



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ILDEFONSO GONÇALVES HANNEMANN

**AS FRONTEIRAS TERRESTRES BRASILEIRAS: UM ESTUDO SOBRE A
ESTRATÉGIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS FRONTEIRAS
(ENAFRON)**

BELÉM
2016

ILDEFONSO GONÇALVES HANNEMANN

**AS FRONTEIRAS TERRESTRES BRASILEIRAS: UM ESTUDO SOBRE A
ESTRATÉGIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS FRONTEIRAS
(ENAFRON)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientação: Prof. Dr. Edir Veiga.

BELÉM
2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

HANNEMANN, ILDEFONSO GONÇALVES

AS FRONTEIRAS TERRESTRES BRASILEIRAS: UM ESTUDO SOBRE A ESTRATÉGIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS FRONTEIRAS (ENAFRON) / ILDEFONSO GONÇALVES HANNEMANN - 2016.

68 f.: il. color.

Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

Orientação: Prof. Dr. Edir Veiga

1. SEGURANÇA PÚBLICA E FRONTEIRAS. 2. O ESTADO BRASILEIRO E O DESENHO INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS FRONTEIRAS TERRESTRES. 3. A ENAFRON COMO POLÍTICA PÚBLICA.

CDD

ILDEFONSO GONÇALVES HANNEMANN

**AS FRONTEIRAS TERRESTRES BRASILEIRAS: UM ESTUDO SOBRE A
ESTRATÉGIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS FRONTEIRAS
(ENAFRON)**

Dissertação de mestrado apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará, na área de concentração instituições políticas e políticas públicas.

Aprovado em: 15/10/2016

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Edir Veiga
(Orientador – PPGCP/UFPA)

Prof. Dr. Celso Antônio Vaz
(Avaliador Interno – PPGCP/UFPA)

Prof. Dr. Itamar Rogério Pereira Gaudêncio
(Avaliador Externo – IESP)

A todos os policiais do meu país, que trabalham mesmo com o risco da própria vida.

À minha família, em especial meus pais e minha amada esposa Roberta.

AGRADECIMENTOS

A Deus e a Nossa Senhora pelas bênçãos;

Aos alunos do Curso de Mestrado em Ciência Política / 2014, pelas contribuições;

Aos meus professores, em especial ao Prof. Dr. Edir Veiga, pelos ensinamentos e amizade;

À minha esposa, pelo seu incentivo, companheirismo e amor.

Toda alma esteja sujeita às autoridades superiores; porque não há autoridade que não venha de Deus; e as que existem foram ordenadas por Deus. Por isso quem resiste à autoridade resiste à ordenação de Deus; e os que resistem trarão sobre si mesmos a condenação.

Romanos 13:1,2

RESUMO

A União tem responsabilidade constitucional sobre a segurança nas fronteiras, sendo atribuição deste ente federativo, por meio de suas instituições de segurança pública a proteção das fronteiras contra a ocorrência de crimes transfronteiriços e contra a invasão estrangeira. A segurança pública na faixa de fronteira é executada pela União por meio da Polícia Federal. O governo brasileiro tem tido a necessidade de combater os crimes transfronteiriços, que são aqueles que ocorrem em países vizinhos e atravessam a fronteira, adentrando o território nacional. Os crimes mais comuns são: o contrabando, o tráfico de drogas, de armas e de pessoas, os quais causam reflexos na criminalidade e violência interna do País. Diante deste contexto, as ações e projetos da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) foram analisados nesta pesquisa, no período de 2007 a 2014, para compreender se essa política pública tem apresentado resultados satisfatórios e se ela é suficiente para a melhoria do policiamento e fiscalização das fronteiras terrestres brasileiras. A metodologia utilizada é de base documental, com a análise de dados de fontes primárias tais como: os Anuários de Segurança Pública e a coleta e sistematização estatística da base de dados em sítios governamentais, a saber, Ministério da Justiça e Cidadania. Nesta dissertação foi discutida a posição do Estado brasileiro quanto à política pública de fiscalização de suas fronteiras com os países sul americanos, levando em conta que diversos crimes em território nacional são fomentados pelos países vizinhos. A pesquisa demonstra como resultado que a ENAFRON é um programa que visa a melhor estruturação da segurança pública nessa porção do território nacional, mas ainda se mostra insuficiente para garantir a melhoria do controle e da fiscalização da circulação de pessoas, mercadorias legais ou ilegais naquele espaço. Outro resultado da pesquisa é a falta de legitimidade da política pública para as faixa de fronteira do Brasil, tendo em vista que é competência do Congresso Nacional a elaboração de uma lei sobre a matéria, mas até os dias atuais não há esse diploma legal.

Palavras-chave: ENAFRON; Segurança Pública; Fronteira; Crimes Transfronteiriços.

ABSTRACT

The Union has responsibility for border security, and assignment of that federative entity, through its public security institutions border protection against the occurrence of transboundary crimes and crimes against foreign invasion. In the field of defense, the Union has the armed forces, ie Navy, Army and Air Force. These institutions are entrusted with the protection of the country against attacks from other nations attempting to enter that space and endanger national sovereignty. The constitutional mission of the military is not fighting crime, as you can see. However, the 1999 year of Complementary Law 97 has assigned a residual manner to these forces in the border region, the competence to carry out patrolling and policing of that part of the country. The Brazilian government has had the need to combat cross-border crimes, which are those occurring in neighboring countries and cross the border, entering the national territory. They are among these crimes as smuggling, drug trafficking, weapons and people, which cause impacts on crime and domestic violence in the country. The fact is that the border state presence is key to reducing crime plaguing Brazil. Thus, the actions and projects ENAFRON will be analyzed during the research in order to understand that public policy has shown satisfactory results and if it is enough to improve policing and surveillance of the Brazilian borders. This thesis will discuss the position of the Brazilian state and public policy oversight of its border with the South American countries, bearing in mind that many crimes in the country are encouraged by neighboring countries. Examples of "encouragements" to the crime the entry of weapons, drugs, contraband and enslaved people.

Keywords: ENAFRON; Public security; Border; Transboundary crimes.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDIF - Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira
CDN - Conselho de Defesa Nacional
CDR - Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo
CF - Constituição Federal
CRE - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
ENAFRON - Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras
ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e a Lavagem de Dinheiro
ESG - Escola Superior de Guerra
GGIFRON - Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira
GLO - Garantia da Lei e da Ordem
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU - Organização das Nações Unidas
PEF - Plano Estratégico de Fronteiras
PF - Polícia Federal
PIB - Produto Interno Bruto
PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional
SENASP - Secretária Nacional de Segurança Pública
SISBIN - Sistema Brasileiro de Inteligência

ÍNDICE DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

Figura 1: Mapa da Fronteira Brasileira.....	13
Figura 2: Mapa da extensão territorial e fronteiras da Amazônia Legal.....	14
Figura 3: Mapa dos Arcos da Faixa de Fronteira	56
Gráfico 1. taxa de homicídios por unidade da federação por 100 mil habitantes.....	58
Gráfico 2. Prisões por tráfico de entorpecentes por estado e ano.....	59
Gráfico 3: prisões por porte ilegal de armas por estado e ano.....	59
Tabela 1 - Quantitativo de policiais estaduais em estados subnacionais fronteiriços no ano de 2014.....	45
Tabela 2 - Efetivo da Polícia Federal – Brasil no ano de 2014.....	45
Tabela 3 - Critérios de distribuição de recursos da união entre os estados fronteiriços.....	53
Tabela 4 - Número de municípios na faixa de fronteira.....	54
Tabela 5 - Quantitativo de policiais militares e civis nos estados fronteiriços em todo território nacional.....	55
Tabela 6 - Quantitativo de policiais federais e policiais rodoviários federais em todo território nacional.....	57
Tabela 7 - Taxa de homicídios por unidade da federação por 100 mil habitantes.....	57

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1: SEGURANÇA PÚBLICA E FRONTEIRAS.....	21
1.1 SEGURANÇA PÚBLICA.....	21
1.2 SEGURANÇA PÚBLICA NAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS.....	25
1.3 CRIMES EM REGIÃO DE FRONTEIRA TERRESTRE.....	30
CAPÍTULO 2: O ESTADO BRASILEIRO E O DESENHO INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS FRONTEIRAS TERRESTRES.....	36
2.1 ARCABOUÇO JURÍDICO-LEGAL VOLTADO PARA A SEGURANÇA NAS FRONTEIRAS – DO IMPÉRIO AOS DIAS ATUAIS.....	36
2.2 COMPETÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NAS FRONTEIRAS TERRESTRES.....	40
2.3 ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES DOS ENTES DENTRO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA NAS FRONTEIRAS.....	42
CAPÍTULO 3: A ENAFRON COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	47
3.1 ANÁLISE DOS CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS POR ESTADOS-MEMBROS DA FEDERAÇÃO.....	52
3.2 AGENTES DE SEGURANÇA.....	56
3.3 IMPACTOS DOS RECURSOS DA ENAFRON NOS ÍNDICES DE CRIMINALIDADE DE 2007 A 2014.....	58
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	60
REFERÊNCIAS.....	63

INTRODUÇÃO

Este trabalho versa sobre a “Política de Segurança Pública nas Fronteiras Terrestres Brasileiras: um estudo da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), no período de 2007 – 2014”, com o intuito de verificar a eficácia da referida política pública, conhecida como ENAFRON e como suas ações repercutem na diminuição dos crimes transfronteiriços.

Para realizar a avaliação da política, o trabalho teve como sustentáculo os conceitos de segurança pública, defesa, fronteira e políticas públicas, para alcance do resultado verificou-se em que medida existiu ineficácia na implementação da ENAFRON, visto que o período analisado compreende um momento anterior e posterior à política pública estudada.

Dessa forma, as questões elaboradas para o problema de pesquisa proposto e estudado foram: em que medida a estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras tem sido eficiente do ponto de vista da melhoria do policiamento, fiscalização e permanência das instituições policiais na faixa de fronteira terrestre do Brasil? Assim como se verificou de que maneira a ENAFRON tem tornado mais eficaz a segurança pública na faixa de fronteira?

O objetivo desta investigação foi analisar os mecanismos interinstitucionais da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras, tendo como base as ações desenvolvidas pelo Ministério da Justiça e órgãos de segurança pública estaduais e federais.

Os objetivos específicos da referida averiguação foram: a) examinar as políticas de fiscalização e policiamento da fronteira terrestre do Brasil em relação ao combate dos crimes transfronteiriços; b) realizar um levantamento do arcabouço jurídico-legal que seja base para a política pública brasileira nas fronteiras; c) avaliar quais os resultados da ENAFRON do ponto de vista da União e dos Estados.

Tendo em vista a literatura pertinente sobre o tema se conjecturou como hipótese de pesquisa que o Brasil tem demonstrado incapacidade de promover segurança pública na faixa de fronteira, a partir de suas instituições de segurança pública.

A metodologia da pesquisa se baseou em pesquisa documental com a análise de dados de fontes primárias tais como: os Anuários de Segurança Pública e a coleta e sistematização estatística da base de dados em sítios governamentais, a saber, o Ministério da Justiça e Cidadania, a partir do levantamento documental foi elaborado o banco de dados que continha o quantitativo do efetivo de Policiais Militares, Cíveis e Policiais Federais, taxa de homicídio, taxa de tráfico e porte ilegal de armas.

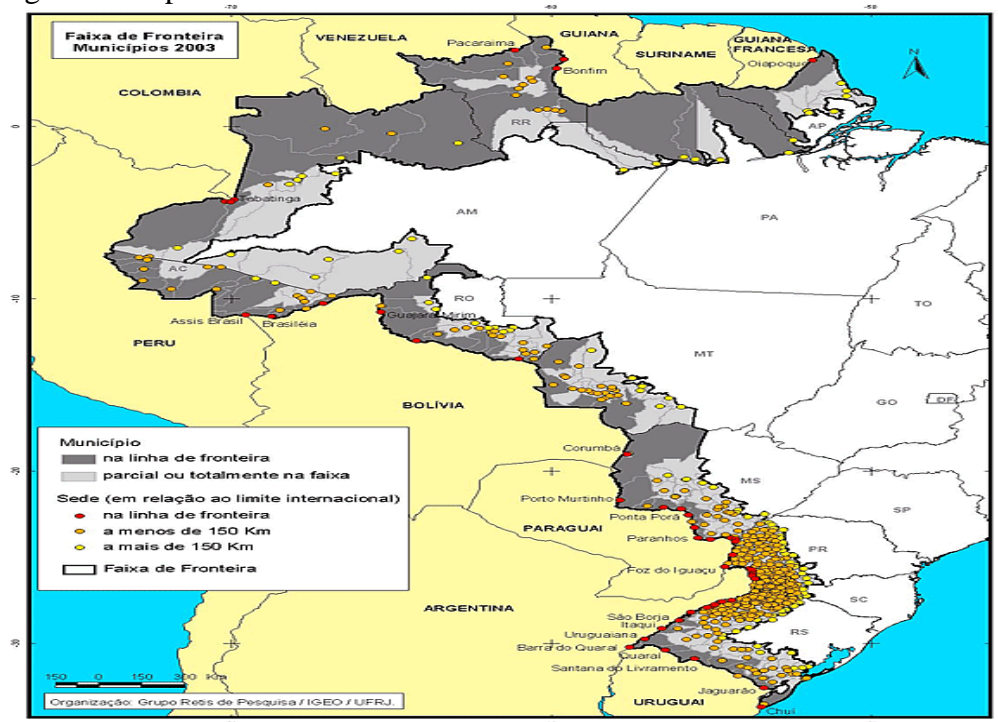
A pesquisa dos dados sobre homicídio, tráfico de drogas e armas, salário dos policiais e efetivo policial gira em torno da análise do Anuário de Segurança Pública, pois este é um documento que reúne as informações necessárias para a análise da eficácia e efetividade da política pública, uma vez que disponibiliza os índices sobre segurança pública no país, e a seleção do período de análise de 2007 a 2014 ocorreu para que fosse possível avaliar as políticas desenvolvidas de segurança pública, pois a ENAFRON foi criada em 2012 e com isto foi possível perceber como estava a situação das políticas desenvolvidas antes do momento de criação da ENAFRON e qual o impacto real da política nos índices selecionados para análise, afim de verificar a diminuição ou aumento no número de crimes na região de fronteira e as medidas de combate aos crimes transfronteiriços.

Com intuito de efetuar a contextualização sobre a temática pesquisada far-se-á uma explanação sobre a política pública em questão, qual seja a ENAFRON, sobre os estados fronteiriços e a constituição nacional que trata sobre defesa e segurança pública nas regiões de fronteiras analisada.

O Estado brasileiro tem uma fronteira com 16.886 km, que corresponde a 27% do território nacional, abrangendo 11 (onze) estados, 588 (quinhentos e oitenta e oito) municípios e 10.900.000 (dez milhões e novecentos mil) habitantes¹. (Figura 1). A faixa de fronteira representa uma parte considerável do território nacional, entretanto esta área apresenta pouca presença estatal, constituindo-se desta maneira num local propício ao desrespeito às normas do Estado.

¹ Dados coletados do Ministério da Justiça/SENASP. Disponível em: http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-3/mapeamento-das-politicas-federais-na-ff.pdf Acesso em: 12/06/2015

Figura 1: Mapa da Fronteira Brasileira



Fonte: Ministério da Justiça/SENASP, 2016.

Nesse sentido, é importante conceituar e compreender o conceito de Estado, que, na definição de Weber (1991), consiste em uma associação para dominação, a qual se denomina associação política, quando e na medida em que sua subsistência e a vigência de suas ordens, dentro de determinado território geográfico, estejam garantidas de modo contínuo mediante ameaça e a aplicação de coação física por parte do quadro administrativo. O Estado dessa forma seria uma empresa com caráter de instituição política, quando e na medida em que seu quadro administrativo reivindica com êxito o monopólio legítimo da coação física para realizar as ordens vigentes.

Já a Amazônia Legal é uma área na região da floresta amazônica, que envolve nove estados brasileiros: Acre, Amapá, Pará, Amazonas, Rondônia, Roraima e parte dos estados do Mato Grosso, Tocantins e Maranhão. Desses nove estados, sete fazem fronteira com países sul americanos e somente Maranhão e Tocantins não fazem fronteira com países e, portanto não têm faixa de fronteira.

