

SEGURANÇA INTERNACIONAL NO PRISMA DO NARCOTRÁFICO NAS FRONTEIRAS DO BRASIL

Claudia Moreira Verdolim Hudson (aluno)¹

Professor Dr. Leonardo Mécher (professor)²

RESUMO

O presente artigo trata de questões relacionadas ao narcotráfico nas fronteiras do Brasil, principalmente no que diz respeito às vulnerabilidades na região da Amazônia e a região centro-oeste do país, onde as organizações criminosas ganham caminho, devido à pobreza da região e localização próxima da Bolívia, Colômbia e Peru, conhecidos como principais produtores de coca. Busca-se analisar os métodos e políticas mais eficazes no combate ao narcotráfico nas fronteiras terrestres brasileiras e analisar o contexto de acordo com a teoria da Escola de Copenhague, que expõe a securitização para esse problema; analisando-se também os conceitos de narcotráfico, de acordo com o método de revisão bibliográfica, enfatizando sobre o papel do Ministério da Defesa e das Relações Exteriores sobre o tema, a fim de verificar em que medida as políticas e ações contra o narcotráfico, tomadas ao longo da evolução histórica foram efetivas para um melhor controle nesta região. Houve assim a constatação da prioridade da região centro-oeste e da Amazônia, para o estudo em questão, o que se chega a concluir que há uma deficiência de fiscalização permanente da fronteira, além de medir a efetividade das políticas em questão.

Palavras chave: Segurança. Internacional. Narcotráfico.

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa focará em estudos de tentativas de combate ao narcotráfico nas fronteiras terrestres do Brasil, principalmente na região da Amazônia e algumas regiões no centro-oeste do país; após o ano de 1994 em que se intensificou essa busca, efetivando algumas políticas de combate desde então, com vistas a fornecer um panorama geral da política externa brasileira para o narcotráfico.

Será realizado um breve levantamento das políticas realizadas na fronteira desde 1994 a 2018 com o intuito de entender a evolução dessas ações, por meio da metodologia exploratória dos artigos científicos, teses e dissertações realizadas sobre o tema e ainda enfatizar sobre o papel do Ministério da Defesa e das

¹ Graduanda em Relações Internacionais pela UNINTER.

² Doutor em Ciência Política (UFPR, 2016).

Relações Exteriores, fornecendo um olhar diferenciando com uma nova perspectiva teórica, de acordo com a Escola de Copenhague.

Por fim, será analisada a problemática investigada no presente estudo que se pese em avaliar em que medida as políticas e as ações tomadas para o combate do narcotráfico na fronteira têm sido efetivas.

O NARCOTRÁFICO NAS FRONTEIRAS DO BRASIL

A fronteira é um espaço amplamente complexo, alvo de tensões e preocupações no âmbito de segurança internacional.

Um espaço correspondente a 27% do território brasileiro, com 150 km de largura e um total de 16.886 km de extensão, separa 11 estados brasileiros de 10 países, sendo 7.363 km em linha seca e 9.523 km de rios, lagos e canais; 588 municípios, 122 municípios limítrofes, com um total de 10,9 milhões de habitantes, sendo o menor município com 1156 habitantes e o maior município com 322.449 habitantes.³

Delimitando também o espaço alvo do presente artigo, percebemos, além de um amplo território, uma diversidade de culturas. Isto torna a região ainda mais vulnerável à prática do comércio ilícito relativo ao narcotráfico. Segundo Ana Fernandes (2007), a fronteira terrestre no Brasil corresponde a 15719 km. No norte, no estado de Roraima são 1495 km de fronteira com a Venezuela também 1606 km com a República Guiana. Vários grupos indígenas habitam essas regiões, como os T yukunas na região próxima à Colômbia e Peru e os Yanomani na fronteira com a Venezuela.

Para Castro (2006, p.157):

[...] A Amazônia é uma questão nacional de primeira ordem, pelos vários problemas a que está associada - narcotráfico, guerrilha em países limítrofes, pouca presença do Estado, necessidade de vivificação das fronteiras, conflitos étnicos e, sobretudo, a cobiça internacional.

