

Mapeamento das iniciativas sobre segurança na fronteira do Brasil e do Paraguai¹

Mapping of security initiatives in the border of Brazil and Paraguay

Rev. Bras. Est. Def. v. 10, n. 2, jul./dez. 2023, p. 131–162

DOI: 10.26792/RBED.v10n2.2023.75354

ISSN 2358-3932

CARLOS EDUARDO DE FRANCISCIS RAMOS
LUÍSA GUIMARÃES VAZ

INTRODUÇÃO

Primeiramente, deve-se entender o papel das fronteiras no Sistema Internacional. De acordo com Lia Osório Machado (2000), as fronteiras pertencem ao domínio dos povos, sendo um lugar de comunicação e troca. Enquanto o limite jurídico do território é uma abstração gerada e sustentada pela ação institucional a fim de manter o controle efetivo do Estado territorial, ou seja, trata-se de um instrumento de separação entre unidades políticas soberanas.

Ainda sobre as fronteiras:

A origem histórica da palavra mostra que seu uso não estava associado a nenhum conceito legal e que não era um conceito essencialmente político ou intelectual. Nasceu como um fenômeno da vida social espontânea, indicando a margem do mundo habitado. Na medida que os padrões de civilização foram se desenvolvendo acima do nível de subsistência, as fronteiras entre ecúmenos tornaram-se lugares

Carlos Eduardo de Franciscis Ramos é doutor em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Eceme), possui estágio pós-doutoral em Administração Pública e Empresas pela Ebape/FGV e pós-graduado em Altos Estudos de Política e Estratégia pela Escola Superior de Guerra (ESG). É pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação da Eceme e docente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM). Contribuiu no artigo com a definição do desenho de pesquisa e temático, conceitos, revisão bibliográfica e revisão geral. orcid.org/0000-0003-0221-7839. E-mail: defranciscis@hotmail.com.

Luísa Guimarães Vaz é mestre e doutoranda em Ciências Militares pelo Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (IMM/Eceme) e bolsista Capes. Pesquisadora do Grupo de Estudos em Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações (IMM/Eceme). Contribuiu com a definição da conjuntura temática, conceitos, levantamento documental, revisão bibliográfica, redação tradução. O artigo em questão foi produzido a partir da dissertação da mesma. orcid.org/0000-0002-4122-1585. E-mail: luisavaz1604@gmail.com.

de comunicação e, por conseguinte, adquiriram um caráter político. Mesmo assim, não tinha a conotação de uma área ou zona que marcasse o limite definido ou fim de uma unidade política. Na realidade, o sentido de fronteira era não de fim, mas do começo do Estado, o lugar para onde ele tendia a se expandir. (Machado 1998, 41).

A fim de ilustrar o debate em questão, o mapa a seguir expõe as fronteiras do Brasil e suas respectivas extensões.



Mapa 1 — Fronteiras brasileiras.
Fonte: Agência Câmara Notícias (2013).

Em relação à conjuntura da fronteira Brasil-Paraguai, pode-se verificar, como bem pontuam, Arie Kacowicz, Exequiel Lacovsky e Daniel Wajner (2020, 728), em seu artigo “*Peaceful Borders and Illicit Transnational Flows in The Americas*”, que há uma ligação entre a existência de fronteiras abertas e a presença de ameaças à segurança decorrentes da proliferação de fluxos de ilícitos transnacionais coordenados por atores não estatais violentos² (tradução própria). Dessa forma, pode-se afirmar que há uma coexistência de fronteiras pacíficas e fluxos de ilícitos transnacionais, como ocorre na região analisada.

Os autores supracitados ainda apontam sobre a tríplice fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai como sendo uma perigosa combinação de áreas não governadas, principalmente, no Paraguai. Os autores apontam que a falta de capacidade estatal (no caso do Paraguai e, em certa medida, a Argentina e o Brasil), juntamente com a pobreza, atividades ilícitas, grupos desprivilegiados³ e agências de aplicação da lei mal equipadas, acabam resultando, dessa forma, em um perigoso aliciamento e incitamento à proliferação de atividades ilícitas, que vão de criminosos a terroristas.⁴ (Kacowicz, Lacovsky, and Wajner 2020, 728, tradução nossa).

Atualmente, o Crime Organizado Transnacional (COT) não leva em consideração as fronteiras físicas e nacionais, visto que, suas ações transbordam e afetam diversos países. Além disso, “o fenômeno do tráfico passa a se tornar cada vez mais fluido, não respeitando fronteiras, regimes políticos e se disseminando rapidamente através da tecnologia e organização.”. (Ferreira 2017 *apud* Leite 2018, 35). Vale ressaltar que “para os criminosos, a abertura das fronteiras criou oportunidades de negócios e escudos convenientes para as atividades ilícitas, no entanto, para os Estados que devem respeitar a soberania dos países, as fronteiras continuaram como obstáculos intransponíveis.” (Santana 2012, s.p.).

No Brasil, mais especificamente, o crime organizado transnacional se utiliza da dificuldade de fiscalização fronteiriça no País e nos seus países vizinhos, principalmente, por possuir um extenso território e por ser pouco habitado nas fronteiras terrestres em comparação com as fronteiras marítimas. Sobretudo, nas divisas brasileiras com a Colômbia, com a Bolívia, com o Peru e com o Paraguai, regiões com desenvolvimento ainda inconcluso e consideradas de valor estratégico ao crime organizado no tocante ao fluxo de ilícitos, especialmente, de drogas e armas no Estado. Essa modalidade de crime, tanto do tráfico de armas quanto de drogas, é altamente adaptável à nova realidade do Sistema Internacional, atuando também nas fronteiras invisíveis dessa globalização, implicando na expansão do fluxo de ilícitos (Santana 1999, 99–100).

Especialmente com o Paraguai, a fronteira brasileira apresenta vias multimodais para o escoamento do fluxo de ilícitos para dentro do território brasileiro, se utilizando tanto da hidrovia Paraguai-Paraná, rio Paraná, quanto das vias terrestres (Pedro Juan Caballero, Lago de Itaipu — Foz do Iguaçu, Cidades-gêmeas etc.) e áreas com pequenos aviões e pistas clandestinas (Machado 2009, 132).

Isto posto, o trabalho tem como objetivo mapear as iniciativas legais e operativas sobre a segurança na fronteira do Brasil e do Paraguai e analisar a assimetria legal, institucional, econômica e de desenvolvimento existente entre ambos países. Sendo assim, tem como finalidade responder “como

essas assimetrias afetam as iniciativas legais e operativas sobre segurança em ambos países?”. Para isto, será realizada uma abordagem qualitativa de cunho descritiva, a partir de um levantamento documental bem como uma revisão de literatura de fonte primária, sendo o mapeamento em questão, e uma revisão de literatura de fonte secundária, que trabalha a teoria, os conceitos e a conjuntura da fronteira Brasil-Paraguai. No primeiro momento, visualiza-se que essa assimetria dificulta a cooperação regional no combate ao crime organizado transnacional na região, tornando-a, cada vez mais, terreno fértil para as atividades ilícitas como o tráfico de armas, drogas e contrabando.

INICIATIVAS LEGAIS E OPERATIVAS SOBRE SEGURANÇA NA FRONTEIRA DO BRASIL E DO PARAGUAI

Mapeamento das iniciativas por parte do Brasil

As iniciativas brasileiras na regulação e controle de suas fronteiras vem de longa data, sendo apresentadas, especialmente aquelas após a Constituição de 1988. Dado a importância do assunto para a Defesa Nacional, a própria Política Nacional de Defesa (PND, 2020) estabelece em seu sétimo objetivo nacional de defesa, a necessidade de contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais, assunto que permeia pelo controle eficaz de suas fronteiras coibindo o tráfico de ilícitos e armas.

Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) e o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF)

O Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) foi decretado em junho de 2011, no então governo de Dilma Rousseff (2011-2016), que alegava ser uma de suas prioridades de seu mandato. Foi revogado em novembro de 2016, no governo de Michel Temer (2016-2018), sendo substituído pelo Decreto nº 8.903, que instituiu o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), que será apresentado mais à frente.

O então PEF, de acordo com a Agência Câmara de Notícias (2013), consistia na ação integrada de diversos órgãos do governo nas fronteiras como, por exemplo, as Forças Armadas, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal etc.