Quando se compara a Amazônia legal com os estados fronteiriços, percebe-se que dos onze estados fronteiriços da nação, sete pertencem à Amazônia Legal. Logo, é necessário que o Estado brasileiro elabore políticas públicas para a segurança nas fronteiras destes sete estados, pois é incontestável que as riquezas minerais e biológicas, somadas a pouca ocupação da região amazônica são fatores que contribuem para o cometimento de crimes

transfronteiriços. A extensão da faixa territorial da Amazônia legal é de 13.190 km do total de 16.886 km de fronteiras do Brasil com os países sul americanos. (Figura 2).

Figura 2: Mapa da extensão territorial e fronteiras da Amazônia Legal



A importância da defesa do território dentre outras atribuições do Estado se faz imprescindível, na medida em que se resguarda a sua soberania, por meio de suas instituições legitimadas para fazer uso da violência.

As instituições no tocante à segurança da faixa de fronteira², responsáveis pelo controle e fiscalização são os órgãos de segurança pública federais e as forças armadas. Legalmente, vislumbra-se uma sobreposição de competências entre órgãos de segurança pública, militares e federais.

A Constituição Federal, no seu artigo 144³ atribui a tarefa de policiamento às polícias, repartindo competências entre elas de acordo com a natureza de seu emprego, território e crimes.

² De acordo com o art. 20, § 2º da CF/88, 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.

³ Art.144 da CF/88: A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

A Lei Complementar Federal nº 97 de 1999, em seu artigo 16-A confere às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, atribuições subsidiárias, como atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de patrulhamento, revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves e prisões em flagrante delito.

Depreende-se da Lei Complementar nº 97/1999 que a atividade de segurança na faixa de fronteira tem atribuições e competências sobrepostas⁴ entre Forças Armadas e órgãos de segurança pública. Essa é uma tentativa do Estado brasileiro estabelecer políticas que tornem mais efetivas as suas ações no policiamento da fronteira brasileira, contudo a missão das Forças Armadas é a Defesa.

Ao governo brasileiro apresenta-se com frequência a necessidade de combater os crimes transfronteiriços, que são aqueles que ocorrem em países vizinhos e atravessam a fronteira, adentrando ao território nacional. Dentre os crimes transfronteiriços mais comuns estão o contrabando, o tráfico de drogas, de armas e o de pessoas, os quais causam reflexos na criminalidade e violência interna do país.

O tráfico de armas, crime que pode ocorrer ao longo da região de fronteira, segundo o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito do tráfico de armas, publicado em 2006, demonstra que o tráfico de material bélico no Brasil, é responsável por 17 milhões de armas de fogo em circulação no país, desse total estima-se que 4 milhões estão em poder de criminosos. Além das armas, uma quantidade considerável de drogas, produtos contrabandeados, pessoas e animais traficados atravessam a fronteira, em um movimento para dentro e para fora, que ocorre de forma ilegal.

Essas questões contribuem para o aumento da violência e da insegurança pública. Os dados oficiais dos governos apontam para números expressivos de prisões por tráfico de drogas, aumento de homicídios, aumento da circulação de produtos contrabandeados e falsificados, entre outros delitos que alimentam a criminalidade no seio da sociedade brasileira.

Quando a questão é custo e como isso repercute na diminuição da criminalidade, segundo o anuário de segurança pública publicado em 2014 o custo da violência no Brasil é de 258 bilhões de reais, o que corresponde a 5,4% do PIB, que se divide em 3,97 % como

⁴ Essa sobreposição se dá em razão de que a Constituição Federal não atribui competência para as Forças Armadas o patrulhamento e policiamento, contudo a lei específica conferiu tais poderes. Assim Forças Armadas e órgão de segurança pública têm o mesmo poder em se tratando de policiamento.

custo social da violência, 1,26% com aparato de segurança pública e 0,1% com prisões. Os investimentos diretos em segurança pública são altos, se comparados ao investimento feito, por exemplo, pelos EUA, que corresponde a 1.02% do PIB daquele país. Mesmo com investimento maior que os EUA, o Brasil tem uma taxa de homicídios cerca de cinco vezes maior, ficando na proporção de 25,2 para 4,7 em relação aos Estados Unidos da América. Esses números podem indicar que a gestão de recursos investidos na segurança pública não está sendo aplicada de maneira eficiente.

No Brasil, 38% dos presos no sistema penal estão cumprindo pena por homicídio ou tráfico de drogas⁵. Estes crimes sofrem grande influência do tráfico de armas e drogas nas fronteiras brasileiras. Assim como, cerca de cem mil (100.000) pessoas foram presas por porte ilegal de armas nos anos de 2012 e 2013⁶.

A proteção, fiscalização e policiamento das fronteiras são pontos sensíveis nas agendas da União, Estados e Municípios, bem como no Congresso Nacional, onde os senadores e deputados federais constantemente discutem a questão pedindo mais efetividade das ações na faixa de fronteira.

Na reunião conjunta das comissões permanentes, realizada pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), 25ª reunião, e pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), 45ª reunião, em 09 de outubro de 2013, foi realizada uma audiência pública que contou com autoridades ligadas ao tema segurança nas fronteiras e foi concluído que a presença do Estado na faixa de fronteira é imprescindível à segurança pública e defesa nacional, contudo, apesar da importância as instituições públicas de segurança não se fazem presentes de forma efetiva nas fronteiras brasileiras e concorre para a facilidade do cometimento de crimes transfronteiriços.

O Senador Ricardo Ferraço destacou que na faixa de fronteira existem carências estruturais alarmantes, como a falta de profissionais, instalações inadequadas dos postos, condições mínimas de trabalho e a remuneração, que está aquém do custo real da vida local. Não há uma fiscalização adequada, não por deficiência da ação dos que lá estão, mas, sim, por falta do apoio do governo, sobretudo do Governo Federal. O mesmo ressaltou que existem alguns lugares onde postos da Polícia Rodoviária Federal que ficam distantes um do outro cerca de 400 km a 500 km, fator que dificulta a ação das autoridades de fiscalização.

De acordo com o senador, 76% dos municípios fronteiriços estão na rota do tráfico e 25% estão em estado de alerta para disseminação de drogas como o *crack* e a maconha. Em

⁵ Anuário de segurança pública ano 8 – 2014. Disponível em: Acesso em: 23/11/2016

⁶ Idem

relação às drogas o delegado de Polícia Federal Roberto Rubem Ribeiro asseverou que deve ser explicado que, dentre os dez países que fazem fronteira com o Brasil, três deles representam grandes problemas, pois o país faz fronteira com os três maiores produtores mundiais de cocaína, Colômbia, Bolívia e Peru. O delegado afirmou que, pelos dados da Organização das Nações Unidas (ONU), o Peru é o país que mais produz cocaína na América do Sul, seguido por Bolívia e Colômbia. No que se refere à maconha o Paraguai é o segundo maior produtor, ficando atrás do México.

Além de fazer parte da agenda do poder legislativo, os poderes executivos estaduais também atribuem parte da criminalidade vivenciada em seus estados como resultado da baixa proteção às fronteiras brasileiras, bem como dos municípios, que têm buscado junto ao Congresso Nacional apoio para a resolução do problema de segurança pública, no caso das cidades localizadas na faixa de fronteira. Os estados-membros e municípios estão ávidos por soluções de combate ao crime nas fronteiras, mas a ocupação e presença do Estado com políticas públicas voltadas para a segurança ainda é insuficiente.

Diante desse contexto, urge pesquisar e debater sobre como o Estado brasileiro se posiciona diante da (in) segurança na faixa de fronteira. Evidencia-se que a segurança fronteiriça tem como base o plano estratégico de fronteiras, que é gerido pelo Vice-Presidente da República, e envolve os Ministérios da Defesa, Fazenda e Justiça. Trata-se de uma política pública a ser realizada por meio de ações e programas voltados para o interesse público, como deve ser toda política pública.

No âmbito do Ministério da Justiça existe a Secretaria Nacional de Segurança Pública que é o órgão responsável pelo programa ENAFRON - Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras, objeto de pesquisa dessa dissertação.

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

O papel da União na ENAFRON é basicamente fornecer recursos financeiros para que os estados-membros e municípios incrementem suas estruturas do serviço de segurança pública nas regiões de faixa de fronteira. Como exemplo, o convênio SENASP/MJ Nº 73042/2012 celebrado entre a União e o estado de Mato Grosso do Sul, onde os partícipes daquele convênio se comprometeram cada qual na sua esfera de competências e atribuições, implementar as diretrizes elencadas na Estratégia Nacional de Fronteiras de forma articulada e

integrada, na circunscrição dos referidos órgãos, nos municípios mais vulneráveis. Para a execução das atividades previstas naquele convênio, os recursos destinados foram de R\$ 20.279.198,76 (vinte milhões, duzentos e setenta e nove mil, cento e noventa e oito reais e setenta e seis centavos), sendo R\$ 20.073.991,17 (vinte milhões, setenta e três mil, novecentos e noventa e um reais e dezessete centavos) de competência da União e R\$ 205.207,59 (duzentos e cinco mil, duzentos e sete reais e cinquenta e nove centavos) do estado de Mato Grosso do Sul.

Ressalta-se que o surgimento da ENAFRON se deu a partir da necessidade do governo federal em ampliar as ações de policiamento nas fronteiras. Seu objetivo principal é realizar as ações de policiamento de maneira integrada e cooperada entre os órgãos de segurança pública e as três esferas de poder executivo nos âmbitos federal, estadual e municipal.

O governo federal disponibiliza aos estados e municípios verbas que visam a estruturação de seus órgãos voltados para a segurança. Os estados e municípios aplicam os recursos federais em treinamento e investimento em logística voltada para a atuação no policiamento e fiscalização de fronteiras. Como descrito acima, no convênio assinado com o estado de Mato Grosso do Sul.

O Modelo de Gestão da ENAFRON está baseado na experiência da Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e a Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), a qual propõe a realização de encontros periódicos, nos quais o conjunto de órgãos participantes da ENAFRON se reunirão para avaliar as ações realizadas no período anterior e definir as metas para o próximo período, buscando conjugar esforços, a fim de otimizar recursos públicos, difundir informações e aprofundar a integração operacional. Contudo, durante a pesquisa não foram encontrados documentos nos sites oficiais do Governo Federal com o registro de reuniões.

Conforme explicitado essas Instituições devem convergir esforços para a fiscalização e o policiamento da faixa de fronteira do Brasil, pois o interesse público exige uma ação concreta do Estado no combate aos crimes transfronteiriços, que fomentam a criminalidade em território nacional. A segurança pública no Brasil tem tido destaque nas agendas governamentais, pois os níveis de homicídios e tráfico de drogas estão entre os maiores do mundo. De acordo com a ONU, na nação brasileira, são assassinadas 25 pessoas para um número de outras 100.000 (cem mil) e ocupa a terceira maior taxa da América Latina.

O fato é que a presença do Estado nas fronteiras é fundamental para a redução da criminalidade que assola o território brasileiro. Assim, as ações e projetos da ENAFRON

serão analisados no decorrer da pesquisa para que se entenda como essa política pública tem apresentado resultados satisfatórios e se ele é suficiente para a melhora do policiamento e fiscalização das fronteiras brasileiras.

Para compreensão da pesquisa e do tema “segurança pública nas fronteiras”, esta dissertação está dividida em quatro capítulos.

No primeiro capítulo, é feita uma abordagem histórica e conceitual sobre fronteira, segurança pública, política pública e crimes transfronteiriços. A fronteira é utilizada nesta análise como espaço suscetível de conflito e como área de reduzida presença estatal, tendo por base a teoria de O’Donnel, que chama as áreas de baixa presença estatal de “áreas marrons”. Já o conceito de segurança se divide em dois conceitos semelhantes, sendo o primeiro o de segurança pública e o segundo o de defesa. Como a segurança pública nas fronteiras tem como missão principal a prevenção e o combate ao crime, torna-se fundamental a definição do conceito de crime transfronteiriço, dando-se enfoque aos crimes de contrabando, descaminho, tráfico de drogas, tráfico de armas e homicídio.

No segundo capítulo, o desenho institucional da segurança pública nas fronteiras brasileiras é analisado por uma abordagem neoinstitucionalista. Para isso foi realizado um levantamento do arcabouço jurídico legal que regulam a segurança na faixa de fronteira, desde o império até os dias atuais. Em seguida foram comparadas e descritas as competências dos poderes legislativo e executivo federais no tocante à formulação de políticas voltadas para a segurança nas fronteiras. As responsabilidades dos entes federativos (União, Estados e Municípios) também são comparadas neste capítulo.

Ainda no segundo capítulo, é analisada a presença dos órgãos federais e estaduais de segurança pública na faixa de fronteira, além da presença das Forças Armadas em relação ao policiamento. Essa análise propiciará compreender se os órgãos federais são pouco presentes e por isso, a União, por meio da ENAFRON, está investindo nos estados subnacionais que tem território na faixa de fronteira.

No terceiro capítulo, a ENAFRON é descrita e analisada de acordo com seu embasamento legal. Nesse capítulo é pesquisada a distribuição e objetivos dos recursos destinados aos estados subnacionais.

Finalmente, o resultado e a discussão da pesquisa sobre a eficiência da ENAFRON é evidenciado, buscando compreender quais os custos e benefícios para a União e estados-membros. Para testar a eficiência são trabalhados os seguintes dados:

- a) Recursos destinados pela ENAFRON aos estados-membros;

b) Índices de crimes transfronteiriços (tráfico de drogas, tráfico de armas e homicídios);

c) Número de policiais militares e civis por estado subnacional;

d) Número de policiais federais por estado subnacional;

e) Número de policiais rodoviários federais por estado subnacional;

f) Número de militares na região de fronteira;

g) Remuneração de policiais federais e rodoviários federais;

h) Remuneração com policiais militares e civis para os estados subnacionais.

CAPÍTULO 1: SEGURANÇA PÚBLICA E FRONTEIRAS

1.1 SEGURANÇA PÚBLICA

Neste capítulo analiso os conceitos de fronteira, segurança pública, política pública e crimes transfronteiriços utilizando uma abordagem histórica e conceitual. Dessa forma, a fronteira é entendida como espaço suscetível de conflito e como área de reduzida presença estatal. Enquanto que segurança se divide em dois conceitos semelhantes, sendo o primeiro o de segurança pública e o segundo o de defesa. Como a segurança pública nas fronteiras tem como missão principal a prevenção e o combate ao crime, será conceituado o crime transfronteiriço, dando-se enfoque aos crimes de contrabando, descaminho, tráfico de drogas, tráfico de armas e homicídio.

Destaca-se que o Estado brasileiro é o responsável pela segurança dos cidadãos e assume essa obrigação na Carta Magna em seu artigo 144, por meio de suas instituições legitimadas para executarem a política pública de segurança.

Retomando a importância da distinção entre os conceitos de segurança pública e defesa, especialmente na área fronteiriça, . São conceitos que se confundem, pois em ambas as políticas o Estado faz uso da força para manter a ordem.

A defesa está relacionada à soberania de um estado em relação a outro. Uma vez que, pode o soberano de um estado querer parte do território de outro ou ter a necessidade de defender seus limites territoriais contra possíveis invasões estrangeiras. Para Morgenthau (2003), a soberania pressupõe a suprema autoridade legal de uma nação para aprovar leis e fazê-las cumprir dentro de um determinado território e, como consequência, a independência em relação à autoridade de qualquer outra nação e igualdade com a mesma nos termos do direito internacional. Para a garantia da soberania, o Estado estabelece suas forças de defesa contra eventuais ataques de outras nações, ou seja, trata-se de uma relação internacional.

As instituições incumbidas da defesa são as Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica), estas instituições são permanentes e regulares, e estão sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem. A missão dessas instituições possui caráter bélico, ou seja, estão prontas para defender o território contra as invasões de Estados estrangeiros, que possam atentar contra a soberania do Brasil.

No tocante à segurança pública a responsabilidade está relacionada à paz interna dos cidadãos, referente às relações entre os membros de uma nação. Para Silva (2009) “segurança pública é manutenção da ordem pública interna”. Nessa perspectiva, o autor entende que

ordem pública consiste em uma situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, em curto prazo, a prática de crimes.

Sousa (2009) assevera que, em termos gerais, a segurança pública consiste na inviolabilidade da ordem jurídica, dos bens jurídicos dos particulares e dos entes públicos. Por conseguinte, três são os bens fundamentais a serem protegidos pela segurança pública, a saber:

- a) a defesa da ordem jurídica;
- b) a defesa do Estado e de suas instituições, incluindo a sua capacidade de funcionamento; e,
- c) defesa de bens individuais, como a vida, a integridade física, a saúde, a liberdade, a honra e o patrimônio.

