



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA

**Cooperação Interagências para a Segurança da Faixa de Fronteira**

**José Carlos de Araujo Neto**

Belém-PA  
2017

**José Carlos de Araujo Neto**

**Cooperação Interagências para a Segurança da Faixa de Fronteira**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Segurança Pública.

Área de Concentração: Segurança Pública

Linha de Pesquisa: Conflitos, Criminalidade e Tecnologia da Informação.

Orientador: Prof. Wilson José Barp, Dr.

Coorientador: Prof. Luis Fernando Cardoso e Cardoso, Dr.

Belém-PA  
2017

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)  
Biblioteca de Pós-Graduação do IFCH/UFPA

---

Araujo Neto, José Carlos de  
Cooperação Interagências para a Segurança da Faixa de  
Fronteira / José Carlos de Araújo Neto. - 2017.

Orientador: Wilson José Barp  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-  
Graduação em Segurança Pública, Belém, 2017.

1. Fronteiras - Brasil. 2. Brasil - Fronteiras. 3. Segurança  
Pública - Brasil. 4. Brasil - Defesa. 5. Segurança Nacional - Brasil.  
I. Título.

CDD 22. ed. 320.1281

---

## Cooperação Interagências para a Segurança da Faixa de Fronteira

**José Carlos de Araujo Neto**

Esta Dissertação foi julgada e aprovada, para a obtenção do grau de Mestre em Segurança Pública, no Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Pará.

**Belém, 19 de maio de 2017.**

---

Prof. Edson Marcos Leal Soares Ramos, Dr.  
(Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública)

### **Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Wilson José Barp  
Universidade Federal do Pará  
Orientador

---

Prof. Dr. Jaime Luis Cunha  
Universidade Federal do Pará  
Avaliador Interno

---

Prof. Dr. Luis Fernando Cardoso e Cardoso  
Universidade Federal do Pará  
Avaliador Interno

---

Prof<sup>ª</sup>. Ms. Adrilayne dos Reis Araujo  
Universidade Federal do Pará  
Avaliadora Interna

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>a</sup>. Beatriz de Almeida Matos  
Universidade Federal do Pará  
Avaliadora Externa

Dedico este trabalho a minha querida e amada esposa Amanda Frascino Paranhos, cujo apoio e esforço incondicional dispensado durante toda esta jornada acadêmica, permitiu-me encontrar as condições de desenvolvimento e sustentação necessária ao desenvolvimento deste trabalho.

As minhas filhas Natália e Bruna, que sempre foram minhas fontes de inspiração e resistência para superar todos os desafios enfrentados durante o desenvolvimento deste trabalho.

A toda a minha família e companheiros que direta ou indiretamente sempre me apoiam com entusiasmo e incentivo no desenvolvimento desta árdua tarefa.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que me abençoa com a fortaleza necessária para nunca desistir diante dos desafios pessoais e profissionais.

Aos meus pais, que me proporcionaram a educação adequada para sustentar meu contínuo desenvolvimento como homem e cidadão.

A minha amiga, parceira e esposa, Amanda Paranhos, que foi quem me deu a tranquilidade necessária durante as minhas manifestações de exaustão, ansiedade e insegurança durante esta jornada acadêmica, nunca me desamparando, ao contrário, sempre me motivando a continuar e lutar pelos nossos objetivos em comum. Obrigado por sempre apoiar cada uma das minhas decisões, compreendendo as abdições necessárias para executá-las. Sem seu esteio, certamente tudo teria sido mais difícil.

Ao Prof. Dr. Wilson José Barp, por sua dedicação, competência e especial atenção durante as orientações desta dissertação, permitindo-me liberdade de reflexão sobre as fontes documentais. Suas convenientes sugestões de revisão, corrigindo o rumo da minha análise, foram fundamentais para a conclusão deste trabalho. Por isso, meu muito obrigado por todo o conhecimento e momentos de crescimento acadêmico que me proporcionou.

Ao Prof. Dr. Luis Fernando Cardoso e Cardoso, não só pelo acompanhamento competente e preciso do meu trabalho, mas também pelo apoio e estímulo que me dispensou ao longo de todo o mestrado.

Ao Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, na figura de seu coordenador, Prof. Dr. Edson Marcos Leal Soares Ramos, pela oportunidade e privilégio a mim concedido de conviver em um ambiente acadêmico salutar e motivador.

A todos os Docentes do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, os quais, durante o desenvolvimento do curso, contribuíram substancialmente à construção deste trabalho, por meio dos debates e reflexões motivadas em sala de aula, permitindo a ampliação e consolidação de novos saberes.

Aos amigos e colegas do Programa, pela atenção e pelo carinho durante todas etapas compartilhadas e, sobretudo, pelo suporte oferecido durante os momentos de dificuldades pelos quais passamos. Em especial, agradeço profundamente às amigas Leidiene Souza de Almeida e Tatiane da Silva Rodrigues Tolosa que, inúmeras vezes, estenderam-me as mãos ajudando-me a enfrentar, de forma prática, certas limitações, hoje já superadas.

“A segurança só para alguns é, de fato, a insegurança para todos.”

Nelson Mandela

## RESUMO

ARAÚJO NETO, José Carlos de. *Cooperação Interagências para a Segurança da Faixa de Fronteira*. 2017. 65 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública), PPGSG, UFPA, Belém, Pará, Brasil, 2017.

