

# POLÍTICAS DE DEFESA E SEGURANÇA PARA AS FRONTEIRAS NOS GOVERNOS LULA E DILMA

Márcio Augusto Scherma<sup>1</sup>

## RESUMO

Dadas a magnitude e a importância da faixa de fronteira brasileira como áreas estratégicas para a soberania do país, este trabalho propõe-se a realizar uma análise das principais iniciativas relativas à defesa e à segurança para a faixa de fronteira brasileira no período de 2003 a 2014. Utilizou-se a revisão bibliográfica e a análise documental para analisá-las não apenas em seu conteúdo, em suas premissas e em seus resultados, mas também em suas relações com políticas anteriores. Além disso, buscou-se relacioná-las às demais iniciativas para a faixa de fronteira brasileira ocorridas durante o período em questão. A pesquisa detectou que, sobretudo após a redemocratização, vem somando-se às políticas de defesa e segurança projetos e programas que buscam o desenvolvimento socioeconômico e de cooperação com os vizinhos, na busca (também) de colaborar para amenizar os problemas que podem colocar em xeque a soberania e a segurança do país.

**Palavras-chave:** fronteira; segurança; defesa; política externa brasileira.

## DEFENSE AND SECURITY POLICIES TOWARDS THE BORDERS IN LULA AND DILMA ADMINISTRATIONS

### ABSTRACT

Given the magnitude and importance of the Brazilian border as a strategic area for the country's sovereignty, this paper proposes to carry out an analysis of the main initiatives on defense and security to the Brazilian border from 2003 to 2014. Literature review and document analysis were used to analyze it not only in its content, assumptions and results, but also in their relationship with past policies. In addition, it sought to relate them to other initiatives for the Brazilian border region occurred during the same period. It was found that, especially after the return to democracy, projects and programs that seek social and economic development and cooperation with neighbors has been added to defense policies and security, aiming (also) to collaborate to mitigate the problems that may put in question the country's sovereignty and security.

**Keywords:** borders; security; defense; Brazilian foreign policy.

JEL: F52; F59.

## 1 INTRODUÇÃO

As fronteiras são regiões geográficas que se distinguem das demais especialmente devido ao fato de que nelas as interações internacionais são uma realidade cotidiana. Estas interações comportam fluxos de pessoas, mercadorias, recursos financeiros, culturais, entre outros, podendo ter impacto positivo ou negativo para os países, dependendo do investimento e da atuação de ambos na região. Podem, assim, ser áreas de reafirmação da soberania nacional ou, ao contrário, regiões vulneráveis.

---

1. Doutor em relações internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Universidade Estadual Paulista (Unesp), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

O Brasil é o maior país da América do Sul, apresentando 15.719 km de fronteiras terrestres com nove países mais a Guiana Francesa. A faixa de fronteira brasileira abarca onze Unidades da Federação (UFs), 588 municípios e mais de 10 milhões de habitantes. A extensão de suas fronteiras e o número de países com os quais faz divisa conferem à região papel central na integração regional com os vizinhos sul-americanos e também no desenvolvimento do país.

Dada essa magnitude e também tendo em vista a importância da faixa de fronteira como área estratégica para a soberania do país, este trabalho propõe-se a realizar uma análise das principais iniciativas relativas à defesa e à segurança para a faixa de fronteira brasileira no período de 2003 a 2014.

Essas políticas serão analisadas não apenas em seu conteúdo, em suas premissas e em seus resultados (quando for o caso), mas também em sua relação com políticas anteriores. Além disso, buscar-se-á relacioná-las às demais iniciativas para a faixa de fronteira brasileira ocorridas durante o período em questão. Pretende-se, assim, lançar um olhar para possíveis continuidades e/ou descontinuidades, resgatando as motivações políticas para tal.

Para isso, este artigo está estruturado em seis seções. Em seguida a esta introdução, na seção 2, será apresentada uma breve contextualização histórica acerca do tratamento brasileiro para as fronteiras, desde sua consolidação até o final do regime militar. A seção 3 analisa a transição para o regime democrático, com a elaboração de uma nova Constituição e os primeiros governos civis – nos quais convivem visões distintas sobre como tratar a fronteira.

Nesse momento de transição, mesmo os programas de cunho militar para as fronteiras, como o Tratado de Cooperação Amazônica (1978) e o Programa Calha Norte (PCN) (1985), passam a incluir a cooperação com os vizinhos e aspectos civis. Programas que buscam desenvolver econômica e socialmente a faixa de fronteira (muitos deles buscando cooperação com os vizinhos) passam a conviver com os projetos e programas de vertente militar, sobretudo a partir do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002).

Após essa análise, na seção 4 este trabalho adentra os governos de Lula da Silva, nos quais observou-se um movimento ascendente das políticas de fomento ao desenvolvimento, com viés cooperativo. Apesar disso, no governo Lula (2003-2010), as ações relativas à defesa e à segurança não deixaram de ocorrer.

A análise seguinte, do governo Dilma (2011-2014) – seção 5 –, revelou que no período de seu primeiro mandato essas ações perderam força e as iniciativas de cunho militar voltam a ocupar posição de destaque nas políticas para as fronteiras brasileiras, culminando com o início da execução do Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras (Sisfron).

Por fim, as considerações finais – seção 6 – buscam evidenciar as principais descobertas deste trabalho, bem como apontar possíveis novos temas para pesquisas mais aprofundadas.