Vale ressaltar que se trata de ações de Estado, não de governo. Ações de Estado tratam de políticas contínuas que perpassam os governos, minimizando a indesejável solução de continuidade e tendo como uma característica a sua ação mais perene. Isto posto, a Operação Ágata, por exemplo,

é coordenada pelas Forças Armadas e é realizada desde 2011, integrava o PEF e suas ações continuam em vigor, sendo uma das principais para o combate de atos criminosos na fronteira, agora sob administração do PPIF. A tabela a seguir mostra o efetivo utilizado de 2011 a 2016.

Tabela 1
Operação Ágata

Anos	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Operações	Ágata I Ágata II Ágata III	Ágata IV Ágata V Ágata VI	Ágata VII	Ágata VIII	Ágata IX Ágata X	Ágata XI
Efetivos	18.994	41.272	31.263	30.000	14.310	

Fonte: Donadio and Kussrow (2016, 128), elaborada por Paim (2018).

De acordo com o Gabinete de Segurança Institucional (GSI, 2019), o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) foi estabelecido pelo decreto federal 8.903, de 16 de novembro de 2016, estabelecendo as diretrizes; objetivos; medidas; missão; visão; objetivos estratégicos; e, oportunidades. Para sua execução, conta com a participação do Gabinete de Segurança Institucional, da Agência Brasileira de Inteligência, da Receita Federal, da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Defesa, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Ainda de acordo com o GSI (2019), o programa em questão possui duas diretrizes, sendo elas: 1) a atuação integrada e coordenada dos órgãos de segurança pública, 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, 2) a cooperação e integração com os países vizinhos. Em relação aos objetivos, possui quatro, sendo eles:

I — integrar e articular ações de segurança pública, de inteligência, de controle aduaneiro e das Forças Armadas com as ações dos Estados e Municípios situados na faixa de fronteira, incluídas suas águas interiores, e na costa marítima;

II — integrar e articular com países vizinhos as ações previstas no inciso I;

III — aprimorar a gestão dos recursos humanos e da estrutura destinada à prevenção, ao controle, à fiscalização e à repressão a delitos transfronteiriços; e

IV — buscar a articulação com as ações da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira — CDIF.

(Brasil 2019, s.p.).

Em relação às oportunidades geradas pelo programa, o GSI (2019) destaca: o combate aos delitos transnacionais; a integração de estruturas de Defesa, Segurança Pública e Inteligência; a integração de Projetos Estratégicos; o desenvolvimento integrado; o compartilhamento de infraestruturas; a cooperação nacional e internacional; entre outras. Vale pontuar que essas oportunidades geradas pelo programa vão além do combate aos crimes transnacionais, pois permitem a integração em diversos níveis governamentais e também de estruturas, promovendo o desenvolvimento integrado. A fim de ilustrar as ações do programa, pode-se visualizar o seguinte esquema:



Figura 1 — Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF).

Fonte: GSI (2019).

Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)

A Enafron, de acordo com o mapeamento sobre as políticas públicas federais na faixa de fronteira realizado pelo Ministério da Justiça e Cidadania (2016), foi elaborada no âmbito do PEF, lançando diversas linhas de financiamento em 2011, 2012 e 2014 para apoiar a estruturação das Polícias Militares, Cíveis e Perícias nos municípios prioritários da Faixa de Fronteira, sendo respaldado pelo Plano Plurianual (2012-2015), pelos

Planejamentos Estratégicos do Ministério da Justiça (2011-2014) e pela Política Nacional de Segurança Pública.

Segundo o diagnóstico realizado pelo Ministério da Justiça e pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (s. d.), se trata de um conjunto tanto de políticas quanto de projetos do Governo Federal com o intuito de melhorar a percepção de segurança pública junto à sociedade. Além de garantir a presença permanente das instituições policiais e de fiscalização na região de fronteira do Brasil. Dessa forma, otimizando a prevenção e a repressão aos crimes transfronteiriços, por meio de ações integradas de diversos órgãos das três esferas: federal, estadual e municipal.

Os dois objetivos principais dessa estratégia apontados no diagnóstico em questão são:

1) promover a articulação dos atores governamentais das três esferas supracitadas, a fim de incentivar e fomentar políticas públicas de segurança, uniformizar entendimentos e ações, além de otimizar o investimento de recursos públicos nas regiões de fronteira; 2) enfrentar os ilícitos penais típicos das regiões de fronteira e promover um bloqueio e a desarticulação das atividades de financiamento, planejamento, distribuição e logística tanto do crime organizado quanto dos crimes transnacionais, cujos efeitos atingem os grandes centros urbanos e a sociedade brasileira.

Em relação à integração federativa e ministerial, o diagnóstico expõe que as ações de inteligência dos órgãos da União e dos estados federados estarão permanentemente integradas sob responsabilidade do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin). E, em relação aos Centros de Comando e Controle dos ministérios envolvidos, compartilharão as informações necessárias para o desencadeamento das operações nas regiões de fronteira.

Por fim, com base na pesquisa realizada, não foi possível identificar em fontes abertas ações que tivessem ligação com o Enafron.

*Política Nacional de Defesa (PND), Estratégia Nacional de Defesa (END)
e Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)*

Considerados os documentos de Defesa de mais alto nível, a importância do assunto fronteiras se faz presente na PND (2020) onde estabelece prioridade à região de fronteira tal como à Amazônia e ao Atlântico Sul. Assim estabelece seu entendimento que:

[...] na medida em que por elas transitam pessoas, mercadorias e bens, integrando regiões e aproximando o País de seus vizinhos, ao mesmo tempo em que por elas são perpetradas atividades ilícitas que assumem natureza transnacional, de forma que sua permeabilidade requer constante vigilância, atuação coordenada entre os órgãos de

defesa e os de segurança pública e estreita cooperação com os países limítrofes (PND 2020, 8).

Dessa forma, a END (2020, 51) atribui ao Exército Brasileiro a capacidade de “[...] ter condições de neutralizar concentrações de forças hostis junto à fronteira terrestre e contribuir para a defesa do litoral e para a defesa antiaérea no território nacional”. De igual forma, decorrente da estratégia da presença, atribui sua atuação de forma episódica e pontual em operações de Garantia da Lei e da Ordem, colaborando com os órgãos de Segurança Pública nas ações contra ilícitos transnacionais perpetrados na faixa de fronteira.

Por sua vez, o LBDN (2020) destaca a importância da segurança na faixa de fronteira ao apresentar o Sisfron, o Programa Calha Norte, dentre outros, bem como mais de trinta citações do termo fronteira, em suas análises geográficas e apresentação de programas e capacidades do Estado brasileiro, o que denota o grau de relevância da região e do tema para o país.

Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron)

O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron) tem como lema “integrando capacidades na vigilância e na atuação em nossas fronteiras”. Dito isso, de acordo com o Escritório de Projetos do Exército Brasileiro (s. d.), o sistema em questão 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 e monitoramento e de ação do Estado na faixa de fronteira terrestre. Dessa forma, potencializando a atuação dos entes governamentais com responsabilidades sobre a área.

O sistema foi concebido por iniciativa do Comando do Exército, na esteira da elaboração da primeira edição da END, em 2008. Isso fica claro quando se observa as diretrizes para implantação do sistema comparativamente com as diretrizes da END:

Tabela 2
Relação entre as diretrizes da END e o Sisfron

Nº	Diretrizes da END (2008)	Relação com o SISFRON
2	Organizar as Forças Armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença	O SISFRON aprimora principalmente o monitoramento/controle do território.
3	Desenvolver as capacidades de monitorar e controlar o espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais brasileiras.	O SISFRON contribui principalmente com as tecnologias de monitoramento terrestre.
4	Desenvolver, lastreado na capacidade de monitorar/ controlar, a capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão: a mobilidade estratégica.	O SISFRON inclui as funções de apoio à decisão e de atuação operacional.
5	Aprofundar o vínculo entre os aspectos tecnológicos e os operacionais da mobilidade, sob a disciplina de objetivos bem definidos.	O SISFRON incrementa os meios terrestres e aéreos e desenvolve o potencial das tecnologias de movimento necessárias.
6	Fortalecer três setores de importância estratégica: o espacial, o cibernético e o nuclear.	Os setores espacial e cibernético são os que mais se vinculam às iniciativas do SISFRON.
9	Adensar a presença de unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea nas fronteiras.	O SISFRON permite a melhoria da infraestrutura existente nas unidades do Exército.
22	Capacitar a indústria nacional de material de defesa para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa.	A meta do SISFRON é utilizar sistemas com 100% de componentes nacionais.

Fonte: Neves, Silva, and Monteiro (2016, 75).

