

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO

Maj Art **MARCELO DE PAIVA**

**A Atividade de Inteligência em Ambiente
Interagências no Combate aos Delitos
Transnacionais na Fronteira Brasil-Colômbia**



Rio de Janeiro

2013

Maj Art **MARCELO DE PAIVA**

**A Atividade de Inteligência em Ambiente Interagências no
Combate aos Delitos Transnacionais na Fronteira Brasil-
Colômbia**

Dissertação apresentada à Escola de
Comando e Estado-Maior do Exército,
como requisito parcial para a obtenção do
título de Mestre em Ciências Militares.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Adriana Aparecida Marques

Rio de Janeiro
2013

D152 PAIVA, Marcelo de.

A Atividade de Inteligência em Ambiente Interagências no Combate aos Delitos Transnacionais na Fronteira Brasil-Colômbia. / Marcelo de Paiva. 2013. 162 f. : il ; 30cm.

Dissertação (Mestrado) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2013.
Bibliografia: f. 151-162.

1. Atividade de Inteligência. I. Título.

CDD 355

Maj Art **MARCELO DE PAIVA**

A Atividade de Inteligência em Ambiente Interagências no Combate aos Delitos Transnacionais na Fronteira Brasil-Colômbia

Dissertação apresentada à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Militares.

Aprovado em

BANCA EXAMINADORA

ADRIANA APARECIDA MARQUES – Profª Drª - Presidente
Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

MARCO AURELIO CHAVES CEPIK – Prof Dr - Membro
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SELMA LÚCIA DE MOURA GONZALES – Maj (Drª) – Membro
Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

À minha querida esposa e filhos.

AGRADECIMENTOS

Desejo agradecer aos integrantes da “Comunidade de Inteligência” que compartilharam suas experiências de vida na atividade, apontando as oportunidades de melhoria do Sistema Brasileiro de Inteligência e à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, cujos auxílios permitiram conhecer a região amazônica e participar de uma operação na fronteira. Agradeço, também, a colaboração eficiente de minha orientadora, professora doutora Adriana Aparecida Marques que não mediu esforços para viabilizar a realização desta pesquisa, auxiliando-me nos momentos de dificuldade e aos meus colegas André Marcelo Warol Porto Rodrigues e Túlio Marcos Santos Cerávolo pela transmissão de conhecimentos e materiais, permitindo o engrandecimento da dissertação. Por fim, ao árduo trabalho de revisão feito pela professora mestre Cristiane Krumenauer de Paiva.

“A verdade, oportuna e bem apresentada sintetiza muito bem a essência da boa Informação - mais do que parece à primeira vista.” (Platt)

RESUMO

O trabalho discute o conceito de ações interagências aplicadas ao exercício da atividade de inteligência no combate aos delitos transnacionais na fronteira Brasil-Colômbia. Essa fronteira é uma região na qual a pouca presença do Estado em diversos setores da segurança - militar, político, econômico, societal e ambiental - tem favorecido a ocorrência de ilícitos transnacionais. Atualmente, a integração das agências tem sido um assunto em pauta, apresentado como uma possível solução para uma região com as características da floresta amazônica. A fim de se estabelecer ou não a aplicabilidade desse conceito, a cultura dos servidores e das organizações envolvidas na atividade de inteligência foi estudada à luz do método etnográfico, por meio da observação e de entrevistas. No que se refere ao debate teórico, foram analisadas algumas questões que permitiram evidenciar pontos importantes como: a necessidade do trabalho interagências diante da complexidade das estruturas nacionais e internacionais em que há um aumento da densidade, qualidade e disponibilidade de informações com a aceleração dos ciclos decisórios; a constatação de que o trabalho integrado parte de uma necessidade comum (de aumentar a sensação de segurança), mas se estrutura de uma forma complexa, que requer um esforço individual e coletivo para superar as diferenças que porventura possam ocorrer durante o processo de desenvolvimento da nova sistemática. A concretização do trabalho integrado na atividade de inteligência, por sua vez, seria traduzida em informações confiáveis que proveriam de origens diversas. Entretanto, avaliando detalhadamente o cenário estudado, concluiu-se que o sucesso do trabalho interagências depende de profundas mudanças não só no que corresponde à ação dos agentes, mas principalmente na cultura das agências tradicionais de inteligência.

Palavras-chave: Teoria Interagências, Atividade de Inteligência, Cooperação, Fronteira Brasil-Colômbia, Delitos Transnacionais.

ABSTRACT

This dissertation reflects on the interagency actions theory applied to the intelligence activity in combating transnational crimes in the border between Brazil-Colombia. This is a border where the little presence of the State in many aspects of the security - military, political, economic, societal and environmental - has helped the occurrence of transnational crimes. Nowadays, the integration of agencies has been discussed as a possible solution for a region with the characteristics of the Amazon forest. In order to analyze if this concept can be put in practice, the personnel and the organizational cultures involved in the intelligence activity were introduced according to the ethnographic method, through observation and interviews. Related to the theoretical approach, some aspects allowed to conclude that: there is the need for an interagency work because of the complexity of national and international structures, in which there is an increase of density, quality and availability of information with the acceleration of the decision making; the thought that an integrated work is a common necessity (to increase the sense of security), but it is structured in a complex way, which requires individual and collective efforts to overcome the differences that may occur during the process of developing the new system. The implementation of the integrated work in intelligence activity would be translated into reliable information that would come from various origins. However, assessing the scenario carefully, it is clear that the success of the interagency work depends on deep changes not only of the agents actions, but mainly of the culture of the traditional intelligence agencies.

Keywords: Interagency Theory, Intelligence Activity, Cooperation, Brazil - Colombia border, Transnational Crimes.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 PROBLEMA	14
1.2 OBJETIVOS	16
1.3 HIPÓTESE	16
1.4 VARIÁVEIS	17
1.5 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.....	17
1.6 RELEVÂNCIA DO ESTUDO	18
2 PROBLEMÁTICA DA FRONTEIRA BRASIL-COLÔMBIA	19
2.1 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA.....	19
2.1.1 A Faixa de Fronteira	19
2.1.2 Hidrografia	21
2.1.3 Vegetação e Clima	23
2.2 A SEGURANÇA DA FRONTEIRA NACIONAL	26
2.2.1 Setor Societal	26
2.2.2 Setor Econômico	31
2.2.3 Setor Político	34
2.2.4 Setor Militar	37
2.2.4.1 Exército Brasileiro	38
2.2.4.2 Força Aérea Brasileira.....	41
2.2.4.3 Marinha do Brasil.....	44
2.2.5 Setor Ambiental.....	46
3 TRANSNACIONALIZAÇÃO DOS CRIMES NA FAIXA DE FRONTEIRA	49
3.1 ATORES ARMADOS NÃO ESTATAIS.....	49
3.2 TRÁFICO DE DROGAS	55
3.3 TRÁFICO DE ARMAS	59
3.4 CRIMES AMBIENTAIS.....	62
4 POLÍTICAS DE SEGURANÇA E DEFESA DA FRONTEIRA	65
4.1 POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA (PND).....	65
4.2 ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA (END)	67
4.3 LIVRO BRANCO DE DEFESA NACIONAL (LBDN).....	69
4.4 LEGISLAÇÃO PARA ATUAÇÃO NA FAIXA DE FRONTEIRA.....	71

4.5 PROGRAMAS E PLANOS DE DESENVOLVIMENTO	74
4.5.1 Programa Calha Norte (PCN).....	74
4.5.2 Programa Amazônia Protegida	75
4.5.3 Plano Estratégico de Fronteiras (PEF)	76
4.6 ACORDOS BILATERAIS EM ASSUNTOS DE DEFESA	78
5 COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS.....	81
5.1 CONCEITOS INICIAIS	81
5.2 NECESSIDADE DA INTEGRAÇÃO	82
5.3 DESAFIOS NO TRABALHO INTERAGÊNCIAS	84
5.4 RELAÇÕES INTERAGÊNCIAS.....	87
5.5 PRINCÍPIOS PARA O TRABALHO EM AMBIENTE INTERAGÊNCIAS	89
5.6 OPERAÇÕES EM AMBIENTE INTERAGÊNCIAS.....	90
5.7 EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE LÍDERES INTERAGÊNCIAS.....	92
5.8 MECANISMOS DE INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÃO	95
5.8.1 Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON)	95
5.8.2 Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM)	99
6 ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA EM AMBIENTE INTERAGÊNCIAS	101
6.1 CONCEITOS INICIAIS	101
6.2 INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA	104
6.3 SISTEMAS BRASILEIROS DE INTELIGÊNCIA.....	105
6.3.1 Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN)	105
6.3.2 Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP).....	108
6.3.3 Sistema Nacional de Defesa (SINDE).....	109
6.3.4 Integração dos Sistemas Brasileiros de Inteligência	111
6.4 SISTEMA COLOMBIANO DE INTELIGÊNCIA.....	114
6.4.1 Estrutura do Sistema de Inteligência.....	114
6.4.2 Nova Lei de Inteligência.....	119
6.4.3 Proteção do Conhecimento e dos Agentes de Inteligência.....	119
6.4.4 Coordenação entre os Organismos de Inteligência	120
6.4.5 Cooperação Internacional em Inteligência.....	121
7 METODOLOGIA DA PESQUISA E RESULTADOS.....	128
7.1 METODOLOGIA.....	128

7.1.1 Paradigma e técnica da pesquisa	128
7.1.2 Tipo de Pesquisa quanto à natureza	129
7.1.3 Tipo de Pesquisa quanto aos meios	130
7.1.4 Universo e amostra	131
7.1.5 Coleta de dados	132
7.1.6 Tratamento dos dados	132
7.1.7 Limitações do método	133
7.2 RESULTADOS	134
8 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES	143
REFERÊNCIAS	151

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem por objetivo analisar o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) à luz do conceito de trabalho em ambiente interagências, considerando-o de fundamental importância para o incremento da atividade de inteligência no que tange a combater os ilícitos transnacionais.

Como recorte do trabalho científico, analisa-se a faixa de fronteira Brasil-Colômbia, uma vez que essa região se caracteriza pela existência de deficiências relativas à segurança, as quais podem influenciar os rumos da política de defesa nacional e da segurança regional. Além disso, essa região é particularmente sensível em função das vulnerabilidades e especificidades do país vizinho: a presença de atores armados não estatais, que contribuem para aumentar os ilícitos, tais como: tráfico de drogas, lavagem de dinheiro, crimes ambientais e sociais.

A proximidade física existente entre os dois países contribui para a proximidade de ameaças. Para Buzan e Wæver (2003, p. 32), as ameaças, especialmente as não-convencionais, não se limitam a um só país, mas se espraiam por toda a região, gerando uma interdependência em termos de manutenção da segurança. Ou seja, eventos ocorridos no território colombiano trarão reflexos para a política de defesa brasileira e vice-versa.

Apesar dessa necessidade, a integração entre Brasil e Colômbia ainda pode ser considerada incipiente, tendo em vista a existência de empreendimentos binacionais pouco efetivos, particularmente no campo militar. Ademais, a pouca cooperação entre os dois países atrai para a área atores armados não estatais¹, contrabandistas e traficantes de drogas que se aproveitam das vulnerabilidades locais.

Castro (2009, p. 16) menciona que o narcotráfico é um condicionante destacado na crise colombiana e constitui grave ameaça à democracia e ao Estado de direito de toda a América do Sul, pelo fato de articular-se por meio de redes transnacionais, promovendo uma integração regional e mundial de suas atividades. Para o diplomata, em um país com a dimensão territorial do Brasil e com suas

¹ LEONGÓMEZ, Eduardo Pizarro. Uma democracia sitiada: balanço e perspectivas do conflito armado na Colômbia. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2006.

extensas fronteiras, qualquer esforço de combate a esse ilícito será limitado sem a cooperação com países vizinhos.

Becker (2004) destaca que, além da instabilidade política e das atividades ilícitas nas fronteiras, o entorno militarizado do território nacional é outro risco à soberania brasileira:

Assiste-se à crescente presença militar na América Central e na fachada sul-americana do Pacífico. Após a Guerra Fria, verifica-se a intenção de transformar os Andes em *mare nostrum*, utilizando a instabilidade política dos países Andinos, e a Alca como contraponto estratégico. Essa política é patente na instalação de localidades de operação avançada na Costa Rica, no Panamá, em Curaçau, no Equador, no Peru, na Bolívia e no Chile, além do Plano Colômbia, um verdadeiro “cordão sanitário” em nome da contenção da crise colombiana (BECKER, 2004, p. 55).

A pesquisadora continua afirmando que a integração do Brasil como questão central do interesse nacional e o combate às atividades ilícitas atribui às fronteiras um novo papel estratégico, sendo que esse duplo processo torna as relações transfronteiriças um tema prioritário das relações internacionais.

Machado (2011), ao tratar do assunto sobre economia das drogas ilícitas, menciona que as diferenças de interesse, de história, de perspectiva entre os Estados nacionais - essenciais para as concepções da geopolítica clássica - perdem importância diante da configuração de uma “nova” geopolítica da segurança. Para a autora, o conceito de hegemonia dilui-se com a ideia de compartilhamento de ameaças e soluções, independentemente de relações hierárquicas entre os Estados nacionais.

Diante do exposto, pode-se afirmar que a questão da segurança da e na fronteira é considerada como um tema prioritário a ser tratado pelos organismos governamentais. No caso do Brasil, a relevância do assunto é ressaltada nas diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa (END), que prevê, entre outras medidas, o incremento das atividades destinadas à manutenção da estabilidade regional e à cooperação nas áreas de fronteira do país.

Para tanto, no capítulo a seguir, apresenta-se a problemática da região fronteira concernente às características da área e aos aspectos relacionados à segurança política, econômica, societal, militar e ambiental, que favorecem involuntariamente a ação de criminosos estrangeiros e nacionais. Evidenciam-se as

vulnerabilidades inerentes à faixa de fronteira e os desafios a serem superados pelos organismos governamentais a fim de assegurar a defesa territorial.

No terceiro capítulo, discutem-se as principais ameaças que aumentam a sensação de insegurança na faixa de fronteira, entre elas a atuação de atores armados não estatais, traficantes de drogas e de armas e crimes ambientais, apresentando os principais efeitos dessas questões para o Brasil.

O quarto apresenta as políticas nacionais e internacionais adotadas para neutralizar as ameaças transfronteiriças no nível estratégico, buscando verificar as orientações para as atividades de inteligência. Dentro desse contexto, constata-se o nível de cooperação existente entre Brasil e Colômbia, por meio dos acordos binacionais firmados.

O quinto capítulo revisa a bibliografia sobre interagências, relacionando-a (no sexto capítulo) com a atividade de inteligência brasileira. Procurou-se consultar a literatura publicada por autores nacionais e estrangeiros sobre o assunto.

No sexto capítulo, descreve-se a estrutura e o funcionamento do SISBIN e do Sistema Colombiano de Inteligência e como ocorre ou deveria ocorrer a interconexão dos organismos de inteligência a nível nacional e internacional. Verificam-se os relatórios produzidos e outros documentos disponíveis, com o objetivo de averiguar como ocorreram as operações na faixa de fronteira e o nível de integração dos órgãos componentes do sistema, de modo a identificar dificuldades para o aprimoramento do processo interagências.

O sétimo capítulo expõe a metodologia utilizada no desenvolvimento do trabalho e aponta os principais resultados decorrentes da pesquisa.

Finalmente, no último capítulo, apresenta-se a conclusão da dissertação - baseada nas constatações feitas ao longo do trabalho - e sugerem-se propostas para o aperfeiçoamento das estruturas e bases doutrinárias do SISBIN, a fim de subsidiar trabalhos futuros por parte dos órgãos de direção do Exército Brasileiro (EB), em particular, do Estado-Maior do Exército (EME).

1.1 PROBLEMA

Segundo Buzan e Hansen (2012, p. 287), com o fim da Guerra Fria, questões até então relegadas, como os conflitos intraestatais, passaram a ganhar espaço na agenda política internacional.

No caso da Colômbia, a política de segurança adotada pelo presidente Álvaro Uribe alterou a configuração do crime organizado. Em uma fase anterior à iniciativa, criminosos dominavam as localidades vitais ao desenvolvimento daquele país, provocando uma sensação de insegurança social. Após a *Política de Defensa y Seguridad Democrática*², houve uma migração de atores ilegais para as regiões periféricas desse país, gerando apreensão por parte das autoridades brasileiras face à imprevisibilidade na região fronteiriça.

Na atualidade, verifica-se a intensificação de diversos crimes transnacionais na faixa de fronteira Brasil-Colômbia, apesar das políticas adotadas por ambos os governos para incrementar as suas presenças e inibir os ilícitos nessa área.

Esses ilícitos, na maioria das vezes, são favorecidos pelas características da área e por outros aspectos ligados à segurança política, econômica, societal, militar e ambiental, os quais serão abordados no decorrer do trabalho. A ilegalidade dificulta a implementação de políticas públicas que permitem o desenvolvimento regional.

No que se refere ao tráfico de drogas, segundo o relatório mundial sobre drogas do *United Nations Officer on Drugs and Crimes*³ (2010, p. 234), a maior parte da cocaína originária da Colômbia sai do país diretamente, por mar ou por ar, para o Golfo do México e para o oceano Pacífico. Porém, o aumento das apreensões, combinado com as mudanças na demanda do mercado, causou o

Com relação à problemática levantada, no ano de 2010, a Polícia Federal informou que prendeu um suspeito de ser um dos quatro maiores traficantes colombianos em um prédio da Zona Sul do Rio de Janeiro. Nestor Caro Chapparro

² Por meio da *Política de Defensa y Seguridad Democrática* o Governo Nacional traçou linhas básicas de Segurança Democrática para proteger os direitos dos colombianos e fortalecer o Estado de Direito e a autoridade democrática. É uma política de Estado de longo prazo, que se desenvolve em coordenação com todas as entidades do Governo e com as demais esferas de poder.

³ UNODC. Relatório Mundial sobre Drogas. Disponível em: < http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_drugs/WDR/2010/WDR_2010_Referencias_ao_Brasil_e_Cone_Sul.pdf>. Acesso em 21/06/2013.

estaria envolvido com o tráfico de drogas desde os anos 80 e, nos anos 90, teria coordenado o envio de cocaína do Brasil para os Estados Unidos ⁴.

Para fazer face à constante ameaça à soberania nacional, são estabelecidos acordos de cooperação formais e informais entre os órgãos de segurança na faixa de fronteira, bem como entre esses órgãos e entidades não governamentais. Nesse ponto, percebe-se que a cooperação informal ocorre, na maioria das vezes, no nível tático, sendo que, nos níveis operacional e estratégico, evidencia-se uma relação de maior formalidade entre as instituições e seus representantes.

Visto isso, apresenta-se uma visão global da problemática que acaba facilitando as ações ilegais na região para, posteriormente, sugerir o aperfeiçoamento da atividade de inteligência em ambiente interagências. Quanto ao trabalho de inteligência, aborda-se o tema no âmbito operacional e tático, uma vez que ações realizadas nesses níveis repercutem diretamente no nível estratégico em se tratando de fronteira.

Quanto à caracterização da área, a grande distância entre a linha de fronteira e os centros administrativos é um dos entraves que impossibilita o controle pleno dos órgãos de segurança pública. Além disso, a vegetação densa e a grande quantidade de rios navegáveis dificultam a proteção e a vigilância da região, favorecendo a incidência de crimes transfronteiriços, principalmente por meios fluviais e aéreos.

Referente à segurança societal, a sensação de insegurança e abandono da área serve também como obstáculo para o estabelecimento de empreendimentos locais e para a fixação dos habitantes. Outro aspecto que aumenta a possibilidade de cooptação é a população ter um baixo nível de educação e de instrução, vulnerabilidade que acaba facilitando a atuação de criminosos. Muitos cidadãos acabam encontrando na ilegalidade uma forma de sobrevivência.

Quanto à segurança econômica, parte da população, debilitada quanto às oportunidades de renda devido ao baixo desenvolvimento local, torna-se vulnerável à ação de atores não estatais, como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), e de traficantes de drogas, que podem se apresentar como a fonte mais lucrativa de recursos financeiros. Em outras oportunidades, esses

⁴ Matéria publicada em 16/04/2010. Disponível no site <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2010/04/preso-no-rio-colombiano-suspeito-de-trafico.html>>. Acesso em 13/03/2012.

habitantes atuam na mineração ilegal, na biopirataria, ou mesmo no contrabando de fauna e flora.

Além disso, a insuficiência de recursos orçamentários, particularmente dos destinados ao aprimoramento militar, permite que organizações criminosas estrangeiras atuem direta ou indiretamente no interior do território nacional, colaborando para a expansão da ilegalidade interna. Com isso, questiona-se: qual é a rota das drogas e armas estrangeiras? Estariam elas abastecendo facções criminosas nacionais ou o Brasil seria somente um país de trânsito?

Diante do exposto, em que medida a integração da atividade de inteligência das instituições que compõem o SISBIN poderá contribuir para maior efetividade do trabalho interagências para combater os delitos transnacionais na faixa de fronteira Brasil-Colômbia?

1.2 OBJETIVOS

De acordo com o problema apresentado, o objetivo geral da pesquisa é analisar a integração das agências de inteligência que compõem o SISBIN, com a finalidade de propor medidas para aperfeiçoar o trabalho interagências.

Também são estabelecidos objetivos específicos, a saber: o primeiro, de localizar as agências estatais na faixa de fronteira de modo a verificar a possibilidade de aperfeiçoar a integração; o segundo, de identificar as políticas de segurança e defesa nacional e binacional implementadas a partir do ano de 2003, visando à integração das redes de segurança para neutralizar as ameaças à região fronteira; o terceiro, de estudar o conceito de trabalho interagências com a finalidade de identificar práticas adequadas ao SISBIN; e o último, analisar a estrutura e o funcionamento do SISBIN e do Sistema Colombiano de Inteligência, verificando pontos positivos e negativos à integração das atividades de inteligência a nível nacional e internacional.

1.3 HIPÓTESE

Diante do problema - “Em que medida a integração da atividade de inteligência das instituições que compõem o SISBIN poderá contribuir para maior

efetividade do trabalho interagências para combater os delitos transnacionais na faixa de fronteira Brasil-Colômbia?” - é formulada a seguinte hipótese:

Uma maior integração dos organismos de inteligência que compõem o SISBIN, à luz dos conceitos relativos ao tema interagências, irá proporcionar maior efetividade no combate aos crimes transnacionais na faixa de fronteira Brasil-Colômbia.

1.4 VARIÁVEIS

Considerando a hipótese, é estabelecida como variável independente a integração da atividade de inteligência e como variável dependente, a efetividade do trabalho interagências.

Em relação à primeira variável, levantam-se aspectos que poderiam influenciar a integração⁵ da atividade de inteligência: a cultura organizacional, a realização de exercícios e treinamentos conjuntos, o nível de capacitação profissional, a sistemática de coleta e de compartilhamento de dados, a confiabilidade, a comunicação e as normas organizacionais.

Já, quanto à segunda, verifica-se que a efetividade do trabalho interagências traria reflexos na diminuição de custos operacionais, na consolidação favorável de uma opinião pública, no aumento da credibilidade institucional, na diminuição de delitos, na melhoria do processo decisório, enfim, em ações mais bem sucedidas.

1.5 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

O escopo do trabalho é analisar a integração entre as agências na faixa de fronteira Brasil-Colômbia, concernente à atividade de inteligência, a fim de propor sugestões para o aprimoramento das relações entre os órgãos que atuam naquela área específica.

⁵ Conforme o Glossário das Forças Armadas (2007, p. 138), do Ministério da Defesa, a integração trata-se da ação de ligar um conjunto de subsistemas num todo lógico, de tal forma que as relações entre eles sejam mais importantes do que os próprios subsistemas, ou que as relações entre eles possam gerar um efeito sinérgico.

A Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU), realizada em 1994, relacionou os crimes transnacionais, dentre os quais serão considerados o tráfico de drogas ilícitas e o tráfico de armas.

Tal como a ONU, a Organização dos Estados Americanos (OEA) também tem formulado políticas regionais e estratégias para abordar essas ameaças. Um dos temas em vigor é a Segurança Multidimensional, que visa a garantir a segurança dos povos e das Américas por meio da cooperação em várias frentes da segurança.

Ressalta-se que, no transcorrer da pesquisa, abordam-se aspectos não militares da segurança, no intuito de reconhecer o cenário regional e verificar as implicações para a atividade de inteligência.

1.6 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

A escolha do tema da presente pesquisa baseia-se, primeiramente, em um curso realizado na Colômbia, em 2010, por meio do qual se investigou a problemática da fronteira.

Nos últimos anos, têm ocorrido diversos acordos bilaterais entre o Ministério da Defesa (MD) do Brasil e da Colômbia, a fim de fortalecer econômica e militarmente a região em pauta, conforme especifica o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), o que demonstra a importância de um estudo detalhado da área.

Além disso, está em vigor o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) desde julho de 2011, que tem por objetivo aumentar o controle da fronteira de todo o território nacional.

Ademais, a pesquisa encontra-se dentro da temática: “O SISFRON e a Inteligência Estratégica na área da Defesa”, proposto pela 2ª Subchefia do EME, dentro da linha de pesquisa do “Estudo da Guerra e da Paz”, evidenciando a importância do assunto para o EB.

2 PROBLEMÁTICA DA FRONTEIRA BRASIL-COLÔMBIA

Será apresentada, neste capítulo, a situação atual da faixa de fronteira Brasil-Colômbia, no que se refere às principais dificuldades que poderão ser utilizadas para a realização de ilícitos transfronteiriços. O conhecimento da área é o principal instrumento utilizado pelos criminosos. Desse modo, torna-se de vital importância a identificação desses fatores também por parte da inteligência militar para o direcionamento de seu esforço, juntamente com as demais agências, visando a assessorar os responsáveis pela tomada de decisões.

2.1 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA

2.1.1 A Faixa de Fronteira

Conforme dados do Ministério de Relações Exteriores (MRE), a fronteira Brasil-Colômbia, delimitada pelo Tratado de Bogotá (1907), tem uma extensão de 1.644 km e está completamente demarcada. Os trabalhos de caracterização estão a cargo da Comissão Mista de Inspeção dos Marcos da Fronteira Brasil-Colômbia (criada em 1930), que implantou 125 marcos. Em sua extensão total, a linha-limite percorre 809 km por rios e canais, 612 km por linhas convencionais e mais 223 km por divisor de águas.

A Constituição Federal Brasileira de 1937 adotou uma faixa de Segurança Nacional (conforme pode ser vista na figura 1) com 150 km de largura, a qual se mantém atualmente, conforme trata o artigo 20 da Constituição Federal de 1988:

A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei (**BRASIL. Constituição Federal da República, 1988**).

Castro (1994, p. 37) define a faixa de fronteira como uma situação econômica, política, psicossocial e militar, que assegura ao país a capacidade de conquistar e manter seus objetivos nacionais.

Por outro lado, na Constituição da República da Colômbia, a largura da faixa de fronteira não é especificada, mas ela permite aos departamentos e cidades estabelecer programas de cooperação conjuntos com o país vizinho, conforme está especificado no artigo 337:

Por mandato da lei, os departamentos e municípios localizados em zonas fronteiriças poderão acordar diretamente com a unidade territorial limítrofe do país vizinho, de igual nível, programas de cooperação e integração, dirigidos a fomentar o desenvolvimento comunitário, a prestação de serviços públicos e a preservação do ambiente (tradução nossa) **(COLÔMBIA. Constituição Federal da República, 1991).**



Figura 1 - Faixa de Fronteira do Brasil
Fonte: Comando Militar da Amazônia (2013)

Na faixa de fronteira Brasil-Colômbia, encontram-se sete municípios, a saber: Amaturá, Japurá, Jutai, São Gabriel da Cachoeira, São Paulo de Olivença,

Tabatinga⁶ e Tonantins. Essa faixa está situada na região Arco Norte⁷, no estado do Amazonas, a qual se encontra subdividida em Alto Rio Negro e Alto Solimões.

As referidas localidades estão sujeitas à legislação específica - Lei nº 6.634, de 02/5/1979 e Decreto nº 85.064, de 26/8/1980 - e, dessa forma, estão sob regras de Segurança Nacional quanto a obras públicas de engenharia civil, participação de estrangeiros em propriedades rurais ou em empresas, concessões de terras e serviços, recebimento de ajuda financeira federal e, também, quanto à gratificação especial.

Já quanto à posição relativa da região fronteira, verifica-se que o limite internacional possui a característica de estar distante do centro decisório estadual ao qual pertence (cerca de 1.000 km de Manaus-AM). Isso potencializa ainda mais a situação de isolamento da área, especialmente porque o caso da Colômbia é similar, no que corresponde à distância entre o Departamento de Guainía e sua capital Puerto Inirida (aproximadamente 250 km).

Observa-se, portanto, que há a necessidade de os meios de inteligência estarem alocados estrategicamente no espaço territorial. Uma maior proximidade entre esses organismos e a faixa de fronteira viabilizará, posteriormente, a realização de operações de inteligência, buscando maior efetividade no combate aos delitos transnacionais.

2.1.2 Hidrografia

A bacia hidrográfica Amazônica (figura 2), isto é, a mais extensa rede hidrográfica do globo terrestre, ocupa uma área total de 6.110.000, estando 63,0% inserida no território brasileiro. Compõem também essa bacia hidrográfica a do Peru (17,0%), Bolívia (11,0%), Colômbia (5,8%), Equador (2,2%), Venezuela (0,7%) e Guiana (0,2%). Em termos de recursos hídricos, a contribuição média da bacia hidrográfica do rio Amazonas, em território brasileiro, é da ordem de 133.000 m³/s, o que constitui cerca de 73% do total do país.

⁶ Município com maior população na faixa de fronteira Brasileiro-Colombiana. Está situado na margem do rio Solimões, com 47.948 habitantes.

⁷ O Arco Norte abrange a faixa de fronteira dos Estados do Amapá, do Pará, de Roraima, do Amazonas e Acre.

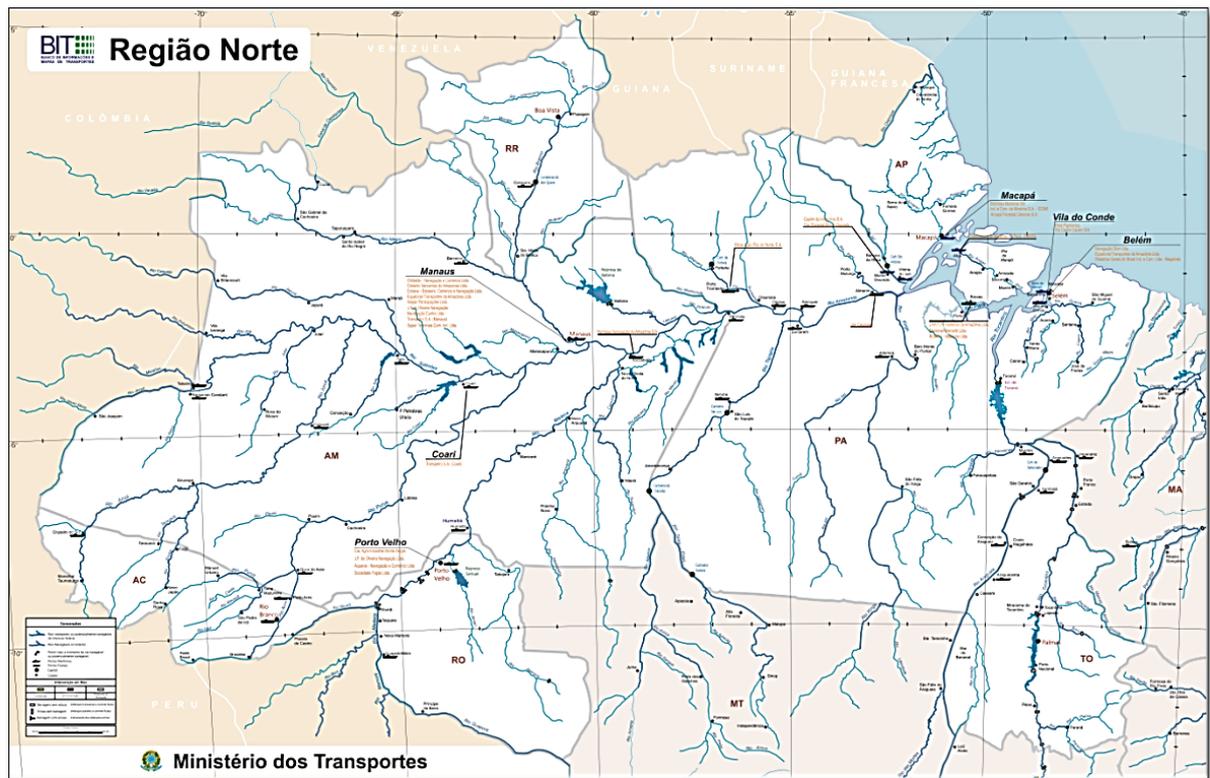


Figura 2 - Bacia Amazônica
 Fonte: Ministério dos Transportes (2012)

O curso principal desta bacia nasce no Peru, com o nome de rio Vilcanota, e recebe depois as denominações de Ucaiali, Urubamba, Marañón e Amazonas. Quando entra no Brasil, recebe a denominação de rio Solimões, até o encontro com o rio Negro. Localizada em uma região de planície, esse complexo hidrográfico tem 23.000 km de rios navegáveis, que fazem das embarcações o grande meio de transporte local.

Mattos (1980, p. 155) destaca a importância do sistema fluvial do Solimões como polo internacional, pois articula a enorme região fronteira entre Brasil, Colômbia e Peru, sendo amplamente navegável de Manaus a Iquitos, e tendo afluentes também navegáveis; o Japurá-Caquetá penetrando na Colômbia; o Içá, penetrando na Colômbia e no Equador por meio do Putumayo. O eixo do rio Solimões engloba as localidades brasileiras de Tefé, São Paulo de Olivença, Tabatinga, Benjamin Constant e a colombiana de Letícia.

Por outra parte, o sistema fluvial do Alto Rio Negro articula outra expressiva região fronteira entre Brasil, Colômbia e Venezuela. Esse sistema é constituído

pelos rios Negro e Branco, passando pelo município de São Gabriel da Cachoeira, considerado como um futuro foco de aglutinação regional do estado do Amazonas.

A lei nº 9.614/1998, aprovada em 2004, teve como objetivo o controle do tráfico de pequenas aeronaves transportadoras de drogas (principalmente cocaína). Essa regulamentação provocou o deslocamento das rotas aéreas para as fluviais e terrestres. Como existem pouquíssimas rodovias que ligam o Brasil à Colômbia, as vias fluviais devem receber maior fiscalização.

Conforme visto anteriormente, existem dois eixos fluviais na bacia Amazônica. Nesses eixos se destacam Tefé e São Gabriel da Cachoeira, que exercem grande influência junto aos demais municípios da faixa de fronteira, podendo servir como bases permanentes para o desempenho da atividade inteligência.

2.1.3 Vegetação e Clima

Conforme dados do Ministério do Meio Ambiente (2012), a Amazônia é o maior bioma brasileiro, abrangendo uma área de 4.196.943 km² do território nacional. A cobertura vegetal predominante da Amazônia é a Floresta Ombrófila Densa, que corresponde a 41,67% do bioma. Cerca de 12,47% desta foram alteradas por ação humana, sendo que 2,97% encontram-se em recuperação (vegetação secundária) e 9,50% encontram-se em uso agrícola ou destinam-se à pecuária.

As classes de vegetação foram agrupadas nas categorias: Vegetação Nativa Florestal, Vegetação Nativa Não-Florestal (Formações Pioneiras, Refúgios Ecológicos, Campinaranas e Gramíneo-Lenhosa, Savana Parque e Gramíneo-Lenhosa, Savana Estépica Parque e Gramíneo-Lenhosa), Área Antrópica, Vegetação Secundária e Água.

Segundo o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação do Ministério do Meio Ambiente (CNUC/MMA), a configuração do Sistema Nacional de Unidades de Conservação era a seguinte: 26,2% do bioma Amazônia em unidades de conservação, 9,4% em unidades de conservação de proteção integral, 0,3% em

sobreposição de unidades de conservação e proteção integral e 16,5% em unidades de conservação de uso sustentável.

Meirelles Filho (2006, p. 53) menciona que as várzeas da bacia amazônica representam mais de 180 mil km², área pouco menor do que a do estado do Paraná ou o dobro da de Portugal. Elas resultam de dezenas de milhares de anos de deposição de sedimentos que se acumularam no fundo dos rios. Essas áreas estão presentes no rio Solimões, acima do rio Negro, cerca de 25 km de cada lado. À medida que o rio se torna mais largo, a várzea se amplia.

O autor explica que os ciclos anuais são de “enchente” e “vazante” e que durante as cheias, as várzeas são alagadas e a água do rio carrega grande quantidade de matéria orgânica para as matas e os campos. A deposição é lenta e ocorre no momento em que a água para de invadir os espaços inundáveis e seu nível começa a baixar. Essa nova camada de matéria orgânica originária dos Andes torna o solo da várzea de alta fertilidade, incomum perante o solo pobre da Amazônia, o que atrai há milênios comunidades humanas para a região.

Considerando a vegetação da faixa de fronteira, verifica-se que ela condicionou a fixação dos habitantes. Os municípios fronteiriços estão localizados nas várzeas, onde o solo permitiu o desenvolvimento da economia local. Por exemplo, Tabatinga, Amaturá, São Paulo de Olivença, Santo Antônio do Içá e Tonatins se situam ao longo da várzea do rio Solimões; Japurá, na várzea do rio Japurá e São Gabriel da Cachoeira, às margens do rio Negro, onde se encontram as campinaranas⁸. Nas demais áreas da faixa, a floresta ombrófila ou semi-úmida restringiu o povoamento pela sua própria característica física, além de ter sido considerada, em grande parte, unidades de conservação nacional.

Já, no que se refere ao clima, ele não impede que plantações de folha de coca sejam estabelecidas em regiões próximas à fronteira. Segundo a afirmação do general de exército Eduardo Dias da Costa Villas Bôas⁹ (Comandante Militar da Amazônia), já existe uma variedade resistente ao clima quente-úmido. Esse fato

⁸ Tipo de vegetação decorrente da falta de nutrientes minerais no solo e que ocorre na Amazônia, na bacia do rio Negro.

⁹ Disponível em: <<http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2013/05/operacao-agata-7-tera-11-mil-militares-no-am-custo-sera-de-r-14-milhoes.html>>. Acesso em 17/11/2013.

pode concorrer para a mudança da situação atual do Brasil de corredor de passagem e consumidor para produtor de coca.

Diante do exposto, guerrilheiros e contrabandistas poderão se utilizar da região para homizio, aproveitando-se da densidade florestal e, ao mesmo tempo, usufruindo da estrutura dos municípios ribeirinhos para aquisição de materiais. Desse modo, é importante que haja um planejamento integrado seguido de ações coordenadas por parte das agências de inteligência - levando-se em consideração os locais inóspitos da fronteira para identificar possíveis acampamentos e ações ilegais, assim como pontos de apoio que dão suporte para o sistema logístico das redes criminosas.

Além disso, por meio da cooperação entre as agências na atividade de inteligência, utilizando-se diversas fontes ¹⁰, particularmente de imagens, poderão ser localizadas áreas de produção de coca resistente ao solo úmido, particularmente aquelas na região do *Bajo Amazonas* no Peru ¹¹ (Caballococha, Cushillococha, Bellavista, Callaru, Eréne, San José de Yanayacu, Sacambú, Río Atacuari, 28 de Julio e Yacatire), próxima à tríplice fronteira (Brasil-Colômbia-Peru). Essa ação poderá impedir que os cultivos ultrapassem a divisa dos países e se estabeleçam no território nacional ¹².

¹⁰ Segundo o manual que versa sobre Doutrina de Operações Conjuntas do Ministério da Defesa do Brasil - 2º Volume (2011, p. 204-5), fonte é qualquer pessoa ou artefato do qual o dado pode ser obtido. Uma fonte possui informações quer adquirida ao acaso, como em uma conversa no café, como em atendimento a uma petição específica, como numa câmera registrando imagens ao longo de uma rota programada de voo de um Veículo Aéreo Não tripulado (VANT) etc. A fonte é a origem primária dos dados e/ou possui as informações, ou por sua atividade demonstra que as informações existem.

¹¹ Conforme o relatório *Monitoreo de Cultivos de Coca de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas* (2012, p. 52) essa zona se beneficia da proximidade com a Colômbia e Brasil. Em 2012, a extensão estimada foi de 2.959 ha, representando um aumento de cerca de 73% em relação a 2011. No passado, era impensável que o cultivo de coca se desenvolvesse em regiões de solo úmido. Não obstante, sabe-se que na atualidade existem variedades de *Erythroxyton coca* que tem gerado resistência a essas condições.

¹² Em 2008, em uma operação conjunta do Exército Brasileiro e da Polícia Civil do Amazonas, foi encontrada, pela primeira vez, plantações de coca andina na Planície Amazônica. Nessa operação foram identificadas diversas pequenas plantações de até quatro hectares ao longo de 150 km do rio Javari, na fronteira entre o Brasil e o Peru, e um laboratório de refino. Disponível em: <<http://extra.globo.com/noticias/brasil/encontrada-pela-primeira-vez-plantacao-de-coca-andina-na-amazonia-479395.html#ixzz2IDUyT9U3>>. Acesso em: 20/11/2013.

2.2 A SEGURANÇA DA FRONTEIRA NACIONAL

Durante o transcorrer da Guerra Fria, os aspectos não militares da segurança não eram valorizados na agenda militar-política, que tinha como preocupação a guerra nuclear que poderia devastar o planeta.

A discussão acerca da ampliação do conceito de segurança cresceu durante as últimas décadas daquele conflito, uma vez que a possibilidade de destruição se afastava. Nessa época, as organizações internacionais, tais como a ONU e a OEA, perceberam que os problemas intraestatais e o tráfico de drogas poderiam ser tão ameaçadores como a questão nuclear. Conforme destaca Buzan et al (1998, p. 2), houve uma maior ênfase nos temas ligados às agendas econômica e ambiental nas relações internacionais nas décadas de 1970-80 e ao crime transnacional na década de 1990.