## 2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Após a consolidação dos limites brasileiros no início do século XX, as fronteiras passam a ser um tema tratado sobretudo internamente: como parte do território brasileiro, deveriam receber o mesmo tipo de tratamento de qualquer outra parcela geográfica do país.

A visão subjacente aqui é muito mais próxima do conceito de limite do que o de fronteira. A palavra fronteira como fator limitador de territórios, segundo Machado (1998), relaciona-se com o período de surgimento dos Estados nacionais. Estes, para exercerem sua soberania, necessitam de um território demarcado – as fronteiras seriam, então, um limite (elemento de separação) entre Estados nacionais. Essa visão também é apresentada por Miyamoto.

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

Assim, durante o período entre meados do século XIX e o início do século XX, o Brasil estaria demarcando seus limites; portanto, essencialmente “fechado” para as interações com o exterior. Os entendimentos da época sobre a especificidade da região parecem restringir-se aos aspectos relativos à segurança. Enquanto vigorou a Constituição de 1891, era competência do Congresso “adotar o regime conveniente à segurança das fronteiras” e cabia “à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais” (Brasil, 1891, cap. V, título II, art. 64).<sup>2</sup>

Esse entendimento é materializado, posteriormente, com a criação do Conselho de Defesa Nacional (CDN), em 1927. Esse órgão permanece como principal responsável pelas políticas e ações para as fronteiras brasileiras até o final do período militar, ainda que com outros nomes e mudanças em sua estrutura.<sup>3</sup> Desde o início voltado para a garantia da segurança nacional e estratégia de defesa, o CDN e seus sucessores são fortemente marcados pela presença militar, que reproduz a visão de que as fronteiras são importantes enquanto limite de soberanias e que, portanto, deveriam ser protegidas militarmente.

O início do regime militar marca o auge desse ciclo, quando as ideias da Escola Superior de Guerra (ESG) servem de base para a atuação do governo. A ESG adaptou a Doutrina de Segurança Nacional (DSN) estadunidense ao contexto brasileiro, formulando, assim, sua própria versão. Na versão nacional da DSN, o inimigo era o mesmo: o comunismo – seja em sua versão internacional, seja como “inimigo interno”. Por conseguinte, persistia também, na versão brasileira da DSN, a noção de fronteiras ideológicas. Esse conceito, aliado às ideias expansionistas apregoadas por autores geopolíticos, serviram como base para a chamada Teoria do Cerco, segundo a qual se buscava a neutralização dos vizinhos, tendo em vista a possibilidade de que regimes contrários à ideologia nacional pudessem colocar em risco a segurança nacional. Nesse caso, o “inimigo” subversivo estaria nas fronteiras brasileiras, e poderia levar o país à situação de defensor e guardião dos valores ocidentais na América Latina (Miyamoto, 1981). Não é de se estranhar, portanto, que nesse período a visão de segurança e defesa tenha fornecido a base das políticas para a fronteira.

A partir da década de 1970 esse cenário começa a se modificar. Fenômenos como a globalização, o advento de novas tecnologias de informação e comunicação, a integração regional e a interdependência econômica influenciam sobremaneira essa mudança. A partir de então, podem ser observadas mudanças no entendimento sobre fronteira, de modo que ela deixa de ser compreendida como mero limitador

2. A Constituição de 1891 pode ser encontrada em: <<http://goo.gl/7JSiY9>>. Acesso em: 3 fev. 2014.

3. A principal referência sobre o papel do CDN e – posteriormente – dos órgãos correlatos no tratamento das regiões de fronteira é a obra de Renata Furtado (2013).

de territórios e soberanias, e passa a ser vista como elemento integrador; ou seja, com a função de facilitar a consecução de interesses estratégicos, permitindo a construção de acordos de cooperação.

Nesse período, surgem programas militares que começam a incluir aspectos civis e a cooperação com os vizinhos, ainda que de forma secundária, como o PCN, de 1985, e o Tratado de Cooperação Amazônica (1978).

### 3 A TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA E O GOVERNO CARDOSO

O período que se estende de meados dos anos 1980 até os anos finais da década de 1990 é marcado por inúmeras e substantivas mudanças. A restauração democrática foi longa e atribulada – o primeiro presidente civil após o regime, ainda que eleito indiretamente, não chega a assumir, e o primeiro presidente eleito pelo voto popular foi afastado por um processo de *impeachment*.

A saída dos militares da Presidência não significou que eles não disputassem mais espaços importantes de poder, tampouco que não lutaram para fazer com que sua visão de mundo permanecesse em certos âmbitos políticos. Reflexos desse embate foram vistos na Assembleia Nacional Constituinte (extinção ou não do CSN, por exemplo), na veemente recusa dos militares quanto à criação do Ministério da Defesa (MD), entre outros casos.

Passada a transição política, a economia começa a ocupar o centro da agenda. O crescimento diminui, a inflação aumenta cada vez mais, assim como o endividamento externo. Os indicadores sociais vão-se deteriorando. Com os problemas econômicos ocupando o posto de principal preocupação dos *policy makers*, os temas tradicionalmente secundários nessa agenda mantêm seus *status quo*.