A segurança pública é um dever do estado democrático e, nesse sentido, Campos(2005)⁷ ressalta que:

O Estado Democrático deve assegurar ao cidadão (brasileiro ou estrangeiro) residente no país, o respeito a sua integridade física e patrimonial. Para cumprir essa função, o Estado – Administração tem a sua disposição os órgãos policiais, que também podem ser denominados Forças de Segurança. Os agentes policiais atuam na preservação da ordem pública em seus diversos aspectos, garantindo aos administrados os direitos assegurados pela Constituição Federal.

Sousa (2009, p 30) reforça a ideia de segurança como direito fundamental do cidadão:

No Estado de direito, a segurança pública não constitui apenas fundamento da actuação das forças policiais, mas também um direito fundamental. A segurança é mesmo um dos direitos fundamentais mais elementares do ser humano, certamente o direito que vem após a vida. Esta direito fundamental encontra-se reconhecido não só na Constituição portuguesa, como nos principais diplomas internacionais que incidem sobre direitos humanos.

A segurança pública pressupõe a paz social, ou seja, uma condição de harmonia entre os cidadãos de um Estado consiste no estabelecimento de uma situação de preservação ou restabelecimento da convivência social que permita a todos gozarem de seus direitos e o exercício das atividades sem perturbação de outrem, salvo no gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses.

⁷ Disponível em: www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2219/Policia-Federal-e-o-Estado-Democratico. Acesso em: 29 mai. 2016.

Como exposto anteriormente, o artigo 144 da Constituição Federal de 1988 estabelece como dever do Estado a segurança pública. Desse dispositivo político destacam-se alguns conceitos que levam à melhor compreensão do termo segurança pública.

Destes o primeiro conceito contido no artigo é o de ordem pública, estabelecido como o conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum⁸.

A manutenção ou preservação da ordem pública consiste emprego das forças de segurança pública que visam prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir crimes ou eventos que violem a ordem pública⁹. Desse modo, o Estado tem a obrigação de preservar, ou seja, de resguardar a paz dos cidadãos, por meio de políticas públicas que garantam a segurança pública.

As políticas públicas se originam em demandas setoriais por bens e serviços públicos como, por exemplo, educação, saúde, transporte, construção de prédios públicos e dentre essas demandas está à segurança. Teixeira (2002, p. 02), define políticas publicas nos seguintes termos:

são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas , sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não ações”, as omissões, como forma de manifestação das políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.

Quando se fala em segurança pública, com frequência surge a ideia de que trata-se de uma política prioritária para os Estados, pois conforme se observa nos estudos sobre a formação dos Estados, o principal motivo da aceitação da demarcação de um território para a habitação de um povo sob um governo é a busca pela segurança.

Neste sentido retomo alguns teóricos clássicos como Thomas Hobbes, em sua obra “O Leviatã” que liberdade como a ausência de impedimentos externos, impedimentos que às vezes tiram parte do poder que cada indivíduo possui para fazer o que quer. Dessa forma, os homens necessitam de, artificialmente, firmarem um pacto de respeito mútuo, onde seja

⁸ Conceito legal dado pelo Decreto Federal 88.777/83

⁹ Idem

proibido que os indivíduos usem o poder que lhes restam, conforme o que seus julgamentos e razão lhe ditarem. Outros teóricos como Rousseau sustentaram que para unir a liberdade natural do homem, o bem-estar comum e a segurança seria necessário um contrato social onde prevaleceria a soberania da vontade social e política.

É o caso do filósofo inglês John Locke que acreditava no lado positivo da liberdade e da igualdade no estado de natureza, tal situação não estava isenta de inconvenientes como a violação da propriedade. Para contornar esses inconvenientes era preciso fazer um contrato social, que unisse os homens a fim de passarem do estado de natureza para a sociedade civil.

Na concepção do autor, portanto, seria necessário instituir entre os homens um contrato social ou um pacto de consentimento, no qual o Estado é constituído como “dono” do poder político para assim preservar e consolidar ainda mais os direitos individuais de cada homem, direitos estes que eles já possuíam desde o estado de natureza. Assim, “é em nome dos direitos naturais do homem que o contrato social entre os indivíduos que cria a sociedade é realizado, e o governo deve, portanto, comprometer-se com a preservação destes direitos”. (MARCONDES, 2008, p. 204).

A segurança referida por Hobbes e Locke está relacionada à segurança do corpo físico do indivíduo, da propriedade e contra as vontades de qualquer violação contra a paz.

A busca da segurança, como se pode ver, é a razão dos indivíduos aceitarem o Estado e suas regras. Contudo, de forma curiosa, no Estado brasileiro a segurança tem sido relegada a segundo plano quando se analisa o texto constitucional. Na Constituição existem orçamentos vinculados¹⁰, mas não está entre eles a segurança pública. A saúde, a educação, o patrimônio do servidor público, a cultura e a seguridade social têm verbas destinadas constitucionalmente para o seus custeios e investimentos. Depreende-se que a política de segurança pública não é uma política de Estado, mas uma política de governo.

No entanto, o governo brasileiro desenvolve políticas voltadas para a segurança, dentre elas, aquelas voltadas para a região fronteira brasileira, como por exemplo, a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) objeto de estudo desta pesquisa.

A segurança interna dos cidadãos é uma demanda social e para satisfazê-la, o governo deve estabelecer um conjunto de ações que visem a satisfação deste serviço à população, ou seja, deve haver uma política pública de segurança.

¹⁰ Os orçamentos vinculados são aqueles relacionados à saúde (art. 198, § 2º, I); educação (art. 212); cultura (215-A); patrimônio do servidor público (art. 239); seguridade social (art 195.)

Desta forma para a segurança pública ser alcançada, os governos emitem atos por meio de leis e outras normas, como a ENAFRON que é uma política pública voltada para a melhoria da segurança pública nas fronteiras brasileiras, originada no Plano Estratégico de Fronteiras¹¹.

1.2 SEGURANÇA PÚBLICA NAS FRONTEIRAS TERRESTRES BRASILEIRAS

O conceito de fronteira perpassa por várias áreas do conhecimento, como da geografia, da sociologia, da ciência política, da economia, relações internacionais ou do direito. A ideia de fronteira surge a partir da determinação de espaços territoriais onde poderes constituídos reclamam para si a autonomia sob suas regras. Almeida (2012, p.147):

afirma que a imprecisão de sentido de território autoriza o uso de varias acepções do termo, desde a referência ao espaço político limitado pelas fronteiras do poder até uma alusão ao espaço efêmero dos povos errantes, grupos sociais em deslocamento, como os ciganos, os sem-terra e os atingidos pela construção de hidrelétricas e barragens.

Com relação ao conceito de território destaca-se que:

o território ressurgiu nas cidades medievais italianas, mas o seu significado moderno, como área de exercício do poder de um Estado e não mais apenas de uma cidade, emerge quando Estado e soberania passam a compor uma única ordem territorial e as fronteiras que circunscrevem cada território passam a ser respeitadas internacionalmente. (GOTTMANN, 1973, apud CATAIA, 2011, p. 116).

De acordo com o Tratado de Westphalia¹² (1648) a proteção aos assuntos internos de cada Estado é fundamental para o exercício da soberania e esse tipo de violação consiste em afronta aos direitos internacionais. Desse modo, os Estados-territoriais se consagram no plano internacional e têm suas fronteiras reconhecidas.

Dois aparatos foram mobilizados para essa unificação e reconhecimento: um interno, centrado nas relações entre Estado e sociedade civil, objeto de preocupação

¹¹ Decreto 7.496/11, que instituiu o Plano Estratégico de Fronteiras para o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira.

¹² A Paz de Westphalia é frequentemente apontada como o marco da diplomacia moderna, pois deu início ao sistema moderno do Estado-nação a primeira vez em que se reconheceu a soberania de cada um dos Estados envolvidos. As guerras posteriores ao acordo não mais tiveram como causa principal a religião, mas giravam em torno de questões de Estado. Isto permitiu que potências católicas e protestantes pudessem se aliar, provocando grandes inflexões no alinhamento dos países europeus. Também fortaleceu as divisões internas da Alemanha, impedindo-a de formar um Estado-nação unido, o que perdurou até o final do século XIX. Outro resultado importante do tratado foi ter colocado por terra a ideia de que o Sacro Império Romano pudesse dominar secularmente o Mundo Cristão por inteiro. A afirmação da soberania do Estado-nação inviabilizou a pretensão de que o Sacro Império Romano teria a primazia sobre (e deveria englobar) a Cristandade. Disponível em: www.infoescola.com/historia/paz-de-vestfalia/, Consultado em 13/11/2015

da ciência política, e outro externo fundado nas relações interestatais, assunto para a disciplina das relações internacionais. (TAYLOR, FLINT, 2002 apud CATAIA, 2011, p. 117).

Não há dúvidas de que a demarcação de um espaço físico é fator importante na construção de uma nação, que tem dentro deste território o exercício de seus poderes constituídos, suas regras próprias de convivência social, econômica e cultural. No caso brasileiro o território se formou a partir da costa do oceano atlântico e adentrou em direção ao oceano pacífico, contudo não chegou a ter seus limites demarcados por este último espaço marítimo.

Portanto, a formação das fronteiras terrestres do Brasil segundo Otávio Guilherme Velho resulta da expansão da economia nacional. A região litorânea brasileira era dominada pelo sistema *plantation* onde a mão de obra escravizada era utilizada para o sistema de monocultura em grandes propriedades, visando à exportação de produtos para a metrópole Portugal. Por outro lado, existiram os desbravadores que desejavam ir além das zonas litorâneas do oceano Atlântico, buscando terras para produzirem riquezas. Esses desbravadores foram denominados de bandeirantes, homens que adentraram o território nacional para além do Tratado de Tordesilhas e foram povoando áreas extensas, mesmo sem a retaguarda do aparato estatal.

Dessa forma, no Brasil, a corrida para o oeste, além da demarcação do tratado de Tordesilhas se deu em razão do sistema *plantation*, da pecuária, da expansão mineraria na exploração do ouro e da prata e a busca de especiarias na Amazônia. A formação do território brasileiro não se deu por uma política governamental, mas por um impulso na busca de capital, ou seja, da terra. Por esses motivos, a ocupação do oeste se deu de maneira desordenada e sem o controle do Estado. Verifica-se que a ausência do poder público naquelas áreas povoadas pode ser notada desde o princípio da ocupação do Brasil.

Adiante, no governo de Getúlio Vargas, a ocupação demográfica do território nacional se tornou um ponto de destaque na agenda governamental, com a finalidade de garantir a ocupação das terras exploradas outrora pelos bandeirantes. Em um de seus discursos em Manaus, Vargas profere as seguintes palavras:

Após a reforma de 10 de Novembro de 1937, incluímos essa cruzada no programa do Estado Novo, dizendo que **o verdadeiro sentido de brasilidade é o rumo ao oeste**. Para bem esclarecer a idéia, devo dizer-vos que o Brasil, politicamente, é uma unidade. Todos falam a mesma língua, todos têm a mesma tradição histórica e todos seriam capazes de se sacrificar pela defesa do seu território. Considerando-a uma unidade indivisível, nenhum brasileiro admitiria a hipótese de ser cedido um palmo desta terra, que é o sangue e a carne do seu corpo. Mas se politicamente o Brasil é uma unidade, não o é economicamente. Sob este aspecto assemelha-se a um

arquipélago formado por algumas ilhas, entremeadas de espaços vazios. As ilhas já atingiram um alto grau de desenvolvimento econômico e industrial e as suas fronteiras políticas coincidem com as fronteiras econômicas. Continuam, entretanto, os vastos espaços despovoados, que não atingiram o necessário clima renovador, pela falta de toda uma série de 'medidas elementares, cuja execução figura no programa do Governo e nos propósitos da administração, destacando-se, dentre elas, o saneamento, a educação e os transportes. No dia em que dispuserem todos esses elementos, os espaços vazios se povoarão. **Teremos densidade demográfica e desenvolvimento industrial. Deste modo, o programa de "Rumo ao Oeste" é o reatamento da campanha dos construtores da nacionalidade, dos bandeirantes e dos sertanistas, com a integração dos modernos processos de cultura.** Precisamos promover essa arrancada, sob todos os aspectos e com todos os métodos, a fim de suprimirmos os vácuos demográficos do nosso território e fazermos com que as fronteiras econômicas coincidam com as fronteiras políticas. Eis o nosso imperialismo. Não ambicionamos um palmo de território que não seja nosso, mas temos um expansionismo, que é o de crescermos dentro das nossas próprias fronteiras (VARGAS, sem data: 284-85). (grifei)

Nas palavras de Getúlio Vargas, em 1937, há setenta e nove anos atrás, se compreende que o Brasil tinha um território continental politicamente, mas não ocupado de forma efetivamente econômica e produtiva. Era um espaço com pouca ligação ao centro político e econômico do Brasil, qual seja com o sudeste.

A área oeste do Brasil, ou seja, os limites com os países sul-americanos se tornou periférica tanto quanto a Amazônia (Região Norte). Pois, se verifica na região sudeste o maior desenvolvimento industrial do Brasil, onde se formam as elites políticas e o desenvolvimento urbano ocorre de maneira mais intensa, no país que possui dimensões continentais. Dessa forma, se destaca que a formação econômica e política do Brasil se localiza nos Estados subnacionais do Rio de Janeiro e São Paulo, onde se consolidam as instituições públicas e privadas do país.

O desbravamento levou à formação de limites com os demais países sul americanos e, não a uma ocupação populacional e institucional efetiva. Apesar da faixa de fronteira ser menos povoada e desenvolvida que a costa leste do país, é de essencial valor para a defesa nacional e para a segurança pública. A baixa densidade demográfica e a falta de parques industriais levaram naturalmente à baixa presença das instituições públicas nas regiões que vão além do sudeste e sul brasileiros.

Sobre a presença do Estado, O'Donnel (1993) classificou em três níveis a efetividade das instituições estatais nos territórios. Esses níveis são definidos pelas cores azul, verde e marrom. O autor elaborou sua classificação quando analisou democracias de países latino-americanos. Concluiu que a cor azul designaria aqueles países onde há um alto grau de presença do estado, considerando-se o conjunto de burocracias eficazes e aplicação da lei de forma mais efetiva, ou seja, existe uma presença funcional e territorial do Estado. A cor verde

indica um alto grau de penetração territorial e uma presença significativamente mais baixa em termos funcionais e de classe em relação à cor azul. A cor marrom significa um nível muito baixo ou até nulo em relação à presença das instituições do Estado.

A vulnerabilidade das fronteiras brasileiras ocorre pela baixa penetração do Estado nessas áreas. Para Nascimento (2005, p. 79):

Calcula-se também que nessas regiões há um circuito clandestino, ilegal, de poder que se aproveita das condições institucionais do Estado nas **áreas marrons**, para instituir e aumentar o fluxo de circulação dos ilícitos. São as redes formadas por agentes privados com a conivência de agentes públicos que atuam à margem da legalidade.

Assim, o autor supracitado identifica a fronteira como uma região com predomínio do **circuito da ilegalidade**. Isso acontece em razão da pouca presença institucional das forças de segurança e fiscalização nessas áreas, confirmando a teoria de O'Donnel.

Nos dias atuais não é diferente, pois os debates em torno das questões que envolvem as fronteiras brasileiras aparecem no que concerne ao Congresso Nacional a região de fronteira se apresenta como um ponto sensível. Os debates em torno da faixa de fronteira são basicamente ligados ao problema da segurança pública naquela área.

Nestes debates são apontados como principais problemas da região o tráfico de drogas, tráfico de armas, contrabando e descaminho. Observa-se ao ser feita a análise das reuniões¹³ sobre as fronteiras brasileiras no poder legislativo, que a política pública de segurança é o vetor principal ou, às vezes, o único vetor. As demais políticas públicas têm sido relegadas a segundo plano e, isso demonstra a importância do tema para o Estado brasileiro.

Em 09 outubro de 2013, houve na reunião conjunta das Comissões Permanentes, realizada pela Comissão de desenvolvimento Regional e Turismo e pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional o debate sobre a segurança pública na fronteira, particularmente envolvendo o combate ao contrabando, ao descaminho e ao tráfico de drogas e armas na região fronteira do Brasil, especialmente com o Paraguai e a Bolívia, com a presença de autoridades ligadas à segurança nas fronteiras: representante do Ministério da Defesa; representante do secretário da Receita Federal do Brasil; representante do Diretor-Geral da Polícia Federal; Chefe da Divisão de Combate ao Crime do Departamento de Polícia Rodoviária Federal; e o Superintendente de Segurança Pública da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Mato Grosso do Sul.