Nesse sentido, essa violência não monopolizada pelo Estado exigia uma resposta militar pelos riscos que representava à sociedade internacional, levando à securitização de temas como: drogas, armas, limpeza étnica, entre outros.

De acordo com os setores da segurança propostos pelo autor - militar, político, econômico, societal e ambiental - segue-se uma análise em relação à região fronteiriça, considerando que está inserida no âmbito do subsistema regional da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)¹³. Desse modo, existe uma interação particular entre os países que compõem esse subsistema (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela), gerando uma relação de interdependência em termos de segurança entre todos os Estados membros.

2.2.1 Setor Societal

Para Buzan et al (1998, p. 8), a segurança societal se preocupa com a sustentabilidade em condições aceitáveis dos padrões de linguagem, cultura, religião, identidade e costumes nacionais. Os autores apontam que os objetos de referência mais importantes na segurança societal são as tribos, clãs, nações,

¹³ Como organismo internacional, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), por meio de sua Secretaria Permanente (SP), influi nos procedimentos do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e na dinâmica da execução de suas decisões.

civilizações, religiões e raças. Consideram-se objetos de referência aqueles que são ameaçados em sua existência e/ou reivindicam o direito à sobrevivência.

No caso do Brasil e também no da Colômbia, Buzan e Wæver (2003, p. 321) ressaltam a questão dos movimentos indígenas e sua influência política, alertando que esses povos se consideram como nações, uma vez que sua concepção de nacionalidade está intimamente conectada à sobrevivência. Por isso, nesses países, a segurança societal deve ser uma prioridade, tendo em vista as condições em que esses povos se encontram.

A maioria da população indígena do Brasil encontra-se na região amazônica. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ¹⁴ (2012), 200.000 índios de diversas etnias vivem nessa área, ocupando 328 das 614 áreas indígenas, com mais de 80% dos 106 mil hectares de terras indígenas e podem ser considerados, neste caso, como objetos de referência. A disposição das terras indígenas e unidades de conservação pode ser verificada na figura 3.

Paiva (2007, p. 41) considera que essa vulnerabilidade indígena é uma ameaça à integração nacional, devendo-se reverter a atual orientação segregacionista que os índios recebem de estrangeiros. O militar aponta o risco da abertura do caminho para a constituição de “nações indígenas”, como desejam muitas organizações não-governamentais (ONGs), países, organizações e organismos internacionais e afirma que a integração, o estudo e a adoção de novos hábitos não impedem que sejam preservados o folclore e as tradições das diversas tribos indígenas do Brasil.

Evidencia-se, também, que apenas uma parte dos indígenas mantém contato com a civilização por meio da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), caracterizando o isolacionismo dos nativos, bem como a dificuldade de integrá-los ao restante da sociedade brasileira.

Outro ponto é a dificuldade de acesso dos órgãos de segurança às aldeias da faixa de fronteira, o que facilita o crime organizado e o não organizado. Assim sendo, os indígenas se tornam suscetíveis a ponto de servirem como mão de obra para extração de recursos minerais, plantação de folha de coca ou mesmo auxiliar o tráfico de drogas ou homizio de criminosos.

¹⁴ IBGE.

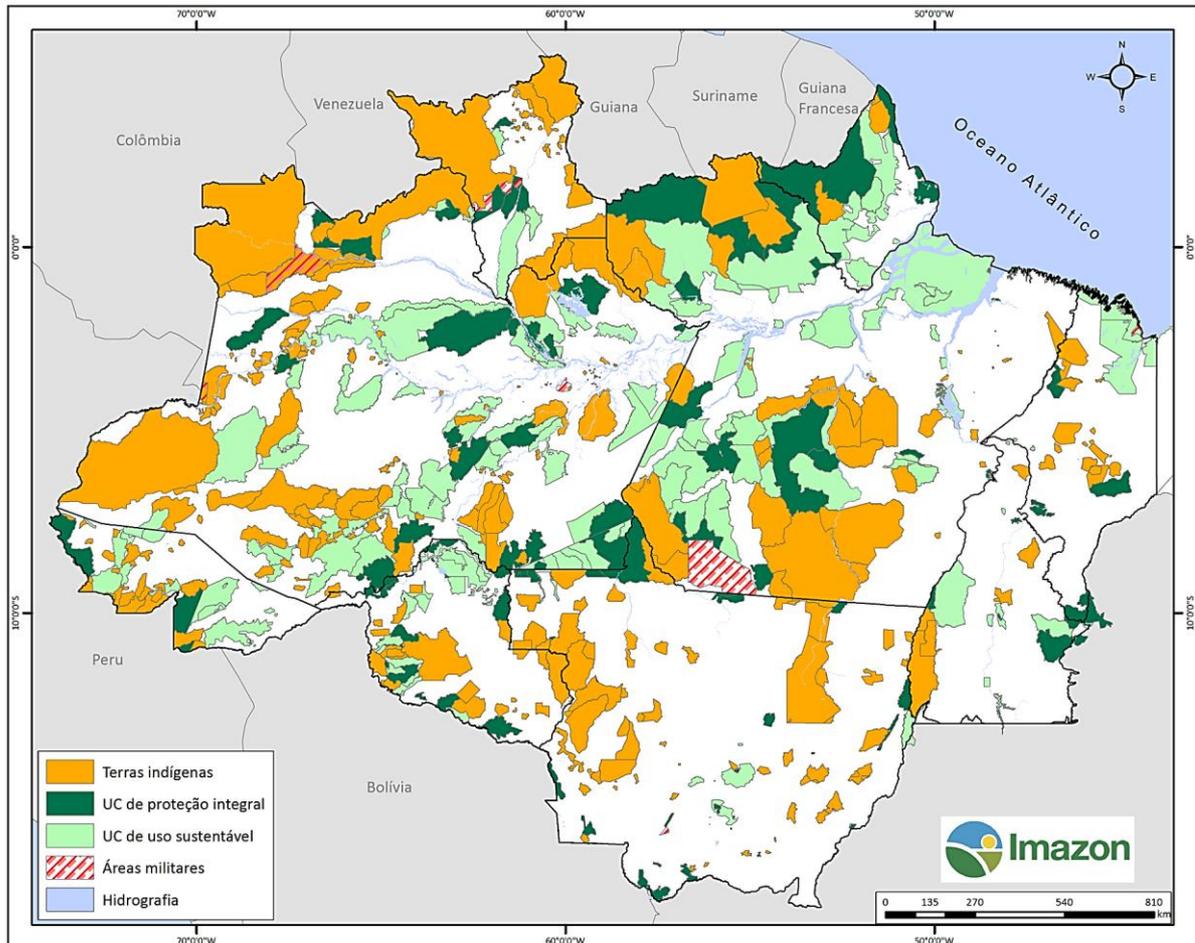


Figura 3 - Terras Indígenas e Unidades de Conservação
 Fonte: IMAZON (2010)

Consoante ao exposto, no dia 18 de outubro de 2011, a Polícia Federal apreendeu armas e munição militares, algumas pertencentes ao Exército peruano, como fuzis e lançador de granadas em uma aldeia de índios Ticuna, em Tabatinga-AM. O arsenal estava enterrado perto de uma casa da aldeia na fronteira com a Colômbia e Peru. Dois homens de nacionalidade colombiana foram presos sob acusação de crime de tráfico internacional de arma de fogo de uso proibido ou restrito ¹⁵.

Neste caso, as operações de inteligência podem atuar na identificação de grupos criminosos que acabam influenciando indígenas a colaborar com a realização de ilícitos transnacionais, bem como localizar rotas que estejam sendo

¹⁵ Jornal digital Folha.com. Polícia apreende arsenal em comunidade indígena no Amazonas. Disponível em <<http://noticias.bol.uol.com.br/brasil/2011/10/19/policia-apreende-ars.jhtm>>. Acesso em 22/05/2012.

utilizadas para transportar armas e drogas na região de fronteira com o auxílio das comunidades nativas.

Outro problema que afeta o estado do Amazonas é que nele se encontram 11% do total de refugiados do Brasil, sendo que os principais grupos são compostos por nacionais oriundos da Colômbia. Segundo uma análise estatística feita pela Agência da ONU para refugiados (2010-2012), o Brasil possui, atualmente, 4.689 refugiados reconhecidos de 79 nacionalidades distintas. Essa migração ocorre especialmente nas cidades de Tabatinga e Letícia, onde a falta de emprego faz com que eles optem pela informalidade, isso quando não se envolvem com o narcotráfico como forma de sobrevivência ao atravessarem o limite da fronteira. Esse aspecto aponta para a necessidade de cooperação entre as agências de inteligência brasileiras e colombianas, de modo a identificar a origem das ameaças, analisando esses casos de modo conjunto.

A garantia da instrução e a educação dos indivíduos, além de ser relevante para a segurança societal, também é aspecto importante para a expansão econômica da região, pois permite maior racionalização, organização e tecnologia. Neste aspecto, a população da área fronteira é carente de recursos e elementos culturais.

Pécaut (2008) ressalta que o conhecimento das situações que poderão influenciar os indivíduos é de fundamental importância para traçar o perfil de alvos potenciais que serão objeto de cooptação por parte de criminosos em geral:

*De modo que no es sorprendente que los combatientes de base sigan siendo ante todo campesinos o semicampesinos. Según a un estudio publicado en 2002, el 90% de los combatientes de las FARC procede del medio rural o de veredas y ciudades secundarias. Su nivel de educación es muy bajo, muy pocos han terminado la escuela primaria y algunos son analfabetos. Muchos son muy jóvenes y el porcentaje de menores es considerable*¹⁶ (PÉCAULT, 2008, p. 77).

Na região existem pouquíssimas unidades de ensino, sendo que o número de professores por aluno é considerado bem aquém da média estadual. Ainda, a falta

¹⁶ De modo que não é surpreendente que os combatentes de base continuem sendo em grande parte campesinos ou semicampesinos. Segundo um estudo publicado em 2002, 90% dos combatentes das FARC procedem do meio rural ou de vilas e cidades secundárias. Seu nível de educação é muito baixo, muito poucos terminaram a escola primária e alguns são analfabetos. Muitos são muito jovens e o percentual de menores é considerável (tradução nossa).

de subsídios do governo para elevar o grau de instrução da população acaba por prejudicar a formação, o treinamento e aprimoramento técnico-profissional.

Desse modo, pode-se constatar que a população da faixa de fronteira Brasil-Colômbia possui o perfil idêntico ao dos combatentes de base das FARC, sendo, portanto, passível de ser persuadida por grupos guerrilheiros ou criminosos. Diante da ausência do Estado e da falta de esclarecimento dos habitantes, esses delinquentes aproveitam-se desse “vazio” e oferecem melhoria do padrão de vida à população carente em troca do auxílio e/ou participação em ações ilegais.

Outro fator que impacta negativamente a segurança societal é a existência de precárias condições de salubridade na fronteira. Nessa região, as deficiências alimentares somadas às condições sanitárias desfavoráveis causam doenças endêmicas como, por exemplo, hanseníase, leishmaniose e tuberculose, impactando diretamente no aumento do índice de mortalidade da população.

Além das dificuldades citadas anteriormente, o uso de drogas e a violência são outras questões que preocupam especialistas da área de saúde. Outro aspecto é a quantidade insuficiente de hospitais, equipamentos, médicos e leitos para prestar o atendimento de média e de alta complexidade à população. Com isso, os atendimentos de saúde de alta complexidade e diagnóstico são encaminhados para Manaus-AM.

Conforme dados do Ministério da Saúde (2011), a média de médicos é de um para cada mil habitantes e de dois leitos para cada 1.000 habitantes da fronteira em estudo. Esse fato é agravado em virtude da ausência de unidades móveis de atendimento e de infectologistas.

Cabe destacar também que muitos colombianos que vivem na área de fronteira migram para unidades de saúde existentes em municípios brasileiros para receberem atendimento básico, de média complexidade e vacinação, como o caso de habitantes de Letícia, que são tratados em postos de saúde ou hospitais públicos em Tabatinga.

No seminário Brasil-União Europeia sobre políticas em áreas de fronteira, ocorrido em novembro de 2011, Peiter, do Instituto Oswaldo Cruz (Fiocruz), apresentou que a implantação de políticas de capacitação continuada e de fixação de profissionais, o aproveitamento da complementaridade dos dois países e a

montagem de um sistema integrado de informação em vigilância sanitária são necessidades da gestão para melhoria das condições de saúde da área de fronteira.

2.2.2 Setor Econômico

Buzan et al (1998, p. 8) mencionam que a segurança econômica corresponde ao acesso aos recursos financeiros e mercados necessários a fim de sustentar níveis adequados de bem-estar e poder do Estado.

Com relação ao Brasil, Buzan e Wæver (2003, p. 322) fazem alusão à ideia de Herz (2000) quanto à ameaça da marginalização societal e espacial, afirmando que o desenvolvimento social é a condição para o desenvolvimento econômico, sendo ambos essenciais para a defesa nacional e a manutenção da soberania.

Conforme dados do IBGE (2012), a economia dos municípios da faixa de fronteira se baseia principalmente na exploração de madeira, silvicultura, pecuária bovina e na agricultura, esta com ênfase nas seguintes culturas: mandioca, banana, laranja e cana-de-açúcar. Os principais destinos desses produtos são Manaus-AM, Tabatinga-AM, Tefé-AM e municípios do estado de São Paulo. Em virtude do baixo Produto Interno Bruto (PIB)¹⁷ dessas localidades, os governos municipais contam com incentivos financeiros do governo federal por meio do Programa Calha Norte (PCN), para manterem o seu índice de desenvolvimento.

Steiman (2002, p. 117) aponta que, nos municípios de Tabatinga-AM e Letícia-Colômbia, a exportação de borracha, de peles e de madeira, nas décadas de 1960 e 1970, e a partir da década de 1970, de drogas e de insumos, acrescentada às mudanças comerciais realizadas entre esses municípios no limite internacional, ampliou a rede de relações fronteiriças e provocou alterações na organização espacial. Se não propiciaram acumulação interna de capital, essas atividades permitiram uma grande urbanização e desagregação dos trabalhos de subsistência que prevaleciam na fronteira norte desde aquela época. Ademais, a economia atraiu

¹⁷ Conforme dados do IBGE (2010), os PIB, em mil reais, dos municípios localizados na fronteira são: Amaturá - 42.966, Japurá - 32.272, Jutai - 88.455, São Gabriel da Cachoeira - 176.134, São Paulo de Olivença - 129.803, Tabatinga - 232.173 e Tonatins - 83.201. Os percentuais da participação dos PIB dos municípios no PIB do Amazonas correspondem a 0,07, 0,06, 0,15, 0,29, 0,22, 0,39 e 0,14%, respectivamente. Cabe salientar, ainda, que o valor do PIB do Amazonas é de 59.779.292, ocupando a 14ª posição no ranking nacional).

imigrantes dos países vizinhos e de outras regiões do Brasil, em busca de trabalho ou de oportunidades de enriquecimento.

Por outro lado, como visto anteriormente, a economia dos municípios situados mais ao norte do arco fronteiriço não possui grande expressividade, fato esse que incentiva o crime, uma vez que este se apresenta como uma opção mais rentável do que o trabalho lícito.

Para Collier (2006, p. 5): *“the underlying cause of conflict is economic: in this case, the rebel organization is predatory upon certain parts of the economy.”*¹⁸ Em seguida, Collier (2006, p. 9) argumenta que: *“An economy which is dependent upon them (commodities) thus offers plenty of opportunities for predatory rebellion.”*¹⁹

De acordo com o mencionado, depreende-se que uma economia baseada somente em *commodities* é mais suscetível a rebeliões, tendo em vista que está mais sujeita a variáveis, como aspectos naturais, que podem impactar negativamente na produtividade, influenciando a sobrevivência da população local. Essa é uma das justificativas para a questão do trabalho de nativos voltado à realização de ilícitos, em cooperação com traficantes de drogas.

Assim sendo, é necessária uma intervenção federal político-econômica, no sentido de aumentar os incentivos para que os municípios localizados ao norte da faixa de fronteira possam diversificar as suas economias e, dessa forma, tornarem-se menos sujeitos à ação de redes criminosas. Nas palavras de Collier (2006):

*Low income and economic decline are further risk factors. There is no quick fix to low income. However, within a single generation it is now possible for most poverty-stricken societies to lift themselves out of poverty*²⁰
(COLLIER, 2006, p. 19).

Já, no que se refere à Tabatinga-AM, o narcotráfico e o tráfico de armas não se baseiam na debilidade econômica, ao contrário, acabam enfraquecendo a economia à medida que impedem o desenvolvimento regional dentro da legalidade.

¹⁸ A causa subjacente de um conflito é a econômica: no caso, as organizações rebeldes são predatórias para certos aspectos da economia (tradução nossa).

¹⁹ Uma economia que depende de commodities oferece plenas oportunidades para uma rebelião predatória (tradução nossa).

²⁰ Baixa renda e declínio econômico são grandes fatores de risco. Não há nenhuma solução rápida para baixa renda. No entanto, numa única geração, agora é possível para a maioria das sociedades atingidas pela pobreza, livrarem-se dela (tradução nossa).

Com isso, os investimentos destinados à área de defesa e segurança precisam ser multiplicados de modo a coibir o comércio ilegal.

Percebe-se, também, que a fronteira Brasil-Colômbia constitui-se em um dos “vazios demográficos” dentro do território nacional, como se observa na figura 4. De acordo com Cortês (2006, p. 49), essas áreas precisam ser, pelo menos, monitoradas de modo a impedir a sua utilização criminosa por narcotraficantes. Contudo, observa-se que existe uma incapacidade do Estado brasileiro de vigiar as imensas áreas de proteção ambiental e as reservas indígenas em faixas de fronteira, o que cria verdadeiros “vazios” do poder e gera perigosas vulnerabilidades para a segurança e a soberania do país.

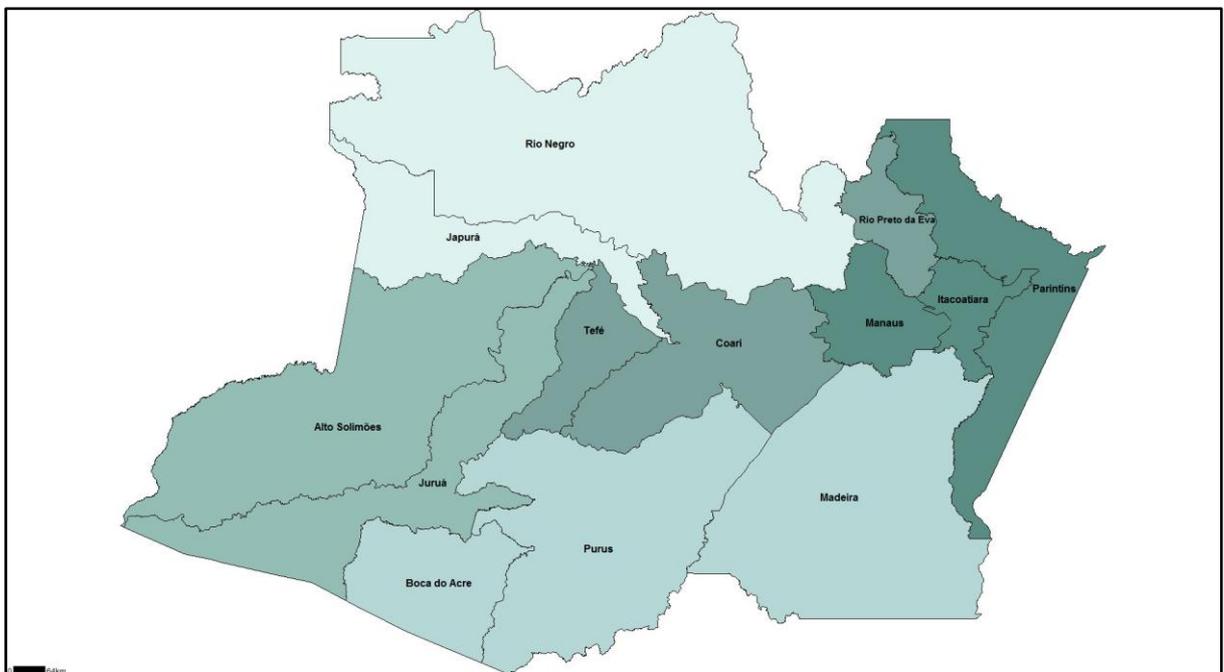


Figura 4 – Censo Demográfico ²¹
Fonte: IBGE (2010)

Outro aspecto é que esses “vazios” permitiram que os circuitos ilegais fossem os primeiros a alcançar algum êxito na integração amazônica sul-americana, como retrata Machado (2007, p. 9) ao referir-se à articulação dos circuitos ilegais (como o

²¹ Densidade demográfica da unidade territorial (Habitante por km²) referente ao nível territorial Microrregião Geográfica da Unidade da Federação do Amazonas: Rio Negro - 0,29, Japurá - 0,34, Alto Solimões - 1,05, Juruá - 1,14, Tefé - 2,19, Coari - 1,36, Manaus - 49,45, Rio Preto da Eva - 1,69, Itacoatiara - 5,99, Parintins - 2,27, Boca do Acre - 0,77, Purus - 0,37 e Madeira - 0,75.

contrabando de mercadorias) com a economia legal, em escala global, por meio da lavagem de dinheiro.

Para Castells (2002, p. 215), a lavagem de dinheiro é a grande matriz do crime global e seu elo mais direto com o capitalismo global. O catedrático explica que todo o sistema criminoso só faz sentido, do ponto de vista empresarial, se os lucros gerados puderem ser aplicados e reinvestidos na economia legal. Segundo o autor, isso vem se tornando cada vez mais complicado, dado o espantoso volume de capital representado por esses lucros.

Desse modo, a atividade de inteligência deve ser orientada para o levantamento dos esquemas de lavagem de dinheiro, no intuito de bloquear o abastecimento do crime organizado na faixa de fronteira. Nesse ponto, é importante a cooperação entre as agências nos níveis nacional e internacional, pois possibilita a identificação das etapas, bem como de todos os atores envolvidos na consecução do ilícito.

2.2.3 Setor Político

A segurança política refere-se à estabilidade organizacional com o objetivo de manter a ordem social, conforme trata Buzan et al (1998, p. 8). Para eles, o cerne do setor político é atuar perante as ameaças à soberania do Estado, as quais podem ser tanto militares - que devem ser neutralizadas pelos meios militares - como não militares.

Na abordagem do tema, os autores mencionam que a segurança política difere das políticas em geral, pois envolve ameaças à legitimidade ou reconhecimento tanto das unidades políticas quanto das estruturas ou instituições relacionadas.

A ausência de ações estatais efetivas na região fronteira faz com que, muitas vezes, a população não reconheça o Estado como legítimo. Nota-se sua falta de presença na fronteira Amazônica, como mencionou o general de exército Eduardo Dias da Costa Villas Bôas:

A região menos ocupada é a Amazônia, que está cercada de ameaças iminentes, como instabilidade dos países vizinhos, problemas fundiários,

internacionalização, questões indígenas e ambientais e, principalmente, o vazio de poder na região, que atua como causador e potencializador de todos os outros problemas (VILLAS BÔAS, 2011).²²

A seguir, apresenta-se a disposição dos Órgãos de Segurança Pública (OSP), no estado do Amazonas, de modo a verificar a possibilidade de integração. Cabe destacar, também, que essas instituições são as principais representantes do Estado brasileiro na região.

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) tem a finalidade de exercer o poder de polícia ambiental, executar ações das políticas nacionais de meio ambiente e executar as ações supletivas de competência da União. A superintendência do IBAMA está em Manaus e os seus escritórios regionais nas seguintes localidades: Carauari, Eirunepé, Humaitá, Icoatiara, Lábrea, Manacapuru, Manicoré, Parintins, Tefé, Novo Airão, São Gabriel da Cachoeira e Tabatinga, sendo que os escritórios situados nas duas últimas localidades estão na faixa de fronteira.

No Amazonas, a Polícia Federal possui uma superintendência localizada em Manaus e uma delegacia em Tabatinga. Assim sendo, para o desencadeamento de operações na região fronteiriça, há a necessidade do estabelecimento de Bases Operacionais e Postos Avançados para equacionar o problema das grandes distâncias a serem percorridas entre os locais das intervenções e as sedes, como ocorreu em 2008, por ocasião da Operação Cobra²³, conforme a figura 5.

A FUNAI²⁴ possui seis Coordenações Regionais no estado, nos seguintes municípios: Manaus, Tabatinga, Atalaia do Norte, Humaitá, Lábrea e São Gabriel da

²² Entrevista concedida à Rafaela Carvalho, publicada em 7 de junho de 2011.

²³ Compreende o conjunto de ações desenvolvidas pela Polícia Federal, em toda a extensão da fronteira Brasil-Colômbia, visando identificar e obstruir os sistemas produtivos de entorpecentes estabelecidos na Amazônia, desarticular organizações criminosas transnacionais dedicadas ao tráfico de armas e entorpecentes, reforçar a presença do poder público para impedir o traslado das bases operacionais do narcotráfico, impedir o desvio e o contrabando de produtos químicos destinados à produção de entorpecentes, resguardar a faixa de fronteira de imigrações clandestinas, evitar confrontos com a população indígena e a violação de suas áreas protegidas, precaver danos ao meio ambiente e a transferência da cultura da violência e do narcotráfico.

²⁴ A FUNAI tem como objetivo principal promover políticas de desenvolvimento sustentável das populações indígenas, aliar a sustentabilidade econômica à socioambiental, promover a conservação e a recuperação do meio ambiente, controlar e mitigar possíveis impactos ambientais decorrentes de interferências externas às terras indígenas, monitorar as terras indígenas regularizadas e aquelas ocupadas por populações indígenas, incluindo as isoladas e de recente contato, coordenar e implementar as políticas de proteção aos grupos isolados e recém-contatados e implementar medidas de vigilância, fiscalização e de prevenção de conflitos em terras indígenas.

Cachoeira. A Coordenação Regional do Alto Solimões (Tabatinga) possui seis Coordenações Técnicas Locais em Tabatinga, Benjamin Constant, Carauari, São Paulo de Olivença, Tefé e Tonatins.

A Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) tem a seu cargo planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar a atividade de inteligência brasileira. No Amazonas, o órgão possui uma superintendência localizada em Manaus e existem subunidades localizadas na região de fronteira, que possuem o problema de falta de pessoal. Este fato leva ao desencadeamento de “operações exploratórias”, que são executadas por equipes que se deslocam para uma determinada área e permanecem no local somente durante o tempo necessário para buscar dados e produzir relatórios de inteligência, conforme descrito no relatório elaborado pela Subcomissão Permanente da Amazônia e da Faixa de Fronteira (CREPAFF), do Senado Federal, realizada em 24/05/2011.



Figura 5 - Operação Cobra
Fonte: Departamento de Polícia Federal (2008)

Diante do exposto, percebe-se que a FUNAI e o IBAMA são instituições que possuem uma boa capilaridade na região em estudo. O aumento do efetivo de agentes desses órgãos poderia contribuir para o incremento da cooperação na atividade de inteligência relacionada à segurança societal e ambiental. Verifica-se, também, que há necessidade de ampliar os efetivos da ABIN, Polícia Federal e Receita Federal, principais órgãos envolvidos na desarticulação dos crimes transnacionais, de modo a potencializar a cooperação já existente na fronteira.

A atividade de inteligência é prejudicada, também, pela dificuldade de comunicação de algumas instituições com a população local, visto a existência de poucas bases na faixa de fronteira, sendo suas ações caracterizadas pela temporariedade. Isso acaba contribuindo para a formação de uma imagem negativa desses órgãos perante a sociedade local, conforme retrata Machado (2007):

Na contramão dessa tendência estão a Receita Federal e principalmente a Polícia Federal. Se há duas instituições mal vistas pela população na fronteira essas são a Receita e a Polícia Federal. Nenhuma surpresa aí, pois ambas tem por definição funções de controle. O problema é que ambas fazem “operações” de impacto com poucas condições de fazer cumprir as leis do país de forma consistente, seus agentes são pouco preparados para lidar com a população local, e não há clareza sobre a relação entre repressão e estratégias de controle (MACHADO, 2007a., p. 100).

A pouca presença do Estado na faixa de fronteira, especialmente da ABIN, Polícia Federal e Receita Federal, principais órgãos do combate aos delitos transnacionais, dificulta a integração da atividade de inteligência nessa região.

Outro aspecto é que o pouco conhecimento das instituições a respeito da cultura da população e das características da área, consequências da falta de uma presença sistemática na região, traz prejuízos à busca de uma maior efetividade do trabalho interagências.

2.2.4 Setor Militar

Para Weber (2004, p. 529), o Estado moderno é uma associação capaz de exercer dominação institucional sobre determinado território, sendo esse domínio estabelecido por meio de uma coação considerada legítima.

Consoante com o pensamento de Weber, ao abordar a questão da “agenda de segurança militar”, Buzan et al (1998, p. 49) destacam a soberania como sendo um direito exclusivo de um Estado de exercer o governo sobre um determinado território e sua população.

Os autores mencionam ainda que a “agenda de segurança militar” envolve as habilidades dos governos de se manterem face às ameaças internas e externas à soberania, além de abranger o uso do poder militar para defesa dos Estados contra ameaças não militares como a migração e ideologias rivais. Quanto às ameaças internas, essa habilidade está relacionada à manutenção da paz social e integridade territorial. Por outro lado, no que tange às ameaças externas, a segurança militar inclui dois níveis de interação: das capacidades ofensivas e defensivas das Forças Armadas dos Estados e a percepção dos Estados sobre as intenções recíprocas.

No que corresponde à fronteira Brasil-Colômbia, a apreensão de ambos os países está relacionada às ameaças internas que estão ligadas à presença de atores armados não estatais e à consecução de crimes transnacionais, ambos concorrendo para uma instabilidade regional.

Essas ameaças ficaram mais evidentes nos últimos anos, quando a vulnerabilidade das fronteiras brasileiras passou a ocupar um espaço de destaque nos meios de comunicação nacionais. Esse foi um dos motivos que levou o governo federal a estabelecer uma série de medidas de segurança, entre elas, a mudança da concepção do emprego das Forças Armadas, que passaram a atuar em operações tipo polícia na faixa de fronteira, realizando revistas de pessoas, patrulhando os limites territoriais e efetuando prisões em flagrante delito, antes ações realizadas somente pela Polícia Federal.

A seguir, discorre-se sobre a articulação das Forças Armadas na fronteira Brasil-Colômbia e a importância dessa presença para a manutenção da soberania nacional.

2.2.4.1 Exército Brasileiro

De acordo com o Centro de Comunicação Social do Exército (2012), o Exército, presente na Amazônia desde o início do século XVII, vem ampliando seu

dispositivo pela instalação de diversas unidades de fronteira. Tais unidades representam polos de desenvolvimento em torno dos quais, como ocorreu no passado, crescem núcleos habitacionais, garantidores da presença brasileira e de nossa soberania.

No Amazonas, está localizado o Comando Militar da Amazônia (CMA), que possui um efetivo de, aproximadamente, 25.000 homens, cuja área de atuação engloba oito Estados: Amazonas, Acre, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima e partes de Tocantins e Maranhão. O CMA possui cinco Brigadas de Infantaria de Selva (Bda Inf Sv), a saber: a 1ª Bda Inf Sv em Boa Vista-RR, a 2ª em São Gabriel da Cachoeira-AM, a 16ª em Tefé-AM, a 17ª em Porto Velho-RO e a 23ª em Marabá-PA.

Por meio da Portaria nº 142, de 13 de março de 2013, do Comandante do Exército, foi determinada a criação do Comando Militar do Norte (CMN), com sede em Belém-PA, com a finalidade de aumentar a presença do Exército na Amazônia Oriental.

A composição das brigadas situadas no estado do Amazonas é a seguinte: 1ª Bda Inf Sv: 1º Batalhão de Infantaria de Selva (Aeromóvel), 1º BIS Amv em Manaus e 7º BIS (Comando de Fronteira Roraima) em Boa Vista-RR; 2ª Bda Inf Sv: 3º BIS em Barcelos e o 5º BIS (Comando de Fronteira Rio Negro) em São Gabriel da Cachoeira; 16ª Bda Inf Sv: 8º BIS (Comando de Fronteira Solimões) em Tabatinga, 17º BIS em Tefé e 61º BIS em Cruzeiro do Sul-AC e 54º BIS, subordinado a 17ª Bda Inf Sv, sediado em Humaitá-AM.

Na fronteira entre o Brasil e a Colômbia, encontram-se os Pelotões Especiais de Fronteira²⁵, que estão subordinados aos Comandos de Fronteira. As localizações dos Pelotões Especiais de Fronteira, subordinados ao 5º BIS, podem ser constatadas na figura 6.

Em Yauaretê, localidade com aproximadamente 7.000 habitantes e distante 250 km de São Gabriel da Cachoeira, está situado o 1º Pelotão Especial de Fronteira.

O 2º Pelotão Especial de Fronteira está localizado em Querari, que fica a 338 km de São Gabriel da Cachoeira, sendo a organização militar mais distante do 5º BIS. Nesse distrito de São Gabriel da Cachoeira residem cerca de 150 habitantes.

²⁵ Cada Pelotão Especial de Fronteira possui entre 50 e 60 homens.

Em 1998, houve embates contra as FARC e há notícias de que ainda existem movimentações da guerrilha nas proximidades para o transporte de drogas. O fato do pelotão estar numa situação de isolamento agrava o quadro.

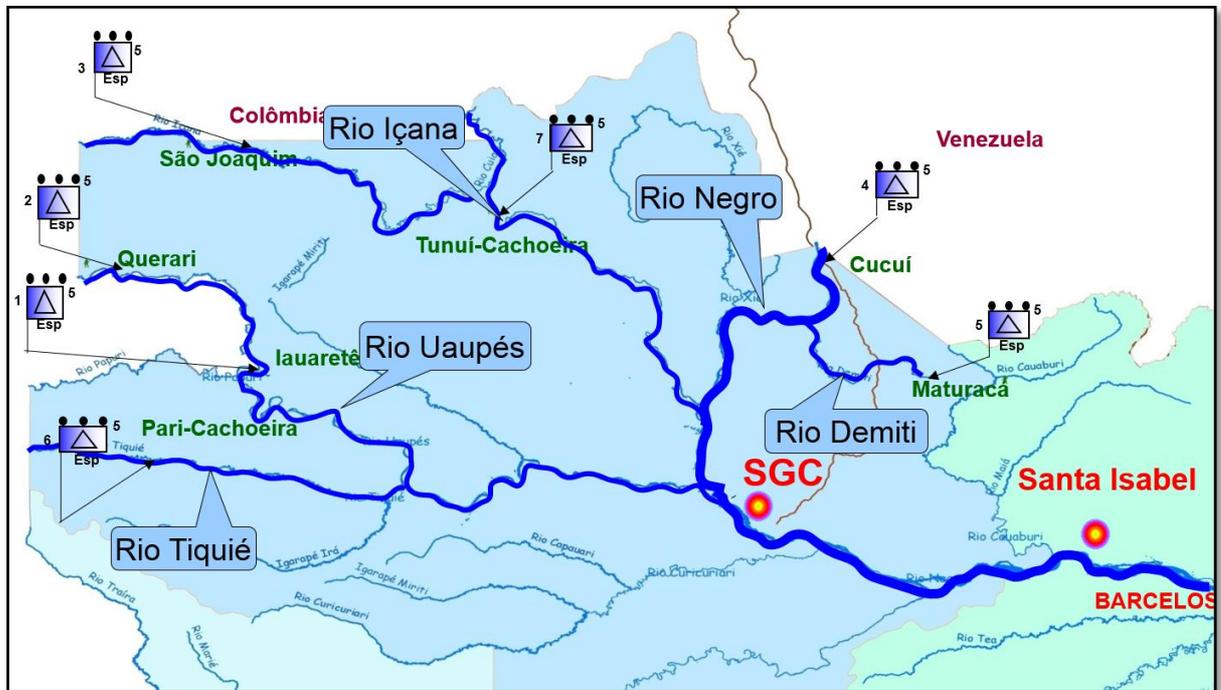


Figura 6 - Localização dos Pelotões Especiais de Fronteira subordinados ao 5º BIS
Fonte: 2ª Brigada de Infantaria de Selva (2013)

Em São Joaquim, distrito de São Gabriel da Cachoeira com aproximadamente 272 habitantes e a 326 km de São Gabriel da Cachoeira, encontra-se o 3º Pelotão Especial de Fronteira.

Em Cucuí, na região da tríplice fronteira Brasil-Colômbia-Venezuela, residem cerca de 700 habitantes. Nesse local encontra-se o 4º Pelotão Especial de Fronteira, que está a 210 km de São Gabriel da Cachoeira e próximo da Frente 16 das FARC. Esta seria uma das mais fortes da guerrilha e responsável pela produção da pasta de coca em seu “território”, bem como pela movimentação do dinheiro obtido com a negociação da droga. Em uma operação realizada em 2006, foram apreendidos três fuzis, três pistolas e dois revólveres, além de grande quantidade de dinheiro (153.560 euros, US\$ 105.100, R\$ 135.111, 4.020 pesos colombianos e 1.377.500

bolívares venezuelanos). Nesse embate, foram presos dois colombianos, um fugiu e outro foi morto²⁶.

O 6º Pelotão Especial de Fronteira encontra-se em Pari-Cachoeira, distrito de São Gabriel da Cachoeira com aproximadamente 1.100 habitantes e distante 305 km deste município. No ano de 2008, informações sobre uma provável invasão de guerrilheiros das FARC chegaram ao pelotão, oportunidade em que foi reforçado por integrantes do 5º BIS.

O 7º Pelotão Especial de Fronteira está nas imediações do distrito de São Gabriel da Cachoeira de Tunuí-Cachoeira, que possui cerca de 280 habitantes e fica a 305 km de São Gabriel da Cachoeira.

Além dos Pelotões Especiais de Fronteira mencionados anteriormente, existem mais dois pelotões na região de fronteira Brasil-Colômbia, ao Sul da “Cabeça do Cachorro”, localizados em Vila Bittencourt e Ipiranga, subordinados ao 8º BIS.

Percebe-se, diante do exposto, que o EB possui uma expressiva capilaridade na Amazônia, particularmente na faixa de fronteira, sendo a instituição com maior efetivo nessa região atualmente. Com a ampliação do número de Pelotões Especiais de Fronteira e com o recebimento de equipamentos de monitoramento/vigilância mais modernos, estima-se que a Força Terrestre tenha maior domínio sobre essa vasta área, estando em condições mais efetivas de cooperar com os demais órgãos de segurança no que se refere ao apoio logístico e de inteligência.

2.2.4.2 Força Aérea Brasileira

No estado do Amazonas, a Força Aérea Brasileira (FAB) é representada pelo VII Comando Aéreo Regional (COMAR), sediado em Manaus, sendo o órgão responsável pela coordenação, controle e execução das atividades administrativas e logísticas necessárias às organizações subordinadas, bem como a outras Organizações Militares (OM) sediadas em sua área de jurisdição.

²⁶ SILVEIRA H.; FÁVERO I. **Soldados de fronteira**. Disponível em: <http://issuu.com/dejorufsc/docs/henrique_silveira_e_ivan_f_vero_-_livro_soldados_d> Acesso em 29/10/2013.

Nessa região, as atividades relacionadas com a vigilância e o controle da circulação aérea geral, bem como a condução de aeronaves (que têm por missão manter a integridade e a soberania do espaço aéreo brasileiro), são realizadas pelo Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo IV (CINDACTA IV).

A fim de aperfeiçoar a logística e a defesa do espaço aéreo, foram criadas três Bases Aéreas nas cidades de Manaus-AM, Boa Vista-RR e Porto Velho-RO e três Destacamentos de Aeronáutica em São Gabriel da Cachoeira-AM, Eirunepé-AM e Vilhena-RO.

A Base Aérea de Manaus (BAMN) é a principal organização logística da Força Aérea Brasileira na Amazônia Ocidental, sendo integrada pelo 7º Esquadrão de Transporte Aéreo (7º ETA), 1º Esquadrão do 9º Grupo de Aviação (GAv) e 7º Esquadrão do 8º GAv.

O 1º Esquadrão do 9º Grupo de Aviação (Esquadrão Arara), que atualmente utiliza aeronaves C-105A Amazonas, fabricadas pela Espanha, é a Unidade responsável pelo cumprimento das missões de transporte de tropa, transporte logístico e ressuprimento em proveito dos PEF e dos demais órgãos governamentais situados na região amazônica.

Com a finalidade de executar a defesa do espaço aéreo correspondente à Amazônia Ocidental, foram instalados dois esquadrões do 3º GAv: o 1º (Esquadrão Escorpião), na Base Aérea de Boa Vista, e o 2º (Esquadrão Grifo) na Base Aérea de Porto Velho, ambos equipados com aeronaves A-29 Super Tucano.

Entre as missões realizadas pelo Esquadrão Escorpião, a mais importante é a vigilância e o patrulhamento aéreo da região amazônica e das fronteiras norte do Brasil, sendo responsável pela manutenção da soberania brasileira na região, como um dos braços armados do Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro (COMDABRA)²⁷.

A atuação do Esquadrão Grifo ocorre em conjunto com outras unidades da FAB, como o 2º Esquadrão do 6º GAv (Esquadrão Guardiã), sediado na Base

²⁷ Disponível em http://www.spotter.com.br/esquadroes/escorpio_02.htm. Acesso em 12/05/2012.

Aérea de Anápolis e que opera as aeronaves 145 AEW&C da Embraer²⁸ (R-99 A e R-99 B) equipadas com radares para alerta aéreo antecipado e com sensoriamento remoto²⁹.

O Esquadrão Grifo realiza missões de interceptação e ataque, reconhecimento armado, reconhecimento visual, ligação, observação, C-SAR, controle aéreo aproximado, operações aéreas especiais e, com outros órgãos do governo brasileiro, como a Polícia Federal, atua no combate a voos ilícitos, principalmente de aeronaves de traficantes e contrabandistas.

Cabe destacar que os Esquadrões Escorpião e Grifo compõem, juntamente com os Esquadrões Guardiã e Flecha³⁰, o programa Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), que será visto posteriormente.