Vale ressaltar que o sistema ainda encontra-se em implantação e já realiza entregas desde o ano de 2010. Com isso, o Sisfron deverá, além de incrementar a capacidade de monitorar as áreas de fronteira, garantir o fluxo contínuo e seguro de dados. Também deverá produzir informações confiáveis e oportunas para a tomada de decisões, além de apoiar prontamente em ações de defesa ou contra delitos transfronteiriços e ambientais, em cumprimento aos dispositivos constitucionais e legais que regem o assunto em questão. O sistema foi concebido para operar tanto em operações conjuntas das Forças Armadas como em ambiente interagências com os demais órgãos e instituições civis. Salienta-se, também, que o Sisfron está alinhado com o PPIF, mas carece de regulação técnica e legal com as instituições elencadas no Art. 144 da Constituição Federal de 1988.

De acordo com o Escritório de Projetos do Exército Brasileiro (s. d.), a contratação da empresa para realização do Projeto Básico foi feita em 2010

e, apenas em 2021, 100% do Projeto Piloto do Sisfron (4ª Bda C Mec) no estado do Mato Grosso do Sul foi implantado. Vale pontuar que a empresa em questão se trata do Consórcio Tepro, formado pela Savis Tecnologia e Sistemas S/A e pela OrbiSat Indústria e Aerolevantamento S/A, sendo um consórcio da Embraer Defesa e Segurança (Embraer 2012).

No mesmo ano (2021), foi dado o prosseguimento da implantação dos Módulos Especiais de Fronteira na área do Comando Militar da Amazônia e, também, foi dado o prosseguimento da implantação do Sisfron na 13ª Bda Inf Mtz (MT) e na 18ª Bda Inf Fron (MS). Além disso, foi realizado 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, também, o início da implantação do Sisfron no estado de Roraima, no âmbito do Comando Militar da Amazônia.

Vale destacar que, de acordo com a notícia veiculada no portal do Exército Brasileiro, no dia 05/04/2022, a Embraer e a instituição em questão assinaram o contrato para o desenvolvimento e a implantação da fase dois do Sisfron. O anúncio foi realizado em um evento aeronáutico que ocorreu em Santiago, no Chile, entre os dias 5 e 10 de abril. Por fim, vale pontuar que, segundo notícia veiculada, em 24/12/2020, no Correio do Estado, em dez anos de projeto, o Sisfron recebeu, apenas, 21,75% do orçamento previsto. Além disso, aponta que foi realizado um reajuste no cronograma, com a previsão de término, somente, em 2035.

Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)

De acordo com o portal do Ministério da Justiça e Segurança Pública (s. d.), da criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) é um marco divisório na história do Brasil, sendo implantado pela Lei nº 13.675/2018, sancionada em 11 de junho, no então governo Temer (2016-2018).

Ainda segundo o portal, o SUSP dá arquitetura uniforme ao setor em âmbito nacional e prevê, além do compartilhamento de dados, operações e colaborações nas três esferas governamentais: federal, estadual e municipal. Dessa forma, os órgãos de segurança pública, tais como: as polícias, tanto civis quanto militares e federais, as secretarias de segurança e as guardas municipais, serão integrados para atuar de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.

O órgão central é o atual Ministério da Justiça e Segurança Pública, sendo o SUSP integrado pelas polícias Federal, Rodoviária Federal, civis, militares, Força Nacional de Segurança Pública e bombeiros militares, além dos agentes penitenciários, guardas municipais e os demais integrantes estratégicos e operacionais do segmento da Segurança Pública.

Vale ressaltar que a segurança pública continua sendo atribuição dos estados e municípios, mas que com essa lei, a União criou as diretrizes que foram compartilhadas em todo o País. Dessa forma, as unidades da federação assinarão contratos de gestão com a União, que obrigará o cumprimento das metas, como por exemplo, a redução dos índices de homicídio e a melhoria na formação de policiais. Infere-se que tais ações transbordem seus efeitos aos estados da federação da faixa de fronteira, melhorando a presença do estado em ações de prevenção e enfrentamento aos ilícitos transnacionais, em especial o tráfico de drogas e armas.

Programa Nacional de Segurança nas fronteiras e divisas (V.I.G.I.A.)

De acordo com o portal do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o V.I.G.I.A. é executado pela Secretaria de Operações Integradas (Seopi/MJSP) e teve início com uma operação-piloto, a Hórus, na cidade de Guaíra (PR), em abril de 2019, com o bloqueio de um trecho do Rio Paraná, que é uma das principais portas de entrada de produtos ilícitos no país. Dessa forma, o resultado das ações fez com que o programa ganhasse capilaridade e fosse disseminado para outros estados, entrando para a lista de projetos estratégicos do ministério em questão.

Ainda segundo o portal, com o intuito de haver uma maior troca de informações entre os agentes de segurança que atuam nas fronteiras e divisas de Norte a Sul do país, o V.I.G.I.A. implementou quatro bases operacionais nos estados do Amazonas, Paraná e na divisa entre Paraná e Mato Grosso do Sul. O programa ainda conta com a atuação integrada de diversos órgãos, sendo eles: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, Força Nacional de Segurança Pública, Corpo de Bombeiros Militares, Instituto Nacional do Meio Ambiente (Ibama), Receita Federal, Agência Brasileira de Inteligência (Abin), Exército Brasileiro, Marinha do Brasil e Força Aérea Brasileira. Trata-se de um projeto estratégico que atua em três eixos: operações, capacitações e aquisições de equipamentos e sistemas.

Isto posto, o programa em questão representa o principal esforço por parte do Estado brasileiro para o combate desses ilícitos no governo Bolsonaro (2019-2022). Segundo o portal do Ministério da Justiça e Segurança Pública, publicado em 15/04/2021, quando completou dois anos, o programa chegou a mil agentes de segurança pública protegendo as fronteiras e divisas do País, estando presente em 15 estados. Além de apreender mais de 870 toneladas de drogas, gerando um prejuízo de quase R\$ 3 bi às organizações criminosas, além de ter evitado um prejuízo de mais de meio bilhão de reais aos cofres públicos.

Dentre os estados que o programa está presente, destaca-se aqueles da faixa de fronteira como: Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Amazonas, Acre, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Amapá. Vale ressaltar que o VIGIA segue as diretrizes do SUSP, com foco na atuação integrada, coordenada, conjunta e sistêmica entre as instituições.

Segundo o portal, entre 2019 e 2021, o Ministério em questão investiu mais de R\$ 1,3 milhão em capacitações, treinando quase 2 mil operadores para atuarem como multiplicadores, além de fortalecerem a integração entre si. Além disso, foram investidos cerca de R\$ 130 milhões em aquisições de equipamentos de alta tecnologia para dar suporte às equipes em campo, como por exemplo, drones, óculos de visão noturna, equipamentos de radiocomunicação etc. Abaixo, pode-se visualizar os resultados do programa após dois anos de atuação.



Figura 2 — Resultados do V.I.G.I.A.

Fonte: MJSP (2021).

Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF)

De acordo com o portal do governo (2022), o Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF) foi inaugurado em dezembro de 2019 e é um projeto estratégico do Ministério da Justiça e Segurança Pública, conduzido pela Secretaria de Operações Integradas (Seopi), que tem o objetivo de promover tanto a coleta quanto a análise, produção de conhecimento e

divulgação de informações relevantes, em especial na região de fronteira do Brasil. Ainda segundo o portal, o CIOF é composto por forças de segurança de diversos níveis e intensifica e fortalece a integração entre os agentes de segurança pública no combate ao crime organizado transnacional. O CIOF já logrou participação em ações de grande relevância, como por exemplo, a localização e a prisão de integrantes de facções criminosas, bem como a coordenação de ações ostensivas promovidas por unidades participantes das Operações Hórus, do VIGIA.

Comando Tripartite (CT)

De acordo com Fabiano Bordignon (2021), o Comando Tripartite (CT) foi criado em 18 de maio de 1996, como mecanismo formal de cooperação policial internacional local, existente na região da Tríplice Fronteira, que congrega instituições policiais e de inteligência de Argentina, Brasil e Paraguai. Sua criação foi uma reação frente aos atentados terroristas que assolaram a Argentina nos anos de 1992 e 1994.

Ainda segundo Bordignon (2021), o objetivo principal para criação do CT era instalar uma coordenação mínima entre as polícias dos três países, com o intuito de conduzir medidas de intercâmbio tanto de informações quanto cooperação policial e de segurança pública nas áreas onde estão localizadas as cidades de Puerto Iguazu, Foz do Iguaçu e Ciudad del Este.

Por fim, resumidamente, na Figura 3, é apresentado o organograma com os principais esforços brasileiros sobre o tema, organizado por data cronológica.