Narcotráfico é um termo muito complexo, de difícil conceituação, por ser muito amplo e diversificado seu conceito. Esse conceito depende das ações e dos reflexos

³ http://www.senado.leg.br/comissoes/cre/ap/AP20110524_Oslain_Santana.pdf MJ - Departamento de Polícia Federal, Diretoria de Combate ao Crime Organizado. Tema: Fronteiras e Segurança Nacional. Brasília, maio de 2011.

que o mesmo apresenta a uma sociedade. Desta forma, analisando objetivamente, temos que o narcotráfico é o comércio ilegal de drogas ilícitas e tóxicas, podendo, esses produtos serem chamados especificamente de narcóticos. Por serem ilícitas, essas drogas possuem um valor econômico bem alto, o que faz com que esse comércio seja muito perigoso e também lucrativo.

O narcotráfico provoca conflitos nas relações políticas internacionais e também no cotidiano e em nossa vida social. Como destaca Martín Hopenhayn (1997, p.11):

Invade a diplomacia, a política interna e exterior, a economia de subsistência, o debate acadêmico e a atividade policial. Ocupa manchetes da imprensa de maneira cotidiana e abre perguntas fundamentais no campo da cultura, da psicologia social e da criminologia. Põe em questão os alcances da soberania nacional e os limites dos direitos e liberdades individuais. Cada uma das fases do processo – que vai desde a produção de drogas ilícitas até o seu consumo e a lavagem de dinheiro – abre uma multiplicidade de problemas de controle e regulação, todos sujeitos a divergências de opinião.⁴

Para Luis Suárez Salazar (1989), o narcotráfico não pode ser considerado apenas uma atividade de "máfias", mas uma atividade "agroindustrial-comercial e financeira que, por sua integração vertical e seu alcance planetário, se assemelha cada vez mais a uma empresa transnacional do que a uma *família* do crime organizado."⁵

Procópio Filho e Costa Vaz (1997), sustenta que:

As estruturas do narcotráfico e sua operação respondem tanto a estímulos de mercado, em sua dimensão transnacional e global, como a fatores e circunstâncias de ordem doméstica e mesmo local que definem o modo de inserção de um país no contexto do narcotráfico internacional e as condições específicas de seu funcionamento.⁶

⁴ HOPENHAYN, Martín (compilador). **La grieta de las drogas. Desintegración social y políticas públicas en América Latina**. Santiago de Chile: CEPAL, 1997, p. 11.

⁵ SALAZAR, Luis Suárez. **Conflictos sociales y políticos generados por la droga**. Nueva Sociedad, Caracas: núm. 102, (julio-agosto 1989), p. 108-109.

⁶ PROCÓPIO FILHO, Argemiro; VAZ, Alcides Costa. **O Brasil no contexto do narcotráfico internacional**, Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, núm. 1, 1997, p. 87.

ESCOLA DE COPENHAGUE E A CONTRIBUIÇÃO PARA OS ESTUDOS DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

A Escola de Copenhague, como é conhecida hoje, é referência na área de segurança internacional. Foi criada em 1985, com o nome de Centre for Peace and Conflict Research, atualmente Conflict and Peace Research Institute (COPRI), com a finalidade de promover estudos para a paz. Seu início está ligado à reinserção do continente europeu no cenário internacional pós-Guerra Fria.

Conforme o artigo de Grace Tanno (2003, p.50):

[...]Iniciaram-se, então, discussões visando a redefinir os limites teóricos da área de segurança. O movimento de renovação teórica surgiu por meio do debate sobre a redefinição do conceito de segurança utilizado em relações internacionais. A análise aprofundada sobre o conceito de segurança demonstrava que sua utilização e significado encontravam-se imbuídos pelas premissas realistas, que associavam segurança exclusivamente ao Estado e aos aspectos militares e estratégicos. É necessário salientar que o debate então iniciado na área de segurança é contemporâneo daquele sobre teoria de relações internacionais.⁷

Marina Guedes Duque (2009) destaca que dentre as contribuições mais relevantes da Escola de Copenhague para os estudos de segurança, encontram-se o conceito de securitização, as novas unidades da análise de segurança e a abordagem multissetorial da segurança. Salientando também que embora os autores de Copenhague proponham uma extensão do conceito de segurança por meio do conceito de securitização, este conceito fica circunscrito a um número de práticas e pautado por critérios determinados; não sendo infinito, como defende a corrente crítica, mas ocorrendo, apesar das reservas dos tradicionalistas.

