Art. 20. São bens da União: § 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e regulação serão reguladas em lei (BRASIL, 1988).

São fatores que identificam os arcos tanto os de ordem da geografia física, quanto os de ordem da geografia humana. Clima, geomorfologia, relevo, pedologia, riqueza do solo, fauna, flora, vegetação, bioma, paisagem, topografia e hidrografia são alguns exemplos da vertente física. População, densidade demográfica, ecúmeno, migração e trabalho, identidade cultural, religião, malha de transportes, instalações portuárias, concentração de indústrias e alcance de sistemas de comunicações são outros exemplos da vertente humana. Ao percorrer o arco central de automóvel, é comum que se encontre municípios de antigos quilombos. Pela fronteira passam pessoas, animais, bens e mercadorias. Nela, vivem pessoas, animais e vegetais. A fronteira tem uma dinâmica própria que lhe dita o ritmo de sua existência (CRAVO, 2022, p. 232-233).

As diferenças na base produtiva e na identidade cultural foram os critérios usados pelo MIN para a divisão da faixa de fronteira em três grandes arcos e em 17 sub-regiões. Nos dias de hoje, o ministério que corresponde ao MIN é o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). O critério dos três arcos permanece a despeito da inexistência do ministério que na origem concebeu a divisão classificatória (CRAVO, 2022).

O primeiro deles é o Arco Norte, que compreende a faixa de fronteira dos Estados do Amapá, Pará, Amazonas e os Estados de Roraima e Acre. O segundo é o Arco Central, que compreende a faixa de fronteira de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. O terceiro é, por fim, o Arco Sul, que inclui a fronteira do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (BRASIL, 2005).

**Mapa 1 – Contorno geopolítico dos arcos e suas áreas de abrangência**



Fonte: BRASIL (2009).



O arco Norte é a região com menor densidade demográfica e fluxo de transações econômicas. Historicamente, foi palco de incursões de grupos guerrilheiros, tráfico de drogas, garimpagem e fluxo ilegal de mercadorias. Por consequência, uma maior e mais intensa presença militar e policial se desdobrou nesse arco, principalmente por meio da instalação de bases militares (BRASIL, 2016). O arco norte é composto pelos estados de AC, AM, RR, PA e AP, que fazem fronteira respectivamente com Bolívia e Peru; Peru, Colômbia e Venezuela; Venezuela e Guiana; Guiana e Suriname; Suriname e Guiana Francesa. O ícone mais representativo da fronteira no arco norte é a tríplice fronteira Colômbia-Peru-Brasil na região de Tabatinga, no AM.

São ao todo 10.433,9 km de fronteiras, assim distribuídos: 666,0 km correspondentes à extensão entre o AC e a Bolívia; 2.995,0 km de fronteira com o Peru; 1.644,0 km com a Colômbia; 2.199,0 km com a Venezuela; 1.606,0 km com a Guiana; 593,0 km com o Suriname; e 730,0 km com a Guiana Francesa (BRASIL, 2011).

O arco Central é caracterizado por grandes propriedades rurais e áreas de pecuária extensiva. Trata-se de uma região economicamente mais dinâmica em relação ao arco Norte, abrangendo as duas bacias hidrográficas mais importantes da América do Sul: a do Amazonas e a do Paraná-Paraguai. O arco se caracteriza pela transição entre a Amazônia e o Sul do Brasil (CRUZ; PEREIRA CARNEIRO, 2013).

Com fluxo intenso em suas fronteiras, o arco Central também aponta vulnerabilidades relacionadas à segurança pública, à atuação de grupos criminosos, ao tráfico de drogas e ao cultivo de ilícitos, principalmente no estado do Mato Grosso do Sul (BRASIL, 2016).

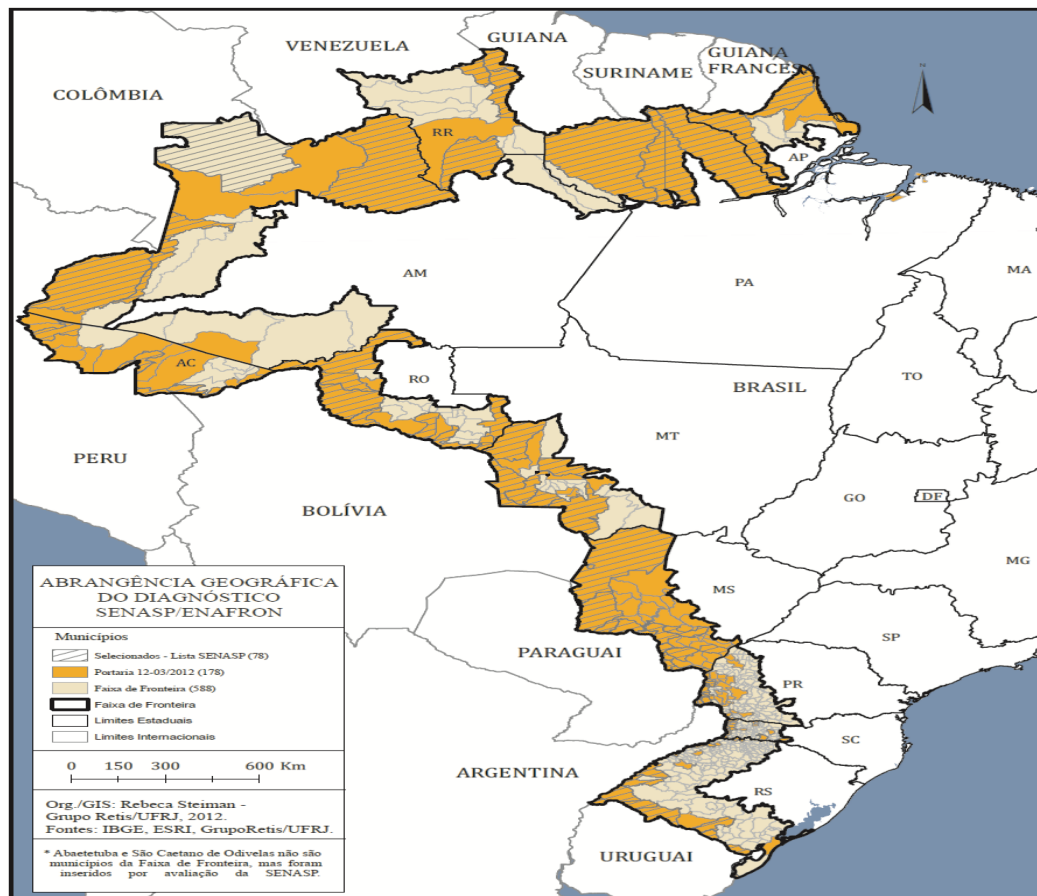
No início dos anos 2000, a presença de facções criminais das grandes cidades do sudeste na região de fronteira do Mato Grosso do Sul tornou-se nacionalmente conhecida, quando deflagram, em Coronel Sapucaia, os conflitos entre a família Morel e Fernandinho Beira-Mar, ligado à facção Comando Vermelho, do Rio de Janeiro. Atualmente, as entrevistas apontam que a principal facção criminosa presente no estado é o Primeiro Comando da Capital (PCC) que possui representação na maior parte dos presídios do Mato Grosso do Sul e utiliza o estado como rota para a grande parte da droga que abastece o mercado consumidor de São Paulo e de diversos outros estados brasileiros (NEVES, 2016).

O arco Sul apresenta uma faixa de fronteira com 418 municípios, ou seja, cerca de 71% do total de municípios fronteiriços do Brasil. É a região limítrofe demograficamente mais densa, sendo considerado o arco com maior interação transfronteiriça, principalmente com os vizinhos uruguaios e argentinos, devido às antigas ocupações de campos por grandes estâncias de gado. Apresenta o maior volume de exportações e importações da Faixa de Fronteira, assim como

importantes circuitos comerciais envolvendo mercadorias legais (introduzidas legal e ilegalmente) e mercadorias ilegais.

Atualmente, a faixa de fronteira brasileira corresponde à aproximadamente 27% do território nacional, o que compreende 10 estados, 588 municípios, 120 localizados na linha de fronteira e desses, 29 são cidades gêmeas, os quais abrigam cerca de 11 milhões de pessoas, fazendo divisa com 10 países na América do Sul. A linha limítrofe da fronteira do Brasil com seus vizinhos chega a ter 16.886,5 km e compreende a terceira maior extensão de uma fronteira na terra (BRASIL, 2005).

**Mapa 2 – Faixa de Fronteira brasileira**



Fonte: Grupo RETIS/UFRJ (2012).

A faixa de fronteira é uma área legalmente estabelecida pelo Estado brasileiro para direcionar um tratamento político diferenciado em relação ao restante do país. Tal rigidez normativa, estabelecendo uma zona tão ampla de controle especial se deu em função da própria construção do território nacional, uma vez que havia a necessidade de assegurar os territórios conquistados. Assim, a fronteira se consolidou no pensamento político brasileiro como uma

zona de contenção e segurança nacional, fortemente baseada na presença militar (FAGUNDES RESENDE, 2018).

Com o advento da Constituição Federal de 1988 (BRASIL,1988), a perspectiva da Segurança Nacional perde seu espaço e, desde então, o enfoque estatal passou a contemplar, separadamente, as perspectivas da Segurança Pública e da Defesa Nacional. Nesse sentido, é importante diferenciarmos os conceitos de segurança e defesa. Para Furtado (2013) segurança é a condição que permite ao país a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais.

Já o conceito de Defesa Nacional, é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para proteção do território, da soberania, e dos interesses nacionais contra ameaças externas, potenciais ou manifestas (FURTADO, 2013; BRASIL, 2020). Ademais, segundo Meira Mattos (2000), a defesa nacional coloca mais ênfase sobre os aspectos militares de segurança e correlatamente os problemas de agressão externa, enquanto a noção de segurança é mais abrangente e compreende a preservação do desenvolvimento e da estabilidade política interna.

A Constituição Federal de 1988 também completa essa definição ao trazer no Artigo 142 que a função das Forças Armadas, instituições nacionais permanentes e regulares, é a de defender a Pátria, garantir os poderes constitucionais e a lei e a ordem. As Forças Armadas são instrumentos de proteção do Estado brasileiro e garantidoras da condição de segurança. O Artigo 144, o qual versa sobre a Segurança Pública, afirma que esta é composta pela Polícia Federal, Rodoviária Federal, Ferroviária Federal, Civil, Militar e Corpos de Bombeiros Militar com o intuito de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e dos patrimônios. (BRASIL, 1988).

A Política Nacional de Defesa (PND) do Brasil, de 2020, define segurança enquanto uma condição na qual o Estado encontra-se livre de riscos, pressões e ameaças, resguardando sua soberania e integridade nacional. Essa condição de segurança permite que o Estado promova seus interesses e resgarde os direitos e as liberdades de seus cidadãos. (BRASIL, 2020).

No que tange o tratamento das fronteiras, na PND de 2020, elas são consideradas como regiões sensíveis às incursões militares devido à ocupação do espaço terrestre ao longo do globo. Nessa mesma Política os ilícitos transnacionais e as instabilidades que, por vezes, emergem em países vizinhos são os principais riscos às fronteiras do país (BRASIL, 2020).

Assim, na PND de 2020, a temática fronteiriça aumenta sua presença. A sua relevância deve-se sobretudo ao aumento do trânsito de pessoas, mercadorias e bens na integração do Brasil com seus vizinhos. Os fluxos existentes em alguns pontos de fronteira despertam o interesse de atividades criminosas transnacionais, o que demonstra a vulnerabilidade e permeabilidade das fronteiras, e exige vigilância e ação coordenada entre órgãos de defesa e segurança pública no Brasil (BRASIL, 2020).

Os mais de 16.000 Km da fronteira do Brasil, com atenção às regiões Sul, Centro-Oeste e Norte, 9.500 Km são permeados por rios cujas nascentes estão em países vizinhos, servindo como rotas de aproximação para inúmeros ilícitos: narcotráfico, tráfico de armas/munições, extração ilegal de madeiras, garimpo clandestino, contrabando, tráfico de pessoas, corrupção etc. (COSSUL; JAEGER, 2016). Desse modo, torna-se necessário a vivificação das fronteiras e a presença do Estado nas regiões, já que existem muitas porções territoriais do país com baixa densidade populacional e baixa presença do Estado.

Destarte, as fronteiras brasileiras, assim como outras da América Latina, devem ser compreendidas de forma distinta de outros lugares do país, pois possuem especificidades e peculiaridades muitas vezes ignoradas. Nestas regiões, os fluxos de relações são mais complexos, pois perpassam distintos Estados-nação, e a diversidade econômica e cultural gera uma riqueza potencial poucas vezes explorada (OLIVEIRA et al., 2011).

A fronteira é o lugar não somente de trocas comerciais, mas também de uma dinâmica que envolve migração, trabalho, relações de família, de cultura etc. Para aqueles que moram em cidades localizadas no limite ou na faixa de fronteira, o país não acaba ali: antes, é justamente ali que começa (CRAVO, 2022).

Nesse cenário, destaca-se também uma grande preocupação em âmbito local, regional, nacional e mundial, que é o tráfico ilícito de drogas. Segundo Machado (2011), a economia movimentada pelos entorpecentes no mundo, apresenta impacto e efeitos peculiares em cada Estado, no entanto, o caráter multinacional das organizações, o vínculo com sistema financeiro internacional através da lavagem de dinheiro, evasão de divisas, da acumulação de capital e de poder, vai de encontro à fragilidade dos atores estatais em fazer o enfrentamento efetivo, tornando as drogas ilícitas assunto de destaque e relevância na geopolítica mundial.

Desse modo, se enquadra a problemática do narcotráfico como ameaça transnacional e considera-se essencial a contribuição da Escola de Copenhague na evolução da conceituação que torna mais ampla e abrangente a agenda de segurança para além do aspecto estatal e militar, englobando os setores político, econômico e social.

## CAPÍTULO 2

### O CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL E A ATUAÇÃO ESTATAL BRASILEIRA NO COMBATE AO NARCOTRÁFICO

Este capítulo apresenta a discussão dentro da teoria das relações internacionais, especificamente na área de segurança internacional, sobre a evolução do conceito de segurança e do crime organizado transnacional a partir de seu principal braço criminoso, o narcotráfico internacional.

Tem como objetivo específico a análise da geopolítica narcótica no âmbito do arco central da fronteira brasileira uma vez que esta região se destaca no trânsito ilegal de drogas (cocaína e maconha) advindos dos países vizinhos, Bolívia e Paraguai, em direção as grandes cidades brasileiras, como forma de lucrar com o consumo interno e a exportação para outros mercados internacionais.

#### 2.1 A Escola de Copenhague e a teoria da securitização

O fim da Guerra Fria e conseqüentemente da bipolaridade, resultou em alterações e redistribuição de poder entre os principais atores do sistema internacional, além de uma mudança na compreensão sobre a segurança dos Estados e indivíduos. De acordo com Buzan e Hansen (2009) os debates de segurança até aquele período já não eram capazes de explicar maneiras de se proteger o Estado contra ameaças internas e externas. O conceito de segurança demonstrava que sua utilização e significado encontravam-se imbuídos pelas premissas realistas, que associavam segurança exclusivamente ao Estado e aos aspectos militares e estratégicos (BUZAN; HANSEN, 2009).

Com o surgimento das novas tensões e dos novos tipos de ameaça, o conceito de segurança assumiu outro enfoque. As ditas novas ameaças já estavam presentes ainda no período da bipolaridade, porém ainda não haviam sido incorporadas na agenda internacional de segurança, pois o foco dos estudos era o iminente conflito entre Leste-Oeste (PAGLIARI, 2009). Essas mudanças resultaram em três frentes de perspectivas teóricas sobre a temática de segurança, que são a corrente tradicionalista (*Traditional Security Studies* – TSS); a Escola de Copenhague, que defende uma nova e ampla análise das questões de segurança. E a perspectiva crítica (*Critical Security Studies* – CSS) (PAGLIARI, 2009 p.24).

Para a corrente tradicionalista, os estudos da área de segurança devem considerar o Estado como ponto central de análise, abordando os conflitos internos de um Estado, além dos assuntos de guerra e paz. Na corrente tradicionalista não se fala em segurança internacional e sim segurança nacional (estatal). A perspectiva da Escola de Copenhague, vai na contramão da teoria tradicionalista, e considera que os estudos de segurança devem ser ampliados para além da centralidade do Estado, e com isso incluir a atuação de atores não-estatais como empresas multinacionais, organizações não governamentais e organizações intergovernamentais como partes do sistema. Já, a perspectiva crítica, coloca a segurança do indivíduo como unidade básica de análise, ou seja, defende que a segurança do indivíduo está à frente da segurança estatal (PLAGLIARI, 2009).

Dentro dessa vertente abrangente nos estudos de segurança internacional, a Escola de Copenhague, originalmente chamada de *Copenhagen Peace Research Institute* (TANNO 2003), foi responsável por elaborar um painel teórico que abarcava uma significativa interlocução do campo tradicional e crítico de segurança internacional, bem como da esfera realista e construtivista da Teoria de Relações Internacionais, inaugurando uma agenda de pesquisa promissora. Entre as contribuições mais relevantes da Escola de Copenhague para os estudos de segurança, encontram-se: o conceito de securitização; as novas unidades da análise de segurança; e a abordagem multissetorial da segurança (DUQUE, 2009).

Segundo Buzan e Hansen (2009) existem quatro questões fundamentais que compõem o arranjo teórico de segurança internacional no contexto pós Segunda Guerra Mundial. O primeiro ponto é se o Estado é, de fato, o objeto central de análise nos estudos de segurança. O segundo ponto é se as ameaças internas e externas devem ser relevantes para analisar questões de segurança (externas quando advêm de outros Estados por meio de suas instituições de defesa, a partir de uma agressão militar, sanções econômicas ou até mesmo pela diplomacia; e internas, quando possuem sua gênese dentro do próprio Estado (BUZAN; WÆVER, 2003). A terceira questão é a expansão dos estudos de segurança para além da análise militarizada. E, por último, se as questões de segurança estão diretamente conectadas com ameaças, perigos e urgências (BUZAN; HANSEN, 2009).

Dessa maneira, a Escola de Copenhague propõe uma agenda diversificada de segurança, onde o objeto referencial de análise não é necessariamente o Estado. Segundo os autores, o conceito de segurança está diretamente ligado com a sobrevivência, um tema será tratado como de segurança quando existir uma ameaça ao objeto tido como referência, que pode ou não, ser o Estado (BUZAN; WÆVER, 2003).