Diante do contínuo desenvolvimento das organizações criminosas transnacionais e dos prejuízos que tais organizações podem estar gerando para a estabilidade interna do país, algumas questões não podem mais ser desconsideradas, dentre as quais, a deficiência no processo de articulação integrada do esforço federal, estadual e municipal na faixa de fronteira. A complexidade operacional necessária para atuar em algumas regiões da faixa de fronteira exige um suporte confiável de dados e informações sobre pessoas, processos e condições geográficas para subsidiar os tomadores de decisão durante o planejamento das diversas atividades interagências. As operações Ágata, classificadas como interagências pelo Ministério da Defesa, e anunciadas como produto de ações integradas do revogado Plano Estratégico de Fronteiras, parecem não terem demonstrado uma ordenação específica de atividades de trabalho coordenado interagências no tempo e no espaço. Assim, o presente trabalho dispôs-se a abordar a questão da cooperação interagências como condição primária para a integração das ações de segurança pública na faixa de fronteira, com base na análise de relatórios, estudos e auditorias oriundos do Tribunal de Contas da União, Congresso Nacional, Ministério da Defesa, entre outros documentos de instituições governamentais. A cooperação, dentro do escopo da administração pública, é um elemento que o governo federal deveria valorizar cada vez mais com a finalidade de aumentar a integração entre as agências envolvidas no atual Programa de Proteção Integrada da Fronteira. O compartilhamento de infraestrutura, equipamentos e informações interagências na política de segurança pode beneficiar a coesão do poder do estado no tratamento do problema da prática de ilícitos na faixa de fronteira. A substituição do Plano Estratégico de Fronteiras pelo Programa de Proteção Integrada da Fronteira aponta a importância considerada pelo Governo Federal sobre a atividade de inteligência, visto a inclusão das agências componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência no novo programa. A comunidade de inteligência brasileira é ainda recebida com reservas pela sociedade em geral e pelos tomadores de decisão. As agências operam com grande dificuldade, tanto devido à falta de respaldo legal quanto pelo escasso orçamento, tendo, ainda, que lidar com a desconfiança da população e de seus clientes, os políticos e os administradores públicos dos altos escalões. Portanto, ao analisar as principais políticas de segurança para a faixa de fronteira brasileira, identificando suas vulnerabilidades, acredita-se que fatores resultantes do conflito entre o objetivo geral – a redução das atividades ilícitas na região de fronteira – e os interesses específicos dos órgãos governamentais envolvidos, que se enquadram dentro de suas competências institucionais, dificultam o alcance de uma integração satisfatória das agências envolvidas no Programa de Proteção Integrada da Fronteira.

**Palavras-chave:** Cooperação Interagências; Faixa de Fronteira; Segurança Pública.

## ABSTRACT

ARAUJO NETO, José Carlos de. *Interagencies Cooperation to Security of the Frontier Zone*. 2017. XXX f. Dissertation (Postgraduate Program in Public Security), PPGSG, UFPA, Belém, Pará, Brazil, 2017.

Faced with the continued development of transnational criminal organizations and the damage that such organizations may be generating for the internal stability of the country, some issues can no longer be disregarded, including deficiencies in the integrated process of federal, state and municipal effort in the border strip. The operational complexity required to operate in some regions of the border region requires reliable support of data and information about people, processes and geographic conditions to support decision-makers during the planning of various interagency activities. Agate operations, classified as interagency by the Ministry of Defense, and announced as a product of integrated actions of the revoked Strategic Border Plan, appear to have not demonstrated a specific ordering of coordinated interagency work activities in time and space. Thus, the present work was prepared to address the issue of interagency cooperation as a primary condition for the integration of public security actions in the border region, based on the analysis of reports, studies and audits from the Brazilian Court of Accounts, Congress National, Ministry of Defense, among other documents of governmental institutions. Cooperation, within the scope of public administration, is an element that the federal government should increasingly value in order to increase integration among the agencies involved in the current Integrated Border Protection Program. The sharing of infrastructure, equipment and interagency information in security policy can benefit the cohesion of state power in dealing with the problem of illicit practices along the border. The replacement of the Strategic Border Plan by the Integrated Border Protection Program points to the importance considered by the Federal Government over intelligence activity, since the inclusion of the agencies that are part of the Brazilian Intelligence System in the new program. The Brazilian intelligence community is still received with reservations by society in general and by decision makers. Agencies operate with great difficulty, both due to the lack of legal support and the scarce budget, and also to deal with the distrust of the population and its clients, politicians and public administrators at the highest levels. Therefore, in analyzing the main security policies for the Brazilian border area, identifying their vulnerabilities, it is believed that factors resulting from the conflict between the general objective - the reduction of illicit activities in the border region - and the specific interests of government agencies Involved, which fall within their institutional competencies, hinder the achievement of a satisfactory integration of the agencies involved in the Integrated Border Protection Program.

**Keywords:** Interagencies Cooperation; Frontier Zone; Public Security.

## LISTA DE FIGURAS

### CAPÍTULO 1 – CONSIDERAÇÕES GERAIS

**Figura 01** – Mapa da Faixa de Fronteira: Municípios 2003 .....1

### APÊNDICE

**Figura 01** – Mapa da Região de Integração do Tapajós com destaque para a Área da Reserva Garimpeira do Tapajós..... 54

**Figura 02** – Mapa da Reserva Garimpeira do Tapajós sobreposta pelas Unidades de Conservação ..... 56

## LISTA DE GRÁFICOS

### APÊNDICE

<b>Gráfico 01</b> – Produto Interno Bruto (PIB) de 2011 por Setores Econômicos dos Municípios da Região de Integração do Tapajós/PA .....	55
<b>Gráfico 02</b> – Arrecadação da CFEM no Município de Itaituba no Período 2008-2015 (R\$) .....	59

## LISTA DE SIGLAS

ABIN – Agência Brasileira de Inteligência  
C<sup>3</sup>M – Centro de Coordenação Civil-Militar  
CDIF – Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira  
CENSIPAM – Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia  
COC – Centro de Operações Conjuntas  
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito  
DPF – Departamento de Polícia Federal  
DPRF – Departamento de Polícia Rodoviária Federal  
EMCj – Estado-Maior Conjunto  
EMCFA – Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas  
GGI-FRON – Gabinete de Gestão Integrada de Fronteiras  
GTI – Grupo de Trabalho Interagências  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
MD – Ministério da Defesa  
ONG – Organização Não Governamental  
PEECFA – Plano Estratégico de Emprego Conjunto das Forças Armadas  
PEF – Plano Estratégico de Fronteiras  
PPIF – Programa de Proteção Integrada de Fronteiras  
RFB – Receita Federal do Brasil  
SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública  
SISBIN – Sistema Brasileiro de Inteligência  
TCU – Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

