



PAPERS DO NAEA

ISSN 15169111

PAPERS DO NAEA Nº 299

REDES INSTITUCIONAIS E CAPACIDADE DE REGULAÇÃO POLÍTICA NA FRONTEIRA AMAZÔNICA

Durbens M. Nascimento
Jarsen Luís Castro Guimarães
Aurilene dos Santos Ferreira
Wando Dias Miranda

Belém, Novembro de 2012

O Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) é uma das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Pará (UFPA). Fundado em 1973, com sede em Belém, Pará, Brasil, o NAEA tem como objetivos fundamentais o ensino em nível de pós-graduação, visando em particular a identificação, a descrição, a análise, a interpretação e o auxílio na solução dos problemas regionais amazônicos; a pesquisa em assuntos de natureza socioeconômica relacionados com a região; a intervenção na realidade amazônica, por meio de programas e projetos de extensão universitária; e a difusão de informação, por meio da elaboração, do processamento e da divulgação dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis sobre a região. O NAEA desenvolve trabalhos priorizando a interação entre o ensino, a pesquisa e a extensão.

Com uma proposta interdisciplinar, o NAEA realiza seus cursos de acordo com uma metodologia que abrange a observação dos processos sociais, numa perspectiva voltada à sustentabilidade e ao desenvolvimento regional na Amazônia.

A proposta da interdisciplinaridade também permite que os pesquisadores prestem consultorias a órgãos do Estado e a entidades da sociedade civil, sobre temas de maior complexidade, mas que são amplamente discutidos no âmbito da academia.

Papers do NAEA - Papers do NAEA - Com o objetivo de divulgar de forma mais rápida o produto das pesquisas realizadas no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e também os estudos oriundos de parcerias institucionais nacionais e internacionais, os Papers do NAEA publicam textos de professores, alunos, pesquisadores associados ao Núcleo e convidados para submetê-los a uma discussão ampliada e que possibilite aos autores um contato maior com a comunidade acadêmica.



Universidade Federal do Pará

Reitor

Carlos Edilson de Almeida Maneschy

Vice-reitor

Horacio Schneider

Pró-reitor de Pesquisa e Pós-graduação

Emmanuel Zagury Tourinho

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos

Diretor

Armin Mathis

Diretor Adjunto

Fábio Carlos da Silva

Coordenador de Comunicação e Difusão Científica

Silvio Lima Figueiredo

Conselho editorial do NAEA

Armin Mathis

Edna Maria Ramos de Castro

Fábio Carlos da Silva

Juarez Carlos Brito Pezzuti

Luis Eduardo Aragon

Marília Ferreira Emmi

Nirvia Ravena

Oriana Trindade de Almeida

Setor de Editoração

E-mail: editora_naea@ufpa.br

Papers do NAEA: Papers_naea@ufpa.br

Telefone: (91) 3201-8521

Paper 299

Revisão de Língua Portuguesa de responsabilidade do autor.

REDES INSTITUCIONAIS E CAPACIDADE DE REGULAÇÃO POLÍTICA NA FRONTEIRA AMAZÔNICA

Durbens M. Nascimento¹
Jarsen Luís Castro Guimarães²
Aurilene dos Santos Ferreira³
Wando Dias Miranda⁴

Resumo:

Os crimes transfronteiriços, isto é, aqueles ilícitos, cujos fluxos de ação se beneficiam da condição fronteiriça, pressupõem o trânsito interestatal como o contrabando, a biopirataria, o descaminho, o tráfico de seres humanos, a grilagem de terras, o narcotráfico e a lavagem de dinheiro, modalidades clandestinas que desafiam o Estado e a Sociedade. As soluções passam, necessariamente, pela compreensão da natureza destes processos na fronteira e tais delitos encontram nela, terreno fértil para se desenvolverem e se perpetuarem. Isto ocorre porque, segundo Nascimento (2005), a presença rarefeita do Estado, bem como as condições institucionais e geográficas, tornam complexas as tarefas de instalação de burocracias cuja ausência ou ineficiência podem favorecer a proliferação do ciclo da ilegalidade.

Palavras-Chave: Redes institucionais. Fronteiras. Amazônia.

¹ Doutor em Desenvolvimento Socioambiental. Professor do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA.

² Doutor em Desenvolvimento Socioambiental. Professor da Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA.

³ Mestre em Planejamento do Desenvolvimento – UFPA, pesquisadora do OBED.

⁴ Mestre em Ciência Política – UFPA, pesquisador do OBED.

Introdução

A análise da presença do Estado na Amazônia é objeto de debate em fóruns científicos, menos quando se trata do tema de defesa de suas fronteiras. Afirmamos em outro lugar que “do ponto de vista das teorias desenvolvimentistas cabia ao Estado planejar o processo de desenvolvimento pensado como expansão das forças produtivas capitalistas. Quase nada se falou acerca das implicações da organização do Estado na área da segurança militar do território” (NASCIMENTO, D. M. *et all.* 2010, p. 33).