A Escola de Copenhague apresenta o conceito de securitização como uma construção social. Se um objeto é visto como um tema de segurança, significa que houve uma argumentação nesse sentido, demonstrada por meio da análise do discurso, na qual é possível perceber a predominância de determinado tema da agenda política em comparação com os demais.

No caso da segurança, a análise textual sugere que algo é designado como um problema de segurança internacional porque se pode argumentar que esta questão é mais importante do que outras questões e por isto deveria ter prioridade absoluta. Esta é a razão pela qual se vincula a questão com o que pode parecer um critério bastante exigente: a questão é apresentada como uma ameaça existencial (BUZAN, WAEVER; WILDE, 1998, p.24, tradução livre).

Assim, a securitização de um tema é uma construção social. O tema é designado como uma questão de segurança e é aceito por uma audiência como tal por meio de uma construção entre atores. Entretanto, a Escola de Copenhague reconhece, que as ações para combater as ameaças percebidas pela sociedade ainda passam, na maior parte das vezes, pelo Estado o qual, poderá ser considerado, na análise, pelo menos um ator funcional. Dessa forma, o objetivo dos autores, não consiste em negar a importância do Estado, mas antes em desenvolver instrumentos analíticos que permitam explicar a participação significativa de outros atores (DUQUE, 2009).

Para explicar o processo de securitização, os autores estabeleceram três categorias operacionais: 1) objetos referentes; (2) agente securitizador; (3) atores funcionais. O agente securitizador é o ator político capaz de demonstrar que determinado tema precisa ser reconhecido pelo público como uma ameaça existencial. O objeto referente pode ser o Estado, mas, também, organizações, indivíduos, grupos transnacionais e grupos sociais. Por fim, os atores funcionais não são agentes securitizadores, mas são importantes na teoria, pois afetam direta ou indiretamente a dinâmica de segurança de um determinado setor (VILLA; SANTOS, 2011).

Em resumo, o conceito de securitização se caracteriza pela ideia de que as temáticas que são estabelecidas como objetos de segurança e ganham status de ameaça em determinado contexto social são, antes de tudo, construídos a partir de um processo de interpretação social acerca do problema e projetados através de uma agenda política que transforma tal questão em um problema de caráter securitizado.

Este processo se caracteriza primeiro pela politização da questão, na qual a temática ganha status de relevância pública, em que o Estado deve se fazer presente e atuar na busca

de resolver o problema através de políticas públicas, seguido pela acentuação do problema para uma etapa mais elevada em que a questão passa a ser vista como uma ameaça direta à ordem social e política e, portanto, à própria sobrevivência, recebendo o caráter de ameaça à segurança nacional e/ou internacional.

Para Rudzit (2005), o conceito ampliado de segurança desenvolvido pela Escola e por outros autores, portanto, envolverá a proteção, fornecida e administrada pelo Estado, contra ameaças externas aos interesses vitais e aos valores básicos do Estado, do território e das populações por ele administradas.

Assim, o conceito de segurança é ampliado frente a novas dinâmicas e desafios de um mundo contemporâneo em plena transformação, em que a proteção de fronteiras não é centrada exclusivamente no aparelho bélico militar, mas também levando em conta novos atores e novas modalidades de investidas à estrutura estatal, a exemplo das organizações criminosas transnacionais.

## **2.2 Crime Organizado Transnacional**

O novo cenário de segurança após o período da Guerra Fria gerou uma enorme diversificação de interpretações a respeito do conceito de segurança. Conforme Saint-Pierre (2012), uma das principais consequências foi a criação do conceito de segurança multidimensional, que passou a considerar questões que antes não estavam no âmbito securitário. Através dessa nova perspectiva, temas como o crime organizado e o narcotráfico passaram a ser entendidos como questões de ameaças aos Estados. Assim, a segurança militar com vistas ao conflito bélico deu lugar a preocupação com problemas transnacionais.

O Brasil sofre diretamente as consequências ocasionadas pela ameaça do crime organizado, cuja gravidade é potencializada quando conjugada às violências estruturais, geradas pela pobreza, marginalização, degradação ambiental e violações a direitos humanos básicos (FERREIRA, 2017). A situação se torna ainda mais flagrante em significativa parte da faixa fronteiriça do país, em áreas caracterizadas, dentre outros aspectos, pelo controle estatal ainda deficitário e pela atuação mais livre e incisiva de grupos criminosos.

Para analisar a incorporação do Crime Organizado Transnacional (COT) na temática de Segurança Internacional, em primeiro momento, define-se o conceito de “transnacional”. Dessa forma, “transnacional significa literalmente algo que se realiza através das nações” (WERNER, 2009, p. 28). Portanto, o crime transnacional é uma atividade criminosa que



transpassa as fronteiras dos Estados nacionais em decorrência do seu caráter multidisciplinar, conectado, muitas vezes, com mercados legais, tornando o poder público incapaz de controlar as suas atividades (ALMEIDA & LAGO, 2017).

Conceituar “crime organizado” é a base para o entendimento do fenômeno do COT. Nesse aspecto:

Crime organizado é uma investida criminosa desenvolvida de forma racional e continuada, visando o ganho ilícito através do fornecimento de bens ou serviços com grandes demandas. Ele se mantém continuamente através do uso da força, ameaças, controle de monopólio e/ou, através da corrupção de agentes públicos (ALBANESE, 2007, p. 4).

O Crime Organizado Transnacional “Grupo criminoso organizado” é definido pelo artigo 2º da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (2000) como grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material (BRASIL, 2004).

Por sua vez, o artigo 3º define que “crime grave” é um delito transnacional por natureza e que envolve um grupo criminoso organizado. Como bem resume Reginaldo Nasser, “grupos criminosos transnacionais podem ser definidos [...] como associações de indivíduos que operam de maneira transnacional com o fim de obter ganhos monetários, comerciais ou poder de influência, por meios ilegais em um ou mais estados nos quais atuam” (NASSER, 2014, p.145).

Na América Latina, em geral esses grupos se apresentam com muita complexidade organizacional e profissionalização, com grande dispersão espacial e coordenação com outros grupos e atividades meio – como o tráfico de drogas – para consecução dos seus objetivos (SAIN; GOMES, 2014).

Nesse interim, a atuação do Crime Organizado Transnacional (COT) é apenas a ponta do *iceberg*, perante toda uma cadeia produtiva complexa e multifacetada. Em geral, essa cadeia se inicia no nível local com o princípio da comercialização das “matérias-primas” (plantas como folha da marijuana e de coca, pessoas e armas), passa algumas vezes por intermediários do negócio (transportadores de pessoas e armas, laboratórios de produção de drogas etc.) e ultrapassa fronteiras nacionais, até finalmente chegar ao comprador do “produto” ilegal (FERREIRA, 2017). Assim,

O crime organizado global tornou-se um gigantesco fenômeno de caráter delituoso, operacionalizando segundo estratégias em rede. [...] tornou-se uma dinâmica e complexa estrutura financeira global, caracterizando-se pela diversidade, amplitude, adaptação ao ambiente e se reestruturando de acordo com a evolução das técnicas (VIEIRA; VIEIRA, 2007, p. 48-49).

Este “produto” pode ser desde um ser humano traficado para trabalhos semelhantes a escravidão ou prostituição, a um entorpecente ou um explosivo para um atentado terrorista. Com o choque violento pelo controle de mercado entre competidores e vendedores nessas cadeias produtivas do crime, surgem as estatísticas alarmantes de mortes resultantes de COT (FERREIRA 2017). Por isso, para Borba e Cepik (2011)

O desenvolvimento da atividade criminosa irresistivelmente constrói interfaces entre o lícito e o ilícito, combinando as capacidades de corromper, coagir e seduzir (fraude, força e fidelidade) para ampliar a rede social do crime organizado para além do grupo de indivíduos diretamente engajados em suas atividades finalísticas. A necessidade de lavar a receita ilegal gera, por si só, outra necessidade de se criar negócios legais, que, por sua vez, se reproduzem por conta própria e servem de referência para outras atividades ilícitas. Para manter esses estabelecimentos resguardados da fiscalização do Estado, transborda-se parte do excedente para o sistema de justiça criminal, que, além de conivência, pode proporcionar um canal privilegiado para obtenção ilegal de mercadorias e serviços. Ao obter contatos nas polícias, no judiciário, no sistema financeiro e na política local, e ao demandar os serviços de advogados, contadores, químicos e outros técnicos, as organizações criminosas irradiam sua influência social e dificultam a determinação dos segmentos sociais que as compõem. Para além do estereótipo criminoso, portanto, há um amplo espectro de atividades que se situam no híbrido entre o legal e o ilegal, entre o oculto e o revelado, entre o público e o privado. É nessa região cinzenta que o crime organizado incorpora fatias da elite política e econômica, ou, difícil precisar, a elite política e econômica incorpora parcialmente o crime organizado (BORBA; CEPIK, 2011, p. 379-380).

Nesse sentido, o crime organizado transnacional tem se configurado uma séria ameaça à governança e à estabilidade dos Estados ao explorar indivíduos e submeter significativa parcela da população à violência física e estrutural. O crime alimenta a corrupção e se infiltra nos negócios e na política, minando a governança estatal e dificultando o desenvolvimento. Trata-se de um problema global que enfraquece os Estados nacionais, corrompe suas instituições e acarreta graves prejuízos à ordem econômica e social (FERREIRA, 2019).

Segundo à campanha do UNODC, o crime organizado transnacional movimentava US\$ 870 bilhões/ano, tendo como negócios mais lucrativos: o narcotráfico, estimado em US\$ 320 bilhões/ano; a falsificação, estimada em US\$ 250 bilhões/ano; e o tráfico humano, mensurado em US\$ 32 bilhões/ano (UNODC, 2012). Os ganhos anuais do crime organizado

com o comércio ilegal, como um todo, alcançam cifras superiores a US\$ 2 trilhões, ainda que o montante seja estimado em função da natureza não declarada da comercialização.

No Brasil, a ligação do comércio ilegal com as questões de fronteira ganhou maior visibilidade a partir da divulgação do Censo de Mercado de Ilícitos no Brasil. A edição do primeiro censo, o Relatório I de abril de 2021, tomou por base a tríplice fronteira meridional do país no PR, ligou-a ao MS pelas redes de logística que escoam os produtos e projetou o consumo no grande centro urbano encabeçado por São Paulo (CENSO MERCADOS ILÍCITOS, 2021).

De acordo com o relatório, a tríplice fronteira meridional tem papel relevante no processo não como local de consumo do produto ilícito, mas como centro logístico e hub internacional de negócio, ponto nodal nevrálgico aquecido comercialmente do qual disparam ou por onde passam os produtos do crime a serem entregues nos pontos de consumo (CENSO MERCADOS ILÍCITOS, 2021, p.15). Também a fronteira nas cidades-gêmeas Ponta Porã/MS e Pedro Juan Caballero é hub internacional (CENSO MERCADOS ILÍCITOS, 2021, p.17).

### **2.3 Segurança e Defesa das fronteiras: O estado brasileiro no combate ao narcotráfico transnacional**

O narcotráfico é um fenômeno essencialmente transnacional, sendo sua dinâmica ditada sobretudo pelas leis da oferta e da demanda. Como tal, associa-se e nutre-se das transformações de ordem política e econômica que, sobretudo a partir dos anos setenta, levaram à intensificação do fluxo de bens, capitais e de pessoas através das fronteiras nacionais (FILHO; VAZ, 1997).

Nesse contexto, a cooperação internacional tornou-se um imperativo para o controle sobre a produção, o comércio e o consumo de drogas ilegais. Em 1909 foi celebrada em Shangai a primeira conferência internacional para fiscalizar o tráfico de ópio. A questão também foi tratada no âmbito da Sociedade das Nações, sendo objeto de três convenções internacionais entre os anos vinte e trinta. A partir de 1946, a cooperação internacional passou a ocorrer sob a égide da Organização das Nações Unidas que logrou unificar em 1961, através da Convenção Única de Estupefacientes, a maioria dos instrumentos internacionais de controle e fiscalização (FILHO; VAZ, 1997).

Com o aumento do consumo e do tráfico de drogas ilícitas nos anos setenta, fez-se necessária a formulação de uma Estratégia Internacional para Fiscalização do Uso Indevido de Drogas (1982 e 1986). Então em 1987 e 1988 através das conferências celebradas em Viena é criado o principal instrumento de cooperação multilateral para o combate ao tráfico de drogas: a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas (FILHO; VAZ, 1997).

A Convenção abarca os mais variados aspectos do combate às drogas e ao mesmo tempo estabelece compromissos em termos de ações preventivas, fiscalização e controle, repressão, e outras formas de cooperação e assistência internacional. Assim, ela constitui, no presente, a principal referência para a cooperação nos planos regionais e sub-regionais bem como para a formulação de políticas nacionais antidrogas (FILHO; VAZ, 1997).

Até a década de 1910 pouco se discutia na legislação brasileira sobre regulamentação ou medidas repressivas de comércio e consumo de substâncias psicoativas. Apesar da primeira lei sobre o controle de drogas psicoativas ter sido firmada no Brasil em 1921, as reformas mais significativas surgiram a partir de 1967, ano em que as resoluções da Convenção Única da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1961, foram incorporadas ao ordenamento brasileiro (RODRIGUES, 2012).

A partir da década de 1970, o Brasil passa a desempenhar um papel de logística do narcotráfico diante da necessidade dos grupos criminosos de garantir o escoamento de um volume muito grande de drogas, principalmente da cocaína, ocasionada pela alta demanda advinda dos principais países consumidores da época, Estados Unidos e alguns países da Europa. Por isso, em 1976 foi aprovada a Lei nº 6.368, conhecida como Lei de Tóxicos (BRASIL, 1976).

A lei criada é um marco pois trata do tema de maneira muito mais ampla, com artigos, leis e especificações para lidar com a prevenção, com o crime e a punição, permitindo a participação do governo e o envolvimento do Estado sem que haja uma ação imediata e emergencial, o que fez o assunto se tornar politizado (FILHO; VAZ, 1997). Na Lei nº 6.368/76 são previstas vinte condutas tratadas como caracterizadoras do tráfico, e no Art. 12 da lei: “importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda e oferecer ainda que gratuitamente, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar ou entregar substância entorpecente”. (BRASIL, 1976).

A Constituição Federal confirma a politização do tema, pois, em seu corpo, trouxe esclarecimentos sobre o assunto, demonstrando, mais uma vez, que neste momento o governo está envolvido e o tema faz parte da agenda governamental, no seu art. 5º, XLIII:

A lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática de tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que podendo evitá-los, se omitirem. (BRASIL, 1988, p.15).

O mesmo assunto é abordado no capítulo III da Constituição Federal, intitulado Da Segurança Pública, onde fica claro no Art. 144 que prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho são de responsabilidade da Polícia Federal e é nesse primeiro parágrafo que o Estado por meio da Constituição coloca a proteção das fronteiras brasileiras sob a responsabilidade da Polícia Federal, para exercer a função de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras:

1.º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998) 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998) IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. (BRASIL, 1988, p.90).

O crescimento das ações do narcotráfico no território brasileiro a partir dos anos 1990, foi acompanhado também pela intensificação das iniciativas estatais de combate ao problema. Na década de 1990, o Estado brasileiro inicia o desenvolvimento de um sistema de sensoriamento remoto para monitoramento da bacia Amazônica Brasileira por meio de radares e satélites, denominado como Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM). O objetivo era o monitoramento de atividades ilegais na região, como a extração ilegal de madeira e minerais, mas principalmente o tráfico de drogas (RODRIGUES, 2012, p.51).

Em 2004, o decreto presidencial nº 5.144/04, regulamentou a Lei nº 9.614/98 também conhecida como Lei do Abate, permitindo ao governo brasileiro a derrubada de aeronaves que adentrassem o território brasileiro sem autorização. Essa lei visava fornecer ao governo federal um instrumento de repressão a voos clandestinos que cruzam a fronteira brasileira, geralmente utilizados para transporte de droga. Em seguida foram criadas a

Política Nacional Sobre Drogas (2005), e a Lei Antidrogas (2006) (BRASIL, 2005; BRASIL, 2006).

Dando continuidade aos projetos que tinham como objetivo a proteção das fronteiras brasileiras e o controle do fluxo de drogas que entravam em território nacional, o Estado brasileiro instituiu o Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, que consiste no Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) que visava o fortalecimento do controle, fiscalização e repressão dos crimes transfronteiriços na fronteira brasileira (BRASIL, 2011).

Três ações principais foram empreendidas por esse Plano, “Operação Sentinela”, ação permanente de enfrentamento às organizações criminosas transnacionais coordenada pela Polícia Federal, Rodoviária Federal, Força Nacional e apoiada pelas Forças Armadas e outros órgãos; “Operação Ágata”, coordenada pelo Ministério da Defesa e seus órgãos: Exército Brasileiro, Marinha do Brasil e Força Aérea Brasileira, com ações temporárias nas diversas localidades, apoiadas por outras agências estatais, e, finalmente, a Operação “Fronteira Blindada”, coordenada pela Receita Federal do Brasil, tendo como atribuição a repressão ao contrabando nas regiões de fronteira (NEVES, 2016).

Seus principais objetivos eram o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira. Elegia como diretrizes a atuação integrada dos órgãos de segurança pública federais e estaduais, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e das Forças Armadas e a integração com os países vizinhos e previa que a coordenação do Plano seria compartilhada entre os Ministros da Justiça, Defesa e Fazenda.

A legislação acima referida foi posteriormente revogada pelo Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016, que instituiu o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), objetivando o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão aos delitos transfronteiriços e organizando a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. (BRASIL, 2016).

O PPIF passou a ter como diretrizes a atuação integrada e coordenada dos órgãos de segurança pública federais e estaduais, dos órgãos de inteligência, da Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, nos termos da legislação vigente e a cooperação e integração com os países vizinhos.

Essas medidas de repressão e controle adotadas pelo governo brasileiro desde o fim da década de 1970, demonstram a preocupação brasileira frente ao problema que vinha crescendo no continente. A partir do consenso internacional de que o narcotráfico é uma

ameaça à segurança dos Estados, vários outros países da América do Sul, assim como o Brasil, passaram a reforçar suas políticas de repressão aos crimes transnacionais.