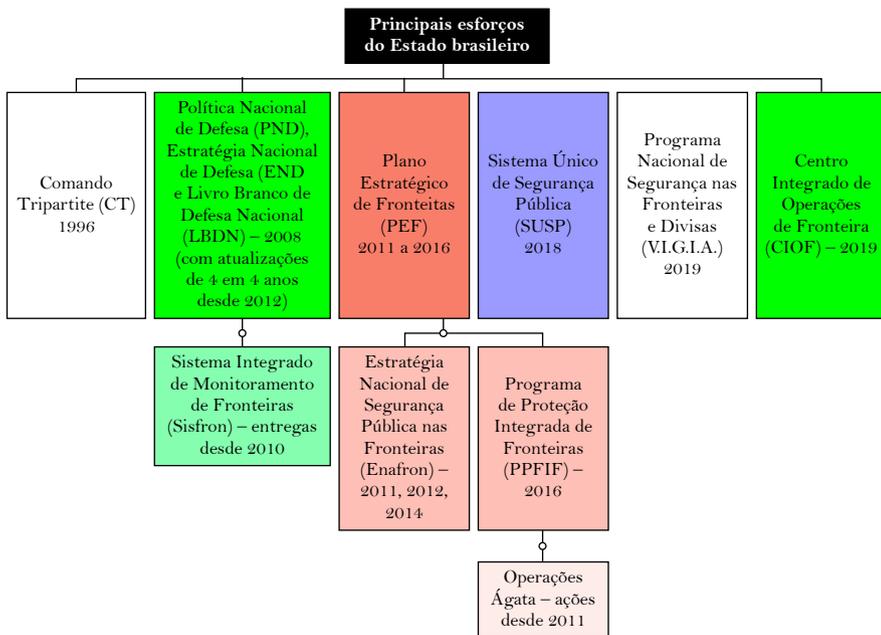


Figura 3 — Esquema dos principais esforços do Estado brasileiro para defesa e segurança na área de fronteira.

Fonte: construído por Vaz (2022) a partir de Bordignon (2021), Ministério da Defesa (2014, atualizado em 2024), Ministério da Defesa (2013, atualizado em 2020), Exército Brasileiro (s. d.), Ministério da Justiça (s. d.), Gabinete de Segurança Institucional (2019, atualizado em 2023), Ministério da Justiça e Segurança Pública (s. d.), Ministério da Justiça e Segurança Pública (2020, atualizado em 2022) e Serviços e Informações do Brasil (2021, atualizado em 2022).

Pode-se visualizar que alguns dos principais esforços foram em 2008, apenas 15 anos atrás, podendo se considerar um período curto. Isto posto, após esse mapeamento, pôde-se observar que alguns projetos não existem mais ou sofreram alterações ao longo do tempo para o seu próprio desenvolvimento, evidenciando sua contribuição para os que existem e estão em vigor atualmente. Evidenciou-se, também, que esses esforços são interesse do Estado, mas carecem de continuidade, haja visto, a sobreposição de iniciativas, podendo estar presente os mesmos atores ou atores diferentes, sem objetivos, metas claras e indicadores mensuráveis.

Isto posto, na próxima seção será realizado um mapeamento dos esforços nessa área por parte do Paraguai.

Mapeamento das iniciativas por parte do Paraguai

Zona de Segurança Fronteiriça do Paraguai

A Lei nº 2.532/05 estabelece a Zona de Segurança Fronteiriça do Paraguai. De acordo com Costa (2019) essa foi a primeira lei do país criada para as suas fronteiras, que foi editada no Governo de Nicanor Duarte Frutos e cujo teor é bastante sucinto e voltado, basicamente, para o estabelecimento de uma Zona de Segurança Fronteiriça, incumbindo ao Ministério da Defesa de realizar as diligências necessárias para o estabelecimento da Zona de Segurança e para o inventário dos imóveis rurais nela existentes (Art. 6º e 7º). Ainda segundo Costa (2019), sua edição foi amplamente interpretada como resposta à crescente presença de brasileiros exercendo atividades agrícolas nas regiões fronteiriças e, a mesma, não foi acompanhada de ações e medidas que denotassem uma preocupação mais ampla com controles fronteiriços.

Ainda segundo Costa (2019), aponta a questão da Lei de Segurança Interna que, apesar de sua importância em relação à questão da territorialidade, expressamente reconhecida tanto na dimensão de defesa nacional quanto na de segurança interna, as fronteiras e regiões adjacentes não são objeto de considerações específicas. O autor ainda afirma que a segurança das fronteiras não possui uma atenção especial, sendo tratada de modo similar a das demais regiões, sendo desdobrada em duas frentes, uma por meio das Forças Armadas e outra por meio da Polícia Nacional, sem articulação entre ambas.

Política Nacional de Defesa do Paraguai (2019-2030)

A Política Nacional de Defesa do Paraguai (2019-2030, 3) em sua apresentação expõe que foi elaborada frente a necessidade de prevenir e combater de forma eficiente as novas ameaças, citando como exemplo o terrorismo, os sequestros, o crime organizado transnacional, o narcotráfico, os grupos armados ilegais, os ataques cibernéticos, etc, além das ameaças tradicionais.⁵ (tradução nossa).

Para o Estado paraguaio, a defesa implica ação (e/ou previsão) contra ameaças para a segurança. Portanto, a segurança é produto da capacidade de defender; é uma condição que permite e contribui para a realização de uma função ou tarefa.⁶ Dessa forma, quando aplicados ao Estado, o Paraguai trata que a defesa nacional deve garantir a segurança nacional.⁷ No documento ainda é afirmado que o conceito de defesa nacional, muitas vezes, se confunde com o de segurança nacional, tanto que no plano inter-

nacional não houve um consenso sobre a diferença entre os dois conceitos, devido às diferentes realidades das distintas sociedades e à dinâmica social e política de cada Estado. Aponta que a importância de esclarecer esses conceitos no plano local, reside na consequente atribuição de responsabilidades dentro da organização do Estado paraguaio.⁸ (Paraguai 2019-2030, 13, tradução nossa).

A política considera o terrorismo, o crime organizado e o tráfico de drogas como sendo ameaças transnacionais e que, por possuírem tecnologias, estruturas hierarquicamente organizadas, treinadas e equipadas para exercer a violência contra as pessoas e instituições, deixam de ser, apenas, uma preocupação de segurança cidadã, para se tornar um autêntico problema de defesa nacional, que requer a participação de diversas instituições para enfrentá-los de forma multisetorial, nos distintos níveis de condução do Estado, incluindo as Forças Armadas paraguaias, e, no ambiente externo, a coordenação e a cooperação mútua com outros países, levando em conta as características transfronteiriças das ameaças mencionadas.⁹ (Paraguai 2019-2030, 5, tradução nossa).

No tópico sobre a segurança do Estado paraguaio, aborda as questões que vão além das ameaças tradicionais, considerando o crescimento das atividades ilícitas de grupos armados, ligados à máfia do cultivo e do tráfico de drogas ilegais, o crime transfronteiriço e a lavagem de dinheiro, como atividades que colocam em sério risco os investimentos e as atividades que geram produção e emprego, afirma-se que o medo e a insegurança podem induzir ao abandono da produção, por meios e com objetivos ilícitos.¹⁰ Dessa forma, considera-se que as atividades mencionadas corroem o poder e a soberania do Estado paraguaio na parte do território nacional e, por isso, combater, minimizar e anular essas ameaças são constituídas no propósito e na finalidade da defesa nacional paraguaia.¹¹ (Paraguai 2019-2030, 10, tradução nossa).

Por fim, na política expõe que a defesa nacional paraguaia se aplica em dois âmbitos distintos, o externo e o interno. Em relação ao ambiente interno, o texto expõem que as forças armadas paraguaias devem combater as chamadas novas ameaças, como o terrorismo internacional, o crime organizado transnacional e os grupos armados organizados que são efetivamente treinados e equipados para minar a soberania nacional em todo ou parte do território nacional.¹² Já no tópico das operações interinstitucionais, aborda o combate frontal às atividades ilícitas de grupos armados; de cultivo e tráfico de drogas ilegais; o crime transnacional e a lavagem de dinheiro.¹³ (Paraguai 2019-2030, 13,16, tradução nossa).