Nesse cenário, não se torna estranho que as fronteiras fiquem em segundo plano. Mais do que isso, fica mais fácil compreender porque a primeira política pública para as fronteiras após a redemocratização era eminentemente militar, embora constasse com uma suposta “vertente civil” – o PCN. Em uma região tradicionalmente ligada à segurança, com presença histórica das Forças Armadas, e em um contexto em que internacionalmente discutia-se uma suposta “falta de atenção” brasileira à região, a proposição de uma política com as características do PCN pelas Forças Armadas não é surpreendente.

No que diz respeito às regiões de fronteira, merece destaque também a iniciativa dos projetos Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam) e Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), já no governo Collor de Mello. Seguindo lógica semelhante (e, de certa forma, complementar) à do PCN, os projetos visavam à construção de uma estrutura tecnológica que permitisse a vigilância constante da região amazônica (incluindo aí as fronteiras).

Após o *impeachment* de Collor, assumiu a presidência Itamar Franco. Seu governo avançou nos projetos Sivam/Sipam, tratou de algumas questões pontuais em relação às fronteiras e propôs a Iniciativa Amazônica – uma proposta de atuação em cooperação com os vizinhos para garantia da segurança naquela região. A ideia, contudo, não prosperou.

O problema da hiperinflação começou a ser solucionado em seu mandato, com a elaboração e a implementação do Plano Real. O sucesso inicial do plano conferiu ganhos políticos consideráveis ao então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, que se lançou candidato à Presidência e venceu ainda no primeiro turno.

No primeiro governo Cardoso, nenhuma nova política específica para as regiões de fronteira foi implementada. Contribuiu fortemente para isso o momento delicado tanto na economia quanto na política. Até alcançar a estabilização (um processo relativamente longo), esses dois aspectos receberam a maior parte das atenções do Estado. Assim, assuntos tradicionalmente não prioritários (como as fronteiras) seguiram nessa condição.

O que se indica é que os impactos da redemocratização não foram sentidos nas políticas para as fronteiras brasileiras; pelo menos não de modo imediato. Embora a nova Constituição tenha dado sinais de que a visão estritamente militarista perdera força (o CSN é substituído por um CDN com poderes bastante reduzidos), na prática a *expertise* acumulada historicamente na atuação nas fronteiras conferiu às Forças Armadas a continuidade de seu papel nessa região (por meio do PCN e do Sivam/Sipam).

É bem verdade que os referidos projetos sofreram muito com a escassez de recursos da época. Entretanto, as iniciativas propostas mantinham a mesma lógica de atuação que marcou os períodos anteriores: foco na segurança, atuação das Forças Armadas em lugar das polícias, e atuação isolada, sem cooperação com os países vizinhos.

Apesar de tudo isso, havia sinais de que um processo de transição estava em curso. Não apenas pela reorganização que a nova Carta Magna representava, como também por um novo entendimento sobre a interdependência entre os países e a integração regional. O Mercado Comum do Sul (Mercosul) surge e vai-se ampliando nesse período, na lógica de que “juntos, podemos mais”. A inclusão de uma “vertente civil” no PCN – ainda que mais teórica do que prática – e a proposta da Iniciativa Amazônica também são sinais que indicavam maior predisposição à abertura e à cooperação.

Sinais mais claros nesse sentido já aparecem durante o segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, do qual faziam parte programas como Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Região Grande Fronteira do Mercosul e Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira. Estes programas reconhecem que se trata de uma área tradicionalmente relegada a segundo plano nas políticas nacionais e que, justamente por isso, apresentava um desenvolvimento socioeconômico mais baixo.

## 4 O GOVERNO LULA

No governo Lula da Silva, essa tendência ganha força e, no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, é criado um programa específico para a faixa de fronteira brasileira, o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF).

O programa prevê

o fortalecimento das regiões de fronteira e de seus subespaços, envolvendo a Amazônia, a região central e o Mercosul, configura-se como uma oportunidade de adquirir a competitividade necessária para o desenvolvimento sustentável integrado com os países da América do Sul (Brasil, 2009, p. 10).

O PDFF estrutura-se em torno de quatro grandes diretrizes: *i*) fortalecimento institucional; *ii*) desenvolvimento econômico integrado; *iii*) cidadania; e *iv*) marco regulatório. Desta forma, o PDFF sobressai-se entre todas as demais políticas públicas para a faixa de fronteira já realizadas pelo Brasil, uma vez que inclui aspectos muito pouco explorados em iniciativas anteriores, destacando-se a cooperação com os países vizinhos.

O lançamento de um programa visando ao desenvolvimento socioeconômico e à cooperação nas fronteiras não significou, contudo, que o governo deixaria de lado as ações relativas à segurança e defesa. Nesse sentido, é importante recordar que o governo Lula revisou a Política de Defesa Nacional (PDN), tendo sido aprovada a nova versão em 2005. Ao contrário da PDN de 1996, o documento avança na delimitação de conceitos fundamentais, como defesa e segurança, conforme pode ser constatado no trecho:

I – segurança é a condição que permite ao país a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais; II – defesa nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (Brasil, 2005).

O documento deixa claro, assim, que seu foco é a defesa nacional, uma vez que a segurança está voltada para assuntos internos. A segunda PDN foi construída, conforme apontou Silva (2008), com maior participação de outros setores além do MD e do Ministério das Relações Exteriores (MRE), ampliando o escopo de seus debates.