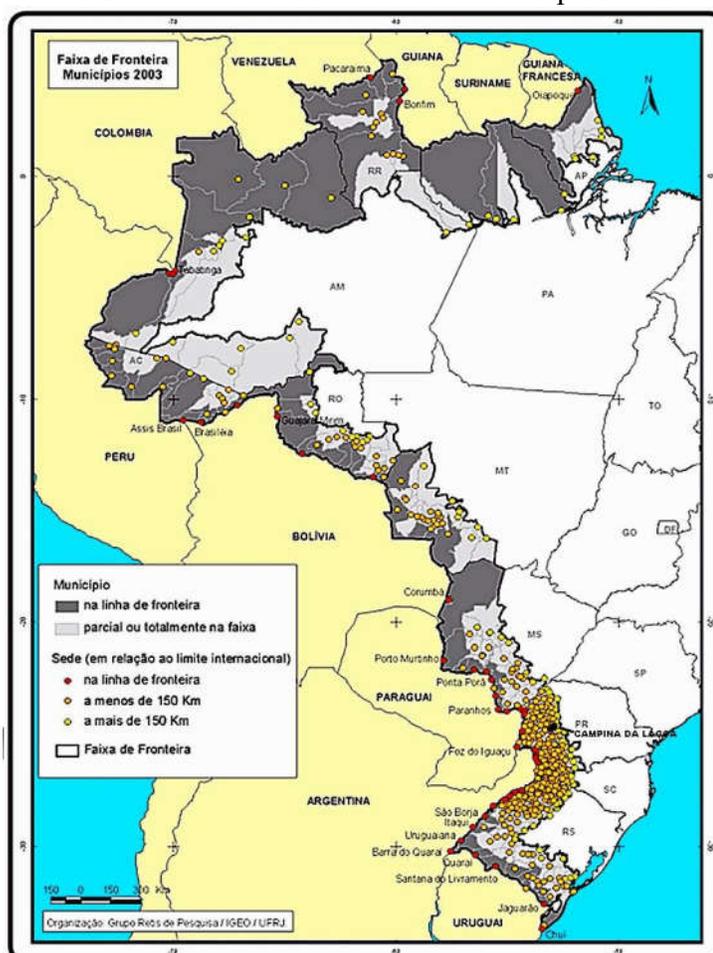
<b>CAPÍTULO 1 – CONSIDERAÇÕES GERAIS</b> .....	1
1.1 INTRODUÇÃO .....	1
1.2 JUSTIFICATIVA E IMPORTÂNCIA DA PESQUISA .....	5
1.3 PROBLEMA DA PESQUISA .....	9
1.4 OBJETIVOS .....	11
1.4.1 Objetivo Geral .....	11
1.4.2 Objetivos Específicos .....	11
1.5 HIPÓTESE .....	12
1.6 REVISÃO DA LITERATURA .....	12
1.7 METODOLOGIA .....	14
<b>CAPÍTULO 2 – ARTIGO CIENTÍFICO</b> .....	18
1. INTRODUÇÃO .....	18
2. MATERIAIS E MÉTODOS .....	22
3. AMBIENTE INTERAGÊNCIAS NO BRASIL .....	23
4. ESTUDO DE CASO – DOCTRINA MILITAR.....	28
5. DISCUSSÃO .....	30
6. CONCLUSÕES .....	35
7. REFERÊNCIAS .....	36
<b>CAPÍTULO 3 – CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS</b> .....	39
3.1 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	39
3.1.1 Sistema Brasileiro de Inteligência .....	40
3.1.2 Faixa de Fronteira .....	42
3.2 OPORTUNIDADES DE INTERVENÇÃO PÚBLICA .....	45
<b>REFERÊNCIAS DOS CAPÍTULOS 1 E 3</b> .....	46
<b>APÊNDICES</b> .....	49
APÊNDICE A – ARTIGO CIENTÍFICO .....	50
<b>ANEXOS</b> .....	62
ANEXO 1 – Normas para Submissão de Trabalho na “Revista Brasileira de Estudos de Defesa” .....	63
ANEXO 2 – Normas para Submissão de Trabalho no “IV Seminário Internacional de Ciências do Ambiente e Sustentabilidade da Amazônia” .....	64
ANEXO 3 – Carta de Aceite para Submissão de Trabalho no “IV Seminário Internacional de Ciências do Ambiente e Sustentabilidade da Amazônia” .....	65

## CAPÍTULO 1 – CONSIDERAÇÕES GERAIS

### 1.1 INTRODUÇÃO

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) disponibiliza diversas informações públicas, dentre as quais se pode encontrar dados exclusivamente sobre a faixa de fronteira brasileira. Segundo o IBGE, essa região corresponde a 27% do território nacional (2.357.850 km<sup>2</sup>) e caracteriza-se geograficamente por ser uma faixa de até 150 km de largura ao longo dos 16.886 km de extensão da fronteira terrestre brasileira, sendo 7.363 km em linha seca e 9.523 km em rios, lagos e canais ao longo de 11 estados da federação, que fazem divisa com 10 países da América do Sul. Nessa área, há 23.415 km de rodovias federais e nela residem mais de 10 milhões de brasileiros, em 588 municípios, sendo 122 limítrofes, com 32 cidades gêmeas. Segundo a Constituição (1988), a faixa de fronteira é considerada fundamental para a defesa do território nacional e sua ocupação e utilização sofrem restrições legais.

FIGURA 1 - Faixa de Fronteira: Municípios 2003.



Fonte: Ministério da Integração Nacional, Jan., 2017.

Dentre os problemas específicos da região pode-se destacar: a baixa densidade demográfica, a ocorrência de crimes transfronteiriços, a existência de conflitos fundiários, a injustiça social e a degradação do meio ambiente. Além disso, as populações locais estão permeadas por cidadãos de países vizinhos, com reflexos diretos nas áreas de segurança, saúde, educação, emprego e assistência social. No mapa da Figura 1, o Ministério da Integração Nacional apresenta a região da faixa de fronteira, de acordo com o conceito elaborado pelo IBGE. Segundo o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas, toda fronteira é um raio de tráfico de seres humanos, de drogas e de armas e munições (CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS, 2006, p. 60).

Entre as primeiras políticas públicas voltadas exclusivamente para a faixa de fronteira está a criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), por meio de decreto, em 2010. Coordenada pelo Ministério da Integração Nacional e formada por representantes de dezoito ministérios e de outras entidades federais, estaduais e municipais, essa comissão tentou buscar soluções aos problemas gerados pela fragmentação e desarticulação das políticas públicas em execução naquela região.