Unidade Especializada de Luta contra o Crime Organizado

O Ministério Público da República do Paraguai, gestão 2018-2023, publicou um documento sobre a Unidade Especializada de Luta contra o Crime Organizado, onde define crime organizado, considerado pelo Estado paraguaio como “qualquer estrutura composta por um grupo de pessoas com determinadas hierarquias, papéis e funções, cujo principal objetivo é a obtenção de benefícios materiais ou econômicos por meio da prática de crimes comuns ou complexos.”¹⁴ (Paraguai 2018-2023, s.p., tradução nossa). Ainda consta, que alguns desses crimes possuem caráter transnacional como a lavagem de dinheiro, o narcotráfico, o financiamento do terrorismo, o tráfico de pessoas etc.

O Ministério Público afirma que o Paraguai tem o compromisso de enfrentar a luta contra o crime organizado tanto no nível multilateral como em suas relações bilaterais. Afirma também que atua conjuntamente com outras instituições no combate ao crime organizado como o Poder Judiciário, a Secretaria Nacional Antidrogas, a Secretaria de Prevenção à Lavagem de Dinheiro ou Bens, a Secretaria Nacional de Administração de Bens Apreendidos e o Ministério do Interior, entre outras.

Operações de Segurança Interna

De acordo com Erico Medina Vera (2021), em 2013, o então presidente paraguaio emitiu um decreto, nº 103, que ordenava a criação do Comando de Operações de Defesa Interna (CODI), além da integração de elementos das Forças Armadas, Polícia Nacional, Secretaria Nacional Antidrogas e Ministério Público e também o apoio dos órgãos do Estado paraguaio dependentes do poder executivo, definindo a Zona de Defesa Interna. Esse decreto foi reflexo da conjuntura vivida entre os anos de 2008-2013, quando foi constatado que as unidades militares que se encontravam na zona de conflito não estavam equipadas e especializadas para o combate das novas ameaças.

Vera (2021) ainda afirma que, subsequente, o então presidente com base nesse mesmo decreto emitiu a Diretiva “Py’a guapy” que regulamenta o uso das Forças Armadas paraguayas em operações de segurança interna para o combate de grupos criminosos que praticam ações terroristas no norte do país.

De 2013 a 2021, o Comando das Forças Militares emitiu quatro Diretivas Contribuintes para a Diretiva Py’a guapy, que são: Py’aguapy I (2013), Py’aguapy II (2015), Py’aguapy III (2016), Py’aguapy IV (2017), as mesmas que permitiram o planejamento e execução de operações militares no CODI, ao longo do período de tempo mencionado. [...] É importante entender que o CODI é um órgão interinstitucional

ou interagir, que compõem unidades militares, unidades policiais, um destacamento da Senad e um grupo de funcionários do Ministério Público, o que faz impor peculiaridades institucionais que gradualmente van adaptando se e melhorando (Vera 2021, 34-35).

Vera (2021) ainda destaca que entre os chamados, Grupos Armados Organizados (GAO) ou Grupos Armados Terroristas (GAT), que atuam na Zona de Defesa Interna, o Exército do Povo Paraguaio (EPP) é o grupo que tem maior notoriedade e atuação. Esse grupo atua com objetivos estratégicos, tratando as atividades criminosas como uma guerra revolucionária do povo com fins econômicos e contra o Estado, atuando por meio de sequestros, ataques à propriedades, às instalações policiais e militares, assassinatos, etc.

Por fim,

[...] no Paraguai, a ausência de foco sobre as fronteiras no marco legal encontra correspondência no tratamento setorial para as questões de segurança, desenvolvimento e integração fronteiriça. Nesse país, observa-se apenas a preocupação com o fortalecimento dos controles fronteiriços, principalmente, no campo migratório e aduaneiro. Ainda não há um modelo de gestão das fronteiras paraguaias, sendo estas cobertas por políticas setoriais que em alguns casos são de cunho geral e não direcionadas as fronteiras. Alguns exemplos que podem ser destacados são o Plano de Ordenamento Territorial, o Plano Quinquenal 2013-2017 para a Tríplice Fronteira, o Programa Nacional Integrado de Impacto para o Paraguai 2011-2014 e o Plano Estratégico do Estado Paraguaio de Combate à Lavagem de Ativos, Financiamento do Terrorismo e da Proliferação de Armas de Destruição de Massa (Costa 2019, 235).

Além disso, também é possível visualizar a existência de documentos secundários que tratam de segurança e defesa, porém, existe uma dificuldade de acesso às ações realizadas por esse Estado.

Secretaria Nacional Antidrogas (Senad)

A Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai, em seu plano estratégico institucional (2018-2022), afirma que seu objetivo geral é fortalecer capacidades para reduzir a demanda, a oferta de drogas e as atividades criminosas associadas. Tem como missão executar e coordenar a política do governo paraguaio na luta contra o narcotráfico, a prevenção do consumo de drogas, o tratamento e a reinserção social e o controle da lavagem de dinheiro proveniente do tráfico ilícito de drogas. Isto posto, pode-se visualizar abaixo o mapa estratégico do plano.

PERSPECTIVA CIDADÃ			
Fortalecimento das ações que reduzem o impacto social e econômico do consumo e tráfico de drogas.		Reconhecimento através da prestação de um serviço profissional.	
PERSPECTIVA DE RECURSOS			
Consolidar e implementar um modelo de administração de recursos logísticos e financeiros que assegurem seu bom uso.		Administrar os recursos necessários para garantir a prestação eficiente do serviço que fornece a SENAD.	
PERSPECTIVA MISSIONÁRIA			
Reduzir a demanda de drogas, com a implementação de programas de prevenção, tratamento e reinserção social, potencializando a responsabilidade social compartilhada.			
Combater o narcotráfico, a produção de drogas naturais ou sintéticas, evitar o desvio de substâncias químicas controladas para a elaboração de drogas ilícitas, desmantelar as organizações criminosas e suas redes de apoio vinculados ao tráfico ilícito de drogas e crimes conexos. Promover a elaboração de projetos e programas de cultivos alternativos.			
Fortalecer o sistema jurídico operativo e administrativo, reconhecendo a necessidade de adotar mecanismos jurídicos que contribuam para harmonizar as respectivas legislações nacionais e os procedimentos de investigação e operações antidrogas.			
Impulsionar a cooperação Interinstitucional, Nacional e Internacional.			
PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E INOVAÇÃO			
Garantir a seleção do talento humano que responda às necessidades futuras da SENAD.			
Capacitar o Agente Especial garantindo sua formação em um ambiente em mudança.	Consolidar a cultura Institucional promovendo o modelo de gestão humana.	Fomentar o comportamento ético e o respeito aos direitos humanos.	Fortalecer a gestão do conhecimento, a inovação, implementação e uso sustentável das Tics.

Figura 4 — Mapa estratégico da Senad.

Fonte: Senad (2018) adaptado e traduzido por um dos autores (2023).

A partir da figura acima, é possível visualizar que o mapa estratégico da Senad é dividido em quatro perspectivas, sendo elas: 1) desenvolvimento humano e inovação; 2) missionária; 3) recursos; e, 4) cidadã. Apesar de haver essas perspectivas, o mapa não destrincha como será logrado as ações contidas em cada uma, além de serem ações vagas, principalmente, nas perspectivas dos recursos e da cidadã. Por fim, resumidamente, abaixo é apresentado o organograma com os principais esforços paraguaios sobre o tema, organizado por data cronológica.



Figura 5 — Esquema dos principais esforços do Estado paraguaio para defesa e segurança na área de fronteira.

Fonte: construído por Vaz (2022) a partir de Costa (2019), Vera (2021), Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai (2018), Ministério Público do Paraguai (2018) e Ministério de Defesa Nacional do Paraguai (2019).

Pode-se visualizar que há uma lacuna entre os principais esforços entre 2005 e 2013. Pôde-se observar também que, em comparação aos esforços brasileiros, o Estado paraguaio não possui tantas iniciativas. Além disso, enquanto a Política Nacional de Defesa brasileira é atualizada de 4 em 4 anos, a paraguaia está em vigência desde 2019 até 2030. Entretanto suas iniciativas assemelham-se às brasileiras no tocante a sobreposição de esforços entre as instituições bem como na descontinuidade de algumas políticas adotadas.

Vale pontuar que a periodicidade dos documentos de defesa é algo positivo para o Estado diante de um Sistema Internacional cada vez mais volátil e imprevisível, permitindo ajuste de percepções em seu diagnóstico estratégico, com impacto em seus objetivos, estratégias e ações.