A soberania nacional acerca do espaço amazônico e as tentativas de conceituar e compreender os processos sociais e políticos inerentes às dinâmicas sociais que condicionam o comportamento dos atores políticos neste espaço exigem cobertura institucional com políticas públicas de defesa, focadas para a região. Percebe-se essa situação desde a implantação do Projeto Calha Norte – PCN, em 1986, do Projeto SIVAM-SIPAM, em 2001 e, mais recentemente, do Programa Amazônia Protegida (2009), que tem como um dos seus objetivos a implantação de 28 Pelotões Especiais ao longo da Faixa Fronteira norte, além do Plano Estratégico de Fronteiras (2011) que deu origem à ENAFRON (2011), cujos objetivos são mais amplos e ambiciosos e interligam segurança pública e Defesa.

Os crimes transfronteiriços, isto é, aqueles ilícitos, cujos fluxos de ação se beneficiam da condição fronteiriça, pressupõem o trânsito interestatal como o contrabando, a biopirataria, o descaminho, o tráfico de seres humanos, a grilagem de terras, o narcotráfico e a lavagem de dinheiro, modalidades clandestinas que desafiam o Estado e a Sociedade. As soluções passam, necessariamente, pela compreensão da natureza destes processos na fronteira e tais delitos encontram nela, terreno fértil para se desenvolverem e se perpetuarem. Isto ocorre porque, segundo Nascimento (2005), a presença rarefeita do Estado, bem como as condições institucionais e geográficas, tornam complexas as tarefas de instalação de burocracias cuja ausência ou ineficiência podem favorecer a proliferação do ciclo da ilegalidade.

O debate acerca das questões da defesa e segurança nas áreas de fronteira e a concepção de uma política de defesa que atenda às necessidades específicas do Brasil requer o desenvolvimento de pesquisas multidisciplinares e a consolidação de redes de cooperação acadêmico-científicas em perspectiva internacional. Em parte, esta tarefa está em pleno florescimento. Destacam-se aqui os estudos de: Silva (2008), que abordam a política de defesa e as diretrizes para o planejamento militar; Marques (2007), que analisou a presença militar na Amazônia; Piletti (2008), que relaciona aspectos de defesa e segurança na Amazônia e as ameaças não-tradicionais; Silva (2004), acerca da política de defesa para a Amazônia; e Lourenção (2007), que analisou as alterações no comportamento das Forças armadas na Amazônia no período de 1985 a 2006. Estes estudos indicam a evolução e o fortalecimento da reflexão acerca da defesa e da segurança da região na última década.

O objetivo deste Paper é refletir acerca das iniciativas institucionais na Amazônia brasileira comandadas pelo governo federal, no sentido de explicar as possibilidades de regulação política nesse espaço social. Esse comportamento institucional reside na expectativa de elaboração e execução de políticas de defesa cooperativamente em rede institucional-governamental, com vistas a fortalecer permanentemente a capacidade efetiva do Estado na proteção da fronteira, que em última instância

significa resguardar os direitos individuais e coletivos de seus habitantes em contexto democrático. Essa Rede de proteção deve estar além do aparato policial-militar e atingir frontalmente a diversidade de instituições não estatais.

Redes e capacidade de regulação

A rede expressa, conceitualmente, características da sociedade contemporânea, conectada social, política, cultural e financeiramente. Conexão que pressupõe pontos nodais que servem de suporte para interligar sistemas de qualquer natureza, bem como pessoas e grupos globalmente fixados. Estas Redes requerem percepção da revolução tecnológica, baseada na informação que está alterando as condições materiais da sociedade em ritmo bastante acelerado. Consistem, também, estas redes, em certa medida, em uma estratégia metodológica para a investigação de temas complexos, como defesa e fronteira na contemporaneidade na Pan-Amazônia, tendo em vista a necessidade de compreensão dos fluxos existentes de pessoas, mercadorias e outros produtos e serviços, e que conformam a realidade político-institucional da Amazônia. Segundo Machado (2001, p. 8), a dinâmica social e política da Amazônia manifesta a existência de redes de interações nos sistemas complexos que se articulam. A referência analítica permite entender as dinâmicas sociais tanto na formalidade das instituições quanto no aspecto que particularizam o circuito da ilegalidade.

Neste sentido, o Estado democrático e de direito deve estar à altura de suas atribuições para fazer frente às demandas por segurança, atuando também em rede, ainda que as formas tradicionais de pensá-lo estejam atadas a um capitalismo (concorrencial e/ou monopolista), suplantado pelo surgimento de inéditas formas de produção e circulação de bens e serviços.

O Estado brasileiro na Amazônia, nesta análise, permanece com algumas características convencionais à medida que sustenta a lógica da ocupação militar, mas a experiência indica que nenhuma nação, nem mesmo os EUA, com força e capacidade tecnológica e informacional suficiente, abdica do arsenal convencional e da estratégia da instalação de bases militares, muito pelo contrário, ele ainda conserva estruturas militares físicas em diversas regiões do globo. Por isso, o Brasil não pode renunciar a essa estratégia de ocupação militar devido às distâncias e condições inóspitas da fronteira política na Amazônia brasileira, mas sim deve ser integrado ao que existe de mais moderno ao aparato de defesa. O governo federal deve investir no fortalecimento das instituições estatais nos três níveis federativos tentando dotar os espaços institucionais de fronteira (cidades e vilas), de meios eficientes para responder aos desafios da efetividade das políticas públicas.