Quanto às fronteiras, a segunda PDN apresenta visão coerente com aquela apresentada no PDNF. Reconhece que, como últimos espaços terrestres a serem ocupados, as fronteiras continuariam a ser focos de conflitos internacionais. Elege como prioridades a Amazônia e o Atlântico Sul, também pela vulnerabilidade de acesso pelas fronteiras terrestres e marítimas. Na Amazônia, preconiza-se a garantia da presença estatal e vivificação da faixa de fronteira para amenizar problemas como a prática de ilícitos internacionais.

Assim, três diretrizes estratégicas da segunda PDN envolvem diretamente as fronteiras. São elas: “aprimorar a vigilância, o controle e a defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais e do espaço aéreo do Brasil”; “implementar ações para desenvolver e integrar a região amazônica, com apoio da sociedade, visando, em especial, ao desenvolvimento e à vivificação da faixa de fronteira”; e “atuar para a manutenção de clima de paz e cooperação nas áreas de fronteira” (Brasil, 2005).

Existem, ainda, diretrizes que mencionam a cooperação com os países vizinhos, como as seguintes: “intensificar o intercâmbio com as Forças Armadas das nações amigas, particularmente com as da América do Sul e as da África, lindeiras ao Atlântico Sul” e “contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional com ênfase no desenvolvimento de base industrial de defesa” (Brasil, 2005). Desse modo, a segunda PDN trata da defesa, mas reconhece a necessidade da cooperação (inclusive com outros países) e do desenvolvimento como fatores fundamentais para a sua garantia. O trecho a seguir evidencia essa visão.

Entre os processos que contribuem para reduzir a possibilidade de conflitos no entorno estratégico, destacam-se: o fortalecimento do processo de integração, a partir do Mercosul, da Comunidade Andina de Nações e da Comunidade Sul-Americana de Nações; o estreito relacionamento entre os países amazônicos, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (Brasil, 2005).

Posteriormente ao lançamento da segunda PDN, o governo Lula tratou de buscar os meios para sua efetiva aplicação. A reorganização das Forças Armadas, bem como a reestruturação da indústria brasileira de material bélico para fomentar os programas previstos na segunda PDN, eram elementos básicos para o funcionamento da defesa nacional. Como passo seguinte nessa direção, o governo instituiu a Estratégia Nacional de Defesa (END) em 2008.

Em consonância com a segunda PDN, a END também compartilha o pressuposto de que defesa e desenvolvimento estão profundamente atrelados

Estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento. Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a nação. Defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento (Brasil, 2008).

A END também ressalta a importância da presença militar nas fronteiras brasileiras, e destaca a região amazônica como a de maior atenção. Não por acaso, uma de suas diretrizes é “adensar a presença de unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea nas fronteiras” (Brasil, 2008). Neste sentido, ressalta-se que a END reconhece a impossibilidade de “onipresença” das Forças Armadas nas fronteiras, dadas as dimensões continentais do país e todas as dificuldades intrínsecas. A presença das Forças Armadas seria combinada com ações de vigilância remota e movimentação das tropas, conforme aponta o trecho “a presença ganha efetividade graças à sua relação com monitoramento/controle e com mobilidade” (Brasil, 2008). Para isso, seria necessário reequipar as Forças Armadas e, para tanto, a END propõe que:

as Forças Armadas submeterão ao Ministério da Defesa seus Planos de Equipamento e de Articulação, os quais deverão contemplar uma proposta de distribuição espacial das instalações militares e de quantificação dos meios necessários ao atendimento eficaz das Hipóteses de Emprego, de maneira a possibilitar:

(...)

– que o Sistema de Defesa Nacional disponha de meios que permitam o aprimoramento da vigilância; o controle do espaço aéreo, das fronteiras terrestres, do território e das águas jurisdicionais brasileiras; e da infraestrutura estratégica nacional;

(...)

– o aumento da participação de órgãos governamentais, militares e civis, no plano de vivificação e desenvolvimento da faixa de fronteira amazônica, empregando a estratégia da presença (Brasil, 2008).

Por fim, ressalta-se o estímulo à cooperação interministerial como forma de compatibilizar os esforços de desenvolvimento fomentados pelo governo às políticas de defesa. O trecho a seguir cita explicitamente o PDFF.

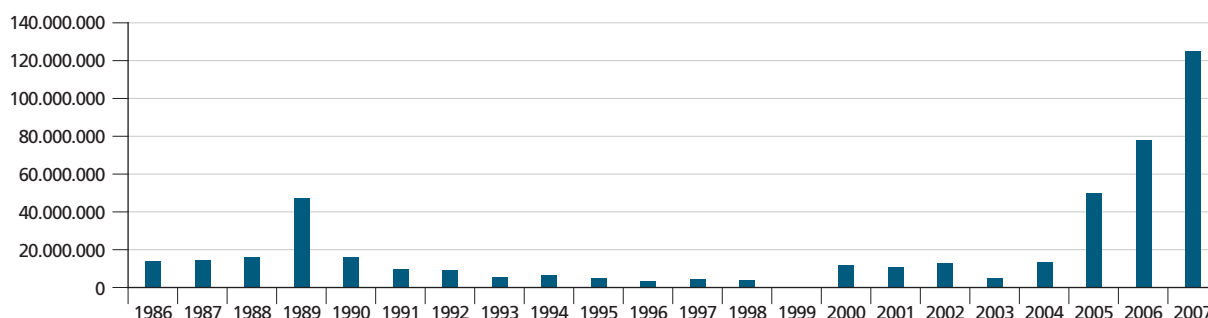
O Ministério da Defesa e o Ministério da Integração Nacional desenvolverão estudos conjuntos com vistas à compatibilização dos Programas Calha Norte e de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e ao levantamento da viabilidade de estruturação de arranjos produtivos locais (APL), com ações de infraestrutura econômica e social, para atendimento a eventuais necessidades de vivificação e desenvolvimento da fronteira, identificadas nos planejamentos estratégicos decorrentes das hipóteses de emprego (Brasil, 2008).