Como a Escola de Copenhague surge como uma ação em prol da paz pós guerra, ela abrange e fornece uma nova percepção sobre os estudos do tema segurança internacional, ao tirar a exclusividade do Estado como ator principal e responsável pela segurança, afastando a perspectiva realista. A contribuição teórica desta escola expõe uma variedade maior de atores, dando maior especificidade e eficiência aos estudos do tema, para a esfera atual.

⁷ TANNO, Grace. A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol.25 , nº1, janeiro/junho2003, pp.47-80. <http://www.scielo.br/pdf/cint/v25n1/v25n1a02.pdf>.

Assim, os temas podem ser classificados como não politizados, politizados e securitizados. Quando o assunto não chega na instância do Estado, é considerado não-politizado, por outro lado, quando diz respeito à política estatal, ou seja dentro da abrangência do Estado, é um tema politizado; mas dentro das limitações da política estatal. Já quando um tema transcende os limites da política e requer uma ação pronta e emergencial, ele é um tema securitizado. Assim se classificam os temas referentes ao combate ao narcotráfico.

No artigo de Caroline Cordeiro Viana e Silva (2012, p.37-38), podemos obter uma breve e importante elucidação sobre a securitização do narcotráfico no Estado Brasileiro:

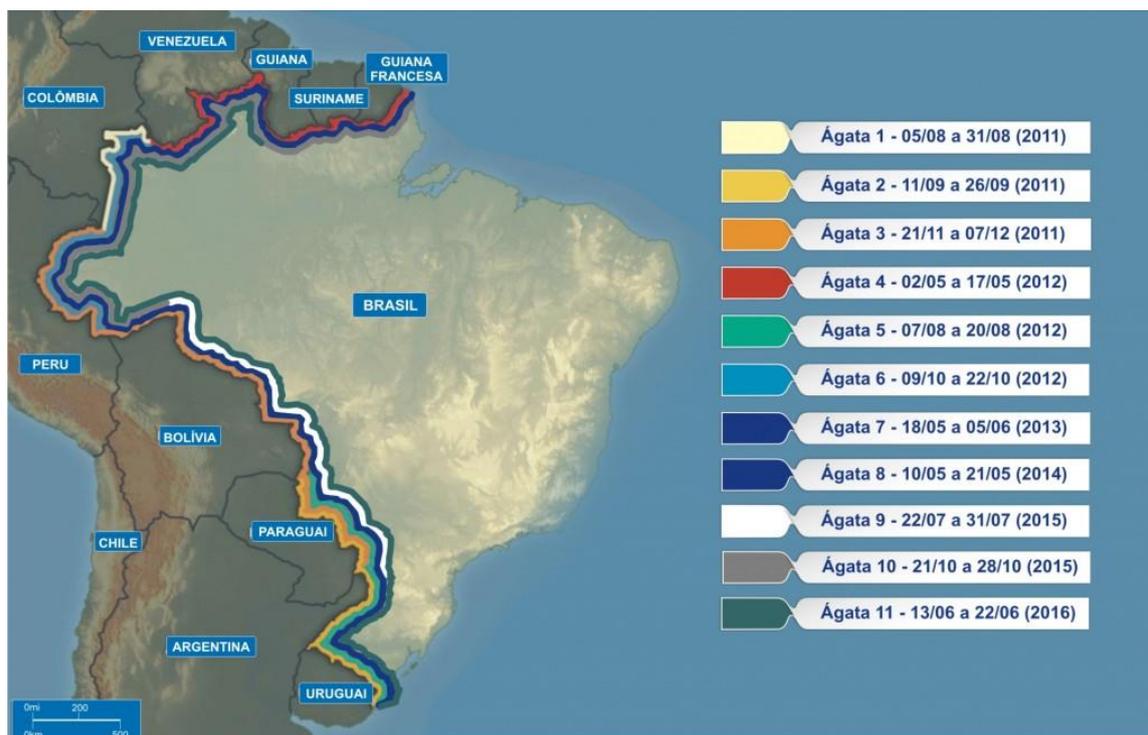
[...]Tendo como base teórica a Escola de Copenhague é possível perceber que o combate ao narcotráfico passou por um processo de securitização. Processo de securitização é o movimento que leva ameaças além das regras pré-estabelecidas pela política. Determinado tema pode ser enquadrado como não politizado, politizado e securitizado. Por não politizado entende-se que o tema não conta com o envolvimento do Estado em suas discussões, por politizado quando um tema está na agenda do Estado, mas demanda apenas manobras previstas na política estatal e securitizado quando transpassa as regras políticas e exige uma ação emergencial e imediata. A securitização pode ser vista como uma versão extremada da politização.⁸