Tendo, como base teórica, a Escola de Copenhague, é possível perceber que o combate ao narcotráfico passou por um processo de securitização. Processo de securitização é o movimento que leva ameaças além das regras pré-estabelecidas pela política. Determinado tema pode ser enquadrado como “não politizado”, “politizado” e “securitizado”. Por “não politizado” entende-se que o tema não conta com o envolvimento do Estado em suas discussões, por “politizado” quando um tema está na agenda do Estado, mas demanda apenas manobras previstas na política estatal e, securitizado”, quando transpassa as regras políticas e exige uma ação emergencial e imediata. A securitização pode ser vista como uma versão extremada da politização (BUZAN *et al.*, 1998).

No caso do combate ao narcotráfico, no Brasil, é possível perceber que, até o ano de 2004, o tema era politizado, pois fazia parte da agenda, mas era tratado dentro das regras cotidianas da política, até se intensificar em 2004. A Lei do Abate é um marco pois prevê, em seu texto, a atuação emergencial do Estado, começa-se a falar em ação imediata neste momento até, por fim, o Plano Estratégico de Fronteira (2011) marcar a securitização do tema, pois define, em seu escopo, ações imediatas reais de combate a ilícitos, como também prevê o deslocamento das Forças Armadas de suas tarefas constitucionais para ações de emergências.

Numa perspectiva institucional, dois marcos que orientaram, a mudança de enfoque do Estado brasileiro na segurança foram o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) (2011) e o Livro Branco da Defesa Nacional (2012). No Livro Branco, chama a atenção a inclusão do Centro-Oeste juntamente com a Amazônia, como ênfase especial da Meta 5 de “vigiar e proteger o território brasileiro” (BRASIL, 2012) (REGO-MONTEIRO, 2020).

Ademais, quando analisado o narcotráfico, e ao observar a questão da fronteira entre os Estados, o tráfico ilícito de drogas configura um problema internacional no qual esforços e medidas para conter este imbróglio são necessários e, muitas vezes, é imprescindível a atuação internacional por meio de ações conjuntas de cooperação entre as forças policiais dos Estados envolvidos. Dessa forma,

As tarefas de controle e de vigilância em fronteiras são obrigatoriamente atreladas à necessidade de integração e de cooperação entre diversas instituições, tanto no contexto doméstico, como no que diz respeito aos demais países do entorno [...]. As fronteiras terrestres têm dois lados. Quer isso dizer que o lado “de lá” não pode ser simplesmente relegado a segundo plano ou ignorado (FRANÇA, 2018, p. 322).





O Estado do Mato Grosso do Sul localiza-se no sul da Região Centro-oeste, limita-se com cinco estados brasileiros: Mato Grosso (norte), Goiás e Minas Gerais (nordeste), São Paulo (leste) e Paraná (sudeste); e dois países sul-americanos: Paraguai (sul e sudoeste) e Bolívia (oeste). Sua área é de 357.147,995 quilômetros quadrados com uma população de 2.839.188 pessoas, tendo por capital a cidade de Campo Grande, a mais populosa do Estado (IBGE, 2021).

Está dividido em 79 municípios e além da capital, outras três cidades têm população superior a cem mil habitantes: Dourados, Três Lagoas e Corumbá. Dos 79 municípios, 44 estão na faixa de fronteira e destes, 12 estão na linha de fronteira (IBGE, 2021).

A história do desenvolvimento de Mato Grosso do Sul encontra-se relacionada às atividades de exploração de minério e de agropecuária (principalmente de erva mate), bem como ao uso intensivo da vasta malha fluvial da região para transporte e escoamento de mercadorias. A economia sul-mato-grossense sustenta-se então basicamente nos setores agropecuário (criação de gado, extração vegetal e indústria rural), mineral, de turismo e prestação de serviços (IDESF, 2020).

Em termos econômicos, o Mato Grosso do Sul localiza-se em região estratégica, fazendo divisa com grandes centros produtores e consumidores como Minas Gerais, São Paulo e Paraná, bem como fronteiras com Paraguai e Bolívia. Além disso, o estado situa-se na rota de importantes mercados da América do Sul, interligados pela Bacia do Rio Paraguai (SILVA, 2022).

Contudo, essas características, aliadas a baixa densidade demográfica, uma economia de base rural, e a proximidade com estados brasileiros receptores de ilícitos transfronteiriços ou com canais rodoviários ou portos e aeroportos que ligam aos consumidores finais, fazem com que o estado se torne rota significativa do tráfico de drogas, do contrabando e do descaminho e consequentemente dos crimes que os circundam (SILVA, 2022). A seguir exemplificamos os crimes mais significativos que ocorrem no arco central (CRAVO, 2022):

- a) tráfico nacional e internacional de drogas;
- b) tráfico nacional e internacional de arma de fogo, acessório ou munição;
- c) tráfico interno e internacional de pessoas;
- d) furto de veículos automotores;
- e) roubo de veículos automotores;
- f) furto de cargas;
- g) roubo de cargas;
- h) crimes ambientais;
- i) tráfico nacional e tráfico internacional de plantas e animais;

- j) facilitação de fuga de pessoa presa;
- k) contrabando;
- l) descaminho;
- m) exploração sexual infanto-juvenil;
- n) fluxo de recursos ilícitos;
- o) evasão de divisas;

Devido ao Paraguai e Bolívia serem os principais produtores/fornecedores de maconha e cocaína, respectivamente, para o mercado de consumo interno brasileiro, é pela fronteira do arco central que ingressa a maioria das drogas comercializadas no país, concentrando-se também os maiores volumes de apreensão de cocaína (Mato Grosso) e maconha (Mato Grosso do Sul) (BRASIL, 2016).

A cocaína em pó destinada à Europa é frequentemente embarcada do Brasil por via marítima a vários países do continente africano (FRANCHI; ESPÓSITO NETO, 2022); (UNODC, 2010, p.9). Assim, o Brasil tanto apresenta, internamente, número expressivo de consumidores, quanto serve de país de trânsito para dar vazão à droga destinada aos consumidores ao redor do mundo. Ao consumo de drogas alia-se a utilização de armas, acessórios e munições de maneira ilícita.

Desse modo, entre os principais desafios transfronteiriços enfrentados pelo arco Central, destacam-se o tráfico de drogas, o intenso fluxo ilegal de imigrantes e os crimes ambientais, além dos conflitos rurais envolvendo posse de terras. Não menos importante, a região se depara, também, com uma deficiência de infraestrutura de comunicação e rede de transporte, e ainda lida com um alto nível de corrupção em meio a áreas com baixa densidade demográfica. Por exemplo, os grandes campos abertos proporcionam um intenso tráfego aéreo ilegal (RAZA, 2014).

Uma outra característica de Mato Grosso do Sul que facilita o enraizamento do crime são as cidades gêmeas. Municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, integrada ou não por obra de infraestrutura, que apresentam grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar a unificação da malha urbana com cidade do país vizinho e com população superior a 2 mil habitantes, sendo importantes polos de comunicação e interação econômica e social, inclusive em relação ao crime organizado transnacional, a exemplo: Corumbá (BRA) e Puerto Quijarro (BOL); Porto Murtinho (BRA) e Capitán Carmelo Peralta (PY); Bela Vista (BRA) e Bella Vista Norte (PY); Ponta Porã e Pedro

Juan Caballero (PY); Coronel Sapucaia (BRA) e Capitán Bado (PY); Paranhos (BRA) e Ypejhú (PY); e Mundo Novo (BRA) e Salto del Guairá (PY) (SILVA, 2022).

**Mapa 4 - Arco Central da Faixa de Fronteira do Brasil**



Fonte: CARNEIRO; CAMARA; PEREIRA (2019, p.126).

A partir da leitura do mapa acima, podemos observar que coca boliviana produzida na região andina e a cannabis paraguaia cultivada a margem oriental do Rio Paraguai representam os principais entorpecentes em operação pelos narcotraficantes em solo nacional, com vistas ao abastecimento dos mercados nacional e europeu (CARNEIRO; CAMARA; PEREIRA, 2020).

Para que esse processo internacional logre, existe uma cadeia de exportação a ser respeitada, a começar pelos pontos de produção, onde os ilícitos são colhidos e tratados por uma mão de obra barata, vulnerável e local. Concluída esta etapa, os criminosos transportam a cocaína e a maconha até os pontos de trânsito convencionalmente, as cidades médias da fronteira (CARNEIRO; CAMARA; PEREIRA, 2020). Assim, estes pontos impactam diretamente tanto na aplicação das medidas de repressão ao crime e violência, quanto na aplicação de outras políticas públicas que vão interagir com a segurança pública. (SILVA, 2022).

Aliada a toda a complexidade da região, está a construção da Rota Bioceânica com um traçado de 2.396 Km de corredor rodoviário que ligará os dois maiores oceanos do planeta, Atlântico e Pacífico, percorrendo Brasil, Paraguai, Argentina e Chile e fazendo a conexão do

Porte de Santos aos portos de Iquique e Antofagasta. O que pode constituir uma nova rota tanto do tráfico de entorpecentes quanto do contrabando, tendo em vista que é muito comum a utilização das estruturas estatais para ação de organizações criminosas, que promove uma espécie de simbiose com o estado para obtenção de poder e lucro (SILVA, 2022).

Em relação especificamente as fronteiras com o Paraguai, a nova rota abrangerá o estado de leste a oeste, conectando Brasil e Paraguai, por meio da ponte internacional bioceânica sobre o Rio Paraguai em Porto Murtinho (MS) e Capitán Carmelo Peralta (PY), tendo como expectativa transformar Mato Grosso do Sul em um centro de distribuição de mercadorias. Também pode-se acrescentar o projeto de construção de uma ponte internacional sobre o Rio Apa ligando os municípios de Porto Murtinho (BRA) e Valemi (PY) na busca da consolidação da integração entre os países, desenvolvimento de suas economias, fortalecimentos de seus laços culturais e sociais, além do fomento ao turismo local (SILVA, 2022).

Salienta-se que todo esse cenário é importante para demonstrar o quanto as fronteiras em Mato Grosso do Sul se tornaram espaço estratégico a atuação de diversas Organizações Criminosas, sobretudo aquelas que praticam o tráfico de drogas. Assim, podemos dizer que o crime organizado atua em rede e consegue conectar apoio, logística, execução e administração financeira das diversas práticas ilícitas nos territórios do Brasil e de seus vizinhos, potencializando a violência na região.

Nesse sentido, é possível acompanhar o crescente número de assassinatos violentos na região de fronteira. Segundo Silva (2022) esses episódios cada vez mais comuns estão diretamente relacionados a busca por domínio de território e poder por parte do crime organizado e revela problemas estruturais, se fazendo necessária a tomada de medidas bilaterais do estado brasileiro e seus vizinhos.

Na fronteira oeste, organizações criminosas atuam do lado brasileiro e do lado paraguaio, disputando o poder umas com as outras. A gama de crimes comporta o contrabando, o descaminho, o tráfico de armas e de drogas, a pirataria etc. A partir da conjunção das cidades-gêmeas conurbadas Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, tem-se uma infraestrutura disponível cujo propósito é alavancar o agronegócio. O crime organizado, para viger, usufrui das redes disponíveis ofertadas pelo Estado, sejam as fisicamente existentes, como as rodovias, sejam as malhas capilares articuladas em meio eletrônico, como a internet – tão melhor se essa infraestrutura tiver alcance transnacional. Os criminosos colocam o contrabando disponível on-line e no comércio eletrônico, ofertando-o em âmbito mundial (CRAVO, 2022, p. 277).

Assim, os problemas vivenciados na faixa do arco central são diversos. Há grandes vazios demográficos, falta de emprego, dificuldade de acesso a bens e serviços, regiões cuja presença do Estado é fraca, dependência de recursos externos, problemas de segurança pública,

ocorrência de crimes, condições de cidadania precárias, baixo grau de especialização e dependência em relação às regiões vizinhas. O que explica a motivação para os órgãos públicos de promover melhoria das políticas públicas sobre fronteiras que supram as demandas (CRAVO, 2022).

Nesse contexto, o Estado de Mato Grosso do Sul por meio de sua Secretaria de Estado, de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP) tem contribuído na repressão aos crimes transfronteiriços, tanto que há 35 anos criou em sua estrutura o Departamento de Operações de Fronteira (DOF), órgão pioneiro no Brasil no policiamento especializado de fronteira, responsável pela apreensão de mais de 500 toneladas de drogas somente nos últimos dois anos (MATO GROSSO DO SUL, 2022).

O DOF não é nem polícia militar, nem polícia civil. Trata-se da integração de diferentes órgãos que se ocupavam da problemática na fronteira, no âmbito policial. Em 1994, foi construída a base operacional em Dourados/MS, e permanece até hoje. Em 2006, foi criada a Delegacia Especializada de Repressão aos Crimes de Fronteira (DEFRON), integrada ao DOF. Atualmente, o DOF faz parte de uma estrutura ligada ao estado sul-mato-grossense; uma resolução da Secretaria Estadual de Justiça e Segurança Pública do Mato Grosso do Sul (SEJUSP) rege sua existência (CRAVO, 2022).

Resta evidente a importância estratégica das fronteiras em Mato Grosso do Sul e como o crime organizado tem se aproveitado dos problemas estruturais da região para se inserir, buscar domínio e obter grandes lucros com o mercado ilícito. A ação de criminosos ultrapassa fronteiras e territórios, desafia os órgãos de inteligência dos Estados e atua no campo da clandestinidade. Aproveita as fronteiras circunvizinhas e as fronteiras geográficas. Portanto, é possível estabelecer uma relação entre a presença do EB e o combate ao crime organizado e ao narcotráfico e às polícias federal e estaduais cabem o enfrentamento da criminalidade com o apoio logístico das Forças Armadas (CRAVO, 2022).

## **CAPÍTULO 3**

### **O PROJETO PILOTO DO SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO DE FRONTEIRAS**

Neste terceiro capítulo será abordada a parte principal do trabalho, qual seja o Projeto Piloto do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras. Tratará sobre o seu desenvolvimento, os ganhos de operacionalidade das Organizações Militares, e seus reflexos na apreensão de drogas (cocaína e maconha) no Estado de Mato Grosso do Sul.

#### **3.1 O Programa Estratégico**

Como se pôde observar ao longo deste trabalho, as fronteiras tiveram de se adaptar as inúmeras problemáticas que se colocaram a sua frente. Inicialmente, elas estavam concentradas apenas na delimitação e, conseqüente defesa do território nacional. Contudo, as mudanças geradas pelo avanço tecnológico e, as variações na estrutura estatal e humana fizeram com que as fronteiras se importassem também com outros aspectos, como o social e o econômico.

Desse modo, os Estados precisaram aprimorar seus mecanismos de defesa das áreas fronteiriças, como forma de conter o progresso contínuo de novos atores internacionais, a exemplo dos narcotraficantes transnacionais. A crescente preocupação com as zonas de fronteira fez emergir uma agenda de segurança e defesa no Brasil concernente a este tema, com políticas que visam à gestão territorial destes espaços.

Para Becker, “implícito na proposta de gestão do território está o reconhecimento da necessidade de identificar um nível de ação territorial”. Nesse sentido, o planejamento é um instrumento técnico para e centralizado de intervenção do Estado para ordenar o território segundo a política e a estratégia estabelecidas (BECKER, 1991).

No contexto brasileiro, a temática esteve presente na agenda de todos os ocupantes da cadeira presidencial do Palácio do Planalto após 1985; a começar pelo Programa Calha Norte (PCN), desenvolvido no governo Sarney. Este programa militar foi concebido, com a finalidade de administrar a fronteira amazônica do território nacional por meio da vigilância fronteiriça e da proteção dos habitantes da região (principalmente comunidades indígenas e garimpeiros). Além disso, o programa buscou “povoar” e desenvolver áreas remotas e até então, instáveis do continente americano, sob a liderança das Forças Armadas (MONTEIRO, 2011).

O PCN ao ser implantado, inaugurava um novo período. Três anos depois de seu surgimento, a Constituição Federal de 1988 era promulgada. O PCN surge na Amazônia

Setentrional devido à preocupação dos militares em relação à causa amazônica. Becker (2009, p.27, 103) aponta o ano de 1985 como um marco no processo de esgotamento do nacional-desenvolvimentismo inaugurado na era Vargas com a intervenção do Estado na economia e no território: o programa associado a essa fase é o Calha Norte.

O programa tinha caráter de dissuasão em relação às ameaças não veladas ao manancial de riquezas amazônicas. Na fase inicial, o programa era responsável exclusivamente pela faixa de fronteira. Em 1997, passou pelo processo revitalizador. Em 1999, foi integrado ao MD; portanto, o PCN perdurou no milênio que iniciava. As sucessivas Portarias Normativas do MD, que disciplinam o programa, fizeram por aumentar consideravelmente a calha original. O programa faz parte do agrupamento de documentos de Defesa elencados pelo governo federal: o LBDN, a Política de Defesa Nacional (PDN) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) (CRAVO, 2022, p.152).

O Programa Calha Norte tornou-se então uma prioridade da agenda de segurança nacional do Brasil, tanto que o país complementou o exercício deste programa, a partir da constituição do SIVAM<sup>14</sup> (Sistema de Vigilância da Amazônia) – mais tarde incorporado ao SIPAM<sup>15</sup> (Sistema de Proteção da Amazônia). Segundo Silva (2004) estes sistemas não estritamente militares foram pensados mediante a preocupação de Brasília, “com a proteção do meio ambiente, racionalização da exploração dos recursos naturais e promoção do desenvolvimento sustentável da Amazônia”; ofertando, assim, aparatos técnicos que pudessem aprofundar os objetivos do PCN (SILVA, 2004, p. 71).

No entanto, a deterioração fiscal da economia brasileira e os problemas políticos fizeram com que os planos iniciais fossem adiados. Segundo Resende Fagundes (2018), tal retração reflete os poucos investimentos em defesa e a falta de prestígio do Programa por sua associação ao regime militar. Assim, nesse período a relação civil-militar foi redefinida em novas bases, tendo como marco o lançamento da Política de Defesa Nacional (1996) e a criação do Ministério da Defesa (1999).

---

<sup>14</sup> O SIPAM é um sistema de administração das demandas amazônicas. Tem por fim integrar, avaliar e difundir informações para o planejamento e coordenação de ações de governo na Amazônia que possibilitem o desenvolvimento sustentável da região. É um marco nas questões amazônicas, pois consentiu o envolvimento de órgãos governamentais e não governamentais na concertação por parcerias com inúmeras instituições (CRAVO, 2022, p.160).