Castells (2001,p.298-9) assinala que há fortes incertezas quanto à possibilidade de regulamentação da comunicação em sociedade em rede. Um dos desafios do Estado é enfrentar a diversificação e integração estreita de toda mídia apoiada em satélites, de difícil controle e regulamentação. Essa ação em cadeia retira do Estado sua legitimação e base de poder. A diversificação dos meios de comunicação, a integração de toda a mídia em um hipertexto digital, abrindo caminho para a mídia interativa, e a impossibilidade de exercer controle acerca dos satélites que emitem sinais de comunicação além da fronteira ou acerca da comunicação via computador por meio da linha telefônica, resultaram na destruição das formas tradicionais de pensar a defesa, e novas bases para a regulamentação institucional no setor de defesa devem surgir.

Contudo, este risco não deve desestimular a construção do Estado em rede na Amazônia, especialmente na fronteira Norte, o que parece reagir ao texto de Castells (2001, p. 299), mesmo recordando que o Estado permanece com relativo controle acerca da mídia. Os governos ainda detêm controle de meios de comunicação importantes, ações de capital e influência acerca da ampla gama de organizações do mundo das comunicações.

As Políticas de Defesa

Iniciativas institucionais relevantes na direção da constituição de um marco regulatório de defesa podem ser vistas com a Política de Defesa Nacional – PDN, instituída em 1996, no primeiro ano do mandato de FHC, para impulsionar o desenvolvimento da região em parceria com a sociedade civil e os governos locais na Faixa de Fronteira. Ela baseava-se na concepção, nas diretrizes e nos instrumentos de planejamento estatal, coerentes com a reorientação do crescimento econômico-social e com a valorização da Amazônia. Ela propõe à coordenação política dos órgãos federais, articulação da implementação dessas políticas, bem como deliberação e proposição de medidas acerca das situações que exijam pronta ação do governo federal. O impulso à RESEXS e ao ZEE nos 9 Estados da Amazônia Legal como estratégia de gestão territorial, e a parceria com o G-7 por meio do Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais do Brasil- PPG-7, mostra a capacidade de produção de políticas públicas da governança brasileira para a Amazônia, bem como a capacidade do Estado para cumprir, embora parcialmente, por razões conhecidas, suas atribuições constitucionais na fronteira política e na Faixa de 150 Km, em particular. A reduzida iniciativa na avaliação dessas políticas pela academia não nos leva a inferir pela negatividade dessas ações institucionais.

Essa política integrada foi pensada a partir do final de 1993, ocasião em que se criou o Conselho Nacional da Amazônia Legal - CONAMAZ como órgão de assessoramento do Presidente da República para implementar e acompanhar a política nacional integrada da Amazônia Legal, ligado à estrutura do Ministério do Meio Ambiente e Recursos Renováveis, especificamente da Secretaria de Coordenação da Amazônia - SCA, e regulamentado pelo Decreto nº 1.541, de 27/06/1995. Dentre os Ministérios que compõem o Conselho de interesse para a discussão em andamento, importa citar o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Defesa e representantes de órgãos tais como o Estado-Maior das Forças Armadas e da Secretaria de Assuntos estratégicos - SAE.

Na sequência dessas iniciativas, veio a nova PDN (2005), que representou um avanço maior no combate aos ilícitos na fronteira, uma vez que reconheceu que a segurança pública deveria, em alguns casos, ser tratada como uma questão de segurança nacional e de defesa do país. O surgimento do que se convencionou chamar de “novas ameaças” no período Pós-Guerra Fria deu o tom do novo enfoque. A problemática da defesa e da segurança nacional nunca foi tratada em planos e políticas públicas com tanta proximidade com a segurança pública, como se vê na Estratégia Nacional de Fronteira - ENAFRON. Com isso, os militares passaram a dar maior importância ao narcotráfico, e apesar de ser, anteriormente, tema de competência da Polícia Federal, sua relevância do ponto de vista nacional e transnacional fez suscitar no Ministério da Defesa – MD o interesse em buscar alianças junto ao Legislativo, a fim de mudar as regras do jogo e inserir também as Forças Armadas no

combate aos ilícitos na fronteira, o que, em tese, seria mais fácil para elas, uma vez que já se faziam presentes, fisicamente, nas fronteiras por meio de Pelotões de Fronteiras - PEFs.