Outra iniciativa do governo que caminha na mesma direção não é exatamente nova. Trata-se do PCN que, embora já existisse, via minguarem seus recursos ano após ano, especialmente após 1989. Monteiro (2011, p. 120) salienta que o período que abrange os anos 1990 foi de “recursos escassos para as Forças Armadas como um todo e especificamente para o PCN, quando a relação civil-militar foi redefinida em novas bases”. O gráfico 1 ilustra esse momento e a retomada do programa após a posse de Lula.

GRÁFICO 1

**Recursos totais para o PCN (1986-2007)**

(Em US\$)



Fonte: Monteiro (2011).

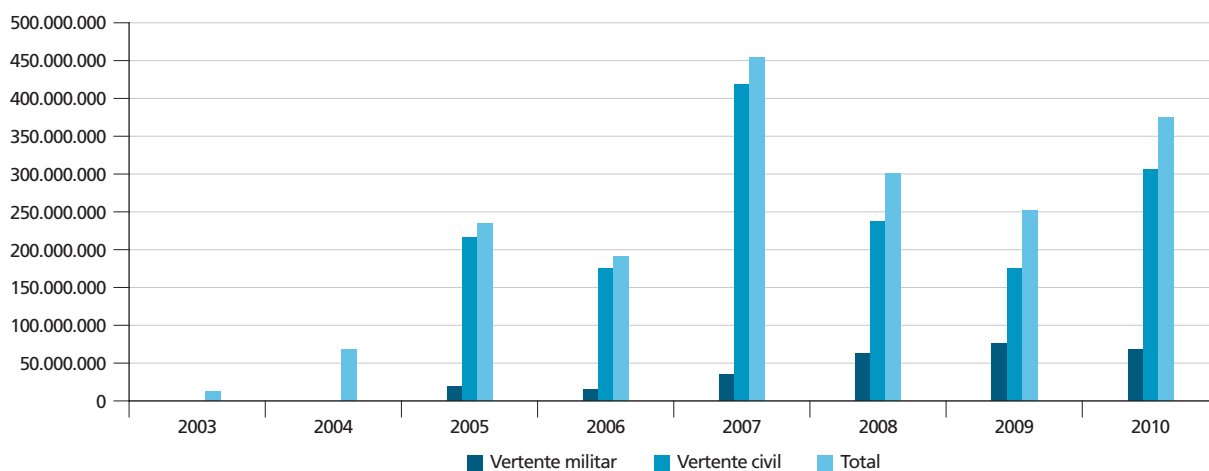
A concepção do PCN previa uma vertente civil; contudo, nos primeiros anos de seu funcionamento, boa parte dos recursos foi destinada à vertente militar. A maioria dos recursos foi repassada para o Ministério do Exército, que os aplicou em regiões consideradas estratégicas. Naquela época, a vertente civil e outros projetos da vertente militar que não operados pelo Exército Brasileiro (EB) tiveram uma participação quase que inexpressiva, reafirmando o caráter eminentemente militar do (então) PCN.

A partir do ano de 1990, os recursos destinados ao programa foram reduzidos acentuadamente, sendo limitados ao repasse de recursos exclusivamente para manutenção de operações internas das Forças Armadas, como apoio à melhoria e à implantação de infraestrutura militar na região amazônica. O gráfico 2 expressa uma recuperação a partir de 2004, devido à ampliação de sua abrangência por parte do governo federal. Monteiro (2011) apontou que esse incremento deu-se principalmente em virtude do aumento do número de convênios municipais e da ampliação da vertente civil das ações do programa.

GRÁFICO 2

**Recursos do PCN, por vertente (2003-2010)**

(Em R\$)



Fonte: Relatórios do PCN (2003-2010)/MD.

Elaboração do autor.



Como pode ser observado, programas e projetos referentes à defesa continuaram refletindo preocupação quanto às fronteiras. Dada a importância desta faixa geográfica para a soberania nacional, este é um fato. As fronteiras sempre serão alvos de ações de defesa. O interessante aqui é notar não apenas a inclusão do desenvolvimento e da cooperação como fatores que contribuem para a defesa (isso já fora dito antes), e sim que, à essa época, existiam de fato iniciativas nesse sentido exclusivas para a faixa de fronteira, como o PDFF e outras. Assim, pela primeira vez, a parceria entre defesa e desenvolvimento na região de fronteira era de fato possível.

## 5 O GOVERNO DILMA

O governo Lula terminou com índices de aprovação em torno de 80%, graças, em grande parte, às melhorias em indicadores sociais e econômicos. Nas eleições de 2010, Lula apoiou a candidata pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Dilma Rousseff, que havia sido ministra de Minas e Energia e ministra-chefe da Casa Civil durante seu governo. Dilma foi eleita a primeira mulher presidente do Brasil naquele ano.