<sup>15</sup> Já o SIVAM é um sistema composto de subsistemas destinado à vigilância, aquisição e tratamento de dados com o uso de infovias. Infovia é o termo usado para designar o montante de linhas digitais pelas quais transitam os dados das redes. É por intermédio do SIVAM que se inicia o aumento da aparelhagem com vistas ao monitoramento fronteiriço, o que será acentuado pelo Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira (SISFRON) (CRAVO, 2022, p.160).

A Política de Defesa Nacional (PDN) de 1996 veio para inaugurar um pensamento sobre defesa que não fosse exclusivamente definido pelos militares, uma vez que o contexto social e econômico ainda estava em fase de consolidação. Ademais, o lançamento da PDN inaugura uma nova fase política no Brasil, pois foi a primeira vez que o governo federal lançou oficialmente um documento desta natureza (DHENIN, 2017).

Insta salientar o cuidado majoritário do Brasil com a Amazônia Legal neste período (que sob o arco central abrange Rondônia e o norte de Mato Grosso), em detrimento de outras regiões. O que se perdurou até o governo Lula. Durante o governo do petista, identifica-se um aparente sucateamento das Forças Armadas e a sua, conseqüente limitação em acompanhar os novos desafios securitários, o que se impôs a publicação do Decreto nº 5.484/2005, aprovando a Política de Defesa Nacional (PDN) e posteriormente, em 2008, o Planalto lançou a Estratégia Nacional de Defesa (END). (RESENDE FAGUNDES, 2018). A Política de Defesa Nacional (PDN)

é documento produzido pelas Forças Armadas e aprovado pelo Presidente da República sob a forma de Decreto, condicionante do planejamento estratégico nacional com vistas à defesa dos interesses internos face às ameaças externas. Já a Estratégia Nacional de Defesa (END) é documento formalizado por Decreto aprovado pelo Presidente da República, elaborado por um Comitê Ministerial, criado com esta finalidade específica, consultoria especializada de cidadãos nacionais renomados no assunto, e pelos Comandantes das três forças armadas – Aeronáutica, Exército e Marinha. A END tem por finalidade definir ações estratégicas de médio e longo prazos, atuando com vistas à ação interna das Forças Armadas na promoção da defesa nacional (OLIVEIRA; SILVA, 2011, p.2).

Percebe-se então a importância elementar dessas duas medidas em relação a formulação de uma política de defesa nacional – não mais voltada a apenas uma região – e a modernização das três forças, a fim dar-lhes boas condições de atuação na proteção do território nacional.

Foi no governo Dilma, que as fronteiras ganharam enfim protagonismo na segurança do estado brasileiro, até então tratado sem a importância devida e marginalmente. Lançado em 2011, o Plano Estratégico de Fronteiras teve como missão a prevenção e repressão a crimes transnacionais e contemporâneos nas áreas de fronteiras por meio da integração dos municípios junto aos órgãos de segurança estadual e federal, Receita Federal e Forças Armadas e a liderança do Ministério da Justiça (Operação Sentinela) e do Ministério da Defesa (Operação Ágata).

Esta foi a primeira vez que o Brasil apresentou um programa voltado as mais recentes questões securitárias, de forma conjunta (abarcando municípios, Estados e a União) (FAGUNDES RESENDE, 2016). Ademais, no mesmo mandato, o país deu início as instalações



do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) e do Plano Estratégico de Fronteiras (ENAFRON), via Decreto nº 7.496/2011 (revogado pelo Decreto 8.903/2016). (BRASIL, 2016).

Em 2019, o governo Bolsonaro colocou em prática o mais recente programa brasileiro voltado a segurança das fronteiras, o Programa Nacional de Segurança nas Fronteiras e Divisas (V.I.G.I.A), que tem o propósito de impetrar ações estratégicas contra o crime organizado transnacional em toda a zona fronteira, através de três eixos: operações, capacitações e aquisições de equipamentos e sistemas.

Nesse contexto, foi instituída a Secretaria de Operações Integradas - SEOPI por meio do Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, com importantes atribuições de segurança pública, notadamente com foco na atuação integrada e uniforme com os órgãos de segurança e defesa social. A partir disso, a SEOPI exerce suas competências pautadas principalmente na integração com os demais órgãos de segurança pública federais, estaduais, municipais e distrital, tanto em matéria de inteligência como operacional, em prol de atuação mais efetiva, menos onerosa, e de uma repercussão mais objetiva e eficaz (KAMAKAWA; SILVA, 2022).

A Secretaria de Operações Integradas (SEOPI) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), por intermédio da Coordenação-Geral de Fronteiras (CGFRON) tem implementado ações de prevenção, vigilância, fiscalização, controle e repressão aos crimes transnacionais em todo o território nacional, tudo no âmbito do Programa Nacional de Segurança nas Fronteiras -V.I.G.I.A., integrante da cartilha de projetos estratégicos do MJSP e desenvolvido em total consonância com o disposto no Decreto nº 8.903 de 16 de novembro de 2016, que instituiu o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras - PPIF, principalmente com o previsto no artigo 4º, inciso IV: "implementação de projetos estruturantes para o fortalecimento da presença estatal na região de fronteira". (KAMAKAWA; SILVA, 2022).

Convém sintetizar os programas e projetos de gerenciamento de fronteiras, sua evolução histórica do Programa Calha Norte à criação do SISFRON (BRASIL, 2010), conforme o quadro.

**Quadro 2 – Síntese da evolução histórica dos projetos de gerenciamento de fronteiras até a publicação da Portaria nº 193-EME/2010**

<b>Ano</b>	<b>Projeto</b>	<b>Objetivos</b>
1985	PCN	Promover a ocupação e o desenvolvimento ordenado da Amazônia Setentrional.
1996	PDN	Estabelecer objetivos da Defesa Nacional. Dar diretrizes para a consecução desses objetivos. Zelar pelo clima de paz e cooperação ao longo das fronteiras nacionais. Integração pelo MERCOSUL e Tratado de Cooperação Amazônica.
2005	PND	Estabelecer diretrizes para o preparo nacional e o treinamento em geral no tema de defesa, envolvendo tanto o setor militar quanto o setor civil em todas as esferas de âmbito nacional. Inserido no PPA (2004-2007) estava o PDFF.
2008	END	Estabelecer diretrizes para o preparo nacional e o treinamento nas Forças Armadas com a finalidade de garantir a segurança do país em tempos de paz e em situações agudas de crise. Consolidar três setores estratégicos: espacial, cibernético e nuclear.
2009	Programa de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira	Iniciativa do MIN. Prevê a cooperação entre os países vizinhos. Almeja desenvolvimento socioeconômico integrado com os países da América do Sul. Fortalecer região fronteira resulta em competitividade no cenário mundial.
2010	SISFRON	Fortalecer a presença e a capacidade de ação do Estado na faixa de fronteira; monitorar a faixa de fronteira terrestre; permitir maior efetividade em ações de defesa ou contra delitos transfronteiriços e ambientais.

Fonte: Adaptado de CRAVO (2022, p.177-178).

### 3.2 Desenvolvimento do projeto piloto

As forças Armadas são instituições nacionais permanentes e regulares que possuem por destinação precípua a defesa da Pátria, garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, conforme preconizado pela Constituição Federal (1988).

De acordo com a Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999 (BRASIL, 1999), que dispôs sobre a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, cabe de forma subsidiária às Forças Armadas a cooperação com o desenvolvimento nacional, com a defesa civil e, ressalvadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo.

A Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2005) e a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008) traduziram em demandas as necessidades nacionais de defesa, as quais configuraram projetos estratégicos nas três Forças Singulares: Marinha do Brasil (MB), Exército Brasileiro (EB) e Força Aérea Brasileira (FAB).

Fruto da aprovação da PND e da END, o Exército Brasileiro realizou um planejamento, denominado Estratégia Braço Forte (EXÉRCITO, 2009), onde o Estado-Maior do Exército (EME) identificou a necessidade de uma estrutura capaz de avaliar, propor, coordenar e integrar as ações e esforços para viabilizar a consecução de projetos de importância estratégica. Na Estratégia Nacional de Defesa de 2008 são conjugados os interesses da Presidência da República de criar capacidades e das forças de viabilizarem seus projetos de modernização (RESENDE FAGUNDES, 2018).

A END (2008) visa desenvolver a capacidade de monitorar e de controlar o espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais brasileiras; adensar a presença de unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea nas fronteiras, assim como capacitar a Base Industrial de Defesa para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa (BRASIL, 2008) (RESENDE FAGUNDES, 2016). Em vista disso, em 2010 foi criada a AEGP – Assessoria Especial de Gestão e Projetos (EPEX, 2018).

O Exército Brasileiro, alinhado aos anseios do Estado, lançou os Programas Estratégicos, tendo no seu Portfólio os seguintes sub portfólios: Defesa da Sociedade, Geração de Força e Dimensão Humana. Estes programas visam dotar o Exército com novas capacidades, ampliando o poder de resposta da Força Terrestre, e trazer significativa quantidade de

benefícios à sociedade, como fortalecimento da Base Industrial de Defesa, desenvolvimento de tecnologias duais, geração de empregos, projeção internacional, a paz social e a segurança.

Os programas que englobam a Defesa da Sociedade, como o próprio nome já diz, estão vinculados a defesa e a segurança da sociedade, são eles: Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), Defesa Cibernética, Guarani, Proteger, Defesa Antiaérea, Aviação, Astros 2020 (OCOP) (figura 2). Estes programas estarão na linha de frente da Força Terrestre para agir em prol da sociedade brasileira.

No sub portfólio Defesa da Sociedade, o SISFRON é atualmente a resposta mais contundente do Exército Brasileiro e do Governo Federal para responder aos anseios da população, por segurança, especialmente nas áreas de fronteira. O Programa Estratégico “Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras –SISFRON” foi iniciado em 2012 pelo Exército Brasileiro, e prevê a implementação de um conjunto integrado de recursos tecnológicos, como sistemas de vigilância e monitoramento, tecnologia da informação, guerra eletrônica e inteligência (EPEX, 2018).

**Figura 2 – Portfólio do Exército**



Fonte: EPEX (2022).

A Diretriz de Implantação do Programa Estratégico SISFRON, aprovada pela Portaria EME nº 193, de 22 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010), além de implantá-lo, cria três projetos subjacentes: o de sensoriamento e apoio à decisão (SAD), o de apoio à atuação e as obras de infraestrutura (ESTADO MAIOR DO EXÉRCITO, 2014).

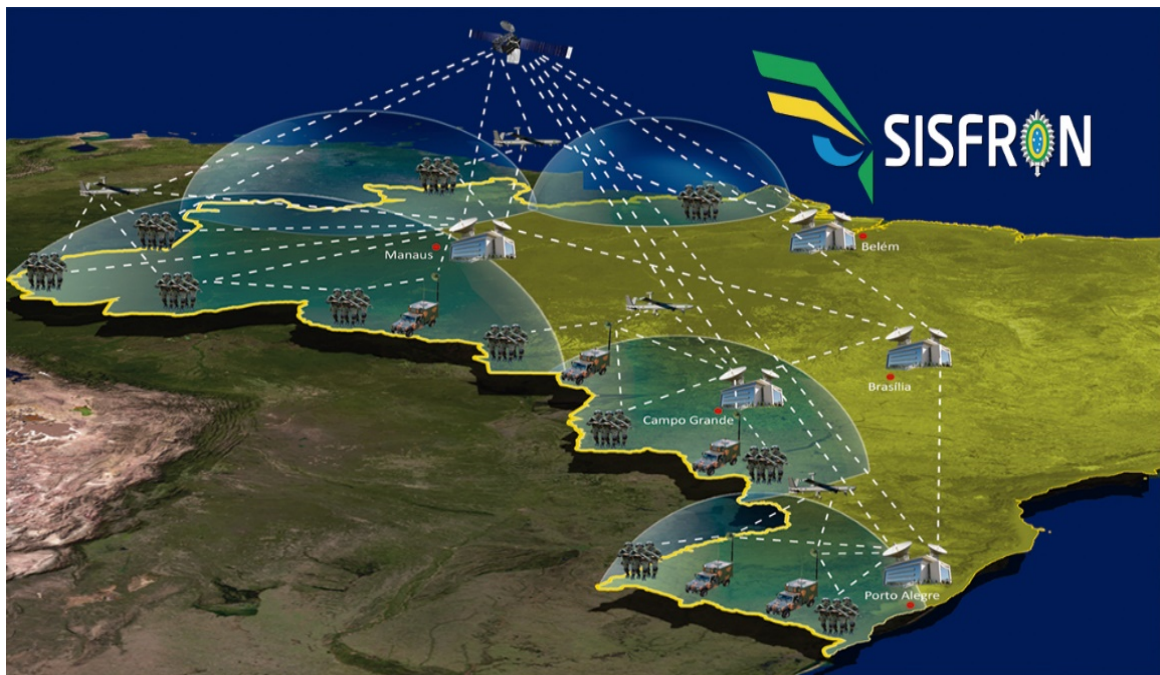
O SISFRON é caracterizado como um sistema de Comando e Controle, Comunicações,

Computação, Inteligência, Vigilância e Reconhecimento (C4IVR) projetado para abranger toda a faixa de fronteira terrestre brasileira, 16.886 km (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2012).

No aspecto técnico, quando o Exército brasileiro começou a conceber a existência de um sistema como o SISFRON, o próprio SIVAM foi estudado, considerando-se dele a presença dos sensores, a comunicação de infovia e o princípio eletromagnético. Contudo, o SISFRON é mais denso, com sensores de vários níveis (CRAVO, 2022).

A figura abaixo mostra a estrutura idealizada para o sistema operar em toda a faixa de fronteira brasileira. Também podemos visualizar a complexidade do projeto que envolverá desde satélites à sensores e veículos aéreos não-tripulados (VANTS) (RESENDE FAGUNDES, 2018).

**Figura 3 – Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras**



Fonte: BRASIL (2018).

Ao longo de 16.887 quilômetros de fronteiras terrestres e de quase 30% do território nacional sob a égide da Faixa de Fronteira, o SISFRON pretende atuar para além da defesa e segurança da área fronteira e trabalhar para se antever aos criminosos e propiciar o incremento de políticas socioeconômicas aos residentes daquela região. O SISFRON surge como uma ferramenta que possibilita ao EB cumprir sua destinação asseverada constitucionalmente. Resumidamente, seus objetivos são (BRASIL, 2010, p.3):

- a) dotar o EB dos recursos adequados para monitorar e controlar as áreas de interesse do território nacional, em particular a faixa de fronteira terrestre;
- b) prover as estruturas física e lógica apropriadas para isso ocorrer, com o apoio de tecnologia composta por sensores e outros recursos garantidores do fluxo ágil de informações confiáveis e oportunas;
- c) propiciar a integração ao Sistema de Comando e Controle da Força Terrestre, cujo órgão central é o Comando de Operações Terrestres (COTER);
- d) mobilizar a Base Industrial de Defesa (BID) e organizações nacionais para garantir a independência tecnológica;
- e) consolidar a capacitação nacional em sistemas de monitoramento, vigilância, reconhecimento e inteligência, a fim de assegurar autonomia tecnológica;
- f) cooperar com as ações e integrar-se às instituições governamentais nos quesitos segurança nacional, segurança pública, desenvolvimentos sociais e econômico;
- g) integrar sistemas operacionais do portfólio do EB, bem como sistemas semelhantes do MD e das demais Forças Armadas;
- h) treinar o combatente da Força Terrestre para atuar em ambiente com grau de complexidade tecnológica alto; e
- i) respeitar as diretrizes da END.

Ademais, do ponto de vista específico da defesa nacional, o objetivo do SISFRON pode ser entendido pelo seu enfoque em “fortalecer a defesa territorial e garantir a soberania nacional na faixa de fronteira, aumentando o poder de dissuasão do Estado Brasileiro e contribuindo decisivamente com o seu esforço de desenvolver e manter efetivo controle dessas áreas” (BUFOLO,2014, p.24).

Em relação à sua estrutura organizacional, o SISFRON é gerido pelo Estado-Maior do Exército (EME), particularmente por meio do EPEX e do Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT), por intermédio do Cmdo Com GE Ex. O projeto se divide em três subprojetos: o Subprojeto de Sensoriamento e Apoio à Decisão (estimado em R\$ 5,930 bilhões), o Subprojeto de Apoio à Atuação (estimado em R\$ 3,060 bilhões) e o Subprojeto de Obras de Engenharia (estimado em R\$ 3,002 bilhões) (BRASIL, 2016). Os dois últimos são gerenciados específica e diretamente pelo EPEX, enquanto o primeiro está a cargo do Cmdo Com GE Ex (BRASIL, 2012; 2017).

O SISFRON integra uma série de amplos projetos estratégicos do Exército Brasileiro que visam sua modernização efetiva no horizonte até 2030. Tais projetos abrangem o Programa Amazônia Protegida (PAP), o Sentinela da Pátria, COBRA (Combatente Brasileiro) e Guarani.

(RESENDE FAGUNDES, 2016). Devido à sua relevância, o SISFRON está avaliado como um dos cinco macroprojetos prioritários da Estratégia Braço Forte, definidos pela Portaria no 99-EME/2010 (BRASIL, 2010).

Espera-se que o SISFRON possa auxiliar na luta contra os ilícitos e apoiar outros programas já existentes, como por exemplo, o Programa Calha Norte e o SIPAM (DHENIN, 2013). Dessa maneira, o projeto foi pensado e exposto como no Livro Branco de Defesa Nacional:

Com a perspectiva de interligar o SISFRON aos sistemas congêneres das demais Forças, do Ministério da Defesa e de outros órgãos federais, evoluindo para um sistema integrado de monitoramento, o Sistema contribuirá para iniciativas unificadas de cunho socioeconômico que propiciem o desenvolvimento sustentável das regiões fronteiriças. Dessa maneira, ainda de acordo com Exército Brasileiro, o SISFRON permitirá o monitoramento, controle e atuação nas fronteiras terrestres, contribuindo para a inviolabilidade do território nacional, para redução dos problemas advindos da região (BRASIL, 2012, p. 72).

Enquanto a área de atuação do PCN começou ao norte do país e se expandiu para o sudoeste; o SISFRON começou na cidade de Dourados e ampliou sua atuação para o norte do país. Difere do PCN, que nasceu como consequência da preocupação dos militares em ter ocupada a região correspondente à calha setentrional dos rios amazônicos. O SISFRON interage com o SIPAM (o SIVAM deixou como legado a infraestrutura técnica e operacional que hoje integra o SIPAM), ao mesmo tempo em que o complementa em itens nos quais apresentava limitações (CRAVO, 2022).