Com relação aos exercícios combinados bilaterais, foi realizada, no ano de 2009, a Operação COLBRA III - envolvendo as Forças Aéreas do Brasil e da Colômbia. O principal objetivo da atividade foi estabelecer procedimentos que possibilitassem maior eficácia no combate aos tráfegos ilícitos transnacionais, por meio da coordenação operacional entre os órgãos de defesa aérea dos dois países.

Segundo o Centro de Comunicação Social da Aeronáutica, durante esta operação, um A-29 Super Tucano da Força Aérea Brasileira, no dia 3 de junho de 2009, interceptou uma aeronave proveniente da Bolívia que sobrevoava o espaço aéreo brasileiro, transportando 176 kg de cocaína, obrigando o seu pouso no território nacional.

Diante das apreensões realizadas em operações envolvendo a FAB e a Força Aérea Colombiana, verifica-se que os resultados obtidos ainda são pouco expressivos. Assim sendo, o estabelecimento de medidas voltadas ao fomento da cooperação da inteligência entre as duas forças, aliadas a exercícios combinados, poderia contribuir para uma maior efetividade do trabalho interagências.

²⁸ A principal missão da plataforma AEW é detectar, rastrear e identificar alvos na sua área de patrulha e retransmitir esses dados para fornecer às forças amigas uma visão operacional abrangente. Com alcance instrumentado de 450 km, o radar da aeronave AEW detecta e rastreia alvos muito antes de eles se apresentarem como ameaças. Disponível em: <http://www.embraerds.com/portugues/content/isr_systems/145awc_multi_role_airborne.asp>. Acesso em 19/11/2013.

²⁹ Disponível em http://www.spotter.com.br/esquadroes/grifo_02.htm. Acesso em 12/05/2012.

³⁰ O Esquadrão Flecha, localizado na Base Aérea de Campo Grande-MS, tem como uma de suas missões realizar a vigilância da fronteira oeste do Brasil, que abrange as fronteiras com o Paraguai e Bolívia, complementando o trabalho do 1º/3º GAv e do 2º/3º GAv - Esquadrão Grifo.

Como se pode constatar, a FAB dispõe de tecnologia de ponta para a detecção de alvos potenciais a grandes distâncias na faixa de fronteira Brasil-Colômbia, possuindo a capacidade de cobrir grande parte de sua extensão. Assim sendo, a sistematização do emprego dos meios de monitoramento do espaço aéreo, somada à utilização de outras fontes de inteligência, possibilitaria alcançar resultados mais consistentes na identificação dos ilícitos transnacionais.

2.2.4.3 Marinha do Brasil

A estrutura da Marinha do Brasil (MB) na Amazônia está representada pelo 4º Distrito Naval (DN), localizado em Belém-PA, criado pelo Decreto nº 22.811, de 10 de junho de 1933, e pelo 9º DN, sediado em Manaus-AM e criado pelo Decreto nº 5.349, em 2005.

O 4º DN possui OM administrativas subordinadas no Pará: 1. Base Naval de Val-de-Cães; 2. Capitania dos Portos da Amazônia Oriental; 3. Centro de Instrução Almirante Braz de Aguiar; 4. Hospital Naval de Belém; 5. Serviço de Sinalização Náutica do Norte; 6. Centro de Intendência da Marinha em Belém; 7. Estação Radiogoniométrica da Marinha em Belém; e 8. Capitania Fluvial de Santarém. No Amapá: Capitania dos Portos do Amapá. No Maranhão: Capitania dos Portos do Maranhão e no Piauí: Capitania dos Portos do Piauí. Já suas OM operativas são: o Grupamento de Fuzileiros Navais de Belém e o Comando do Grupamento de Patrulha Naval do Norte.

A importância estratégica da área do 4º Distrito Naval reside no fato de fazer limite com dois países da América do Sul e um departamento ultramarino europeu: Suriname, Guiana e Guiana Francesa. Em sua área de atuação, são desenvolvidas, pela MB, as seguintes ações de caráter essencialmente militar, voltadas para a proteção da Amazônia³¹: 1. Operações Ribeirinhas com os Grupamentos de Fuzileiros Navais de Belém, o Batalhão de Operações Ribeirinhas de Manaus e Batalhões de Fuzileiros sediados no Rio de Janeiro deslocados para a região; 2. Operações de Patrulha Fluvial nos rios navegáveis, até a faixa de fronteira atingível a partir da calha do Amazonas e seus afluentes, assim como operações de patrulha

³¹ Disponível em: <https://www.mar.mil.br/com4dn/docs/importancia_estrategica.pdf>. Acesso em: 21/05/2012.

do mar territorial, Zona Econômica Exclusiva e plataforma continental; 3. presença naval, visitando portos dos países amazônicos, via Oceano Atlântico, Mar do Caribe e rios da Bacia Amazônica; 4. apoio às unidades do Exército situadas na fronteira; e 5. Operações Conjuntas com as Marinhas da Guiana Francesa e Venezuela.

Por sua vez, subordinadas ao 9º DN, encontram-se as seguintes OM administrativas: 1. Capitania Fluvial da Amazônia Ocidental; 2. Capitania Fluvial de Tabatinga; 3. Estação Naval do Rio Negro; e 4. Depósito Naval de Manaus. As OM operativas são: 1. Comando da Flotilha do Amazonas; 2. 3º Esquadrão de Helicópteros de Emprego Geral; e 3. Batalhão de Operações Ribeirinhas.

A missão do Batalhão de Operações Ribeirinhas é realizar operações ribeirinhas, prover guarda e proteção às instalações navais e civis de interesse da Marinha na região e realizar ações de segurança interna, a fim de contribuir para a segurança da área sob jurisdição do 4º Distrito Naval e garantir o uso dos rios Solimões, Amazonas e das hidrovias secundárias, atingíveis a partir da calha principal desses dois rios³².

Referente às operações conjuntas, no período de 4 a 15 de agosto de 2008, o Ministério da Defesa realizou a “Operação Poraquê” na região amazônica, englobando a faixa de fronteira. Entretanto, no que tange às operações bilaterais, envolvendo a Marinha do Brasil e a Armada da Colômbia, não há registro de atividades realizadas.

Observa-se, de acordo com o exposto, que a MB tem papel fundamental no controle e monitoramento das vias fluviais na Amazônia Ocidental. Tal importância foi reconhecida com a previsão de implantar a 2ª Esquadra na região em tela, com a regulamentação da atividade de Patrulha Naval por meio do Decreto nº 5.129, de julho de 2004.

Em nível internacional, o estabelecimento de intercâmbios na área de inteligência entre a Marinha do Brasil e a Armada da Colômbia, com a realização de exercícios e treinamentos combinados, aumentaria o conhecimento mútuo sobre as suas capacidades para atuar com mais efetividade na região de fronteira.

Outro ponto é a importância da cooperação entre os Sistemas de Inteligência do Brasil e da Colômbia, no sentido de levantar, antecipadamente, as

³² Disponível em: <<http://www.mar.mil.br/9dn/OM/BATRIB.htm>>. Acesso em: 21/05/2012.

vulnerabilidades referentes à segurança societal. Isso permitiria o direcionamento de Ações Cívico Sociais³³ (ACISO) por parte das Forças Armadas de ambos os países, objetivando estreitar os laços de relacionamento com a população local, tudo com a finalidade de contribuir com as outras agências para o aumento do desenvolvimento social na região de fronteira. Por meio dessas atividades, buscar-se-ia, então, fortalecer a imagem institucional e aumentar a legitimidade dos Estados.

Além dos aspectos mencionados anteriormente, o aumento do compartilhamento de informações da MB com as demais Forças Armadas, particularmente em relação ao Exército, resultaria numa maior efetividade ao empregar os meios militares ou não militares para salvaguardar a segurança da fronteira nacional. Essa necessidade se deve à ampla utilização das vias fluviais e suas conexões pelos grupos criminosos para o transporte de armas e de drogas, sugerindo, dessa forma, uma maior integração da atividade de inteligência em nível nacional.

2.2.5 Setor Ambiental

Buzan et al (1998, p. 8) mencionam que a segurança ambiental consiste na manutenção do local e da biosfera planetária, sendo um sistema essencial de que dependem todos os seres humanos. Os autores fazem alusão a duas agendas relacionadas à segurança ambiental: a científica, ligada à comunidade epistêmica ambiental internacional, e a política que corresponde à Alta Política envolvendo a esfera pública e corporações transnacionais. Também citam ser crucial para a segurança ambiental os Estados e as comunidades locais conhecerem a agenda científica. Segundo eles, a agenda política passou a tratar de partes mais substanciais da agenda científica por ocasião da *UN Conference on Environment and Development* no ano de 1992.

Concernente à agenda política, em novembro de 2009, foi realizada uma reunião dos Chefes de Estado dos Países Membros da OTCA. Nesta oportunidade, estabeleceu-se que a citada organização teria o papel de fórum de cooperação,

³³ Conjunto de atividades de caráter episódico ou programado de assistência e auxílio a comunidades, desenvolvendo o espírito cívico e comunitário dos cidadãos, no país ou no exterior, para resolver problemas imediatos e prementes.

intercâmbio, conhecimento e projeção conjunta para fazer frente aos novos e complexos desafios internacionais. Nesse sentido, foi preparada uma nova Agenda Estratégica para curto, médio e longo prazo, visando a fortalecer o processo de cooperação, com ações de alcance regional em apoio às iniciativas nacionais.

Cabe destacar, conforme tratou o Ministro Clemente de Lima Baena Soares (do MRE, em sua participação no Seminário de Defesa e de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia realizado na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, em 18 de agosto de 2010), que a OTCA contém uma lacuna, uma vez que não aborda questões relativas ao controle dos ilícitos transnacionais, sendo que existe, ainda, uma estratégia retórica de alguns presidentes de desqualificar a capacidade dos países da Amazônia em gerir a importante reserva de recursos.

Segundo o Ministro Clemente, existe por parte da Colômbia uma resistência no sentido de mudar seu rumo da política de combate aos ilícitos, fortemente apoiada pelo governo norte-americano. Nesse sentido, o governo colombiano não apoiou a proposta do Peru de criar uma Comissão Especial de Defesa e Segurança Integral da Amazônia e nem de compartilhar a experiência adquirida pelo Brasil com a implantação do SIVAM.

Entre os novos desafios da OTCA, o desmatamento da região amazônica tem sido um dos principais assuntos na pauta de discussões nos níveis regional e internacional. De acordo com dados do Instituto Nacional de Pesquisas (2012), a Amazônia Legal ³⁴ apresentou uma degradação de 7.508 km² e o estado do Amazonas, de 459 km² no ano de 2010, considerando que a meta prometida pelo ex-Presidente Lula em Copenhague para 2020 era reduzir para 3.600 km² o desmatamento por ano.

Para Mendel (2000, p. 96), uma causa do desmatamento é o garimpo do ouro no Alto Solimões. O coronel estadunidense afirma que os exploradores clandestinos, que exercem suas atividades ilegais nos rios Purê e Jutaí, criam esse e outros problemas ecológicos, como poluição com mercúrio e contaminação da pesca. Além disso, frequentemente, os garimpeiros associam-se aos traficantes de drogas, trabalhando para eles ou fazendo lavagem de dinheiro.

³⁴ Amazônia Legal é uma área que engloba nove estados brasileiros (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do estado do Maranhão) pertencentes à Bacia Amazônica e, conseqüentemente, possuem em seu território trechos da Floresta Amazônica.

Assim sendo, pretende-se intensificar a fiscalização contra esse crime por meio da criação da Força Nacional de Segurança Ambiental ³⁵, composta pelas Forças Armadas, Força Nacional, Polícia Federal e IBAMA. Dentre o conjunto de medidas estabelecidas pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) destaca-se o programa “Proteger Ambiental”, cujas finalidades são a de proteger o ambiente e combater o desmatamento ilegal por intermédio da integração das ações de inteligência que serão coordenadas pelos órgãos federais.

Concomitante a isso, o estabelecimento de acordos de cooperação na área de segurança e defesa da Amazônia no âmbito da OTCA, considerando a faixa de fronteira onde a ocorrência de ilícitos transnacionais é mais recorrente, aumentaria a cooperação nas atividades de inteligência e a eficácia das ações de combate aos crimes ambientais em nível regional.

³⁵ A Força Nacional de Segurança Ambiental foi criada, em outubro de 2012, pela Presidenta Dilma Rousseff, para combater o avanço do desmatamento constatado em agosto de 2012, comparando-se com o mesmo mês de 2011. Nesse sentido, o Exército e o Ministério da Justiça estão contribuindo com o Ministério do Meio Ambiente para a redução dos índices de desmatamento por meio de ações de apoio à fiscalização desse órgão.

3 TRANSNACIONALIZAÇÃO DOS CRIMES NA FAIXA DE FRONTEIRA

No presente capítulo serão abordadas as principais ameaças que afetam a segurança da fronteira Brasil-Colômbia, entre elas: os atores armados não estatais, o tráfico de drogas, o tráfico de armas, bem como os crimes ambientais. Esses delitos têm requerido, por parte do governo de ambos os países, a tomada de decisões visando a incrementar a segurança e a defesa da região. Nesse sentido, as atividades de inteligência exercem um papel de grande relevância, proporcionando informações precisas e de grande utilidade para que as políticas públicas possam ser implementadas pelos governos e para que os atuadores possam enfrentar essas ameaças com eficiência e efetividade.

3.1 ATORES ARMADOS NÃO ESTATAIS

A campanha irregular na Colômbia é uma das mais prolongadas da atualidade, tendo origem na década de 1960. É resultado do enfrentamento entre o Estado e grupos de oposição interna, constituídos por atores armados não estatais, influenciados pela doutrina marxista-leninista, como as FARC, o ELN, o Exército de Libertação Popular (ELP) e o Movimento 19 de Abril, conhecido como M-19.

Especialistas indicam que a natureza do conflito colombiano é política, uma vez que se trata de uma disputa não só por território ou recursos estratégicos, mas também pela deposição das atuais elites políticas daquele país, bem como pela transformação do Estado e da economia. Pode-se dizer que essa busca por mudança se trata de uma guerra revolucionária, descrita por Galula (2006, p. 1) como “um conflito interno, embora suas influências externas raramente deixem de afetá-lo”. Por sua vez, esse conflito resulta da ação do rebelde, que busca tomar o poder - ou separá-lo do país existente - e da reação do contra-rebelde, que busca manter seu poder.

Visacro (2009), do EB, complementa a ideia de Galula (2006), definindo a guerra revolucionária como:

Forma peculiar de luta armada que compreende as ações do campo militar de um fenômeno político-social bem mais amplo, de cunho extremista, destinado à conquista do poder, à transformação violenta da ordem vigente

e à implantação de um “novo” sistema calcado em preceitos ideológicos (VISACRO, 2009, p. 224).

Galula (2006, p. 3) caracteriza a guerra revolucionária pela existência de uma assimetria entre os lados opostos e, por isso, há uma fluidez do rebelde e uma rigidez do contrarrebelle. Nessa disputa, o principal objetivo dos contendores é a conquista do apoio popular, empregando-se a ideologia e a propaganda como armas unilaterais. Pelas particularidades apresentadas, a guerra revolucionária pode perdurar por um longo período em um país, como no caso da Colômbia, que já possui mais de 50 anos.

No que se refere ao aspecto ideológico da guerra revolucionária, Vargas et al (2004) ressaltam que:

Esse processo na Colômbia tem sido lento e gradual, progressivo, mas altamente eficaz, tem logrado infiltrar e penetrar instituições políticas tradicionais, institutos educativos e religiosos, o aparato estatal, transbordando os princípios e valores tradicionais, tem extirpado do coração dos colombianos, o amor, a solidariedade, o culto pela Pátria e o respeito pelas Instituições (VARGAS et al, 2004, p. 37).

Kiras (2008, p. 188) destaca que os insurgentes (rebeldes) empregam normalmente táticas de guerrilha³⁶ contra o Estado, pelo fato de serem assimétricos e mais fracos, buscando trazer uma mudança política, administrativa e combater mais eficazmente o seu inimigo. O autor ressalta, também, que esses movimentos empregam táticas terroristas para alcançar resultados locais, não havendo necessidade de contar com o suporte e a mobilização de uma proporção significativa da população nessas ocasiões. Além disso, o apoio físico e moral externo são considerados como um pré-requisito para o sucesso de uma causa insurgente.

Consoante com o descrito por Kiras (2008), Vargas et al (2004, p. 34) menciona que a subversão armada colombiana, por intermédio de organizações guerrilheiras, conta com o apoio dos movimentos e grupos políticos de esquerda e

³⁶ Forma de guerra irregular que abrange as operações de combate e todas as atividades de apoio correlatas. É conduzida por forças predominantemente locais, de modo ostensivo e coberto. Fundamenta-se na surpresa, rapidez, ataque a pontos fracos, familiaridade com o terreno e, sobretudo, no apoio da população. Compreende, de um modo geral, as incursões, emboscadas, ações de propaganda armada, operações de inquietação, destruição e eliminação. Quando corretamente empregada, a guerra de guerrilhas transcende seu caráter eminentemente militar, produzindo efeitos, também, nos campos político, econômico e psicossocial. (VISACRO, 2009, p. 261).

de ONGs adeptas a suas ideologias para manter uma estratégia política de tomada do poder. A pressão se dá pelo terrorismo armado - a fim de obter maior visibilidade para as ações e garantir maior efeito material e psicológico - e objetiva a convocação de uma nova Assembleia Constituinte que lhes permita consolidar seu projeto político.

Outro ponto destacado por Galula (2006, p. 28) é que um país pode possuir vulnerabilidades que favoreçam a rebelião, tais como: a existência de uma causa, as fraquezas de um regime político, a existência de crises, a doutrina de fronteira, as condições geográficas e o apoio exterior.

Trinquier (1964, p. 6) complementa as ideias de Galula (2006), afirmando que, para alcançar seu objetivo, “o agressor tenta explorar as tensões internas³⁷ do país atacado - ideológicas, sociais, religiosas, econômicas - algum conflito passível de influenciar profundamente a população para a conquista”.

Por sua vez, Vargas et al (2004, p. 84) aponta que as principais causas da deflagração do conflito foram a política, a economia e a cultura. Política, pelo fato de os líderes dos partidos democráticos visarem mais interesses particulares do que os coletivos. Econômica, pela facilidade de acumular riquezas ilicitamente, ou seja, por intermédio do narcotráfico - “dineros calientes”. Por fim, cultural, em virtude do desfalecimento dos princípios e valores nacionais.

Quanto à doutrina de fronteira da Colômbia, verifica-se que é outra fonte constante de fraqueza para o governo, sendo uma deficiência amplamente explorada pelos insurgentes. Segundo Pécaut (2008, p. 127), as ações de perseguição e sabotagem se concentraram em 2004-05, em zonas periféricas, ao longo da fronteira com a Venezuela e Equador, sobre a costa pacífica e, em geral, nas zonas de cultivo de coca e nos corredores do narcotráfico.

Em relação à fronteira com o Brasil, pode-se citar o episódio do rio Traíra, ocorrido em fevereiro de 1991, que consistiu num ataque de 40 guerrilheiros da Coordenação Guerrilheira Simon Bolívar (CGSB) a um Destacamento de Fronteira, resultando em três combatentes de selva brasileiros mortos e nove feridos.

³⁷ Ao longo da história da Colômbia, ocorreram várias crises que fortaleceram a insurgência. Em 1946, por exemplo, houve o episódio *La Violencia*, que foi uma guerra civil entre os partidos Conservador e Liberal, que assolou o país durante vinte anos, ocasionando cerca de duzentas mil mortes e inúmeros deslocamentos da população.

Consoante com as ideias apontadas anteriormente por Galula (2006), Trinquier (1964) e Pécaut (2008), infere-se que as condições geográficas da Colômbia dificultam as ações contrainsurgentes no país, devido à conformação do terreno (montanhoso) e à vegetação densa (selva) nas fronteiras internacionais. Por exemplo, a região conformada por Mesetas, La Uribe, Vista Hermosa, Meta e Caquetá, é utilizada pelas FARC devido a sua grande extensão e à geografia, que permite o ingresso de armas, o contrabando e o recrutamento, ao mesmo tempo em que garante o autossustento dos guerrilheiros.

Em resumo, constata-se que os movimentos insurgentes, especialmente as FARC, encontraram na Colômbia condições favoráveis para o desenvolvimento, ou seja, uma causa baseada na insatisfação popular, uma incapacidade policial e administrativa por parte do governo em primeira instância e um ambiente geográfico não muito hostil.

Segundo Pécaut (2008, p. 89), as FARC nunca contaram com ajuda material externa. Ainda que o Partido Comunista Colombiano mantivesse boas relações com a União Soviética até meados dos anos 80, o tema era da esfera das afinidades ideológicas e não parece que as FARC tenham desfrutado de particular atenção por parte do Kremlin nem tampouco de Cuba, país por onde passaram numerosos dirigentes do ELN e do M-19.

Inicialmente, buscou-se criar um partido político e, por definição, esse partido deveria ser o do proletariado. Caso fosse pequeno, poderia incluir a classe mais baixa de camponeses. Como o proletariado não conseguiu produzir líderes competentes iniciais, estes deveriam ser buscados entre intelectuais e principalmente entre estudantes, que poderiam proporcionar tanto ardor quanto cérebros.

Destarte, foi fundado, em 1928, o *PAN*, que interveio na centralização das organizações sindicais que agrupavam os grêmios de Bogotá e Cundinamarca. Em 1930, foi criado o *Partido Comunista Colombiano (PCC)*, originado do Partido Socialista Revolucionário (PSR), que contou com uma forte presença em Cundinamarca e ao Sul de Tolima, onde apoiava centros de resistência agrária e dirigentes camponeses. E, três anos depois, surgiu a *União Nacional Izquierdista*

Revolucionaria (UNIR), que foi fundada por liberais de esquerda e identificava-se com setores populares.

Outro ponto a ser destacado na evolução da insurgência colombiana é a presença de aliados em torno do partido, de modo a sobrepujar o Estado. Na Colômbia, este fato ocorreu ao longo da década de 1980 com a criação da CGSB, que foi influenciada pelos processos revolucionários centro-americanos da Nicarágua, El Salvador e Guatemala.

Posteriormente, à medida que a crise foi se estabelecendo, os atores armados não estatais passaram a explorar sua fluidez, seu melhor serviço de informações, e os serviços de inteligência simples, mas eficazes, proporcionados em todo o país pela sua população. Com esse propósito, Leongómez (2006, p. 68) menciona que, na Colômbia, houve uma transformação da guerra de guerrilhas em unidades militares maiores, capazes de realizar operações do tipo semiconvencionais. Para tanto, criou-se o Batalhão América pelo M-19 e, mais tarde, as “companhias”, pelo ELN e pelas FARC, integradas por tropas de elite e comandantes com maior formação militar.

Por outra parte, observa-se que, nos últimos anos, a capacidade das FARC para enfrentarem as forças militares colombianas diminuiu. Um dos motivos que contribuiu para a redução do poder de combate dessa organização foi o suporte dos EUA ao Plano Colômbia, iniciado no governo de Pastrana (1998-2002). Estima-se que, atualmente, o efetivo das suas forças seja de, aproximadamente, 7.500 homens, correspondendo a uma redução de cerca de 50%, comparando-se com o da década de 1990. Por conta disso, surgiram inúmeras propostas de paz, demonstrando que a negociação passou a ser uma melhor opção para os guerrilheiros do que a luta. Em setembro de 2012, as FARC e o governo colombiano confirmaram o início de diálogos para negociações de paz. O acordo foi assinado pelas duas partes em Cuba e as negociações pelo fim do conflito ainda estão em vigor.

Com a pressão do governo colombiano feita sobre as FARC, os rebeldes deslocaram-se para regiões fronteiriças, causando apreensão nas autoridades brasileiras. Pécaut (2008, p. 109) apresenta a existência de duas frentes das FARC ao longo da fronteira Brasil-Colômbia (Frentes 1 e 16). Essa preocupação se

materializou por meio da instituição do Plano Estratégico de Fronteiras pela Presidenta da República, em 8 de junho de 2011, visando ao fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira.

Diante do exposto, cresce a importância da inteligência para a produção de informações precisas acerca das atividades dessas organizações criminosas. Para Vargas et al (2004, p. 121), as ações de inteligência devem se centrar nos níveis tático e estratégico, sendo que, no último, cabe ao governo estruturar a inteligência no campo econômico, político-jurídico e social.

Desse modo, o autor sugere as seguintes linhas de ação para a inteligência colombiana: 1. estabelecer redes de comunicação com a população civil para reforçar as medidas de inteligência preventiva e alertas antecipados; 2. coletar informação sobre a situação do inimigo e a situação política da área do objetivo; 3. conhecer as características e vulnerabilidades do inimigo, especialmente de seus chefes para realização de ação psicológica; 4. manter o sigilo; 5. manter a segurança das tropas e instalações a todo o momento; 6. neutralizar e contrapor a infiltração e penetração de espiões e 7. ganhar o apoio da população civil por meio do emprego da inteligência militar, gerando golpes contundentes às guerrilhas e ação política encoberta.

Para isso, é importante a cooperação entre os sistemas de inteligência no nível tático e operacional para desarticular as ações dos atores armados não estatais na faixa de fronteira Brasil-Colômbia. A atuação de forma combinada permitiria identificar com maior eficiência as redes criminosas em ambos os países, bem como adquirir maior confiança da população à medida que elas forem sendo desestruturadas. Ressalta-se que, nesses níveis, além da identificação das lideranças das organizações criminosas (o que tem sido feito com sucesso por parte do Sistema Colombiano de Inteligência), é importante levantar as suas fontes de recursos, principalmente, a origem das armas e das drogas e suprimentos logísticos que continuam abastecendo-as.

Quanto ao nível estratégico, cabe aos governos o estabelecimento de acordos que deem o suporte necessário para que as atividades de inteligência possam ser executadas com maior dinamismo, considerando que os criminosos

estão modificando constantemente suas localizações e seus *modus operandi*, sem, entretanto, descuidar das medidas de contrainteligência no sentido de manter a segurança da informação.

3.2 TRÁFICO DE DROGAS

Ao fazer uma análise político-econômica do tráfico de drogas na América Latina, Castells (2002) menciona que:

O crescimento extraordinário da indústria do tráfico de drogas desde a década de 70 tem transformado a economia e a política da América Latina. Paradigmas clássicos de dependência e desenvolvimento tiveram de ser repensados de modo a incluir, como elemento fundamental, as características da indústria da droga, bem como sua profunda penetração nas instituições do Estado e na organização social. Essa indústria se concentra principalmente na produção, processamento e exportação de coca e cocaína. Em torno de poderosas redes criminosas, formadas a partir do tráfico de drogas, outras atividades criminosas (mais especificamente, lavagem de dinheiro, contrabando, tráfico de armas, tráfico de imigrantes, prostituição internacional e sequestro) vêm sendo organizadas, constituindo, portanto, um mundo criminoso vasto e complexo, cuja estrutura altamente descentralizada permeia todas as sociedades latino-americanas e nelas imprime a sua marca **(CASTELLS, 2002, p. 227)**.

O autor afirma ainda que essa “indústria” está orientada à demanda e à exportação. Os maiores mercados consumidores de cocaína continuam sendo a América do Norte (1,6%), o Centro e Oeste da Europa (1,3%) e a Oceania (1,5 a 1,9%). Outro aspecto é que houve um aumento do consumo da cocaína no Brasil, bem como de outras drogas ilícitas ³⁸.

Como resultado da economia da cocaína, em 2009, o preço médio na Colômbia era de US\$ 2.147/Kg, sendo que, quando saía do país, o entorpecente totalizava US\$ 34.700/Kg, no mercado norte-americano ³⁹.

Conforme Castells (2002, p. 228): “A indústria é totalmente internacionalizada, com uma divisão bastante rigorosa da mão de obra entre os diferentes locais do processo produtivo”.

³⁸ UNODC. Relatório Mundial sobre Drogas 2012. Disponível em: <<http://www.unodc.org/southerncone/pt/drogas/relatorio-mundial-sobre-drogas.html>>. Acesso em 13/02/2013.

³⁹ Ibidem (2010).

No que se refere à cocaína, durante a primeira década do milênio, uma parte da droga produzida na Colômbia era traficada a partir do Equador e do Peru, assim como do Brasil, ao invés de ser enviada diretamente para a Europa. Outras fontes importantes para mercados ilícitos no Brasil são Bolívia e Peru. Uma parte da cocaína enviada para o Brasil é subsequentemente contrabandeada para a África (sobretudo o Oeste e o Sul), com a Europa como destino final. Por causa de afinidades linguísticas com o Brasil e alguns países africanos, Portugal emergiu como área de trânsito notavelmente durante o período de 2004 a 2007, enquanto que a rota do Oeste da África parece ter se tornado menos ativa em anos recentes⁴⁰.

Segundo Castro (2009, p. 98), o fato de o Brasil ser utilizado como rota da cocaína colombiana para mercados na Europa e nos EUA fortalece os criminosos com base de atuação local; gera o aumento da criminalidade nas grandes cidades; pode corromper autoridades policiais, judiciais e fiscais; implica aumento de crimes para dar capital de giro a quadrilhas, como roubo a bancos e de automóveis e pode deturpar o sistema de formação de preços de mercado (em função da lavagem de dinheiro).

Procópio ressalta ainda que há uma “cooperação técnica” e integração do narcotráfico, conforme descrito abaixo:

Por sua natureza ilegal e pela conseqüente necessidade de procurar escapar do monitoramento das forças de segurança, o narcotráfico, em suas diversas dimensões, tende a assumir características de constante inovação e integração. Esse aspecto é particularmente claro no que diz respeito aos caminhos utilizados. As rotas do narcotráfico são a maior prova do processo de integração pelas drogas. Pouco importa se são abertas, fechadas, mudadas e, em alguns casos, esquecidas por um espaço de tempo e depois rearticuladas e reutilizadas (**PROCÓPIO, 1999, p. 18**).

Na fronteira Brasil-Colômbia, de acordo com o sociólogo, essa cooperação estaria ocorrendo por meio do trabalho conjunto entre quadrilhas e máfias no transporte da pasta-base e do sulfato de cocaína; da reconstrução de campos de pouso com auxílio de comunidades indígenas; do reforço da via aérea em conexão com a fluvial; da estocagem de produtos químicos e pasta-base depositados por colombianos nos municípios de São Paulo de Olivença e Vila Bittencourt no estado do Amazonas; da utilização dos rios Içá e Japurá (na Colômbia conhecidos como

⁴⁰ Ibidem (2012).

Putumayo e Caquetá) para transportar a droga e da utilização de outras cidades como Tabatinga, Ipiranga e Benjamin Constant.

Ainda assim, a Amazônia colombiana, que engloba os Departamentos de Guainía, Vaupés e Amazonas, tem sido catalogada como pouco afetada, mesmo com recentes cultivos de coca. Isso sinaliza processos de expansão e é comum encontrá-los ao longo dos principais rios da região: Inírida, Caquetá e Putumayo.

A figura 7 apresenta as áreas não afetadas nos últimos três anos (em verde), o território permanentemente afetado (em vermelho), o recentemente afetado (em laranja) e o ocasionalmente afetado (em amarelo) na Amazônia colombiana ⁴¹.

No sentido de bloquear a entrada da droga colombiana, bem como dos suprimentos adquiridos pelas FARC via os rios Içá e Japurá, foi criada a base Garateia pela Polícia Federal, no município de Santo Antônio do Içá-AM. Nessa região, o tráfico de drogas já teria se tornado uma questão cultural e a maioria das pessoas considera-o como uma atividade econômica comum.

⁴¹ UNODC. Colômbia. Censo de Cultivos de Coca 2011, Junho de 2012.

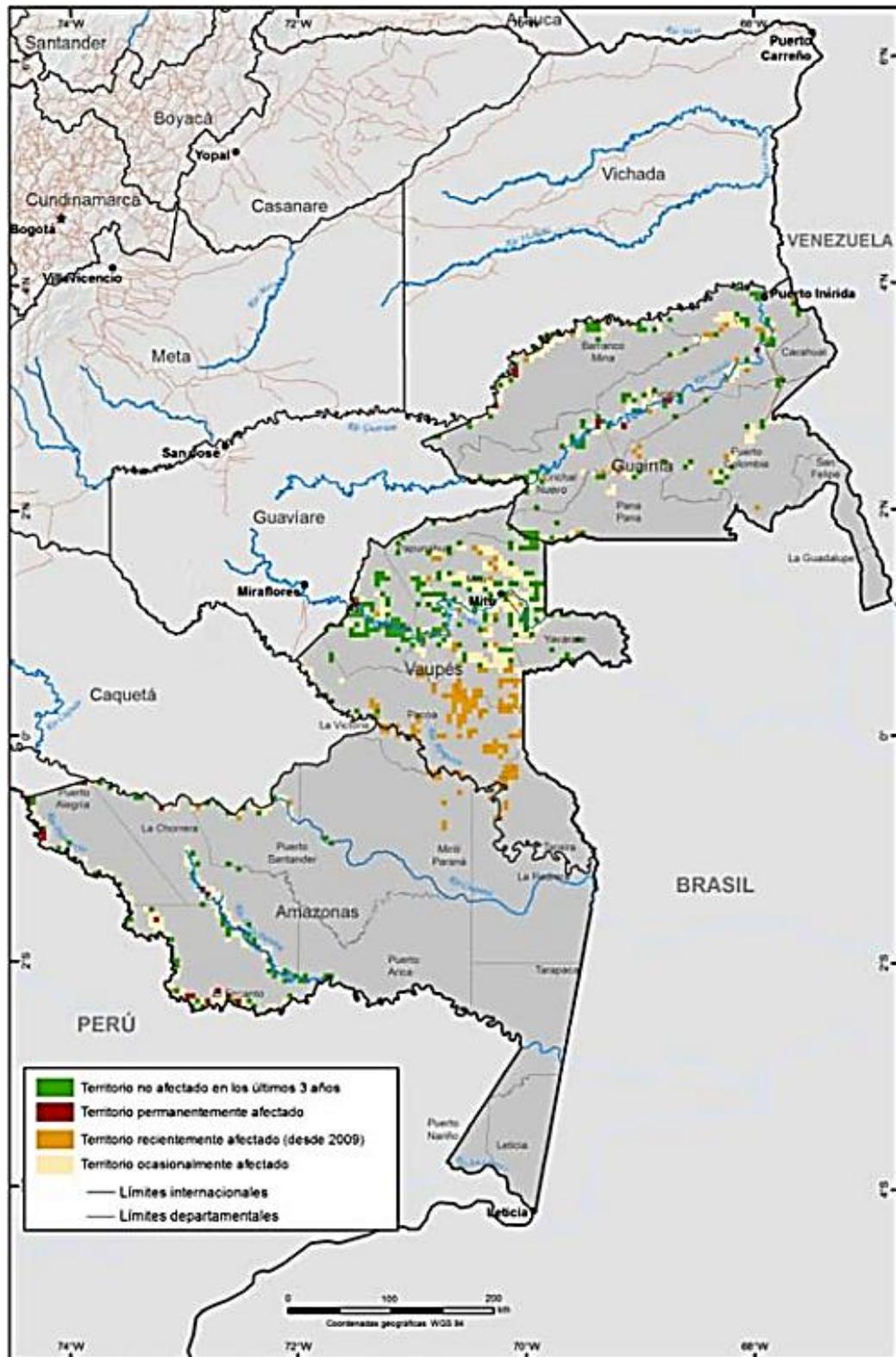


Figura 7 - Distribuição regional de coca na região da Amazônia colombiana
 Fonte: UNODC (2012)

3.3 TRÁFICO DE ARMAS

Segundo Castells (2002, p. 211), o tráfico de armas é um tipo de atividade que move bilhões de dólares e suas fronteiras com a exportação legal de armas não são facilmente definidas. O principal aspecto desse negócio é a identidade do usuário final, impedido, por acordos internacionais ou circunstâncias geopolíticas, de ter acesso a certos tipos de armas. Em alguns casos, trata-se de Estados submetidos a embargos internacionais, como o Irã, Iraque, Líbia, Bósnia ou Sérvia. Em outros, são grupos guerrilheiros, ou então, facções envolvidas em guerras civis. Outros exemplos também incluem grupos terroristas e organizações criminosas.

No dia 21 de abril de 2001, o Exército colombiano desencadeou a *Operación Gato Negro*, contra as FARC, na região próxima à localidade de Barranco Minas, Departamento de Vichada, a Leste da Colômbia, próximo à fronteira com a Venezuela, e não longe da fronteira com o Brasil. Nessa jornada, foi detido Luiz Fernando da Costa, vulgo “Fernandinho Beira-Mar”, o maior narcotraficante brasileiro, responsável por 70% da cocaína refinada distribuída no interior do território brasileiro. A Frente 16 das FARC, comandada por “Nego Acácio”, utilizava aquele local, juntamente com os de Guainía e Guaviare, como um corredor de mobilidade e como área de cultivo de coca, refino e distribuição de cocaína para a Venezuela e para o Brasil. “Beira-Mar” foi encontrado, trocando armas (AK-47 Kalashnikov) por cocaína. Conforme algumas de suas declarações ao Exército colombiano, para cada quilo preparado de cocaína, as FARC cobravam R\$ 500,00 (quinhentos reais) e para cada voo, US\$ 15.000 (quinze mil dólares). Também declarou que pagara de US\$ 10 a 12 milhões de dólares por mês às FARC e que parte do pagamento fora feito com 3.000 fuzis (AK-47) e mais 3,5 milhões de cartuchos, tudo oriundo do Paraguai.

Além disso, foi noticiado que as FARC têm acampamentos permanentes nas selvas ao Norte do Brasil, sobretudo nas proximidades de Manaus, e estão sendo empurradas mais para o interior como resultado da pressão mantida pelo Exército colombiano. Desde então, guerrilheiros mandam drogas para o Brasil e despacham armas e precursores químicos à Colômbia. Também, desde aí, operava o narcotraficante colombiano José Samuel Sánchez até que foi capturado em maio de

2010 pela Polícia Federal, junto com outros brasileiros que dirigiam conjuntamente uma vasta rede de tráfico de armas e drogas com vínculos diretos com as FARC ⁴².

Para compreender como essas ações podem ocorrer na região, serão descritas as rotas do tráfico de armas, por meio das quais se entenderá que a caracterização fisiográfica beneficia a transação ilegal, posto que o governo não possui o completo controle do espaço fronteiro.

A partir das zonas produtoras, os corredores de exportação se estendem a várias direções, inclusive ao rio Amazonas e a seus afluentes no território brasileiro. A eventual associação entre aqueles que exploram o tráfico internacional de droga e os circuitos de contrabando (mercadorias e armas) é, em grande parte, condicionada pelo uso compartilhado de corredores de exportação/importação e de redes de apoio em âmbito internacional, o que diminui os custos com segurança, reduz o risco de apreensão e possibilita a expansão de vários mecanismos de lavagem de dinheiro.

Segundo o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Brasil, elaborado em novembro de 2006, destinada a investigar as organizações criminosas de tráfico de armas, Colômbia é sempre o destino final das rotas de tráfico internacional de armas e munições. Isto ocorre em consequência de aquele país ter os melhores e maiores compradores de armas e munições e de ser grande provedor de cocaína. As organizações paramilitares e as FARC entraram no comércio ilegal de armas e munições e fazem esta disputa usando a cocaína como moeda de troca e de pagamento. Um exemplo disso foi o que aconteceu no município de Cucuí (entre as fronteiras Brasil/Venezuela/Colômbia), em que houve dois colombianos detidos e um morto por militares brasileiros. Com eles, foram encontradas armas, munições e armamentos de uso restrito militar e grande volume de dinheiro.

Esses colombianos foram acusados de pertencer às FARC. Um deles afirmou viver em San Felipe, que é uma área controlada pelo grupo. Com eles, foram apreendidas as seguintes armas e munições: um fuzil FAL com brasão da República e a inscrição do EB, dois fuzis PARAFAL, um revólver Taurus, calibre 38, uma pistola 9 mm, 57 cartuchos de 9 mm, 200 cartuchos de 22 mm, 76 cartuchos 762 mm e seis cartuchos 38.

⁴² Jornal Estadão digital. Captura de guerrilheiro pela PF em Manaus revela base das Farc no Brasil. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,captura-de-guerrilheiro-pela-pf-em-manaus-revela-base-das-farc-no-brasil,552330,0.htm>>. Acesso em 14/02/2013.

Conforme relato da Polícia Federal à CPI, existem grandes locais eleitos por traficantes para tirar a droga da Colômbia. Os traficantes usam o Alto Rio Negro, para livrarem-se da perseguição na porção Norte da Colômbia, entrando na Venezuela e passando pelo estado de Roraima. Esses pontos são utilizados para fugir da perseguição que o governo colombiano está impondo contra o tráfico internacional de drogas.

A CPI comunicou, também, que o setor de guerrilhas está muito interessado em adquirir armamentos e tem facilidades para isso. A guerrilha negocia livremente a droga. Toda a fronteira é zona de tráfico de seres humanos, de drogas e de armas ou munições.

As principais rotas de tráfico de armas identificadas (como mostra a figura 8), de acordo com informações prestadas à CPI das Armas foram: 1. armas que provém dos EUA, passam pelo Panamá e Brasil e são trocadas por drogas na Colômbia; 2. armas europeias que são embarcadas no porto de Roterdã, na Holanda, e seguem por mar até o Suriname, entrando pelo Noroeste do Brasil por ar e por terra pela região amazônica, via os estados do Pará e Amapá, com destino à Colômbia - faz-se a troca por ouro (com os garimpeiros do Brasil), por armas (provenientes do Suriname) e por drogas (oriundas da Colômbia) e 3. armas que provém da China⁴³ e entram no Brasil pelo porto de Paranaguá, estado do Paraná, via porto de Montevideú, e seguem para o Paraguai e Colômbia.

Referente à fronteira Brasil-Colômbia, os principais canais de tráfico de armas identificados foram os rios Putumayo/Amazonas (rota aérea e marítima), Letícia/Tabatinga (rota terrestre) e Manaus (rota aérea).

⁴³ Segundo o relatório da CPI (2006), tratam-se de fuzis e pistolas fabricados na *China North Industries Group Corporation (NORINCO)* localizada na República Popular da China.