¹³ Disponível em: Downloads/K-Comissao-Permanente-CDR-Resultado-20131009CNJ020%20(1).pdf. Acesso em: 15/11/2015

Durante a 20ª reunião, as autoridades apresentaram dados que demonstram o baixo nível de presença das instituições de segurança pública nas fronteiras brasileiras. Foi demonstrada a preocupação dos Senadores da República ali presentes com os crimes cometidos na região fronteira e seus reflexos no plano nacional, como, por exemplo, a entrada de drogas e armas que alimentam o crime organizado no interior do país.

Santos (2015), em seu artigo intitulado “Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras: um debate recente”, apresenta discussões iniciais sobre o Plano Estratégico de Fronteiras como a política pública de segurança no contexto contemporâneo e busca compreender algumas especificidades sobre o papel da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras e a atuação do Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira (GGIFRON) no âmbito da interação com os países vizinhos.

Para a autora, os profissionais de segurança pública estão distribuídos em um território vulnerável, expostos a riscos desconhecidos e ao tratamento desigual imposto pela organização institucional. Falta inovação tecnológica e sobra insatisfação dos agentes de segurança pública. O artigo também trata da valorização e melhorias nas condições de trabalho, habitação, saúde e educação de policiais como ponto de debates acadêmicos e institucionais. Finalmente, as conclusões são vagas, contudo o trabalho demonstra e reforça que a região de fronteira deve ser prioridade nas ações de políticas públicas de segurança.

Hirata (2015), tomando por objeto de pesquisa o Arco Norte¹⁴, faz uma análise da militarização da segurança pública nas fronteiras a partir do emprego das Forças Armadas no combate aos tráficos de drogas e armas, contrabando e descaminho. Seu trabalho demonstra que o governo brasileiro tem visto a questão da segurança pública nas fronteiras como sendo importante para todo território nacional.

O autor trabalha a hipótese de que os crimes transfronteiriços atingem o centro do poder nacional, ou seja, o sul e o sudeste, trazendo uma abordagem sobre o Plano Estratégico de Fronteiras e a ENAFRON à qual atribui como principal objetivo o de intensificar o controle e a fiscalização nas fronteiras, de forma a fortalecer a prevenção, o controle e a repressão dos delitos transfronteiriços e outros delitos praticados nas regiões da fronteira brasileira, em parceria com estados e municípios.

Amorim (2012) ao apresentar o seu trabalho de conclusão do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, na Escola Superior de Guerra (ESG), sob o título “A problemática da segurança pública na fronteira Brasil e Bolívia com foco no estado de Mato Grosso”, conclui

¹⁴ O Arco Norte é uma categoria socioespacial muito utilizada na gestão governamental das fronteiras que reúne o Pará, Amapá, Roraima, Amazonas e Acre, imaginando-os como uma região coerente.

que as fronteiras brasileiras constituem a grande fragilidade para o Estado Brasileiro. Até o presente momento, o governo não logrou êxito em promover com eficácia e eficiência o combate e a repressão ao tráfico de drogas na região, o que reflete diretamente na segurança pública dos estados federados.

Em entrevista realizada no ano de 2012, o Secretário Adjunto de Segurança Pública de Mato Grosso afirmou que a ENAFRON foi de suma importância para o combate à criminalidade na fronteira Brasil e Bolívia, uma vez que dotará as instituições de segurança pública com equipamentos e tecnologia para atuação nas fronteiras. Outra afirmação daquela autoridade é que, o patrulhamento das fronteiras é essencial para a segurança pública do país, uma vez que os delitos em sua maioria estão vinculados ao tráfico ilícito de entorpecentes e a maior parte da droga encontrada em solo brasileiro entra pelas fronteiras.

Diante destes estudos, fica evidente que a matéria que cuida das fronteiras brasileiras tem suscitado debates entre estudiosos e entre os parlamentares, no âmbito federal ou estadual. Contudo, coube a esta pesquisa investigar qual o papel do poder legislativo e do executivo na concretização de uma política pública eficaz e eficiente para a maior presença do Estado nessa porção do território nacional.

1.3 CRIMES EM REGIÃO DE FRONTEIRA TERRESTRE

Como já exposto, as região de fronteira brasileira é uma área de pouca presença das instituições públicas, o que leva a ser um local propício ao cometimento de crimes conhecidos como transfronteiriços.

Cabe definir, portanto, os crimes transfronteiriços, como aqueles que ocorrem devido à entrada ou saída de produtos de um país para o outro, sejam estes produtos legais ou ilegais, mas que entram de forma ilegal. Como exemplo de produtos legais que entram de forma ilegal o mais ilustrativo é o cigarro, pois qualquer pessoa ao importar cigarro sem obedecer às regras de comércio internacional vigentes no Brasil age fraudulentamente, com o intuito de evitar o recolhimento de tributos atinentes à importação ou exportação de mercadorias permitidas. Nesse caso comete-se o crime de descaminho.

O Código Penal Brasileiro – decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – e outras lei de caráter penal define os crimes, ou melhor, as condutas tidas como crime que são mais comuns nas regiões de fronteira. Abaixo, apresento os crimes e seus respectivos artigos:

a) Descaminho – Art. 334 do Código Penal Brasileiro

Este ilícito consiste em iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada, pela saída ou pelo consumo de mercadoria. Também comete o crime de descaminho quem vende, expõe à venda, mantém em depósito ou, de qualquer forma, utiliza em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, mercadoria de procedência estrangeira que introduziu clandestinamente no País ou importou fraudulentamente ou que sabe ser produto de introdução clandestina no território nacional ou de importação fraudulenta por parte de outrem. Ainda, quem adquire, recebe ou oculta, em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, mercadoria de procedência estrangeira, desacompanhada de documentação legal ou acompanhada de documentos que sabe serem falsos.

b) Contrabando - Art. 334-A do Código Penal

É o ato de importar ou exportar mercadoria proibida ou importa ou exporta clandestinamente mercadoria que dependa de registro, análise ou autorização de órgão público competente. Além dessas condutas, também é considerado crime de contrabando reinserir no território nacional mercadoria brasileira destinada à exportação; vender, expor à venda, manter em depósito ou, de qualquer forma, utilizar em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, mercadoria proibida pela lei brasileira; e adquirir, receber ou ocultar, em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, mercadoria proibida pela lei brasileira.

c) Tráfico internacional de pessoa para fim de exploração sexual - Art. 231 do Código Penal

É a ação de promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de alguém que nele venha a exercer a prostituição ou outra forma de exploração sexual, ou a saída de alguém que vá exercê-la no estrangeiro. Incorre no mesmo ato criminoso aquele que agenciar, aliciar ou comprar a pessoa traficada, assim como, tendo conhecimento dessa condição, transportá-la, transferi-la ou alojá-la.

d) Tráfico de armas - Lei 10.826/2003

Este crime comporta várias ações traduzidas nos verbos usados no texto legal. O comércio ilegal de arma de fogo consiste em adquirir, alugar, receber, transportar, conduzir,

ocultar, ter em depósito, desmontar, montar, remontar, adulterar, vender, expor à venda, ou de qualquer forma utilizar, em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, arma de fogo, acessório ou munição, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar. O tráfico internacional de arma de fogo é a ação de importar, exportar, favorecer a entrada ou saída do território nacional, a qualquer título, de arma de fogo, acessório ou munição, sem autorização da autoridade competente.

e) Tráfico de drogas – Lei 11.343/2006

É configurado o crime de tráfico de drogas o ato de importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar. Também fabricar, adquirir, utilizar, transportar, oferecer, vender, distribuir, entregar a qualquer título, possuir, guardar ou fornecer, ainda que gratuitamente, maquinário, aparelho, instrumento ou qualquer objeto destinado à fabricação, preparação, produção ou transformação de drogas, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar configura crime.

f) Homicídio - Art. 121 do Código Penal

O Código Penal Brasileiro define o crime de homicídio de forma bastante simples, com apenas duas palavras: matar alguém. Entretanto a simplicidade da descrição do crime na lei, não reflete a gravidade deste delito. É o crime que mais repercute no convívio social e causa comoção aos seres humanos. Em qualquer circunstância, em uma sociedade civilizada, a proteção da vida é objeto primordial para a paz social. Nesse sentido, a redução de homicídio na faixa de fronteira é um indicador de segurança naquele espaço.

Os crimes transfronteiriços visam o lucro com o comércio ilegal de mercadorias, pessoas, drogas e armas, que de uma forma ou de outra refletem na economia do país, afetando diretamente suas despesas e receitas, quer pela não tributação de produtos quer pelo lucro que gera e alimenta o crime no âmbito interno do Estado. As Nações Unidas (ONU) apresentam dados que informam que o crime organizado transnacional representa 3,6% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial¹⁵. Estima-se que o Brasil possua uma economia

¹⁵ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/crime-organizado-transnacional-gera-870-bilhoes-de-dolares-por-ano-alerta-campanha-do-unodc/>, Acesso em: 03 fev. 2016.

informal, alimentada pelo descaminho e contrabando, da ordem dos R\$ 697 bilhões, o equivalente a 16,8% do PIB nacional¹⁶.

Nesse ponto, reside uma das razões da necessidade do investimento do poder público em segurança pública na faixa de fronteira do Brasil, levando-se em conta que a carga tributária do Brasil. Pois, o país tem a maior carga tributária da América Latina e Caribe, de acordo com o estudo realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o qual revela que brasileiros pagam o equivalente a 33,4% do tamanho da economia em taxas e impostos¹⁷.

Se a carga tributária no Brasil é de 33,4%, os cofres públicos deixam de arrecadar em torno de 232 bilhões de impostos. É uma questão grave na medida em que a falta de fiscalização das fronteiras compromete a produção industrial nacional e a consequente criação de empregos e geração de receitas para os cofres públicos.

É importante ressaltar que a participação do crime organizado transnacional¹⁸ e transfronteiriço também têm reflexos na economia de outras regiões do mundo. Na União Europeia, por exemplo, a orientação desde o ano de 2013 é que as contas nacionais atualizem suas metodologias e incorporem atividades ilegais como tráfico de drogas e prostituição¹⁹.

Esses dados demonstram o quanto à movimentação de mercadorias ilegais e legais e o tráfico de armas e pessoas nas fronteiras é intenso. Essa intensidade ocorre, principalmente, pela ausência das instituições estatais, em especial aquelas de segurança pública, no caso do Brasil.

Destaca-se que os crimes são tidos como uma das novas ameaças mundiais, relegando a guerra no sentido de combate bélico a um segundo plano. Para Silva (2007), talvez o dossiê das chamadas novas ameaças mundiais, tais como narcotráfico, contrabando de armas, biopirataria, terrorismo internacional, sejam elementos bem mais pertinentes para o questionamento em torno das chamadas Faixas de Fronteira.

Para reforçar a ideia de fragilidade das fronteiras, Silva (2007) utiliza o termo “porosidade das fronteiras” para explicar a existência de uma incrível fragilidade no controle

¹⁶ Disponível em: <http://www.infomoney.com.br/negocios/noticia/2486023/economia-informal-brasileira-registra-queda-informa-ibre-fgv> e <http://www.etco.org.br/noticias/economia-subterranea-cai-a-168-do-pib/>. Acesso em: 03 fev. 2016.

¹⁷ Disponível em: <http://exame.abril.com.br/economia/noticias/brasil-tem-maior-carga-tributaria-da-america-latina>, Acesso em: 12 jun. 2016.

¹⁸Existem quinze características do crime organizado transnacional: práticas de atividades ilícitas; atividade clandestina; hierarquia organizacional; previsão de lucros; divisão do trabalho; uso da violência; simbiose com o Estado; mercadorias ilícitas; planejamento empresarial; uso da intimidação; venda de serviços ilícitos; relações clientelistas; presença da lei do silêncio; monopólio da violência; controle territorial. (MINGARDI, 1996).

¹⁹ Disponível em: <http://exame.abril.com.br/economia/noticias/drogas-e-prostituicao-dao-impulso-para-o-pib-na-europa>. Acesso em: 12 jun. 2016.

da fronteira, citando os municípios de fronteira de Assis Brasil e Corumbá, localizados respectivamente nos estados do Acre e Mato Grosso do Sul, como exemplos de locais em que não há qualquer sinal de efetivo controle, especialmente sobre o narcotráfico e às armas.

Existem características diferentes em relação ao espaço da fronteira brasileira que se esteja analisando, contudo o que é comum entre elas é a ausência de fiscalização. Podemos dividir a fronteira terrestre brasileira entre sul e Amazônia legal. O sul abarca os estados subnacionais do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul enquanto que a Amazônia Legal, os estados do Pará, Amapá, Acre, Amazonas, Rondônia, Roraima e Mato Grosso.

A parte sul da fronteira tem 3.696 km de fronteira e se caracteriza pela maior urbanização do espaço, posto que dos 588 municípios existentes na faixa de fronteira, 462 se concentram nessa área. A ocupação dessa parte do território nacional se deu de forma mais intensa devido a vários fatores, como, por exemplo, a maior proximidade com o eixo Rio de Janeiro – São Paulo, proximidade com o oceano Atlântico, além das políticas de imigração de povos europeus. A área sul da fronteira brasileira tem mais presença estatal, por ser mais urbanizada que a Amazônia Legal.

A Amazônia legal, conceito criado pela Lei Federal nº 1.806 de 06 de janeiro de 1953, é uma área na região da floresta amazônica, que envolve nove estados brasileiros: Acre, Amapá, Pará, Amazonas, Rondônia, Roraima e parte dos estados de Mato Grosso, Tocantins e Maranhão, sendo que somente os dois últimos não têm parte de seus territórios na faixa de fronteira. Significa dizer que sete (07) dos onze (11) estados subnacionais na faixa de fronteira, representantes de 13.190 km, agrupam apenas cento e vinte e seis (126) municípios dos quinhentos e oitenta e oito (588) municípios fronteiriços. Nesse território, além dos crimes transfronteiriços serem corriqueiros, possui as especificidades da biopirataria, tráfico de animais e conflitos por minérios preciosos como o ouro e, sendo assim, demonstra-se a baixa ocupação demográfica e baixo nível de presença do Estado.

No que diz respeito à Amazônia, Tilio Neto (2010) esclarece que a Amazônia é alvo de intervenção internacional sob o pretexto de preocupações com o meio ambiente. Assim, se faz necessário que o governo brasileiro pense a Amazônia não apenas como uma área suscetível a crimes em cidades, mas como um local de monta, de um capital incalculável para a humanidade.

Ambas as regiões de fronteira, sul e Amazônia Legal, apesar de guardarem poucas semelhanças econômicas, sociais, geográficas e políticas, padecem do mesmo problema, a falta de fiscalização efetiva nas fronteiras.

Nesse sentido, o Brasil, por meio dos governos federal e estadual tem envidado esforços para a melhoria da fiscalização e combate aos crimes nas regiões de fronteira. Assim, esta pesquisa busca investigar a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras e buscar dados que apontem se esse programa do governo federal tem sido ou não eficaz do ponto de vista da segurança pública naquelas áreas do território nacional.

CAPÍTULO 2: O ESTADO BRASILEIRO E O DESENHO INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS FRONTEIRAS TERRESTRES

2.1 ARCABOUÇO JURÍDICO-LEGAL VOLTADO PARA A SEGURANÇA NAS FRONTEIRAS – DO IMPÉRIO AOS DIAS ATUAIS

Neste capítulo, apresento o desenho institucional da segurança pública nas fronteiras brasileiras por uma abordagem neoinstitucionalista. Para isso demonstro o arcabouço jurídico legal que regula a segurança na faixa de fronteira, desde o império até os dias atuais. Para em seguida, comparar e descrever as competências dos poderes legislativo e executivo federais no tocante à formulação de políticas voltadas à segurança nas fronteiras.

As responsabilidades dos entes federativos, União, Estados e Municípios, também são comparadas neste capítulo. Com o objetivo de analisar a presença dos órgãos federais e estaduais de segurança pública na faixa de fronteira, além da presença das Forças Armadas em relação ao policiamento. Essa análise compreende se os órgãos federais são pouco presentes e por isso, a União por meio da ENAFRON está investindo nos estados subnacionais que tem território na faixa de fronteira.

No Brasil, as ações da Administração Pública devem ser pautadas na legalidade, ou seja, o agente público se atém a realizar o que a lei autoriza expressamente. Outro papel da lei é disciplinar políticas públicas, ou pelo menos, apontar em linhas gerais os rumos de ações, programas ou projetos das instituições diante de suas respectivas missões.

Assim, para que o poder público possa realizar ações necessárias de segurança nas fronteiras terrestres do Brasil, faz-se necessário que exista um arcabouço legal que fundamente suas ações.