O SISFRON é gerenciado pelo Centro de Monitoramento de Fronteiras (CMF), sob responsabilidade do Comando Militar do Oeste (CMO), onde se localiza o projeto piloto do Sistema em Dourados, operado na 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada de Dourados e abrange cerca de 650 quilômetros de fronteiras no estado, que são monitorados por radares fixos e móveis, sensores óticos, óculos de visão noturna, câmeras de longo alcance, entre outros materiais empregados (RESENDE FAGUNDES, 2018).

O CMO tem sob sua jurisdição 2.525 km de fronteira, possui dez Pelotões Especiais de Fronteira (PEFs): três deles equipados com meios mecanizados na área da 4ª Brigada Mecanizada; sete deles dotados de meios fluviais para patrulhas. Na área da 4ª Brigada Mecanizada estão Mundo Novo/MS, Iguatemi/MS e Caracol/MS. Na área da 13ª Brigada de Infantaria de Fronteira estão Corixa/MT, Fortuna/MT, Palmarito/MT e Guaporé/MT; na área da 18ª Brigada de Infantaria de Fronteira Motorizada estão Porto Índio/MT, Barro Branco/MS

e Forte de Coimbra/MS. Há uma ajuda mútua no que concerne à fiscalização fluvial entre a 18ª Brigada e o 6º DN de Ladário/MS (CRAVO, 2022).

Segundo Cravo (2022), os principais motivos para a escolha da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, em Dourados/MS, foram:

- a) está na faixa de fronteira, portanto, um projeto piloto aí testado conta com o corpo militar debruçado na fronteira para fazer contato com a força oponente;
- b) está localizada próxima a rio Brilhante, que tanto é um município quanto um rio histórico: na Guerra do Paraguai, os habitantes evacuaram a região pelo rio - para não ficarem expostos às hostilidades impostas pelo conflito;
- c) é a 4ª Brigada uma brigada completa, com elementos de combate e apoio ao combate;
- d) 2012 é o ano que condiz com a contratação do consórcio TEPRO constituído pelas empresas de defesa SAVIS e ORBISAT para implantarem o SISFRON; em seguida a isso, ocorre o início da implantação do 9º Batalhão de Comunicações e Guerra Eletrônica em Campo Grande/MS, cuja missão é lidar com os sistemas de comunicações, de guerra eletrônica e de tecnologia da informação para apoiar o CMO;
- e) a força oponente tanto pode ser um Estado – e na história do Brasil foi o Paraguai, país limítrofe na altura da fronteira do MS; quanto podem ser o crime e o terrorismo, estando os dois potencialmente presentes na fronteira com o Paraguai;
- f) são quatro os biomas presentes no domínio do CMO: Mata Atlântica, Cerrado, Pantanal e Amazônia; um projeto piloto que aí se desenvolva, pode ser facilmente replicado para outros locais do país;
- g) os países limítrofes à região do CMO são produtores de drogas em locais muito próximos à fronteira. Paraguai produz maconha e Bolívia, cocaína. O problema se agrava por ser o brasileiro um grande consumidor de droga. A droga incide pela fronteira e é direcionada para os grandes centros, nos quais é consumida;
- h) os termos logísticos são ideais para testar o piloto do SISFRON: eixos penetrantes, áreas favoráveis a gerir o programa, estrutura e gestão própria para o programa;
- i) a vulnerabilidade econômica dos dois países, Paraguai e Bolívia, pode dar azo a que potências usem o território desses vizinhos, por intermédio da cooptação, para atingir seus objetivos geopolíticos (CRAVO, 2022, p. 249-250).

Ademais, a escolha da instalação do projeto piloto no Mato Grosso do Sul se deve também ao fato de que a Amazônia já estaria coberta pelo SIVAM e a região sul conta com uma estrutura de segurança e telecomunicações, e o Centro-Oeste seria uma região com menos controle e onde cresce a atuação do crime transnacional (RESENDE FAGUNDES, 2018).

O SISFRON auxilia no cumprimento das missões resultantes da previsão constitucional disposta no art. 142 da CF/1988, combinado com a Lei Complementar no 97/1999, e as leis complementares subsequentes a ela que lhe alteraram o texto. Essa é a fundamentação sob o ponto de vista da CF/1988 e do ordenamento infraconstitucional legal que permite ao SISFRON atuar nas ações preventivas e repressivas na faixa de fronteira.

O SISFRON faz parte do Sistema de Comando e Controle da Força Terrestre cujo órgão central é o COTER. Esse órgão objetiva dotar o EB dos meios que garantam presença, o que é uma necessidade, particularmente, sentida na faixa de fronteira para a manutenção da soberania nacional e inibição de crimes e ameaças transnacionais.



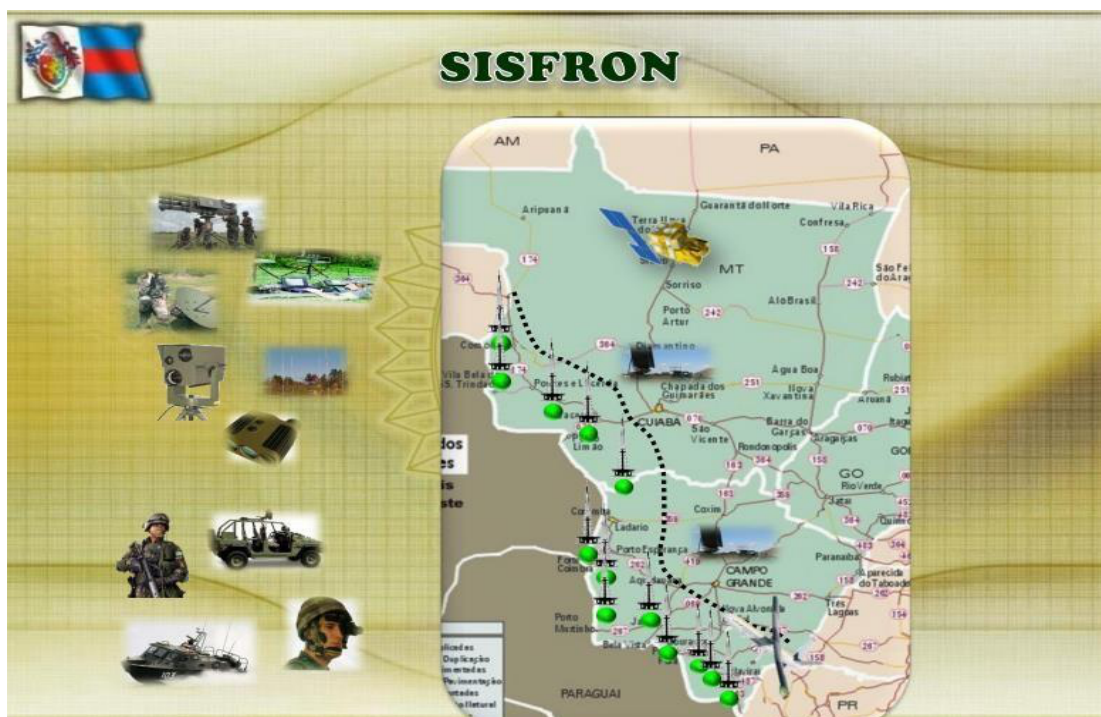
Na prática, os documentos internos do EB apoiam capacidades militares terrestres para entregar o produto à sociedade: proporcionar a presença efetiva em áreas de interesse do território nacional (CRAVO, 2022, p. 184).

Para tal, ele subdivide-se em quatro segmentos,

a defesa – “envolve, principalmente, a proteção da faixa limítrofe e a elaboração de novas capacidades (tecnológicas e materiais)”]; o desenvolvimento socioeconômico – “está voltado para a criação de empregos na indústria de defesa e o incremento das capacidades tecnológicas do país, bem como para a coleta de dados socioeconômicos e o controle de rebanhos e plantações”]; a segurança – “centrado no apoio aos órgãos de segurança pública nos níveis federal, estadual e municipal” e o desenvolvimento social – “abarca diversos aspectos, incluindo as operações interagências, em que se busca a conciliação de interesses e a coordenação de esforços, visando ao bem comum e evitando a duplicidade de esforços. (ANDRADE, *et. al.*,2019, p. 19).

Neste contexto, estes quatro segmentos devem atuar integrados a uma coalizão protetiva C4IVR, como pode-se observar no projeto piloto do SISFRON.

**Figura 4 – Projeto piloto em andamento do SISFRON**



Fonte: BRASIL (2013).

Esta coalizão protetiva C4IVR do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras no âmbito de seu projeto piloto consiste em um organograma de Comando e Controle (móveis e fixos), Comunicações (táticas, móveis e via satélite), Computação (de alta qualidade e segura), Inteligência (de ondas eletromagnéticas) – notada pelos pontos verdes com uma torre de sinal

na imagem anterior, Vigilância (sensores óticos, radares de vigilância terrestre, aérea e orbital) e Reconhecimento (veículos aéreos não tripulados – VANT). (BARBOSA, 2016).

Segundo Melo (2017), uma questão a ser potencializada pelo SISFRON é a sua integração para além dos programas das Forças Armadas, visto que o SISFRON almeja fortalecer a atuação das polícias subnacionais (civil e militar) e órgãos da defesa civil, Receita Federal, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e outras instituições que se fizerem importantes, a fim de impedir, com eficiência, o grande volume de ilícitos transportados através da fronteira.

O Projeto Básico previa que o valor estimado em 12 bilhões de reais, seria distribuído entre os três subprojetos que compõem o Sistema, sendo R\$ 5,930 bilhões (49,46%) para o Subprojeto de Sensoriamento e Apoio à Decisão, R\$ 3,002 bilhões (25,02%) para o Subprojeto de Obras de Infraestrutura, e R\$ 3,060 bilhões (25,52%) para o Subprojeto de Apoio à Atuação (TRIBUNAL DE CONTAS DE UNIÃO, 2016).

O projeto piloto em Dourados é uma fase de testes e diagnósticos, tendo como finalidade, avaliar, reajustar e refinar as definições preliminares do Sistema, possibilitando sua implementação de forma mais efetiva e adequada nas demais regiões do país, tendo em vista, o ineditismo, a complexidade, a reduzida experiência de gestão de projetos de grande vulto, a necessidade de integração entre sistemas e a longa duração de implantação. (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015, peça 59, p.115; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2016).

Devido a sua dimensão, o sistema conta com a execução de um consórcio – a TEPRO – formado por empresas controladas pelo braço militar da Embraer S/A: a Embraer Segurança e Defesa. Outras empresas nacionais e estrangeiras fazem parte do projeto, com a finalidade de fornecer os equipamentos de defesa necessários para o progresso dos subprojetos pertencentes ao SISFRON (ANDRADE, *et. al.*, 2019).

O Subprojeto de Sensoriamento e Apoio à Decisão conta com 4 subsistemas, os dois que dão nome ao subprojeto junto de Tecnologia da Informação e Comunicações (TIC) e Segurança da Informação e das Comunicações. Segundo o Cel QEM Eduardo (2018, p.44) o subsistema de Sensoriamento

é composto por meios para sensoriamentos especializados que suportam as diversas ações de vigilância, reconhecimento e a obtenção de dados para o Ciclo de Inteligência. Os meios de sensoriamento previstos nesse subsistema compreendem radares de vigilância aérea e terrestre, radares e estações meteorológicas, sensores óticos e de sinais eletromagnéticos, de característica portátil, transportável, embarcada ou fixa, compreendendo ainda as plataformas para sua instalação.

Ao passo que o subsistema de Apoio à Decisão (SAD) inclui as capacidades de tratar os dados coletados pelos sensores, valendo-se do segmento de fusão de dados e do segmento de visualização de informações (MEDEIROS, 2018, p. 44). Já o subsistema TIC é responsável pelo sistema de redes de comunicações e dados dos agentes pertencentes a missão; ao passo que, concomitantemente, o subsistema de Segurança de Informação e das Comunicações assegura a proteção, ininterrupção e confiabilidade dos meios de comunicações orgânicos e estratégicos.

Para além do investimento em equipamentos de última geração, futuramente, haverá a incorporação dos Sistemas de Aeronaves Remotamente Pilotadas e do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas ao SISFRON.

O Subprojeto de Apoio à Atuação, como afirma o próprio Estado brasileiro (2017),

tem como função primordial prover os materiais, equipamentos e suprimentos necessários para garantir o cumprimento das missões operacionais dos pelotões especiais de fronteira, destacamentos de fronteira, subunidades, batalhões, regimentos, grupos, centros, brigadas, divisões, comandos militares de área, comando de operações terrestres e comando do Exército Brasileiro (ANDRADE, et.al., 2019, p.23).

Nesse sentido, o subprojeto conversa tanto com meios logísticos essenciais para o bom andamento do sistema quanto a preparação tática e operacional das forças de defesa/segurança caso o país seja obrigado a oferecer uma resposta a uma eventual agressão ou ameaça. E o Subprojeto de Obras de Engenharia

tem por objetivo dotar o Exército Brasileiro de instalações militares adequadas para a implantação do SISFRON, permitindo a interoperação do sistema entre as diversas obras militares envolvidas. Serão construídas, adaptadas ou reformadas diversas organizações militares (Brasil, 2016 *apud* Cel Cav BUDÓ, 2019, p. 44).

O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras possui subprojetos interdependentes, salas de decisões integradas (as Forças Armadas perante a defesa nacional e os demais órgãos federais e estaduais junto a segurança pública) e ações cooperativas (compartilhamento de informações) visando a eficiência dos esforços do Estado frente a criminalidade transnacional.

Entretanto, o projeto tem enfrentado problemas em sua implementação. Em 2016 o Tribunal de Contas da União (TCU) constatou incongruências entre o orçamento programado e o executado pelo SISFRON. Os técnicos do órgão sugeriram no acórdão “concentrar esforços

para captar recursos financeiros junto às instâncias competentes e/ou acelerar a execução do projeto, haja vista o impacto nos objetivos do projeto”; caso contrário o projeto poderia sofrer um enorme revés em sua gestação (TRIBUNAL DE CONTAS DE UNIÃO, 2016).

O TCU mostrou-se preocupado também com a gestão dos recursos humanos, da execução do Subsistema de Apoio à Decisão (SAD) e a possível perda do objeto e qualidade do projeto aferido. Recomendou-se, então, a elaboração de estudos que possam garantir sua continuidade (TRIBUNAL DE CONTAS DE UNIÃO, 2016).

Em 2012, era estimado um custo de R\$ 12 bilhões para implantar o sistema em toda a extensão fronteiriça terrestre (BRASIL, 2019). Em 2013, o general Antonino dos Santos Guerra Neto, coordenador do projeto de implantação do SISFRON, incumbiu-se da tarefa de alertar os legisladores brasileiros da importância da destinação de verba para implementar o projeto: o que o EB disponibilizava dentro do cronograma era R\$ 213 milhões, montante aquém do que a realidade efetiva do sistema requiritava: R\$ 500 milhões/ano. A proposta levada pelo general Santos Guerra era que o Orçamento Geral da União contemplasse a inclusão do SISFRON no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (CRAVO, 2022).

Contudo, a conjuntura brasileira, com a repercussão do contingenciamento de despesas discricionárias, reviu a programação orçamentária e financeira dos ministérios, o que incluiu o da Defesa. A disponibilidade de recursos tornou-se mais escassa, fato que adiou para o porvir, a execução de projetos estratégicos das Forças Armadas (CRAVO, 2022).

Para Gabino (2019), em relação aos projetos, restam duas opções: a adequação para um porte menor condizente com o orçamento possível e a transferência para o futuro de sua execução na íntegra, o que implica a renegociação dos prazos. Por ora, cabe o incentivo à indústria de defesa para retomar as rédeas da produção nacional.

Quanto ao SISFRON, resta preservar as entregas já feitas por esse sistema até o momento presente e pensar numa reengenharia que o reenquadre ao que ele possa ser no futuro. A fase de implantação do SISFRON teve 100% do Sistema de Apoio à Decisão concluído em 2021, finalizando com atraso a entrega do projeto piloto (CRAVO, 2022).

Consoante o Ministério da Defesa, o SISFRON está elencado entre os 12 projetos prioritários que terão seus prazos estendidos. A ele toca a extensão para o ano de 2035, com a previsão de valores apagar na ordem de R\$ 10,8 bilhões. Até junho de 2018, R\$ 1,1 bilhão foi dispendido (GABINO, 2019).

### 3.3 Ganhos e contribuições empreendidas

Como visto nos outros capítulos, a área fronteiriça do estado do Mato Grosso do Sul é um dos principais pontos de passagem de drogas e produtos, por contrabando e descaminho, bem como outros ilícitos transfronteiriços. Nesta área, com aproximadamente 650 km de extensão, está sendo implementada a primeira fase do SISFRON, o Projeto Piloto.

O SISFRON tem diversos benefícios esperados, dentre eles, estão estabelecidos os de Segurança Pública: combate ao narcotráfico, combate ao contrabando de armas, combate aos ilícitos transfronteiriços, combate ao crime organizado, aumento da segurança dos centros urbanos e combate à imigração ilegal.

Nesta parte serão elencados alguns resultados conquistados com o emprego de equipamentos ou processos que envolvam o SISFRON, durante o tempo que o sistema está ativo; operações interagências que tenham empregado tropas da 4ª Bda C Mec, tropa que recebeu os equipamentos do sistema.

**QUADRO 3 – Principais entregas do programa SISFRON (2010-2021)**

Ano	Principais Entregas
2010	Contratação de empresa para realização do Projeto Básico.
2011	Entrega do Projeto Básico do SISFRON pela empresa contratada. Início dos estudos para contratação de uma empresa integradora para condução dos trabalhos técnicos necessários.
2012	Contratação do consócio TEPRO, constituído pelas empresas de defesa SAVIS e ORBISAT, que realizará a implantação do sistema, por meio do processo de empreitada integral.
2013	Início da implantação do 9º B ComGE em Campo Grande-MS Reestruturação do destacamento de Caracol do 10º RCMec, em consonância com os indicadores estratégicos do EB Construção do Centro de Operações do CMO Início dos estudos, projeto e obra do Centro Regional de Monitoramento (CRM) do CMO Compra de optrônicos, rádios e meios de apoio aos atuadores, permitindo aumentar a coordenação e controle, bem como a mobilidade das tropas na faixa limdeira.