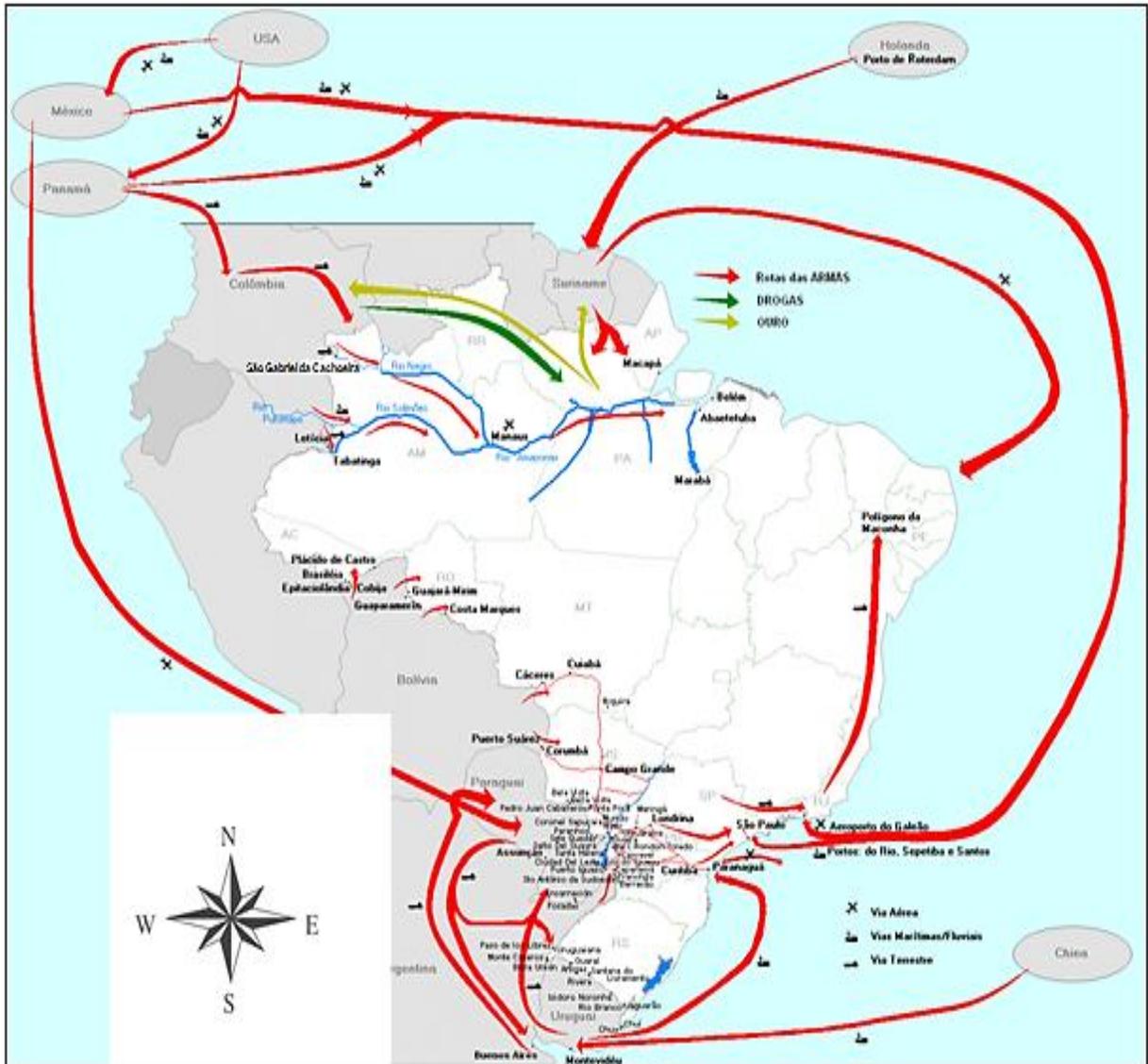


Figura 8 - Rotas do tráfico internacional de armas
 Fonte: Relatório da CPI (2006)

3.4 CRIMES AMBIENTAIS

Outros delitos transfronteiriços estão relacionados aos crimes ambientais, a saber: tráfico de plantas e animais e prática de atos lesivos ao meio ambiente e exploração predatória ou ilegal de recursos naturais, conforme as Leis nº 4.771/65, 5197/67 e 9.605/98.

Segundo dados divulgados pelo IBGE (2012), a área desflorestada se aproxima hoje dos 20% da área florestal original da Amazônia.

Conforme o instituto de pesquisas IMAZON (2012), as florestas degradadas na Amazônia Legal somaram 261 km² em dezembro de 2012. Em relação a

dezembro de 2011, quando a degradação florestal somou 94 km², houve um aumento de 178% ⁴⁴.

Segundo Procópio (1999, p. 184), o contrabando de madeiras nobres e raras, sempre aceito pelas indústrias dos países centrais, há cerca de uma década e meia, atrelou-se aos negócios da cocaína. Mais do que isso, ajuda na penetração de produtos químicos controlados pelos asiáticos, uma vez que Japão, Formosa e Coreia do Sul são tradicionais receptores de contrabando de madeiras nobres da selva amazônica.

Além do desmatamento, outro problema que afeta a região de fronteira é o garimpo ilegal.

Para Pereira (2003, p. 77), a exploração mineral ilegal é um fator adverso na região amazônica, que possui diversos minerais, alguns em áreas indígenas, as quais são invadidas por garimpeiros e mineradoras. A exploração, realizada sem planejamento, atraiu para a região cerca de 300 mil garimpeiros na década de 1980. Essa ação causou danos à natureza (desmatamento, desertificação do solo, assoreamento e poluição dos rios e igarapés) e às comunidades indígenas, transmitindo doenças e contribuindo para a desorganização socioeconômica da região. Além disso, garimpeiros cruzam as fronteiras, gerando incidentes diplomáticos com a Venezuela, Colômbia, Bolívia e Guiana Francesa.

Consoante com o exposto por Pereira (2003), Mendell (2000, p. 94) menciona que, por toda a Colômbia, as unidades das FARC têm-se estabelecido em áreas conectadas com a produção de coca, petróleo e ópio, com a criação do gado, o cultivo de banana e o garimpo de ouro.

Quanto ao desmatamento, o Comando Militar do Oeste do Exército Brasileiro realizou, em julho de 2011, a Operação Arco Verde, desencadeada pelo Governo Federal no norte do Estado de Mato Grosso, havendo a participação do Ministério da Defesa, do Ministério da Justiça e do Ministério do Meio Ambiente ⁴⁵.

⁴⁴ Disponível em: <<http://www.imazon.org.br/publicacoes/transparencia-florestal/transparencia-florestal-amazonia-legal/boletim-do-desmatamento-sad-dezembro-de-2012>>. Acesso em 12/02/2013.

⁴⁵ Disponível em: <http://www.exercito.gov.br/web/midia-imprensa/noticiario-do-exercito?p_p_id=noticias_WAR_noticiasportlet_INSTANCE_cZy7&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column3&p_p_col_count=3¬icias_WAR_noticiasportlet_INSTANCE_cZy7_journalArticleId=808319¬icias_WAR_noticiasportlet_INSTANCE_cZy7_struts.portlet.action=%2Fview%2Farquivo!viewJournalArticle¬icias_WAR_noticiasportlet_INSTANCE_cZy7_struts.portlet.mode=view#>. Acesso em 12/02/2013.

Também, com a finalidade de intensificar a presença das Forças Armadas junto à faixa de fronteira oeste, no mês de julho de 2012, a 16ª Bda Inf SI, Brigada das Missões, com o apoio de órgãos de segurança, realizou a Operação Curare⁴⁶ IV – 2012, nas regiões de fronteira com a Colômbia e Peru, no Estado do Amazonas⁴⁷.

Quanto à cooperação interagências, o presidente do IBAMA, Volney Zanardi Júnior, recebeu, no dia 2 de outubro de 2012, a visita de cortesia do General Villas Bôas, Comandante Militar da Amazônia, que colocou o comando à disposição para apoiar as atividades de proteção ao bioma Amazônia, incluídas as operações de combate ao desmatamento. A conversa entre os dois evoluiu para a cooperação imediata entre o Exército Brasileiro e o IBAMA nas ações de inteligência, para subsídio às ações de fiscalização e monitoramento ambiental, bem como a disponibilidade do exército em receber produtos madeireiros apreendidos durante as operações⁴⁸.

Existe, portanto, uma tendência de aumento das atividades de inteligência em prol das operações em ambiente interagências, visando ao combate aos crimes ambientais na faixa de fronteira Brasil-Colômbia.

⁴⁶ Normalmente, as operações militares recebem denominações com termos típicos da região, neste caso, o vocábulo “curare” faz referência a compostos químicos orgânicos conhecidos como venenos de flecha, extraídos da casca de certos cipós de plantas encontradas na América do Sul. Possuem intensa e letal ação paralisante, embora sejam utilizados medicinalmente como relaxante muscular ou anestésico (BRASIL. Ministério da Defesa, Exército Brasileiro, 2013).

⁴⁷ Disponível em: < <http://www.exercito.gov.br/web/guest/1900>>. Acesso em 12/02/2013.

⁴⁸ Disponível em: < <http://www.ibama.gov.br/publicadas/general-do-comando-militar-da-amazonia-oferece-apoio-as-operacoes-do-ibama-na-amazonia>>. Acesso em 12/02/2013.

4 POLÍTICAS DE SEGURANÇA E DEFESA DA FRONTEIRA

Neste capítulo, serão identificadas as políticas de segurança e de defesa, em âmbito nacional e internacional, adotadas pelo governo brasileiro e colombiano para incentivar o trabalho conjunto interagências, inclusive nas atividades de inteligência, visando a reduzir a ocorrência dos delitos transnacionais na faixa de fronteira em estudo a partir do ano 2003.

4.1 POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA (PND)

O primeiro registro que regula a estratégia nacional de segurança e defesa do país foi a Política de Defesa Nacional (PDN), aprovada inicialmente no ano de 1996 e renovada em 2005, durante o governo do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Em 25 de setembro de 2013, já no governo da Presidenta Dilma Vana Rousseff, o Decreto Legislativo nº 373 aprovou a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional.

No teor desse novo documento consta que:

A Política Nacional de Defesa (PND) é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional e coordenadas pelo Ministério da Defesa. Voltada essencialmente para ameaças externas, estabelece objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional, em prol da Defesa Nacional (**BRASIL, PND, 2012, p. 1**).

No que se refere ao termo integração, a PND (2012, p. 4), aos moldes da Política de Defesa Nacional (PDN) de 2005 (Decreto nº 5.484, de 30/06/2005), descreve que ela se constitui em uma forma mais eficaz de os países limítrofes combaterem ameaças comuns, além de promover o aumento da confiança mútua entre os Estados. Depreende-se que essa confiança permitiria que os conflitos fossem resolvidos por meio da negociação na América do Sul.

Outros fatores que, segundo a PND (2012, p. 4), colaboram para reduzir as possibilidades de conflito no entorno estratégico do Brasil são o fortalecimento da União das Nações Sul-Americanas e o estreito relacionamento entre os países amazônicos no âmbito da OTCA.

Quanto aos delitos transnacionais, a PND (2012, p. 4) preconiza o estabelecimento de ações convergentes entre os países vizinhos. Portanto, a cooperação internacional passa a ser um diferencial em relação à política adotada anteriormente.

O documento reforça ainda a necessidade da vivificação da fronteira na Amazônia brasileira, particularmente pelas Forças Armadas, de modo a permitir a proteção do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos naturais na região. Nota-se que a diferença em relação à PDN (2012) é que foi adicionado o termo **fronteiras** (grifo nosso) no correspondente à vivificação, demonstrando uma maior atenção do governo com as ameaças que continuam afetando essa área. Diante disso, houve a reestruturação das Forças Armadas no que tange à localização das unidades militares do Exército, da Marinha e da Força Aérea, priorizando-se a ocupação da fronteira norte do país.

Nesse sentido, a PND (2012) destaca o seguinte:

A existência de zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais pode provocar o transbordamento de conflitos para outros países da América do Sul. A persistência desses focos de incertezas é, também, elemento que justifica a prioridade à defesa do Estado, de modo a preservar os interesses nacionais, a soberania e a independência **(BRASIL. PND, 2012, p. 4)**.

Ademais, verifica-se a intenção do governo brasileiro de buscar parcerias na área de defesa com o objetivo de aumentar a estabilidade da região. Já no âmbito nacional, o que se pretende é dispor de Forças Armadas em condições de serem empregadas rapidamente, atuando-se de forma conjunta.

A Amazônia brasileira, particularmente a região que compreende a faixa de fronteira, é, pois, uma das que possui maior prioridade para o planejamento da defesa do país. Este fato se justifica pela existência de uma grande abundância de recursos naturais e pela existência de delitos transnacionais, estes facilitados pela pouca presença do Estado, podendo acarretar possíveis conflitos entre os países limítrofes.

Mais uma orientação mantida pela nova PND (2012, p. 9) é a necessidade de aprimoramento da capacidade de comando, controle, monitoramento e do sistema de inteligência dos órgãos envolvidos na Defesa Nacional, reconhecendo, portanto,

a importância desse sistema para a produção de informações estratégicas ligadas à segurança e à defesa do Brasil.

Por fim, no que concerne ao sistema de inteligência, cabe destacar que uma maior participação do setor industrial brasileiro na produção de meios tecnológicos permitiria aumentar a capacidade de vigilância das fronteiras do país e, além disso, diminuiria a dependência tecnológica de meios estrangeiros.

4.2 ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA (END)

A Estratégia Nacional de Defesa (2012) foi aprovada no corrente ano, por meio do Decreto Legislativo nº 373, de 25/09/2013.

No que se refere à integração, o documento - alinhado com o que preconiza a PND (2012) - enfatiza a necessidade de as Forças Armadas trabalharem em rede – entre si e em ligação com o monitoramento do território, do espaço aéreo e das águas jurisdicionais brasileiras. Nessa direção, uma das diretrizes da END (2012) é unificar as operações do Exército, Marinha e Aeronáutica, visualizando uma atuação conjunta.

Dentro desse contexto, pretende-se que a organização e a articulação das Forças Armadas facilitem essas operações e que o militar reúna capacidades para atuar também com integrantes de outras Forças. Dessa maneira, há a previsão de que a Marinha aumente a sua presença na região da foz do rio Amazonas, nas grandes bacias fluviais do rio Amazonas e constitua uma Esquadra no norte/nordeste do país.

Ademais, foi criado, em agosto de 2010, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), com o propósito de planejar ações integradas entre as Forças Armadas, auxiliando o Ministério da Defesa no uso mais adequado dos recursos em operações especiais, entre elas, o combate aos ilícitos transfronteiriços.

Quanto às atividades ligadas aos crimes transnacionais fronteiriços, o Sistema Nacional de Segurança Pública deverá disponibilizar ao sistema de defesa nacional dados de interesse do controle das fronteiras, exercido também pelas Forças Armadas.

A END (2012, p. 3) destaca ainda a importância de desenvolver as capacidades, pelas Forças Armadas, de monitorar e controlar o espaço aéreo, o

território e as águas jurisdicionais brasileiras de modo a permitir responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão.

Além disso, ela ressalta a necessidade do avanço nos programas de Aeronaves Remotamente Pilotadas (ARP), primeiro de vigilância e depois de combate, uma vez que esses meios podem aumentar a precisão no monitoramento/controlado do território nacional.

No que se refere às atividades de inteligência, a END (2012, p. 28) prescreve que estas serão desenvolvidas desde o tempo de paz, em **caráter permanente** (grifo nosso), para acompanhamento da situação e dos atores que possam vir a representar potenciais ameaças ao Estado e para proporcionar o alerta antecipado ante a possibilidade de concretização de tais ameaças.

Espera-se que a inteligência atue de forma integrada e que forneça dados que se transformem em conhecimentos confiáveis e oportunos para instruir adequadamente os planejamentos em todos os níveis.

Além da necessidade de se aperfeiçoar o SINDE - por meio da destinação de recursos necessários à formulação de diagnóstico conjuntural, nos campos nacional e internacional dos cenários vigentes em perspectiva político-estratégica -, o aprimoramento do sistema de comando e controle merecerá uma atenção particular, tendo em vista que ocorrerá um aumento significativo da quantidade de meios a serem empregados no ambiente de fronteira e, conseqüentemente, um aporte maior de dados que estarão sendo transmitidos em tempo real. As estruturas de Comando, Controle e Inteligência (C²I), conforme a END (2012, p. 33), deverão ser consolidadas.

Em âmbito internacional, ratifica-se a intenção de intensificar as parcerias estratégicas nas áreas cibernética, espacial e nuclear e o intercâmbio militar com as Forças Armadas das nações amigas, neste caso particularmente com a América do Sul e países limítrofes do Atlântico Sul, a qual possibilitaria promover a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa.

Em síntese, pode-se concluir que a END (2012) direciona as Forças Armadas para a cooperação, inclusive nas atividades de inteligência militar, como forma de proporcionar melhores condições de segurança na faixa de fronteira amazônica. A criação do SINDE, dentro da estrutura do Ministério da Defesa, foi um marco

importante de integração das estruturas de Inteligência de Defesa das três Forças Armadas e, caso sejam atendidas as condições para melhoria desse sistema, ele poderá contribuir para maior efetividade das operações.

4.3 LIVRO BRANCO DE DEFESA NACIONAL (LBDN)

O texto da Justificativa da Emenda nº 1 ao Projeto de Lei Complementar nº 543/2009, convertido na Lei Complementar nº 136 (alteração da Lei Complementar nº 97/99), que determina a implantação do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), afirma que:

O Livro Branco de Defesa é material de fundamental importância para um país e um documento-chave de política que oferece a visão do Governo a respeito da defesa. É um material público que descreve o contexto amplo da política estratégica para o planejamento da defesa com uma perspectiva de médio e longo prazo (**BRASIL. Projeto de Lei Complementar Nº 543, 2009, p. 3**).

Um ponto importante é que o LBDN destina-se a oferecer uma perspectiva suficiente para permitir um orçamento e um planejamento plurianual.

Outro aspecto é que o Livro Branco é produzido depois de amplas consultas dentro e fora do governo. Visa refletir um consenso de base ampla com respeito à Defesa do país, no contexto das prioridades nacionais, do marco jurídico e dos recursos disponíveis ⁴⁹.

Algumas questões de interesse foram tratadas no 6º Seminário: “Transformação da Defesa e Financiamento da Defesa”, realizado no mês de agosto de 2011, em São Paulo-SP.

Naquela oportunidade, o general de divisão Mattioli, da Secretaria de Produtos de Defesa do Ministério da Defesa, ressaltou que há a intenção de fabricar produtos de uso dual e destacou a importância da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) para coordenação de esforços em assuntos de defesa.

⁴⁹ Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/oquee_livrobranco.php>. Acesso em 09/02/2013.

Por sua vez, o Ministro da Defesa Celso Amorim destacou a importância do EMCFA⁵⁰ e que, para o cenário 2020, o Brasil deverá adotar uma estratégia dissuasiva, dentro do contexto de um cenário intermediário (Cenário Baboré), no qual se constrói uma capacidade dissuasória limitada, mas suficiente para dificultar tentativas de coação militar. Disse também que se deve buscar o investimento público continuado e o aproveitamento das cadeias produtivas de material de defesa do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Desse modo, depreende-se que há uma preocupação de viabilizar a realização de projetos em parceria com outros países e, nesse sentido, a Argentina seria uma forte candidata. Há a intenção daquele país, por exemplo, de fabricar um lançador de satélites sul-americano, conforme as palavras do Ministro da Defesa argentino Arturo Antonio Puricelli.

O documento retrata ainda a problemática da faixa de fronteira amazônica, fazendo alusão ao emprego das Forças Armadas, conforme a LC 97/99, destacando a necessidade de adensamento das tropas do Exército, da Marinha e da Força Aérea a fim de permitir uma maior presença naquela região.

No que se refere ao monitoramento/controle, o LBDN (2012, p. 71) menciona que o Sistema Brasileiro de Vigilância (SISBRAV) terá por objetivo integrar os seguintes sistemas de monitoramento: o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), o SISFRON e o Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB).

Já em relação ao emprego das Forças Armadas, o documento ressalta a importância da coordenação e da integração das ações planejadas de operações conjuntas e destaca que a doutrina cria condições para que essas operações possam ocorrer de modo sincronizado pelas três Forças.

Por fim, em matéria de inteligência, o LBDN (2012, p. 77) destaca a instituição do SINDE para “integrar as ações de planejamento e execução da atividade de inteligência de defesa”.

Ao consultar a *Política de Consolidación de La Seguridad Democrática (PCSD)* da Colômbia, verifica-se que existem metas claras estabelecidas para o

⁵⁰ O EMCFA exerce papel fundamental na execução da END, pois é o responsável por coordenar programas de interoperabilidade com a finalidade de otimizar os meios militares na defesa do país, na segurança de fronteiras e em operações humanitárias e de resgate.

aprimoramento da inteligência daquele país. De acordo com essa política, o Ministério da Defesa da Colômbia fica encarregado de fazer investimentos visando ao fortalecimento da capacidade da Força Pública na área de inteligência. O propósito é incrementar a inteligência técnica e humana.

Ademais, a PCSD prevê reformas nos sistemas de inteligência militar e policial a fim de aumentar a eficiência das operações, conforme descrito a seguir:

*Al enfrentar enemigos que recurren cada vez con más insistencia a las acciones terroristas y a las emboscadas, y que se refugian y camuflan entre la población civil, para evadir la acción de la Fuerza Pública, resulta fundamental el fortalecimiento de las capacidades de inteligencia, con el fin de identificar y ubicar estas amenazas y de manera oportuna proveer la información adecuada para adelantar operaciones contundentes en su contra*⁵¹ **(COLOMBIA. Política de Consolidación de La Seguridad Democrática, 2007).**

Além disso, no que tange ao tema fronteira, são previstas operações de interdição por vias terrestre, marítima, fluvial ou aérea com o objetivo de dificultar o transporte de droga e de insumos químicos do interior do território para as fronteiras colombianas. Outro objetivo se refere à neutralização do tráfico de armas, munições e explosivos destinado aos grupos ilegais e aos narcotraficantes. Também se pretende identificar e destruir a infraestrutura para o armazenamento e processamento de drogas⁵².

Por fim, fazendo uma comparação do LBDN e da PCSD, constata-se um destaque dado à inteligência por parte da legislação da Colômbia. Tanto que duas das 28 estratégias previstas para o incremento da defesa daquele país são voltadas ao aprimoramento do sistema de inteligência.

4.4 LEGISLAÇÃO PARA ATUAÇÃO NA FAIXA DE FRONTEIRA

De acordo com a LC 97/99, cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar,

⁵¹ Ao enfrentar inimigos que recorrem cada vez com mais insistência a ações terroristas e a emboscadas, e que se refugiam e camuflam entre a população civil para se evadirem da ação da Força Pública, é fundamental o fortalecimento das capacidades de inteligência, com a finalidade de identificar e localizar essas ameaças e, de modo oportuno, prover a informação adequada para adiantar operações contundentes contra elas (tradução nossa).

⁵² Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/arquivos/pdf/colombia-politica-de-consolidacion-de-la-seguridad-democratica2007.pdf>>. Acesso em 09/02/2013.

por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de: 1. patrulhamento, 2. revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves e 3. prisões em flagrante delito.

A Lei Complementar nº 117 (LC 117/04), de 02/09/2004, alterou a LC 97/99, atribuindo ações subsidiárias ao Exército Brasileiro.

A Portaria nº 61, do Gabinete do Comandante do Exército, de 16/02/2005, aprovou a Diretriz Estratégica para Atuação na Faixa de Fronteira contra Delitos Transfronteiriços e Ambientais. Essa diretriz menciona que: “A atuação da Força Terrestre na faixa de fronteira, baseada no inciso IV, Art.17A, da LC 97/99, é considerada como atribuição subsidiária particular”. Assim sendo, depreende-se que o combate aos delitos transnacionais continua sendo missão precípua dos OSP.

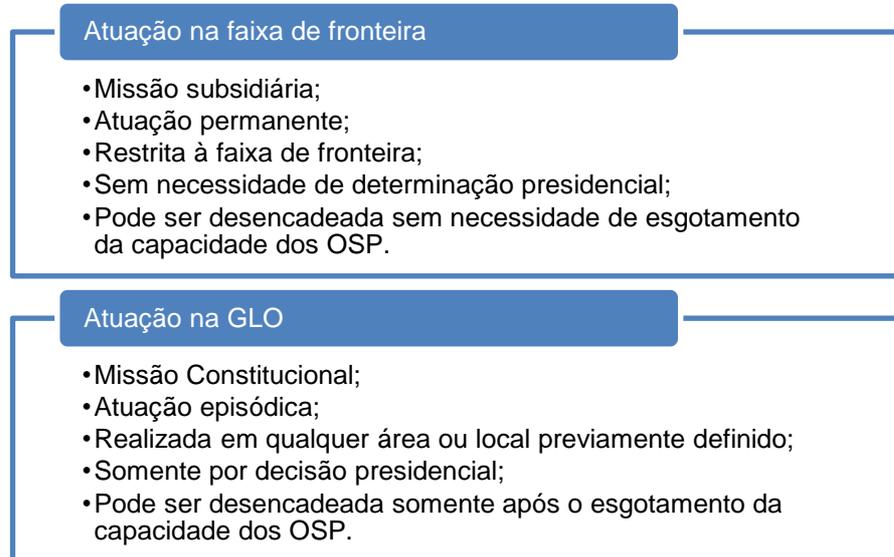
Cabe destacar que existem peculiaridades na forma de atuação do Exército brasileiro na faixa de fronteira e em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Silva (2013), destaca as principais diferenças desse emprego⁵³, conforme o quadro 1.

Ademais, a LC 97/99 prevê também que as Forças Armadas deverão cooperar com os órgãos federais, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, sob a forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.

Nesse sentido, cabe à Marinha cooperar na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução. Quanto ao Exército, cabe-lhe cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução. À FAB, cooperar com os órgãos federais na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, quanto ao uso do espaço aéreo e de áreas

⁵³ Palestra sobre aspectos jurídicos do emprego do EB contra delitos transfronteiriços proferida pelo capitão Cláudio Alves Silva, no dia 7 de fevereiro de 2013, na ECEME.

aeroportuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.



Quadro 1 - Diferenças na forma de atuação do EB na faixa de fronteira e em Operações de GLO

Fonte: Silva (2013), adaptado pelo autor

A instituição de dois decretos, em 2004, aumentou a capacidade de as Forças Armadas atuarem de forma repressiva contra os delitos transnacionais na faixa de fronteira.

Por exemplo, a regulamentação da Lei do Abate, por meio do Decreto nº 5.144, de 16/07/2004, possibilitou a destruição de aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins por parte da Força Aérea Brasileira, levando em conta que estas podem apresentar ameaça à segurança pública. Por sua vez, o Decreto nº 5.129, de 06/07/2004, permitiu à Patrulha Naval realizar abordagem para a inspeção de navios e embarcações. Este decreto estabelece, entre outras medidas, que “embarcações estrangeiras em atividades não autorizadas nas águas jurisdicionais brasileiras sejam apresadas e encaminhadas pelo Comando da Marinha às autoridades competentes”.

Ressalta-se, portanto, que a legislação que trata da atuação das Forças Armadas contra os delitos transfronteiriços indica a necessidade de cooperação interagências. Essa cooperação deve ser baseada em um adequado apoio de inteligência militar, a fim de subsidiar ações dos organismos de segurança para uma atuação mais efetiva contra crimes que venham a ocorrer na faixa de fronteira.

4.5 PROGRAMAS E PLANOS DE DESENVOLVIMENTO

4.5.1 Programa Calha Norte (PCN)

Criado em 1985 pelo Governo Federal para promover a ocupação e o desenvolvimento ordenado e sustentável da região, o Programa Calha Norte vem cumprindo esses objetivos por meio de ações diversas, tais como obras de rodovias, portos, escolas, hospitais, redes de energia elétrica, além de instalações que reforçam a segurança nas fronteiras e o combate ao narcotráfico⁵⁴.

O programa abrange todos os municípios da faixa de fronteira Brasil-Colômbia.

Na área de segurança e defesa, são assinados convênios com a finalidade de construir aquartelamentos destinados às Forças Armadas, Auxiliares e Corpo de Bombeiros, delegacias, presídios e Próprios Nacionais Residenciais (PNR) ou unidades residenciais funcionais destinadas exclusivamente a membros das Forças Armadas ou Forças Auxiliares.

Dentro desse contexto, foram construídos os aquartelamentos da 1ª e 16ª Brigada de Infantaria de Selva, do Comando de Fronteira do Rio Negro/5º BIS, em São Gabriel da Cachoeira-AM, do 3º BIS, em Barcelos-AM, e oito PEF, entre eles o de Pari-Cachoeira-AM e o de Tunuí-Cachoeira-AM, ambos na fronteira Brasil-Colômbia. Foi edificado também o Pavilhão de Terceiros do PEF de Querari-AM, que visa prover instalações para órgãos institucionais, tais como Receita Federal, Polícia Federal, Polícia Militar e Civil, Ministério da Saúde e outros. A 2ª e 16ª Brigada de Infantaria de Selva continua sendo implantada, bem como unidades da 1ª Brigada de Infantaria de Selva. Em relação à Marinha, foi construído o aquartelamento para um Pelotão de Fuzileiros Navais em Tabatinga-AM e foram preparadas as instalações para aquartelar um Batalhão de Fuzileiros Navais para emprego em Operações Ribeirinhas em substituição ao Grupamento de Fuzileiros Navais em Manaus-AM. Ademais, foi feita a transferência das instalações do Comando Naval da Amazônia Ocidental para a Ilha de São Vicente, em Manaus-AM, foi transformado em 9º Distrito Naval e está sendo construída a nova Capitania

⁵⁴ Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/index.php/programas-e-projetos/programa-calha-norte>>. Acesso em 08/02/2013.

Fluvial da Amazônia Ocidental (CFAOC) em Manaus-AM. Quanto à Aeronáutica, foi implementado o Núcleo do Destacamento da Base Aérea de São Gabriel da Cachoeira-AM, Eirunepé-AM e Vilhena-RO ⁵⁵.

O PCN contribuiu também para a implantação de infraestrutura básica nas áreas indígenas de Santa Rosa-AM, Nova Extrema-AM e Umariáçu-AM na fronteira com a Colômbia. Outras atividades são desenvolvidas em prol das populações ribeirinhas, como sistemas de abastecimento d'água, manutenção de escolas, ancoradouros e infraestrutura básica, construção de poços tubulares em áreas carentes na fronteira com a Colômbia e implantação de uma Central Hidroelétrica em Pari Cachoeira-AM.

Diante do exposto, percebe-se que o PCN tem contribuído para que a END (2012) possa ser paulatinamente concretizada. Verifica-se que o trabalho é multidisciplinar, envolvendo todos os setores da segurança, em particular o militar e o societal. A nova organização geográfica das unidades das três Forças Armadas permite que o problema da presença na região amazônica seja parcialmente atendido, já que ainda necessita de maiores investimentos para mobiliar a fronteira internacional. Outro ponto a ser aprimorado é a ocupação sistemática dos Pavilhões de Terceiros nos Pelotões Especiais de Fronteira, cujas estruturas existem, porém não estão sendo utilizadas para os fins a que se destinam.

4.5.2 Programa Amazônia Protegida

O Programa Amazônia Protegida é um dos quatro programas da Estratégia Braço Forte (EBF) do Exército Brasileiro, a ser realizado em curto, médio e longo prazo (2014-2022-2030).

O programa abrange um conjunto de projetos voltados para o fortalecimento da presença militar terrestre na Amazônia. Prevê a implantação progressiva de novos Pelotões Especiais de Fronteira, além da modernização dos existentes. Em segunda etapa, haverá fortalecimento na estrutura operacional e logística do Comando Militar da Amazônia. Simultaneamente, o Exército prevê a implantação do SISFRON, por meio da utilização de meios eletrônicos e radares, como o SABER M60 e outros a serem desenvolvidos, interligando sistemas militares e civis, com a

⁵⁵ Ibidem.

finalidade de aperfeiçoar a capacidade de monitoramento de cerca de 16.000 km de fronteiras das regiões amazônica, Centro-Oeste e Sul ⁵⁶.

4.5.3 Plano Estratégico de Fronteiras (PEF)

Um marco importante para a atuação na faixa de fronteira foi a instituição do PEF pela Presidenta Dilma, por meio do Decreto nº 7.496, de 08/11/2011.

A finalidade do plano é o “fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira” e a coordenação está a cargo dos Ministros de Estado da Justiça, da Defesa e da Fazenda.

As diretrizes do PEF apontam para a necessidade de integração dos OSP, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e das Forças Armadas, bem como com países vizinhos.

Os objetivos estabelecidos são os seguintes: 1. integração das ações de segurança pública, de controle aduaneiro e das Forças Armadas da União com a ação dos Estados e Municípios situados na faixa de fronteira; 2. execução de ações conjuntas entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas; 3. troca de informações entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas; 4. realização de parcerias com países vizinhos para atuação nas ações de prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira e 5. ampliação do quadro de pessoal e da estrutura destinada à prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos na faixa de fronteira ⁵⁷.

O PEF está sendo implementado por meio de ações dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF) e do Centro de Operações Conjuntas (COC), este composto por todos os partícipes das operações ⁵⁸.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Decreto nº 7.496, de 08/11/2011. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm>. Acesso em 08/02/2013.

⁵⁸ Ibidem.

Cabe destacar que, conforme o Decreto nº 7.496, não haverá subordinação entre os elementos que compõem o COC, sendo que a decisão será sob a forma de consenso entre seus membros.

Os GGIF terão como objetivo a integração e a articulação das ações da União com as dos Estados e Municípios, sendo que ao COC compete realizar a integração entre os membros das operações ⁵⁹.

De acordo com o general Carvalho (2013), Comandante da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, os GGIF têm permitido uma maior aproximação dos integrantes do Exército com os demais órgãos de segurança pública e são instrumentos importantes para a atuação na fronteira contra os delitos transnacionais. Contudo, considera que a troca de informações entre os órgãos públicos e a ampliação do quadro de pessoal são itens que precisam ser considerados ⁶⁰.

Em síntese, verifica-se que o plano enfatiza a importância da integração nos níveis nacional e internacional para viabilizar o combate aos delitos transfronteiriços, sendo uma iniciativa de fundamental importância para neutralizar as ações criminosas na faixa de fronteira Brasil-Colômbia. Este fato pode ser constatado por meio da verificação dos resultados das Operações Ágata e Sentinela (duas vertentes do plano).

Quanto à Operação Ágata ⁶¹, nas seis primeiras edições de um total de sete, foram realizadas as seguintes diligências: 319.635 veículos vistoriados, 222 aviões inspecionados, 5.681 embarcações vistoriadas, das quais 498 foram apreendidas, quatro pistas de pouso clandestinas destruídas, 19.892 quilos de explosivos e 11.801 quilos de entorpecentes apreendidos ⁶².

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Palestra sobre aspectos de planejamento contra delitos transfronteiriços, proferida pelo general-de-brigada Lourival Carvalho Silva, no dia 15 de fevereiro de 2013, na ECEME.

⁶¹ A Operação Ágata é uma das vertentes do PEF. Tem caráter temporário de combate ostensivo à criminalidade e é coordenada pelo Ministério da Defesa, com o apoio dos ministérios da Justiça e da Fazenda. A iniciativa serve para coordenar o planejamento e execução de operações militares, policiais e sociais em cooperação de países fronteiriços. Intensifica a presença do Estado nas regiões de fronteira e apoio à população. Até o momento, foram realizadas seis edições da Ágata.

⁶² Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID={A87C1BD2-2373-48C1-8F42-BCB003F3B3E5}¶ms=itemID={68DB9BB1-95CF-44A4-8EB0-2081DCEE79D4};&UIPartUID={2218FAF9-5230-431C-A9E3-E780D3E67DFE}>>. Acesso em 08/02/2013.

Já, em relação à Operação Sentinela⁶³, foram obtidos os seguintes resultados, segundo dados de junho de 2011 a novembro de 2012: 42 organizações criminosas transnacionais desarticuladas, 20.000 pessoas presas, 350 toneladas de drogas (310 de maconha e 40 de cocaína) apreendidas, 2.235 armas apreendidas, R\$ 10,7 milhões oriundos de atividades ilícitas apreendidos, 1,89 milhão de medicamentos falsificados e 7,5 mil veículos apreendidos.

4.6 ACORDOS BILATERAIS EM ASSUNTOS DE DEFESA

Foram assinados seis acordos bilaterais pelos governos brasileiro e colombiano no período do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Cabe destacar que três desses acordos são ligados à área de defesa.

O primeiro acordo refere-se à cooperação em matéria de defesa referente à vigilância da Amazônia, que passou a vigorar a partir de 20/06/2003.

O segundo versa sobre a constituição do grupo de trabalho bilateral para a repressão da criminalidade e do terrorismo, em 26/06/2003.

E o terceiro corresponde à cooperação mútua para o combate ao tráfico de aeronaves envolvidas com atividades ilícitas transnacionais, instituído por meio do Decreto nº 5.815, de 26/06/2006.

Quanto às reuniões presidenciais realizadas entre 2003-2009, houve 17 reuniões/encontros oficiais de Lula com Uribe, como consta no quadro 2. Esse fato reflete uma maior aproximação do ex-presidente do Brasil em relação a governos anteriores.

Ano	Atividade/Local
07/03/2003	Visita de Estado de Álvaro Uribe em Brasília.
27/06/2003	Encontro de Luiz Inácio Lula da Silva com Álvaro Uribe na XIV Reunião do Conselho Presidencial Andino em El Carmen de Viboral.
26/09/2003	Visita à Colômbia para participação do 40º aniversário da Organização Internacional do Café (OIC) em Cartagena das Índias.
21/06/2004	Visita de Trabalho de Álvaro Uribe para a I Rodada de Negócios Brasil-Colômbia em São Paulo.

⁶³ Outra vertente do PEF é a Operação Sentinela, sob responsabilidade do Ministério da Justiça e apoio dos Ministérios da Defesa e Fazenda, composta pela integração das polícias Federal e Rodoviária Federal, além da Força Nacional de Segurança Pública no enfrentamento ao crime organizado transnacional.

05/11/2004	Reunião bilateral à margem do G-Rio.
19/01/2005	Visita de Lula a Colômbia para encontro de fronteira em Letícia.
24/09/2005	Visita de Trabalho de Uribe em Brasília.
13/12/2005	Visita oficial de Lula em Bogotá. São assinados dois Memorandos de Entendimento: um sobre cooperação policial e outro na área sindical.
25/04/2006	Visita oficial de Uribe em Brasília.
18/01/2007	Encontro Bilateral na Cúpula do MERCOSUL no Rio de Janeiro.
23/05/2008	Visita de Trabalho de Uribe para a reunião da UNASUL em Brasília.
19/07/2008	Visita de Trabalho de Lula em Bogotá.
20/07/2008	Data Nacional da Colômbia em Letícia.
16/02/2009	Visita de Estado de Uribe em São Paulo e Brasília.
15/04/2009	Encontro presidencial à margem do Fórum Econômico Mundial para a América Latina no Rio de Janeiro.
06/08/2009	Visita de Trabalho de Uribe em Brasília.
19/10/2009	Visita de Trabalho de Uribe em São Paulo.
06/08/2010	Posse do Presidente Juan Manuel Santos em Bogotá.
01/09/2010	Encontro de Lula com Santos em Brasília.
21/09/2011	Encontro bilateral de Dilma Rousseff com Santos em visita oficial aos EUA.
14/04/2012	Encontro com Santos na VI Cúpula das Américas em Cartagena das Índias.

Quadro 2 – Reuniões/encontros presidenciais realizados no período (2003-2013)

Fonte: MRE (2013), adaptado pelo autor

Essa aproximação foi evidenciada na visita de Lula a Colômbia, em julho de 2008, quando Uribe aceitou participar do Conselho Sul-Americano de Defesa. Nesse mesmo ano, foi assinado, em Letícia, o Memorando de Entendimento Tripartite entre Brasil-Colômbia-Peru para combater as atividades ilícitas nos rios fronteiros e/ou comuns⁶⁴, prevendo a cooperação entre a Armada Nacional da Colômbia, a Marinha, o Exército e a Polícia Federal do Brasil e a Marinha de Guerra do Peru. Essa ação voltava-se às seguintes atividades:

1. Intercâmbio de informação tática e de inteligência de caráter estratégico operacional, em estreita coordenação com os organismos de segurança de cada país.
2. Intercâmbio de informação durante o desenvolvimento de operações.
3. Intercâmbio de experiências na luta contra os crimes e contravenções que tenham sido cometidos nas zonas de fronteira, por meio de palestras e seminários em nível regional e local.

⁶⁴ Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/memorando-de-entendimento-tripartite-entre-o-brasil-colombia-e-peru-para-combater-as-atividades-ilicitas-nos-rios-fronteiricos-e-ou-comuns/>>. Acesso em 22/06/2013.

4. Intercâmbio de informações referentes às formas de realizar atividades ilícitas, objetivos e ações que pretendam executar os grupos criminosos, bem como ligadas ao narcotráfico e ao tráfico de armas, munições e explosivos.

5. Capacitação técnica e operacional especializada.

6. Operações simultâneas ou coordenadas entre Unidades Fluviais da Armada Nacional da República da Colômbia, Unidades Fluviais da Polícia Federal do Brasil ou da Marinha do Brasil e representantes da Polícia Federal do Brasil e da Marinha de Guerra do Peru, com o propósito de exercer controle efetivo nas áreas fluviais fronteiriças para reprimir o cometimento de crimes e contravenções.

No que concerne ao tema fronteira, para Ramírez (2006, p. 23), os maiores esforços para enfrentar as consequências do conflito armado na Colômbia têm sido militares, ainda que de maneira diferenciada. O autor aponta que existe uma escassa presença das forças militares colombianas na região de fronteira, ao contrário do Brasil.

O estudioso destaca ainda que Colômbia e Brasil não firmaram acordos sobre o SIVAM e Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), em virtude dos custos elevados e pressões estadunidenses contrárias ou por incompatibilidade dos acordos que Colômbia tem com Washington.