Entretanto, vale dizer que, apesar de representar o mesmo partido político e de sustentar-se em uma coalizão partidária relativamente próxima à coalizão do seu antecessor, o governo Dilma Rousseff apresenta singularidades em sua política externa. Cornetet (2014), por exemplo, afirma que:

consideramos que o atual governo segue com os mesmos objetivos na esfera internacional mantidos pelo anterior – incluindo a obtenção de desenvolvimento por meio da diversificação de parceiros comerciais e a afirmação do Brasil como líder regional –, mas a diplomacia de Dilma busca esses objetivos com menos ativismo e com mais limitações externas. Dessa forma, a mudança principal consistiria em uma contenção dos esforços da diplomacia brasileira. A hipótese secundária, sobre a causa dessa mudança, consiste na de que a contenção realizada pelo governo atual foi causada, principalmente, pelo perfil administrativo da nova presidente e pela conjuntura internacional, marcada por uma crise econômica persistente e por instabilidade política em algumas regiões, o que constrange a ação do Brasil (Cornetet, 2014, p. 111-112).

Quanto à atuação nas fronteiras, contudo, a discrepância parece ser maior e mais substantiva. Apesar de ter não apenas continuado com o PCN, como mantido a ampla maioria de seus recursos para a vertente civil do programa (gráfico 3), as principais iniciativas nacionais tomadas durante o governo Rousseff foram de caráter securitário e/ou de defesa.

As iniciativas anteriormente citadas são: o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF); a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron) e o Sisfron.

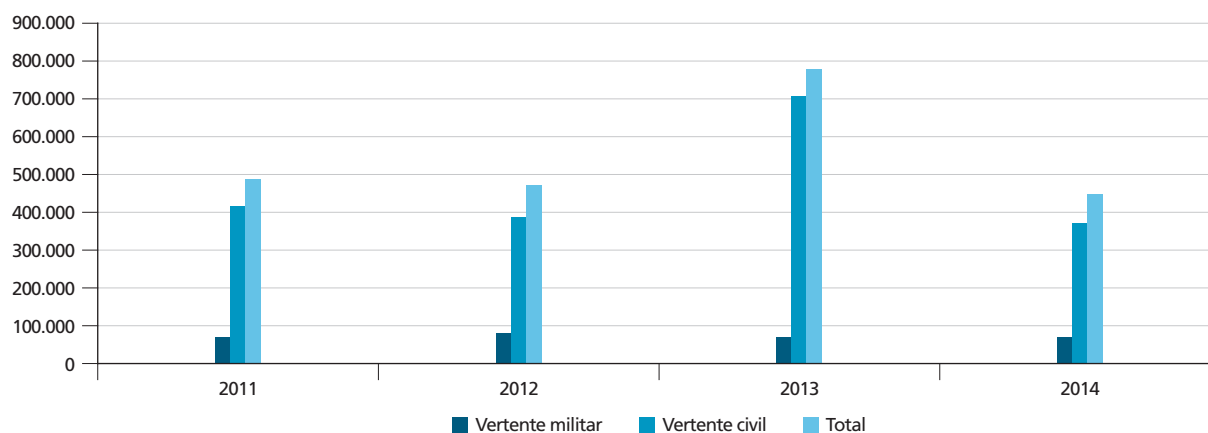
A PDN e a END, juntamente a outras iniciativas, como o Policiamento Especializado de Fronteiras (Pefron), o Grupo Especial de Segurança de Fronteiras (Gefron), o Departamento de Operações de Fronteira (DOF) da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça (MJ), e também a partir da realização de seminários que contaram com a participação de acadêmicos, civis e militares, foram base para o lançamento do PEF, em 2011.

O Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, instituiu o PEF indicando, já em seu primeiro artigo, que ele visa “o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira” (Brasil, 2011b, art. 1).

## GRÁFICO 3

**Recursos do PCN, por vertente (2011-2014)**

(Em R\$ milhares)



Fonte: Relatórios do PCN (2011-2014)/MD.

Elaboração do autor.

Os crimes realizados na fronteira, segundo o documento, são o tráfico – de drogas, armas e pessoas, fiscal e financeiro – o contrabando, a sonegação e a exportação ilegal de veículos, ambientais e homicídios. O PEF é uma elaboração em conjunto entre o MD e o MJ. Ele prevê a atuação do MD com as Forças Armadas, a Marinha do Brasil (MB), a Força Aérea Brasileira (FAB) e o EB, enquanto o MJ atua com a Polícia Rodoviária Federal (PRF), a Polícia Federal (PF), e a Força Nacional (FN).

Como especificado no segundo artigo do decreto, o PEF prevê a atuação conjunta do Brasil com os países limítrofes por meio da “realização de parcerias para atuação nas ações” e de “ações de cooperação internacional com países vizinhos” (Brasil, 2008, arts. 3 e 4).

De acordo com o PEF, as Forças Armadas atuarão em conjunto com as Forças de Segurança Pública na região fronteira, de forma a cobrir pontos estratégicos delimitados pelos órgãos que compõem o PEF. A operacionalidade das ações previstas no PEF será feita pelos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF) e pelo Centro de Operações Conjuntas (COC), que são a ligação entre o governo federal e os municípios das regiões de fronteira atendidas pelo PEF, além de estabelecer as diretrizes das operações e acionar os meios necessários à sua execução.

O PEF é baseado em dois eixos de atuação: a chamada Operação Sentinela e a Operação Ágata. A Operação Sentinela – que vem sendo realizada pelo MJ desde 2010 – é de caráter permanente e tem foco em ações de inteligência, sendo estas intensificadas, passando a contar com o apoio das Forças Armadas.