<p><b>2014</b></p>	<p>Entrega de cerca de 35% do Sistema de Apoio à Decisão do Projeto Piloto.</p> <p>Adequação das infraestruturas de diversas organizações militares de situadas na faixa de fronteira. Início da Construção do 9º Batalhão de Comunicações e Guerra Eletrônica.</p> <p>Aquisição de viaturas de apoio à atuação.</p>
<p><b>2015</b></p>	<p>Entrega de cerca de 50% do Sistema de Apoio à Decisão do Projeto Piloto.</p> <p>Adequação das infraestruturas de diversas organizações militares de situadas na faixa de fronteira.</p> <p>Construção dos Centros de Operações do 9º GAC, 10º RCMec, 11º RCMec e 17º RCMec.</p> <p>Conclusão do pavilhão “H” do pelotão especial de fronteira de Caracol.</p> <p>Aquisição de módulos de abastecimento para OM isoladas, embarcações tipo ferry boat para o Centro-Oeste e a Região Amazônica, balsas frigorificadas e viaturas e equipamentos de apoio.</p>
<p><b>2016</b></p>	<p>Entrega de cerca de 60% do Sistema de Apoio à Decisão do Projeto Piloto. Construção dos paióis do 17º RC Mec.</p> <p>Entrega de embarcações logísticas, de transporte e empurradores para unidades da Região Amazônica.</p>
<p><b>2017</b></p>	<p>Entrega de cerca de 75% do Sistema de Apoio à Decisão do Projeto Piloto.</p> <p>Conclusão do 6º Batalhão de Inteligência Militar em Campo Grande.</p> <p>Conclusão do Centro de Monitoramento de Fronteiras em Brasília.</p> <p>Licitação e contratação de aquisição de equipamentos de engenharia e de outras viaturas especializadas para a região do Paraná e da Amazônia.</p>
<p><b>2018</b></p>	<p>Transferência do NOC (Network Operational Center) de Campinas para Campo Grande em 2018.</p> <p><b>Entrega de 80 % do Sistema de Apoio a Decisão em 2018.</b></p> <p><b>Conclusão e ativação de todas as torres da Infovia da 4ªBda C Mec.</b></p> <p>Entrega de veículos e materiais para a necessária logística operacional em campanha (cavalo mecânico, ambulancha, tratores de esteiras, retroescavadeiras, motoniveladoras, módulos de abastecimento de combustível, viaturas cisternas-água e combustível, poitas e material de apoio à atracação e navegação fluvial).</p> <p>Em relação a obras de engenharia, foram entregues: o Pavilhão de Comando do 9º B Com GE e o 6º Batalhão de Inteligência Militar.</p>
<p><b>2019</b></p>	<p>Entrega de 88% do SAD em 2019.</p> <p>Entrega de mais de 90% do Sistema de Comunicações Táticas em 2019.</p> <p>Entrega de todos os binóculos termais multifuncionais (BTM).</p>

	<p>Entrega de balsas fluviais carga geral e refrigerada 800 Ton, material de saúde operacional, tratores de esteiras, retroescavadeiras e motocicletas trail operacional, contribuindo para o incremento da logística operacional em campanha.</p> <p>Em relação a obras de engenharia, foram entregues: o Centro de Operações do Cmdo da 5ª Divisão de Exército; o Centro de Comando e Controle Fixo do 34º Batalhão de Infantaria Mecanizado e o Pavilhão Alojamento da 15ª Companhia de Comunicações Mecanizada.</p>
<b>2020</b>	<p>98,5% do projeto piloto do SISFRON no Estado do Mato do Grosso do Sul implantado (inclui entregas de torres da infovia, radares e terminais leves/satelitais);</p> <p>Licitação e aquisição de equipamentos de engenharia, de viaturas especializadas e de embarcações para organizações militares dos Estados de MT, MS, PR, SC e da Região Amazônica;</p> <p>38 (trinta e oito) obras de infraestruturas e adequações nas Organizações Militares nos Estados do PR, MS e MT;</p> <p>Planejamento da implantação das 2ª e 3ª Fases do Programa SISFRON (13ª Brigada de infantaria Mtz e 18ª Brigada de Infantaria Fron/Comando Militar do Oeste; 5ª Divisão de Exército/Comando Militar do Sul;</p> <p>Prosseguimento da implantação dos Módulos Especiais de Fronteira na área do Comando Militar da Amazônia; e</p> <p>Início da implantação do SISFRON na 13ª Bda Inf Mtz (MT) e na 18ª Bda Inf Fron (MS), ambas integrantes do Comando Militar do Oeste.</p>
<b>2021</b>	<p>100% do Projeto Piloto do SISFRON (4ª Bda C Mec) no Estado do Mato Grosso do Sul implantado;</p> <p>Prosseguimento da implantação dos Módulos Especiais de Fronteira na área do Comando Militar da Amazônia;</p> <p>Prosseguimento da implantação do SISFRON na 13ª Bda Inf Mtz (MT) e na 18ª Bda Inf Fron (MS);</p> <p>Planejamento da implantação do SISFRON nos estados do Paraná e Santa Catarina, no âmbito da 5ª Divisão do Exército, no Comando Militar do Sul; e</p> <p>Início da Implantação do SISFRON no estado de Roraima, no âmbito do Comando Militar da Amazônia.</p> <p>Entrega de oprônicos e rede integrada de comunicações de alta frequência - RICH para os PEF (*2) (2ª Bda Inf SI – SGC; e 16ª Bda Inf SI – Tefé).</p> <p>Balsa de 400 Ton “Yahweh”, da 16ª BaLog – Tefé.</p> <p>Pavilhão do Centro de Operações (COp) da 17ª Brigada de Infantaria de Selva.</p>

Fonte: Adaptado pela autora com base em EPEX (2022).

Ao observarmos o quadro, constata-se a evolução no desempenho do projeto. Para este trabalho a análise será do período compreende o período entre os anos de 2012 e 2021, tendo em vista que é no ano de 2012 que efetivamente se dá início o projeto com a Contratação do consócio TEPRO, constituído pelas empresas de defesa SAVIS e ORBISAT. No ano de 2013 ocorre o início da implantação do 9º B ComGE em Campo Grande-MS e a reestruturação do destacamento de Caracol do 10º RCMec como também a construção do Centro de Operações do CMO.

Também é no ano de 2013 que se iniciam os estudos, projeto e obra do Centro Regional de Monitoramento (CRM) do CMO e compra de oprônicos, rádios e meios de apoio aos atuadores, o que permitiu aumentar a coordenação e controle, bem como a mobilidade das tropas na faixa lindeira.

Dando continuidade, em 2014 houve a entrega de 35% do Sistema de Apoio à Decisão do Projeto Piloto e a adequação das infraestruturas de diversas organizações militares de situadas na faixa de fronteira. Também o Início da Construção do 9º Batalhão de Comunicações e Guerra Eletrônica e a aquisição de viaturas de apoio à atuação.

Em 2015, registra-se a entrega de cerca de 50% do Sistema de Apoio à Decisão do Projeto Piloto e a adequação das infraestruturas de diversas organizações militares situadas na faixa de fronteira. Ademais, no ano de 2015, dentre as obras de engenharia, houve a construção dos Centros de Operações do 9º GAC, 10º RCMec, 11º RCMec e 17º RCMec e conclusão do pavilhão “H” do pelotão especial de fronteira de Caracol. Em relação ao SAD foram feitas aquisições de módulos de abastecimento para OM isoladas, embarcações tipo ferry boat para o Centro-Oeste e a Região Amazônica, balsas frigorificadas e viaturas e equipamentos de apoio.

O ano de 2016 registra a entrega de cerca de 60% do Sistema de Apoio à Decisão do Projeto Piloto, a construção dos paióis do 17º RC Mec e a posterior entrega de embarcações logísticas, de transporte e empurradores para unidades da Região Amazônica.

Em 2017 é possível observar a evolução na entrega do Sistema de apoio à Decisão do Projeto Piloto (75%) e a conclusão do 6º Batalhão de Inteligência Militar em Campo Grande e Centro de Monitoramento de Fronteiras em Brasília. Importante salientar que no ano de 2017 é realizado processo licitatório e de contratação de aquisição de equipamentos de engenharia e outras e de outras viaturas especializadas para a região do Paraná e da Amazônia.

Em 2018 acontece a Transferência do NOC (Network Operational Center) de Campinas para Campo Grande e a conclusão e ativação de todas as torres da Infovia da 4ªBda C Mec. No que diz respeito à logística operacional, foram entregues veículos e materiais como cavalo mecânico, ambulância, tratores de esteiras, retroescavadeiras, moto niveladoras, módulos de



abastecimento de combustível, viaturas cisternas- água e combustível, poitas e material de apoio à atracação e navegação fluvial. Em relação a obras de engenharia, foram entregues, o Pavilhão de Comando do 9º B Com GE e o 6º Batalhão de Inteligência Militar.

O ano de 2019 aparece com a entrega de 88% do SAD e mais de de 90% do Sistema de Comunicações Táticas, também a entrega de todos os binóculos termais multifuncionais (BTM), de balsas fluviais carga geral e refrigerada 800 Toneladas, material de saúde operacional, tratores de esteiras, retroescavadeiras e motocicletas trail operacional, contribuindo para o incremento da logística operacional em campanha. Quanto as obras de engenharia, foram entregues: o Centro de Operações do Cmdo da 5ª Divisão de Exército; o Centro de Comando e Controle Fixo do 34º Batalhão de Infantaria Mecanizado e o Pavilhão Alojamento da 15ª Companhia de Comunicações Mecanizada.

Por sua vez, no ano de 2020 se pode observar a quase totalidade da conclusão da implantação do projeto piloto do SISFRON no Estado de Mato Grosso do Sul (98,5%), o que incluiu a entrega de torres de infovia, radares e terminais leves/satelitais. Também, foi realizado processo licitatório para aquisição de equipamentos de engenharia, de viaturas especializadas e de embarcações para organizações militares dos Estados de MT, MS, PR, SC e da Região Amazônica.

Ademais, em 2020 foram concluídas 38 (trinta e oito) obras de infraestruturas e adequações nas Organizações Militares nos Estados do PR, MS e MT. A partir disso, foram planejadas a implantação das 2ª e 3ª Fases do Programa SISFRON na 13ª Brigada de infantaria Mtz e 18ª Brigada de Infantaria Fron/Comando Militar do Oeste e 5ª Divisão de Exército/Comando Militar do Sul. Ao final de 2020, já se tinham iniciadas a implantação do SISFRON na 13ª Bda Inf Mtz (MT) e na 18ª Bda Inf Fron (MS), ambas integrantes do Comando Militar do Oeste.

O ano de 2021 é marcado pela conclusão total (100%) da implantação do Projeto Piloto do SISFRON (4ª Bda C Mec) no Estado do Mato Grosso do Sul. Após a conclusão, foi dado prosseguimento na implantação dos Módulos Especiais de Fronteira na área do Comando Militar da Amazônia, e implantação do SISFRON na 13ª Bda Inf Mtz (MT) e na 18ª Bda Inf Fron (MS).

Também foi no ano de 2021, que se inicia o planejamento da implantação do SISFRON nos estados do Paraná e Santa Catarina, no âmbito da 5ª Divisão do Exército, no Comando Militar do Sul e o início da Implantação do SISFRON no estado de Roraima, no âmbito do Comando Militar da Amazônia. Em relação ao SAD, houve a entrega de optrônicos e rede integrada de comunicações de alta frequência - RICH para os PEF (2ª Bda Inf SI – SGC; e 16ª

Bda Inf SI – Tefê), balsa de 400 Toneladas “Yahweh”, da 16ª BaLog – Tefê e do Pavilhão do Centro de Operações (COp) da 17ª Brigada de Infantaria de Selva.

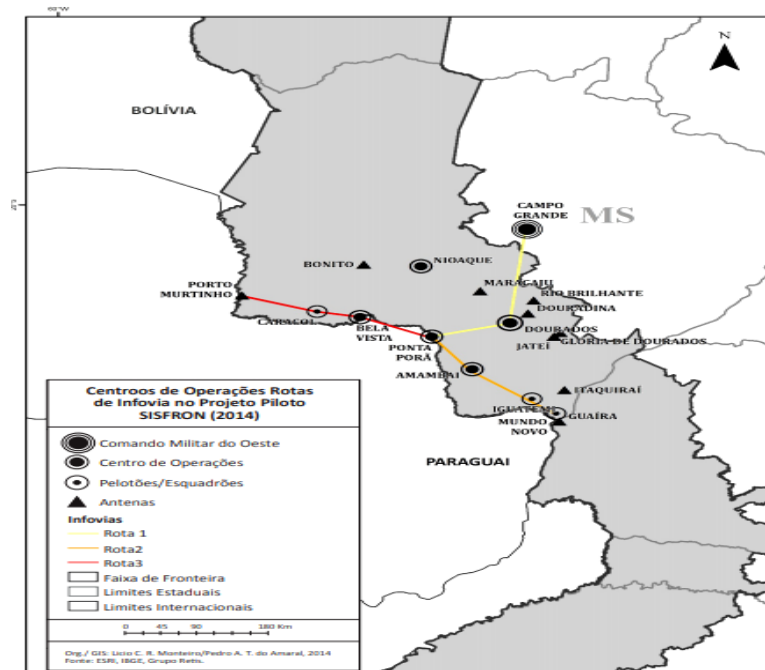
Como exposto anteriormente, o projeto piloto em Dourados foi uma fase de testes e diagnósticos. De início estimava-se que o projeto piloto, iniciado em 2013, seria concluído em 2018 (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015, peça 59, p.115; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2016). Contudo, tendo em vista os cortes orçamentários, o projeto só conseguiu finalizar-se em 2021. O orçamento tinha lastro para abranger os 660 km iniciais. Como o projeto é experimental, fica sujeito à disponibilidade orçamentária, como todos os projetos das Forças Armadas (CRAVO, 2022).

A projeção de término de toda sua implantação é para o ano de 2035. Contudo, “o SISFRON carece de uma reengenharia para o adequar em relação: ao que era o SISFRON original, ao que é agora e ao que será até 2035 com o dinheiro que lhe é vertido” (CRAVO, 2022, p. 191).

É preciso considerar a possibilidade de adaptação de SISFRONs regionais, moldando a forma como trabalha à especificidade da região em que atua. Ou seja, os SISFRONs sofreriam “variações” em torno de um “tema principal” - Dourados, em função dos locais para onde o projeto piloto fosse se expandindo (CRAVO, 2022, p. 191).

A expansão será realizada por infovias, termo utilizado para designar o montante delinhas digitais pelas quais transitam dados de redes (CRAVO, 2022).

**Figura 5 – Centro de operações e rotas de infovia no projeto piloto SISFRON, em 2014**



Fonte: BRASIL, 2016, p.95.

Os centros de operações e rotas de infovia no projeto piloto, no MS, ilustram o avanço integrativo entre as infraestruturas fixas e suas instalações militares, com o fluxo de dados pelas “vias” traçadas.

Há ainda a previsão, conforme o projeto avance, da seguinte combinação dos distintos sistemas de (BRASIL, 2016, p.78):

- a) apoio à inteligência e à guerra eletrônica;
- b) geoinformação;
- c) dispositivos de varredura de cargas;
- d) Aeronaves Remotamente Pilotadas (ARP);
- e) aeróstatos;
- f) infovias;
- g) radares de vigilância que enquadrem aeronaves em voos de baixa altura; e
- h) aeronaves de asa fixa.

Esses sistemas serão empregados tanto na defesa externa, com as demais Forças Singulares, quanto no combate aos delitos transfronteiriços, com atuação em conjunto em operações interagências (CRAVO, 2022). O objetivo é que todos os subsistemas que fazem parte do SISFRON comuniquem-se com as agências, numa coordenação interagências (BRASIL, 2016).

O programa prevê também interoperabilidade com os seguintes sistemas de monitoramento: SisGAAz, Sistema de Proteção da Amazônia/Sistema de Vigilância da Amazônia (SIPAM/SIVAM) e Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SisDABra/Força Aérea Brasileira) (NEVES, SILVA e MONTEIRO, 2016).

### **3.4 Reflexos na apreensão de ilícitos no Estado de Mato Grosso do Sul**

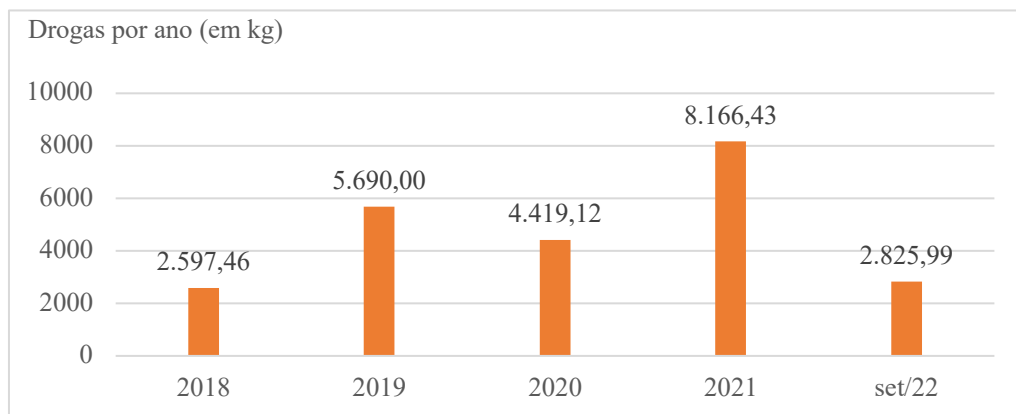
O tráfico de maconha e de cocaína na fronteira Brasil-Paraguai representa a vulnerabilidade da fronteira oeste no quesito segurança pública. A fronteira oeste caracteriza-se como uma fronteira defensiva. Devido ao fato de ser o SISFRON um sistema integrado, o monitoramento previne que pessoas ultrapassem ilegalmente as fronteiras.

Quanto aos ganhos após a conclusão da fase de testes do projeto piloto, Cravo (2022, p.322) afirma que “os sistemas de apoio à decisão são bons recursos, promoveram um boom da “comunicação” nos batalhões do CMO, atraíram o efetivo para a especialização no tema, mas não tornam a presença do ser humano prescindível nos organismos militares”.

Também destaca que a 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, em Dourados/MS, conta com o corpo militar para fazer contato com a força oponente e é uma brigada completa, com elementos de combate e apoio ao combate. Assim, a força terrestre atende ao objetivo estratégico do EB ao colaborar com os órgãos de segurança pública nas ações contra ilícitos transnacionais que ocorram na faixa de fronteira (CRAVO, 2022).