Contudo, diante da complexidade dos desafios de toda ordem que esta região oferecia, e que ainda persiste, principalmente, no campo da segurança pública, em 2011, o Governo Federal lançou, também por meio de decreto, o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF). A proposta apresentou um modelo de política pública com arranjo multifederativo de múltiplo nível, elaborada para, especificamente, fortalecer a segurança na região de fronteira brasileira por meio da “integração de ações”, “ações conjuntas” e “ações de cooperação” dos entes governamentais. Então, sob o respaldo do PEF ocorreram diversas movimentações de recursos pessoais, materiais e financeiros, como as Operações Ágata, coordenadas pelo Ministério da Defesa (MD), e as Operações Sentinela, coordenadas pelo Ministério da Justiça. Essas iniciativas, pretensiosamente, tentaram motivar a atuação integrada dos municípios de fronteira, órgãos federais e estaduais de segurança pública, da Receita Federal e das Forças Armadas. Contudo, as operações do PEF caracterizaram-se por um misto de produtos de propaganda para a sociedade e arranjos operacionais de baixo potencial de enfrentamento aos problemas de segurança na faixa de fronteira. Tanto, que o Tribunal de Contas da União (TCU), a partir de sua metodologia própria de auditamento, verificou documentos e depoimentos referentes às atividades de execução das políticas públicas na faixa de fronteira, e apresentou diversas considerações:

A despeito de ser uma região estratégica, os resultados obtidos ainda são modestos e o montante de recursos aplicados pelo governo federal especificamente para essa área, além de baixa materialidade, tem identificação complexa, se não inviável, na forma como está configurado no PPA [Plano Plurianual] em vigor. Os beneficiários do atual conjunto de políticas públicas dirigidas à fronteira não são apenas os cidadãos brasileiros habitantes daquela região, mas também a população estrangeira que lá vive, relaciona-se e acaba por consumir serviços como educação, saúde, infraestrutura etc. Os impactos dessas políticas se refletem no interior do País, visto que problemas na área de segurança e defesa, como o tráfico de pessoas, mercadorias, drogas e armas, combinados com a degradação social, fundiária e ambiental nessa região, comprometem o desenvolvimento do Estado Brasileiro como um todo. (TCU, 2016, p. 4).

Diante de críticas e cobranças por resultados mais eficientes, o Governo Federal instituiu, em 2016, o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), por meio de outro decreto, que revogou o do PEF, embora mantendo a mesma finalidade de fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão aos delitos transfronteiriços.

Entre as revisões adotadas pelo novo programa está a presença dos órgãos de inteligência no processo de compartilhamento de informações e ferramentas, visto que no PEF este compartilhamento limitava-se entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas. A introdução das agências de inteligência, por meio do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), no PPIF pode ser justificada pela importância central que a atividade de inteligência apresenta durante o processo de definição de estratégias e ações de determinada operação. O compartilhamento ágil de informações úteis à produção de conhecimentos de Inteligência permite que as ações de enfrentamento planejadas possuam maiores possibilidades de resultados com menos custos.

No momento, o SISBIN é constituído por mais de trinta órgãos da administração pública federal, sob a coordenação da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). No entanto, é necessário registrar que o SISBIN existe desde 1999, mantendo a autonomia institucional de cada componente, dificultando qualquer tipo de controle de procedimentos pela ABIN, órgão centralizador do sistema. Uma consequência direta dessa dificuldade é o aparecimento de Doutrinas de Inteligência paralelas à Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência, elaborada pela ABIN, como por exemplo, a Doutrina de Inteligência de Defesa, no MD, ou ainda, a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública, no Ministério da Justiça. Ou seja, a força de um decreto não é requisito suficiente para o funcionamento adequado do sistema de inteligência no Brasil, talvez porque costumes e vícios organizacionais anteriores ao decreto ainda persistam entre os partícipes, principalmente os militares.

Segundo Bessa (2004), foi na estrutura do MD que os principais órgãos específicos da atividade de inteligência se instalaram. Pois, ainda é o segmento militar que mais desenvolve ações de inteligência no Brasil. É o mesmo segmento que sabiamente, em 1994, quando o sistema todo ruiu, montou o seu sistema de inteligência exclusivamente militar, com pessoal, financiamento e doutrina próprios. De acordo com Bessa, aquilo que as organizações civis não fizeram, os militares decidiram fazer e com isso não ficaram sem a sua comunidade, sem o seu sistema próprio de inteligência. Logo, o funcionamento eficiente do SISBIN para assegurar uma coordenação interagências eficiente para os objetivos esperados parece representar o verdadeiro desafio. Contudo, a ação de coordenar pressupõe uma cadeia hierárquica, o que não existe no SISBIN, logo, este trabalho focará na identificação dos fatores que dificultam o estabelecimento de um processo de cooperação interagências, situação *sine qua non* para que haja a ambicionada estrutura de coordenação.

A parte textual desta dissertação é composta por três capítulos. No primeiro, expõem-se as considerações gerais, compostas por esta introdução, da justificativa e importância da pesquisa, do problema de pesquisa, dos objetivos, da hipótese, da revisão de literatura e da metodologia empregada para o desenvolvimento desta pesquisa. O segundo capítulo consiste de um artigo científico intitulado “Modelo Brasileiro do Ambiente Interagências para Operações na Fronteira”, que trata da busca por identificar o conjunto de incongruências no âmbito operacional das diversas agências encarregadas de operacionalizar o Plano Estratégico de Fronteiras, permitindo a compreensão dos aspectos impeditivos da implementação de um ambiente cooperativo entre os partícipes de uma atividade interagências, alcançando o objetivo geral estabelecido para este trabalho científico. No terceiro capítulo, são apresentados as considerações finais sobre o tema, com ênfase no Sistema Brasileiro de Inteligência e na faixa de fronteira, registrando os resultados e as contribuições teóricas de maior interesse do trabalho, além das oportunidades de intervenção, por parte do Poder Público, para a otimização das ações de segurança pública na faixa de fronteira.

A parte pós-textual é constituída das referências bibliográficas dos Capítulos 1 e 3; do apêndice, que é um artigo científico que seguiu as normas (“ANEXO 2”) para submissão no “IV Seminário Internacional de Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia” (IV SICASA), ocorrido na cidade de Manaus-AM, no período de 19 a 22 de setembro de 2016, já tendo sido aprovado para tal, conforme informa o “ANEXO 3”; e dos anexos.

Por fim, importa informar que esta dissertação segue as determinações da Resolução nº 001/2016 – PPGSP, de 29 de janeiro de 2016, que regula as normas e o modelo da dissertação a ser apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Segurança Pública.

## 1.2 JUSTIFICATIVA E IMPORTÂNCIA DA PESQUISA

Na maior parte do mundo, inclusive no Brasil, o conceito de interagências é usado predominantemente no meio militar, devido a sua origem como solução das forças armadas estadunidenses para as missões em que precisavam da presença de agências civis. O termo surgiu em 1991, durante a Operação *Provide Comfort*, na qual uma missão civil-militar deveria encaminhar alimentos aos curdos no norte do Iraque e no sudeste da Turquia (DAVIDSON; HAYES; LANDON, 1996, p. 22). Em 1996, apareceu a primeira doutrina do governo estadunidense sobre operações interagências (*Joint Publication 3-08*) estabelecendo conceitos e balizando a conduta dos militares e civis em ambiente interagências.