O Quadro 1 mostra a evolução da construção do marco regulatório no âmbito da defesa na Amazônia. Claramente, o setor da Indústria de Defesa nacional também é contemplado na II PDN, dado o valor estratégico desse setor para desenvolvimento de tecnologias próprias. Na I PDN, seu valor era reconhecido, mas não existia uma estratégia eficiente para o setor; já na II PDN, a Indústria de defesa é contemplada no item 4.13, no qual se tem uma previsão de “redução da dependência tecnológica e a superação das restrições unilaterais de acesso a tecnologias sensíveis”. Esse ponto é apoiado nas orientações estratégicas, itens 6.9 e 6.10 e nas diretrizes nos itens XVIII e XXI.

Importante destacar o intercâmbio entre o setor universitário e militar para o desenvolvimento de novas tecnologias e a integração regional da indústria de defesa com os parceiros econômicos para aumentar o mercado para esse produto. Essa necessidade de integração e expansão da indústria de defesa se deve ao fato do mercado nacional ser incipiente para manter uma indústria desse porte e grande parte dessa tecnologia não poder ser convertida em bens de consumo civil.

No objetivo de defesa nacional se percebe a necessidade de garantia da soberania nacional, do seu patrimônio e a integridade territorial; esse objetivo é aprofundado nas orientações estratégicas nos itens 6.2, 6.6, 6.7, 6.12 e 6.13, nos quais o papel da expressão militar é fundamentado na capacidade das Forças Armadas. Os desafios geográficos e a importância estratégica da região Amazônica e o Atlântico Sul são vistos como áreas prioritárias para a Defesa Nacional. Essa orientação aparece em destaque nas diretrizes I, II, V e VI, nas quais se tem o papel das Forças Armadas, posicionadas de forma estratégica no território, cuja prioridade é a vigilância das fronteiras, das águas de jurisdição e do espaço aéreo nacional.

De maneira geral, observa-se que a II PDN apresenta avanços significativos em relação a I PDN, mas apesar desses avanços, muitas outras lacunas apareceram devido à complexidade da política e as limitações de diversas naturezas que surgem ao longo do processo político, como exemplos, citam-se as diretrizes XIV, XVI, XXI, XXII e XXIII e XXIV, porém não existe uma preocupação explícita em orientar como essas estruturas serão desenvolvidas e como será feita a integração dos vários outros órgãos do Estado envolvidos nessas diretrizes, além do mais, a diretriz XXIV estaria mais na esfera do Ministério das Relações Exteriores – MRE. No Ministério da Defesa – MD, questões específicas da II PDN em relação à operacionalidade e ao planejamento de ações estratégicas serão aprofundadas na Estratégia Nacional de Defesa - END de 2008, em especial, o papel das Forças Armadas, mormente do Exército Brasileiro – EB, na política de proteção da Faixa de Fronteira, como previsto na diretriz XV da II PDN. Segue abaixo um quadro ilustrativo das principais modificações entre as PDN e em seguida, uma análise da END.

Quadro 1- Política de defesa de FHC e Lula: semelhanças e diferenças.

Campo	I PDN – FHC (1996)	II PDN – Lula (2005)
Relações Interinstitucionais	A concepção de subordinação das FFAA ao poder civil Constitucional	Manteve as mesmas diretrizes
Doutrina	Orientação da Defesa Nacional para atuação externa, desassociando da ideia de segurança nacional.	Manteve as mesmas diretrizes
Integração e coordenação das atividades no MD	Fez do Ministério da Defesa a instância central de integração e coordenação das FFAA	Manteve as mesmas diretrizes
Objetivos	Tentativa de estabelecer objetivos claros para a defesa	Manteve o uso das FFAA na garantia da lei e da ordem foi mantido, mas, foi retirado do âmbito da política de defesa
Instrumentos	Ênfase na diplomacia e na dissuasão	Manteve a ênfase na defesa, mas houve uma maior valorização do componente militar da defesa
Relações Internacionais	Reconhecimento das FFAA com instrumento de projeção internacional	Estabelece a participação das FFAA em operações coletivas da ONU
Relações com a sociedade civil	Tentativa de estreitar as relações entre as FFAA e a sociedade civil, mas sem resultados práticos.	A END atribui aos órgãos de defesa nacional a responsabilidade específica do desenvolvimento de uma mentalidade de defesa na sociedade civil
Relações com a universidade	Reconhece o valor das Universidades, mas não aprofunda as relações	A END estabelece ações específicas no campo universitário, que vão de trabalhos conjuntos a formação de quadros civis para a defesa nacional
Indústria de defesa	Reconhecimento da importância do setor industrial para a defesa nacional	A END dar maior ênfase à indústria de defesa, incluindo a possibilidade de integração da indústria de defesa com outros países, fato inédito.
Ameaças	Uma visão geral das novas ameaças e a exclusão do “inimigo interno”	Uma definição mais objetiva das novas ameaças, como o terrorismo e a guerra cibernética.
Estrutura organizacional	Tentativa de integração das FFAA pelo MD	A END estabelece a formação do Estado-Maior Conjunto das FFAA, que entrou em operação em 25 de agosto de 2010.
Localização das Unidades Militares	Priorização da Amazônia e do Atlântico Sul pelas como teatro de operações das FFAA	A END estabelece orientações claras para a implantação de novas unidades militares – programa Amazônia Protegia e os PEF
Prioridades de defesa	Tentativa de estabelecer prioridades claras para as FFAA	A END estabeleceu uma hierarquia clara na concepção da estratégia de defesa

Planejamento	Tentativa do estabelecimento de linhas de longo prazo para o planejamento da defesa	A introdução do conceito de capacidades como norteador do planejamento de longo prazo, em substituição à noção de inimigos. Abre caminho para uma metodologia de Projeto de Força e pode alterar por completo todo o conceito de emprego das FFAA
--------------	---	---

Fonte: adaptação dos autores baseados na PDN I (1997), PDN II (2005) e Almeida (2010).