OS REFLEXOS PARA O BRASIL

Como pôde ser visto acima há uma assimetria no que tange aos dois países apresentados, em relação aos documentos que tratam de segurança na fronteira. Torna-se evidente que, por se tratar de ameaças transnacionais, há uma necessidade de ações de diversos níveis, inclusive internacional, de forma cooperativa com os demais países, principalmente, os do entorno estratégico brasileiro, tão caracterizado e pioneiramente estudado por Travassos (1938) e, de forma mais contemporânea, por Farias (2014, 613),

um espaço que inclui América do Sul, África Subsaariana, Antártida e o Atlântico Sul, e onde o Brasil propõe difundir sua influência econômica, política e diplomática, consolidando-se como uma potência regional. Entretanto, trata-se de uma área estratégica, marcada pela existência de “estoques” de recursos minerais, energéticos, e por oportunidades de investimentos de capital, um espaço em que as grandes potências buscam assegurar e ampliar suas posições (Farias 2014, 613).

Vale pontuar que o termo também consta nos documentos de defesa do Brasil, assim, de acordo com a PND (2020, 77), se trata de uma área de interesse prioritário para o Brasil, que abrange a América do Sul, o Atlântico Sul bem como os países da costa ocidental africana e a Antártica.

Ainda em relação às assimetrias entre os países, infere-se que não se trata, apenas, de uma assimetria legal, mas também de uma assimetria institucional e de desenvolvimento. Em relação apenas ao Brasil, é possível perceber que as ações/programas e políticas públicas são descontínuos. Isso se deve a diversos motivos, tais como: pela dinâmica altamente adaptável do crime, pela carência de recursos financeiros, etc. É possível visualizar que as atuações desses grupos criminosos impactam diretamente tanto na concepção quanto no desenvolvimento da violência, visto que, atuam por meio do uso da força armada e física, além da coação. Para além da criminalidade interna e transnacional e a violência, os reflexos dessa atividade perpassam diversos níveis de segurança, a econômica, a política, a societal, visto que, impacta na economia nacional, em questões políticas nacionais, além de colocar a sociedade em risco (IPEA 2021, 35). Ou seja, os reflexos atravessam todos os níveis e setores de governo, possuindo dessa forma, mais profundidade e efeitos na atuação criminosa, pondo em risco a soberania nacional.

Vale destacar, como bem pontua Cepik e Borba (2012), que o desenvolvimento do crime organizado não é algo exógeno à vida em sociedade ou mesmo patológico, trata-se de uma parte constituinte da estrutura social, dessa forma, mantém uma relação parasitária com a ordem estabelecida. E que, no âmbito internacional, apesar de se verificar a cooperação, seja

multilateral ou bilateral da matéria, a agenda não configura um ambiente de cooperação irrestrita, visto que, assim como internamente, há interesses divergentes bem como uma assimetria na distribuição dos custos e dos benefícios da ação conjunta.

Cepik e Borba (2012) ainda tratam de um ponto extremamente importante sobre a atuação desses grupos criminosos: o referencial sociológico. Com isso, eles expõem que

a desintegração do tecido social urbano possui estreita vinculação com o recrutamento para atividades ilícitas, de modo que os pobres, jovens, desempregados, presidiários, órfãos e imigrantes configuram uma força de trabalho potencial para as organizações criminosas. Nesse contexto de fragilidade social, a prática criminosa vai se despidendo da conotação negativa que lhe é reputada, sendo uma ferramenta de afirmação pessoal e material conforme o indivíduo passe a formar parte de um grupo, com suas próprias regras e sua própria história (Cepik and Borba 2012, s. p.).

Os autores ainda abordam um paralelo com essa realidade, apontando que o crime organizado possui uma relação tanto profunda quanto ambígua e oportunista com as classes dominantes, essa relação se dá na esfera pública e privada. Dessa forma,

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 (Cepik and Borba 2012, s. p.).

Isto posto, observa-se que essas atividades estão situadas no híbrido entre o legal e o ilegal, incorporando e sendo incorporado a setores econômicos e políticos. No que tange à política, ainda segundo os autores, há que se avaliar a dialética entre crime e Estado, visto que, a penetração desses

grupos criminosos na alta política não se dá pela força ou ameaça, mas por meio de arranjos explícitos ou ajustes tácitos de colaboração, ou seja, se dá pelo jogo de interesses.

Outrossim, como bem pontuam Marília Pimenta, Marcial Suarez e Marcos Ferreira (2021, 5–6), em espaços onde atores não-estatais violentos estão continuamente ativos, como por exemplo, as organizações criminosas, emerge uma governança híbrida na qual coexistem normas e práticas formais e informais para controlar a violência. Dessa forma, em um cenário marcado pela interação entre uma multiplicidade de formas de governança, o hibridismo tende a emergir.¹⁵ (tradução nossa).

De tal forma que, no Brasil, a questão das fronteiras e dos crimes transfronteiriços devem ser estudados de forma holística e conjunta, buscando soluções por meio de políticas públicas abrangentes, mas com foco, objetivos, metas e planos bem definidos tanto em seus atores executantes como em suas finalidades e propósitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da análise proposta no presente trabalho, pôde-se identificar que os diferentes níveis de desenvolvimento institucional, de legislação, econômico e de investimento na área de segurança, caracterizam condições assimétricas entre o Brasil e seus vizinhos, especialmente, Paraguai, com reflexos quase sempre favoráveis ao fluxo de ilícitos.

Porém, apesar dos grandes esforços por parte do Estado brasileiro no enfrentamento do problema, pode-se perceber uma certa descontinuidade tanto nas ações quanto nos programas e políticas públicas devido a alguns motivos como, por exemplo: 1) pela dinâmica altamente adaptável do crime organizado; 2) por falta de recursos financeiros; 3) pelos níveis de corrupção; 4) pelas lacunas de governança; 5) pela complexidade de atores envolvidos nas diversas esferas de governo; 6) pela ausência de uma colaboração interestatal sistêmica entre eles.

No tocante ao mapeamento das legislações e dos documentos que tratam sobre segurança e fronteira do Brasil e do Paraguai, pôde-se visualizar que o Brasil possui grandes esforços para esse combate, destacando o número de pessoal, agências envolvidas, além das apreensões expressivas, porém, percebe-se que se trata de ações no âmbito da cooperação e não da integração propriamente dita.

Além disso, pôde-se verificar programas sobrepostos, objetos muito similares entre os programas e que não se traduzem em objetivos práticos, tangíveis, com estratégias exequíveis, com metas atingíveis e com indicadores mensuráveis. É possível afirmar que não há um planejamento

estratégico para as políticas públicas, havendo uma falta de controle se os objetivos foram atingidos e se as estratégias foram adequadas, traduzindo em ações episódicas e setoriais. Do lado paraguaio tais aspectos também se fazem presentes, sendo agravados pela assimetria organizacional, econômica e legal do aparato de segurança e defesa para o enfrentamento do problema.

Apesar das dificuldades encontradas pelo Estado brasileiro, muitas vezes se refletindo na descontinuidade de certas ações, há um esforço para se manter, atualizar e desenvolver políticas de Estado em combate ao crime organizado e à Segurança, principalmente nessa faixa de fronteira analisada. Dessa forma, demonstra a capacidade/disposição do Estado brasileiro em trabalhar em ambiente interagências.

Portanto, pode-se inferir que a assimetria observada ao longo do trabalho reflete nas iniciativas de enfrentamento do problema, tornando um fator indispensável ao tentar analisar os impactos das políticas adotadas em ambos os países. É possível concluir que essa assimetria dificulta a cooperação regional, proporcionando, cada vez mais, espaço para a atuação de grupos criminosos, tornando a região um terreno fértil para as atividades ilícitas como o tráfico de armas, drogas e contrabando, gerando conturbações em nível local, nacional, regional, com reflexos no ambiente internacional

Isto posto, em um cenário ideal, há a necessidade de um trabalho conjunto de planejamento centralizado a nível federal e interagência contemplando atores tanto nas esferas municipais, estaduais e federativa, para que se tornasse um esforço permanente e sistêmico, e não um esforço episódico. Porém, para além da vontade e organização política, deve-se investir em infraestrutura, tecnologia, materiais etc., como em pessoal, efetivo, treinamento, capacitação ultrapassando os óbices de falta de recursos financeiros, lacunas de governança, níveis de corrupção, entre outros. Além disso, deve-se reforçar os processos de cooperação entre os países.

Por fim, pôde-se inferir que, apesar dos esforços para o combate dos ilícitos transnacionais, há a ausência de algo sistêmico, seja no campo da cooperação como na integração de esforços e estruturas. Os resultados obtidos ao longo dos anos são substanciais, mas insuficientes diante do apelo econômico que cerca tais atividades ilícitas, sendo insuficientes no enfrentamento aos ilícitos transnacionais e seus reflexos na esfera da Defesa e nas amplitudes de Segurança.