Iniciaram-se, então, as análises sobre o tema voltadas ao aprimoramento das relações interagências. Entre os primeiros estudos civis sobre o tema específico das atividades interagências, Gibbings, Hurley e Moore (1998) abordaram as práticas de coordenação das atividades envolvendo civis e militares. Em suas análises não há dúvida de que a coordenação deveria ser dos militares, como já eram praticadas. A proposta deles foi de permitir a maior responsabilidade e autonomia para as equipes interagências regionais, incluindo o segmento de planejamento, coordenação, e sustentação das operações. Pois, segundo os autores, as diretrizes interagências geralmente surgem de um Grupo de Trabalho Interagências (GTI) *ad hoc* e de nível nacional e são encaminhadas para os departamentos e agências encarregadas de cumpri-las, caracterizando uma estrutura hierárquica de coordenação. Contudo, posteriormente, esta visão baseada em uma coordenação, fosse nacional ou regional, seria revista em virtude da ausência da cooperação esperada entre as agências.

Bardach (1998, p.8) entende a ação interagências como a atividade integrada de duas ou mais agências, intencionadas a incrementar determinados valores públicos através do trabalho conjunto, em vez dos esforços individualizados de cada uma delas.

Os Estados Unidos procuraram insistentemente difundir os fundamentos para operações interagências com o objetivo de aperfeiçoar as ações conjuntas entre civis e militares e minimizar o impacto na opinião pública sobre as intervenções militares realizadas em ambiente hostil. Os

estudos sobre o ambiente interagências nos Estados Unidos desencadearam as revisões da *Joint Publication 03-8* nos anos de 2006, 2011 e 2016. A edição de 2006 influenciou diretamente o Ministério da Defesa brasileiro na formulação da publicação Operações Interagências MD-33-M-12 (BRASIL, 2012). Por meio de intercâmbios acadêmicos internacionais entre militares brasileiros nos Estados Unidos, esses fundamentos chegaram ao Brasil, caracterizando-se como a primeira doutrina brasileira para as operações interagências. Contudo, além das revisões e alterações ocorridas nas edições estadunidenses de 2011 e 2016 não terem sido acompanhadas pelo Brasil, não houve uma difusão ou aplicação apropriada para que estudiosos brasileiros também pudessem observar, analisar e contribuir para a sua implantação e melhoria no país.

Uma outra importante definição do que consistem as operações interagências foi fornecida por Raza (2012), que as entende como sendo ferramentas para harmonizar culturas burocráticas e esforços divergentes no intuito de construir objetos compartilhados a serem alcançados em arenas de problemas complexos.

Segundo Luz (2012, p. 60), o Ministério da Defesa apresenta uma estrutura deficiente para coordenar operações interagências e a demanda dos conflitos atuais, onde cresce a participação de outros atores no Teatro de Operações, como as Agências Governamentais, as Organizações Não Governamentais (ONG) e as Agências Internacionais Humanitárias, dentre outras. Não se discute que o Ministério da Defesa pode empregar, em larga escala, recursos materiais e humanos, devido à capilaridade, organização, eficiência e capacidades ímpares das Forças Armadas, contribuindo para a aplicação da força em benefício dos interesses do Estado, tanto no exterior quanto no território nacional. Contudo, ao registrar em uma doutrina pública do MD que as “Forças Armadas formam o componente preponderante em relação aos demais instrumentos disponíveis” (Brasil, 2012, p.11) e por razão disto devem deter a prerrogativa de coordenação das operações interagências é ignorar ou reduzir de importância o papel e atribuições de todas as outras agências governamentais sejam no âmbito policial, fiscal ou judiciário, as quais, por meio de legislação específica, possuem objeto, propósito e jurisdição próprios. Além disso, no escopo do SISBIN, todas as agências devem participar das ações de compartilhamento de informações sem que a autonomia institucional que cada partícipe seja afetado ou que seja caracterizado algum modelo de subordinação hierárquica.

É conveniente registrar que a relação entre as agências no âmbito da gestão pública brasileira ocorre, ocasionalmente, em certa medida, por meio de interações pessoais, desarticuladas e por vezes despropositais. Ferrarezi e Rezende (2000) indicam que a falta de

cooperação e de controle pode explicar o baixo grau de eficiência na execução de algumas políticas públicas.

De maneira geral, a idéia de promover um ambiente de interação entre entes governamentais, semelhante ao interagências, não é inédito na gestão pública brasileira, da mesma forma que suas dificuldades de operacionalização. A aplicação de estratégias de coordenação intergovernamental tem sido experimentada desde meados dos anos 1990, em setores como educação, saúde pública, assistência social e, mais recentemente, segurança pública e na atividade de inteligência. Na literatura mais contemporânea brasileira é possível encontrar explicações para o baixo grau de eficiência na execução de algumas macro-políticas a partir de aspectos tais como a falta de cooperação e controle por parte dos agentes envolvidos (FERRAREZI; REZENDE, 2000), e a perda de continuidade por meio de reorganização das estruturas responsáveis pela operacionalização dessas políticas públicas (BRESSAN, 2002).

O relatório de auditoria do TCU 014.387/2014-0 registrou que não foi possível localizar um normativo vigente que explicitasse as prioridades, objetivos e metas a serem alcançados pelo conjunto de políticas federais que são executadas pelos órgãos integrantes do PEF e membros da CDIF. O caráter de fragmentação burocrática do Estado é caracterizado pela diversidade organizacional, cujos gestores são atores políticos que atuam conciliando tanto, suas metas públicas (atribuições regulamentares), quanto suas metas privadas (interesses de carreira). Os padrões de comportamento desses gestores públicos provocam determinados resultados na dinâmica das políticas públicas de segurança pública. Os diferentes atores organizacionais, que são compelidos pelas políticas mais recentes a atuarem de forma integrada, apresentam diferentes tipos de recursos e metodologia de trabalho, afetando a forma como essas políticas são operacionalizadas, principalmente na faixa de fronteira. Furtado (2011) evidencia em seu trabalho a nítida relação entre os recursos de poder das unidades burocráticas estatais e a abordagem da área de segurança para a faixa de fronteira brasileira.