As Operações Ágata foram um marco para a securitização do narcotráfico, concretizando os valiosos estudos da Escola de Copenhague. Foram definidas no Plano Estratégico de Fronteira, as quais englobam o emprego das Forças Armadas na tarefa e também acordos com países fronteiriços (figura 1). Realizadas desde 2011, as Operações Ágata abrangem a atuação de órgãos militares e civis subordinados ao governo federal. Com estas operações, foram constatados resultados amplamente positivos, provando que se houvesse uma fiscalização constante nas fronteiras, o problema do narcotráfico seria bem amenizado.

Conforme site da ABIN, Agência Brasileira de Inteligência, a qual atuou significativamente nas Operações Ágata, observamos o mapa com a ilustração das fronteiras e as respectivas operações:

⁸ VIANA E SILVA, Caroline Cordeiro. **Narcotráfico Securitizado: Operação Ágata 5**. Conjuntura Global, Curitiba, Vol. 1, n.2, out./dez., 2012, p. 37-40. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/34636>> Acesso em 12 de novembro de 2018.

FIGURA 1 - Operações Ágata na faixa de fronteira terrestre do país.

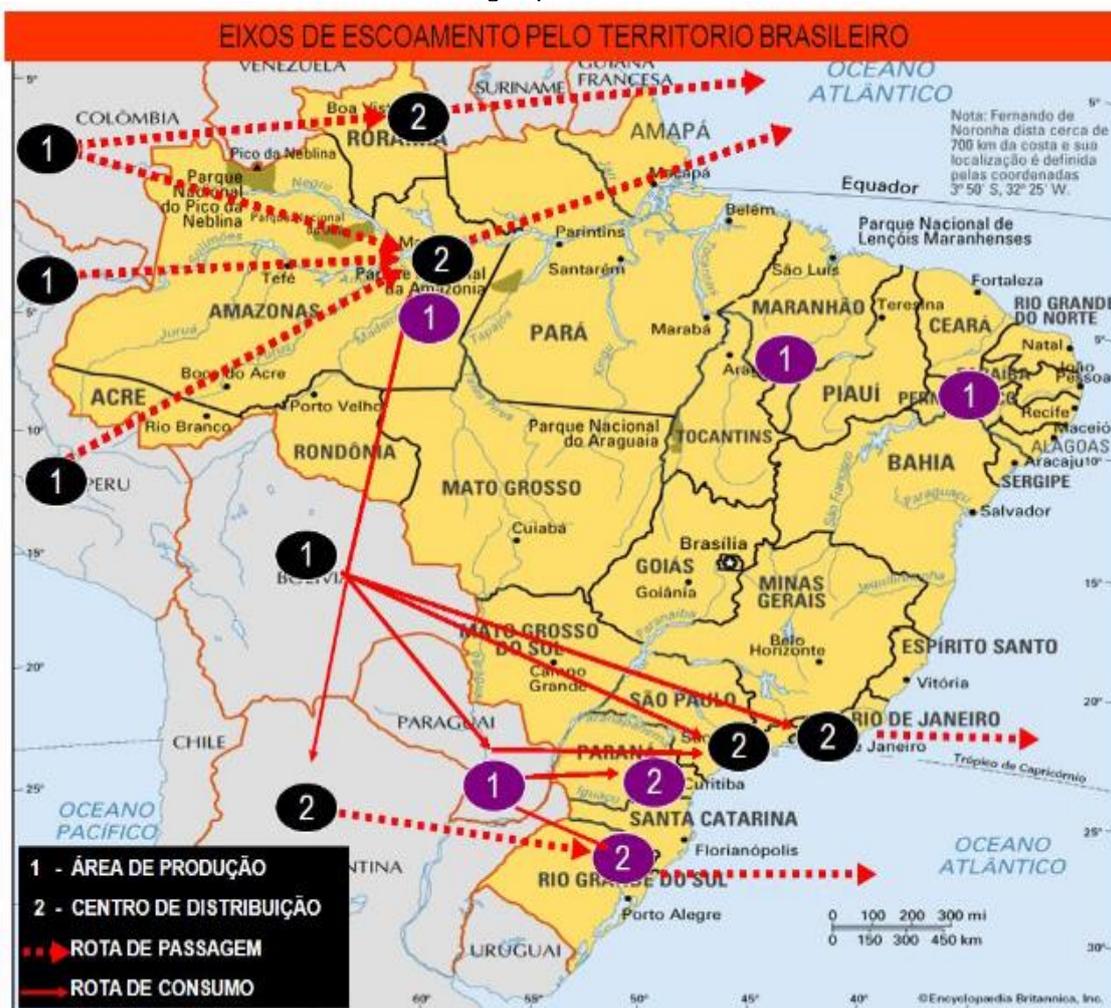


FONTE: ABIN Agência Brasileira de Inteligência Gabinete de Segurança Institucional. ⁹

Um dos resultados constatados com as operações realizadas, foi o fato de que a região centro-oeste é tão prioritária quanto à da Amazônia, na fronteira com a Colômbia; visto que, além dessa região ter estado presente em duas das Operações Ágatas, devido à sua vulnerabilidade, as fronteiras com a Bolívia e com Peru também são grandes áreas de produção de drogas, conforme visualizamos na figura abaixo:

⁹ <http://www.abin.gov.br/atuacao/areas-prioritarias/seguranca-das-fronteiras/> Acesso em 12 de dezembro de 2018.