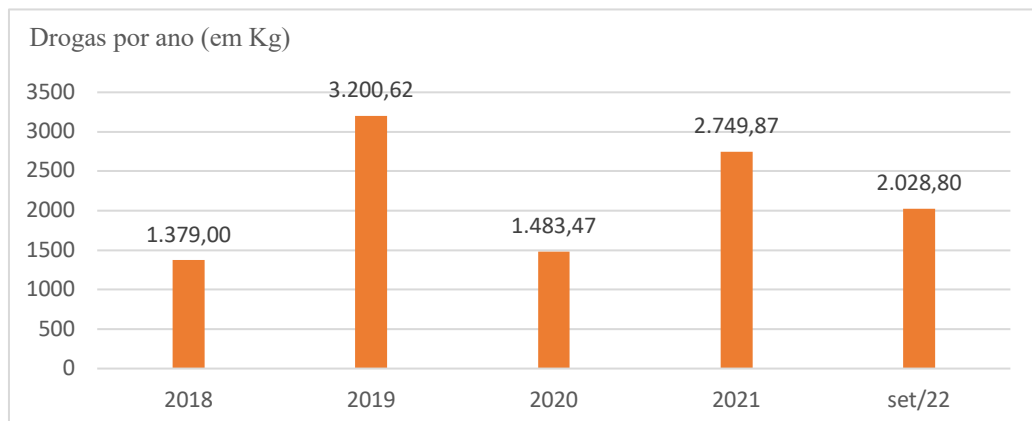
Em relação aos reflexos da instalação do projeto piloto e sua interoperabilidade, foram analisados os dados das apreensões efetuadas pelas polícias civil e militar do estado de Mato Grosso do Sul no período de 2018 a setembro de 2022. O recorte temporal corresponde ao ano em que se deu a conclusão e ativação de todas as torres da Infovia da 4ª Bda C Mec, onde o sistema passou a operar de forma efetiva, com a capacitação das tropas.

**Gráfico 1 – Mato Grosso do Sul: apreensão de cocaína e derivados pelas polícias militar e civil (2018-set/2022)**



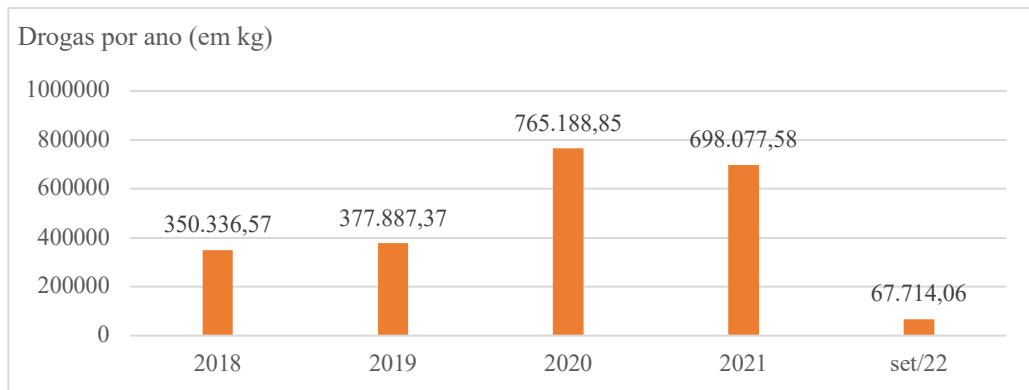
Fonte: Elaborado pela autora com base em SEJUSP/MS (2022)

**Gráfico 2 – Mato Grosso do Sul: apreensão de cocaína e derivados pelas polícias militar e civil na faixa de fronteira (2012-set/2022)**



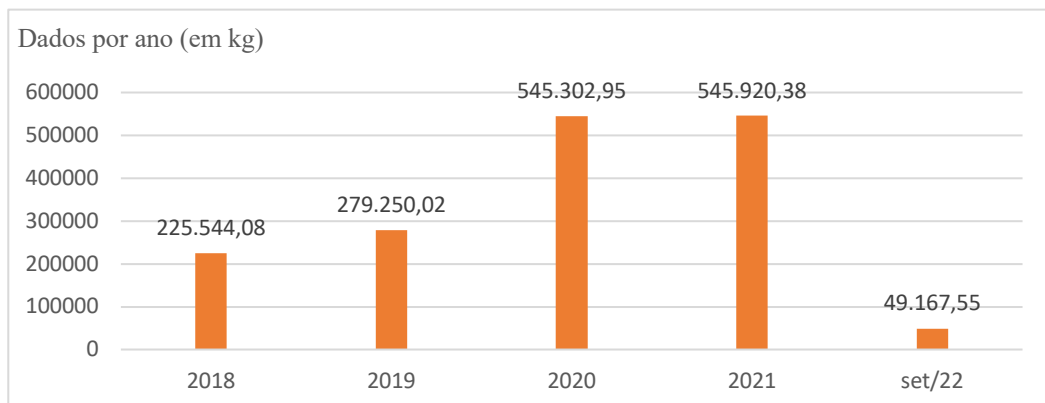
Fonte: Elaborado pela autora com base em SEJUSP/MS (2022).

**Gráfico 3 –Mato Grosso do Sul: apreensão de maconha pelas polícias militar e civil (2018-set/2022)**



Fonte: Elaborado pela autora com base em SEJUSP/MS (2022).

**Gráfico 4 –Mato Grosso do Sul: apreensão de maconha pelas polícias militar e civil na faixa de fronteira (2018-set2022)**



Fonte: Elaborado pela autora com base em SEJUSP/MS (2022).

O tráfico de maconha e de cocaína na fronteira Brasil-Paraguai representa a vulnerabilidade da fronteira oeste no quesito segurança pública. Ao exercerem o poder de polícia, ao patrulharem ostensivamente a faixa de fronteira, às funções dos militares das Forças Armadas acrescenta-se o fato de terem de dar voz de prisão quando a situação exigir que isso seja feito (CRAVO, 2022).

Nesse sentido, os gráficos demonstram que houve um aumento significativo nas apreensões, principalmente em relação a maconha. Os anos de 2020 e 2021, apontam os maiores números de apreensões, o que pode ser considerado um reflexo da implementação do projeto piloto e das operações interagências.

No que diz respeito à atuação do Departamento de Operações de Fronteira (DOF), os relatórios estatísticos dos anos de 2020 a 2022, também apresentam uma constante evolução no volume de apreensões de drogas.

**Quadro 4 – Apreensão de Drogas pelo DOF (2019–2020)**

<b>Tipo</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Maconha	106.772,972 kg	261.455,350 kg
Cocaína	129,723 kg	301,158 kg
Haxixe	30, 820 kg	59,532 kg
Pasta Base	90, 769 kg	67,910 kg
Crack	0,018 kg	0,800 kg
Shank	208,092 kg	2.270,163 kg
<b>Total:</b>	<b>107.232,394 kg</b>	<b>264.154,913</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base em DOF (2022).

**Quadro 5 – Apreensão de Drogas pelo DOF (2021 - agosto 2022)**

<b>TIPO</b>	<b>2021</b>	<b>2022*</b>	<b>TOTAL</b>
Maconha	193.336,371 kg	95.442,750 kg	288.779,121 kg
Cocaína	167,721 kg	1.572,887 kg	1.740,608 kg
Haxixe	56,585 kg	35,590 kg	92,175 kg
Pasta Base	264,382 kg	737,000 kg	1.001,382 kg
Crack	3,666 kg	0,168 kg	3,834 kg
Skank	1.205,858 kg	494,590 kg	1.700, 448 kg
<b>Total:</b>	<b>195.034, 583 kg</b>	<b>92.282, 985 kg</b>	<b>293.317, 568 kg</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base em DOF (2022).

O DOF é um exemplo de órgão com atuação de cunho constabular<sup>16</sup>: ligado à Polícia Militar do MS, portanto, órgão estadual, sua atuação busca suprir a lacuna que a esfera federal não consegue preencher. A figura 6 apresenta sua área de atuação.

<sup>16</sup> Constabular significa empregar as Forças Armadas em funções policiais. (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015, p. 72).

**Figura 6 – Posição geográfica e área de atuação do DOF**



Fonte: CRAVO, 2022, p. 274

Segundo os dados, houve um aumento de 145% das apreensões de drogas pelo DOF no período de 2019 a 2020. Contudo, o ano de 2021 e parte do ano de 2022, representam um decréscimo nas apreensões. Assim, é possível estabelecer uma relação entre a presença do EB e o combate ao crime organizado e narcotráfico.

É objetivo do SISFRON treinar o combatente da Força Terrestre para atuar em ambiente de alto grau tecnológico. A função dos sistemas de vigilância e monitoramento de fronteiras completa-se com a atuação humana. Os Pelotões Especiais de Fronteira são os primeiros corpos do EB a amortizarem as ameaças externas, tradicionais ou difusas. Às polícias federal e estaduais cabem o enfrentamento da criminalidade com o apoio logístico das Forças Armadas.

Nesse sentido, o CMO está encarregado de instalar a tecnologia necessária para investigar, cada vez mais, a natureza daquilo tudo que flui na dinâmica transfronteiriça da fronteira oeste (CRAVO, 2022). Contudo, é importante salientar que o Programa Estratégico do SISFRON tem um tempo de duração estimado em 35 anos e ainda quando for totalmente implantado, não vai resolver todos os problemas da fronteira.

Para Cravo (2022), isso depende de um projeto nacional que reflita a problemática como um todo, sendo a fronteira apenas um item no conjunto de problemas. O SISFRON incrementa a vigilância e o monitoramento das fronteiras brasileiras, mas não dá a solução definitiva.

Apesar da tecnologia empregada na fronteira, o EB ainda precisa da presença humana nos pontos fronteiriços estratégicos e sofre com as questões orçamentárias.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar a implantação do Projeto Piloto do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) e verificar as contribuições empreendidas pelo projeto estratégico nas operações de combate aos crimes transnacionais na fronteira oeste do Brasil, no período de 2012 a 2021. Como objeto de análise, o recorte geográfico foi o correspondente a faixa de fronteira do Arco Central, em especial do Estado de Mato Grosso do Sul e as fronteiras do Brasil com Paraguai.

Em relação ao recorte temporal, foi delimitado o período de 2012–2021, tendo em vista que é no ano de 2012 que efetivamente se dá início o projeto e o ano de 2021, marca o fim da sua implantação. Ressalta-se que o objetivo do trabalho foi o de apresentar um panorama da funcionalidade do Projeto Piloto do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras e suas contribuições para a atuação do Estado brasileiro no combate ao narcotráfico transnacional.

Como evidenciado nos três capítulos, a faixa de fronteira é uma região periférica, e de contato com outras soberanias. Por isso se trata de uma região sensível, onde os direitos soberanos dos Estados se contatam fisicamente. Assim, o reconhecimento dos limites por parte dos Estados vizinhos e o adensamento das redes são forças fundamentais para o fortalecimento da faixa de fronteira. Um ato complementar de fortalecimento é a definição institucional da extensão da faixa de fronteira e a aplicação de políticas territoriais que visam o desenvolvimento econômico orientado para o espaço intranacional.

Por se tratar de áreas estratégicas ao Estado, é uma condição não raro observada o estabelecimento de políticas territoriais especiais. Nesse sentido, o Brasil vem desenvolvendo zonas especiais nas áreas de fronteiras no intuito de garantir a sua soberania e, em tese, estimular a cooperação. No que tange o Arco Central, o trabalho aponta suas vulnerabilidades relacionadas à segurança pública, à atuação de grupos criminosos, ao tráfico de drogas e ao cultivo de ilícitos, principalmente no estado do Mato Grosso do Sul.

No que diz respeito ao arcabouço teórico, utilizou-se a abordagem que privilegia o nível regional dos estudos sobre segurança internacional sendo a análise orientada tendo como base uma perspectiva das relações internacionais, adotando a teoria da securitização proposta pela Escola de Copenhague.

Ao aplicar a teoria ao caso do narcotráfico na fronteira brasileira, a Escola de Copenhague designa a responsabilidade aos setores político e militar. O primeiro por ser um tema que pode estremecer ou danificar o equilíbrio organizacional do Estado, e o segundo, pelo envolvimento das Forças Armadas na questão, sendo essa ligação à prova da securitização do

tema. Ainda, em relação a abordagem das fronteiras e o combate ao narcotráfico transnacional, foram utilizadas obras oriundas da Geopolítica e das Relações Internacionais, documentos oficiais oriundos de governos, como tratados, planos de ação, acordos de cooperação e documentos de organizações e institutos de pesquisa orientados para segurança e defesa.

A divisão metodológica dos capítulos foi baseada em responder aos objetivos específicos aos quais se propôs esta dissertação: a) analisar as bases teóricas e conceituais de fronteira e crime organizado transnacional; b) analisar a geopolítica narcótica no arco central da fronteira do Brasil; c) apresentar um panorama da funcionalidade do Projeto Piloto do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras e suas contribuições para a atuação do Estado brasileiro no combate ao narcotráfico transnacional.

Portanto, o capítulo 1 buscou tecer algumas considerações sobre as bases conceituais da fronteira e do crime organizado transnacional. Inicialmente foram apresentados os sentidos de fronteira para o estudo da geopolítica e os conceitos de Território, Limite, Fronteira e Faixa de Fronteira. Em seguida, foram abordadas as características das fronteiras brasileiras, a história de sua formação territorial e as bases normativas que as disciplinam no ordenamento jurídico pátrio. Também, se discorreu sobre a base territorial das ações do Governo Federal para a faixa de fronteira, a qual estabeleceu como áreas de planejamento três grandes arcos (Arco Norte; Arco Central e Arco Sul).

O capítulo 2, teve como objetivo específico a análise da geopolítica narcótica no âmbito do arco central da fronteira brasileira uma vez que esta região se destaca no trânsito ilegal de drogas (cocaína e maconha) advindos dos países vizinhos, Bolívia e Paraguai, em direção as grandes cidades brasileiras, como forma de lucrar com o consumo interno e a exportação para outros mercados internacionais. Apresentou a discussão dentro da teoria das relações internacionais, especificamente na área de segurança internacional.

Ressaltou-se a ascensão do crime organizado transnacional ao patamar de ameaça à segurança internacional e os problemas advindos aos Estados. Nesse contexto, o Brasil e o Paraguai ocupam papel de destaque no desenvolvimento de atividades ilícitas transnacionais no continente sul-americano, existindo entre eles uma dinâmica de complementariedade entre oferta e demanda de produtos e serviços ilegais. Desse modo, foram apresentadas as iniciativas do Estado brasileiro na segurança e defesa das fronteiras e no combate ao narcotráfico transnacional.

Ainda no capítulo 2, foram evidenciadas as dificuldades encontradas no tratamento das fronteiras correspondentes ao Arco Central, em especial a área que corresponde o Estado de Mato Grosso do Sul e a importância do Projeto Piloto do SISFRON, que opera entre os

municípios de Mundo Novo (na fronteira com o Paraná) e o de Porto Murtinho, ao norte do estado, tendo em vista o grande volume de ilícitos que passam por aquela região e porque ali foi possível ser demonstrada a eficácia do projeto mesmo durante sua implantação.

No capítulo 3, foi abordada a parte principal do trabalho, qual seja a análise do Projeto Piloto do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras, seu desenvolvimento, ganhos de operacionalidade das Organizações Militares, reflexos na apreensão de drogas (cocaína e maconha) no Estado de Mato Grosso do Sul. Demonstrou-se a preocupação do Estado brasileiro frente à complexidade das fronteiras e sua agenda de segurança e defesa. Ainda, foram apresentadas as políticas que visam à gestão do território fronteiriço, como também a evolução normativa. A segunda parte do terceiro capítulo demonstrou o Programa Estratégico do SISFRON e seus subprojetos. Evidenciou-se o objetivo do SISFRON e seu enfoque em fortalecer a defesa territorial e garantir a soberania nacional na faixa de fronteira, como também, o de garantir o poder de dissuasão do Estado Brasileiro e controle efetivo dessas áreas.

Tendo em vista a magnitude e ineditismo do SISFRON, o projeto piloto foi implementado como uma fase de testes e diagnósticos em Dourados. Assim, na terceira parte do capítulo 3, foram elencados alguns resultados conquistados com o emprego de equipamentos ou processos que envolveram o SISFRON, durante o tempo que o sistema está ativo.

De início estimava-se que o projeto piloto, iniciado em 2013, seria concluído em 2018. Contudo, tendo em vista os cortes orçamentários, o projeto só conseguiu finalizar-se em 2021. Em relação a interoperabilidade entre as Forças Armadas e outros órgãos públicos (federais e estaduais), vários esforços integrados entre diversas esferas do Estado utilizam o SISFRON, a exemplo das operações Sentinela e Fronteiras Sul, do projeto Policiamento Especializado de Fronteiras e do Grupo Especial de Fronteiras (GEFRON), entre outros.

Demonstrou-se através de dados estatístico da Secretaria de Justiça e Segurança do Estado de Mato Grosso do Sul e do Departamento de Operações de Fronteira, que houve um aumento considerável das apreensões, efetuadas pelas polícias militar e civil do estado de Mato Grosso do Sul, de armas, drogas e outros produtos ilícitos e/ou contrabandeados após a instalação do projeto piloto do SISFRON.

Contudo, insta salientar que o Programa Estratégico do SISFRON tem um tempo de duração estimado em 35 anos e neste trabalho verificou-se que o cronograma de implantação do Projeto Piloto foi atrasado. Entretanto, nota-se uma proeminência do SISFRON frente aos demais programas estratégicos criados pelo Estado Brasileiro.

Neste contexto, a estrutura desenhada sobre três eixos do SISFRON devem ser destacada, sendo eles: sensores; centros de comando e controle; e os atuadores. Estes e outros aspectos diferenciam o SISFRON dos outros projetos empreendidos pelo Estado Brasileiro.