REFERÊNCIAS

Bordignon, Fabiano. 2021. “Os 25 anos do Comando Tripartite: exemplo de cooperação policial local em Fronteiras”. *IDESF*. www.idesf.org.br/wp-content/uploads/2021/05/25-anos-do-Comando-Tripartite-Prof.-Fabiano-Bordignon.pdf.

Brasil. Agência Câmara Notícias. 2013. “Deputados criticam Plano de Fronteiras e cobram combate mais efetivo ao tráfico”. Notícias — Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br).

Brasil. Agência Câmara Notícias. 2013. “Governo comemora primeiros resultados do Plano Estratégico de Fronteiras”. Notícias — Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br).

Brasil. 2011. Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7496.htm.

Brasil. s. d. “Diagnóstico sobre a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafro)”, s.d. Slide 1 (camara.leg.br).

Brasil. Escritório de Projetos do Exército Brasileiro. s. d. “Sisfron. Entregas realizadas”. Site EPEX (eb.mil.br).

Brasil. Escritório de Projetos do Exército Brasileiro. s. d. “Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras”. Site EPEX (eb.mil.br).

Brasil. Exército Brasileiro. 2017. Escritório Ligação Campinas São Paulo. “Sisfron”. eb.mil.br.

Brasil. Exército Brasileiro. 2022. “Embraer e Exército Brasileiro assinam contrato para Fase Dois do Projeto Sisfron”. www.eb.mil.br/web/imprensa/documentos-a-imprensa/-/asset_publisher/holDRjqEtU1g/content/embraer-e-exercito-brasileiro-assinam-contrato-para-fase-dois-do-projeto-sisfron.

Brasil. Gabinete de Segurança Institucional. 2019. “Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF)”. Gabinete de Segurança Institucional (www.gov.br).

Brasil. Gabinete de Segurança Institucional. 2019. “Proteção Integrada das Fronteiras do Brasil”. Apresentação do PowerPoint (funag.gov.br).

Brasil. Ministério da Defesa. 2020. Livro Branco de Defesa Nacional. livro_branco_congresso_nacional.pdf.

Brasil. Ministério da Justiça e Cidadania. 2016. “Mapeamento das políticas públicas federais na faixa de fronteira: Interfaces com o Plano Estratégico de Fronteiras e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras”. www.idesf.org.br/wp-content/uploads/2020/10/mapeamento-das-politicas-federais-na-ff.pdf.

Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. s. d. “Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)”. justica.gov.br.

Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. 2020. “VI.G.I.A.: Programa Nacional de Segurança nas Fronteiras e Divisas completa um ano de atuação com resultados expressivos”. www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/vigia-programa-nacional-de-seguranca-nas-fronteiras-e-divisas-completa-um-ano-de-atuacao-com-resultados-expressivos-1.

Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. 2021. “Programa VIGIA completa dois anos e chega a mil agentes de segurança pública protegendo as fronteiras e divisas do País”. www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/programa-vigia-completa-dois-anos-e-chega-a-mil-agentes-de-seguranca-publica-protetendo-as-fronteiras-e-divisas-do-pais.

Brasil. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa. 2020. www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf.

Brasil. Serviços e Informações do Brasil. 2021. “Centro Integrado de Operações de Fronteira passa a funcionar 24 horas por dia”. gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2021/04/centro-integrado-de-operacoes-de-fronteira-passa-a-funcionar-24-horas-por-dia#:~:text=O%20Centro%20funcionar%C3%A1%2024%20horas,capilaridade%20em%20todo%20o%20pa%C3%ADs.

Cepik, Marco, and Pedro Borba. 2012. “Crime organizado, estado e segurança internacional”. *SciELO*. doi.org/10.1590/S0102-85292011000200005.

Costa, Maurício Kenyatta Barros da. 2019. “A segurança na fronteira entre Brasil e Paraguai: é possível cooperar?” *Revista GeoPantanal (UFMS/AGB)* 27: 225–42. Corumbá/MS (jul./dez.).

Embraer. “Exército Brasileiro assina contrato com Consórcio Tepro para a primeira fase do Sisfron”. <https://embraer.com/br/pt/noticias/?slug=502-exercito-brasileiro-assina-contrato-com-consorcio-tepro-para-a-primeira-fase-do-sisfron>.

Farias, Hélio C. 2014. “O Brasil e seu entorno estratégico: geopolítica e finanças na ampliação das relações com os países africanos”. *Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território*: 612–24. Porto Alegre; Rio de Janeiro: Editora Letra1; Rebrageo.

IPEA. 2021. “Fronteiras do Brasil: referências para a formulação de políticas públicas” v. 6. 367 p. Brasília. Coordenador Bolívar Pêgo.

Kacowicz, Arie M., Exequiel Lacovsky, and Daniel F. Wajner. 2020. “Peaceful Borders and Illicit Transnational Flows in the Americas”. *Latin American Research Review*: 727–41. <https://doi.org/10.25222/larr.755>.

Leite, Rebeca Lages. 2018. “Tendências atuais sobre o tráfico internacional de armas: o papel do Brasil”. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) — Relações Internacionais, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.

Machado, Lia Osório. 1998. “Limites, fronteiras, redes”. In *Fronteiras e Espaço Global*, edited by T. M. Strohaecker, A. Damiani, N. O. Schaffer, N. Bauth, and V. S. Dutra: 41–9. Porto Alegre: AGB-Porto Alegre.

Machado, Lia Osório. 2000. “Limites e fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade”. *Revista Território* 8: 9–29.

Machado, Lia Osório. 2009. “Tráfico de drogas ilícitas e território: o caso do Brasil”. *La Economía de las drogas ilícitas: escenarios de conflictos y derechos humanos*, edited by Colectivo Maloka: 123–39. Barcelona: Fundación CIDOB/Generalitat de Catalunya.

Neves, Alex Jorge das, José Camilo da Silva, and Lício Caetano do Rego Monteiro (Ed.). 2016. *Mapeamento das políticas públicas federais na faixa de fronteira: interfaces com o plano estratégico de fronteiras e a estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras*. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania.

Paim, Rodrigo de Almeida, R. L. França, and Tássio Franchi. 2019. “Operações de Garantia da Lei e da Ordem e de faixa de fronteira: breve análise do ordenamento jurídico atual”. *Revista da Escola Superior de Guerra* 34, no. 72: 141–166 (set./dez.). doi.org/10.47240/revistadaesg.v34i72.1119.

Paraguay. 2005. *Ley N° 2.532/05 de Seguridad Fronteriza*. www.catastro.gov.py/public/439bc5_ley%202532-05%20seguridad%20fronteriza.pdf.

Paraguay. 2019. *Política Nacional de Defensa 2019-2030*. www.mdn.gov.py/application/files/7415/6415/4362/Politica_de_Defensa_Nacional_2019-2030.pdf.

Paraguay. 2018. *Plan Estratégico Institucional*. www.senad.gov.py/pagina/31-plan-estrategico-institucional.html.

Paraguay. 2018. *Unidad Especializada de Lucha contra el Crimen Organizado 2018-2023*. www.ministeriopublico.gov.py/archivos/Archivos_pdf/Publicaciones/Materiales_

Informativos/Unidad_Especializada_lucha_contra_el_crimen_organizado.pdf?time=1562085090720.

Pimenta, Marília Carolina Barbosa de Souza, Marcial Alécio Garcia Suarez, and Marcos Alan Ferreira. 2021. “Hybrid governance as a dynamic hub for violent non-state actors: examining the case of Rio de Janeiro”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 64. Online. doi.org/10.1590/0034-7329202100207.

Santana, A. 1999. “A globalização do narcotráfico”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 42, no. 2: 99–116 (jul.). www.scielo.br/j/rbpi/a/NKWcy3jTMdydYHs4TKKFVmv/?lang=pt#.

Santana, M. V. 2012. O fenômeno do crime organizado: uma ameaça à segurança nacional”. *Coleção Meira Mattos: Revista das Ciências Militares* 27 (8 nov.).

Travassos, Mário. 1938. *Projeção Continental do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

Vera, Erico Gustavo Medina. 2021. “Inovações doutrinárias nas Forças Armadas do Paraguai: Interação entre os departamentos de Organização e Doutrina do Comando das Forças Militares e do Comando de Operações de Defesa Interna”. Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Franco Azevedo. Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares, Instituto Meira Mattos, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro. www.bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/9902/1/MO%206412%20-%20ERICO%20GUSTAVO%20MEDINA%20VERA.pdf.