Segundo Freire (2009) o paradigma contemporâneo para segurança pública tem como princípio a implementação integrada de políticas setoriais. E uma intervenção pautada nesse conceito, exige, necessariamente, o envolvimento de várias instituições públicas e da sociedade civil na execução de ações integradas para o enfrentamento dos fatores multicausais da violência. Contudo, salvaguardados alguns avanços pontuais e localizados, seja na diminuição de certos crimes, seja no aumento da coordenação e da transparência em um ou outro aspecto, os órgãos de

segurança pública estão demonstrando uma incapacidade de trabalhar de forma conjunta no enfrentamento do fenômeno da criminalidade.

No âmbito governamental, o poder de segurança do Estado está distribuído, principalmente, entre os órgãos policiais, fiscais, judiciários, e de forma subsidiária, os militares. Todos esses organismos estão amparados por legislação específica, possuindo objeto, propósito e jurisdição próprias.

As políticas federais para a região de fronteira compõem um universo complexo, no qual há muitos órgãos envolvidos, cada um com diretrizes próprias e múltiplas atribuições em diversas linhas de ação, as quais precisam ser realizadas de forma conjunta e coesa, com infraestrutura adequada, controles apropriados e propósitos complementares, para que suas atuações sejam produtivas, sem lacunas ou esforços contraproducentes, de modo a possibilitar que os objetivos comuns sejam atingidos (TCU, 2016, p. 2).

Alford e Friedland (1985) sustentam que tanto as organizações, individualmente consideradas, como as redes ou sistemas interinstitucionais são partes constitutivas do Estado, dotadas de significativa autonomia frente à sociedade, seus grupos de interesses e classes sociais. Tais organizações são conduzidas por elites diferenciadas, que possuem idéias, conhecimentos, prioridades e recursos de poder próprios, fazendo com que o próprio Estado se apresente complexo e fragmentado.

Logo, é possível pensar que a integração entre as agências deveria partir da “vontade” de cada uma delas em alcançar seus propósitos jurisdicionais por meio da manutenção ativa do fluxo de conhecimentos ou pela simplesmente cooperação voluntária com o órgão central da atividade de inteligência no país. Em decorrência desse raciocínio, qualquer atividade interagências deveria ser um empreendimento cooperativo baseados no compromisso de cada integrante dos órgãos participantes em alcançar os objetivos previamente estabelecidos nas reuniões de planejamento, demonstrando credibilidade na redução de incertezas durante o desenvolvimento de uma crise.

Na última década, o Brasil intensificou as ações de fortalecimento do seu sistema de segurança pública, incluindo desde a promulgação de legislações específicas, até o desenvolvimento de sistemas informatizados de monitoramento do território brasileiro, e até mesmo exclusivo para a faixa de fronteira. A tendência da participação de outros órgãos no enfrentamento aos ilícitos transnacionais, além daqueles diretamente ligados à segurança pública, principalmente no âmbito do compartilhamento de informações, vem tornando-se cada vez mais um pensamento mais consensual. Contudo, se por um lado, existe a necessidade de integração de ações interinstitucionais para melhorar o desempenho dos órgãos em prol da segurança da

sociedade, por outro, reconhece-se os desafios que devem ser enfrentados em prol do exercício da cooperação interagências.

### 1.3 PROBLEMA DA PESQUISA

Essa tendência de gestão pública por meio de sistema integrado tem sido abordada com mais frequência porque a Constituição Federal de 1988 apresentou novos elementos que contribuíram para inserção de ideais mais colaborativos na elaboração das políticas públicas, como o caso do PEF e do PPIF, em relação à faixa de fronteira. Entretanto, o problema é que a operacionalização destas práticas, de maneira geral, vem apresentando um desempenho abaixo da expectativa. A frustração e a angústia gerada na sociedade pela falta de cooperação e coordenação entre os diversos órgãos e agências do governo federal diante dos desafios que surgem na área de segurança pública têm motivado muita discussão entre diversas autoridades e estudiosos.

O referencial teórico adotado neste trabalho entende o Estado composto de “redes organizacionais, que são estruturas e que se diferenciam na sua capacidade de controlar os recursos internos e externos, tais como fundos, pessoal e suporte político” (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 1 e 6). E os órgãos do topo da estrutura governamental são os ministérios que tendem à racionalização de suas práticas por meio da criação de outras unidades burocráticas que, por sua vez, também racionalizam seus atos internos, alcançando certa autonomia em suas atividades.

Desde 2002, o funcionamento do SISBIN está baseado simplesmente na pretensa articulação coordenada de órgãos em diferentes ministérios, sem vínculos de subordinação, respeitada a autonomia funcional de cada um. Diante desse contexto, o estabelecimento de demandas para os órgãos de inteligência no Brasil têm sido negligenciado pelos gestores, levando essas instituições a decidirem suas próprias atividades e tarefas. Ou seja, em vez de serem orientadas por uma demanda estratégica, essas agências começam a oferecer produtos derivados de informações acumuladas e seu processo de coleta. Dessa forma, ocorre o gasto substancial de seus recursos coletando dados e produzindo informações sobre temas a partir de iniciativa própria. Esse ambiente gera e perpetua um ciclo de desconfiança no processo de compartilhamento de informações.

O desempenho do SISBIN, para que atenda a expectativa no escopo do PPIF, demanda a integração de ações das mais de trinta agências partícipes, o que remete ao problema teórico

clássico sobre a cooperação entre entes autônomos. A Teoria da Cooperação proposta por Axelrod (2010) baseou-se na investigação de como as partes que visam satisfazer seus próprios interesses podem cooperar entre si, sem a necessidade de uma autoridade central que pudesse coagir essas partes a trabalharem de forma colaborativa. Em seu estudo, Axelrod se questiona sobre um meio para se chegar à cooperação entre os indivíduos de uma organização ou sistema, onde estes se apresentam como seres egoístas por buscarem apenas a realização de seus próprios objetivos, não colaborando devidamente com os demais participantes da instituição ou sistema. Essa condição é caracterizada na citação a seguir:

Sob que condições a cooperação emergirá num mundo de egoístas e sem autoridade central? Esta questão intrigou muitos durante muito tempo e por boas razões. Sabemos que as pessoas não são anjos e que elas tendem em primeiro lugar a se preocupar consigo mesmas e com o que lhes pertencem. Sabemos que a cooperação existe e que a civilização se baseia nela. Porém, em situações em que cada indivíduo tem incentivo apenas para ser egoísta, como ela poderá se desenvolver? (AXELROD, 2010, p. 3).