O desenvolvimento e a implementação do SISFRON constituem um empreendimento que se alinha às diretrizes estratégicas do país, como se percebe a partir da leitura de documentos como a PND, a END, o PEF e o PPIF. O sistema se apresenta como um projeto com potencial para refrear, combater e reprimir os delitos recorrentes na faixa de fronteira, mas também para trazer externalidades positivas diretas e indiretas à economia e à sociedade brasileiras. Por isso, apesar das limitações, que podem afetar os eventuais benefícios previstos no longo prazo, espera-se que as fronteiras terrestres brasileiras tenham um monitoramento integrado, com continuidade territorial e integração tecnológica.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Odilza Lines de; LAGO, Tatiana Ribeiro. **O Tráfico de drogas como modalidade de crime organizado transnacional e as políticas sobre drogas no Brasil**. Cadernos de Dereito Actual, n. 6, 2017, pp. 75-91. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6102311>>. Acesso em 21 de setembro de 2022.
- ANDRADE, Israel *et. al.* **Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras em perspectiva**. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9317/1/td\\_2480.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9317/1/td_2480.pdf). Acesso em: 14 dez. 2020.
- ANDRADE, Israel de Oliveira; FRANCO, Luiz Gustavo Aversa. **Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras e sua importância geopolítica e estratégica para o Brasil**. Artigos Estratégicos. v. 7, n. 2, p. 31-39, 2019. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEEEArE/article/view/3405>. Acesso em: 08. jan. 2021.
- BARBOSA, Cristiano Guimarães. **O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) frente às vulnerabilidades brasileiras e seus reflexos na cooperação regional**. 2014. 136 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Instituto Meira Mattos, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=1329116](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=1329116). Acesso em: 14 dez. 2020.
- BECKER, Bertha Koiffmann. **A Geografia e o resgate da Geopolítica**. IBGE: Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, vol. 50, n. especial, t.2, p. 99-125, 1988. Republicação em Espaço Aberto, PPGG - UFRJ, v.2, n.1, p. 117-150, 2012. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/EspacoAberto/article/view/2079>. Acesso em: 14 dez. 2020.
- BECKER, Bertha Koiffmann. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- BECKER, Bertha Koiffmann. **Geopolítica da Amazônia**. Estudos Avançados. v.19, n.53, p. 71-86, 2005. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10047/11619>. Acesso em: 14 dez. 2020.
- BECKER, Bertha Koiffmann. **Geografia Política e Gestão do Território no limiar do Século XXI**. Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 169-182, jul/set, 1991.
- BOBBIT, Philip. **A guerra e a paz na história moderna: o impacto dos grandes conflitos e da política na formação das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.
- BORBA, Vanderlei. **Fronteiras e Faixa de Fronteira: Expansionismo, Limites e Defesa**. *Historiæ, [S. l.]*, v. 4, n. 2, p. 59-78, 2014. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/hist/article/view/4131>. Acesso em: 25 set. 2023.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 dez. 2020.

BRASIL. Exército Brasileiro. Departamento de Ciência e Tecnologia. **SISFRON, “Integrando Capacidades na Vigilância e na atuação em nossas fronteiras”**. DCT. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.dct.eb.mil.br/index.php/termo-de-fomento-a-ser-firmado-entre-o-exercito-brasileiro-e-a-fundacao-parque-tecnologico-de-itaipu-br/35-programas-e-parceiros/97-sisfron>. Acesso em: 14 dez. 2020.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Glossário das Forças Armadas**. Brasília, 2015. Disponível em: [https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/141/1/MD35\\_G01.pdf](https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/141/1/MD35_G01.pdf). Acesso em: 25 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979**. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira. Diário Oficial da União, Brasília, 3 mai. 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6634.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm). Acesso em: 11 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações. **Estudos sobre Ajuda Humanitária e Segurança Integrada**. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino\\_e\\_pesquisa/defesa\\_academia/procad/2020/ap6a\\_defesaa\\_nacionala\\_frenteirasa\\_ea\\_migracoesa\\_estudosa\\_sobrea\\_ajudaa\\_humanitariaa\\_ea\\_segurancaa\\_integrada.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/procad/2020/ap6a_defesaa_nacionala_frenteirasa_ea_migracoesa_estudosa_sobrea_ajudaa_humanitariaa_ea_segurancaa_integrada.pdf). Acesso em: 14 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais; MACHADO, Lia Osório. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf). Acesso em: 12 fev. 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/pnd\\_end\\_congressonacional\\_22\\_07\\_2020.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congressonacional_22_07_2020.pdf). Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Minuta da Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2016.

BUFOLO, R. **O SISFRON e o papel do Exército nas operações em ambiente interagências**. Rio de Janeiro: ECEME, 2014.

BUZAN, Barry. “**The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered**”. In: BOOTH, Ken; SMITH, Steve (Eds.). *International Relations Theory Today*. Pennsylvania: The Penn State University Press, 1995.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A evolução dos estudos de segurança internacional**. São Paulo: Unesp, 2012.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CARNEIRO, Camilo Pereira; CAMARA, Lisa Belmiro; PEREIRA, Bruna Letícia Marinho. **SEGURANÇA E DEFESA NA FRONTEIRA OESTE: o arco central e as ameaças nas díades com Bolívia e Paraguai.** Para Onde!?, [S.L.], v. 13, n. 2, p. 122-136, 4 maio 2020. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

CARNEIRO, Camilo Pereira; CAMARA, Lisa Belmiro. **Políticas públicas na faixa de fronteira do Brasil: PDF, CDIF e as políticas de segurança e defesa.** *Confins* [Online], 41 | 2019. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/22262>. Acesso em: 25 set. 2022.

COSSUL, Naiane Inez; JAEGER, Bruna Coelho. **O papel da infraestrutura no combate aos ilícitos transfronteiriços na América do Sul.** Revista Brasileira de Estudos de Defesa, v. 3, n.1, p. 139-152, 2016. Disponível em: <https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/63506>. Acesso em: 11 fev. 2022.

COSTA, Maurício Kenyatta Barros da. **Políticas de Segurança e Defesa da Fronteira Brasileira no Contexto de Integração Regional: os casos das fronteiras Brasil-Paraguai e Brasil-Uruguaí.** 2017. 211 f. Dissertação (Mestrado em Política Internacional) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: [https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNB\\_7540e8b872a0c636da4c78162c2aa004](https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNB_7540e8b872a0c636da4c78162c2aa004). Acesso em: 14 dez. 2020.

COSTA, Wanderley Messias da. **A Geopolítica brasileira e sua influência no pensamento estratégico nacional.** L'Espece Politique [Online], n.31, 2017-1. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacepolitique/4132?lang=en#bibliography>. Acesso em: 14 dez. 2020.

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia Política e Geopolítica: discursos sobre o território e o poder.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 1992.

COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as Políticas Territoriais no Brasil.** São Paulo: Editora Contexto, 1988.

CRAVO, Silmara Cosme. **Geografia Política do Brasil e a questão de defesa das fronteiras terrestres.** 2022. 419 p. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

DHENIN, Miguel; CORREA, Paulo Gustavo Pellegrino. **Brazil's Grand Border Strategy: Challenges of a New Critical Thinking in a Modern Era.** Revista Brasileira de Estratégia e Defesa, v. 4, n. 2, 2017.

DUARTE VILLA, R. **ARMAMENT MODERNIZATION IN SOUTH AMERICA: EMPIRICAL AND THEORETICAL PRESSURES ON THE DUALISTIC VIEWS OF REGIONAL SECURITY.** AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations, [S. l.], v. 7, n. 14, 2022. DOI: 10.22456/2238-6912.87990. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/87990>. Acesso em: 25 set. 2022.

ESPÓSITO NETO, Tomaz.; FRANCHI, Tássio. **As múltiplas visões sobre o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON).** Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, [S. l.], v. 10, n. 20, p. 458–479, 2021. DOI:

10.30612/rmufgdv10i20.15474. Disponível em:  
<https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/15474>. Acesso em: 25 set. 2022.

EVANS, Graham, e NEWNHAM, Jeffrey. **The Penguin Dictionary of International Relations**. Londres: Penguin Books, 1998.

FAGUNDES, Flávia Carolina Resende. **Cooperação em Segurança e Defesa no espaço Andino-Amazônico: Ambiguidades e Potencialidades**. 2014. 133 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em:  
[https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/URGS\\_49a91103d13b2dfb11d9e8a86ffd17a5](https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/URGS_49a91103d13b2dfb11d9e8a86ffd17a5). Acesso em: 14 dez. 2020.

FERREIRA, Marcos Alan S.V. **Estudos Críticos da Paz e Crime Organizado**. Revista Crítica de Ciências Sociais [online], 113 | 2017. Disponível em:  
<http://journals.openedition.org/rccs/6643>; DOI: 10.4000/rccs.6643. Acesso em: 25 set. 2022.

FILHO, Oscar Medeiros. **Breve Panorama da Segurança na América do Sul**. Cap. 1. p.21-42. In: NASSER, Reginaldo M. & Moraes, Rodrigo F. de (orgs.). O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em:  
[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3075/1/Livro\\_O%20Brasil%20e%20a%20seguran%20no%20seu%20entorno%20estrat%20gico\\_Am%20rica%20do%20Sul%20e%20Atl%20ntico%20Sul.pdf#page=61](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3075/1/Livro_O%20Brasil%20e%20a%20seguran%20no%20seu%20entorno%20estrat%20gico_Am%20rica%20do%20Sul%20e%20Atl%20ntico%20Sul.pdf#page=61). Acesso em: 8 jan. 2021.

FOUCHER, Michel. **Obsessão por fronteiras**. Tradução: Cecília Lopes. São Paulo: Radical Livros, 2009.

FRANÇA, Rafael Francisco. **Controle de Fronteiras no Brasil**. São Paulo: Estante Acadêmica, 2018.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Cidades e Estados. **Mato Grosso do Sul**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em:  
<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ms.html>. Acesso em: 25 set. 2022.

FURTADO, Renata. **Descobrimo a faixa de fronteira: a trajetória das elites organizacionais do Executivo Federal: as estratégias, as negociações e o embate na Constituinte**. Curitiba: CRV, 2013.

GABINO, Anderson. Sem orçamento, Ministério da Defesa adia projetos estratégicos até 2040. DEFESATV: Sua Revista Eletrônica!. [S.l.], 29 abr. 2019. Disponível em:  
 <<https://www.defesa.tv.br/sem-orcamento-ministerio-da-defesa-adia-projetos-estrategicos-ate-2040/>>. Acesso em: 22 dez. 2022.

GOES FILHO, Synesio Sampaio. **Navegantes, bandeirantes, diplomatas: Um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil**. Brasília: Ed. FUNAG, 2015.

HEIDRICH, Álvaro Luiz. **Conflitos territoriais na estratégia de preservação da natureza**. In: SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério (Orgs.). Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 271-290.



LANDIM, Hiarley Gonçalves Cruz. **SISFRON: Ferramenta de ampliação da Diplomacia Militar brasileira e fortalecimento do CDS.** Revista Política Hoje, Recife, v.24, n.1, p. 135-147, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3737/3039>. Acesso em: 11 fev. 2022.

LEITE, Amauri Pereira. **O projeto piloto do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (2012 – 2016).** Dissertação (mestrado) –Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

MACHADO, Lia Osório. **Espaços Transversos: Tráfico de Drogas Ilícitas e a Geopolítica da Segurança.** Grupo RETIS, Departamento de Geografia, UFRJ, CNPq. Publicado em Geopolítica das Drogas (Textos Acadêmicos). Fundação Alexandre Gusmão /MRE. 2011.

MATO GROSSO DO SUL. Departamento de Operações de Fronteira. DOF. Relatório Estatístico, 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado e Segurança Pública. SEJUSP. Estatísticas online, 2022. Disponível em: <http://estatistica.sigo.ms.gov.br>. Acesso em: 25 set. 2022.

MEDEIROS FILHO, O. **Desafios do Exército Brasileiro nas fronteiras amazônicas: entre a border e a frontier.** Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares, v. 14, n. 49, p. 77-97, 21 jan. 2020. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/2965>. Acesso em: 25 set. 2022.

MEIRA MATTOS, Carlos de. **A Geopolítica e a Teoria de Fronteiras.** Rio de Janeiro. Editora Bibliex, 1990.

MEIRA MATTOS, Carlos de. **Geopolítica e Destino.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2000.

MESSARI, Nizar. “**Existe Um Novo Cenário de Segurança Internacional?**” In: José Maria Gómez. (Ed.) *America Latina y El (Des)orden Neoliberal - Hegemonía, Contrahegemonia, Perspectivas.* Buenos Aires: CLACSO, 2003, p. 131-150.

MYAMOTO, Shiguenoli. **Geopolítica e poder no Brasil.** Campinas: Papirus, 1995.

MYAMOTO, Shiguenoli. **Os Estudos Geopolíticos no Brasil: Uma Contribuição para sua avaliação.** Perspectivas, São Paulo, v. 4, 75-92, 1981. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/1713>. Acesso em: 14 dez. 2020.

MONTEIRO, Licio Caetano do Rego. **O PROGRAMA CALHA NORTE: Redefinição das Políticas de Segurança e Defesa nas Fronteiras Internacionais da Amazônia Brasileira.** REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS, ed. 13, n. 2, p. 117-133, 30 nov. 2011.

NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (orgs.). **O Brasil e a segurança no entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul.** Brasília, DF: IPEA, 2014.

NEVES, Alex Jorge das. **Plano Estratégico de Fronteiras, rumos e desafios da integração e cooperação em segurança pública no contexto dos Gabinetes de Gestão Integrada de**

**Fronteiras.** 2016. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Estudos Fronteiriços, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá, 2016.

NEWMAN, David. **On borders and power:** A theoretical framework. In: Journal of Borderlands Studies, vol. 18:1, pp. 13-25, 2003.

OLIVEIRA, Carolina de. **Defesa e Segurança em projetos de Integração Regional na América do Sul: uma análise a partir do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).** 2017. 227 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2017. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=2448462](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2448462). Acesso em: 14 dez. 2020.

OLIVEIRA, Giovanni França; KRUGER, Caroline. **As relações de reciprocidade e dívidas morais entre o presidio e a rua:** A expansão e transnacionalização do Primeiro Comando da Capital (PCC) na fronteira Brasil-Bolívia. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 11, n. 1, p. 28-52, Jan/Abr 2018. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/17617/10791>. Acesso em: 13 jun. 2022.

OLIVEIRA, Andréa Benetti Carvalho de; SILVA, Caroline Cordeiro Viana e. **Política de defesa nacional, estratégia nacional de defesa e doutrina militar de defesa:** América do Sul e segurança regional. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2001, 3., 2011, São Paulo. Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais - USP, Disponível em: [http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC0000000122011000100021&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000100021&lng=en&nrm=abn). Acesso em: 17 ago. 2022.

PAGLIARI, Graciela C. **Segurança hemisférica:** uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais. In: Revista Brasileira de Política Internacional: Brasília, Vol. 49, No1, p. 26-42, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v49n1/a02v49n1.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2022.

PAGLIARI, Graciela de Conti. **Segurança regional: políticas e resultados do tráfico de drogas na região sul-americana.** In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – ABRI, 4., 2013, Belo Horizonte. Anais[...]. Belo Horizonte: Abri, 2013. p.1-18. Disponível em: [http://www.encontronacional2013.abri.org.br/conteudo/view?ID\\_CONTEUDO=877](http://www.encontronacional2013.abri.org.br/conteudo/view?ID_CONTEUDO=877). Acesso em: 20 dez. 2021.

PAGLIARI, Graciela de Conti. **Segurança regional e política externa brasileira:** as relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006. 2009. 281 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PÊGO, Bolívar, *et. al.* **Fronteiras do Brasil:** uma avaliação de política pública: Volume 1. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181112\\_livro\\_frenteira\\_do\\_brasil\\_uma\\_avaliacao\\_de\\_politica\\_publica.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181112_livro_frenteira_do_brasil_uma_avaliacao_de_politica_publica.pdf). Acesso em: 11 fev. 2022.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder.** São Paulo: Ática, 1993.

RAZA, Salvador. **Proposição de um sistema de segurança de fronteiras brasileiras**: um esforço para transformar o desenho de força. Cap. 3. p. 59-85. In: NASSER, Reginaldo M. & Moraes, Rodrigo F. de (orgs.). O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em:

[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3075/1/Livro\\_O%20Brasil%20e%20a%20seguran%C3%A7a%20no%20seu%20entorno%20estrat%C3%A9gico\\_Am%C3%A9rica%20do%20Sul%20e%20Atl%C3%A2ntico%20Sul.pdf#page=61](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3075/1/Livro_O%20Brasil%20e%20a%20seguran%C3%A7a%20no%20seu%20entorno%20estrat%C3%A9gico_Am%C3%A9rica%20do%20Sul%20e%20Atl%C3%A2ntico%20Sul.pdf#page=61). Acesso em: 8 jan. 2021.

RESENDE FAGUNDES, Flávia Carolina. **As Políticas de Segurança e Defesa para a Fronteira Brasileira como Estratégia Territorial Estatal**: uma abordagem interinstitucional de seu processo decisório. 2018. 262 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: [https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/URGS\\_c422577aa5e550c0ac59f5aa4b676c34](https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/URGS_c422577aa5e550c0ac59f5aa4b676c34). Acesso em: 14 dez. 2020.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. **“Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno dos Conceitos e Ideologias**. Contexto Internacional: Rio de Janeiro, vol. 33, n.2, 2011.

SCHERMA, Márcio Augusto. **Políticas de Defesa e Segurança para as Fronteiras nos Governos Lula e Dilma**. Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI). Brasília, n. 22, jan./abr., 2016. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6735/1/BEPI\\_n22\\_Defesa.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6735/1/BEPI_n22_Defesa.pdf). Acesso em: 14 dez. 2020.

SCHERMA, Márcio Augusto. **As políticas brasileiras para a faixa de fronteira**: um olhar a partir das relações internacionais. 2015. Tese (doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2015. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=2360243](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2360243). Acesso em: 12 fev. 2022.

SIMÕES, Sulamita Oliveira. **Abordagens teóricas aos ilícitos transnacionais**: o caso do narcotráfico na amazônia. TEXTOS&DEBATES, Boa Vista, n.18, p. 251-268, jan./jun. 2010.

TANNO, Grace. **A contribuição da escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional**. Contexto Internacional, [S.L.], v. 25, n. 1, p. 47-80, jun. 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Auditoria Operacional Realizada no Comando do Exército – Estado-Maior do Exército/EME Objetivando Avaliar a Efetividade da Estrutura de Gestão e Controle do Projeto-Piloto do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – SISFRON, com Foco no Monitoramento de Riscos e da Execução do Projeto. Utilização da Metodologia para Fiscalização de Grandes Projetos Estratégicos de Defesa Nacional Constatação de Fragilidades Diversas Recomendações. Ciência aos Envolvidos. Brasília, 2016.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World drug report. 2022**. Viena: UNODC, 2022. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2022.html>. Acesso em: 30 ago. 2022.

VARGAS, Fábio Aristimunho. **Formação das fronteiras latino-americanas**. Brasília: Funag, 2017.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; VIEIRA, Eurípedes Falcão. **Geoestratégia: Economia, Poder e Gestão de Territórios**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.