Historicamente, as fronteiras são objeto de textos legais, como a Lei nº 601/1850 que dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais. Notadamente essa lei autoriza a concessão gratuita das terras situadas nos limites do Brasil com países estrangeiros em uma zona de 10 léguas, ou seja, 42 quilômetros. É um instrumento que visa promover a colonização estrangeira.

A Constituição Federal de 1937 estabelece a faixa de fronteira e o limite dentro de uma faixa de cento e cinquenta quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação poderá efetivar-se sem audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional, e a lei providenciará para que nas indústrias situadas no interior da

referida faixa predominem os capitais e trabalhadores de origem nacional. A redação apresenta uma forma nacionalista e armamentista, pois se vivia em um período entre guerras e a disputa internacional por territórios ainda era latente.

Ainda na CF de 1937, ficou definido como competência privativa da União a organização da defesa externa, as forças armadas, a polícia e segurança das fronteiras, além da exploração ou concessão dos serviços de telégrafos, radiocomunicação e navegação aérea, inclusive as instalações de pouso, bem como as vias férreas que liguem diretamente portos marítimos a fronteiras nacionais ou transponham os limites de um Estado.

As indústrias que interessassem à segurança nacional só poderiam se estabelecer na faixa de cento e cinquenta quilômetros ao longo das fronteiras, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, que organizaria a relação das mesmas, podendo a todo tempo revê-la e modificá-la.

Pode-se observar que a partir de 1937, o Estado brasileiro contempla constitucionalmente a ação de polícia na fronteira, que passa a ser um embrião da temática de segurança pública naquela porção do território.

Em 1955, a Lei 2.597 dispôs sobre zonas indispensáveis à defesa do país, sendo vedada, nas zonas indispensáveis à defesa do país, a prática de atos referentes à concessão de terras, a abertura de vias de comunicação, a instalação de meios de transmissão, a construção de pontes e estradas internacionais e o estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à segurança da Nação sem o prévio assentamento do Conselho de Segurança Nacional.

Em 1955, foi renomeado o termo “faixa de fronteira” para zona indispensável à defesa do país, porém com a mesma definição, ou seja, a faixa interna de 150 km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória do território nacional, cabendo à União sua demarcação.

Em 1979, no governo militar, foi editada a Lei 6.634/79, que dispunha sobre a Faixa de Fronteira. Considerada, novamente, área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira. Nesta lei foram vedadas naquela porção do território, salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional a prática dos atos referentes à:

- a) alienação e concessão de terras públicas, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação destinados à exploração de serviços de radiodifusão de sons ou radiodifusão de sons e imagens;

- b) construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso;
- c) estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à Segurança Nacional, assim relacionadas em decreto do Poder Executivo;
- d) instalação de empresas que se dedicarem às seguintes atividades: pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles de imediata aplicação na construção civil, assim classificados no Código de Mineração; colonização e loteamento rurais;
- e) transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel.
- f) participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural.

Em 1988, a Constituição Federal, atualmente em vigor no Brasil, define faixa de fronteira e a atribui à Polícia Federal a competência constitucional de polícia de fronteira. Em 1991, a Lei nº 8.183 dispõe sobre o Conselho de Defesa Nacional (CDN), órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados à soberania nacional e a defesa do estado democrático e estabelece a sua organização e funcionamento. Entre as atribuições do CDN, está propor os critérios e condições de utilização das áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo.

Em 1999, a Lei 9.871 deixou estabelecido o prazo de dois anos, contado de 1º de janeiro de 1999, para que detentor de título de alienação ou concessão de terras feitas pelos Estados na faixa de fronteira de até cento e cinquenta quilômetros, ainda não ratificado, requeira ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Recentemente, a Lei nº 13.178/2015, dispôs sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira; e revoga o Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975, e a Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999.

Evidencia-se que as Leis são atos do poder legislativo federal quando se trata de fronteira. Contudo as políticas voltadas para essa área também são realizadas por meio de atos do Presidente da República, materializados em decretos.

Dessa forma, em 2007, o Decreto 6.047 instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que tem como objetivo a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades

de desenvolvimento, e deve orientar os programas e ações federais no Território Nacional, atendendo ao disposto no inciso III do art. 3º da Constituição de 1988. Este decreto definiu como uma das áreas de tratamento prioritário da PNDR a Faixa de Fronteira considerada relevante, a partir de impacto territorial previsível decorrente de investimentos estruturantes, a serem promovidos pelo Governo Federal.

O decreto s/nº de 08 de setembro de 2010, instituiu, no âmbito do Ministério da Integração Nacional, a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), cuja finalidade é propor medidas e coordenar ações que visem ao desenvolvimento de iniciativas necessárias à atuação do Governo Federal naquela região.

À Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira compete definir, respeitadas as especificidades de atuação dos órgãos competentes, critérios de ação conjunta governamental para o desenvolvimento e a integração na área abrangida pela Faixa de Fronteira, estimulando a integração das políticas públicas e a parceria com os demais entes públicos visando a complementaridade das ações. A CDIF é integrada por vinte representantes, sendo cada um de um ministério indicado, Fóruns, Conselhos e Associações também têm participação, ou seja, é garantida a participação da sociedade civil organizada.

O Decreto 7.496/2011 estabelece o Plano Estratégico de Fronteiras, que reúne ações destinadas ao fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços, por meio da atuação integrada dos órgãos de segurança pública, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e das Forças Armadas.

Neste Plano Estratégico de Fronteiras são estabelecidas as ações de Defesa e Segurança Pública. Também orienta e receita políticas de segurança para a região, contudo apenas trata da integração de órgãos federais e estaduais no combate à criminalidade, sem definir atribuições e ações concretas.

Apesar de uma quantidade considerável de instrumentos normativos que tratam da matéria afeta à fronteira, após levantamento no arcabouço jurídico brasileiro, nota-se a inexistência de uma lei específica que trate da matéria de segurança pública nas fronteiras. Atualmente, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei 6.460/2013²⁰ – Câmara, originado no PLS nº 380, de 2012 – Senado Federal, que tem como objetivo estabelecer uma política nacional de Defesa e Desenvolvimento da Amazônia Legal e da Faixa de Fronteira.

²⁰Disponível

em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5D2210307114A414C346E9AD9EB8FA6.node1?codteor=1161758&filename=Avulso+-PL+6460/2013. Acesso em: 12 abr. 2016.

Não obstante a omissão do legislador em relação à matéria de interesse à faixa de fronteira, o art. 4º da Constituição Federal preconiza a busca pela integração econômica política, social e cultural dos povos da América Latina, e nesse sentido, o Brasil tem buscado ações por meio de decretos, como são os exemplos dos decretos 6.407/07 e o Decreto s/nº de 08 de setembro de 2010, que foram anteriormente abordados.

2.2 COMPETÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NAS FRONTEIRAS TERRESTRES

Cabe definir que a faixa de fronteira é uma porção do espaço territorial brasileiro que carece de ações voltadas para a segurança e sua integração ao país. Desse modo se faz necessário que o Congresso Nacional se manifeste acerca de diretrizes que sejam expressas por leis que tragam em seu bojo uma política formal e legítima voltada para a efetivação do Estado e suas instituições nesta área.

A falta de direcionamento institucionalizado das ações na faixa de fronteira acaba por fragilizar a política de segurança pública. A falta de lei coloca a política pública voltada para as fronteiras como uma ação de governo e não como uma ação de Estado. Existe uma ação de governo na medida em que as políticas de segurança nas fronteiras são direcionadas por decretos²¹, que são atos do Chefe do poder executivo, ou seja, havendo a mudança de presidente da república, a política pode ser alterada conforme o programa de governo. Se houvesse uma lei que definisse as estratégias e objetivos da política pública, as ações na faixa de fronteira vinculariam os governos a elas por força do princípio da legalidade²².

Contudo, como já descrito nesta pesquisa, não foi identificada nenhuma lei federal sobre a matéria e de acordo com projetos de lei postos para votação no período de 2012 a 2014, nenhum projeto teve sua votação proposta no Congresso Nacional. Esse fato demonstra uma omissão do poder legislativo federal em relação ao tema, contrariando o artigo 48, inc. IV da Constituição Federal que informa que compete ao Congresso Nacional:

²¹ Decretos, em sentido próprio e restrito, são atos administrativos da competência exclusiva dos chefes do Executivo, destinados a prover situações gerais ou individuais, abstratamente previstas de modo expreso, explícito ou implícito pela legislação. (MEIRELLES, 2012).

²² Princípio constitucional da Administração Pública, previsto no art. 37 da CF/88. A Legalidade está no alicerce do Estado de Direito, no princípio da autonomia da vontade. É um dos mais importantes para a Administração Pública. Baseia-se no Art. 5º da CF, que diz que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei", pressuposto de que tudo o que não é proibido, é permitido por lei. Mas o administrador público deve fazer as coisas sob a regência da lei imposta. Portanto, só pode fazer o que a lei lhe autoriza. Ele não pode se distanciar dessa realidade, caso contrário será julgado de acordo com seus atos.

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento; (BRASIL, 1988. Art.48).

O Legislativo tem conhecimento das condições de presença estatal na faixa de fronteira quando no Projeto de Lei nº 6.460/2013 entende a faixa de fronteira e Amazônia como áreas sensíveis do território pátrio:

A Amazônia e a faixa de fronteira do Brasil com outros países sul-americanos compartilham problemas comuns, decorrentes da baixa densidade demográfica, da ocorrência de crimes transnacionais, da existência de conflitos fundiários, da injustiça social e da degradação do meio ambiente, entre outros fatores. Para fazer frente a essas ameaças, as duas regiões precisam ser, de fato, integradas ao espaço econômico nacional e tratadas como Espaço geográfico privilegiado de integração regional. (BRASIL, 2013).

Com a falta de leis, o governo federal instrumentaliza legalmente as ações por meio de decretos. Na verdade, a edição de decretos como ocorre a exemplo do Decreto 7.496/2011, deveria ser somente a regulamentação de pontos definidos em lei, conforme se depreende também da Constituição Federal, quando são tratadas as atribuições do Presidente da República:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; (BRASIL, 1988. At.84).

Fica claro que cabe ao Legislativo Federal a edição de lei que estabeleça diretrizes para a atuação do Estado na faixa de fronteira e ao Executivo a fiel execução dos pressupostos legais, por meio de projetos, programas e demais ações que levem a uma consecução de política pública sólida e efetiva para a região de fronteira.

A falta de uma discussão sobre políticas voltadas para a faixa de fronteira no Congresso Nacional demonstra que as ações do governo federal voltadas para aquela porção do território não são revestidas de legitimidade popular. A participação do cidadão na formulação das políticas públicas é um fator de legitimidade desta. NETO (1985) em relação à participação do cidadão afirma que o possível, entretanto, até agora, tem sido a prática preferencial da intermediação de representantes que, presumidamente, decidirão de acordo com a vontade do povo, seus mandantes - uma participação indireta.

2.3 ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES DOS ENTES DENTRO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA NAS FRONTEIRAS

Conforme a Constituição Federal de 1988, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Carta Magna.

No tocante à União, a Constituição Federal atribui a esse ente as competências para legislar sobre a faixa de fronteira. No artigo 20, § 2º, é feita a definição de faixa de fronteira, ou seja, cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, considerada fundamental para defesa do território nacional.

O artigo 21 determina que compete à União assegurar a defesa nacional; elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. Observa-se que essas competências criam a obrigação para a União de estruturar a fronteira e ocupar. Em relação à segurança pública, a atividade de polícia de fronteira é destinada à Polícia Federal por força do disposto no artigo 144, que indica que essa força policial se destina a exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras.

Outra ação de segurança pública na faixa de fronteira designada à União, por meio das Forças Armadas, é atribuída pela Lei Complementar 97, que dá competência às Forças Armadas para executarem o policiamento na faixa de fronteira. As Forças Armada (Exército, Marinha e Aeronáutica) caracterizam-se pelo uso de farda e armamentos de modo ostensivo e, conclui-se que essas Forças ao realizarem a atividade de policiamento, se assemelham às Polícias Militares, que tem como missão constitucional o policiamento ostensivo.

O manual básico de policiamento ostensivo da Polícia Militar de São Paulo define policiamento ostensivo como ações de fiscalização de policia, sobre matéria de ordem pública, em cujo emprego o homem ou a fração de tropa sejam identificados de relance, quer pela farda, quer pelo equipamento, armamento ou viatura. O documento, explica que polícia ostensiva é uma denominação brasileira que evoluiu da expressão "policiamento ostensivo", ganhando dignidade constitucional com a Carta Política de 1988 destinada a preservar a ordem pública.

A polícia ostensiva apresenta como característica a atuação preventiva no sentido de assegurar a ordem pública e repressivamente para reestabelecer a ordem pública. No que diz respeito às infrações penais comuns, se limita à repressão imediata, caracterizada no atendimento da ocorrência, incluída o estado de flagrância.

Diante desse entendimento da realização de policiamento, as Forças Armadas passa pelo fenômeno da “policialização”. Ao tratar do tema, Fonseca (2013) defende que o emprego das Forças Armadas como polícia é inadequado, pois se trata de uma perspectiva equivocada do verdadeiro papel do soldado e despreza o fato de que as Forças Armadas são instituições permanentes adestradas para a guerra externa e para a garantia dos poderes constitucionais, essa é sua função primária. Excepcionalmente, podem ser utilizadas em Garantia da Lei e da Ordem (GLO), o que não significa que possam ser empregadas em qualquer ação civil que não esteja ligada diretamente a essa função subsidiária.

O militar das Forças Armadas não foi adestrado para apaziguar vizinhos ou atirar em irmãos de sangue. Foi treinado para matar, e só se mata o inimigo externo. Ainda que tenha por fundamento uma boa causa, o emprego inadequado das Forças em ações de garantia da lei e da ordem traduz um processo de desprestígio do militar porque retira dele aquilo que o caracteriza como soldado, o poder de atirar para matar.

Outra forma de ação de segurança pública nas fronteiras é o emprego da Força Nacional. De acordo com o Decreto nº 5.289 de novembro de 2004, pode-se afirmar que a Força Nacional é um programa de cooperação e não um “órgão do sistema de segurança pública” do país, pelo menos em tese. Diz a norma:

Art. 1º Este Decreto disciplina as regras gerais de organização e funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, ao qual poderão voluntariamente aderir os Estados interessados, por meio de atos formais específicos.

Art. 2º A Força Nacional de Segurança Pública somente poderá atuar em atividades de policiamento ostensivo destinadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nas hipóteses previstas neste Decreto e no ato formal específico de adesão dos Estados interessados.²³

Conforme o diploma legal acima citado tem-se a impressão de que a Força Nacional seria a tentativa de formar uma polícia ostensiva federal, nos moldes das Polícias Militares e, no futuro, incluí-la como órgão de segurança pública no artigo 144 da CF/88, bem como é a tendência das Guardas Municipais.

Quanto aos Estados, a Constituição Federal não atribui competência para este ente no sentido de legislar sobre ações de segurança na faixa de fronteira. Contudo, por força da posição geográfica dos Estados do Amapá, Amazonas, Acre, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul e Santa Catarina o seus órgãos de

²³ Decreto nº 5.289/2004. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em: 12/04/2016.

segurança pública acabam por atuar na faixa de fronteira, tendo em vista que, pelo menos, cento e cinquenta quilômetros da parte oeste de seus territórios fazem parte daquela área.

Os órgãos de segurança pública estaduais são as Polícias Militares, Polícias Civis e Corpos de Bombeiros Militares, que têm atuação e competência pra atuar em todo o território estadual. O artigo 144 da Constituição Federal de 1988 divide as atribuições dos órgãos policiais²⁴ estaduais.

Pode-se observar que, por reflexo, as polícias estaduais acabam por exercer concorrentemente a função de polícia de fronteira, missão atribuída originariamente à Polícia Federal. Nesse ponto cabe ressaltar que os órgãos de segurança estaduais são de essencial importância para a consecução da política de segurança pública na faixa de fronteira, pois o efetivo da Polícia Federal se mostra insuficiente para a realização da atividade eficaz de polícia de fronteira.