A Operação Ágata é de natureza pontual e temporária, e baseia-se no aumento da presença e do impacto das forças envolvidas em pontos focais da faixa de fronteira. Esta operação envolve a participação das Forças Armadas e o uso de meios como embarcações, aviões e outros veículos militares.

A partir dos primeiros resultados do PEF o governo lançou, ainda em 2011, a Enafron, que prevê melhorias na vigilância na Amazônia por meio de patrulhamento aéreo, terrestre e nos 9.523 km de rios e canais que separam o país dos vizinhos. A Enafron é assim conceituada:

conjunto de políticas e projetos do governo federal, que tem por finalidade melhorar a percepção de segurança pública junto à sociedade e garantir a presença permanente das instituições policiais e de fiscalização na região de fronteira do Brasil, otimizando a prevenção e a repressão aos crimes transfronteiriços, por meio de ações integradas de diversos órgãos federais, estaduais e municipais (Brasil, 2011a).

A Enafron tem dois objetivos definidos, a saber:

promover a articulação dos atores governamentais, das três esferas de governo, no sentido de incentivar e fomentar políticas públicas de segurança, uniformizar entendimentos e ações e otimizar o investimento de recursos públicos nas regiões de fronteira; e enfrentar os ilícitos penais típicos das regiões de fronteira e promover um bloqueio e a desarticulação das atividades de financiamento, planejamento, distribuição e logística do crime organizado e dos crimes transnacionais, cujos efeitos atingem os grandes centros urbanos e a sociedade brasileira com um todo (Brasil, 2011a).

As ações dar-se-ão por meio de operações conjuntas de inteligência dos órgãos federais, sobretudo dos ministérios envolvidos, ligados ao Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), que coordenará e compartilhará as informações para o desencadeamento das operações nas fronteiras.

O plano da Enafron consiste em três fases. A primeira constitui-se em operações administrativas de curto prazo, para a estruturação da estratégia. A segunda fase consiste no engajamento e na integração federativa, para promover a estabilização e o enraizamento da Enafron. Por fim, a terceira fase é aquela em que os projetos estratégicos tornar-se-ão ações práticas permanentes.

Também como um desdobramento do PDN, da END e da Enafron, as Forças Armadas desenvolvem, ainda, por meio do EB, o Sisfron, que é “um sistema de comando e controle, comunicações, computação, inteligência, vigilância e reconhecimento que visa dotar a Força Terrestre de meios habilitadores a uma presença efetiva na faixa de fronteira brasileira”, e seu principal objetivo é “fortalecer a defesa territorial e garantir a soberania nacional na faixa de fronteira, aumentando o poder de dissuasão do Estado brasileiro e contribuindo decisivamente com o seu esforço de desenvolver e manter efetivo controle dessas áreas (Brasil, 2014).

Trata-se, portanto, de um projeto que prevê ampliar a vigilância nas áreas de fronteira por meio do uso de tecnologias de monitoramento e sensoriamento remoto. Conforme afirmou Gen Enzo em matéria da Defesanet:

vamos precisar de radares sofisticados de curto e longo alcance, de equipamentos de visão noturna, de torres de observação e transmissão de sinais, de câmeras óticas e termais, de imageamento por satélites, de sistemas de treinamento e simulação, de Veículos Aéreos não Tripulados (Vants), de blindados para proteção de fronteiras, de veículos de apoio, de embarcações especiais, enfim, tudo que nos ajude diante dos desafios que temos pela frente. O Sisfron abrange distâncias continentais e vai lidar com deficiência de infraestrutura, afastamento dos grandes centros, diversidades regionais e, principalmente, a permeabilidade das nossas fronteiras, desafios que já enfrentamos hoje (Perin, 2011).

Em entrevista concedida ao autor, o general responsável pelo Sisfron em Brasília revelou outros aspectos relevantes do projeto, que é também um incentivo à modernização do Exército e um impulso às empresas de tecnologia nacional, já que cerca de 75% do material envolvido com o sistema será de origem nacional (Oliveira, 2014). O projeto tem duração aproximada de dez anos, entre seu início e o funcionamento total do sistema em todo território, e estima-se que envolverá recursos entre R\$ 10 bilhões e R\$ 12 bilhões.

O projeto-piloto (e início da implantação) do Sisfron ocorre na fronteira entre o Mato Grosso do Sul e o Paraguai. Em 13 de novembro de 2014 o Sisfron foi oficialmente lançado na 4ª Brigada

de Cavalaria Mecanizada, em Dourados (Mato Grosso do Sul), sede do Centro de Operações do projeto-piloto. A partir deste piloto, o projeto se estenderá às demais regiões.

Os projetos para a fronteira do governo Rousseff citados anteriormente dão a impressão de que poderia haver um retorno à preponderância da visão securitizadora/militarizada da atuação estatal nas fronteiras. Somam-se a esses indícios a descontinuidade de projetos e programas cujo foco reside no desenvolvimento socioeconômico da fronteira.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pela sua importância estratégica e geopolítica, as regiões de fronteiras são áreas de preocupação central para a defesa e a segurança dos Estados, na medida em que delimitam o território sob autoridade estatal (soberania), e por serem o ponto por meio do qual entram e saem bens e pessoas. Essas características levaram a região a ser tratada historicamente a partir do ponto de vista da defesa e da segurança. Deste modo, a maior parte das políticas para as fronteiras tinha esse viés e baseava-se em ações das polícias e Forças Armadas.