A dificuldade no estabelecimento da cooperação e da coordenação interinstitucional, condições *sine qua non* para a operacionalização de algumas políticas públicas, leva à formação de um sistema que não incrementa o desempenho das partes envolvidas, e no caso do setor público, não gera os benefícios esperados à sociedade. A predominância da busca do protagonismo nas relações institucionais faz com que as ações de cada agência pública se compartimentalizem, podendo dificultar o desenvolvimento das atribuições legais e o alcance dos objetivos sociais de cada órgão. Logo, Axelrod defende a construção de um sistema em que a busca dos objetivos singulares de cada componente seja feita de forma coordenada. Ou seja, o estímulo da cooperação entre as agências públicas deverá ocorrer por meio da facilitação da realização dos objetivos específicos de cada agência, que de forma coordenada, também permitirão que se alcancem os objetivos gerais estabelecidos para o sistema.

Para que a cooperação seja uma alternativa viável de relacionamento entre as agências públicas, seria preciso que os resultados desse tipo de relação colaborativa fossem previamente definidos, de forma transparente, para que cada parte pudesse considerá-los como positivos para si. Os órgãos públicos precisariam encontrar motivos interessantes ou realmente necessários para que decidissem executar a busca de objetivos comuns com outras instituições em detrimento da tradicional busca por resultados de desempenho ou o fortalecimento do seu protagonismo midiático.

O pensamento de Axelrod permite mostrar os limites da regra burocrática do sistema público estatal e a sua contingência, considerando as relações de poder inerentes à administração

pública. A possibilidade de aplicação do conceito de cooperação em um sistema composto por instituições que controlam uma parcela do poder estatal, e que cujos gestores se interessam em manter e até ampliar esse nível de poder, pode permitir a descoberta de soluções para o trabalho eficiente interagências em prol da sociedade, independente da continuidade da busca em satisfazer os interesses próprios das instituições.

A cooperação intergovernamental para resolução de questões de segurança pública vem se constituindo como um tema relevante para os decisores e elaboradores das políticas da área. Contudo, não existem escolas interinstitucionais, regras ou autoridade unificadora, exceto para o Presidente da República que está no topo de todo o governo brasileiro. Cada ministério ou agência federal tem seu próprio gestor, orçamento, progressão de carreira e missão. Há pouco incentivo para cooperar. Fosse no PEF, ou agora no PPIF, há o estabelecimento de que agências civis e militares trabalhem juntas para realizar tarefas interagências de complexidade sem precedentes e, como regra, fazer mais com menos. Contudo, nenhuma organização civil do governo brasileiro atualmente é estruturada internamente ou habilitada regionalmente para desenvolver atividades interagências na faixa de fronteira. **Logo, quais medidas podem ser desenvolvidas para estimular e consolidar uma estrutura de cooperação interagências entre os componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência para a operacionalização do Programa de Proteção Integrada das Fronteiras?**

## 1.4 OBJETIVOS

### 1.4.1 Objetivo Geral

Esta pesquisa definiu como objetivo geral investigar os fatores que dificultam a articulação cooperativa entre agências estatais de um mesmo nível de governo, e entre diferentes esferas, no âmbito do compartilhamento de dados, informações e conhecimento de inteligência, voltado para o enfrentamento eficiente dos ilícitos na faixa de fronteira.

### 1.4.2 Objetivos Específicos

- i)* Identificar os desafios a serem superados pelo órgão coordenador dentro de um sistema que visa ao compartilhamento de conhecimento de inteligência entre seus partícipes;
- ii)* Discutir o perfil do profissional para o ambiente interagências; e
- iii)* Elaborar estratégias de estímulo às ações cooperativas interagências.

## 1.5 HIPÓTESE

A eficiência das políticas de segurança pública, a exemplo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, fundamentadas em sistemas integrados, como o Sistema Brasileiro de Inteligência, deve ser resultado de arranjos cooperativos interagências capazes de compensar as deficiências geradas pelas diferenças organizacionais de ordem jurisdicional, operacional ou doutrinária entre os órgãos componentes do sistema.

## 1.6 REVISÃO DA LITERATURA

A revisão da literatura sobre o Estado mostra que alguns pesquisadores já se interessam pela investigação científica sobre a gestão das organizações que o compõem, focando aspectos como cooperação, competição e conflito. Contudo, a “estrutura intermediária” de suporte ao Estado, localizada entre a aprovação da política pública pelo Presidente da República e pelo Congresso, e a operacionalização por determinada agência ou conjunto delas, ainda é ignorada como uma “matiz acinzentada da burocracia” (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 210-11). Esses autores entendem que as agências estatais possuem certo grau de autonomia frente à sociedade e às relações de grupo que a compõem, desenvolvendo estratégias para racionalizar suas decisões a partir de pressões internas e externas.

“[...] o comportamento das elites organizacionais, que atuam no Executivo federal e lidam com a faixa de fronteira, influencia a abordagem predominante sobre essa faixa, em virtude de suas práticas organizacionais. A capacidade de influir nessa abordagem está diretamente relacionada à permanência histórica e aos recursos de poder da organização. Assim, quanto maior a permanência histórica e maiores os recursos de poder, maior será a influência de uma organização e de suas elites sobre a abordagem da faixa de fronteira do Brasil” (FURTADO, 2011, p.18-19).

A autonomia institucional dos órgãos componentes de determinado sistema, caracterizada, por exemplo, por um orçamento próprio, determina, muitas vezes, uma busca por resultados administrativos ou operacionais para suprir seus indicadores de desempenho impostos pela burocracia político-administrativa. Ou, simplesmente ainda, a tentativa de alcançar e manter um protagonismo de relevância regional, e até nacional, junto à opinião pública. Tanto os indicadores de desempenho, quanto este pretensão protagonismo, são parâmetros, muitas vezes prioritários, considerados pelos gestores das agências públicas durante o estabelecimento das ações de execução das macro-políticas públicas.

Então, sob uma ótica de Michel Foucault (2002, 2004), pode-se apresentar uma crítica à concepção clássica de Estado enquanto monopolizador da força central do poder. Esta condição parece não mais explicar o papel do Estado em um contexto globalizante, diferente daquele preconizado, entre outros, pelo filósofo político Thomas Hobbes ao comparar o Estado com o Leviatã. Entretanto, essa noção clássica não é prioritária para a analítica do poder em Foucault.