Ao realizar uma comparação de efetivos fica evidente a pouca presença da Polícia Federal. As tabelas 1 e 2 abaixo demonstram esta relação:

²⁴ § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

Tabela 1: Quantitativo de policiais estaduais em estados subnacionais fronteiriços no ano de 2014

ESTADO	POLÍCIA MILITAR	POLICIA CIVIL
ACRE	2.712	1086
AMAPÁ	3.700	1.102
AMAZONAS	9.050	2.263
MATO GROSSO	6.579	2.386
MATO GROSSO DO SUL	5.255	1.937
PARÁ	15.943	2.766
PARANÁ	17.465	4.649
RIO GRANDE DO SUL	20.405	5.540
RONDONIA	5.200	2.427
RORAIMA	1.669	859
SANTA CATARINA	11.560	3.191
TOTAL	99.538	28.206

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública – 9ª Edição/2015

Tabela 2: Efetivo da Polícia Federal – Brasil no ano de 2014

LOCAL	EFETIVO
Nacional*	10.762**

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública – 9ª Edição/2015.

Notas: *Não há dados da Polícia Federal com distribuição por estado subnacional.

**Este número inclui delegados, peritos, escrivães e agentes.

Hipoteticamente, se houvesse uma divisão igual entre os 26 estados subnacionais e o Distrito Federal caberiam a cada ente apenas 398 (trezentos e noventa e oito) policiais federais. Esses dados são conclusivos quanto à baixa presença do Estado, no caso a União, na faixa de fronteira diante da sua atribuição constitucional de exercer a polícia de fronteira. Mesmo levando-se em consideração a atuação das Forças Armadas, o efetivo voltado para o policiamento é muito aquém das necessidades.

Durante esta pesquisa não foi possível encontrar dados oficiais quanto ao efetivo militar federal empregado na faixa de fronteira, pois estas informações são de caráter reservado. Contudo após busca na internet foi encontrada a informação de que apenas cerca de 10% do efetivo das Forças Armadas encontram-se nesta faixa.

Quanto aos Municípios, a participação na segurança pública se resume a manter em suas cidades uma estrutura que impacte indiretamente nas ações de policiamento, como por exemplo, a iluminação pública, ruas pavimentadas e monitoramento de câmeras em locais públicos. Vale ressaltar que as Guardas Municipais, apesar de estarem elencadas no artigo 144, não são órgãos de segurança pública. Soares (2009, p.78) ratifica esse raciocínio, aduzindo que:

Os municípios, no Brasil, não têm polícias (apenas Guardas Civas, em geral limitadas à proteção do patrimônio público), portanto, só poderiam enfrentar a violência criminal com políticas preventivas de natureza não-policial, ainda que sempre contando com a elaboração das polícias estaduais (Militar e Civil). Mas essa limitação pode se converter em virtude, se houver criatividade. Seria necessário instituir fontes alternativas de atração ou recrutamento dos jovens, capazes de competir com o tráfico, oferecendo pelo menos as mesmas vantagens proporcionadas por ele. Em outras palavras, para competir com a fonte de sedução criminosa, o poder público municipal teria de proporcionar benefícios materiais, como emprego e renda, e simbólico-afetivos, como valorização, acolhimento e pertencimento, restituindo visibilidade e auto-estima, o que, por sua vez, exigiria uma espécie de “customização” das políticas públicas. Para valorizar cada jovem é preciso aplicar políticas públicas que criem oportunidades de exercício de suas virtudes e potencialidades criativas e expressivas. Mas isso ainda não basta. É necessário criar também as condições para que as virtudes expressas sejam identificadas e reconhecidas, o que requer estruturas dialógicas intra e intergrupais.

Assim, apesar da boa vontade dos municípios em compor a segurança pública, não há embasamento legal para a atuação das Guardas Municipais neste setor, como órgão de segurança pública.

De acordo com o exposto sobre as competências para a atuação na segurança pública das fronteiras terrestres brasileiras, somente a União e os Estados são competentes do ponto de vista legal. Por um lado a União tem empregado poucos policiais e por outro, os Estados subnacionais tem contribuído na segurança pública e nos combates aos crimes transfronteiriços com suas polícias estaduais porque a faixa de fronteira coincide com seus territórios.

É importante ressaltar que as polícias estaduais, Militares e Civas, têm suas ações voltadas para o combate aos crimes que possam ocorrer principalmente nos meios urbanos. A missão desses órgãos é a preservação da ordem pública no cotidiano das cidades e não estão voltados diretamente para estratégias que envolvam ações destinadas à atuação que tenha como foco os crimes de contrabando, descaminho tráfico de pessoas, tráfico de drogas e tráfico de armas na faixa de fronteira.

CAPÍTULO 3: A ENAFRON COMO POLÍTICA PÚBLICA

Neste capítulo, a ENAFRON é descrita e analisada de acordo com seu embasamento legal. Assim como é pesquisada a distribuição e objetivos dos recursos destinados aos estados subnacionais com a finalidade de alcançar o resultado da pesquisa sobre a eficiência da ENAFRON, busca-se compreender quais os custos e benefícios para a União e estados-membros. Para testar a eficiência da política pública são trabalhados os seguintes dados:

- a) Recursos destinados pela ENAFRON aos estados-membros
- b) Índices de crimes transfronteiriços (tráfico de drogas, tráfico de armas e homicídios)
- c) Número de policiais militares e civis por estado subnacional
- d) Número de policiais federais por estado subnacional
- e) Número de policiais rodoviários federais por estado subnacional
- f) Número de militares na região de fronteira
- g) Remuneração de policiais federais e rodoviários federais
- h) Remuneração com policiais militares e civis para os estados subnacionais.

Com o objetivo de fortalecer as ações de segurança pública, o governo federal institui o Decreto 7496/11, que estabeleceu o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), que nasceu da necessidade do Brasil reforçar a presença policial e institucional nos 16.880 km de fronteira terrestre com países vizinhos.

O Plano Estratégico de Fronteiras prevê um conjunto de ações entre órgãos federais e estaduais, tendo como foco à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira. Além disso, o respectivo Plano prevê a implementação de projetos estruturantes para o fortalecimento da presença estatal nas regiões fronteiriças.

No Plano Plurianual 2012 - 2015 - Programa Temático Segurança com Cidadania, estava previsto o aprimoramento do combate à criminalidade, com ênfase em medidas de prevenção, assistência, repressão e fortalecimento das ações integradas para superação do tráfico de pessoas, drogas, armas, lavagem de dinheiro e corrupção e na intensificação da fiscalização do fluxo migratório e enfrentamento de ilícitos característicos da região de fronteira.

Em outro documento, o Mapa Estratégico do Ministério da Justiça 2011 - 2014 no Tema Estratégico - Segurança Pública Transversal, previa como objetivos estratégicos "intensificar o controle e a fiscalização das fronteiras" e "fortalecer a atuação dos órgãos policiais e demais forças".

Dentre as ações que são consideradas desdobramentos desta política pública está a ENAFRON - Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras, que segundo o Ministério da Justiça, trata-se do conjunto de políticas e projetos do Governo Federal, que tem por finalidade melhorar a percepção de segurança pública junto à sociedade e garantir a presença permanente das instituições policiais e de fiscalização na região de fronteira do Brasil, melhorando a prevenção e a repressão aos crimes transfronteiriços, por meio de ações integradas de diversos órgãos federais, estaduais e municipais²⁵.

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

O Ministério da Justiça utiliza os seguintes indicadores para medir os resultados da ENAFRON: apreensões de drogas; armas e munições; contrabando e redução de homicídios na área de fronteira.

A ENAFRON apresenta uma proposta de integração federativa e ministerial, onde as ações de inteligência dos Órgãos da União e dos Estados Federados estarão permanentemente integrados sob a responsabilidade do SISBIN – Sistema Brasileiro de Inteligência²⁶. Os Centros de Comando e Controle dos Ministérios envolvidos compartilharão as informações necessárias para o desencadeamento das operações nas regiões de fronteira.

O documento responsável pela concretização da ENAFRON é a Portaria nº 12, de 16 de março de 2012, do Ministério da Justiça, que instituiu o processo de habilitação de propostas para desenvolvimento de ações relacionadas ao Projeto de Apoio ao Reaparelhamento dos Órgãos Estaduais de Segurança Pública no âmbito da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras - ENAFRON.

²⁵<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/audiencias-publicas/2011/acompanhar-e-esclarecer-as-acoes-e-dificuldades-encontradas-para-prover-a-devida-protecao-as-fronteiras-brasileiras-1/apresentacao-enafron>. Consultado em 12/04/2016.

²⁶ O Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) foi instituído pela Lei 9.883, de 7 de dezembro 1999, com o objetivo de integrar as ações de planejamento e execução das atividades de Inteligência do Brasil. É um espaço que reúne 38 órgãos federais para a troca de informações e conhecimentos de Inteligência. Sob a coordenação da ABIN, estabelecida por lei como seu órgão central, o SISBIN é responsável pelo processo de obtenção e análise de informações e produção de conhecimentos de Inteligência necessários ao processo decisório do Poder Executivo. Também atua na proteção das informações sensíveis e estratégicas do Estado brasileiro.

Considerando a necessidade de propiciar efetividade da prevenção e repressão aos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira, especialmente nas cidades "Gêmeas"²⁷, áreas das "tríplices fronteiras"²⁸, demais cidades da linha de fronteira, rios e lagos penetrantes da costa oeste brasileira, bem como às rodovias estaduais utilizadas para escoamento de drogas, armas, contrabando e descaminho e cometimento dos crimes de homicídios, roubos e tráfico de pessoas.

Segundo a Portaria nº 12/MJ, constitui objeto da ENAFRON a realização de parceria entre o Governo Federal e governos estaduais, visando o fortalecimento e a presença permanente das instituições de segurança pública nos municípios da faixa de fronteira brasileira, prioritariamente na linha de fronteira, incrementando os meios e recursos, maximizando a prevenção e a repressão aos delitos e crimes transfronteiriços que atingem a população dessas regiões com reflexos em outras localidades do país.

A parceria proposta pelo Governo Federal é analisada nesta dissertação, especialmente no que tange sobre como este programa passa a ser na realidade, uma transferência de responsabilidade da União para os estados subnacionais, na medida em que os termos do convênio são direcionados para ações estaduais de segurança pública na faixa de fronteira sem, contudo vislumbrar recursos de ampliação da presença da Polícia Federal e das Forças Armadas.

As propostas de convênio foram apresentadas por intermédio das Secretarias Estaduais de Segurança Pública para implementação das seguintes ações, **exclusivamente na faixa de fronteira**:

- a) Estruturação de Unidades Especializadas de Fronteira;
- b) Estruturação de Unidades das Polícias Rodoviárias Estaduais;
- c) Estruturação de Unidades Policiais para atuação em vias fluviais e lacustres;
- d) Fortalecimento da Inteligência de Segurança Pública;
- e) Inovações tecnológicas de monitoramento e controle fronteiro;

²⁷ Cidades-gêmeas são aquelas com mais de 2 mil habitantes e que ficam uma ao lado da outra, mas em países diferentes. No Brasil, há 29 municípios reconhecidos como cidades-gêmeas. Dez das cidades-gêmeas brasileiras estão no Rio Grande Sul, entre elas Santana do Livramento, no Rio Grande do Sul, e Rivera, no Uruguai.

²⁸ A Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai (internacionalmente conhecida como TBA – Tri-Border Area), é atravessada por fluxos decorrentes de atividades ilícitas, que driblam os controles governamentais e transformam a vida cotidiana das populações locais. Esses fluxos possuem dimensões que ultrapassam os limites das três cidades gêmeas e até mesmo do continente sul-americano, uma vez que a TBA polariza um núcleo logístico que integra o Nordeste Argentino, o Leste Paraguai e o Oeste Paranaense e possui fortes conexões com China, Taiwan e o Oriente Médio. (ROSEIRA, 2011), Disponível em: (<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/viewFile/499/384>)

f) Reparcelhamento de centros e postos integrados de segurança pública e fiscalização, e unidades das Polícias Civis, Militares e Perícia.

Dos recursos a serem repassados pela SENASP aos Estados deverão ser investidos pelo menos 15% do total na meta descrita na Estruturação de Unidades Especializadas de Fronteira, 10% do total na meta descrita na alínea Estruturação de Unidades das Polícias Rodoviárias Estaduais, 10% na alínea Fortalecimento da Inteligência de Segurança Pública e 15% na alínea Reparcelhamento de centros e postos integrados de segurança pública e fiscalização, e unidades das Polícias Civis, Militares e Perícia.

Os Estados do Pará, Amapá, Roraima e Amazonas foram autorizados a empregar parte ou todo recurso previsto para investimento na ação descrita na Estruturação de Unidades das Polícias Rodoviárias Estaduais para atuação em vias fluviais e lacustres.

O recurso oferecido pela União é direcionado para investimentos na faixa de fronteira. Contudo, essas estruturas necessitam de manutenção e de custeio, que ficam a cargo dos Estados. Dessa forma, a União justifica ações de segurança pública nas fronteiras, mas não tem o ônus do custeio dos investimentos.

Portanto, após o investimento inicial, cabe aos estados subnacionais as despesas com manutenção de veículos, combustível, prédios, embarcações e pessoal.

Para a obtenção dos recursos o estado subnacional deve apresentar proposta de redução dos índices de criminalidade na faixa de fronteira, detalhando os percentuais de diminuição dos crimes peculiares de cada região, especificando no mínimo os crimes de homicídios e roubos para os anos 2012 a 2014, previsão de esforços quantitativos a serem despendidos para prevenção e repressão da criminalidade e violência na faixa de fronteira, destacando no mínimo os seguintes dados para os anos de 2012 a 2014:

- a) Operações a serem realizadas na faixa de fronteira;
- b) Pessoas, veículos e embarcações a serem abordadas;
- c) Apreensões de drogas (kg), armas e munições a serem realizadas;
- d) Apreensões de contrabando e descaminho;
- e) Inquéritos a serem instaurados e concluídos;
- f) Auto de prisão em flagrante a serem lavrados;
- g) Mandados de prisão e de busca e apreensão a serem cumpridos;
- h) Atendimento a serem realizados pela perícia em locais de crime;
- i) Laudos periciais a serem emitidos;

Fica notório que a União, ao invés de investir e custear as forças de segurança pública federais para exercer o controle e a fiscalização das fronteiras, transfere aos governos estaduais essa responsabilidade.

Além das exigências citadas, o estado-membro é obrigado a informar a previsão de aumento de efetivo dos integrantes das polícias civis e militares, perícia em atividade em toda faixa de fronteira, discriminando os órgãos, unidades e municípios de lotação a terem financiamentos previstos para investimento no fortalecimento da segurança pública na faixa de fronteira, proveniente de fontes privadas, federais ou internacionais, mediante acordos ou instrumentos afins.

Como iniciativas cobradas para a adesão ao programa ENAFRON, estão:

- a) Construção e/ou reforma de unidades dos órgãos de segurança pública na faixa de fronteira;
- b) Políticas de pessoal para gestão de efetivo na faixa de fronteira;
- c) Previsão de realização de concursos públicos, nº de vagas e lotação nos municípios localizados na faixa de fronteira do estado, especificado por órgão;
- d) Capacitação e treinamento de agentes de segurança públicas para atuação na faixa de fronteira.

A União acaba por induzir diretamente o planejamento dos estados-membros ao cobrar tais iniciativas para liberar recursos. Há vantagem financeira para a União, tomando-se como exemplo a despesa com folha de pagamento de pessoal. Um soldado da Polícia Militar tem um salário médio de R\$3.000,00²⁹. Um estado membro que contrate 500 (quinhentos) soldados para atuar na faixa de fronteira terá uma despesa de R\$1.500.000,00 (um milhão e meio) por mês e em doze meses R\$18.000.000,00 (dezoito milhões) sem calcular vantagens como 13º salário, férias e outras despesas. No entanto, 500 (quinhentos) agentes da Polícia Federal custariam R\$4.208.025,00 (quatro milhões duzentos e oito mil e vinte cinco) por mês e em doze meses R\$50.496.300,00 (cinquenta milhões quatrocentos e noventa e seis mil e 300). Pois, um agente da PF tem a remuneração inicial de R\$8.426,05 (oito mil quatrocentos e vinte e seis e cinco centavos).

Novamente é fácil observar que a estratégia da União de transferir recursos para os estados-membros é salutar financeiramente para a União. A ENAFRON é uma política pública de financiamento da União de estruturação dos órgãos de segurança pública estaduais. Contudo conclui-se que é uma ação que induz os governos estaduais a adotarem ações que são

²⁹ Média retirada da informação dos salários da Polícia Militares dos estados-membros fronteiriços, constantes na 9ª edição do Anuário de Segurança Pública.

de competência constitucional da União. Trata-se de uma transferência de responsabilidade pela segurança pública nas fronteiras.