MAPEAMENTO DAS INICIATIVAS SOBRE SEGURANÇA NA FRONTEIRA DO BRASIL E DO PARAGUAI

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo mapear as iniciativas legais e operativas sobre a segurança na fronteira do Brasil e do Paraguai e analisar a assimetria legal, institucional, econômica e de desenvolvimento existente entre ambos países. Isto posto, o trabalho visa a responder a seguinte problemática: “Como essas assimetrias afetam as iniciativas legais e operativas sobre segurança em ambos países?” Para isto, é realizada uma abordagem qualitativa de cunho descritiva, a partir de um levantamento documental, bem como uma revisão de literatura de fonte primária, sendo o mapeamento em questão, e uma revisão de literatura de fonte secundária, que trabalha a teoria, os conceitos e a conjuntura da fronteira Brasil-Paraguai. No primeiro momento, visualiza-se que essa assimetria dificulta a cooperação regional no combate ao crime organizado transnacional na região, tornando-a, cada vez mais, terreno fértil para as atividades ilícitas como o tráfico de armas, drogas e contrabando. Por fim, espera-se que o trabalho possa contribuir para os Estudos de Defesa, bem como os de segurança nacional, regional e, conseqüentemente, internacional, dessa forma, contribuindo para os Estudos de Segurança.

Palavras-chaves: Fronteira; Segurança Nacional; Estudos de Segurança; Crime Organizado Transnacional.

ABSTRACT

The present paper aims to map the legal and operational initiatives on security on the border of Brazil and Paraguay and to analyze the legal, institutional, economic, and development asymmetry existent between both countries. That said, the work aims to answer the following problem: “How do these asymmetries affect legal and operational initiatives on security in both countries?”. For this, a qualitative approach of a descriptive stamp, as of a documental survey as well as a literature review of a primary source, being the mapping in question, and a literature review of a secondary source, which works the theory, the concepts, and the conjuncture of the Brazil-Paraguay border. At the first moment, it is seen that this asymmetry makes regional cooperation difficult in the fight against transnational organized crime in the region, making it increasingly, a fertile ground for illicit activities such as the trafficking of weapons, drugs, and smuggling. Finally, it is expected that the work can contribute to Defense Studies as well as those of national, regional and, consequently, international security, thus contributing to Security Studies.

Keywords: Border; National Security; Security Studies; Transnational Organized Crime.

Recebido em 10/05/2023. Aceito para publicação em 21/11/2023.

NOTAS

1. Artigo produzido a partir da dissertação (2022) da autora Luísa Guimarães Vaz.
2. No original: “This article addresses the linkage between the existence of open borders and the presence of security threats emerging from the proliferation of transnational illicit flows conducted by VNSAs under certain conditions (see Vogeler 2010; and Payan 2014). These conditions refer basically to two variables: (1) the degree of governance, state capacity, and institutional strength of the bordering states (strong vs. weak states); and (2) the prevalent socioeconomic situation of the bordering states” (Kacowicz, Lacovsky, and Wajner 2020, 728). Tradução nossa (2022).
3. Entende-se como grupos desprivilegiados aquela parcela da população que permanece na região de fronteira com carências de documentação legal para entrar ou sair do país, muitas vezes em situação de risco, sem apoio médico e/ou sanitário, bem como, a camada social mais pobre, com dificuldade de acesso a emprego, educação, carecendo-lhes perspectivas de condições dignas para seu desenvolvimento e sustento.
4. No original: “The TBA’s dangerous combination of ungoverned areas (especially in Paraguay) and lack of state capacity (in the case of Paraguay and to some extent Argentina and Brazil), together with poverty, illicit activities, disenfranchised groups, and ill-equipped law enforcement agencies, have resulted in a dangerous enticement and incitement for the proliferation of illicit activities, ranging from criminals to terrorists (see Kacowicz 2015)” (Kacowicz, Lacovsky, and Wajner 2020, 728). Tradução nossa (2022).
5. No original: “Esta Política Nacional de Defensa (PND) fue elaborada ante la necesidad de prevenir y combatir eficientemente las nuevas amenazas; tales como el terrorismo, los secuestros, el crimen organizado transnacional, el narcotráfico, los grupos armados ilegales, los ataques cibernéticos, entre otras; sin descuidar las amenazas tradicionales para la República del Paraguay” (Paraguay 2019-2030, 3). Tradução nossa (2022).
6. No original: “Básicamente, DEFENSA implica acción (y/o previsión) contra amenazas a la SEGURIDAD; por tanto, la seguridad es el producto de la CAPACIDAD DE DEFENDER; es una condición que permite y coadyuva a la concreción de una función o de una tarea” (Paraguay 2019-2030, 13). Tradução nossa (2022).
7. No original: “Cuando estos dos conceptos tan amplios lo aplicamos al Estado, hablamos de DEFENSA y SEGURIDAD INTEGRALES, o DEFENSA y SEGURIDAD NACIONAL. La DEFENSA NACIONAL debe garantizar la SEGURIDAD NACIONAL, es decir, vale reiterar, la acción y su consecuencia” (Paraguay 2019-2030, 13). Tradução nossa (2022).

8. No original: “En realidad, el concepto de Defensa Nacional (muchas veces) se confunde con el de Seguridad Nacional, tanto que a nivel internacional no se ha logrado consenso acerca de la diferencia entre ambos conceptos, debido a realidades diferentes de las distintas sociedades y a la dinámica social y política de cada Estado. La importancia de la aclaración de estos conceptos a nivel local, radica en la consecuente asignación de responsabilidades dentro de la organización del Estado Paraguayo” (Paraguay 2019-2030, 13). Tradução nossa (2022).
9. No original: “El terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico, son amenazas transnacionales que, al poseer tecnologías, estructuras jerárquicamente organizadas, entrenadas y equipadas para ejercer la violencia sobre personas e instituciones, dejan de ser tan sólo una preocupación de seguridad ciudadana para convertirse en un auténtico problema nacional de defensa, que requiere de la participación de varias instituciones para enfrentarlas de manera multisectorial, en los distintos niveles de conducción del Estado, incluyendo a las Fuerzas Armadas de la Nación, e incluso, en el ámbito externo, para la coordinación y cooperación mutua con otros países, teniendo en cuenta las características transfronterizas de las amenazas mencionadas” (Paraguay 2019-2030, 5). Tradução nossa (2022).
10. No original: “A más de las amenazas tradicionales, el crecimiento de las actividades ilícitas de grupos armados, unidos a la mafia del cultivo y tráfico de drogas ilegales, del crimen transfronterizo y del lavado de dinero, ponen en serio riesgo las inversiones y las actividades generadoras de producción y empleo. El temor y la inseguridad pueden inducir el abandono de la producción, por medios y con objetivos ilícitos” (Paraguay 2019-2030, 10). Tradução nossa (2022).
11. No original: “Las actividades aludidas corroen el poder y la soberanía del Estado en parte del territorio nacional. Por eso, combatir, minimizar y anular estas amenazas se constituyen básicamente en el PROPÓSITO Y FINALIDAD DE LA DEFENSA NACIONAL” (PARAGUAY 2019-2030, 10). Tradução nossa (2022).
12. No original: “En el ámbito interno, cuando las FFAA deben combatir las llamadas nuevas amenazas, tales como el terrorismo internacional, el crimen organizado transnacional y los grupos armados organizados que efectivamente están entrenados y equipados para socavar la soberanía nacional en todo o parte del territorio nacional, desde adentro” (Paraguay 2019-2030, 13-14). Tradução nossa (2022).
13. No original: “Combate frontal a las actividades ilícitas de grupos armados; de cultivo y tráfico de drogas ilegales; el crimen transnacional y el lavado de activos” (Paraguay 2019-2030, 16). Tradução nossa (2022).
14. No original: “El crimen organizado es toda aquella estructura compuesta por un grupo de personas con determinadas jerarquías, roles y funciones, cuyo principal objetivo es la obtención de beneficios materiales o econó-

nicos mediante la comisión de delitos comunes o complejos” (Paraguay 2018-2023, s. p.). Tradução nossa (2022).

15. No original: “In spaces where violent non-state actors (VNSAs) are continually active, like criminal organizations, a hybrid governance emerges in which formal and informal norms and practices to control violence co-exist. In a setting marked by interaction between a multiplicity of governance forms, hybridity tends to emerge” (Pimenta, Suarez, and Ferreira 2021, 5-6). Tradução nossa (2022).