FIGURA 2 - Eixos de escoamento de drogas para território brasileiro

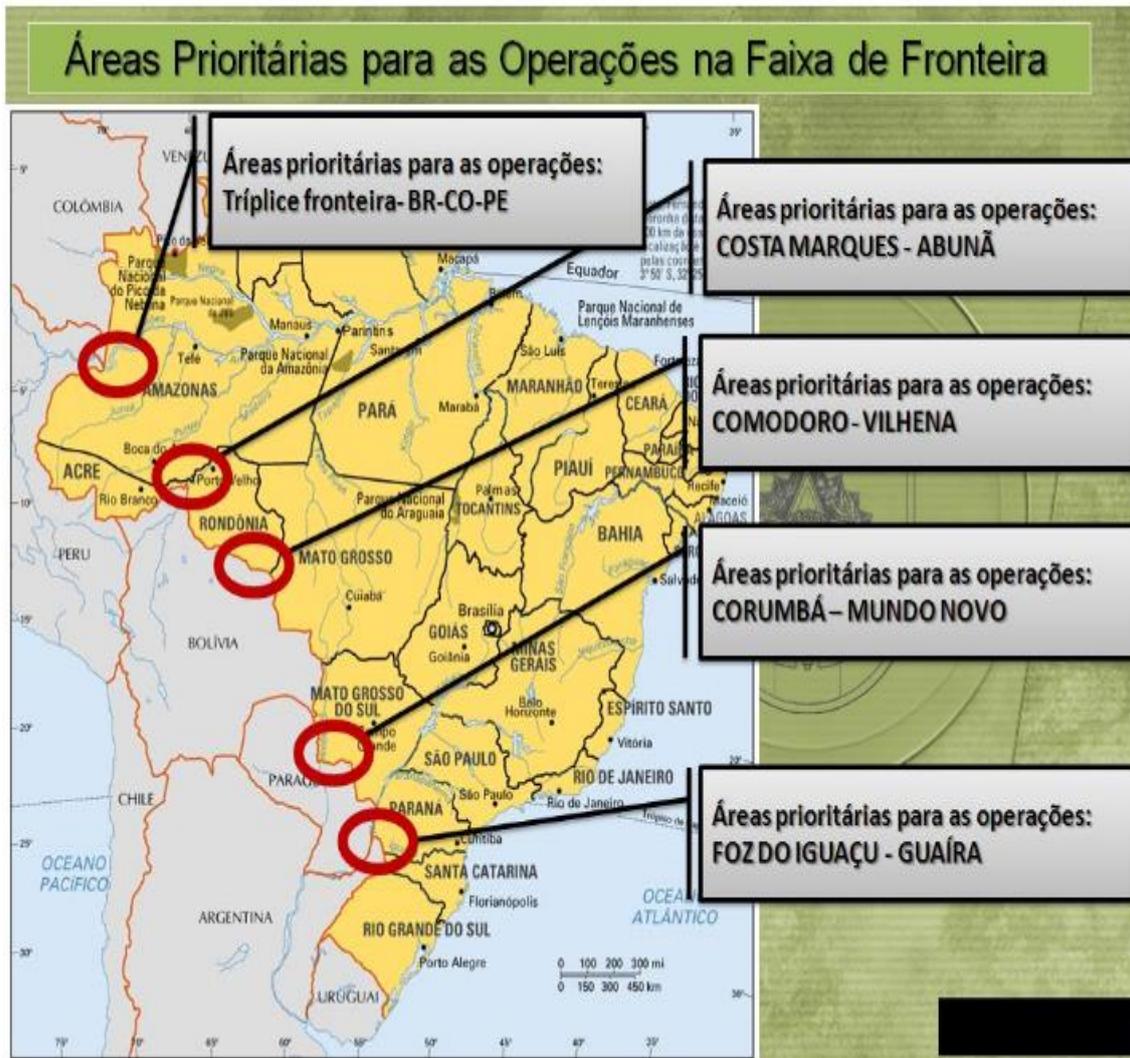


FONTE: Segurança Internacional e Novas Ameaças: A Securitização do Narcotráfico na Fronteira Brasileira. Caroline Cordeiro Viana e Silva ¹⁰

Para melhor ilustrar a pesquisa e as constatações de prioridade, devido aos estudos estratégicos nas regiões, cito ainda abaixo, a figura também extraída no artigo da professora Caroline Cordeiro Viana e Silva, conforme o Ministério da Defesa em 2011, data em que foram iniciadas as operações. Foram consideradas prioritárias cinco áreas para as operações à partir de 34 pontos de fronteira, tendo sido posteriormente averiguado, pelas operações realizadas, as regiões de maior vulnerabilidade, dentre estas, as mencionadas anteriormente.

¹⁰ Segurança Internacional e Novas Ameaças: A Securitização do Narcotráfico na Fronteira Brasileira. Caroline Cordeiro Viana e Silva. Disponível em: http://www.humanas.ufpr.br/portal/nepri/files/2016/11/Caroline-Cordeiro_Workshop-NEPRI.pdf Acesso em 12 de dezembro de 2018.

FIGURA 3 - Áreas prioritárias para a Operação Ágata



FONTE: Segurança Internacional e Novas Ameaças: A Securitização do Narcotráfico na Fronteira Brasileira. Caroline Cordeiro Viana e Silva ¹¹

MINISTÉRIO DA DEFESA E DAS RELAÇÕES EXTERIORES

O Ministério das Relações Exteriores é o órgão político administrativo encarregado de auxiliar a Presidência da República na execução da política externa brasileira, incluindo assim, programas de cooperação internacional. Desta forma, a Defesa e Relações Exteriores buscam agenda comum e ampliação de parcerias.

¹¹ Segurança Internacional e Novas Ameaças: A Securitização do Narcotráfico na Fronteira Brasileira. Caroline Cordeiro Viana e Silva. Disponível em: http://www.humanas.ufpr.br/portal/nepri/files/2016/11/Caroline-Cordeiro_Workshop-NEPRI.pdf Acesso em 12 de dezembro de 2018.

Incumbe ao Estado brasileiro prover os meios necessários para que a sociedade alcance seus objetivos de prosperidade e desenvolvimento. Mesmo sendo uma nação que aplica o entendimento e a cooperação internacional, o “Brasil sustenta que ser um país pacífico não significa ser passivo e indefeso”, conforme site do Ministério da Defesa¹².