Apesar dessas divergências, o autor menciona que o Brasil e a Colômbia têm demonstrado uma evolução no entendimento diplomático e estabeleceram acordos que mostram um compromisso de maior cooperação fronteiriça e combate conjunto ao crime organizado.

5 COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS

No presente capítulo serão discutidos os conceitos atinentes à cooperação e operações interagências. Esta discussão conceitual facilitará a análise acerca da estrutura e do funcionamento do SISBIN, particularmente no que diz respeito ao processo de cooperação entre as instituições responsáveis pela garantia da segurança na fronteira internacional, que será discutido no próximo capítulo. Além disso, as entrevistas realizadas com agentes de inteligência fornecerão informações de como a integração é vista no ambiente de trabalho.

5.1 CONCEITOS INICIAIS

O conceito de interagências foi levantado a partir de autores que realizaram estudos sobre a aplicação desse sistema de trabalho em organizações públicas, dos Estados Unidos da América (EUA) e do Reino Unido, ligadas às áreas política, social, ambiental e de segurança e defesa.

No que corresponde à política, Marcella (2008, p. 16) afirma que interagência é um processo que envolve pessoas e organizações complexas, o que, por si só, aponta para a existência de culturas e perspectivas diferentes a respeito de qual a melhor forma de se realizar uma atividade. O processo é político, uma vez que existe um “jogo de poder” entre indivíduos ou instituições.

Warmington (2004, p. 16), ao abordar o tema na área social, refere-se ao trabalho interagência quando esse envolve mais de uma agência na realização de um planejamento em conjunto e, preferencialmente, de modo formal, ao invés da simples troca de informações (*networking*), apesar de o *networking* se constituir em um suporte mais moderno e desenvolvido em relação ao caráter formal. Isso pode ocorrer tanto no nível estratégico, operacional ou tático.

Bardach (1998, p. 8), em seus estudos sobre as práticas adequadas para a melhoria da gestão pública norte-americana, define a cooperação interagências como uma atividade integrada de duas ou mais agências que visa a aumentar a importância de seus valores públicos, priorizando o trabalho conjunto do que de maneira separada. Para aumentar a importância do valor público é necessário

cooperação entre as partes, diferenciação e especialização, sendo que esta última é o motor principal da criação de valor.

Ressalta-se que, como as Forças Armadas são constituídas por instituições não lucrativas, o valor público se baseia no incremento dos resultados que serão obtidos, mais efetivamente, por intermédio da desejada cooperação.

O autor também menciona que a comunicação formal é frequentemente menos efetiva e eficiente do que os canais informais para o propósito de trabalho integrado, deixando claro que a cooperação informal é um sinal de saúde organizacional, e não uma patologia. Além disso, o sucesso da combinação entre especialização e integração depende de uma diferenciação estrutural inteligente, dividida em subunidades, coordenação hierárquica formal e relacionamento de trabalho informal. Em outras palavras, a tentativa de um trabalho conjunto, baseada somente em razões técnicas, provou ser pouco efetiva e contraproducente.

No ambiente de trabalho interagências, constata-se por meio de depoimentos de vários agentes⁶⁵, que a comunicação informal vem sendo praticada há tempos e grande parte dela provém da necessidade do imediatismo de algumas operações. A formalidade na troca de informações, entretanto, parece consolidar e incentivar um processo pré-existente de integração, não devendo ser desconsiderada.

5.2 NECESSIDADE DA INTEGRAÇÃO

Na faixa de fronteira, as características do meio originaram a necessidade de integração entre os agentes/instituições de segurança, tanto nacionais como estrangeiros. Isso ocorre em virtude da dependência que existe entre esses atores para cumprirem suas missões constitucionais. Em várias oportunidades os agentes relataram, em suas entrevistas, que são estabelecidas redes informais e temporárias a fim de agilizar a produção do conhecimento de inteligência, primordialmente no nível tático e operacional.

Além disso, Raza (2012) ressalta a complexidade das estruturas nacionais e internacionais e as consequências para o processo decisório:

⁶⁵ Os nomes dos entrevistados serão preservados tendo em vista a necessidade de manutenção do sigilo.

As decisões públicas se tornaram mais complicadas, com as fronteiras entre estruturas nacionais e internacionais de decisões cada vez mais porosas. O aumento exponencial das partes inter-relacionadas na estrutura de causalidade dos problemas, o aumento da densidade, qualidade e disponibilidade de informações com a aceleração dos ciclos de decisões, e o aumento do número de atores simultaneamente envolvidos nos processos de decisão e ação, com escopos de competências complementares, redundantes e competitivos, tem levado a gastos públicos desnecessários ou excessivos, sem resultados adequados. Também tem levado a lacunas de decisão e desorientação, concorrendo para aumentar a vulnerabilidade nacional em temas críticos e, em última instância concorrendo para que vulnerabilidades e ameaças se materializem em catástrofes (RAZA, 2012, p. 6).

Conforme o Relatório Anual da Operação Cobra da Polícia Federal (2008), as principais ações desenvolvidas pela Polícia Federal na faixa de fronteira Brasil-Colômbia são as seguintes: identificar e obstruir os sistemas produtivos de entorpecentes estabelecidos na Amazônia, desarticular organizações criminosas transnacionais dedicadas ao tráfico de armas e entorpecentes, reforçar a presença do poder público para impedir o traslado das bases operacionais do narcotráfico, impedir o desvio e o contrabando de produtos químicos destinados à produção de entorpecentes, resguardar a faixa de fronteira de imigrações clandestinas, evitar confrontos com a população indígena e a violação de suas áreas protegidas, precaver danos ao meio ambiente e a transferência da cultura da violência e do narcotráfico.

De acordo com a legislação de atuação vista no capítulo anterior, e diante do exposto por Raza (2012), verifica-se que existem missões similares correspondentes às Forças Armadas e à Polícia Federal para o combate ao crime transnacional na faixa de fronteira. Assim sendo, esse aspecto poderá resultar em conflitos na realização dos trabalhos por essas instituições, além de gastos desnecessários ao governo brasileiro, caso não haja a coordenação de esforços.

Uma analogia a essa necessidade brasileira são as complexas mudanças da segurança nacional norte-americana no século XXI, que, para Marcella (2008, p. 3), irão requerer uma integração dos recursos de inteligência e unidade de esforços por parte do governo daquele país.

Para isso, segundo o autor, haverá a necessidade de melhoria, reforma e reestruturação das instituições governamentais dos EUA, de modo a evitar as falhas da inteligência e da política de coordenação que foram evidenciadas no desastre de

11 de setembro, na efetividade do plano e na fase pós-conflito da Operação *Iraqi Freedom*, do furacão Katrina em Nova Orleans, em 2006, bem como em outros eventos da década de 1990.

O estudioso afirma, ainda, que o modo que a nação e o governo aprendem com as experiências e adaptam suas instituições para o futuro são as chaves para entender o processo interagência. Esse processo teve sua fase embrionária nos EUA por ocasião da II Guerra Mundial por meio da mobilização da nação, do governo e das Forças Armadas para a guerra e sofreu mudanças, no período da Guerra Fria, com o surgimento de sistemas de segurança nacionais emergentes e complexos. Dentre as inovações implementadas pelos EUA à época, destacam-se a centralização do Sistema de Inteligência e a criação da *U. S. Information Agency*.

5.3 DESAFIOS NO TRABALHO INTERAGÊNCIAS

Marcella (2008, p. 36) menciona que as tensões existentes no processo interagências são geradas pela existência de culturas diferentes dos profissionais, espaço (área de trabalho) e disputa por recursos limitados.

O autor cita, ainda, outras dificuldades como falta de uma autoridade decisiva para gerar congruência de esforços, assimetria na distribuição dos recursos entre as instituições e, por fim, falta de profissionalização do pessoal que constitui os sistemas das várias agências do governo dos EUA.

Para Atkinson (2002, p. 6), os fatores impactantes na efetividade desse trabalho são diferenças entre as agências; hierarquia estrutural; arranjos administrativos e organização do tempo; prioridade e expectativa do indivíduo e da agência; objetivos das agências; planejamento e finanças; protocolos de informação e confidencialidade compartilhados; necessidade de uma linguagem comum e treinamento conjunto.

Ao analisar as palavras de Atkinson (2002), infere-se que o trabalho integrado parte de uma necessidade comum (de aumentar a sensação de segurança), mas se estrutura de uma forma complexa, que requer um esforço individual e coletivo para superar as diferenças que porventura possam ocorrer durante o processo de desenvolvimento da nova sistemática.

Puonti (2004, p. 25) menciona que as agências devem aprender a trabalhar de forma integrada. A autora ressalta, também, que esse aprendizado é um processo que envolve tensões e dificuldades pelo seu caráter inovador. Disso, depreende-se que quanto maior for a credibilidade do trabalho conjunto, maior será o empenho dos envolvidos. As entrevistas com os agentes demonstram que muitas operações em conjunto obtiveram maior êxito do que as realizadas individualmente, dada a necessidade de múltiplos conhecimentos e equipamentos. O sucesso dessas operações gera a credibilidade de que o estabelecimento contínuo de atividades em ambiente interagências é o melhor caminho para se alcançar maior efetividade no sistema.

Tomlinson (2003, p. 8) complementa citando as boas práticas para alcançar o êxito nesse processo, a saber: comprometimento operacional e estratégico visando à cooperação; consciência dos diferentes valores das agências e suas práticas, com um comprometimento em direção ao objetivo comum; envolvimento de todas as pessoas relevantes; papéis claros de responsabilidade dos indivíduos das agências envolvidas; gerenciamento conjunto para dar suporte aos parceiros; mecanismos inovadores e flexíveis; sistema coletivo de análise, coleta e compartilhamento de dados; treinamento conjunto sob temas apropriados; estratégias para encorajar o comprometimento das equipes que vá além dos interesses pessoais; comunicação apropriada e efetiva entre os profissionais e local adequado e flexível para distribuição dos serviços.

Ressalta-se que uma pré-condição de trabalho bem-sucedido é o diálogo em que as partes trocam informações, sendo que o ideal é que essa comunicação a respeito das atividades ocorra em tempo real. Conforme os autores, a interpretação, negociação e sintetização de informações entre as partes exige domínio de ferramentas do conhecimento, bem como a constituição de novas regras funcionais e infraestruturais.

Como poderá ser visto a seguir, várias práticas são descritas por Tomlinson (2003) e Engeström et al (1991), indicando a complexidade da estruturação de um trabalho integrado, havendo a necessidade de tempo e persistência para que os resultados possam ser obtidos. As dificuldades inerentes são notadamente visíveis,

principalmente em se tratando de filosofias organizacionais e de tecnologias diferentes.

Essa complexidade para o desenvolvimento de novas sistemáticas é potencializada pela existência de diferenças ligadas à cultura profissional e de identidades, vistas como barreiras para o estabelecimento da integração.

Freitas (2010, p. 41) afirma que cada organização delimita uma cultura organizacional única, gerada e sustentada pelos mais diversos elementos e formas, a qual sofre grande influência de seus fundadores, líderes, processo histórico, e mercado. Dessa forma, para o autor, a cultura nacional é um dos fatores de formação da cultura organizacional e sua influência pode variar de organização para organização.

Cabe destacar que, apesar de as Forças Armadas brasileiras terem similaridades quanto aos processos cultural e histórico, a cultura de trabalho conjunto ainda não está consolidada, particularmente no que concerne à inteligência. Esse é, portanto, um dos maiores obstáculos a ser transposto para garantir a interação na atividade de inteligência militar.

Visto isso, o emprego em operações conjuntas e em ambiente interagências é um dos desafios para a liderança militar. Para o General de Exército Enzo Martins Peri, a cooperação, a coordenação, o controle e a interoperabilidade mostram que nenhuma instituição é forte quanto todas unidas⁶⁶.

Por fim, o que deve ser enfatizado é o objetivo comum a ser atingido, uma vez que conflitos e dificuldades poderão surgir no âmbito interagências, incluindo aqueles relativos às atividades ligadas à inteligência. Então, será necessário conviver com desacordos e rupturas, reavaliando a metodologia tradicional de trabalho. Nesse ponto, é fundamental o papel da liderança em todos os níveis, visto que cabe a ela desenvolver competências necessárias ao trabalho interagências.

⁶⁶ Palestra sobre a Política e o Planejamento Estratégico do Exército Brasileiro proferida pelo Comandante do Exército, Gen Ex Enzo Martins Peri, no dia 31 de agosto de 2012, na ECEME.

5.4 RELAÇÕES INTERAGÊNCIAS

No que se refere às relações entre os componentes das agências, Engeström et al (1991, p. 90) descreve três níveis de relações agência-objetivo (instrumental) e agência-agência (comunicativo).

No primeiro nível (figura 9), Engeström et al (1991, p. 90) apresentam a vertente normal da interação: a coordenação. Aqui os atores seguem os seus papéis, concentrando-se no sucesso de suas práticas. O *script*, que é escrito conforme regras e tradições tácitas, não é questionado nem debatido pelos atores; o *script* coordena as ações dos participantes.

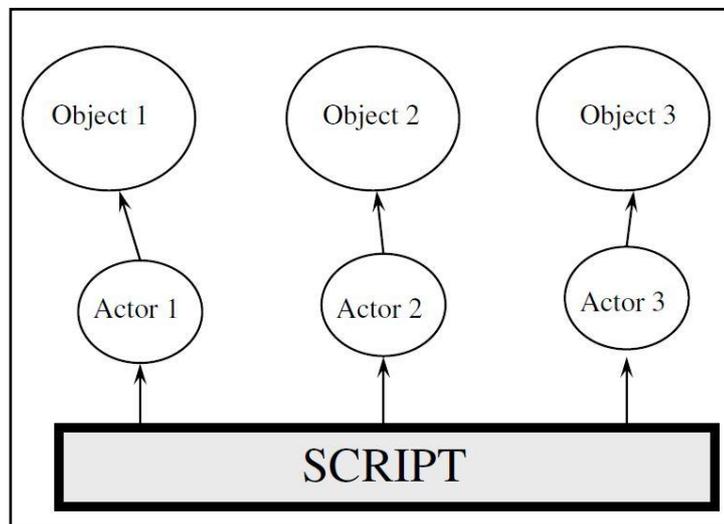


Figura 9 - Estrutura geral de coordenação
Fonte: Engeström et al (1991)

O segundo nível de interação (figura 10) se trata da cooperação, que não foca a atuação individual, e sim as ações coletivas visando a um problema compartilhado. Nesse caso, deve haver negociação para resolver o problema, ou seja, cabe às variadas organizações avaliar sobre a melhor maneira de atuar.

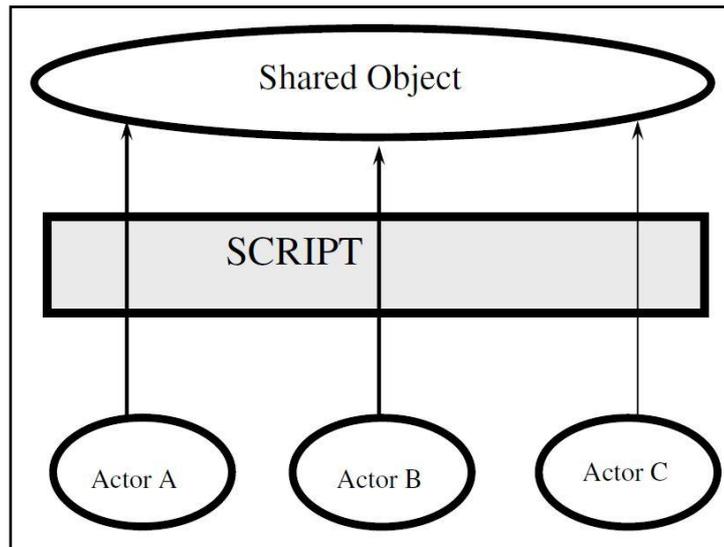


Figura 10 - Estrutura geral de cooperação
Fonte: Engeström et al (1991)

No terceiro nível (figura 11), os participantes cooperativos vão além do *script*, mas sem explicitamente questioná-lo ou criticá-lo. A transição da coordenação para a cooperação deve ocorrer nas interações entre os profissionais. A comunicação é o reflexo do nível de interação, na qual os atores se dedicam à nova definição do seu papel e da agência. O objetivo e o *script* são criticamente repensados.

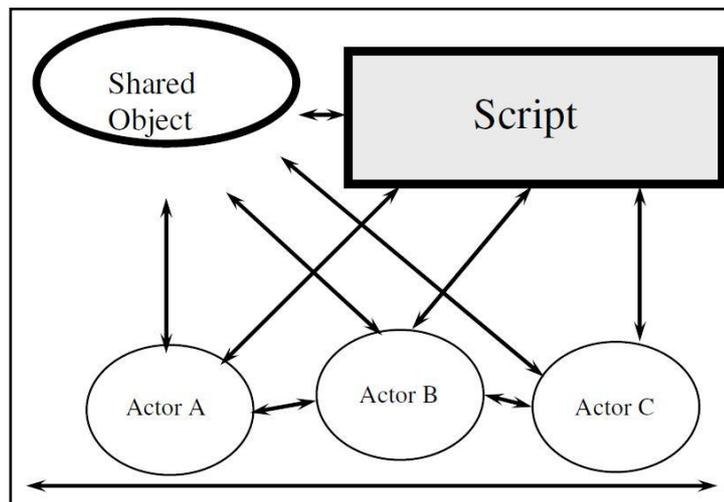


Figura 11 - Estrutura geral de comunicação
Fonte: Engeström et al (1991)

Engeström et al (1991, p. 91) afirmam que o último modelo é relativamente raro, pois requer um processo perfeito de comunicação entre as partes. Portanto, é

necessário prever que toda a comunicação envolve distúrbios (mesmo que não intencionais), rupturas (bloqueios ou lacunas no entendimento entre sujeitos) e expansões (repetição do discurso visando maior cooperação ou comunicação).

O segundo modelo proposto pelos estudiosos parece o mais adequado para regular as relações entre os atores, já que o cenário na faixa de fronteira se apresenta como força oposta, exigindo um perfil de atuação não tão simples quanto o do primeiro, mas também não tão complexo quando o do terceiro modelo.

5.5 PRINCÍPIOS PARA O TRABALHO EM AMBIENTE INTERAGÊNCIAS

Davis Júnior (2011, p. 8-10), ao abordar os desafios de liderar no ambiente interagências, levanta seis princípios (seis Cs) que foram colhidos fruto da experiência norte-americana em operações complexas em todo o Globo, a saber: 1. compreender, 2. coordenar, 3. cooperar, 4. fazer concessões, 5. buscar o consenso e 6. comunicar-se.

A *compreensão*, segundo o estudioso, refere-se a reconhecer as capacidades e limitações de cada participante do trabalho interagências. Nesse sentido, aponta que há a necessidade de compartilhar um mesmo espaço físico para favorecer o diálogo entre os vários órgãos, sendo que uma postura aberta e indagadora é altamente desejável.

No que diz respeito à *coordenação*, o autor enfatiza a importância do trabalho em conjunto e harmonioso. Para ele, isso não significa que os órgãos devam ficar fora do caminho dos demais, mas que todos devem planejar suas ações de forma a maximizar o efeito de todas as outras ações em andamento.

Já, concernente à *cooperação*, ela é vista como um valor militar que se manifesta por toda a cadeia de comando, ocorrendo frequentemente dentro de uma Força Singular, na opinião do especialista. Seria agir junto ou em conformidade com outros.

O princípio de *fazer concessões*, segundo Davis, pode ter uma conotação negativa na cultura de muitas instituições. Entretanto, ele menciona que se faz necessário abrir mão de alguns pontos para se chegar a uma solução de

compromisso, e afirma que ceder não significa renunciar os valores individuais ou organizacionais.

Buscar o consenso é um princípio fundamental para alcançar os objetivos nacionais. Ele está relacionado a uma opinião coletiva que é vista com certa estranheza no meio militar, uma vez que os militares estão habituados a não questionar os chefes após uma decisão. Segundo o assessor de defesa, as decisões interagências não funcionam dessa forma, sendo que uma solução imposta pode acarretar na desistência de participar de determinada atividade.

Por fim, o princípio de *comunicar-se* é importante para convencer que o que está sendo proposto irá contribuir para a resolução de problemas identificados. Ao abordar essa questão, o autor ressalta que a posição militar não é suficiente para convencer os representantes dos outros órgãos, havendo a necessidade de se estabelecer uma comunicação efetiva para persuadir um indivíduo.

A liderança no ambiente de operações interagências requer, acima de tudo, uma mudança de paradigmas. Nesse ponto, deve-se adotar uma predisposição para aceitar sugestões e não ferir suscetibilidades. A capacidade de argumentação dos membros do grupo cresce de importância para que as ideias possam ser compartilhadas e um plano de ação possa ser posto em prática.

5.6 OPERAÇÕES EM AMBIENTE INTERAGÊNCIAS

O Plano Colômbia, conforme descrito por Fishel (2008, p. 433), é um caso reconhecido de operação de estabilização interagências, durante o qual houve a atuação do *U.S. Military Group (USMILGP)*, da base da *Central Intelligence Agency (CIA)*, da *Narcotics Assistance Section (NAS)* e *Drug Enforcement Administration (DEA)*.

Marcella (2008, p. 23) menciona que a assistência do governo norte-americano à Colômbia para o combate às drogas ocorreu por meio da *Presidential Decision Directives 73 (PDD 73)*. Essa parceria de trabalho ocorreu com o governo

colombiano para a integração da população rural deste país por intermédio do *Coordination Center for Integrated Action (CCAI)* ⁶⁷.

Fishel (2008, p. 434) destaca que com a eleição de Alvaro Uribe em maio de 2002, o Plano Colômbia foi mantido, porém um novo foi estabelecido para derrotar as FARC, denominado Plano Patriota. Nessa oportunidade, o CCAI foi concebido como instrumento operacional ideal para resgatar a paz em uma Colômbia contrainsurgente. Para isso, primeiro, foi designado um objetivo estratégico específico, ou seja, o restabelecimento da legitimidade do governo nas áreas controladas pela insurgência. Segundo, o diretor Luis Alfonso Hoyos teve autoridade para dirigir os ministérios e agências envolvidas no desenvolvimento do plano. E, terceiro, o CCAI reuniu importantes organismos para participarem do planejamento do processo, assegurando o seu funcionamento, incluindo o embaixador e o suporte do *U.S. Southern Command (SOUTHCOM)*.

Para Raza (2012, p. 13), um dos motivos do sucesso do Plano foi a sua implementação segundo o “modelo por segmento articulado” ⁶⁸, que requer, normalmente, um gestor de programas com habilidades políticas, além de mandato legal, para estabelecer objetivos e alocar/ transferir recursos para os projetos.

Por outro lado, o analista ressalta que, apesar de ser o modelo mais comum e mais utilizado de cooperação interagências, ele tende a esgotar-se rapidamente, pois a excessiva criação de projetos contribui para o rompimento da estrutura burocrática estatal, criando lacunas de decisão, confusão e dúvidas a respeito de quais são as efetivas políticas de governo, além de causar um impacto negativo nos programas maiores, alojados em um Plano de Ação ou Política de Governo.

Ao examinar o caso da Colômbia, conclui-se, portanto, que a unidade de comando foi o princípio fundamental utilizado para obter unidade de esforços, contribuindo para uma efetiva coordenação interagências. O governo colombiano

⁶⁷ Segundo Marcela (2008, p. 23), a Colômbia estabeleceu o *Coordination Center for Integrated Action (CCAI)* em 2003 com o suporte dos EUA, congregando representantes de interagências do governo colombiano a fim de expandir a capacidade e a presença em áreas ocupadas pelas FARC.

⁶⁸ Conforme Raza (2012, p. 13), as práticas alojadas na categoria dos modelos por segmentos articulados exploram a lógica de programas e projetos para criar uma supraorganização, temporal e condicionalmente estabelecida para dar conta de um problema específico que demanda múltiplas agências trabalhando simultaneamente para sua consecução.

obteve importantes resultados por meio do CCAI, cujas ações têm contribuído para a diminuição dos indicadores de violência do país⁶⁹.

5.7 EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE LÍDERES INTERAGÊNCIAS

Welken (2008, p. 447) discorre sobre a evolução do trabalho interagências nos Estados Unidos e um dos quesitos abordados é a cultura intra-agências, a qual, por meio de treinamentos, poderia ser padronizada de modo a formar uma cultura “reunida”. Isso para tentar eliminar o entrave que os atores envolvidos em segurança nacional têm ao lidar com assuntos que vão além de suas funções e de seus departamentos.

Para o autor, o melhor é criar um sistema de educação paralelo ao do governo, que incentivasse a promoção por meio do aprendizado. Ele assegura, entretanto, que uma maior coordenação do serviço interagências pode não ocorrer imediatamente por meio da evolução educacional, já que se trata de um esforço despendido ao longo do tempo.

Também afirma que os servidores públicos devem estar preparados a integrarem uma diversidade de conhecimentos, recursos e culturas institucionais. Aponta que os seis programas interagências são desenvolvidos nas seguintes instituições: *National War College (NWC)*, *Industrial College of the Armed Forces (ICAF)*, *School For National Security Executive Education (SNSEE)*, *Joint Forces Staff College (JFSC)*, *U.S. Army War College (USAWC)* e o *Interagency, Education, Transformation & Analysis (ITEA)*.

A fim de se constituir uma instituição sólida, envolvendo a educação profissional militar do *Department of Defense (DoD)*, o autor menciona que um número crescente de alunos vem sendo selecionado, incluindo os externos ao departamento, com o objetivo de enriquecer o compartilhamento de informação. Isso inclui formar alunos em planejamento estratégico e regional, bem como em política de defesa e política externa. Os alunos compartilham competências, missões e culturas de seus departamentos de origem. Coletivamente, todos os alunos desenvolvem uma *network* de contatos da comunidade interagências.

⁶⁹ *Los Centros de Coordinación Regional y su importancia para la consolidación del territorio*. Disponível em: <<http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=274426>>. Acesso em 15/09/2012.

Ressalta-se que, desde 2005, o *USAWC* desenvolveu o programa de educação mais robusto do país chamado *National Security Policy Program (NSPP)*, que estava de posse do *U.S. Army's Training and Doctrine Command*. Esse programa conta com um grupo seletivo de 15 alunos escolhidos com vistas a realizar um trabalho interagências futuro. Administrado por mais de dois semestres, o currículo contém instruções sobre formulação e implementação de políticas, política pública de segurança nacional e estudos regionais. Além disso, oferece curso eletivo que vai do militar e midiático, às relações civis e militares, congressistas e militares, inteligência nacional e planejamento em situações de crise. Uma característica central do programa é que, em duas semanas, os alunos ficam internos na Comunidade de Política Estratégica de Washington, onde podem entrar em contato com o *Department of State (DoS)*, com o *Office of Secretary of Defense*, com o *National Security Council Staff*, com a *Intelligence Community (IC)* e com o *Department of Homeland Security (DHS)*.

Para Welken (2008, p. 454), várias agências do Estado norte-americano estão passando por transformações, uma vez que a educação promove a colaboração. Esforços para melhorar a coordenação por meio da educação interagências começam com a tentativa de transformação de agências e departamentos de forma individualizada.

De acordo com o autor, com a formação da *National Intelligence University*, profissionais de inteligência podem ganhar uma melhor compreensão de como a *IC* funciona ou opera como um todo. A educação é uma ferramenta para romper barreiras culturais entre diferentes especialidades de inteligência e organizações por meio da interação entre os profissionais. No entanto, a escassez de recursos limita o desenvolvimento do trabalho de alguns organismos recentemente envolvidos na segurança nacional, fazendo com que a *CIA* continue sendo o principal órgão de educação na área de inteligência.

A globalização fez com que o setor privado, departamentos e agências passassem a atuar internacionalmente. Desse modo, o Departamento da Saúde, da Justiça, do Tesouro e do Comércio, por exemplo, tiveram que desenvolver planos estratégicos para dar suporte à segurança nacional. Ademais, o fenômeno trouxe alguns fatores relacionados à coordenação, como: 1. mais agências passaram a se

envolver na segurança nacional e 2. departamentos tradicionais do *DoD* começaram a equilibrar o conceito *kinetic warfighting* com o *soft power*. Um ponto negativo dessa evolução foi que o envolvimento de mais departamentos na segurança nacional cresceu sem que uma estrutura de cooperação e coordenação crescesse junto.

Com efeito, a educação interagências tomou raiz a partir da conscientização sobre os mal-entendidos e ignorância sobre o funcionamento dos demais departamentos do governo. Com a criação do *DHS* e da organização da *IC*, dirigidos pelo *Director of National Intelligence*, alguns problemas de coordenação foram resolvidos. Hoje a definição de segurança nacional envolve assuntos domésticos, mas também internacionais.

Entretanto, faltava um guia de alto nível para angariar recursos e para mostrar como coordenar e operar uma comunidade interagências, colocando o sistema educacional à mercê de interesses organizacionais. Os programas constantes da base curricular interagências, na falta de recursos, passaram a ser desenvolvidos conforme o orçamento de cada departamento, criando um esforço fragmentado.

Por outro lado, com o tempo, todos passaram a perceber a necessidade da coordenação de planos estratégicos direcionados a operações complexas. Numa visão retrospectiva, era possível perceber, a partir dos acontecimentos da Somália, Haiti e Bósnia, na década de 90, a inabilidade de reconhecer as capacidades das demais instituições do governo. Assim sendo, foram elaborados currículos que orientavam os participantes dos cursos interagências quanto à estrutura e cultura organizacional de diferentes departamentos do Estado.

Ainda assim, algumas instituições não priorizaram essas ações, já que nem sempre dispuseram seus profissionais para que ministrassem cursos de orientação quanto ao funcionamento de sua área, destaca Welken (2008, p. 464).

No Brasil, o Exército é quem está mais avançado no desenvolvimento de estudos em relação ao tema interagências, tendo, inclusive, publicado o manual *Operações em Ambiente Interagências* no corrente ano. Observa-se, entretanto, que o assunto interagências, infelizmente, ainda é pouco conhecido e explorado pelas instituições brasileiras, o que acaba limitando os estudos que poderiam contribuir

para a busca de soluções visando a uma maior cooperação entre os órgãos de inteligência.

No que se refere ao aprimoramento da atividade de inteligência no país, a ABIN poderia promover, aos moldes da *USAWC*, programas de educação voltados a ampliar o conhecimento dos profissionais de inteligência acerca do trabalho interagências.

5.8 MECANISMOS DE INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÃO

5.8.1 Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON)

Conforme a Portaria nº 193 do Estado-Maior do Exército, de 22/12/2010 (que aprova a Diretriz para a Implantação do Projeto Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras), o SISFRON faz parte do Sistema de Comando e Controle da Força Terrestre (SC2FTer). Ele tem o objetivo de dotar o Exército de meios que lhe proporcionem presença efetiva em áreas de interesse do Território Nacional, particularmente na faixa de fronteira terrestre brasileira, cooperando para a manutenção da soberania nacional e contribuindo com outros órgãos responsáveis, no combate aos crimes e a outras ameaças transnacionais.

A organização do Exército e da rede de comunicações do SISFRON pode ser verificada na figura 12.

O projeto está inserido no Programa Amazônia Protegida e Sentinela da Pátria. Ademais, está alinhado com a END (2012), uma vez que permite ao Estado monitorar mais efetivamente as regiões fronteiriças, facilitando o cumprimento do previsto no Art. 142 da Constituição Federal e, particularmente, na LC nº 97/99, alterada pelas LC nº 117/2004 e 136/2010.

Cabe ressaltar que, de acordo com essa portaria, ele deverá se integrar com o Sistema de C² da Força Terrestre - cujo órgão central é o Comando de Operações Terrestres (COTER) - e com sistemas congêneres das demais Forças, do Ministério da Defesa e de outros órgãos federais. Além disso, deverá estar ligado aos sistemas

operacionais (C², Manobra, Inteligência, Apoio de Fogo, Defesa Antiaérea, Logística e Mobilidade, Contramobilidade e Proteção) ⁷⁰.

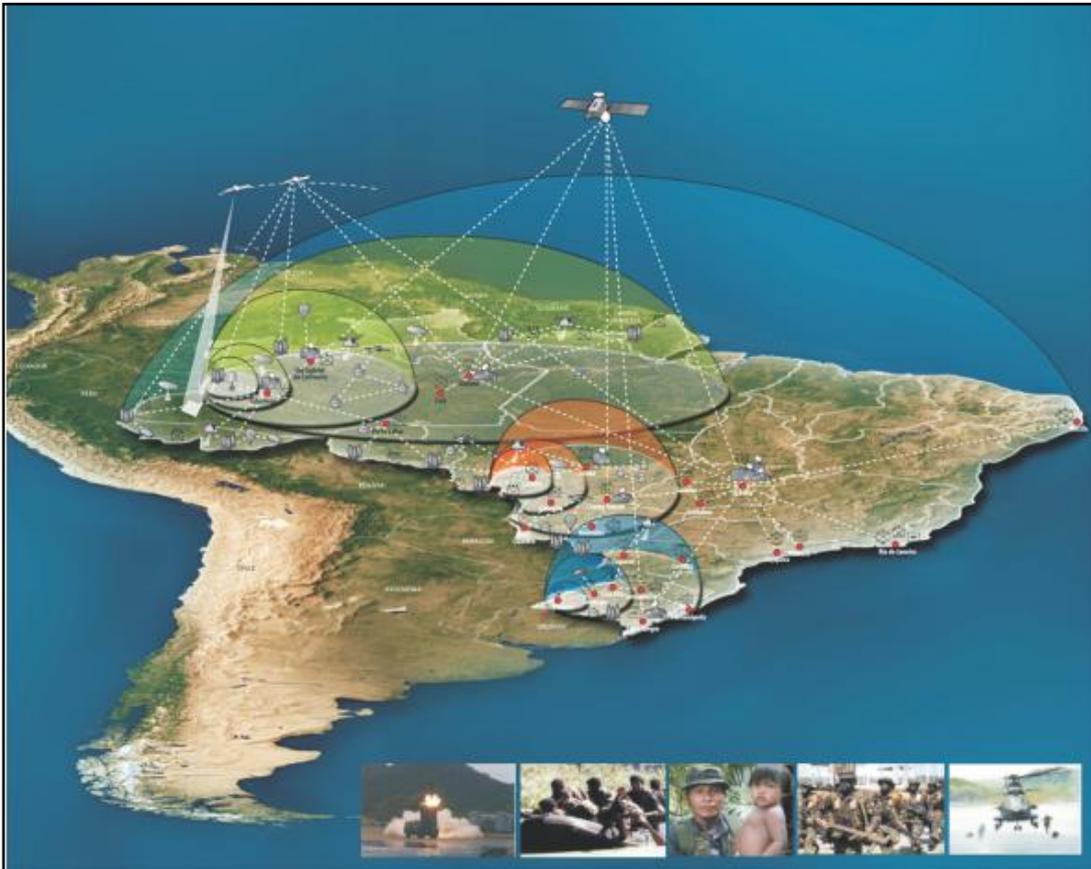


Figura 12 - Organização do EB e da rede de comunicação
Fonte: Estratégia Braço Forte (2009)

O sistema irá dispor de um centro de C² da Força Terrestre, localizado no COTER, bem como de outros centros, desde o Comando Militar de Área até o nível unidade e subunidade independente ⁷¹.

O SISFRON será constituído por seis subsistemas: 1. sensoriamento, 2. apoio à decisão, 3. Tecnologia da Informação e das Comunicações (TIC), 4. capacitação e simulação, 5. segurança da informação e 6. logística ⁷².

O subsistema de sensoriamento visará ao emprego de meios (optrônicos, imageamento satelital, sistemas e equipamentos de inteligência de sinais, sistemas

⁷⁰ Portaria nº 193 do Estado-Maior do Exército de 22 de dezembro de 2010. Aprova a Diretriz para a Implantação do Projeto SISFRON.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Palestra sobre o Projeto SISFRON, apresentada pela Atech à 3ª RIS, em 06/10/2011.

de radares de acompanhamento e vigilância e plataforma VANT) para obtenção de imagens e de sinais.

Uma desvantagem do projeto é a aquisição de tecnologia oriunda de empresas estrangeiras, ocasionando uma relativa dependência do mercado externo para a manutenção do sistema, apesar de alguns materiais serem de fabricação nacional, tais como: os radares SABER M60 e M200 e os radares de vigilância terrestre, como o SENTIR (desenvolvidos pelo Centro Tecnológico do Exército).

O subsistema de apoio à decisão será o responsável pelo tratamento dos dados coletados pelo subsistema de sensoriamento, de modo a apoiar o comandante a decidir entre as linhas de atuação. Esse sistema também executará a fusão/integração dos dados coletados das diversas fontes e terá a capacidade de produzir e difundir o conhecimento de inteligência para os organismos envolvidos em operações conjuntas e interagências. Destaca-se que esse subsistema permitirá a compatibilidade com o *Multilateral Interoperability Programme (MIP)*⁷³, da OTAN.

O TIC corresponde aos equipamentos de comunicações que permitirão transmitir dados, voz, vídeo e imagens, apoiando os outros sistemas operacionais.

O subsistema de segurança da informação permeará todo o sistema e consistirá em um conjunto de medidas, processos e serviços que objetivam o enfrentamento das ameaças à segurança da informação e das comunicações, em ambiente de defesa cibernética.

A capacitação dos planejadores e operadores SISFRON e a realização de simulações e treinamentos presenciais e a distância serão parte do subsistema de Capacitação e Simulação. Em virtude da complexidade do sistema, a habilitação dos profissionais em todos os níveis, inclusive a dos externos à Força Terrestre, é um ponto fundamental para que os recursos possam ser aproveitados em sua plenitude.

Já o subsistema de logística fará a gestão logística da configuração dos equipamentos, o acompanhamento dos recursos necessários para a realização das missões de monitoramento e o monitoramento dos equipamentos e sistemas do SISFRON.

⁷³ O MIP permite desenvolver a interoperabilidade dos Sistemas de Comando, Controle e Inteligência (C2IS) nacionais, sendo um requisito para compartilhar informações relevantes de Comando e Controle em um ambiente multinacional ou de coalizão. Disponível em: <https://mipsite.lsec.dnd.ca/Pages/WhatIsMIP_3.aspx>. Acesso em 12/02/2013.

Em síntese, o SISFRON será um sistema de Comando, Controle, Comunicações, Computação, Inteligência, Vigilância, Busca de Alvos e Reconhecimento (abreviatura em inglês - *C4/STAR*) que possibilitará que a Força Terrestre realize o monitoramento/controle mais efetivo da faixa de fronteira, especificamente da fronteira Brasil-Colômbia. Além disso, esse sistema disporá de tecnologia capaz de realizar o compartilhamento de dados de forma eficiente e segura, com as demais Forças Armadas e outros organismos governamentais envolvidos nas operações interagências. Também apoiará os sistemas de inteligência ao disponibilizar dados e informações operacionais.

Desse modo, o sistema poderá contribuir para o desenvolvimento da cooperação interagências, à medida que houver aceitação/interesse dos organismos de segurança federais, estaduais e municipais de compartilharem dados com a Força Terrestre empregando tal ferramenta. O SISFRON permitirá, ainda, realizar a troca de dados entre agências internacionais, por meio da conexão de seus sistemas de C², dando suporte às operações conjuntas ou multinacionais⁷⁴. Contudo, haverá a necessidade de aumentar a quantidade de militares das OM envolvidas no Sistema, no intuito de poder operar os equipamentos.

Outro aspecto, abordado pelo general Carvalho (2013), diz respeito ao emprego das unidades do Exército na faixa de fronteira. Ele ressaltou que há a necessidade de solicitar autorização para o Comando Militar do Oeste (escalão superior) no intuito de realizar operações nessa região⁷⁵. Isso demonstra que existe pouca autonomia por parte dos Comandantes de Unidades/Grandes Unidades para decidirem atuar na faixa de fronteira, diante de uma ocorrência que esteja fora do contexto de uma operação em curso, sem que haja aquiescência do escalão superior.

Cabe salientar ainda que a cooperação interagências será materializada após a disseminação de informações por intermédio do SISFRON. Nesse sentido, deve haver a participação de todos os integrantes das operações, desde a fase do planejamento, a fim de que sejam estabelecidas as responsabilidades inerentes a

⁷⁴ De acordo com a Política Nacional de Defesa (2012), o Brasil poderá participar de arranjos de defesa coletiva.

⁷⁵ Palestra sobre aspectos de planejamento contra delitos transfronteiriços proferida pelo general de brigada Lourival Carvalho Silva, no dia 15 de fevereiro de 2013, na ECEME.

cada instituição. Procurar-se-á, então, responder aos seguintes questionamentos: o conhecimento de determinada informação é necessário à qual(is) órgão(s) e, diante disso, qual deles atuará?

5.8.2 Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM)

O SIPAM é vinculado ao Ministério da Defesa, gerenciado pelo Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM). O SIPAM é uma organização sistêmica de produção e veiculação de informações técnicas, formado por uma complexa base tecnológica e uma rede institucional, encarregado de integrar e gerar informações atualizadas para articulação e planejamento e a coordenação de ações globais de governo na Amazônia Legal, visando à proteção, a inclusão e o desenvolvimento sustentável da região ⁷⁶.

Nesse sentido, o sistema gera produtos e serviços de interesse estratégico das instituições governamentais e das comunidades amazônicas, usando como base os documentos produzidos nos Centros Regionais de Belém, Manaus e Porto Velho. Os dados são avaliados, tratados, difundidos e integrados, transformando-se em informações seguras capazes de ampliar enormemente o conhecimento e orientar as políticas públicas para a região ⁷⁷.

Para Lourenção (2003, p. 63), a proposta é que a operacionalização do Sistema crie um novo paradigma para a administração pública, em que as organizações trabalharão com um conjunto compartilhado de informações, além de passar a agir de forma integrada. Objetiva-se, assim, que o SIPAM crie condições para estabelecer e conduzir políticas públicas na Amazônia com compartilhamento de informações e de forma integrada de maneira precisa, econômica e eficaz. Segundo o autor, o processo há de ser permanentemente exercitado até que a nova matriz de convivência institucional se consolide e produza os efeitos desejados.

⁷⁶ Disponível em: <<http://www.sipam.gov.br/content/view/13/43/>>. Acesso em 13/02/2013.