No Brasil, esse cenário perdura desde a delimitação territorial do país. Entretanto, a quase exclusividade desse tipo de políticas na região levou a uma situação paradoxal. Como as políticas de defesa e segurança eram praticamente as únicas do Estado na região de fronteira, esta desenvolveu-se muito menos do que outros locais. O baixo desenvolvimento deu força às redes ilegais que historicamente operam na região, passando a engrossar suas fileiras com mão de obra que não encontrava empregos e oportunidades no mercado formal. Assim, aumentam as atividades ilegais e a violência delas resultantes na fronteira. O reconhecimento de índices altos de criminalidade leva a novas políticas mais repressivas, gerando um ciclo de retroalimentação da situação de insegurança.

Os entendimentos sobre a fronteira começam a ser alterados a partir da década de 1970, conforme descrito no texto, a partir de uma série de alterações no sistema internacional, interamericano e nacional. O fim da Guerra Fria, a redemocratização e as iniciativas de integração regional nos anos 1980/1990 reforçam essa tendência no Brasil. Lentamente, vão se somando às políticas de defesa e segurança projetos e programas que buscam o desenvolvimento socioeconômico e de cooperação com os vizinhos, na busca (também) de colaborar para amenizar os problemas que podem colocar em xeque a soberania e a segurança do país.

O auge desse movimento dá-se no governo Lula da Silva, especialmente com a criação do PDFF, concebido como alavanca para o desenvolvimento local. Ao mesmo tempo, o governo não apenas manteve as políticas de defesa e segurança, como as atualizou nesse novo contexto. Desta forma, a PDN e a END incorporam esse entendimento: de que a segurança e a defesa nas fronteiras passam também por ações de cooperação com os vizinhos, tanto para as ações relativas ao tema propriamente quanto para ações que busquem o desenvolvimento socioeconômico.

No governo Rousseff, contudo, as ações, políticas e os projetos para o desenvolvimento perdem espaço em função das políticas de defesa e segurança, o que pode indicar um enfraquecimento da visão cooperativa. São estas iniciativas que contam com volume significativo de recursos, como, por exemplo, o Sisfron. Entretanto, as políticas focadas na promoção do desenvolvimento por meio da cooperação continuaram existindo, mas de forma menos institucionalizada e sofrendo com o contingenciamento de recursos.

Assim, o momento atual é de competição entre duas visões sobre um mesmo tema, o que acarreta dois tipos distintos de políticas que são aplicadas para a região de fronteira. Acreditamos que o acompanhamento dos desenvolvimentos futuros é fundamental para a compreensão de como esse embate acabará (se é que terá fim, já que nada impede que as duas visões coexistam), tanto em termos de ideias quanto de resultados. Todavia, em nosso ponto de vista, o mais importante é que os analistas de relações internacionais estejam atentos para o tema das fronteiras, importante, mas, em geral, relegado a um segundo plano na nossa disciplina.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional Constituinte, 1891. Disponível em: <<http://goo.gl/7JSiY9>>. Acesso em: 3 fev. 2014.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2005. Disponível em <<http://goo.gl/JaTztr>>. Acesso em: 8 dez. 2014.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2008. Disponível em <<http://goo.gl/6NmHJp>>. Acesso em: 8 dez. 2014.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional **Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: MI, 2009. Disponível em <<http://goo.gl/rV0o2Z>>. Acesso em: 15 dez. 2014.
- \_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados **Apresentação da Enafron**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011a.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011b. Disponível em: <<http://goo.gl/f0BP7>>. Acesso em: 15 dez. 2014.
- \_\_\_\_\_. Exército Brasileiro. **Apresentação do Sisfron**. Brasília: EB, 2014. Arquivo pessoal.
- CORNETET, J. M. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Revista Conjuntura Austral**, v. 5, n. 24, p. 111-150, 2014.
- FURTADO, R. **Descobrimo a faixa de fronteira**: a trajetória das elites organizacionais do Executivo federal, as estratégias, as negociações e o embate na constituinte. Curitiba: Ed. CRV, 2013.
- MACHADO, L. O. Limites, fronteiras, redes. In: STROHAECKER, T. M.; DAMIANI, A. (Orgs.). **Fronteiras e espaço global**. Porto Alegre: AGB, 1998.
- MIYAMOTO, S. Os estudos geopolíticos no Brasil: uma contribuição para sua avaliação. **Perspectivas**, São Paulo, n. 4, p. 75-92, 1981.
- \_\_\_\_\_. **Geopolítica e poder no Brasil**. Campinas: Papyrus, 1995.
- MONTEIRO, L. C. R. O Programa Calha Norte e a redefinição das políticas de segurança e defesa nas fronteiras internacionais da Amazônia brasileira. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Anpur, 2011.
- OLIVEIRA, J. R. **Entrevista**. [27 de julho, 2014]. Brasília: Quartel General do Exército, 2014. Entrevista concedida a Márcio Augusto Scherma.
- PERIN, O. Sisfron: Gen Enzo apresenta o sistema. **Defesanet**, 4 jun. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/S2M572>>. Acesso em: 15 dez. 2014.
- SILVA, H. P. **A Política de Defesa Nacional e as diretrizes para o planejamento militar**. 2008. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.