É através de exercícios e operações militares que o governo coloca em prática a cooperação para garantir a segurança e proteção das fronteiras brasileiras, ampliando a capacidade de monitoramento nesta área, atuando com as Forças Armadas juntamente com outros setores do Estado.

Assim, o Governo Federal lançou em 2011 o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), formado por duas operações: a Sentinela e a Ágata. E para fortalecer as ações militares ao longo da fronteira, o Ministério da Defesa também investiu na criação do Sisfron (Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras), iniciado em 2012 pelo Exército Brasileiro, o que gerou uma vantagem aos recursos tecnológicos, além de outras vantagens, como a citada no site do Ministério da Defesa: “o Sisfron contribuirá para a maior integração regional entre órgãos de governo e também com países vizinhos.”¹³

A Operação Ágata conseguiu ter recursos e resultados positivos nas apreensões de drogas, porém, a partir de 2016, o governo federal atribuiu corte de verbas, sendo que o “Ministério da Defesa sofreu um corte orçamentário de R\$2,8 bilhões”¹⁴. Desta maneira, percebe-se, à partir desse período, que houve um declínio da preocupação do governo federal quanto ao controle das fronteiras e combate ao narcotráfico.

Em contrapartida, no mês de setembro deste ano, 2018, o Ministro da Defesa, Joaquim Silva e Luna encontrou-se com o ministro José Modesto Huerta Torres, entre representantes diplomáticos e das Forças Armadas do Brasil e do Peru, para tratar sobre o aumento das operações na fronteira dos dois países, assunto já iniciado em 2017. Foi discutida também a cooperação por meio de intercâmbio acadêmico, que proporciona troca de experiências entre as Forças Armadas dos dois países. Desta forma, assinaram o acordo da Comissão Binacional Fronteiriça

¹² <https://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa>. Acesso em 12 de dezembro de 2018.

¹³ <https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/protecao-das-fronteiras>. Acesso em 12 de dezembro de 2018.

¹⁴ <http://www.agencia.ac.gov.br/violencia-e-narcotrafico-passam-pelas-fronteiras-dever-do-governo-federal/> Acesso em 12 de dezembro de 2018.

(Combifron), que visa à coordenação, avaliação, análise e supervisão de compromissos adotados no âmbito da segurança da fronteira. Conforme as palavras do ministro Silva e Luna, “Firmamos um acordo de cooperação entre os dois países para tratar de tema de fronteira, a Combifron, firmada agora pelos dois Estados-Maiores das Forças Armadas[...]”¹⁵.

A Combifron estará constituída pelas delegações do Peru e do Brasil, e contará com uma Presidência e uma Secretaria permanente em cada país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme exposições da presente pesquisa, de modo prático, as políticas e ações tomadas no combate ao narcotráfico não têm sido completamente efetivas, uma vez que falta uma fiscalização permanente e constante na área das fronteiras analisadas, tendo sido claramente mostrado, em vários estudos anteriores, a diferença de quantidade de substâncias ilícitas apreendidas durante as Operações Ágata e forças-tarefas.

De uma maneira metodológica e empírica, a contribuição da Escola de Copenhague para os estudos da segurança é indiscutível na contextualização dos debates teórico-epistemológicos sobre teorias de relações internacionais e sobre a área de segurança internacional. Na atualidade, a Escola de Copenhague fornece o estudo e teoria mais consistente ao tema evidenciado.

Tem sido tomadas medidas emergenciais e extremadas, conforme verificamos junto ao Ministério da Defesa, demonstrando assim, mais uma vez, a importância e prioridade de fiscalização da região em questão; porém para se tornar realmente efetivas, essas ações terão que perfazer uma agenda constante, na mesma medida em que cumprem as metas isoladamente.