⁷⁷ Ibidem.

Cabe salientar que o CENSIPAM é membro do SISBIN por intermédio da Casa Civil, participando do processo de produção de conhecimentos de inteligência para o Estado Brasileiro, utilizando-se da inteligência tecnológica ⁷⁸.

Em termos de cooperação interagências, foi assinado o Decreto nº 5.752, de 12/04/2006, que estabelece uma aliança estratégica entre o Brasil e o Peru, no sentido de exercer o controle da região amazônica e combater os ilícitos provenientes do narcotráfico. A intenção é que o país vizinho integre os SIPAM/SIVAM e que os recursos do sistema possam ser utilizados para melhoria das condições de defesa da fronteira amazônica e de outros setores de interesse bilateral.

Assim sendo, pode-se constatar que existe um esforço comum do Brasil e do Peru em realizar a vigilância da fronteira amazônica, partindo do pressuposto de que somente um trabalho combinado resultará na redução dos índices de criminalidade naquela área.

A participação da Colômbia nesse processo possibilitaria ampliar a atuação contra os delitos na região da tríplice fronteira, considerando que existe uma rede criminosa que envolve os países limítrofes, especificamente no que corresponde ao tráfico de drogas.

Outro fato anunciado recentemente é que o CENSIPAM criará um Grupo de Trabalho para gestão e monitoramento de áreas especiais em proveito dos países membros da UNASUL. Um dos objetivos é combater o narcotráfico, utilizando tecnologias como o sensoriamento remoto para monitoramento da superfície terrestre, mecanismo que permite “enxergar” áreas de cultivo de plantas usadas na fabricação de entorpecentes.

Desse modo, depreende-se que há uma perspectiva de que o SIPAM possa, por meio da UNASUL, ampliar a cooperação interagências. Isso será possível por meio do compartilhamento de dados correspondentes às áreas de fronteira, permitindo orientar as operações a serem desencadeadas naquela área de forma mais eficiente.

⁷⁸ A inteligência tecnológica utiliza recursos como: sensoriamento remoto, inteligência eletrônica, inteligência das comunicações e técnicas avançadas de análise como *data mining*, modelagem e análise de riscos voltados para a produção de conhecimento de inteligência. Disponível em: <<http://www.sipam.gov.br/content/view/39/52/>>. Acesso em 13/02/2013.

6 ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA EM AMBIENTE INTERAGÊNCIAS

Neste capítulo, serão abordados os conceitos relativos à inteligência e analisar-se-ão a estrutura e o funcionamento do SISBIN e do sistema de inteligência adotado pela Colômbia, já que esse último tem demonstrado eficácia e efetividade no combate às FARC e a outros crimes que afetam os países vizinhos. Por fim, serão feitas menções quanto às dificuldades e facilidades para a cooperação e integração dos órgãos de inteligência que compõem esses sistemas, retomando conceitos interagências vistos no capítulo anterior.

6.1 CONCEITOS INICIAIS

Para Platt (1967, p. 30), inteligência é um termo derivado de informação, informe⁷⁹, fato ou dado que foi selecionado, avaliado, interpretado e, finalmente, expresso de forma que seja relevante para compreensão de determinado problema de política nacional. O autor menciona que para a boa informação, é vital saber-se obter o máximo de dados disponíveis.

Cepik (2001, p. 25) faz uma diferenciação entre o conceito amplo de inteligência e o restrito. Quanto ao primeiro, o estudioso concorda com Platt (1967), no sentido de que inteligência é o mesmo que informação analisada para atender a demanda de um tomador de decisões. Quanto ao segundo, o autor acrescenta que inteligência possui duas dimensões: uma operacional que corresponde à coleta de informações sem o consentimento, a cooperação ou conhecimento dos alvos da ação, sendo sinônimo de segredo ou informação secreta; e outra analítica, em que a inteligência diferencia-se da informação por sua capacidade explicativa e/ou preditiva.

De acordo com a Lei nº 9.883, de 07/12/1999, que instituiu o SISBIN, a inteligência é definida como:

A atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação

⁷⁹ Platt (1967, p. 34) aponta que os informes transformam-se em informações acabadas após serem submetidos a uma metodologia científica durante o processo de produção de informações.

governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado (**BRASIL. Presidência da República, Lei nº 9.883, 1999**).

Já no que corresponde ao papel a ser desempenhado pela Inteligência de Defesa, na END (2012), Decreto Legislativo nº 373, de 25/09/2013, descreve-se o seguinte:

A inteligência deve ser desenvolvida desde o tempo de paz, pois ela que possibilita superar as incertezas. É da sua vertente prospectiva que procedem os melhores resultados, permitindo o delineamento dos cursos de ação possíveis e os seus desdobramentos. A identificação das ameaças é o primeiro resultado da atividade da Inteligência de Defesa (**BRASIL. Presidência da República, Decreto Nº 373, 2013**).

No que se refere à atividade de inteligência, ela possui dois segmentos, conforme o manual básico da ESG ⁸⁰ (2006, p. 88): inteligência e contrainteligência. A primeira, que é voltada para a produção do conhecimento ⁸¹, utiliza uma metodologia própria, complementada pela técnica de avaliação de dados e de outras técnicas, evitando-se ao máximo a subjetividade na construção do conhecimento. A segunda busca impedir ou neutralizar os sistemas de inteligência adversa. A distinção entre os dois segmentos é que a inteligência visa à obtenção do conhecimento, possuindo um **caráter proativo** (grifo nosso), enquanto que a contrainteligência tem uma atitude defensiva.

O Decreto nº 4.376, de 13/09/2002, define contrainteligência como:

A atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a inteligência adversa e ações de qualquer natureza que constituam ameaça à salvaguarda de dados, informações e conhecimentos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, bem como das áreas e dos meios que os retenham ou em que transitem (**BRASIL. Presidência da República, Decreto Nº 4.376, 2002**).

Cepik (2001) também considera a existência da inteligência e da contrainteligência de modo similar à ESG, de acordo com a seguinte assertiva:

⁸⁰ Escola Superior de Guerra.

⁸¹ O Conhecimento de Inteligência, em nível estratégico, é a resultante da obtenção, análise, interpretação e disseminação de conhecimentos sobre as situações nacional e internacional, no que se refere ao Poder Nacional, aos Óbices, às suas Vulnerabilidades, às Possibilidades e outros aspectos correlatos, com possível projeção para o futuro. (BRASIL. ESG, 2006).

[...] enquanto a inteligência procura conhecer o que os comandantes que a dirigem necessitam saber sobre as ameaças e problemas relativos à segurança do Estado e dos cidadãos, a segurança de informações procura proteger as informações que, uma vez obtidas por um adversário ou inimigo - por exemplo, através das operações de inteligência de um governo estrangeiro -, poderiam tornar vulneráveis e inseguros o Estado e os cidadãos. A área de inteligência e a área de segurança exercem funções simétricas e mutuamente dependentes. (CEPIK, 2001, p. 68).

Verifica-se, portanto, que a inteligência e a contrainteligência não podem ser consideradas separadamente. Desse modo, a produção do conhecimento não deve negligenciar as medidas de segurança, pois colocaria em risco o sucesso de uma operação. Por isso, seria essencial desenvolver no âmbito das instituições do SISBIN uma “cultura de contrainteligência”, buscando nivelar os conhecimentos sobre o assunto, uma vez que cada organização a desenvolve de um modo peculiar. A adoção desse procedimento poderia aumentar a confiabilidade dos sistemas brasileiros de inteligência sem diminuir as suas produtividades.

Cabe salientar que a produção de informações estratégicas e da segurança nacional não é uma tarefa fácil. Conforme Kent (1967, p. 85), elas requerem um mecanismo complexo, bem como um grande esforço dirigido, tendo em vista que não fazem parte do processo normal de governo.

De modo similar a Kent (1967), Cepik (2001) menciona que há dificuldades no processamento de informações pelos sistemas de inteligência:

Como ocorre em qualquer sistema de informação, os fluxos de inteligência são parcialmente estruturados e se prestam a um assessoramento bastante incerto. Além disso, a complexidade técnica e os grandes volumes de informações processados dificultam a integração das etapas do ciclo de inteligência e o atendimento ágil das necessidades dos usuários. (CEPIK, 2001, p. 83).

Em síntese, a inteligência é uma atividade complexa, portanto, devendo ser desenvolvida por **especialistas** (grifo nosso), permitindo a identificação de ameaças internas e externas⁸² ao Estado e à sociedade, sendo um importante instrumento para a preservação das instituições e dos interesses nacionais.

⁸² De fundamental importância para direcionar os esforços de inteligência é o conhecimento que se deve ter a respeito de quais são as ameaças internas e externas ao Estado e à sociedade, o qual poderia ser esclarecido por meio da Política Nacional de Inteligência, ainda em fase de aprovação.

Outro aspecto que deve ser considerado é que os usuários, em todos os níveis, devem conhecer perfeitamente as possibilidades e limitações dos organismos de inteligência para que possam orientá-los e empregá-los corretamente na obtenção de conhecimentos úteis. Isto é importante considerando a existência limitada de recursos humanos e de materiais a serem empregados na atividade de inteligência para contrapor as ameaças à segurança do Estado. Assim sendo, quanto maior for o entendimento do usuário em relação aos produtores de inteligência e destes em relação ao usuário, melhor será o resultado a ser atingido na produção da inteligência estratégica.

6.2 INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA

O manual da ESG (2006, p. 87) descreve que a atividade de inteligência, em nível estratégico, ocupa espaço específico como instrumento do Estado para defesa das instituições e interesses nacionais. Define-se essa atividade como exercício permanente de ações direcionadas à obtenção de dados e à avaliação de situações relativas a óbices que venham impedir ou dificultar a conquista ou a manutenção dos Objetivos Nacionais.

No Brasil, a inteligência estratégica remonta à criação do Conselho de Defesa Nacional pelo Presidente Washington Luís no final da década de 1920. Este organismo foi incumbido de dar apoio às ações estratégicas do Poder Executivo.

Mais tarde, na década de 1940, foi criado o Serviço Nacional de Informações (SNI) e Contrainformações pelo Presidente Eurico Gaspar Dutra, subordinado ao Conselho de Defesa Nacional, que passou a responsabilizar-se pelo tratamento das informações no país.

Na década de 60, criou-se o SNI durante o regime militar, que se subordinava diretamente ao Presidente da República e ao Conselho de Segurança Nacional. Com isso, observava-se a importância desse organismo de inteligência para a tomada de decisões a nível estratégico.

Durante o governo do Presidente José Sarney, procurou-se delimitar o campo de atuação do SNI. De acordo com a criação do Projeto SNI, foi estabelecido que esse sistema deveria atuar na produção de conhecimentos de defesa dos objetivos

nacionais no cenário internacional e na proteção dos interesses do Estado contra as ações de espionagem, sabotagem, terrorismo e outras que colocassem em risco as instituições.

Em 1990, o SNI foi extinto pelo Presidente Collor e, dois anos mais tarde, foi criada a Subsecretaria de Inteligência, que passou a desempenhar a atividade de inteligência no país, mantendo-se subordinada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, e não mais ao Presidente da República.

No final da década de 1990, o Presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a Lei nº 9.883, que instituiu o SISBIN e regulamentou a criação da ABIN, concebida inicialmente em 1995, com a finalidade de assessorar diretamente o Presidente da República. A citada legislação, em vigor até os dias atuais, contribuiu para a institucionalização da atividade de inteligência no Brasil, designando responsabilidades e estabelecendo as normas para a sua execução, como será visto a seguir.

6.3 SISTEMAS BRASILEIROS DE INTELIGÊNCIA

Os sistemas de inteligência que ora vigoram no Brasil são o SISBIN, o SISP e o SINDE. Nas próximas seções, serão identificadas as respectivas estruturas, bem como as atribuições de seus integrantes, visando a compreender como se articulam.

6.3.1 Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN)

Conforme a Lei nº 9.883, de 07/12/1999, o Sistema Brasileiro de Inteligência integra as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do país e tem a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional. Sua organização pode ser constatada na figura 13.

O órgão central desse sistema é a ABIN, que possui, de acordo com a legislação, as seguintes atribuições:

1. Planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do país.

2. Planejar e executar ações, inclusive sigilosas, relativas à obtenção e análise de dados para a produção de conhecimentos destinados a assessorar o Presidente da República.

3. Planejar e executar a proteção de conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade.

4. Avaliar as ameaças internas e externas à ordem constitucional.

5. Promover o desenvolvimento de recursos humanos e da doutrina de inteligência e realizar estudos e pesquisas para o exercício e aprimoramento da atividade de inteligência.

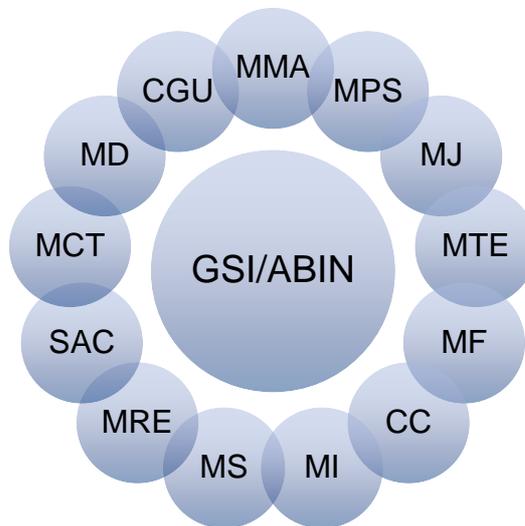


Figura 13 - Estrutura do SISBIN
Fonte: Decreto nº 4.872, de 06/11/2003,
adaptado pelo autor

O Decreto nº 4.376, de 13/09/2002, também estabelece outras competências da ABIN atinentes a sua condição de órgão central:

1. Estabelecer as necessidades de conhecimentos específicos, a serem produzidos pelos órgãos que constituem o Sistema Brasileiro de Inteligência, e consolidá-las no Plano Nacional de Inteligência.

2. Coordenar a obtenção de dados e informações e a produção de conhecimentos sobre temas de competência de mais de um membro do Sistema Brasileiro de Inteligência, promovendo a necessária interação entre os envolvidos.

3. Acompanhar a produção de conhecimentos por meio de solicitação aos membros do Sistema Brasileiro de Inteligência, para assegurar o atendimento da finalidade legal do Sistema.

4. Analisar os dados, informações e conhecimentos recebidos, com vistas a verificar o atendimento das necessidades de conhecimentos estabelecidas no Plano Nacional de Inteligência.

5. Integrar as informações e os conhecimentos fornecidos pelos membros do Sistema Brasileiro de Inteligência.

6. Solicitar dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal os dados, conhecimentos, informações ou documentos necessários ao atendimento da finalidade legal do Sistema.

7. Promover o desenvolvimento de recursos humanos e tecnológicos e da doutrina de inteligência, realizar estudos e pesquisas para o exercício e aprimoramento da atividade de inteligência, em coordenação com os demais órgãos do Sistema Brasileiro de Inteligência.

8. Prover suporte técnico e administrativo às reuniões do Conselho e ao funcionamento dos grupos de trabalho, solicitando, se preciso, aos órgãos que constituem o Sistema, colaboração de servidores por tempo determinado, observadas as normas pertinentes.

9. Representar o Sistema Brasileiro de Inteligência perante o órgão de controle externo da atividade de inteligência.

Segundo a Medida Provisória nº 2.216, de 31/08/2001, a ABIN integra a estrutura do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) e a este compete a coordenação das atividades de inteligência federal e de segurança da informação.

Ademais, atinente à estrutura do SISBIN, o Decreto nº 4.872, de 06/11/2003, prevê que, mediante ajustes específicos e convênios, as unidades da Federação poderão compô-lo, ouvido o competente órgão de controle externo da atividade de inteligência.

Esse controle externo é realizado pelo Legislativo. Nesse sentido, conforme as palavras do Senador Fernando Collor de Mello, o Congresso deveria exercer um papel mais efetivo no aperfeiçoamento da legislação e na fiscalização da atividade de inteligência no Brasil. Para isso, segundo o parlamentar, haveria a necessidade

de retomar a participação na regulamentação e no controle das atividades de inteligência, resgatando-se o projeto que insere o tema da inteligência na Constituição, arquivado no início de 2011 na Câmara, bem como retomar a análise do Projeto de Resolução do Congresso (PRN) 2/08, que institui o regimento interno e estabelece o funcionamento da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência ⁸³.

Outro aspecto a ser destacado é que a Política Nacional de Inteligência (PNI), documento que tem por finalidade orientar as atividades de inteligência estratégica do país, ainda está para ser aprovado pela Presidenta Dilma.

6.3.2 Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP)

O Subsistema de Inteligência de Segurança Pública foi instituído por meio do Decreto nº 3.695, de 21/12/2000, e faz parte do SISBIN, tendo por finalidade coordenar e integrar as atividades de inteligência de segurança pública em todo o país, bem como suprir os governos federal e estaduais de informações que subsidiem a tomada de decisões neste campo.

Esse subsistema é integrado pelos Ministérios da Justiça, da Fazenda, da Defesa e da Integração Nacional e o GSI da Presidência da República, possuindo como órgão central a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, com a possibilidade de ser integrado por órgãos de inteligência de segurança pública dos 26 Estados e do Distrito Federal.

De acordo com a legislação, cabe aos integrantes do subsistema, no âmbito de suas competências, identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais de segurança pública e produzir conhecimentos e informações que subsidiem ações para neutralizar, coibir e reprimir atos criminosos de qualquer natureza.

⁸³ BRASIL. Agência Nacional, Pronunciamento do senador Fernando Collor no Plenário do Senado Federal no dia 03/05/2011. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/05/03/fernando-collor-quer-papel-mais-efetivo-do-congresso-no-setor-de-inteligencia>>. Acesso em 13/02/2013.

6.3.3 Sistema Nacional de Defesa (SINDE)

As necessidades de aperfeiçoar a capacidade de C²I dos órgãos envolvidos na Defesa Nacional, constantes na PND, e de otimizar os fluxos de dados e conhecimentos em matéria de defesa para a ABIN contribuíram para a criação do Sistema Nacional de Defesa.

De acordo com a Portaria Normativa nº 295-MD, de 03/06/2002, esse sistema busca estabelecer uma estrutura compatível com as necessidades de integração dos órgãos de inteligência militar no MD, conforme as medidas de implementação constantes na END (2012).

O SINDE integra as ações de planejamento e execução da atividade de inteligência de Defesa, com a finalidade de assessorar o processo decisório no âmbito do MD, sendo constituído pelos órgãos de inteligência de mais alto nível do MD e das Forças Armadas, especificados nas Normas de Funcionamento do Sistema de Inteligência de Defesa (NOSINDE).

O Órgão Central do SINDE é o Departamento de Inteligência Estratégica desse Ministério (DIE), que é responsável por representá-lo junto ao SISBIN e ao Congresso Nacional. Esse Órgão é quem faz a articulação dos serviços de inteligência das Forças Armadas do país, servindo de suporte à elaboração da Estratégia Nacional de Defesa.

Quanto à sistemática de planejamento de emprego conjunto das Forças Armadas, verifica-se que seu ciclo contempla os seguintes níveis, conforme trata a Doutrina de Operações Conjuntas – MD30-M-01/Vol 1 (2011):

1. Político, em que são emanadas as diretrizes, de responsabilidade do Comandante Supremo (CS).
2. Estratégico, em que surgem as diretrizes e planos de responsabilidade do MD.
3. Operacional, no qual são elaborados os planos operacionais, de responsabilidade dos Comandos Operacionais ativados.
4. Tático, em que surgem os planos táticos e ordens de operações, de responsabilidade das Forças Componentes.

O planejamento de inteligência militar no nível estratégico é realizado, no âmbito do Ministério da Defesa, pela Subchefia de Inteligência Operacional (SC2), em coordenação com a Subchefia de Inteligência Estratégica (SCIE).

A atividade de inteligência militar é intensificada no nível operacional por meio da integração dos conhecimentos disponíveis no Sistema de Inteligência Operacional⁸⁴ (SIOP), no Sistema de Inteligência de Defesa e nos demais órgãos que compõem o SISBIN, a fim de suprir as necessidades de inteligência para a formulação da Estratégia Militar de Defesa, cujo levantamento já deverá ter sido iniciado.

No nível tático, espera-se que a inteligência disponha de **dados atualizados e confiáveis** (grifo nosso), num esforço de busca continuado para o preenchimento das lacunas de conhecimentos indispensáveis à conclusão dos planos táticos.

No caso da fronteira Brasil-Colômbia, a integração dos sistemas de inteligência ocorre, com maior ênfase, no nível operacional, em que há operações conjuntas/combinadas na faixa de fronteira, ativando-se os Comandos Combinados e seus sistemas de Comando, Controle e Inteligência (C²I)⁸⁵.

A adoção de medidas que visem a uma integração mais elevada nesse nível, tal como a sistematização da atividade de inteligência, traria melhores resultados na execução das operações na faixa de fronteira. Assim sendo, o estabelecimento de uma Célula de Inteligência em caráter permanente possibilitaria manter um banco de dados atualizado e confiável daquela região, contribuindo para maior efetividade na realização dos trabalhos interagências.

A disponibilidade de recursos humanos capacitados para realizar análise de informações e que tenham domínio de meios informatizados de tratamento de dados, com ênfase no monitoramento/controle, é outro fator importante para a implementação desse sistema.

⁸⁴ Conforme o manual MD30-M-01/vol 3 (2011), como um subsistema do SINDE, o SIOP integra as ações de planejamento e execução da atividade de inteligência operacional, com a finalidade de assessorar o processo decisório no âmbito das Operações Conjuntas, desde o tempo de paz, bem como manter um banco de dados que sirva de base para os Planejamentos Operacionais e para os Comandos Operacionais, quando ativados.

⁸⁵ Os Estados Unidos adotam os sistemas de Comando, Controle, Comunicações, Computação e Inteligência (C⁴I), conforme a doutrina preconizada pelo Departamento de Defesa norte-americano. (EUA. Departamento de Defesa, *DoD Dictionary of Military and Associated Terms*, 2012).

6.3.4 Integração dos Sistemas Brasileiros de Inteligência

Na END (2012, p. 35), é ressaltado que todas as instâncias do Estado deverão contribuir para o incremento do nível de segurança nacional, dando maior importância para a integração de todos os órgãos do SISBIN.

Herman (1999, p. 204) ressalta que uma das razões básicas para a cooperação é que a quantidade de informações compartilhadas é muito maior que aquela colhida por uma única agência. Por outro lado, o pesquisador salienta que há determinados dados que somente podem ser colhidos por uma instituição de inteligência local, já que essa possui um conhecimento físico sobre as pessoas e suas premissas. Isso proporciona à entidade uma visão única, sendo vital que isso seja compartilhado com as demais instituições de segurança envolvidas nas operações.

A importância dessa cooperação é mencionada por Gonçalves (2010) da seguinte forma:

Em um mundo cada vez mais complexo, estruturado em grandes redes e com uma diversidade de atores, os órgãos de informações não podem se dar ao luxo de atuarem isoladamente. Um sistema de inteligência fundamentado em arquipélagos de unidades autônomas e sem comunicação acaba resultando em fracasso nas funções básicas da inteligência, com consequências que podem ser letais para a sociedade, para o Estado, e para a Segurança Nacional (**GONÇALVES, 2010, p. 52**).

Nesse sentido, Milano (2006, p. 17) aponta que o surgimento de outros atores, como o terrorismo, o narcotráfico e o crime organizado, originou estudos por parte dos órgãos de inteligência em todos os níveis da estrutura de governo e em âmbito da coordenação interestatal. O autor continua afirmando que determinados fatores de interesse motivam esses organismos a ampliarem o seu campo de ação para identificar riscos para o Estado e suportar integralmente o seu processo decisório.

No caso do Brasil, a inteligência militar ampliou o seu emprego para o atendimento de novas necessidades dos usuários, tais como o combate aos crimes transnacionais na faixa de fronteira e a segurança ambiental, promovendo a cooperação da atividade de inteligência com outros organismos integrantes da

estrutura do SISBIN. O fato de as Forças Armadas serem empregadas em assuntos ligados à segurança interna do país aumenta ainda mais a necessidade de coordenação entre os organismos de inteligência militar e civil, em virtude da possibilidade de superposição de ações.

Um passo importante para a integração desses organismos foi a autorização dada à ABIN para manter, em caráter permanente, representantes dos órgãos componentes do SISBIN no Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência ⁸⁶, de acordo com o Decreto nº 6.540, de 19/08/2008 (que altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 4.376, de 13/09/2002). Esses representantes podem acessar, por meio eletrônico, as bases de dados de seus órgãos de origem, respeitadas as normas e limites de cada instituição e as normas legais pertinentes à segurança, ao sigilo profissional e à salvaguarda de assuntos sigilosos.

Entretanto, Carvalho (2011, p. 40) afirma que há uma lacuna nesse Decreto ao impor um limite de cooperação para a produção de provas, uma vez que não menciona o tipo de informação que poderia ser compartilhada entre o órgão policial, o Departamento de Polícia Federal, por meio de sua Diretoria de Inteligência Policial, e a ABIN, e quando esses dois órgãos poderiam usar pessoal em comum para obtenção de informações e análise. Este fato, segundo o estudioso, restringe o acesso aos dados que constam no banco de dados do Departamento de Integração do SISBIN pelos servidores, prejudicando o compartilhamento de informações e o trabalho conjunto de análise.

Segundo Cepik (2001, p. 283), um organismo que permitiria uma maior coordenação, integração e compartilhamento de informações relevantes nas áreas da inteligência de segurança ⁸⁷, contrainteligência e inteligência policial é o SISP. Contudo, ele afirma que a intensa rivalidade entre a ABIN e a Polícia Federal, bem como a pouca agilidade e transparência por parte das unidades de inteligência das polícias militares e civis são fatores que dificultam a conexão entre essas instituições.

⁸⁶ De acordo com o § 2º, do Art. 6º, da Lei Nº 9.883/1999, o Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência tem por atribuição coordenar a articulação do fluxo de dados e informações oportunas e de interesse da atividade de Inteligência de Estado, com a finalidade de subsidiar o Presidente da República em seu processo decisório.

⁸⁷ De acordo com Cepik (2001, p. 104), a inteligência de segurança é aquela voltada às ameaças internas à ordem existente, sendo conhecida também por inteligência interna ou doméstica.

Assim, verifica-se que há um receio de compartilhar informações dentro da comunidade de inteligência, que, muitas vezes, está relacionado à falta de confiança entre os indivíduos/unidades. Este fato é citado por Kiorsak (2006), ao abordar o tema relativo à cooperação/interação dos serviços de inteligência:

Parceiros entre os quais inexistente a devida confiança não podem compartilhar informações confidenciais fidedignas, atuais e necessárias para a realização de medidas eficazes em determinadas situações pela outra parte. Manifesta-se outra vez o estereótipo do temor de divulgação de informações ou a “queima” da fonte **(KIORSAK, 2006, p.80)**.

Por sua vez, Lefebvre (2003, p. 535) considera que existe um temor de que a inteligência trocada ou o conhecimento adquirido por relações de confiança seja passado para um terceiro sem o consentimento da fonte, o que acaba limitando qualquer possibilidade de ligação.

Cepik (2001) também menciona que o segredo das informações constitui-se em um obstáculo aos serviços de inteligência, sob o seguinte enfoque:

[...] os riscos associados às contra-medidas de segurança e às operações de contra-inteligência obrigam a coleta de inteligência a conviver com uma forte dose de segredo, auto-refreamento e redundância, que impõe limites muito claros à agilidade e também à transparência na condução das operações **(CEPIK, 2001, p.83)**.

Por outra parte, Sennett (2012, p. 24), ao abordar a questão da confiança, compromisso mútuo e lealdade, destaca que a primeira pode se dar tanto de modo formal como informal. Segundo o autor, as experiências mais profundas de confiança são mais informais, sendo que as pessoas aprendem em quem podem confiar ou com quem podem contar ao receberem uma tarefa complexa. Para que esses laços sociais possam se consolidar, é necessário um longo tempo de relacionamento entre os indivíduos e uma disposição de estabelecer compromisso mútuo. O senso de objetivo e a obrigação formal são outras virtudes ressaltadas pelo autor como de longo prazo.

Outro aspecto desfavorável à integração, na opinião de Cepik (2005, p. 90), é a existência de um baixo grau de centralização hierárquica no SISBIN, contribuindo para tornar essa iniciativa um ato de “colaboração voluntária” entre as agências, que competem por recursos muito escassos.

Para Paula (2012), aos recursos escassos soma-se a complexidade cada vez maior de analisar os temas de segurança e defesa. O autor afirma que essa complexidade não se dá somente pela multiplicidade e interconexão de temas, mas também inclui grande quantidade de informação disponível para processar, a qual deve ser categorizada, processada, analisada e distribuída. Em síntese, Paula menciona que: “Com mais recursos, seria possível uma melhor administração da informação” (2012, p. 56).

Ainda, como ressalta Zegart (2007, p. 35-38), problemas devem ser administrados dentro da atividade de inteligência antes mesmo de haver integração, como no caso das constatações referentes à *Intelligence Community*. O primeiro é a ausência de coerência e o corporativismo, no qual existem várias instituições sem um único comando. Também não há priorização dos assuntos apresentados pela inteligência como ameaças à segurança. O terceiro problema corresponde à falta de revitalização dos profissionais de inteligência, os quais raramente possuem oportunidade de capacitação e incentivos, além de fazerem parte de um número insuficiente de pessoal. Por fim, as oportunidades de cooperação são limitadas, sendo que os agentes voltam-se demasiadamente para o trabalho intra-agência, deixando de desenvolver um *networking* mais amplo.

6.4 SISTEMA COLOMBIANO DE INTELIGÊNCIA

A seguir, será estudada a estrutura e as normas legais do Sistema Colombiano de Inteligência e como ocorrem as atividades de inteligência e contrainteligência nos âmbitos nacional e internacional, com a finalidade de, posteriormente, tecer considerações acerca do SISBIN.

6.4.1 Estrutura do Sistema de Inteligência

Na Colômbia, os organismos responsáveis pela execução das atividades de inteligência são representados pelas repartições de inteligência das Forças Militares, pela Polícia Nacional e pela *Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF)*.

O Decreto 4.057, de 2011, suprimiu o *Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)*, que integrava o Sistema Colombiano de Inteligência. Segundo o

*International Relations and Security Network*⁸⁸ (2012), ele possuía cerca de 6.500 profissionais, bem como um orçamento anual acima de 220 milhões de dólares e era encarregado de manter a segurança de instituições federais e individuais, prover serviços de contrainteligência quanto a ameaças externas e internas, além de gerenciar o controle de migração.

Para Ugarte (2012, p. 8), o *DAS* dependia diretamente do máximo nível político e possuía amplas capacidades em matéria de inteligência interna, externa e contrainteligência, além de reunir amplas habilidades em matéria policial e administrativa.

Um dos motivos que levou à supressão do *DAS* corresponde às denúncias feitas por um meio de comunicação sobre possíveis atuações irregulares por parte de funcionários e ex-funcionários do Departamento durante o governo de Alvaro Uribe (2002-2010), o que gerou uma crise institucional, colocando em evidência a falta de controles mais rigorosos.

Em termos de controle, Cepik (2001) discute a relação entre segurança nacional, segredo governamental e controle das atividades de inteligência, mencionando que:

Um dos principais dilemas enfrentados pela teoria democrática é como compatibilizar a necessária autonomia que os governantes precisam ter para defender os interesses e a segurança dos governados, com o pleno funcionamento de mecanismos capazes de assegurar que as ações dos governantes serão conduzidas respeitando-se a vontade dos governados. **(CEPIK, 2001, p. 169).**

Visando a minimizar os riscos de manipulação dos serviços de inteligência por parte dos governantes, buscando maximização de poder ou da possibilidade dos próprios serviços se transformarem em um poder paralelo dentro do Estado, são enumerados, pelo autor, sete mecanismos de controle público:

1. As eleições.
2. A opinião pública informada pela mídia.
3. Os mandatos legais delimitando as funções e missões das diferentes agências e áreas funcionais.

⁸⁸ *ISN*.

4. Os procedimentos judiciais de autorização de certas operações e de resolução de disputas de interpretação sobre os mandatos legais.
5. As inspetorias e corregedorias nos próprios órgãos de inteligência.
6. Outros mecanismos de coordenação e supervisão no poder executivo.
7. Os mecanismos de supervisão e prestação de contas no poder legislativo.

Posteriormente, por intermédio do Decreto nº 4.179, de 03/12/2011, criou-se a *Dirección Nacional de Inteligencia (DNI)*, Departamento Administrativo responsável pelo desenvolvimento das atividades de inteligência estratégica e de contrainteligência. Essa nova agência civil difere do *DAS* por possuir capacidades limitadas, contar com apenas 300 servidores e enfrentar o desafio de ter que transferir milhares de documentos altamente sensíveis, além de ter que recuperar a credibilidade do Sistema de Inteligência da Colômbia.

As principais considerações levantadas para a adoção de um novo modelo de inteligência estratégica pela Colômbia são: a necessidade de um sistema rigoroso de controles, a adoção desse modelo de sistema de inteligência pela maioria dos governos do continente, a criação de uma entidade com dedicação exclusiva ao desenvolvimento de atividades de inteligência e contrainteligência e a garantia de eficiência na prestação do serviço público.

No que se refere à adoção de um sistema de controle, foi estabelecido no âmbito da *DNI* um controle interno, representado pelo *Inspetor General*, ligado diretamente ao Presidente da República, o qual possui a atribuição de assegurar que as atividades de inteligência e contrainteligência se ajustem à Constituição, à lei e ao marco legal, e se enquadrem no respeito aos direitos humanos. Nesse sentido, criou-se também a oficina de controle interno com o intuito de verificar se os controles relacionados a cada uma das atividades de inteligência estão formalmente estabelecidos.

O Decreto nº 4.179 discorre, também, sobre as funções a serem desempenhadas pela *DNI*, que são as seguintes:

1. Desenvolver atividades de inteligência estratégica e contrainteligência, de acordo com os princípios da necessidade, idoneidade e proporcionalidade.
2. Estabelecer acordos de cooperação internacional em temas relacionados com inteligência e contrainteligência.

3. Desenvolver atividades de inteligência e contrainteligência em cooperação com os demais organismos de inteligência nacionais e internacionais.

Em relação à função “desenvolver atividades de inteligência e contrainteligência”, foram estabelecidos os seguintes objetivos:

1. Contrapor capacidades e atividades de pessoas, organizações ou governos estrangeiros que possam representar riscos ou ameaças à segurança nacional.

2. Contrapor ações de grupos armados à margem da lei e atividades de terrorismo.

3. Contribuir para a desarticulação de organizações do crime organizado quando representam ameaças à segurança nacional.

4. Contrapor atos que atentem gravemente contra a administração pública e proteger as instituições de nível nacional e regional da influência de organizações criminosas.

5. Contribuir para a proteção de recursos naturais, tecnológicos e econômicos da Nação, quando sua ameaça comprometa a ordem pública.

6. Proteger as instituições públicas de atos de penetração, infiltração, espionagem, sabotagem e outras atividades de inteligência desenvolvidas por governos estrangeiros, organizações criminosas ou organizações armadas à margem da lei, bem como responder a qualquer outro requerimento de inteligência do Presidente da República e do Alto Governo, para o cumprimento dos fins essenciais do Estado.

Cabe destacar ainda a existência de organismos de inteligência destinados a verificar as fontes de recursos dos atores armados não estatais, a saber: *Grupo de Inteligencia de Lucha contra las Finanzas de las Organizaciones Terroristas (GILFOT)*, *Comité de Lucha contra las Finanzas de La Subversión (CILFOT)* e *Centro de Coordinación Contra las Finanzas Terroristas y Delincuencia Transnacional (C3FTD)*.

O *GILFOT* é uma agência de inteligência de nível estratégico com capacidade de operar em todo o território colombiano. Esse Grupo de Inteligência coordena as agências de inteligência das Forças Armadas na busca de informação sobre as finanças terroristas, realiza análise contábil e financeira sobre os dados obtidos pelas Forças Armadas e difunde informações relevantes às autoridades

competentes para o início de investigações criminais. Seus principais produtos são: análise de informação, caracterização financeira, informes de finanças terroristas e boletins de inteligência financeira.

O *CILFOT*, criado por meio do Decreto Presidencial nº 754/96, é responsável por estudar as informações relacionadas ao financiamento de grupos armados e de recomendar iniciativas que permitam a adequação dos mecanismos de ordem legal, para desarticular a estrutura financeira da subversão. A *Fiscalía General de La Nación* é o principal membro do Comitê.

O *C3FTD* é integrado pela *Fiscalía General de La Nación*, *Policía Nacional*, *Ministerio de la Defensa Nacional* e *UIAF*, cujas principais finalidades são: gerar uma ação conjunta, interinstitucional, intersetorial, integral, flexível e de caráter reservado, com capacidade de atender os desafios das tipologias de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo na Colômbia e suas conexões estrangeiras; e facilitar a articulação da inteligência com a investigação criminal, dinamizando a ação dentro dos processos investigativos e assessorar o Alto Governo sobre políticas e estratégias contra o financiamento terrorista e lavagem de dinheiro.

Em síntese, de acordo com as funções da *DNI*, verifica-se que essa entidade não possui o encargo de centralizar toda a inteligência do país e se dedica principalmente a assuntos voltados à sua segurança interna. Outro aspecto é que esse organismo possui um auditor interno que tem plenos poderes e é independente do diretor geral no sentido hierárquico, contribuindo para um aumento do controle das atividades de inteligência. Ao contrário do *DAS*, a nova agência realiza somente inteligência, sendo que as funções de proteção, polícia e migração foram transmitidas a outros órgãos do Estado, o que contribui para o aumento da eficiência e eficácia na produção de inteligência estratégica.

Outro aspecto é que os três organismos voltados a combater as fontes de financiamento dos criminosos demonstram a preocupação do Governo com a “extinção de domínios” dos atores armados não estatais. Desse modo, pode-se inferir que os esforços das autoridades colombianas estão centrados principalmente na questão da segurança econômica.

6.4.2 Nova Lei de Inteligência

As normas para fortalecimento do marco legal que permite aos organismos que executam atividades de inteligência e contrainteligência cumprirem com sua missão constitucional e legal eram regidas pela *Ley 1.288 de 2009*.

Essa legislação foi declarada inconstitucional pela *Corte Constitucional*, conforme a *Sentencia C-913/10*, de 16/11/2010. Por conseguinte, em 16/06/2011, foi sancionada a *Ley Estatutaria (Proyecto de Ley 195/11 Cámara)*⁸⁹, a qual passou a estabelecer os limites e fins das atividades de inteligência e contrainteligência, os princípios que as regem, os mecanismos de controle e supervisão, a regulação da base de dados, a proteção dos agentes, a coordenação e cooperação entre os organismos e os deveres de colaboração das entidades públicas e privadas, entre outras disposições.

6.4.3 Proteção do Conhecimento e dos Agentes de Inteligência

No que se refere à proteção do conhecimento, a *Ley Estatutaria* estabelece a criação de um Centro de Proteção de Dados e Arquivos de Inteligência e Contrainteligência (CPD) em cada um dos organismos que desenvolvem essas atividades. Também normatiza a necessidade de haver um responsável, em cada Centro, pela garantia dos processos de coleta, armazenamento, produção e difusão da informação de inteligência e contrainteligência. Esse funcionário deverá ser capacitado a desempenhar essas tarefas dentro de cada organismo.

De acordo com a nova Lei de Inteligência, os servidores públicos estão obrigados a guardar reserva de tudo aquilo que tenham visto, ouvido ou compreendido. Entretanto, essa reserva não se aplica nos casos em que o agente detenha informação sobre crimes de genocídio, execuções extrajudiciais, tortura, *desplazamientos* (expropriação ilegal da terra), desaparecimento forçado, violência sexual massiva, crimes de lesa humanidade e crimes de guerra. Nas situações em que o servidor público deva denunciar ou testemunhar, poderá ser realizada

⁸⁹ Por meio da qual se expedem normas para o fortalecimento do marco jurídico que permite aos organismos que executam atividades de inteligência e contrainteligência cumprir com sua missão constitucional e legal, e se ditam outras disposições.

diligência privada, mantendo-a em reserva até quando haja necessidade para assegurar a vida e integridade pessoal do funcionário e de sua família.

Outra questão é que, para proteger a vida e a integridade dos servidores públicos que realizam atividades de inteligência e contrainteligência, e para executar tarefas próprias de seu cargo, autorizou-se a assinatura de documentos funcionais que deverão ser utilizados na realização de atividades próprias de seu cargo.

Por fim, a legislação também prevê a devida proteção do Estado - de acordo com instrumentos de proteção da própria instituição do servidor - para os servidores públicos que, no cumprimento de suas funções, estejam submetidos a risco ou ameaça atual e iminente contra sua integridade pessoal ou a de sua família.

6.4.4 Coordenação entre os Organismos de Inteligência

A coordenação entre as entidades de inteligência é assegurada por uma Junta de Inteligência Conjunta (JIC) em âmbito nacional, formada pelo Ministro de Defesa (que a preside); Alto-Assessor da Segurança Nacional ou funcionário delegado pelo Presidente da República; Vice-Ministro da Defesa Nacional; Chefe de Inteligência Conjunta, representando o Comandante Geral das Forças Armadas; Chefe do Exército Nacional; Chefe de Inteligência da Armada Nacional; Chefe de Inteligência da Força Aérea Colombiana; Diretor de Inteligência Policial; Diretor da UIAF e o diretor de qualquer outro organismo de inteligência e contrainteligência.

Dentre as funções da JIC descritas na legislação de inteligência, destacam-se as seguintes:

1. Elaborar estimativas, informes e/ou análises de inteligência e contrainteligência que apoiem a tomada de decisões do Governo Nacional.
2. Elaborar anualmente o Plano Nacional de Inteligência.
3. Coordenar a distribuição de tarefas para a coleta de informação entre os organismos, com a finalidade de cumprir as suas funções de avaliação e análise.
4. Estabelecer protocolos de intercâmbio de informação entre os organismos de inteligência para garantir a segurança e reserva da informação.
5. Assegurar a existência de procedimentos adequados de proteção da informação compartilhada pela JIC.