A manutenção dos investimentos proporcionados pela ENAFRON é de responsabilidade dos estados subnacionais e são despesas que ficam para eles quanto ao exercício da polícia de fronteira, missão constitucional da Polícia Federal:

- a) Folha de pagamento com agentes da segurança pública, em especial com policiais;
- b) militares, civis, bombeiros militares e polícia técnica³⁰;
- c) Manutenção de instalações físicas;
- d) Pagamento de água, luz e telefonia;
- e) Despesa com manutenção de veículos, aeronaves e embarcações;
- f) Despesa com combustíveis;

Trata-se de uma estratégia conveniente da União ao estruturar as forças de segurança pública estaduais e retirar de seu orçamento o custeio da manutenção. A ENAFRON destinou o montante de R\$ 150.181.269,60 (cento e cinquenta milhões e cento e oitenta e um mil e duzentos e sessenta e nove reais e sessenta centavos) para os onze estados investirem no policiamento. Cabe ressaltar que esta estratégia de cessão de recursos por meio de convênios tem amparo legal, contudo não retira o caráter de transferência de responsabilidade.

3.1 ANÁLISE DOS CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS POR ESTADOS-MEMBROS DA FEDERAÇÃO

A tabela 3 demonstra os critérios de distribuição de recursos da União entre os estados fronteiriços, e demonstra os indicadores utilizados como referência para a concessão do recurso. Pode-se observar que homicídio, tráfico de drogas e tráfico de armas são os indicadores de maior peso na análise da distribuição do recurso. Os crimes citados têm seu local de ocorrência na faixa de fronteira, que é dever da polícia de fronteira (Polícia Federal) combatê-los. Esses crimes são os que trazem maior repercussão social e o controle deles leva a uma sensação de segurança nestes territórios que estão compreendidos na faixa de fronteira dos estados subnacionais.

³⁰ Polícia técnica são os institutos de criminalística responsáveis pelas perícias criminais.

Tabela 3: critérios de distribuição de recursos da união entre os estados fronteiriços

INDICADOR QUANTITATIVO	PESO
POPULAÇÃO RESIDENTE NA FAIXA DE FRONTEIRA	1,00
MUNICÍPIOS EXISTENTES NA FAIXA DE FRONTEIRA	0,50
REPASSES ANTERIORES DE RECURSOS	1,00
HOMICÍDIO NA FAIXA DE FRONTEIRA	3,00
EXTENSÃO DA FAIXA DE FRONTEIRA POR UF	0,50
VULNERABILIDADE DE TRÁFICO DE ARMAS (APREENSÕES)	1,50
VULNERABILIDADE DE TRÁFICO DE DROGAS - COCAÍNA E MACONHA (APREENSÕES)	2,50
TOTAL	10,00

Fonte: Portaria nº 12, de 16 de março de 2012, do Ministério da Justiça.

Após definir os critérios de distribuição de recursos, a portaria que institui a ENAFRON estabelece o valor máximo de recursos previstos por unidade federativa. Os números mostram que a distribuição seguiu os critérios e índices estabelecidos nos quadro acima e a influência política e econômica dos valores não preponderou a decisão. Como exemplo, temos os estados de Santa Catarina e Acre, as duas unidades federativas que tiveram os mesmos valores destinados, mesmo diante da disparidade de PIB e representação política na Câmara dos Deputados. O Estado de Santa Catarina tem um PIB de 169 bilhões de reais e 16 deputados federais, enquanto que o estado do Acre tem um PIB de 8,7 bilhões de reais e 8 deputados federais.

Na tabela abaixo fica demonstrada a distribuição de recurso entre os entes federativos estaduais.

Tabela 4: investimentos por estados fronteiriços

ESTADO	INVESTIMENTO
AC	R\$ 13.006.838,70
AM	R\$ 13.006.838,70
AP	R\$ 8.305.752,70
MS	R\$ 20.076.606,00
MT	R\$ 13.006.838,70
PA	R\$ 8.305.752,70
PR	R\$ 20.076.606,00
RO	R\$ 13.006.838,70
RR	R\$ 8.305.752,70
RS	R\$ 20.076.606,00
SC	R\$ 13.006.838,70
TOTAL	R\$ 150.181.269,60

Fonte: Portaria nº 12, de 16 de março de 2012, do Ministério da Justiça

O total de recursos investidos foi de R\$ 150.181.269,60 para 588 municípios conforme tabela abaixo. Ao se levar em conta a quantidade de municípios na faixa de fronteira, chega-se à conclusão de que o investimento médio foi de 255.410,32 por município, contudo os números apontam para um investimento proporcionalmente maior, nesse caso, nos estados da região amazônica. Existe uma decrescente do norte para o sul do Brasil em relação aos investimentos por municípios localizados na faixa de fronteira nacional. A tabela abaixo demonstra investimentos nos estados fronteiriços por município na região de fronteira.

Tabela 5: investimentos por estados fronteiriços por município na região de fronteira

ESTADO	Nº DE MUNICÍPIOS	INVESTIMENTO / MUNICÍPIO
PA	05	R\$ 1.607.150,54
AP	08	R\$ 1.004.469,08
AM	21	R\$ 619.373,27
AC	22	R\$ 591.219,94
RR	15	R\$ 535.716,84
RO	27	R\$ 481.734,76
MS	44	R\$ 456.268,50
MT	13	R\$ 464.529,95
SC	82	R\$ 158.619,98
PR	139	R\$ 144.436,01
RS	197	R\$ 101.911,70

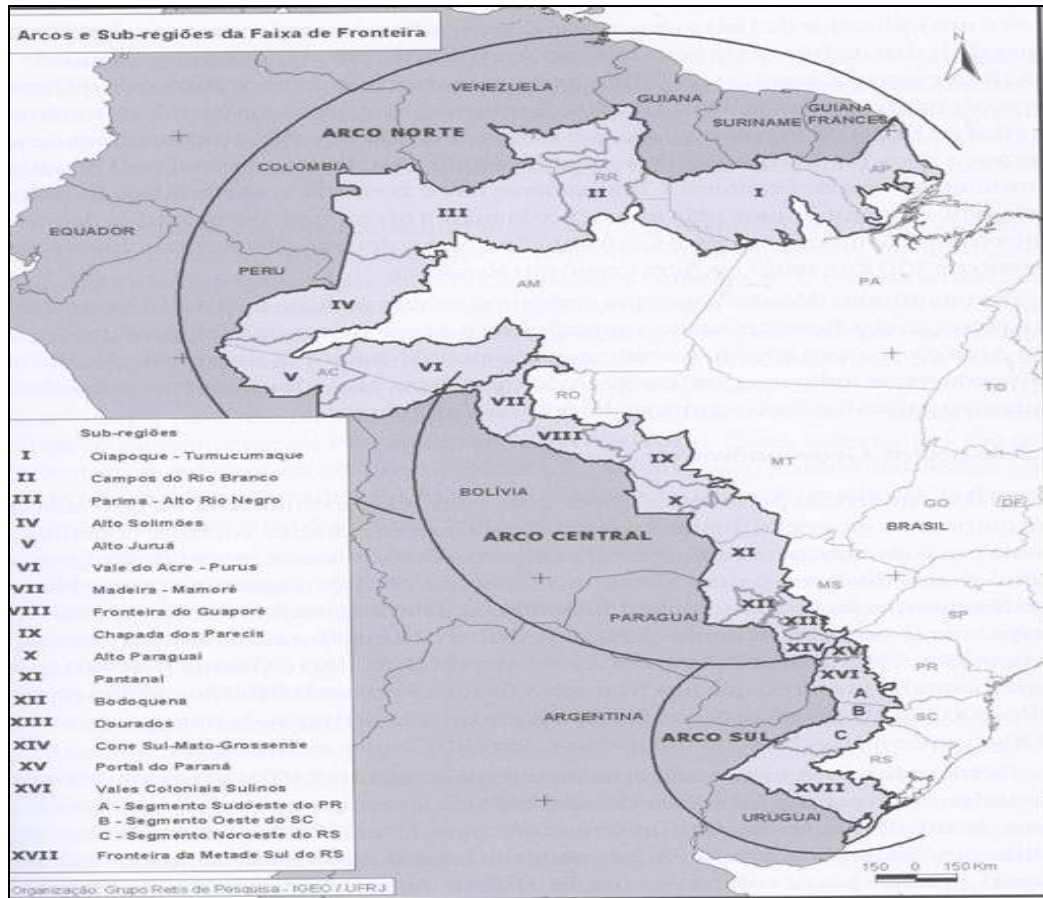
Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública – 9ª Edição/2015

Segundo o Grupo de Pesquisa Retis, há uma tendência de macro-divisão da Faixa de Fronteira em três grandes arcos. O primeiro, denominado Arco Norte, compreende a Faixa de Fronteira dos Estados do Amapá, Pará e Amazonas, além da totalidade dos territórios dos Estados de Roraima e do Acre. O segundo, intitulado Arco Central, compreende a Faixa de Fronteira dos Estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Enquanto o terceiro, denominado Arco Sul, inclui a fronteira dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Observa-se que os estados dos arco sul concentram 418 (quatro centos e dezoito) municípios dos 588 (quintos e oitenta e oito) existentes na faixa de fronteira, contudo receberam investimentos proporcionalmente menores que a região que contempla o arco norte. Essa divisão se explica pelos critérios adotados que contempla como maior peso de investimentos para aqueles estados que tenham maior vulnerabilidade de tráfico de drogas - cocaína e maconha (apreensões), conforme a tabela 3.

Não obstante o critério mencionado, como já abordado nesta pesquisa, o arco norte do Brasil é uma "área marrom", ou seja, um território com baixa presença das instituições estatais, sendo um reflexo da colonização do Brasil que se deu do leste para o oeste. Abaixo, a demonstração em mapa da divisão do território em arcos.

Figura 3: Mapa dos Arcos da Faixa de Fronteira



Fonte: Grupo Retis de Pesquisa – IGEO/UFRJ

3.2 AGENTES DE SEGURANÇA

Outro ponto que cabe explicar os investimentos federais em segurança pública dos estados é a quantidade de policiais que os estados fronteiriços têm. O número é muito superior ao efetivo da Polícia Federal que é o órgão destinado constitucionalmente a ser polícia de fronteira.

Pode-se observar que a ação dos órgãos de segurança pública federais são pouco expressivas. Apesar das pesquisas realizadas, não há informações oficiais do número de policiais federais por estados fronteiriços, conforme as tabelas 6 e 7, abaixo. Sabe-se que pela lei da transparência essas informações comprometem a segurança e por isso esses órgãos não são obrigados a expor tais dados.

Tabela 6: Quantitativo de policiais militares e civis nos estados fronteiriços em todo território nacional

AGENTES DE SEGURANÇA	QUANTITATIVO
POLICIAIS MILITARES	96.535
POLICIAIS CIVIS	27.982
TOTAL	124.517

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2014.

Tabela 7: Quantitativo de policiais federais e policiais rodoviários federais em todo território nacional

AGENTES DE SEGURANÇA	QUANTITATIVO
POLICIAIS FEDERAIS	11.276
POLICIAIS RODOVIÁRIOS FEDERAIS	10.042
TOTAL	21.318

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2014.

Contudo, o diretor de Combate ao Crime Organizado da Polícia Federal (PF), Oslain Campos Santana³¹, único convidado da subcomissão do Senado a falar sobre a repressão à produção e ao tráfico de drogas, afirmou que o maior problema é o ingresso de cocaína boliviana e colombiana através do Paraguai, que também produz e vende maconha ao Brasil. O delegado informou que a PF decidiu priorizar a região de fronteira do Brasil. No entanto, para patrulhar os 16.886 km de fronteiras terrestres e os 7.408 km de costa marítima, o efetivo da PF é de apenas 982 policiais. Para efeito de comparação, a fronteira dos Estados Unidos com o México, intensamente vigiada e ainda assim permeável às drogas, tem apenas 3.141 km.

Através dessa informação se infere a necessidade da União em investir no policiamento de fronteira nos estados subnacionais fronteiriços. A incapacidade operacional das polícias federais na região leva o Governo Federal a formular estratégias que fortaleçam a segurança pública por meio das polícias estaduais, contudo as despesas correntes com manutenção de prédios, veículos, armamentos, munição e folha de pagamento ficam por conta dos Estados.

È nesse ponto que a União tem encontrado benefícios em investir especificamente na segurança pública das fronteiras por meio das polícias estaduais, pois um soldado da Polícia

³¹ Entrevista disponível em www12.senado.leg.br/noticias. Acesso em: 18 jun. 2016.

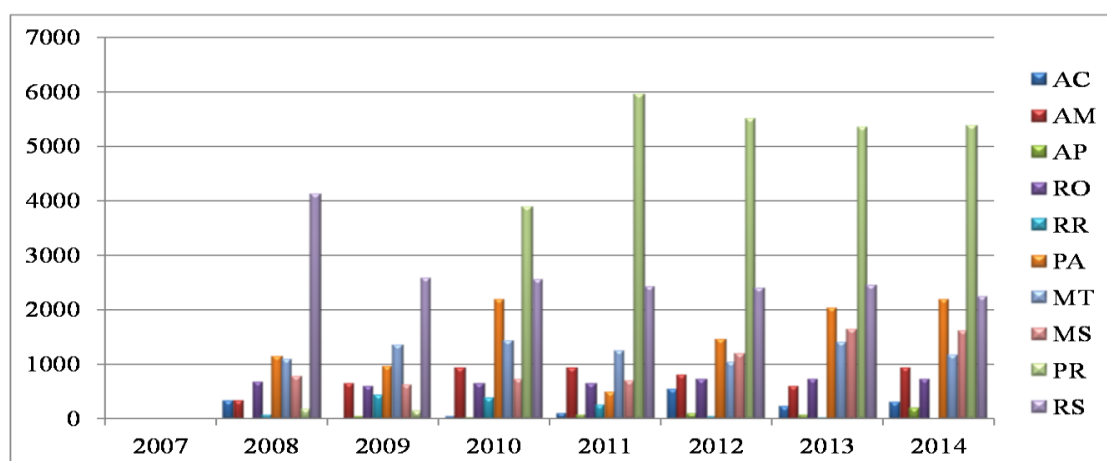
Militar tem um salário médio de R\$3.000,00³². Um estado membro que contrate 500 (quinhentos) soldados para atuar na faixa de fronteira terá uma despesa de R\$1.500.000,00 (um milhão e meio) por mês e, em doze meses R\$18.000.000,00 (dezoito milhões) sem calcular vantagens como 13º salário, férias e outras despesas. No entanto, 500 (quinhentos) agentes da Polícia Federal custariam R\$4.208.025,00 (quatro milhões duzentos e oito mil e vinte cinco) por mês e em doze meses R\$50.496.300,00 (cinquenta milhões quatrocentos e noventa e seis mil e 300), pois, um agente da PF tem a remuneração inicial de R\$8.426,05 (oito mil quatrocentos e vinte e seis e cinco centavos).

3.3 IMPACTOS DOS RECURSOS DA ENAFRON NOS ÍNDICES DE CRIMINALIDADE DE 2007 A 2014:

Esta pesquisa partiu da hipótese de que o Brasil tem demonstrado incapacidade de promover segurança pública na faixa de fronteira, a partir de suas instituições de segurança pública. Para testar essa hipótese do ponto de vista do resultado da ENAFRON foram utilizados os dados extraídos dos anuários de segurança pública a partir de 2007.

A taxa anual de homicídios na faixa de fronteira (Gráfico 1) demonstrados através dos índices abaixo que apesar da implantação do programa ENAFRON e o repasse de recursos com objetivos de estruturar as polícias estaduais na faixa de fronteira, não houve redução de homicídio nesses estados. O mesmo ocorre com os índices prisões por tráfico de drogas e armas. (Gráfico 2 e 3).