Com a Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010 o EB, a Marinha e a Força Aérea adquiriam poder de polícia para combater os ilícitos transfronteiriços. Nota-se com isso a ampliação de concepção de defesa não apenas no MD, mas também no Ministério da Justiça, onde houve o alargamento da segurança pública, até pouco tempo pensada de modo regionalizado, com investimentos mais voltados para a manutenção de instituições prisionais, salários de policiais, investimento nas polícias civis e militares de cada estado, ainda que, com recursos insatisfatórios, além de pouco investimento em prevenção da criminalidade. Constatou-se, de certa maneira, uma irracionalidade, principalmente das políticas de segurança pública, uma vez que a estratégia adotada era agir acerca do problema da violência, sobretudo urbana, sem atacar uma das motivações na origem dessa violência e criminalidade que está na fronteira aberta e livre para a entrada de entorpecentes, armas e munições à margem da ação e do poder do Estado.

As políticas públicas planejadas pelo Estado, desse modo, denotam uma tentativa de se estabelecer uma execução conjunta entre diferentes ministérios no combate a crimes transnacionais. O Plano Estratégico de Fronteiras (2011) representa avanços nesta direção, haja vista que este tem como diretrizes:

a integração, colaboração, compartilhamento de dados, informações e conhecimentos entre os agentes de segurança pública, fiscalização e defesa, com intuito de prevenir e reprimir de modo efetivo os delitos transfronteiriços, assim como aqueles decorrentes destes.

Neste mesmo contexto, foi elaborada a ENAFRON, política já citado anteriormente, com ela o reforço de segurança nos municípios fronteiriços será feito, com o objetivo de coibir a criminalidade nas áreas fronteiriças de norte a sul do país, o que revela uma produção normativa para oferecer soluções aos problemas informais protagonizados pelas redes ilegais que atuam neste circuito.

As parcerias entre instâncias estatais e a sociedade civil na escala local, e entre as instituições especificamente governamentais, a exemplo do EB com o IBAMA ou daquele com o INCRA, têm permitido afirmar que há uma atuação compartilhada e de forma coordenada para dar visibilidade à cobertura institucional com a finalidade de executar ações políticas que favoreça a boa governança.

O sonho de sacar do isolamento as populações tradicionais, isto é, seringueiros, índios e castanheiros, que vivem secularmente às margens dos rios Amazonas, Negro e Solimões, é antigo e durante a gestão de FHC (1994-2002) e do Presidente Lula (2003-2011) houve a tentativa de fixar

mecanismos institucionais capazes de garantir a governança na fronteira política. No entanto, tais mecanismos precisam estar orientados para o desenvolvimento sustentável da região e com a defesa nacional.

Uma avaliação preliminar das ações do governo reformista de FHC e de Lula revela que a estratégia está centrada na busca do estímulo às atividades identificadas como vocação do lugar. Avalia-se, contudo, que essas ações não produziram os resultados desejados para a fronteira política. Esta ficou à margem do processo reformista apesar de reconhecer o relativo avanço na montagem de um circuito regulatório. Embora se reconheça que durante o governo de Lula houve avanço significativo, as poucas ações que foram patrocinadas indicam que o governo pensa efetivamente a fronteira política numa estratégia particular dentro do *Projeto Brasil um País de Todos*.

O Brasil, pela sua magnitude e pelo seu papel no âmbito regional e mundial e pela envergadura da sua biodiversidade, tem o dever de investir em ciência, tecnologia e formação de capital social como condição para o desenvolvimento na fronteira. São frequentes os apelos pela adição de recursos para a manutenção e continuidade do fluxo regular de ações estatais na fronteira. Tais reivindicações que emanam da opinião pública, do congresso, dos partidos políticos e de setores organizados da sociedade, põem em estado de alerta aqueles que defendem a importância do Estado e um projeto político-institucional essencial para os propósitos e objetivos da manutenção da soberania.

Apesar da crise e dos percalços, muito se avançou na última década. Há um consenso de que com a retomada e implantação do Projeto SIVAM, aumentou relativamente a presença do Estado, ainda que a um ônus extremamente alto para os cofres públicos, dado os valores financeiros consumidos na compra de equipamentos e tecnologias, o que não significa que, simultaneamente, não tenha crescido também as formas sempre mais sofisticadas de atuação clandestina das redes ilícitas no *circuito da ilegalidade*, e com isso, minando as bases legítimas (política e culturalmente) do Estado.