6. Fornecer informação de inteligência e contrainteligência ao Conselho Nacional de Segurança para o cumprimento de suas missões.

No que tange aos deveres de colaboração das entidades públicas e privadas, prevê-se que os organismos de inteligência possam solicitar a cooperação dessas entidades para o cumprimento de seus fins legais, havendo a possibilidade da assinatura de convênios interinstitucionais de mútuo acordo para acesso a documentos que estejam sob reserva legal.

Diante do exposto, verifica-se que a coordenação da atividade de inteligência estratégica permite que membros da junta que ocupam elevados cargos do Governo compartilhem experiências com integrantes da comunidade de inteligência no mais alto nível. Isso possibilita que a obtenção, análise e interpretação do conhecimento estratégico ocorram de forma integrada até a sua disseminação ao usuário, que, no caso colombiano, corresponde ao Conselho Nacional de Segurança.

6.4.5 Cooperação Internacional em Inteligência

Atualmente, conforme o Decreto nº 4.179 de 2011, a gestão dos processos de cooperação internacional e a assinatura de acordos internacionais em matéria de inteligência estratégica estão a cargo da Direção Geral da *DNI*.

As principais práticas adotadas pela comunidade colombiana de inteligência, nos últimos anos, foram as seguintes, segundo os informes do *DAS ao Congreso de La Republica 2009-2010*: participação em reuniões de alto nível com membros da Comunidade Internacional de Inteligência e em reuniões similares com oficiais de ligação de serviços de organizações homólogas; realização de cursos com o propósito de capacitar funcionários em temas de competência institucional e de interesse nacional; realização de encontros de especialistas para incrementar os conhecimentos ligados a temas de segurança nacional; realização de seminários de caráter transnacional, que convocou representantes de serviços de inteligência e participação em foros internacionais para compartilhar os avanços da neutralização das ações das FARC; e participação no Programa de Ação das Nações Unidas com a finalidade de prevenir, combater e eliminar o tráfico ilícito de armas pequenas e leves.

A cooperação internacional ocorreu de forma mais evidente por intermédio da formação de Comissões Binacionais Fronteiriças (COMBIFRON) com o Panamá, República Dominicana e Peru. Esses entendimentos viabilizaram o intercâmbio de informações entre os países no que se refere aos fluxos migratórios e à problemática do tráfico de migrantes. No caso da COMBIFRON Colômbia-Peru, foi proposta a criação de um Posto de Controle Migratório Binacional na zona de fronteira para o controle migratório nessa área.

Já no que se refere à cooperação em inteligência, segundo o Ministério da Defesa (2012), no dia 8 de março de 2012, foi firmado um acordo para regulamentar o funcionamento da COMBIFRON Brasil-Colômbia, que atuará, em caráter permanente, de modo a coordenar o Plano Binacional de Segurança Fronteiriça dos dois países. O objetivo dos Governos é de criar mecanismos coordenados para combater o crime organizado e garantir a proteção e defesa dos recursos naturais e da biodiversidade da zona de fronteira amazônica. Nesse sentido, caberá à COMBIFRON coordenar a ação dos órgãos de segurança pública, das Forças Armadas e dos órgãos de inteligência de ambos os países, para desenvolver operações combinadas no sentido de desarticular ações do crime transnacional, como: narcotráfico, sequestro, extorsão, contrabando, migração ilegal, lavagem de dinheiro, tráfico de armas e explosivos.

Além da Comissão, as ações conjuntas preveem a criação de um Centro Integrado de Intercâmbio de Informação Regional, com foco na troca de informações de inteligência⁹⁰.

Vislumbra-se, portanto, um cenário de cooperação/integração internacional entre os organismos de inteligência do Brasil e da Colômbia por meio do estabelecimento de acordos que viabilizem a realização de exercícios combinados entre as Forças Armadas de ambos os países. A existência de um sistema de inteligência militar já consolidado, tanto no Brasil como na Colômbia - diferente do civil, que foi recentemente reestruturado no caso colombiano - tende a facilitar o intercâmbio e a coordenação de informações para atingir os objetivos estratégicos comuns na faixa de fronteira amazônica.

⁹⁰ Disponível em: <

Por outra parte, é muito provável que durante a consecução dessas atividades de inteligência, por parte dos organismos militares, haja obstáculos para concretização da citada cooperação/integração em âmbito nacional ou internacional. Paula (2012, p. 56) apresenta alguns condicionantes para a cooperação em inteligência, os quais são descritos abaixo:

1. O problema da lei, pois esta limita as responsabilidades e funções dos organismos de inteligência e estabelecem limites nas áreas de segurança e defesa. Também se incluem nesse aspecto as diferenças doutrinárias (sejam escritas ou práticas) e jurídicas.

2. O problema da falta de confiança, uma vez que a atividade de inteligência tem como princípios o segredo e a discrição. Somados a isso, existem as rivalidades históricas entre os países e diferenças na cultura organizacional e na percepção acerca dos aliados e inimigos;

3. O problema do controle, que surge com a discussão de quem está mais bem preparado para cumprir a missão organizacional, partindo do pressuposto de que quem está mais bem preparado, em termos de recursos humanos e equipamentos técnicos, poderá ser aquele que reclamará a liderança. Para minimizar esse obstáculo, há necessidade de serem estabelecidos acordos nos aspectos gerais da política e ir construindo os aspectos particulares à medida que se avança.

4. O problema de pessoal, pois aumenta a necessidade de se trabalhar no segmento da contrainteligência para preservar a informação, tendo em vista que haverá maior permeabilidade entre os órgãos de inteligência num ambiente de maior coordenação e cooperação e, conseqüentemente, uma maior possibilidade de que informações sensíveis sejam obtidas pelo inimigo.

Concernente à questão do problema da lei, citada no item N° 2, a Lei Complementar N° 90 de 01/10/1997, da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil, da Presidência da República, está mencionado que as forças estrangeiras podem transitar pelo território nacional ou nele permanecer temporariamente, independente da autorização do Congresso Nacional, nos seguintes casos, conforme trata o Art. 1º:

- I - para a execução de programas de adestramento ou aperfeiçoamento ou de missão militar de transporte, de pessoal, carga ou de apoio logístico do interesse e sob a coordenação de instituição pública nacional;
- II - em visita oficial ou não oficial programada pelos órgãos governamentais, inclusive as de finalidade científica e tecnológica;
- III - para atendimento técnico, nas situações de abastecimento, reparo ou manutenção de navios ou aeronaves estrangeiras;
- IV - em missão de busca e salvamento.

Parágrafo único. À exceção dos casos previstos neste artigo, o Presidente da República dependerá da autorização do Congresso Nacional para permitir que forças estrangeiras transitem ou permaneçam no território nacional, quando será ouvido, sempre, o Conselho de Defesa Nacional **(BRASIL. Presidência da República. LC Nº 90, 1997).**

Diante do exposto pela LC Nº 90/97, depreende-se que ela dificulta a cooperação Brasil-Colômbia em termos de inteligência, uma vez que cria limitações quanto à permanência de agentes colombianos em território nacional para a realização de operações combinadas, necessitando, para isso, de aprovação do Congresso Nacional e de consulta ao Conselho de Defesa. Ademais, o Art. 2º da mesma Lei lista uma série de requisitos que deverão ser cumpridos, no caso de ser autorizada essa permanência:

- I - que o tempo de permanência ou o trecho a ser transitado tenha sido previamente estabelecido;
- II - que o Brasil mantenha relações diplomáticas com o país a que pertençam as forças estrangeiras;
- III - que a finalidade do trânsito ou da permanência no território nacional haja sido plenamente declarada;
- IV - que o quantitativo do contingente ou grupamento, bem como os veículos e equipamentos bélicos integrantes da força hajam sido previamente especificados;
- V - que as forças estrangeiras não provenham de países beligerantes, circunstância a ser prevista em lei especial **(BRASIL. Presidência da República. LC Nº 90, 1997).**

Diante dos obstáculos a serem enfrentados, o especialista sugere que a cooperação seja realizada em cada uma das etapas do Ciclo de Inteligência⁹¹, como pode ser visto na figura 14.

A partir do Ciclo de Inteligência, cabe ressaltar a importância da etapa da direção, em que haverá necessidade de um constante diálogo e entendimento entre os delegados da COMBIFRON Brasil-Colômbia. Isso permitirá o planejamento e o

⁹¹ Conforme a Doutrina de Operações Conjuntas do MD - 3º Volume (2011, p. 12), o Ciclo de Inteligência é um processo adotado pela atividade de inteligência com o objetivo de atender às Necessidades de Inteligência (NI), que consiste das seguintes fases: Direção, Reunião, Produção e Disseminação.

estabelecimento de objetivos comuns para a realização das atividades de inteligência e contrainteligência, conforme as diretrizes emitidas pelo presidente do organismo. Esse cargo será exercido pelo chefe de Inteligência e Contrainteligência Militar Conjunta das Forças Militares, pelo lado colombiano, ou pelo chefe de Inteligência Estratégica do Ministério da Defesa e representantes do Ministério da Justiça e das Relações Exteriores, pelo lado brasileiro, por meio de um sistema de rodízio de um ano.

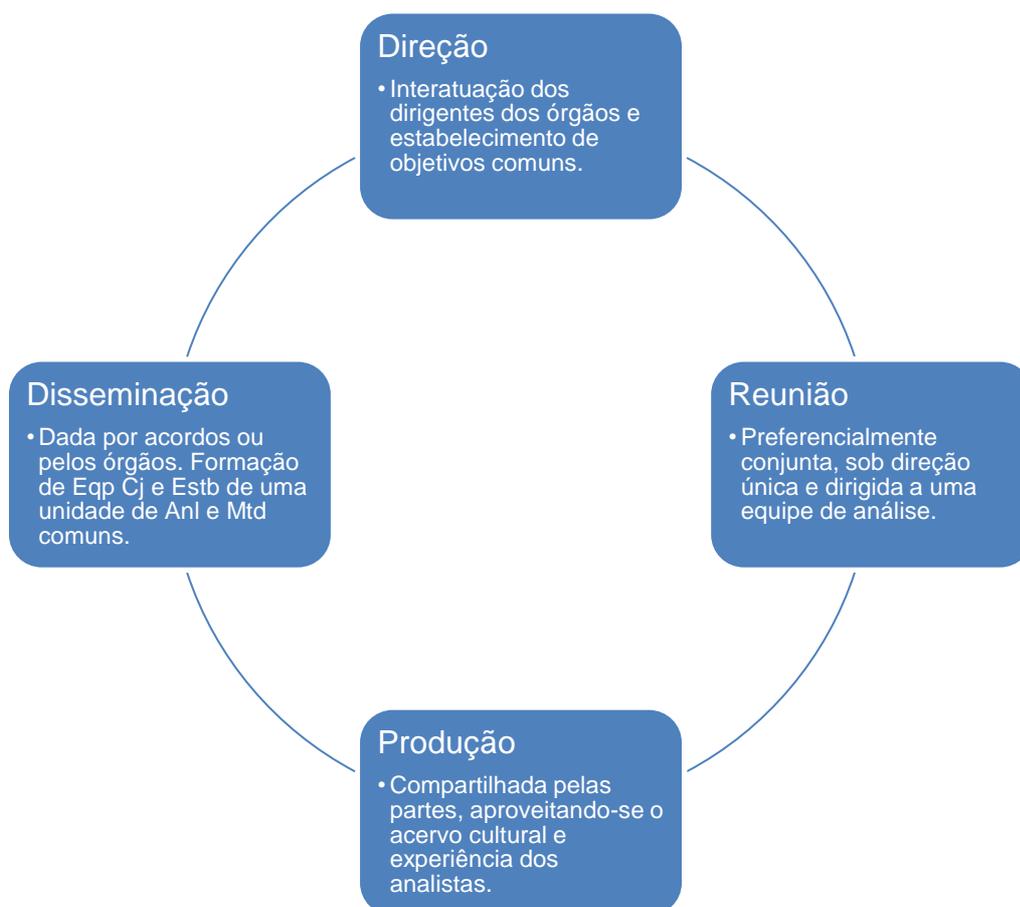


Figura 14 - Cooperação nas etapas do Ciclo de Inteligência
Fonte: Paula (2012), adaptado pelo autor

A segunda etapa é a reunião, quando poderão ser formadas equipes mistas para obtenção de informações a partir de fontes humanas (*Humint*)⁹² na faixa de fronteira a nível operacional, o que contribuirá para a economia de esforços. Os

⁹² Segundo o *Dictionary of Military and Associated Terms* (2012), corresponde à categoria de inteligência derivada da informação recebida e fornecida por fontes humanas. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict>>. Acesso em 30/01/2013.

meios empregados para a obtenção de imagens (*Imint*)⁹³ e de sinais (*Sigint*)⁹⁴ poderão ser utilizados de forma independente, considerando que não existem equipamentos técnicos ou sistemas comuns aos dois países. O SIVAM/SIPAM, por exemplo, são sistemas de uso exclusivo do Brasil, assim como o SISFRON, o qual será instalado na área em breve. Por sua vez, a Colômbia possui seu sistema próprio de obtenção baseado em satélites e radares. Nesse caso, os Estados beneficiar-se-ão dos meios de forma complementar, contudo sob uma mesma direção, sendo que os dados obtidos poderão ser encaminhados para uma central de análise conjunta. Cabe salientar que o ideal é que existam equipamentos e sistemas comuns para evitar a duplicidade de trabalho e aumentar a agilidade da produção do conhecimento.

Durante a etapa da produção do conhecimento, os dados serão processados e interpretados, para serem disseminados aos usuários na etapa seguinte. Dessa forma, é conveniente que esse trabalho seja feito em conjunto, uma vez que o compartilhamento das experiências e conhecimentos nas atividades de inteligência entre os analistas brasileiros e colombianos contribuirá para chegar a informações mais precisas. Nesse sentido, será de fundamental importância o estabelecimento de acordos que possibilitem a troca de informações entre os órgãos de inteligência e que, ao mesmo tempo, permitam preservá-las do acesso de elementos adversos.

Por fim, na quarta etapa, o produto das atividades de inteligência será divulgado ao usuário, no caso em tela, aos Comandantes Supremos dos dois países, para a elaboração/modificação das políticas de segurança e defesa da fronteira amazônica. A partir daí, haverá uma realimentação do Ciclo de Inteligência e um novo direcionamento por parte do presidente da comissão, de acordo com as novas necessidades de inteligência.

Diante do exposto e analisando os acordos estabelecidos entre Brasil-Colômbia, infere-se que as ideias de Paula (2012) a respeito da cooperação em todas as fases do Ciclo de Inteligência são factíveis, porém, as diferenças quanto à

⁹³ Ibidem. Informação de inteligência técnica e geográfica obtida por meio da interpretação ou análise de imagens.

⁹⁴ Ibidem. Categoria de inteligência que compreende individualmente ou a combinação da inteligência de comunicações, inteligência eletrônica e inteligência de sinais, independentemente da forma como são transmitidas.

legislação e a desconfiança ainda são barreiras que necessitam ser vencidas, a fim de permitir o adequado compartilhamento entre as partes.

7 METODOLOGIA DA PESQUISA E RESULTADOS

No presente capítulo, serão abordados os aspectos referentes à metodologia empregada na dissertação, tais como: paradigma e técnica da pesquisa, classificação da pesquisa quanto à natureza e meios, universo e amostra da pesquisa de campo, formas de coleta de dados e análise dos dados e limitações metodológicas.

7.1 METODOLOGIA

7.1.1 Paradigma e técnica da pesquisa

Na realização da investigação, optou-se pelo paradigma interpretativo do pós-positivismo, caracterizado por Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (1998, p. 135) como a abordagem que enfatiza o uso do método científico para produzir conhecimentos confiáveis.

Coerentemente com esse paradigma, procurou-se dar menor ênfase no controle das variáveis, valorizando-se a pesquisa de campo como técnica de levantamento de dados.

A estratégia da pesquisa baseou-se na técnica etnográfica e na experiência profissional. Justifica-se a utilização desse método por permitir estudos da cultura, leis, planos e engenharia industrial. Conforme Tedlock (2003, p. 190), por meio da interação com as pessoas no dia-a-dia, os etnógrafos podem entender as crenças, motivações e comportamentos melhor do que qualquer outro método.

Assim sendo, a etnografia possibilitou compreender a cultura dos profissionais e agências envolvidas na atividade de inteligência, permitindo a confrontação do conhecimento obtido com a teoria sobre o problema concebido e a hipótese criada para o estudo. A experiência pessoal adquirida durante o desempenho de funções ligadas à atividade de inteligência militar, assim como a realização de cursos no Brasil e no exterior facilitaram essa prática.

Outro aspecto considerado na execução da etnografia foi a importância do papel do pesquisador, como ressaltado por André (1995):

Subjacente ao uso dessas técnicas etnográficas existe o princípio da interação constante entre o pesquisador e o objeto pesquisado, princípio esse que determina fortemente a segunda característica da pesquisa do tipo etnográfico, ou seja, que o pesquisador é o instrumento principal na coleta e análise dos dados. Os dados são medidos pelo instrumento humano, o pesquisador. O fato de ser uma pessoa o põe numa posição bem diferente de outros instrumentos, porque permite que ele responda ativamente às circunstâncias que o cercam, modificando técnicas de coleta, se necessário, revendo as questões que orientam a pesquisa, localizando novos sujeitos, revendo toda a metodologia ainda durante o desenrolar do trabalho (ANDRÉ, 1995, p. 28).

Aplicando-se a técnica etnográfica, o pesquisador pôde constatar, por meio da observação não participante, a interação entre os membros da célula de inteligência em nível operacional, durante uma operação na faixa de fronteira. Também foi verificada a interação entre esses integrantes e agentes da ABIN.

7.1.2 Tipo de Pesquisa quanto à natureza

Em relação à sua natureza, foi realizada a pesquisa qualitativa, descritiva e explicativa.

A pesquisa qualitativa, segundo Denzin & Lincoln (2003, p. 4), consiste em um conjunto de práticas materiais e interpretativas que dão visibilidade ao mundo. Essas práticas transformam o mundo em uma série de representações, incluindo as notas de campo, as entrevistas, as conversas, as fotografias, as gravações e os lembretes. Desse modo, foram empregados múltiplos métodos no intuito de interpretar os fenômenos mais em profundidade, no sentido de poder validá-los.

A pesquisa descritiva tem por objetivo, segundo Gil (1999, p. 44), descrever as características de uma população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Esse tipo de pesquisa foi aplicado por meio da observação, registro e relacionamento dos aspectos ligados às características da região fronteira, cultura dos profissionais e agências de inteligência, segurança e defesa, ameaças e políticas adotadas pelos governos brasileiro e colombiano visando a incrementar a cooperação entre os Serviços de Inteligência.

Por fim, empregou-se a pesquisa explicativa para identificar as facilidades e dificuldades da integração da atividade de inteligência no âmbito das instituições do SISBIN, buscando avaliar a relação dessa integração com a efetividade do trabalho

interagências. Esse tipo de pesquisa, conforme Gil (1999, p. 44), é a que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas.

7.1.3 Tipo de Pesquisa quanto aos meios

Quanto aos meios, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, documental e de campo.

Desenvolveu-se a pesquisa bibliográfica por meio do levantamento do referencial teórico e metodológico sobre o problema e o objeto de estudo em obras e trabalhos sobre a atividade de inteligência e as operações interagências, inclusive em outros países. Outras fontes bibliográficas, como periódicos, jornais e informações disponíveis na internet, também foram amplamente utilizadas. Gil (1999, p. 65) ressalta que a principal vantagem dessa pesquisa reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que deveria ser pesquisada diretamente.

A documental consistiu em uma análise das fontes primárias, em que foram consultadas leis, normas, ordens de instrução e relatórios para confirmar os dados obtidos por intermédio de outras fontes ou para estudar os fatos a partir dos dados obtidos nas entrevistas. Conforme Lüdke & André (1986, p. 46), essa técnica busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões ou hipóteses de interesse.

A pesquisa de campo se baseou em entrevistas não estruturadas⁹⁵ como forma de se captar os sentimentos, a realidade experimentada pelo entrevistado, as reações, os gestos, o tom e o ritmo da voz, hesitações, assertividades, enfim, a subjetividade inerente a todo o ser humano.

Ademais, foi utilizada a observação com o objetivo de obter informações *in loco* ao ensejo da execução da atividade de inteligência em operações interagências. Conforme Angrosino y Pérez (2003, p. 107), a observação tem sido

⁹⁵ Segundo Lakatos e Marconi (2003, p. 197), a entrevista não estruturada é aquela em que o entrevistador tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada. É uma forma de poder explorar mais amplamente uma questão. Em geral, as perguntas são abertas e podem ser respondidas dentro de uma conversação informal.

caracterizada como a base fundamental para outros métodos de pesquisa nas ciências sociais e o suporte para a etnografia.

A seguir, conforme o quadro 3, são apresentados os objetivos específicos do presente estudo e os tipos de pesquisa (natureza e meios) correspondentes:

Objetivos		Tipo de Pesquisa	
		Quanto à natureza	Quanto aos meios
1	Localizar as agências estatais situadas na faixa de fronteira.	Qualitativa Descritiva	Bibliográfica
2	Identificar as políticas de segurança e defesa nacional e binacional implementadas.	Qualitativa Descritiva Explicativa	Bibliográfica Documental
3	Estudar o conceito de interagências com a finalidade de identificar práticas adequadas à atividade de inteligência.	Qualitativa Descritiva Explicativa	Bibliográfica Documental De campo
4	Analisar a estrutura e o funcionamento do SISBIN, verificando dificuldades à integração da atividade de inteligência.	Qualitativa Descritiva Explicativa	Bibliográfica Documental De campo

Quadro 3 - Objetivos do estudo relacionados ao tipo de pesquisa realizada
Fonte: o autor (2013)

7.1.4 Universo e amostra

O universo utilizado para a pesquisa foi o de militares e civis com amplo conhecimento sobre a temática do presente trabalho, sendo a amostra composta por representantes do universo da atividade de inteligência, preferencialmente na faixa fronteira. Também, foram consultados outros militares que poderiam vir a contribuir com a pesquisa, bem como estudiosos de assuntos vinculados diretamente ao tema selecionado. Foram entrevistados 15 profissionais ligados à atividade de inteligência.

A amostra escolhida foi a não probabilística, com emprego da técnica de amostragem intencional, conforme descrita por Gil (1999, p. 104), por inacessibilidade a toda a população do universo, ou seja, as pessoas entrevistadas foram selecionadas por se julgar que possuem conhecimento de causa sobre o problema formulado e sobre o objeto de estudo, considerando suas capacidades profissionais.

7.1.5 Coleta de dados

O trabalho de coleta de dados ocorreu após a delimitação do tema, a revisão bibliográfica, a definição dos objetivos, a formulação do problema e das hipóteses e a identificação das variáveis.

Primeiramente, foi realizada uma revisão bibliográfica, com a finalidade de verificar sua aplicação no trabalho, incluindo fontes já coletadas.

Após essa revisão, realizou-se um estudo sistematizado, desenvolvido com base em material publicado em periódicos, jornais, redes eletrônicas, ou seja, material acessível ao público em geral. Tal coleta de material se deu por meio de consultas às bibliotecas da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, da Escola Superior de Guerra, da Biblioteca Nacional e das seguintes universidades: Fundação Getúlio Vargas, Universidade Estadual do Rio de Janeiro e Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Também foi feita a pesquisa documental por meio de consultas a documentos como leis, normas, ordens de instrução e relatórios de fontes primárias do Ministério da Defesa, das Forças Armadas e de outras instituições. A análise das lições aprendidas, constantes dos relatórios das operações interagências realizadas na faixa de fronteira, foi de especial importância para constatar o nível de integração atual do SISBIN.

Na etapa final do trabalho, foram realizadas entrevistas não estruturadas com especialistas no tema, tanto civis como militares, e a observação não participante no intuito de complementar a técnica da entrevista, para verificar as interações entre os profissionais de Inteligência.

7.1.6 Tratamento dos dados

Empregou-se a técnica de análise do conteúdo que é definida por BARDIN (1997):

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de

conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (BARDIN, 1977, p. 42).

Essa técnica foi adotada para enriquecer a pesquisa exploratória acerca do problema da investigação, possibilitando realizar novas interpretações decorrentes das evidências constatadas nas entrevistas.

Na prática da análise do conteúdo, foram usados métodos e técnicas não estatísticas que possibilitaram a codificação dos dados obtidos por meio das entrevistas, estruturando-os para comparação e devida análise. Após isso, os dados foram confrontados com a teoria que deu suporte à investigação, para permitir a elaboração da conclusão.

O trabalho foi finalizado com a elaboração do relatório de pesquisa, onde foram levantadas as questões, objeto de estudo, enfatizando a importância da integração dos Sistemas de Inteligência corporativos para o combate aos delitos transnacionais na faixa de fronteira Brasil-Colômbia.

7.1.7 Limitações do método

As principais limitações do método encontradas no decorrer do estudo foram decorrentes dos aspectos inerentes à própria metodologia utilizada para a resolução do problema, bem como da sua aplicação por parte do pesquisador.

A escassez de tempo para realizar entrevistas com todos os representantes das agências que participaram da operação na fronteira foi um aspecto que dificultou a aplicação dessa técnica.

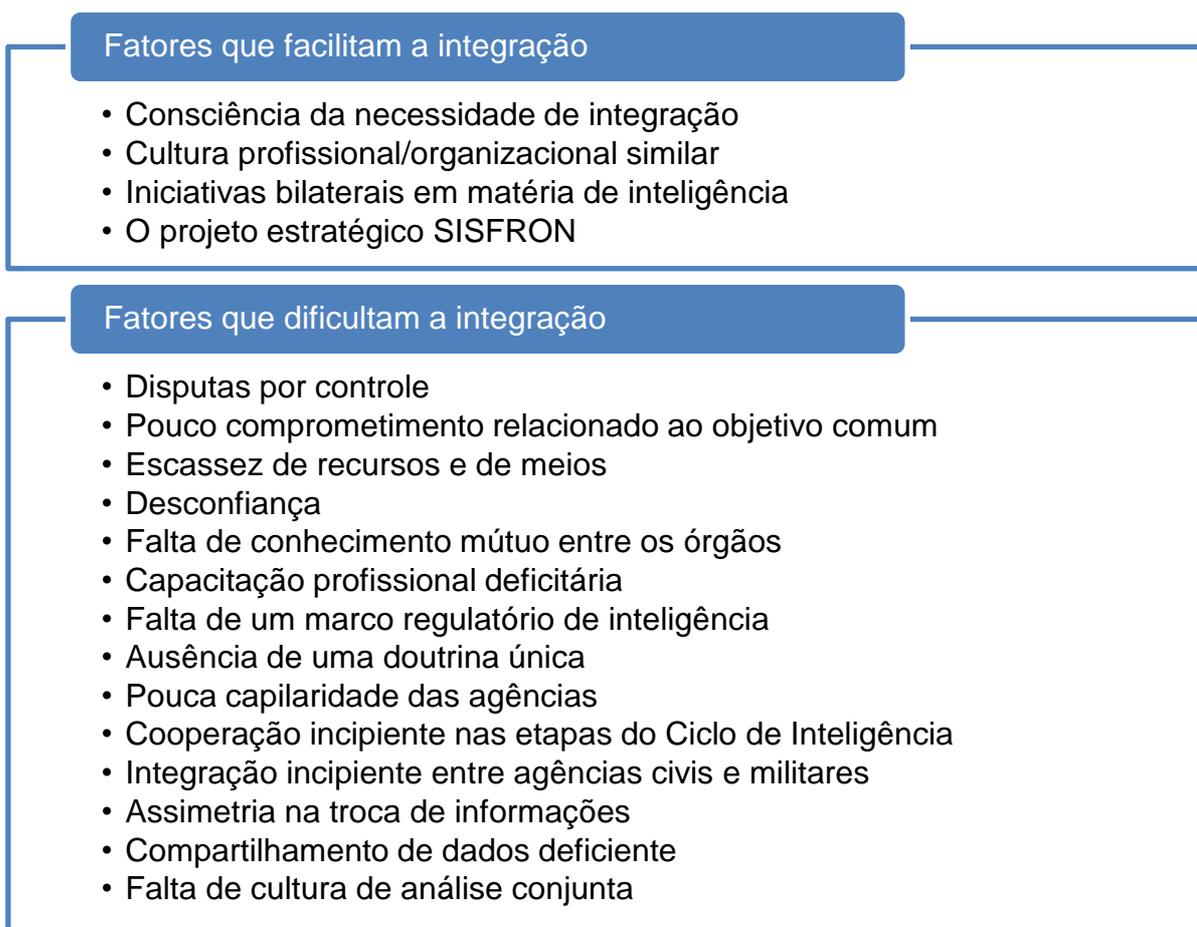
Outro ponto que prejudicou a coleta de dados no campo foi a limitação de tempo destinado às entrevistas, pois os entrevistados estavam envolvidos nas suas atribuições funcionais ligadas à operação em curso.

Quanto à técnica da observação, há a possibilidade de que o viés do observador influencie nos resultados da pesquisa, apesar de haver uma constante conscientização no sentido de buscar respaldá-los única e exclusivamente nas evidências constatadas.

A impossibilidade de divulgação de dados sigilosos, tanto em relação às fontes como ao conteúdo, foi outra limitação da pesquisa, impedindo que alguns assuntos fossem abordados de modo mais detalhado.

7.2 RESULTADOS

A seguir, serão apresentados, conforme o quadro 4, os fatores que facilitam e que dificultam a integração da atividade de inteligência no âmbito do SISBIN, baseados nas entrevistas e na observação realizada durante uma operação na fronteira, como citado anteriormente. Também foram utilizados depoimentos de especialistas civis e militares que detêm amplo conhecimento sobre o tema em estudo.



Quadro 4 – Fatores que facilitam e que dificultam a integração
Fonte: o autor (2013)

Em relação aos fatores que facilitam a integração, a consciência da sua necessidade foi verificada na totalidade das entrevistas realizadas. Houve unanimidade sobre a necessidade de integração da atividade de inteligência para obter maior efetividade no trabalho interagências. Os entrevistados não visualizam a realização de operações sem que sejam precedidas de um trabalho de inteligência integrado. Contudo, foi ressaltado que a integração entre agências civis e militares ainda carece de aperfeiçoamentos, conforme retratado por Atkinson (2002).

Na esfera internacional, a existência de objetivos comuns ao Brasil e à Colômbia relacionados à segurança da região fronteira, tais como o combate aos delitos transnacionais, intensificados pela atuação das FARC, e a garantia da incolumidade da população, contribui para uma maior aproximação entre as Forças Armadas de ambos os países.

Segundo os autores Marcella (2008) e Freitas (2010), a cultura profissional/organizacional influencia consideravelmente a integração, uma vez que cada um possui uma forma peculiar de agir diante de uma mesma situação.

Pôde-se constatar, por meio da observação, que existe uma diferença cultural menor entre as Forças Armadas, em virtude das características comuns e da própria evolução histórica que acabam facilitando o entendimento e a coordenação da atividade de inteligência militar.

No Ministério da Defesa, existe, atualmente, uma acentuada **coordenação** (grifo nosso), de acordo com o primeiro modelo descrito por Engeström et al (1991) dessa atividade em nível estratégico/operacional entre os representantes das três Forças Armadas, havendo uma forte tendência de evolução dessa estrutura para o nível de **cooperação** (grifo nosso).

Constatou-se nos depoimentos que existem iniciativas de determinadas instituições de buscar uma maior cooperação com outras agências de inteligência para o cumprimento de tarefas específicas, tendo em vista as suas limitações referentes a material e pessoal.

Esses laços de cooperação, estabelecidos bilateralmente, facilitam a coordenação e o controle das ações, contribuindo para uma maior efetividade do trabalho interagências.

Em todas as entrevistas realizadas, foi falado que o projeto SISFRON poderá contribuir sobremaneira para a integração interagências, uma vez que o Sistema irá permitir que dados de rotina e dados específicos sejam compartilhados entre as agências em tempo real e de modo seguro. Conforme declarações de especialistas, esse Sistema funcionará de modo complementar ao SIVAM, permitindo que aeronaves de menor porte utilizadas para a prática de ilícitos possam ser identificadas.

Também foi mencionado que o SISFRON irá facilitar a integração das atividades de inteligência no âmbito do SISBIN e do Sistema de Inteligência do Exército (SIEEx), já que agências internas e externas ao SIEEx serão envolvidas na reunião e produção de conhecimentos.

Quanto à importância do SISFRON para a integração dos Sistemas de Inteligência brasileiros e colombianos, foi dito que ele será importante para a integração, à medida que os conhecimentos produzidos sejam relevantes para o Sistema de Inteligência do país vizinho.

Já, quanto aos fatores que dificultam a integração, Paula (2012) alerta para o problema das disputas pelo controle entre as agências, partindo do pressuposto de que quem está mais bem preparado em termos de recursos humanos e equipamentos técnicos tende a reclamar a liderança.

Essa disputa foi apontada em uma entrevista como um fator negativo à integração das agências, pois alguns órgãos que detêm uma estrutura de inteligência mais avantajada em relação aos demais concorrem por uma posição hegemônica, prejudicando o espírito de equipe.

Cabe acrescentar, fruto de experiência pessoal, que a competitividade pode ocorrer também em âmbito interno, o que poderá interferir no clima organizacional e na própria produtividade das atividades de inteligência, exigindo atuação por parte do líder.

Ao tratar das boas práticas para alcançar o êxito na cooperação interagências, Tomlinson (2003) destaca a importância do comprometimento em direção ao objetivo comum e do envolvimento de todas as pessoas relevantes no processo. O autor menciona, também, que estratégias deverão ser estabelecidas para encorajar o comprometimento das equipes a ir além dos interesses pessoais.

Uma entrevista indicou que pode haver indisposição ao trabalho em grupo por parte de integrantes de algumas agências, dificultando a integração. Outro ponto é que a participação das agências nas operações tem ocorrido de forma voluntária, ou abaixo do esperado, necessitando de uma regulamentação para que ela se torne mais efetiva.

Conforme apontado por Marcella (2008), um dos motivos da existência de tensões no processo interagências é a assimetria na distribuição de recursos, os quais são insuficientes. Por sua vez, Welken (2008) salienta que essa escassez limita o desenvolvimento do trabalho interagências.

Em duas entrevistas, foi mencionado que as operações em ambiente interagências na faixa de fronteira devem ser restritas a uma determinada área, de modo a permitir a concentração dos meios, no momento e local decisivos para o desencadeamento de ações. Um entrevistado disse que essa delimitação da região facilitaria o deslocamento de equipes provenientes de outras regiões do país, viabilizando uma participação mais efetiva das agências que possuem uma estrutura menor de inteligência e também poucos recursos.

Em outra entrevista, foi comentado que as dificuldades de ordem material, principalmente em termos de recursos tecnológicos, são aquelas que mais prejudicam o desenvolvimento das atividades.

Conforme os autores Paula (2012), Lefebvre (2003) e Kiorsak (2006), a desconfiança é um aspecto que dificulta sobremaneira o compartilhamento de dados entre os indivíduos/agências de inteligência, prejudicando a tomada de decisões com oportunidade por parte dos usuários. Por vezes, essa desconfiança ocorre pelo temor de que o conhecimento transmitido exponha a fonte a riscos. Na maioria das entrevistas realizadas, a desconfiança foi apontada como um grande obstáculo à integração da atividade de inteligência, sendo que os motivos estariam relacionados a disputas bilaterais (atritos anteriores) e a vazamentos de dados.

Em uma das entrevistas, foi comentado que o contato pessoal interagências, por meio de uma interação rotineira (no dia-a-dia), poderia fomentar a confiança mútua, facilitando as ações em uma situação de crise.

Cabe salientar que o nível de confiança entre os agentes influencia diretamente na confiança institucional. Quando existe uma desconfiança entre os

indivíduos, mesmo que haja uma confiança institucional, não haverá uma disposição para troca de “dados negados”⁹⁶.

Em grande parte das entrevistas realizadas, verificou-se que existe, ainda, um conhecimento incipiente sobre as necessidades e possibilidades das agências de inteligência do SISBIN. Por exemplo, quanto às capacidades das aeronaves da FAB (R-99A, R-99B, P-3 e ARP) de realizar o sensoriamento remoto. Cabe destacar que esses equipamentos permitem levantar dados de interesse das Forças Armadas com grande eficiência, economizando meios e tempo, além de evitar a duplicidade de esforços. Além disso, foi mencionado que a ausência de uma cultura de operações conjuntas prejudica o conhecimento mútuo entre as Forças Armadas e, conseqüentemente, suas capacidades para a integração das fontes de dados, particularmente em termos de *Humint* e *Sigint*.

Como mencionado anteriormente, a atividade de inteligência deve ser desenvolvida por especialistas, em virtude de ser de grande complexidade e exigir o domínio de técnicas/procedimentos peculiares por parte dos profissionais.

A capacitação profissional deficitária foi um aspecto considerado, em um grande número de entrevistas, como danoso à integração das agências, aspecto salientado também por Zegart (2007). Comentou-se que, no Brasil, existem somente duas escolas de inteligência: a Escola de Inteligência Militar do Exército (EsIME) e a Escola de Inteligência (ESINT) da ABIN, contudo, voltadas a atender demandas internas. Por vezes, a EsIME e a ABIN oferecem às demais agências vagas para estágios, havendo, ainda assim, dificuldade de enviar funcionários em virtude da falta de recursos específicos para tal finalidade ou da carência de pessoal.

Assim sendo, depreende-se que existe um amplo desequilíbrio acerca do conhecimento em inteligência e contrainteligência nos órgãos do SISBIN, refletindo em dificuldades para o compartilhamento de dados e para a integração da atividade de inteligência.

A ausência de uma Política Nacional de Inteligência no país foi apontada por vários especialistas, como altamente prejudicial à integração da atividade de inteligência. Esse marco legal, cujo objetivo é orientar a ação da Inteligência de

⁹⁶ Segundo Gonçalves (2012), referem-se a informações não disponíveis que serão determinantes para o processo decisório nacional, cuja busca deve ser o objetivo primeiro daqueles que têm atribuição legal para exercê-la.

Estado, permitiria a canalização dos esforços de busca das agências de inteligência nacionais, possibilitando o estabelecimento de objetivos comuns.

Como visto no capítulo seis, é atribuição da ABIN promover o desenvolvimento de recursos humanos e da doutrina de inteligência e realizar estudos e pesquisas para o exercício e aprimoramento da atividade de inteligência no país. Para isso, existe nesse órgão uma Escola de Inteligência, que permite a disseminação de conhecimentos ligados à inteligência, entretanto, somente para a formação e especialização de seus quadros.

Foi levantado em duas entrevistas a ausência de uma doutrina⁹⁷ única de inteligência no Brasil, o que dificulta o estabelecimento de uma “linguagem comum” que contribua para uma maior conformidade na comunicação verbal e escrita interagências, facilitando a reunião dos documentos por parte dos analistas.

Como visto no capítulo dois, existe um desequilíbrio na distribuição das agências ao longo da fronteira Brasil-Colômbia. Foram construídos, inclusive, Pavilhões de Terceiros nos Pelotões Especiais de Fronteira do EB, no intuito de permitir a acomodação de outras agências. No entanto, essas instalações não estão sendo empregadas para o fim a que se destinam.

Foi levantada a importância da capilaridade para a integração de fontes. Mencionou-se que uma maior capilaridade das agências na faixa de fronteira permitiria o aumento da produção de dados sobre ilícitos, contribuindo para a difusão de conhecimentos mais precisos.

No capítulo cinco, no que tange à teoria sobre interagências, Engeström et al (1991) apresentam o modelo da transição da coordenação para a cooperação, em que o ideal é que seja proposto um objetivo comum, e não objetivos específicos para cada participante do processo, como ocorre na fase da coordenação. Além disso, o *script* (roteiro), ou seja, o modo como a tarefa será cumprida, é passível de aperfeiçoamento pelas agências, sendo ideal que haja, portanto, uma interação entre seus integrantes para discutirem como o script será executado. O modelo da

⁹⁷ Segundo o Glossário das Forças Armadas do Ministério da Defesa (2007, p. 86), doutrina é o conjunto de princípios, conceitos, normas e procedimentos, fundamentadas principalmente na experiência, destinado a estabelecer linhas de pensamentos e a orientar ações, expostos de forma integrada e harmônica.

cooperação é proposto também por Paula (2012), sendo aplicado a cada fase do Ciclo de Inteligência (conforme abordado no capítulo anterior).

Por meio da observação e da maioria das entrevistas, constatou-se uma razoável coordenação da atividade de inteligência por parte dos analistas da operação na faixa de fronteira, sendo que ela não chegou a evoluir para a cooperação, o que seria altamente desejável. O ideal é que a análise acerca dos dados recebidos fosse feita de modo conjunto/combinado.

A constituição de equipes mistas pelas agências do SISBIN para o trabalho em nível tático pode contribuir para o aumento da integração dos órgãos de inteligência na fase da reunião. É importante que a integração, em termos de *Humint*, *Sigint* e *Imint*, ocorra com maior intensidade antes da fase de planejamento da operação, conforme destacado por um agente.

A integração das agências de inteligência, em nível tático, foi citada em três entrevistas, como um aspecto altamente desejável, uma vez que aumentaria o intercâmbio de conhecimento entre os órgãos e as suas capacidades de emprego, considerando que os recursos destinados à atividade de inteligência são limitados.

Um obstáculo é que a célula de inteligência é composta por especialistas provenientes de outras regiões do país, não habituados às características da região de fronteira e que não haviam se relacionado anteriormente. A falta dessa experiência/conhecimento acerca do ambiente operacional e de um maior conhecimento mútuo prejudica a análise dos dados durante a fase da produção do conhecimento de inteligência.

Em âmbito internacional, espera-se aumentar a interação com os profissionais dos Sistemas de Inteligência de outros países, uma vez que ainda não se observa uma estrutura efetiva voltada para a cooperação.

As agências do SISBIN, tanto civis quanto militares, envolvidas no exercício da atividade de inteligência, estão sujeitas a tarefas sobrepostas, e, muitas vezes, deixam de compartilhar preocupações e dados, em virtude do excesso de medidas relacionadas à contrainteligência. Essa demasiada compartimentação pode gerar duplicidade de esforços, conforme exposto anteriormente por Raza (2012), causando o desperdício, ineficiência na busca de dados e riscos desnecessários.