Além disso, foi constatado nos estudos, textos e órgãos pesquisados, que em um futuro próximo, se houver um maior investimento no setor da segurança, no que diz respeito ao tema pesquisado, seguindo a securitização das ações, poderão ser obtidos os resultados positivos das Operações Ágata, em seu melhor período, caminhando para resultados possivelmente e gradativamente melhores, na medida

¹⁵ <https://www.defesa.gov.br/component/content/article/333-notic%C3%ADas/47918-defesas-do-brasil-e-peru-assinam-acordo-de-coopera%C3%A7%C3%A3o-que-regula-combifron?Itemid=101>
Acesso em 14 de dezembro de 2018.

em que forem sanadas as dificuldades, sempre demonstradas também nos diversos estudos e análises do tema.

REFERÊNCIAS

BRASIL. ABIN - Agência Brasileira de Inteligência. <http://www.abin.gov.br/atuacao/areas-prioritarias/seguranca-das-fronteiras/> Acesso em 12 de dezembro de 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. <https://www.defesa.gov.br/component/content/article/333-notic%C3%ADas/47918-defesas-do-brasil-e-peru-assinam-acordo-de-coopera%C3%A7%C3%A3o-que-regula-combifron?Itemid=101> Acesso em 14 de dezembro de 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. <https://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa> Acesso em 12 de dezembro de 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. <https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/protecao-das-fronteiras> Acesso em 12 de dezembro de 2018.

BRASIL. MJ - Departamento de Polícia Federal, Diretoria de Combate ao Crime Organizado. Tema: Fronteiras e Segurança Nacional. Brasília, maio de 2011. Disponível em: http://www.senado.leg.br/comissoes/cre/ap/AP20110524_Oslain_Santana.pdf Acesso em 16 de outubro de 2018.

CASTRO, Celso. Amazônia e defesa nacional. São Paulo: FGV, 2006.

DUQUE, Marina Guedes. O papel de síntese da escola de Copenhague nos estudos de segurança internacional. Contexto int. [online]. 2009, vol.31, n.3, pp.459-501. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292009000300003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 14 de novembro de 2018.

FERNANDES, Ana (Org.). O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007

HOPENHAYN, Martín (compilador). **La grieta de las drogas. Desintegración social y políticas públicas en América Latina.** Santiago de Chile: CEPAL, 1997, p. 11.

JARDIM, Arison. Notícias do Acre. Violência e Narcotráfico passam pelas fronteiras; dever do governo federal. Rio Branco, 27 de maio de 2018. Disponível em: <http://www.agencia.ac.gov.br/violencia-e-narcotrafico-passam-pelas-fronteiras-dever-do-governo-federal/> Acesso em 12 de dezembro de 2018.

PROCOPIO FILHO, Argemiro; VAZ, Alcides Costa. **O Brasil no contexto do narcotráfico internacional.** *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 40, n. 1, p. 75 -122, June 1997. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291997000100004&lng=en&nrm=iso>. access on 16 Jul.2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73291997000100004>.

PROCOPIO FILHO, Argemiro; VAZ, Alcides Costa, **O Brasil no contexto do narcotráfico internacional.** *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, núm. 1, 1997, p. 87.

SALAZAR, Luis Suárez. **Conflictos sociales y políticos generados por la droga.** *Nueva Sociedad*, Caracas: núm. 102, (julio-agosto 1989), p. 108-109.

SANTANA, Adalberto. **A globalização do narcotráfico.** *Rev. bras. polít. int.*, Brasília v. 42, n. 2, p. 99-116, Dec.1999. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291999000200006&lng=en&nrm=iso> .access on 16 Jul.2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S003473291999000200006>.

TANNO, Grace. A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional, *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol.25, nº1, janeiro/junho2003, pp.47-80. <http://www.scielo.br/pdf/cint/v25n1/v25n1a02.pdf>. Acesso em 14 de novembro de 2018.

VIANA E SILVA, Caroline Cordeiro. **Narcotráfico Securitized: Operação Ágata 5.** *Conjuntura Global*, Curitiba, Vol. 1, n.2, out./dez., 2012, p. 37-40. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/34636>> Acesso em 12 de novembro de 2018.

VIANA E SILVA, Caroline Cordeiro. *Segurança Internacional e Novas Ameaças: A Securitização do Narcotráfico na Fronteira Brasileira.* Disponível em: http://www.humanas.ufpr.br/portal/nepri/files/2016/11/Caroline-Cordeiro_Workshop-NEPRI.pdf. Acesso em 12 de dezembro de 2018.