O SIPAM/SIVAM ambiciona produzir um conjunto de dados e informações disponibilizadas aos órgãos competentes, tanto para fins de planejamento de ações estratégicas e de caráter emergencial, como para auxiliar na elaboração de programas de desenvolvimento sustentável da Amazônia (LOURENÇÃO, 2003, p. 69). Trata-se de uma estratégia do governo para a proteção da Amazônia moldada pela PDN e contida no novo pensamento estratégico acerca da importância da Amazônia na arena hemisférica contemporânea, inovando pela alta tecnologia de informação. Certamente, em ambos os projetos podem ser considerados outra etapa de intervenção e militarização da Amazônia (CASTRO, 1999, p.19).

A estratégia no limiar do PCN era a de proteger a fronteira política via presença ostensiva dos Pelotões de Fronteira e de estímulo à constituição de vilas militares. Posteriormente, a flexão promovida altera a estratégia que passa a encapar o desenvolvimento sustentável local mediante ocupações que contribuíssem para a implantação de infraestrutura básica de estradas, escolas, postos de saúde, asfaltamentos e financiamento de projetos de desenvolvimento.

De outra parte, a saída para o Caribe, ambicionada pelo governo reformista de FHC, e as iniciativas tomadas no *Avanço Brasil* para tornar concreto esse objetivo, exemplificado na

reinauguração em 05 de abril de 2000, da BR-174, que parte de Manaus, ladeia várias áreas indígenas, corta a reserva dos Waimi-Atroari, áreas de conservação ambiental, antes de chegar na fronteira política com a Venezuela, até Caracas. A administração do Presidente FHC implantou a coordenação desta Rede infraestrutural com o objetivo de integrar a Pan-amazônia. Por outro lado, mais recentemente, o governo da presidenta Dilma Roussef retomou as ações do Estado, dando maior enfoque ao combate de ilícitos na fronteira e ao fortalecimento das instituições integrantes do Sistema de Justiça.

Em levantamento feito pelo Ministério da Justiça – MJ, entre os anos de 2009 a 2010, constatou-se que a faixa de “fronteira do Brasil com os outros países da América Latina constituem vias de entrada e saída de bens que afetam profundamente a situação nacional da segurança pública”. Segundo o estudo, são roubados ou furtados todos os anos em média 400.000 veículos. Destes, 15.000 são de cargas e grande parte é levada para fora do país, passando pelas fronteiras. Só em 2010, ocorreram cerca de 125.000 apreensões de entorpecentes e 80.000 apreensões de armas de fogo ao longo da fronteira seca brasileira. Somando-se a esses números, o Ministério da Justiça acredita que, aproximadamente, das 33.000 pessoas que desaparecem anualmente no Brasil, a maior parte delas é levada para fora do Brasil pelas fronteiras. A tabela 1 ilustra a distribuição da incidência dos principais eventos criminosos ao longo da faixa de fronteira brasileira.

Tabela 1. Eventos Criminosos Relacionados à Zona de Fronteira Segundo Unidades Federais - UF (Brasil – 2008).

EVENTOS CRIMINOSOS	GRAU DE PRIORIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO										Estados Presentes	
	ALTA						MEDIA					
	AP	RS	MS	SC	AM	RR	PR	AC	RO	MT		PA
Tráfico de drogas												11
Roubo de cargas, veículos												10
Tráfico de armas e munições												09
Crimes Ambientais												09
Refúgio de Criminosos												09
Contrabando e descaminho												09
Exploração sexual infanto-juvenil												07
Tráfico de pessoas												04
Rota de veículos roubados												04
Abigeato (roubo de gado)												04
Pistolagem												03
Evasão de divisas												02
Turismo sexual												01
Eventos criminosos presentes	9	9	8	8	8	8	8	7	7	7	3	81

Fonte: Ministério da Justiça – PEFRON (2011).

Os dados vão ao encontro da concepção de O’Donnell, pois segundo ele as zonas de fronteiras na região Norte do Brasil, especificamente na região Amazônica, foco da atuação dos PFS podem ser identificadas como áreas marrons, como o próprio autor deixa claro em seu texto: “Parte do Norte e toda a Amazônia, as terras altas do Peru e várias províncias no Centro e no nordeste Argentino são exemplos da evaporação da dimensão pública do Estado (...)” (O’DONNELL, 1993, p. 130). Isso explica que o aumento ou a diminuição dos crimes na fronteira do Brasil estão diretamente ligados à presença ou ausência do Estado, respectivamente, nessas áreas.

No estado do Pará, no que se refere aos homicídios com repercussão na fronteira, conforme dados da Polícia Civil de 2011, e mesmo existindo inconsistência nas informações referentes ao ano de

2007, para o triênio 2008-2010, os crimes contra a vida, patrimônio, costumes e tráfico de entorpecentes tiveram o percentual de prisões aumentado em 15,55%. Fazendo um detalhamento das prisões nesse período, observa-se que houve aumento de 4,97% na categoria de crimes contra a vida, 26,52% para crimes contra o patrimônio e um aumento de 57,89% para os crimes de tráfico de entorpecentes, sendo este o maior aumento percentual por categorias no período. Já os crimes contra os costumes, apresentaram uma redução na ordem de 76,92%, passando de 39 prisões no ano de 2008 para 09 no ano de 2010.