Em grande parte das entrevistas e por meio da observação, constatou-se que a integração entre agências civis e militares ainda é incipiente. Na opinião dos entrevistados, como visto anteriormente, essa dificuldade pode ser gerada pela preocupação excessiva com o segredo e pela ausência de um objetivo comum. Foi verificada também a existência de relações mais formais do que informais nos escalões mais elevados, o que, segundo Sennett (2012), não é o desejável para o estabelecimento de experiências mais profundas de confiança.

Como já mencionado, na ABIN existe o Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência, contudo, nem todos os representantes das agências do SISBIN que compõem esse órgão em caráter permanente, cumprem expediente nesse local, conforme ressaltado por um analista, dificultando a almejada integração.

A cooperação na atividade de inteligência depende da pré-disposição das agências de trocarem informações. Assim sendo, procura-se atender plenamente às necessidades de determinada agência - partindo do princípio de que aquela informação requerida seja de grande relevância - e, talvez, o órgão esteja encontrando dificuldades para obter o dado empregando os próprios meios.

Foi levantado, por meio de entrevistas e da experiência pessoal, que existe uma assimetria no acesso à informação, pois algumas agências nacionais/estrangeiras têm maior facilidade do que outras na obtenção de dados. Verificou-se, por meio de entrevista, que existe uma assimetria no âmbito do SISBIN, havendo uma maior troca de informações entre agências específicas desse Sistema. Isto se deve à existência de uma confiança consolidada que já existe entre alguns órgãos e às atividades afins desempenhadas por algumas instituições.

Em uma das entrevistas, foi apresentada a falta de agilidade no compartilhamento dos dados, causando prejuízos para a produção do conhecimento de inteligência. A ausência de um banco de dados confiável que seja comum a todas as agências federais foi apresentada como outra deficiência do SISBIN.

Também foi dito, em outra entrevista, que a constituição de equipes mistas para atuação nos níveis operacional e tático, visando a atingir um objetivo único, poderia contribuir para o aumento da confiança mútua interagências. Segundo o entrevistado, o fato de “todos estarem no mesmo barco”, contribuiria para o

compartilhamento de dados entre as equipes, pois haveria a necessidade de dirimir os riscos a que todos estariam sujeitos nas operações de inteligência.

Por fim, a falta de uma cultura de análise conjunta foi apontada por um analista como um fator que dificulta a integração. O entrevistado disse que a análise de inteligência é feita por poucas agências durante as operações na fronteira, sendo que algumas delas têm se limitado a apenas difundir os conhecimentos recebidos de outras agências/órgãos.

8 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

As ameaças transnacionais e transfronteiriças apontam para a necessidade de integração entre as agências que compõem o SISBIN e para uma maior cooperação entre os organismos de inteligência brasileiros e colombianos. Na faixa de fronteira entre os dois países, as ameaças se potencializam diante de um ambiente hostil, que dificulta a vigilância e o monitoramento por parte dos órgãos de segurança. Além disso, a presença deficitária de ambos os Estados, as atribuições comuns dos órgãos de segurança e a pluralidade dos crimes transnacionais são outros aspectos que levam a perceber que os benefícios trazidos pela união de esforços são muitos.

As vulnerabilidades variam desde aquelas que correspondem à segurança societal (como isolamento e falta de integração das tribos indígenas com a sociedade, migração ilegal, baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e condições sanitárias precárias da população) até a segurança econômica (como insuficiência de empreendimentos, mão de obra não qualificada, falta de opções de trabalho e infraestrutura precária).

O governo e algumas instituições brasileiras responsáveis pela garantia da soberania nacional na faixa de fronteira vêm estabelecendo políticas que envolvem múltiplas agências, na tentativa de reunir habilidades e conhecimentos em prol de objetivos comuns para o controle dos ilícitos. Como exemplo, pode ser citado o Plano Estratégico de Fronteiras que deu origem às Operações Ágata, estas coordenadas pelo Ministério da Defesa e ao Programa Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), dirigido pelo Ministério da Justiça. Ademais, concernente à cooperação bilateral, foi implementada a COMBIFRON para coordenar assuntos de defesa da região com o Governo colombiano, bem como são desenvolvidas operações combinadas (BRACOLPER e COLBRA).

No entanto, apesar dessas iniciativas, ainda existe uma baixa assinatura, em nível tático, das agências nacionais nas Operações Ágata (embora essa participação seja acordada em nível estratégico). Também não se observa uma integração dos sistemas de inteligência brasileiros e colombianos nas operações combinadas, mas apenas uma coordenação, ou seja, ao mesmo tempo em que são realizadas

operações em território brasileiro, é feito algo similar no outro lado da fronteira. Soma-se a isso a impossibilidade de conduzir operações em território da Colômbia por parte das Forças Armadas do Brasil e vice-versa, sendo este um fator limitador da integração das atividades de inteligência (particularmente da militar). Ressalta-se ainda que, para ser viabilizado o intercâmbio, haverá a necessidade de revisão da Lei Complementar Nº 90/1997, que restringe essa ação.

Em busca de opções para integrar os sistemas de inteligência brasileiros, é necessário recordar o segundo modelo mencionado por Engeström et al (1991), relativo ao estabelecimento de objetivos comuns, sendo que o *script* deve ser constantemente repensado pelos atores. O que se observa, na verdade, é uma atuação de forma isolada, com o estabelecimento de objetivos individuais e que recorre a uma cooperação voluntária. Assim sendo, o que se deseja é uma maior interatuação entre os dirigentes dos órgãos de inteligência civis e militares nas fases do Ciclo de Inteligência, particularmente na da “direção”, permitindo discutir sobre a forma mais adequada para atingir as metas conjuntas. Cabe destacar que o modelo de cooperação nas fases do Ciclo de Inteligência, mencionado por Paula (2012), também pode ser aplicado no intuito de se obter uma maior aproximação entre os sistemas de inteligência brasileiros e colombianos.

Tendo em vista que a atividade de inteligência é desenvolvida por elementos especializados, o aporte de recursos financeiros é fundamental para permitir a formação e o aperfeiçoamento de pessoal, bem como para adquirir materiais mais modernos. Nota-se que grande parte dos agentes que desempenham funções ligadas à inteligência dos órgãos que compõem o SISBIN não detêm um conhecimento aprofundado acerca do assunto, limitando-se ao que lhes é transmitido em estágios ou palestras. Desse modo, há a necessidade de liberação de recursos específicos para garantir o preparo do pessoal que desempenha a atividade de inteligência nas diversas instituições para que possam realizar cursos, preferencialmente na ESINT da ABIN.

Nesse sentido, a realização de cursos por parte dos órgãos que possuem responsabilidades inerentes à inteligência permitiria o desenvolvimento de uma doutrina comum, agregando maior conhecimento profissional tanto na atividade de inteligência como na de contrainteligência. Isto possibilitaria maior agilidade de

resposta às diversas solicitações de informações, facilitaria a realização de exercícios e treinamentos conjuntos e traria maior segurança ao sistema, padronizando procedimentos de contrainteligência e compartilhando problemas de vazamentos no intuito de encontrar soluções conjuntas. Com isso, as necessidades de inteligência poderiam ser partilhadas com os demais integrantes da comunidade com menos receios, uma vez que todos teriam conhecimentos a respeito de como devem ser tratadas as informações (diminuição do risco de expor as fontes). Ademais, conforme destacado por Welken (2008), a educação interagências auxiliaria a romper barreiras culturais entre diferentes especialidades de inteligência e organizações por meio da interação entre os profissionais.

Além do aperfeiçoamento de pessoal, é importante desenvolver materiais de TI para serem utilizados pela inteligência. A idealização de projetos ligados à área da ciência e tecnologia de uso dual é fator determinante para maior efetividade das operações na faixa de fronteira, a exemplo do projeto estratégico do SISFRON. Contudo, devem-se aproveitar os centros de pesquisa nacionais já existentes, como o Centro Tecnológico do Exército (CTEx), Centro Tecnológico da Aeronáutica (CTA) e Instituto de Pesquisas da Marinha (IPqM), buscando estabelecer uma aproximação técnica no intuito de aumentar a capacidade operacional da inteligência militar.

No que corresponde ao SISFRON, esse sistema permitirá aproximar os analistas de inteligência de outros órgãos do SISBIN (aos moldes do que ocorre no SIPAM), uma vez que levantará dados de interesse não só do Exército Brasileiro, possibilitando o compartilhamento e uma análise conjunta desses dados. Além disso, o SISFRON poderá ser integrado a outros sistemas de vigilância/monitoramento, como o caso do SIPAM e do SisGAAz. Isto reforça a ideia da integração da análise de inteligência no âmbito das Forças Armadas para o tratamento dos dados provenientes desses sistemas. Quanto à integração em nível binacional, há necessidade de despertar o interesse da Colômbia em compartilhar informação com o Brasil por meio do SIVAM ou do SISFRON, como já vem ocorrendo em relação ao Peru, que está em vias de adotar os mesmos passos do Brasil, segundo um especialista.

Além disso, esforços devem ser direcionados para se obter uma padronização ao se adquirir meios para evitar gastos desnecessários e dificuldades

futuras para o compartilhamento de dados entre os diversos sistemas existentes. As parcerias com universidades do país também poderiam contribuir para a incorporação de novos produtos ao sistema de inteligência nacional.

Um aspecto que dificulta a integração e a busca de dados é a pouca capilaridade dos organismos de inteligência na faixa de fronteira. Como visto anteriormente, o Exército Brasileiro é quem possui maior presença nessa área, havendo a necessidade de maior interiorização dos outros órgãos de inteligência nacionais para permitir o trabalho conjunto em melhores condições, em especial da ABIN, Polícia Federal e Receita Federal. O caso de São Gabriel da Cachoeira-AM, sede da 2ª Brigada de Infantaria de Selva, pode ser citado como exemplo dessa problemática, já que não possui delegacia da Polícia Federal e nenhum funcionário do IBAMA.

Assim sendo, a pouca presença institucional acaba inviabilizando a execução de operações concomitantes ou que abarquem uma região muito extensa, como o caso das Operações Ágata, que muitas vezes têm que lidar com uma grande limitação de pessoal e material para cumprir os objetivos estabelecidos, além de ter que enfrentar a insuficiência de recursos financeiros, muitas vezes liberados tardiamente. Sugere-se, desta forma, a realização de operações conjuntas em áreas mais limitadamente definidas para permitir a concentração de meios, bem como maior efetividade do trabalho interagências. Também devem ser incentivadas as operações bilaterais, envolvendo órgãos de inteligência nacionais, como forma de buscar uma maior cooperação para o cumprimento de tarefas específicas, tendo em vista essas limitações.

No que corresponde à desconfiança, referente à exposição da fonte da informação, um longo tempo de relacionamento possibilitaria estabelecer laços mais profundos de confiança, de acordo com o mencionado por Sennett (2012) e realizar operações mais complexas que abarcassem um maior período. Para tanto, seria necessário diminuir a rotatividade dos profissionais de inteligência, especialmente da dos militares. As transferências de pessoal também dificultam a integração dos agentes no âmbito do SIPAM, conforme mencionado por um servidor daquele órgão.

Por outra parte, existem fatores que facilitam a integração, como a similaridade da cultura organizacional das Forças Armadas e a existência do

Ministério da Defesa, que possibilita uma maior aproximação e coordenação da inteligência entre as Forças em nível estratégico e operacional.

No intuito de aprimorar essa coordenação por parte do Ministério da Defesa para fazer frente às ameaças que se apresentam na faixa de fronteira, sugere-se ativar uma Célula de Inteligência Operacional, em caráter permanente, nessa região, sob os auspícios desse Órgão, pelos motivos descritos a seguir:

- Aumentar a presença física dos órgãos de inteligência na fronteira para tornar mais efetivo o levantamento das ameaças à segurança nacional.
- Permitir o aumento da articulação entre os órgãos de inteligência do SISBIN, SINDE e SISP em todos os níveis (federal, estadual e municipal).
- Possibilitar a ampliação da consciência situacional⁹⁸, especialmente no que concerne à população e demais características fisiográficas da fronteira.
- Buscar maior aproximação e permitir o conhecimento mútuo entre os analistas de inteligência das Forças Armadas, de modo a aumentar a confiança e o compartilhamento de dados.
- Coordenar as ações de busca com maior efetividade por meio do emprego judicioso de diversas fontes de informações pertencentes às Forças Armadas, diminuindo os gastos públicos e os riscos.
- Obter informações atualizadas e precisas a respeito das ameaças, de modo a constituir um banco de dados confiável da área, que poderá ser utilizado oportunamente nas operações em ambiente interagências.
- Ampliar o conhecimento dos analistas das Forças Singulares acerca das capacidades dos meios de inteligência das Forças Armadas disponíveis para serem empregados nas ações de busca.
- Viabilizar um contato mais estreito entre os analistas do SINDE e os componentes dos órgãos de inteligência colombianos, facilitando futuras operações combinadas na região de fronteira.
- Possibilitar um contato mais próximo com a população a fim de examinar a questão da segurança societal.

⁹⁸ Conforme o Glossário das Forças Armadas (2007, p. 64), do Ministério da Defesa, trata-se da percepção precisa dos fatores e condições que afetam a execução da tarefa durante um período determinado de tempo, permitindo ou proporcionando ao seu decisor, estar ciente do que se passa ao seu redor e assim ter condições de focar o pensamento à frente do objetivo. É a perfeita sintonia entre a situação percebida e a situação real.

- Levantar informações relacionadas aos setores da segurança política, econômica, ambiental e militar da fronteira.
- Permitir um fluxo de dados contínuo a respeito dos ilícitos transfronteiriços, mantendo o MD constantemente informado sobre as questões ligadas à segurança local.

Diante do acima exposto e verificando a localização dos órgãos responsáveis pelo combate a ilícitos e as principais ameaças existentes na fronteira Brasil-Colômbia, chega-se à conclusão de que a localidade de Tabatinga-AM ou de São Gabriel da Cachoeira seria o melhor sítio para a instalação dessa Célula, sendo que a primeira dispõe de maior representação dos órgãos responsáveis pelo controle de ilícitos (Presidência da República, Marinha do Brasil, Exército Brasileiro, Polícia Federal, Receita Federal, FUNAI e IBAMA). Esse aspecto possibilitaria que os integrantes da Célula de Inteligência Operacional das Forças Armadas pudessem se articular com outros órgãos de inteligência em todos os níveis (federal, estadual e municipal).

No que concerne à legislação de inteligência, essa necessita ser revisada no sentido de dar maior amparo para que os agentes fiquem menos suscetíveis às adversidades decorrentes do exercício da função. A expedição de uma identidade funcional a ser utilizada em caráter de serviço nas operações de inteligência, aos moldes de como ocorre na Colômbia, bem como o direito do servidor de manter reserva diante de assuntos sigilosos daria maior segurança. Outro ponto que deveria constar na lei de inteligência brasileira é a permissão para que os órgãos de inteligência pudessem ter acesso aos metadados das operadoras telefônicas por meio do estabelecimento de convênios. Essa atividade poderia ser controlada pelo GSI, já que cabe a este órgão a coordenação das atividades de inteligência federal. Com isso, seria possível verificar as relações existentes entre os suspeitos de um determinado ilícito, de modo a instrumentalizar a abertura de inquérito penal, caso haja necessidade.

Outro aspecto que aumentaria a participação das agências nas operações a serem executadas (Operações Ágata) seria a assinatura de convênios e acordos em nível ministerial a fim de estipular, em maiores detalhes, de que forma cada agência contribuirá com as operações. Atualmente, o que se vê é uma participação

voluntária por parte de algumas instituições ligadas à segurança da fronteira, o que dificulta a realização de ações mais contundentes contra os ilícitos em nível tático.

Ademais, conforme ressaltado por Tomlinson (2003), é importante o comprometimento em direção ao objetivo comum e o envolvimento de todas as pessoas no processo. Determinadas estratégias deverão ser estabelecidas para encorajar o comprometimento das equipes a ir além dos interesses pessoais.

Como visto no capítulo seis, uma excelente iniciativa visando à busca de uma maior integração entre os membros do SISBIN foi a criação do Departamento de Integração. Entretanto, as entrevistas demonstraram que não há uma participação efetiva de todos os representantes das agências, conforme prevê a Lei Nº 9.883/1999. Com isso, o acesso ao banco de dados das agências fica restrito, diminuindo o tempo de resposta às solicitações feitas ao SISBIN. A criação de um banco de dados atualizado, que seja preciso e confiável, é outro desafio a ser transposto para uma maior efetividade na execução das operações de inteligência.

Já a integração em nível bilateral entre o Sistema Brasileiro de Inteligência e o da Colômbia está muito aquém do esperado. Na atualidade, não se observa uma presença marcante de analistas desse país que permita intercambiar experiências e que possibilite produzir documentos de inteligência que colaborem com o combate aos delitos transfronteiriços nas operações desenvolvidas na faixa da fronteira (há apenas a permanência de observadores). Com isso, as ações de busca são desenvolvidas sem que haja uma cooperação entre os serviços de inteligência, o que beneficia a prática de ilícitos. Sugere-se, portanto, uma maior aproximação entre os sistemas de inteligência do Ministério de Defesa dos dois países, conforme prevê o Memorando de Entendimento Tripartite entre Brasil-Colômbia-Peru, de modo a permitir o aumento do intercâmbio e a coordenação de informações para atingir os objetivos estratégicos comuns na faixa de fronteira amazônica.

Uma capacidade que poderia ser mais bem desenvolvida junto às agências das Forças Armadas da Colômbia - especificamente ao *GILFOT* - e aproveitando-se a *expertise* daquele país, é o levantamento de esquemas de lavagem de dinheiro que abastece as redes criminosas dos atores armados não estatais, envolvendo as estruturas financeiras de ambos os países.

As necessidades e vantagens de integração, portanto, confrontam-se com as questões aqui brevemente citadas, indicando que para haver progresso no sistema interagências será necessário mais que um esforço informal por parte dos agentes e das agências. Trabalhar interagências exige não só uma mudança na metodologia do trabalho, exige também uma mudança na tradição das agências, e as raízes dessa questão escondem a complexidade com a qual se deverá lidar.

MARCELO DE PAIVA – Maj Art

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DA ONU PARA REFUGIADOS. **Refúgio no Brasil: uma análise estatística (2010-2012)**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_-_Uma_analise_estatistica_2010-2012>. Acesso em 14/09/2013.

ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa qualitativa e quantitativa**. São Paulo: Pioneira, 1998.

ANDRÉ, M. E. D. A. **Etnografia da prática escolar**. Campinas: Papirus, 1995.

ANGROSINO, M. V.; PÉREZ, A. M. In _____. DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **Collecting and interpreting qualitative materials**. London: Sage Publications, 2003.

ATKINSON, M. et al. **Multi-Agency Working: a detailed study**. Slough: National Foundation for Education Research, 2002.

BARDACH, Eugene. **Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship**. Brookings Institution Press. Washington, D.C, 1998.

BARDIN, L. **Análise do conteúdo**. Lisboa: Persona, 1977.

BECKER, Bertha K. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. 172 p.

BRASIL. Agência Nacional. **Pronunciamento do senador Fernando Collor no Plenário do Senado Federal no dia 03/05/2011**. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/05/03/fernando-collor-quer-papel-mais-efetivo-do-congresso-no-setor-de-inteligencia>>. Acesso em 13/02/2013.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas**. Brasília-DF, 2006. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/files/relatorio_cpiTráficoArmas_0.pdf>. Acesso em 01/02/2013.

_____. **Decreto Legislativo nº 373**, de 25 de setembro de 2013. Aprova os textos da Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco de Defesa Nacional. Disponível em: <<https://www2.camara.gov.br>>. Acesso em 13/11/2013.

_____. **Decreto nº 3.695**, de 21 de dezembro de 2000. Cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3695.htm> Acesso em 29/07/2013.

_____. **Decreto nº 4.376**, de 13 de setembro de 2002. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de setembro de 1999, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4376compilado.htm>. Acesso em 25/01/2013.

_____. **Decreto nº 4.872**, de 6 de novembro de 2003. Dá nova redação aos arts. 4º, 8º e 9º do Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de setembro de 1999, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4872.htm#art4>. Acesso em 25/01/2013.

_____. **Decreto nº 5.129**, de 6 de junho de 2004. Dispõe sobre a Patrulha Naval e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5129.htm>. Acesso em 24/01/2012.

_____. **Decreto nº 5.144**, de 16 de julho de 2004. Regulamenta os §§ 1º, 2º e 3º do art. 303 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, no que concerne às aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5144.htm>. Acesso em 08/02/2013.

_____. **Decreto nº 5.484**, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em 14/02/2013.

_____. **Decreto nº 5.752**, de 12 de abril de 2006. Promulga o Memorando de Entendimento entre os Governos da República Federativa do Brasil e da República do Peru sobre Cooperação em Matéria de Proteção e Vigilância da Amazônia, celebrado em Lima, em 25 de agosto de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5752.htm>. Acesso em 14/02/2013.

_____. **Decreto nº 6.540**, de 19 de agosto de 2008. Altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6540.htm>. Acesso em 29/07/2013.

_____. **Decreto nº 6.634**, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm>. Acesso em 14/09/2013.

_____. **Decreto nº 7.496**, de 8 de novembro de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm>. Acesso em 08/02/2013.

_____. Escola Superior de Guerra. **Manual básico: aspectos específicos**. Rio de Janeiro, RJ, 2006.

_____. **Lei nº 9.883**, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9883.htm>. Acesso em: 03/01/2013.

_____. **Lei Complementar nº 90**, de 1º de outubro de 1997. Determina os casos em que forças estrangeiras possam transitar pelo território nacional ou nele permanecer temporariamente. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp90.htm>. Acesso em 14/09/2013.

_____. **Lei Complementar nº 97**, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em 14/02/2013.

_____. **Lei Complementar nº 117**, de 2 de setembro de 2004. 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, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp117.htm>. Acesso em 14/02/2013.

_____. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/oquee_livrobranco.php>. Acesso em 09/02/2013

_____. **Medida Provisória nº 2.216**, de 31 de agosto de 2001. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2001/medidaprovisoria-2216-37-31-agosto-2001-392551-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 01/01/2013.

_____. Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Mapeamento da Degradação Florestal na Amazônia Brasileira**. Disponível em: < <http://www.obt.inpe.br/degrad/>>. Acesso em 14/09/2013.

_____. Ministério da Defesa. **Brasil e Colômbia regulamentam ação da Comissão Binacional Fronteira**. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/index.php/ultimas-noticias/4040-08032012-defesa-brasil-e-colombia-regulamentam-acao-da-comissao-binacional-fronteirica>>. Acesso em: 26/01/2013.

_____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Comando de Fronteira Rio Negro e 5º Batalhão de Infantaria de Selva.** Disponível em <<http://www.cfrn5bis.eb.mil.br/>>. Acesso em 04/06/2012.

_____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Comando Militar do Oeste desenvolve Operação Arco Verde.** Disponível em: <http://www.exercito.gov.br/web/midia-impressa/noticiario-do-exercito?p_p_id=noticias_WAR_noticiasportlet_INSTANCE_cZy7&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-3&p_p_col_count=3&_noticias_WAR_noticiasportlet_INSTANCE_cZy7_journalArticleId=808319&_noticias_WAR_noticiasportlet_INSTANCE_cZy7_struts.portlet.action=%2Fview%2Farquivo!viewJournalArticle&_noticias_WAR_noticiasportlet_INSTANCE_cZy7_struts.portlet.mode=view#>. Acesso em 12/02/2013.

_____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. **Seminário de Defesa e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia.** Rio de Janeiro: ECEME, 2011.

_____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Estratégia Braço Forte.** Brasília, DF, 2009.

_____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Portaria nº 61, de 16 de fevereiro de 2005.** Aprova a Diretriz Estratégica para Atuação na Faixa de Fronteira contra Delitos Transfronteiriços e Ambientais, integrante das Diretrizes Estratégicas do Exército (SIPLEX-5), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sgex.eb.mil.br/be_ostensivo/BE2005/be2005pdf/be07-05.pdf>. Acesso em 14/02/2013.

_____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Portaria nº 193 do Estado-Maior do Exército,** de 22 de dezembro de 2010. Aprova a Diretriz para a Implantação do Projeto Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON).

_____. COMDABRA. Disponível em: <http://www.spotter.com.br/esquadroes/escorpiao_02.htm>. Acesso em 12/05/2012.

_____. Ministério da Defesa. Força Aérea Brasileira. Disponível em: <http://www.spotter.com.br/esquadroes/grifo_02.htm>. Acesso em 12/05/2012.

_____. Ministério da Defesa. Marinha do Brasil. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/com4dn/docs/importancia_estrategica.pdf>. Acesso em: 21/05/2012.

_____. Ministério da Defesa. Marinha do Brasil. Disponível em: <<http://www.mar.mil.br/9dn/OM/BATRIB.htm>>. Acesso em: 21/05/2012.

_____. Ministério da Defesa. **MD30-M-01: doutrina de operações conjuntas/vol 1.** Brasília, DF, 2011.

_____. Ministério da Defesa. **MD30-M-01: doutrina de operações conjuntas/vol 2**. Brasília, DF, 2011.

_____. Ministério da Defesa. **MD30-M-01: doutrina de operações conjuntas/vol 3**. Brasília, DF, 2011.

_____. Ministério da Defesa. **MD35-G-01: glossário das forças armadas**. Brasília, DF, 2007.

_____. Ministério da Defesa. Portaria Normativa Nº 295, de 03 de junho de 2002. Institui o Sistema de Inteligência de Defesa, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/559848/pg-16-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-04-06-2002>>. Acesso em: 14/09/2013.

_____. Ministério da Defesa. **Programa Calha Norte**. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/index.php/programas-e-projetos/programa-calha-norte>>. Acesso em 08/02/2013.

_____. Ministério da Defesa. **Sistema de Proteção da Amazônia - SIPAM**. Disponível em: <<http://www.sipam.gov.br/content/view/13/43/>>. Acesso em: 13/02/2013.

_____. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. **Relatório anual de atividades 2008**. Brasília-DF, 2008. Disponível em: < <http://www.dpf.gov.br/institucional/relatorio-anual-pf/RA%20%202008.ppt/view>>. Acesso em 09/08/2012.

_____. Ministério da Justiça. **Plano de Fronteiras apreende 350 toneladas de drogas em um ano e meio**. Disponível em: <[_____. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/biomas/amaz%C3%B4nia>> Acesso em 14/09/2013.](http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID={A87C1BD2-2373-48C1-8F42-BCB003F3B3E5}¶ms=itemID={68DB9BB1-95CF-44A4-8EB0-2081DCEE79D4};&UIPartUID={2218FAF9-5230-431C-A9E3-E780D3E67DFE}>>. Acesso em: 08/02/2013.</p></div><div data-bbox=)

_____. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: < http://www.mma.gov.br/cadastro_uc > Acesso em 14/09/2013.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **General do Comando Militar da Amazônia oferece apoio as operações do Ibama na Amazônia**. Disponível em: < <http://www.ibama.gov.br/publicadas/general-do-comando-militar-da-amazonia-oferece-apoio-as-operacoes-do-ibama-na-amazonia>>. Acesso em 12/02/2013.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Relações Bilaterais Brasil-Colômbia**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/america-do-sul/colombia/pdf>>. Acesso em 14/02/2013.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Memorando de Entendimento Tripartite entre o Brasil, Colômbia e Peru para Combater as Atividades Ilícitas nos Rios Fronteiriços e/ou Comuns.** Disponível em: < <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/memorando-de-entendimento-tripartite-entre-o-brasil-colombia-e-peru-para-combater-as-atividades-ilicitas-nos-rios-fronteiricos-e-ou-comuns/>>. Acesso em 22/06/2013.

_____. Ministério dos Transportes. Disponível em: < <http://www2.transportes.gov.br/bit/04-hidro/1-hidro/n-hidro.pdf>> Acesso em 09/08/2012.

_____. **Política Nacional de Defesa 2012.** Disponível em: < <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>>. Acesso em 14/02/2013.

_____. **Projeto de Lei Complementar N° 543, de 2009.** Dá nova redação e acresce dispositivos à Lei Complementar N° 97, de 09/06/1999, que dispõe sobre as normas gerais para organização, preparo e o emprego das Forças Armadas.

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

BUZAN, B.; WÆVER, O. **Regions and Powers: The Structure of International Security.** New York: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, B.; WÆVER, O e WILDE, J. **A new framework for analysis.** Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CASTELLS, Manuel. **Fim de Milênio – A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura.** Rio de Janeiro: Paz e Terra S/A, 2002.

CASTRO, André Dunham de. **A crise na Colômbia: impactos e implicações para o Brasil.** Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009. 152 p.

CASTRO, Tiago C. de. **Espaços Geográficos.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1994. 128 p.

CARVALHO, P. G. Landim de. **Atividade de inteligência: compartilhamento de informações entre a Agência Brasileira de Inteligência e o Departamento de Polícia Federal. Limites da cooperação na produção de provas.** 2011. Monografia. (Bacharelado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

CEPIK, M. A. **Serviços de inteligência: agilidade e transparência como dilemas de institucionalização.** 2001. Tese. (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2001.

_____. Regime Político e Sistema de Inteligência no Brasil: Legitimidade e Efetividade como Desafios Institucionais. **Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 1, p. 67-113, 2005.

COLLIER, Paul. **Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy**. Oxford University, 2006.

COLÔMBIA. **Constitución Federal de 1991**. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/constitutions/colombia/col91.html>>. Acesso em 26/02/2012.

_____. **Decreto nº 4.057**, de 31 de outubro de 2011. Por el cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), se reasignan unas funciones y se dictan otras disposiciones. Disponível em: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/2011/decreto_4057_2011.html>. Acesso em 26/01/2013.

_____. **Decreto nº 4.179**, de 3 de novembro de 2011. Por el cual se crea un Departamento Administrativo y se establece su objetivo, funciones y estructura. Disponível em: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/2011/decreto_4179_2011.html>. Acesso em 26/01/2013.

_____. Departamento Administrativo de Seguridad. **Informe al Congreso de La República de Colombia 2009-2010**. Bogotá, DC, 2010.

_____. **Ley nº 1.288 de 2009**, de 5 de março de 2009. Por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los organismos, que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones. Disponível em: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2009/ley_1288_2009.html>. Acesso em 26/01/2013.

_____. **Política de Consolidación de La Seguridad Democrática**. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/arquivos/pdf/colombia-politica-de-consolidacion-de-la-seguridad-democratica2007.pdf>>. Acesso em 09/02/2013.

_____. **Política de Defensa y Seguridad Democrática**. Disponível em: <[_____. **Proyecto de Ley nº 195/11 Cámara**, de 28 de março de 2011. Por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y dictan otras disposiciones. Disponível em: <<http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-medio-del-cual-se-expiden-normas-para-fortalecer-el-marco-juridico-que-permite-a-los-organismos-que-llevan-a-cabo-actividades-de-inteligencia-y-contrainteligencia-cumplir-con-su-mision-constitucional-y-legal-y-se-dictan-otras-disposiciones-marco-juridico-inteligencia-y-contrainteligencia/6128/>>. Acesso em 26/01/2013.](http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fcsh%2Fspanish%2Fdocumentos%2FColombia.pdf&ei=68qCUsG0FJKpkAem2YD4Ag&usg=AFQjCNFoukzLtXc2HwDQJqZQwkCX1_XnUg&bvm=bv.56146854,d.eW0.>. Acesso em 12/11/2013.</p></div><div data-bbox=)

_____. **Sentencia nº C-913/10**. Declara inexecutable la Ley 1288 de 2009 por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los

organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, cumplir con la misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2058%20Comunicado%2016%20de%20noviembre%20de%202010.php>>. Acesso em 26/01/2013.

CORTÊS, Marcos Henrique Camilo. As violações “invisíveis” das fronteiras: Proposta inovadora para a tipologia de fronteiras. In_ **A Defesa Nacional**, n. 805, p. 46-50, Mai/Jun/Jul/Ago de 2006.

DAVIS JÚNIOR, W. J. O desafio de liderar no ambiente interagências. In_ **Military Review**, p.8-10, Jan/Fev de 2011.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **Strategies of qualitative Inquiry**. London: Sage Publications, 2003.

_____. **Collecting and Interpreting qualitative Materials**. London: Sage Publications, 2003.

ENGESTRÖM, Yrjö. et al. Coordination, cooperation and communication in the courts: expansive transitions in legal work. In_ *Laboratory of Comparative Human Cognition*, v. 13, n. 4, p. 88-96, 1991.

ESTADÃO DIGITAL. **Captura de guerrilheiro pela PF em Manaus revela base das Farc no Brasil**. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,captura-de-guerrilheiro-pela-pf-em-manaus-revela-base-das-farc-no-brasil,552330,0.htm>>. Acesso em 14/02/2013.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Departamento de Defesa. **DOD Dictionary of Military and Associated Terms**. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict>>. Acesso em 30/01/2013.

FISHEL, John T. The Interagency Arena at the Operational Level: The Cases Know as Stability Operations. **Affairs of State: The Interagency and National Security**, Dec. 2008. Disponível em: <www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/> Acesso em 09/08/2012.

FOLHA.COM. **Polícia apreende arsenal em comunidade indígena no Amazonas**. Disponível em <<http://noticias.bol.uol.com.br/brasil/2011/10/19/policia-apreende-ars.jhtm>>. Acesso em 22/05/2012.

FREITAS, Alexandre Borges. Traços brasileiros para uma análise organizacional. In_ MOTTA, Fernando Prestes; CALDAS, Miguel (Orgs). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. Editora Atlas: São Paulo, 2010.

GALULA, D. **Counterinsurgency Warfare: theory and practice**; Foreword by John A. Nagl. Westport: Praeger Security International, 2006.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GONÇALVES, J. B. **Atividade de Inteligência e legislação correlata**. Niterói: Impetus, 2010.

GRUPO RETIS DE PESQUISA. Disponível em: < http://www.retis.igeo.ufrj.br/atlas_de_frenteira/atlas3/atlas311.htm> Acesso em 09/08/2012.

HERMAN, Michael. **Intelligence power in peace and war**. UK: Cambridge University Press, 1999.

IMAZON. **Boletim do Desmatamento (SAD) Dezembro de 2012**. Disponível em: <<http://www.imazon.org.br/publicacoes/transparencia-florestal/transparencia-florestal-amazonia-legal/boletim-do-desmatamento-sad-dezembro-de-2012>>. Acesso em 12/02/2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em 19/01/2012.

KENT, Sherman. **Informações estratégicas**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1967.

KIORSAK, Valentim V. Cooperação/ interação dos serviços de Inteligência. **Revista Brasileira de Inteligência**, v.2, n.3, p. 71-82, set. 2006. Brasília: ABIN, 2006.

KIRAS, J. D. **Understanding Modern Warfare**. New York: Cambridge University Press, 2008.

LAKATOS, E. M.; MARCONI M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

LEFEBVRE, Stéphane. The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation, **International Journal of Intelligence and Counterintelligence**, 16:4, 527-542, 2003.

LEONGÓMEZ, Eduardo Pizarro. **Uma democracia sitiada: balanço e perspectivas do conflito armado na Colômbia**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2006.

LOURENÇÃO, H. J. **A defesa nacional e a Amazônia: o sistema de vigilância da Amazônia (SIVAM)**. 2003. (Dissertação de Mestrado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, 2003.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. In_ Alberto, Brasília, ano 5, n. 31, p. 43-48, Jul/Set de 1986.

MACHADO, L. O. **Geopolítica das drogas: textos acadêmicos**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011. 200 p.

_____. **Medidas Institucionais para o controle do tráfico de drogas e da lavagem de dinheiro e seus efeitos geoestratégicos na região amazônica brasileira.** Cadernos do IPPUR XXI (1): 9-31. 2007^a [2008].

_____. Região, Fronteiras e Redes Ilegais. Publicado em **wm Limes – Revista Italiana di Geopolítica**, p.173-183, Quaderni Speciali, Suplemento al n.3/2007.

MARCELLA, Gabriel. Understanding the interagency Process: The Challenge of Adaptation. **Affairs of State: The Interagency and Nacional Security**, dec. 2008. Disponível em: <www.strategicstudiesinstitute.army.mil/> Acesso em 09/08/2012.

MATTOS, Carlos de Meira. **Uma geopolítica pan-amazônica.** Rio de Janeiro: J. Olympio; Biblioteca do Exército, 1980.

MEIRELLES FILHO, J. C. S. **O livro de ouro da Amazônia.** Rio de Janeiro: Ediouro, 2006.

MENDEL, William W. A Amazônia Brasileira: Controlando a Hidra. Reprodução do artigo da Military Review. In_ **Revista do Exército Brasileiro**, n. 137, p. 92-103, 3º Quadrimestre de 2000.

MILANO, Camilo. Analisis e inteligencia estratégica. **Cuadernos de AA Inteligencia**, n. 1, dez, 2005-2006.

MIP PUBLIC HOME. **What is MIP?** Disponível em: <https://mipsite.lsec.dnd.ca/Pages/WhatisMIP_3.aspx>. Acesso em 12/02/2013.

O GLOBO. **Polícia Federal na rota das Farc na selva.** Disponível em: <[HTTP://www.abin.gov.br/modules/articles/article.php?id=2191](http://www.abin.gov.br/modules/articles/article.php?id=2191)>. Acesso em 14/02/2013.

PAIVA, Luiz Eduardo Rocha. Amazônia: vulnerabilidade, cobiça e ameaça. In_ **Revista do Exército Brasileiro**, v. 144, p. 39-45, 3º Quadrimestre de 2007.

PAULA, Gabriel de. Conjuntez, interoperabilidad y procesos de integración en la inteligencia militar. In_ **Revista AA Inteligência**, n.3, p. 48-60, Agosto de 2012.

PÉCAUT, Daniel. **Las Farc: ¿una guerrilla sin fin o sin fines?** Bogotá: Grupo editorial Norma, 2008.

PEITER, Paulo. **Considerações sobre a infraestrutura e os recursos humanos em saúde na fronteira do Brasil.** In: Seminário Brasil-União Europeia sobre políticas em área de Fronteira e I Encontro Anual de Núcleos Estaduais de Fronteira. Foz do Iguaçu, 2011.

PEREIRA, Valmir F. Azevedo. Empreendimentos estratégicos na Amazônia. In_ **A Defesa Nacional**, n. 795, p. 73-82, Jan/Fev/Mar/Abr de 2003.

PLATT, Washington. **A produção de informações estratégicas**. Rio de Janeiro: Editora Agir, 1967.

PROCÓPIO, Argemiro. **O Brasil no mundo das drogas**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

PUONTI, Anne. **Learning to work together: collaboration between authorities in economic-crime investigation**. Helsinki: University of Helsinki, 2004.

RAMÍREZ, Socorro. Colombia - Brasil: Distante Vecindad Se Fortalece En La Seguridad Y El Comercio. **anal.polit.**, Bogotá, v. 19, n. 58, Nov. 2006 . Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052006000300001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 14/02/2013.

RAZA. Salvador. Cooperação Interagências: Porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais? **Brazilian Journal of International Relations**, v.1, n.1, Edição quadrimestral, 2012.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. **Constituição Federal atualizada**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2006.

SENNETT, Richard. **A corrosão do caráter: consequências pessoais do trabalho do novo capitalismo**. Rio de Janeiro: Editora Record Ltda., 2012.

SILVEIRA H.; FÁVERO I. **Soldados de fronteira**. Disponível em: <http://issuu.com/dejorufsc/docs/henrique_silveira_e_ivan_f_vero_-_livro_soldados_d> Acesso em 29/10/2013.

STEIMAN, Rebeca, **A geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia)**. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: PPGG/UFRJ, 2002.

TEDLOCK, B. In _____. DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (eds.). **Collecting and interpreting qualitative materials**. London: Sage Publications, 2003.

TOMLINSON, K. **Effective Interagency Working: a review of the literature and examples from practice**. Local Government Association Research Report 40. Berkshire: National Foundation for education Research, 2003.

TRINQUIER, R. **Modern Warfare: A French View of Counterinsurgency** (translated from the French by Daniel Lee). New York: Frederick A. Praeger Publisher, 1964.

UGARTE, José Manuel. La actividad de inteligencia em América Latina: de las reformas formales a las reformas reales. In_ **Revista AA Inteligência**, n.3, p. 6-35, Agosto de 2012.

UNODC. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. **Monitoreo de Cultivos de Coca**. Bogotá: 2010, p. 33-4.

_____. **Monitoreo de Cultivos de Coca 2012**. Biblioteca Nacional do Peru: 2013, p. 52.

_____. **Estatísticas municipais sobre cultivo de coca 2011**. Bogotá: 2012, p. 12.

_____. **Relatório mundial sobre drogas 2010**. Disponível em: <<http://www.unodc.org/southerncone/pt/drogas/relatorio-mundial-sobre-drogas.html>>. Acesso em 13/02/2013.

_____. **Relatório mundial sobre drogas 2012**. Disponível em: <<http://www.unodc.org/southerncone/pt/drogas/relatorio-mundial-sobre-drogas.html>>. Acesso em 13/02/2013.

VARGAS, F. A.; NIETO E. G.; RODRÍGUES G. A. **La cara oculta del enemigo: Estrategia subversiva para la toma del poder en Colombia**. Bogotá D. C. - Colômbia: Editora Litotécnica, 2004.

VISACRO, A. **Guerra irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história**. São Paulo: Contexto, 2009.

WARMINGTON, P. et al. **Interagency Collaboration: a review of the literature**. Disponível em: <http://www.bath.ac.uk/research/liw/resources/Microsoft%20Word%20-%20Interagency_collaboration_a_review_of_the_literature_initial.pdf>. Acesso em 23/06/2012.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Imprensa Oficial de São Paulo, 2004.

WELKEN, Michael. Educating national security leaders for working in interagency process. **Affairs of State: The Interagency and National Security**, dec. 2008. Disponível em: <www.strategicstudiesinstitute.army.mil/> Acesso em 09/08/2012.

ZEGART, Amy. **Spying blind: the CIA, the FBI, and the origins of 9/11**. UK: Princeton University Press, 2007.