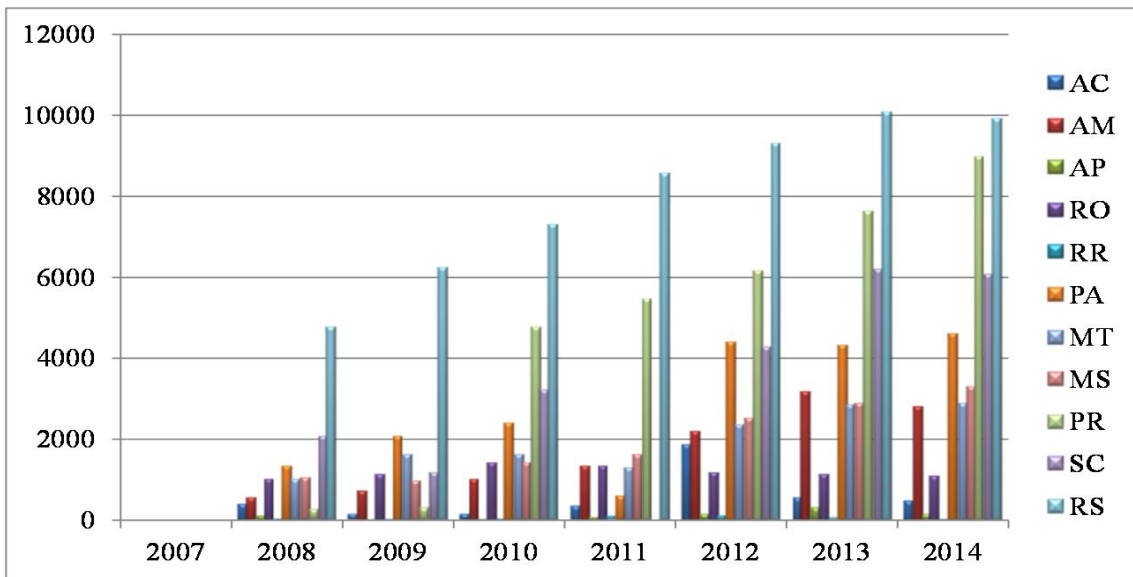
Gráfico 1. taxa de homicídios por unidade da federação por 100 mil habitantes.



³² Média retirada da informação dos salários da Polícia Militares dos estados-membros fronteiriços, constantes na 9ª edição do Anuário de Segurança Pública.

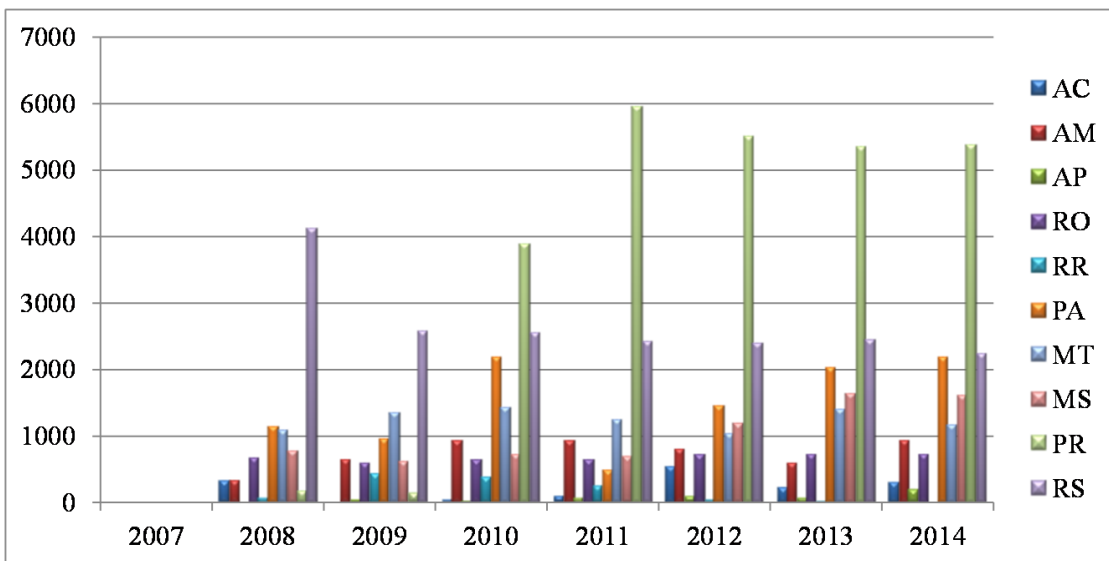
Fonte: Anuário de segurança pública 2007 a 2014

Gráfico 2. Prisões por tráfico de entorpecentes por estado e ano.



Fonte: Anuário de segurança pública 2007 a 2014

Gráfico 3: prisões por porte ilegal de armas por estado e ano.



Fonte: Anuário de segurança pública 2007 a 2014

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa analisou o tema da segurança pública na faixa de fronteira do Brasil com os países sul americanos. Especificamente, o programa instituído pelo Governo Federal denominado Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), que deriva do Plano Estratégico de Fronteiras, instituído pelo decreto 7.496/11.

Inicialmente, após esta pesquisa concluiu de modo geral que a faixa de fronteira é um território carente de presença das instituições públicas. No ano de 2014, o Tribunal de Contas da União (TCU) fez uma auditoria operacional que teve por objetivo avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira, com o propósito de aprimorar a atuação governamental nessa região e melhorar o desempenho da Administração Pública.

Partindo da hipótese de que o governo federal tem demonstrado incapacidade de promover segurança pública na faixa de fronteira, a partir de suas instituições de segurança pública, esta pesquisa demonstrou por meio de dados que o efetivo de segurança pública com atribuição de polícia de fronteira é insuficiente, ou seja, a Polícia Federal não conta com o número suficiente de agentes para exercer essa atribuição constitucional.

A União, buscando fortalecer a segurança pública na faixa de fronteira, adotou a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras, aparelhando as polícias dos estados-membros da federação que tem parte de seus territórios na área fronteiriça. O investimento obedeceu a critérios estabelecidos pelo Ministério da Justiça e pela Secretaria Nacional de Segurança Pública.

O investimento quando analisado proporcionalmente ao número de municípios na faixa de fronteira, foi maior nos Estados que compõem a Amazônia Legal, principalmente porque são regiões mais vulneráveis ao tráfico de pessoas, drogas, armas, animais e à biopirataria.

Ao melhorar a estrutura das polícias estaduais, o objetivo da ENAFRON era dentre os quais, reduzir o número de homicídios, tráfico de drogas e armas na região de fronteira. Contudo, ao se observar e analisar os dados registrados no Anuário de Segurança Pública, conclui-se que esses crimes não tiveram redução no período após os investimentos, pelo contrário, ou aumentaram ou se mantiveram estáveis após 2012 até 2014.

A aplicação de recursos da União nas polícias estadual traz benefícios e reduz custos para a União. O recurso oferecido pela União é direcionado para investimentos na faixa de fronteira. Contudo, essas estruturas necessitam de manutenção e de custeio, que ficam a cargo

dos Estados. Dessa forma, a União justifica suas ações de segurança pública nas fronteiras, mas não tem o ônus do custeio dos investimentos.

Por óbvio, o investimento em uma estrutura de segurança permanente na região de fronteira, é muito mais dispendioso para a União. O custo de Unidades da Polícia Federal é alto diante da folha de pagamento, equipamentos, veículos, embarcações e aeronaves a serem custeados. Desse modo, o poder central oferta aos estados subnacionais o investimento com a contratação e compra de materiais, mas não se compromete com o custeio.

Portanto, após o investimento inicial, cabe aos estados subnacionais as despesas com manutenção de veículos, combustível, prédios, embarcações e pessoal. Para a obtenção dos recursos o estado subnacional deve apresentar proposta de redução dos índices de criminalidade na faixa de fronteira, detalhando os percentuais de diminuição dos crimes peculiares de cada região, especificando no mínimo os crimes de homicídios e roubos previsão de esforços quantitativos a serem despendidos para prevenção e repressão da criminalidade e violência na faixa de fronteira, destacando no mínimo dados para os anos de 2012 a 2014.

A política da ENAFRON é válida para o aumento da segurança nas fronteiras, mas sua vulnerabilidade está em deixar a despesa com a manutenção dos equipamentos, imóveis e folha de pessoal a cargo dos estados. As polícias estaduais tem como missão fazer segurança pública voltada para o que ocorre no dia-dia do cidadão, para gerir conflitos que ocorrem diuturnamente.

Após pesquisar as estratégias de segurança na fronteira, entendo que a União poderia implementar uma política pública de custeio permanente de unidades especializadas em polícia estadual de fronteira. As despesas com equipamentos, imóveis e folha de pessoal ficarias a cargo da União e a gestão dessas Unidades a cargo dos Estados. Dessa forma haveria um equilíbrio de responsabilidades, já que a Constituição Federal prevê que é missão da Polícia Federal, ou seja, da União, a atividade de polícia de fronteira.

As Forças Armadas devem ser melhor empregadas na faixa de fronteira, criando-se unidades militares da Marinha, Exército e Aeronáutica permanentemente voltadas para o policiamento nessa porção territorial, conforme preconiza a Lei Complementar 97. A atuação sistematizada das Forças Armadas como polícia na fronteira seria um grande reforço à segurança pública e à defesa.

As políticas públicas voltadas para a faixa de fronteira não tem previsão legal como manda o artigo 48 da Constituição Federal, o que leva a um baixo nível de legitimidade das

ações. Atualmente as ações são por meio de decretos e, assim, são políticas de Governo e não de Estado.

Por fim, as conclusões do TCU no seu relatório TC 014.387/2014-0 apontam para o que foi descrito nesta pesquisa, no sentido de que a faixa de fronteira se trata de uma zona de baixa presença estatal. Algumas conclusões abaixo, sobre a região de fronteira o quadro abaixo:

108. Destacam-se a baixa densidade demográfica, o baixo índice de IDH, questões relacionadas à violência, ao crime organizado, ao tráfico de armas e drogas, à exploração sexual, ao trabalho infantil, ao comércio ilegal, à falta de infraestrutura social e produtiva, dentre outros.
--

114. De qualquer forma, não foram localizados outros instrumentos que fornecessem detalhamentos executivos dos projetos a serem implementados e que descrevessem os objetivos geral e específicos, para se atacarem os problemas associados às ações e atividades a serem realizadas e suas causas, seguindo orçamentos e estratégias de financiamentos definidos dentro da área de abrangência delimitada para se alcançarem os resultados esperados.
--

122. Entende-se que para haver segurança faz-se necessária a vivificação da faixa de fronteira e a promessa de desenvolvimento, com geração de emprego e renda.

130. Ainda não está declarada uma visão estratégica de longo prazo sobre a atuação governamental relativa às questões de fronteira.

Desse modo, concluo esta pesquisa afirmando que a segurança pública, assim como outras políticas voltadas para a região de fronteira, ainda não são priorizadas pelo Estado Brasileiro e a ENAFRON é um embrião de cooperação interinstitucional para a melhoria da qualidade de vida da população brasileira no tocante ao objetivo de ser alcançada uma sociedade segura, justa e solidária, conforme prevê a Carta Magna brasileira.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. **O monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea**. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=663&Itemid=305. Acesso em: 15 dez. 2015.

ALMEIDA, C. Sistema de Vigilância da Amazônia – SIVAM, perspectivas da economia de defesa. **ADN**, n. 793, 2º, 2002.

ALMEIDA, MG. Fronteiras sociais e identidades no território do complexo da usina hidrelétrica da Serra da Mesa-Brasil. In: BARTHE-DELOIZY, F., and SERPA, A., orgs. **Visões do Brasil: estudos culturais em Geografia** [online]. Salvador: EDUFBA; Edições L'Harmattan, 2012, pp. 145-166. ISBN 978-85-232-1238-4. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>

APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. ANUÁRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Disponível em www.forumseguranca.org.br/.../anuario...de-seguranca-publica/7a-edicao. Acesso em: 05 set. 2015.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Outorgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 10 mar. 2016.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Aprovada em 5 de outubro de 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 91, de 18.2.2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 10 mar. 2016.

_____. 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. Publicado: D.O.U. de 10.06.1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em: 25 abr. 2016.

_____. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Publicado: CLBR de 1850. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm . Acesso em: 24 abr. 2016.

_____. Lei nº 2.597, 12 de setembro de 1955. Dispõe sobre zonas indispensáveis à defesa do país e dá outras providências. Publicado: D.O.U. de 21.09.1955. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/12597.htm . Acesso em: 02 fev. 2016.

_____. Lei Federal nº 1.806, de 06 de janeiro de 1953. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a Superintendência da sua execução e dá outras providências. Publicado: D.O.U. de 07.01.1953. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1806.htm . Acesso em: 15 mai. 2016.

_____. Lei nº 6.634, de 02 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. Publicado: D.O.U. de 03.05.1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16634.htm . Acesso em: 15 mai. 2016.

_____. Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional e dá outras providências. Publicado: D.O.U. de 12.04.1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8183.htm. Acesso em: 30 mai. 2016.

_____. Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999. Estabelece prazo para as ratificações de concessões e alienações de terras feitas pelos Estados na faixa de fronteira, e dá outras providências. Publicado: D.O.U. de 24.11.1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9871.htm. Acesso em: 07 jul. 2016.

_____. Lei nº 13.178, 22 de outubro de 2015. Dispõe sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira; e revoga o Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975, e a Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999. Publicado: D.O.U. de 23.10.2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13178.htm. Acesso em: 30 mai. 2016.

_____. Decreto-Lei nº-1.414, de 18 de agosto de 1975. Dispõe sobre o processo de ratificação das concessões e alienações de terras devolutas na Faixa de Fronteiras, e dá outras providências. Publicado: D.O.U. de 19.08.1975. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1414.htm. Acesso em: 14 jun. 2016.

_____. Decreto nº 5.289, 29 de novembro de 2004. Disciplina a organização e o

funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências. Publicado: D.O.U. de 30.11.2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5289.htm . Acesso em: 07 jul. 2016.

_____. Decreto n ° 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências. Publicado: D.O.U. de 23.02.2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6047.htm . Acesso em: 07 jul. 2016.

_____. Decreto s/n° de 08 de setembro de 2010. Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira - CDIF. Publicado: D.O.U. de 09.09.2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/dnn/dnn12853.htm . Acesso em: 07 jul. 2016.

_____. Decreto n° 7.496, 08 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Publicado: D.O.U. de 09.06.2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7496.htm . Acesso em: 28 ago. 2016.

_____. Projeto de Lei n° 6.460 de 2013. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5D2210307114A414C346E9AD9EEB8FA6.node1?codteor=1161758&filename=Avulso+-PL+6460/2013. Acesso em: 28 ago. 2016.

_____. Portaria N° 12, de 16 de março de 2012. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_23126643_PORTARIA_N_12_DE_16_DE_MARCO_DE_2012.aspx. Acesso em: 05 set. 2016.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. **Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira/Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais, Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

CATAIA, Marcio Antonio. Território político: fundamento e fundação do estado. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, 23 (1): 115-125, abr. 2011.

DAHL, Robert. **Análise política moderna**. Brasília: Editora UNB, 1988.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Normas de apresentação tabular**. 3. ed. Rio de Janeiro, 1993. Disponível em:

<[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/normas tabular.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/normas%20tabular.pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2015.

HALL, Peter A., TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003.

HOLANDA, S. B. **O extremo Oeste**. São Paulo. Brasiliense: Secretaria de Estado da Cultura. 1986.

MACHADO, L. O. **Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento regional na Faixa de Fronteira do Brasil**. Disponível em: www.cgee.org.br . Acesso em: 06 set. 2015.

MACHADO, L. O. Limites. Fronteiras e Redes. In: **Fronteiras e Espaço Global**. T.M.Strohaecker, A.Damiani, N.O.Schaffer, N.Bauth, V.S.Dutra (org.). Porto Alegre: AGB-Porto Alegre, 1998. Disponível em: www.acd.ufrj.br/fronteiras/pesquisa/fronteira/p02pub.htm. Acesso em: 02 set. 2015.

MACHADO, L.O. Estado, territorialidade, redes: cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: **Continente em Chamas: globalização e território na América Latina**. SILVEIRA, M.L. (Org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

MAGNOLI, Demétrio. **O corpo da pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808/1912)**. São Paulo: Moderna, 1997.

MARTIN, André. **Fronteiras e nações**. São Paulo: Contexto, 1997.

MEIRELLES, H. L.; AZEVEDO, E. A.; ALEIXO, D. B.; FILHO, J. E. B. **Direito administrativo brasileiro**. 37.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MORGENTHAU, Hans. **A política entre as nações**. Brasília: UnB, 2002.

PRZEWORSKI, A. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. “Defesa ou segurança”? Reflexões em torno de conceitos e ideologias. In: **Paz e guerra: defesa e segurança entre as nações**. 1 ed. São Paulo: Unesp, 2013.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **A nova missão das forças armadas latino-americanas no mundo Pós-Guerra Fria: o caso do Brasil**. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttex&pid=S0102-69092004000100007 . Acesso em: 15 dez. 2015.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. 2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. **Estud. av.** vol.17 no. 47 São Paulo Jan./Apr. 2003.

SOUSA, António Francisco de. **A Polícia no Estado de Direito**. São Paulo: Saraiva, 2009.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. AATR-BA. 2002.

VELHO, Otávio Guilherme. **Capitalismo autoritário e campesinato**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de pesquisas sociais, 2009.

WEBBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: UnB, 1991.