Dos dados comparados entre os períodos de 1999-2004 e 2008-2010, constatou-se um aumento abrupto dos crimes contra a vida no triênio 2008-2010. Isso se deve às mudanças ocorridas na forma de registro das informações pela Polícia Civil a partir de 2007, que tornou mais genérico o âmbito do crime, melhorando e ampliando a tabulação por faixa de crimes, por meio da utilização de um novo programa para tabular os dados. Inicialmente, o sistema de tabulação era local; posteriormente tentou-se integrar os sistemas, haja vista que cada delegacia mantinha seu banco de dados. No entanto, somente a partir de 2007 houve essa integração ao sistema do Estado e isso explica o aumento do maior número de registros de crimes contra a vida a partir desse ano.

Comparando as informações supramencionadas com a criminalidade no Brasil, observa-se que a maior parte das capitais brasileiras apresentou aumento na taxa da criminalidade no período 2002/2007, destacando-se o estado do Pará com o maior índice de criminalidade para esse período, conforme Tabela 2.

Tabela 2. Número de homicídios na população total por UF e Região. Brasil, 2002-2007.

UF/REGIÃO	ANOS						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Δ%
Acre	151	135	115	125	155	133	-11,92
Amapá	181	190	173	196	203	171	-5,52
Amazonas	512	561	523	598	697	711	38,87
Pará	1.188	1.383	1.522	1.926	2.073	2.204	85,83
Rondônia	606	559	562	552	589	435	-28,22
Roraima	121	106	83	94	110	116	-4,13
Tocantins	180	225	205	202	236	224	24,44
NORTE	2.937	3.159	3.183	3.693	4.063	3.994	35,99
Alagoas	989	1.041	1.034	1.211	1.617	1.839	85,95
Bahia	1.735	2.155	2.255	2.823	3.278	3.614	108,30
Ceará	1.443	1.560	1.576	1.692	1.793	1.936	34,16
Maranhão	576	762	696	903	925	1.092	89,58
Paraíba	608	620	659	740	819	861	41,61
Pernambuco	4.431	4.512	4.173	4.307	4.478	4.560	2,91
Piauí	315	316	347	386	437	406	28,89
Rio Grande do Norte	301	409	342	408	450	594	97,34
Sergipe	549	473	464	492	597	526	-4,19
NORDESTE	10.947	11.848	11.546	12.962	14.394	15.428	40,93
Espírito Santo	1.639	1.640	1.630	1.600	1.774	1.885	15,01
Minas Gerais	2.977	3.822	4.241	4.208	4.155	4.103	37,82

Rio de Janeiro	8.321	7.840	7.391	7.098	7.122	6.313	-24,13
São Paulo	14.494	13.903	11.216	8.727	8.166	6.234	-56,99
SUDESTE	27.431	27.205	24.478	21.633	21.217	18.535	-32,43
Paraná	2.226	2.525	2.813	2.981	3.095	3.112	39,80
Rio Grande do Sul	1.906	1.900	1.963	2.015	1.964	2.174	14,06
Santa Catarina	572	653	632	616	656	632	10,49
SUL	4.704	5.078	5.408	5.612	5.715	5.918	25,81
Distrito Federal	744	856	815	745	769	815	9,54
Goias	1.275	1.259	1.427	1.398	1.410	1.426	11,84
Mato Grosso	963	929	867	907	899	892	-7,37
Mato Grosso do Sul	694	709	650	628	678	699	0,72
CENTRO OESTE	3.676	3.753	3.759	3.678	3.756	3.832	4,24
BRASIL	49.695	51.043	48.374	47.578	49.145	47.707	-4,00

Fonte: WAISELFISZ, J.J. **Mapa da Violência**, 2010.

Os casos relativos a ilícitos na fronteira e ao aumento da violência, conforme Tabelas 1 e 2, esta última estendida à Amazônia brasileira, portanto, não limitada à fronteira, possibilitam refletir acerca dos avanços na implementação de políticas públicas e, ao mesmo tempo, pressupõem identificar os limites existentes no comportamento das instituições estatais para desincentivar o incremento de homicídios e o aumento de diversos outros crimes. Apesar disso, os problemas sob a prerrogativa da segurança pública, a permanecer sob a égide da Defesa de um lado, e da segurança pública, de outro serão difíceis de solucionar.

Neste sentido, a ENAFRON constitui-se como uma Política Pública inovadora porque pensou a segurança pública para além da violência urbana incluindo a segurança das fronteiras como elemento indispensável para a diminuição da violência no âmbito das cidades, principalmente. Essa tentativa de estreitamento entre segurança pública e defesa e segurança nacional, apesar de ser recente, é uma estratégia interinstitucional de ação do Estado para se fazer presente nas fronteiras. Contudo, os resultados dessa política merecem uma análise à parte, uma vez que ainda está em fase de implantação e de adesão por parte de alguns, dos 11 estados presentes na fronteira brasileira.

Conclusão

O Estado brasileiro tem atuado em rede para combater os ilícitos no *circuito da ilegalidade* por meio de uma ampla rede institucional na área fronteira desprovida de atuação do Estado, por meio de políticas públicas, implementadas por meio de programas e projetos na área da defesa nacional e da segurança pública, inclusive protegendo e preservando a fronteira política, que também se entende como um espaço social habitado e construído pelos indivíduos e grupos pertencentes a etnias diversas, ainda que sob o jugo da sociedade nacional dominante. Dito isto, não significa que as iniciativas tomadas são suficientes. Claramente, nota-se a necessidade do incremento na reinversão de prioridades sociais e políticas para ampliar a rede burocrática na fronteira ao norte do Brasil.

É indispensável que o Estado promova e amplie a organização da defesa contra as atividades clandestinas na região. Porém, para avançar nesta tarefa e no alcance desse objetivo, é necessário sanar problemas que estão à luz da democracia e dos direitos e garantias individuais e coletivas. Sinteticamente, a área da fronteira traz consigo um emaranhado de problemas, como vimos, relativos a relações sociais e étnicas, assim como conflitos que descendem das relações de poder inerentes a sociedades assimétricas internamente, de onde emanam hierarquizações acerca das territorialidades de povos que construíram suas identidades historicamente. Por fim, o Estado brasileiro, por meio dos governos, tem buscado intensificar um ordenamento institucional na área da defesa e segurança pública na fronteira, cujo efeito social e político para criar as condições de segurança e defesa em contexto democrático não têm merecido o tratamento necessário na reflexão científica, e seu motivo escapa a este capítulo.

Referências

ALMEIDA, C. W. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. **Revista Opinião Pública**, Campinas, vol. 16, nº 1, junho, 2010, p. 220-250.

_____. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: Senado Federal, 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 de maio de 2012.

_____. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: Senado Federal, 2005. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 19 de junho de 2012.

_____. **Plano Estratégico de Fronteiras**. Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 de maio de 2012.

_____. **Amazônia Protegida**. O Exército Brasileiro e a Amazônia. Brasília: Pancrom. 2009. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 02 de maio de 2012.

_____. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 de maio de 2012.

_____. Ministério da Justiça (Secretaria Nacional de Segurança Pública). Brasília: **Estratégia Nacional de Segurança na Fronteira**, 2011.

CASTELLS, M. **O poder da identidade**. 3ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001. II v.

CASTRO, E. **Estado e políticas públicas em face da globalização e da integração de mercados**. Belém: NAEA/UFPA, 1999. Mimeo.

LOURENÇÃO, H.J. **Forças armadas e Amazônia (1985 a 2006)**. 2007. Tese de Doutorado (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH, Unicamp, Campinas.

LOURENÇÃO, H.J. **A defesa nacional e a Amazônia: o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM)**. 2003. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH, Unicamp, Campinas.

MACHADO, Lia O. Sistemas e redes urbanas como sistemas complexos evolutivos. In: **VII Simpósio Nacional de Geografia Urbana, I Simpósio Internacional**. São Paulo, USP, 15 a 19 out. 2001.

MARQUES, A. A. **Amazônia: Pensamento e presença militar**. 2007. Tese (doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2007.

NASCIMENTO, Durbens *et all*. Estado, Fronteira e Redes na Amazônia: uma contribuição ao debate. In: PORTO, J.L.R. & NASCIMENTO, Durbens. (Orgs.) **Interações Fronteiriças no Platô das Guianas: novas construções, novas territorialidades**. Macapá: Editora Publit, 2010.p. 17-43.

NASCIMENTO, Durbens Martins. **Projeto Calha Norte: Política de Defesa Nacional e Segurança hemisférica na Governança Contemporânea**. 2005. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido), Belém, NAEA,UFPA. Disponível em: http://www.obed.ufpa.br/pdfs/tese_projeto_calha_norte.pdf. Acesso em: 23 de março 2012.

O'DONNELL, G. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais: uma visão latino-americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 36, 1993 p.123-145.

PILETTI, F. J. **Segurança e defesa da Amazônia**: o Exército brasileiro e as ameaças não-tradicionais. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/14386/000650016.pdf?sequence=1> Acesso em: 23 de janeiro 2012.

SILVA, M. I. da Costa. **Amazônia e Política de Defesa no Brasil (1985-2002)**. 2004. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

SILVA, G de Vilhena. A fronteira política Alguns apontamentos sobre este tema clássico da Geografia Política. **Revista Acta Geográfica**, ano II, nº4, jul./dez. de 2008. p.07-15. Disponível em: <http://ufr.br/revista/index.php/actageo/article/view/191/370>. Acesso em: 12 de janeiro de 2012.

WASELFISZ, J.J. **Mapa da Violência**: anatomia dos homicídios no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2010.