Foucault (2004) apresenta uma teoria que rompe com as concepções clássicas do poder, definindo-o como uma rede de relações onde todos os indivíduos estão envolvidos, como geradores ou receptores, dando vida e movimento a essas relações. A ideia tradicional de um poder estático, que habita em um lugar determinado, de um poder piramidal, exercido de cima para baixo, em Foucault é transformada. Para ele, o poder não pode ser localizado e observado numa instituição determinada ou no Estado. O poder, para Foucault, está em todas as organizações e esferas sociais. É luta, afrontamento, relação de força, situação estratégica. Desse modo, como relação de forças, o poder está em todas as partes.

O poder deve ser analisado como algo que circula, ou melhor, como algo que só funciona em cadeia. Nunca está localizado aqui ou ali, nunca está nas mãos de alguns, nunca é apropriado como uma riqueza ou um bem. O poder funciona e se exerce em rede. Nas suas malhas os indivíduos não só circulam, mas estão sempre em posição de exercer este poder e de sofrer sua ação; nunca são o alvo inerte ou consentido do poder, são sempre centros de transmissão. Em outros termos, o poder não se aplica aos indivíduos, passa por eles. (FOUCAULT, 2004, p. 193).

Foucault (2002) apresenta a concepção do poder como algo extremamente complexo, na medida em que ele se dá, no primeiro plano, por relações de força que estão inseridas em todos os sistemas e surgem de todos os pontos ao mesmo tempo em que variam constantemente de forma imprevisível. Quando se trata da ligação entre relações de poder e estratégia seria possível observar que elas não são possuídas por ninguém, mas induzem a estados de poder.

As estratégias de poder não possuem sujeitos que comandam as suas racionalidades e decidem como elas devem agir. Seus efeitos de dominação são atribuídos a disposições, manobras, táticas, técnicas, funcionamentos sempre mutáveis e localizadas. De forma mais aplicada à administração pública, Martins (2003) afirma que:

A retórica do poder parte dos problemas do dia-a-dia e baseia-se na interferência política, no conflito de interesses, nas disputas de acesso, no controle de recursos, nas barganhas clientelísticas etc. As soluções não vêm de aplicações teóricas, mas da política pragmática: a capacidade de acomodar interesses de forma aceitável para os interesses hegemônicos, considerando-se múltiplas redes de influência nas estruturas governamentais (MARTINS, 2003, p.48).

Nessa direção, considerar o conceito de poder nos moldes de Foucault servirá para construir as relações dialéticas deste estudo, tendo como referência a idéia base da hipótese de que as políticas de segurança pública para a faixa de fronteira possuem baixa eficiência devido à dificuldade de articulação cooperativa entre agências estatais no âmbito do compartilhamento de dados, informações e conhecimento de inteligência, voltado para o enfrentamento dos diversos ilícitos.

Em 2011, o Departamento de Defesa dos Estados Unidos, em caráter de revisão, publica a *Joint Publication 3-08 Interorganizational Coordination During Joint Operations*. A partir de então, é apresentado um novo conceito para o termo interagências, que se restringe às atividades que ocorrem entre os elementos do Departamento de Defesa e outras agências governamentais com o propósito de alcançar um determinado objetivo. Para os estadunidenses, a coordenação interagências permite a ligação entre os militares e os outros instrumentos do poder estatal. O termo interorganizacional é inserido na publicação para representar o trabalho desenvolvido entre os militares, agências governamentais, organizações não governamentais e setor privado.

## 1.7 METODOLOGIA

A escolha teórico-metodológica dessa pesquisa se fundamenta na utilização dos conceitos de cooperação e poder institucional para a compreensão dos processos de interação entre os diversos órgãos estatais. Assim, a análise do funcionamento de um sistema composto por instituições públicas de atividade de inteligência, proposta neste trabalho, exige a adoção de um método científico capaz de dialogar com outras correntes teóricas visando à busca do entendimento das características peculiares dos fenômenos inerentes, inclusive, à administração pública brasileira.

O método científico representa a forma de observação dos objetos escolhidos que permite chegar ao conhecimento científico. É a forma de observação do objeto que diferencia os vários tipos de conhecimento, ou melhor, é o método que permite, em última análise, distinguir o conhecimento científico do conhecimento vulgar. Em outras palavras, o método é:

O conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros – traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista. (LAKATOS; MARCONI, 1991, p. 83).

Dentro do método científico pode-se optar por abordagens quantitativas ou qualitativas, embora haja autores que discordem desta dicotomia (GOODE e HATTT, citados por OLIVEIRA,

1999). A abordagem quantitativa preocupa-se com quantificação de dados, utilizando para isto recursos e técnicas estatísticas; é muito utilizada em pesquisas descritivas onde se procura descobrir e classificar a relação entre variáveis ou em pesquisas conclusivas, onde se buscam relações de causalidade entre eventos (OLIVEIRA, 1999). A abordagem qualitativa tem sido freqüentemente utilizada em estudos voltados para a compreensão da vida humana em grupos, em campos como sociologia, antropologia, psicologia, dentre outros das ciências sociais. Esta abordagem tem tido diferentes significados ao longo da evolução do pensamento científico, mas se pode dizer, enquanto definição genérica, que abrange estudos nos quais se localiza o observador no mundo, constituindo-se, portanto, num enfoque naturalístico e interpretativo da realidade.

O Método do Estudo de Caso é uma das maneiras mais comuns de se fazer estudos de natureza qualitativa em ciências sociais aplicadas. Este método enquadra-se como uma abordagem qualitativa e é freqüentemente utilizado para coleta de dados na área de estudos organizacionais, apesar das críticas que ao mesmo se faz, considerando-se que não tenha objetividade e rigor suficientes para se configurar enquanto um método de investigação científica (críticas inerentes aos métodos qualitativos, conforme já exposto). Os preconceitos existentes em relação ao Método do Estudo de Caso são externalizados em afirmativas como: os dados podem ser facilmente distorcidos ao bel prazer do pesquisador, para ilustrar questões de maneira mais efetiva; os estudos de caso não fornecem base para generalizações científicas; a afirmação de que estudos de caso demoram muito e acabam gerando inclusão de documentos e relatórios que não permitem objetividade para análise dos dados. Segundo Yin (2001) e Fachin (2001) estas questões podem estar presentes em outros métodos de investigação científica se o pesquisador não tiver treino ou as habilidades necessárias para realizar estudos de natureza científica; assim, não são inerentes ao Método do Estudo de Caso.

O presente trabalho utilizará como instrumentos de coleta de dados: a observação direta, análise bibliográfica e a análise de documentos. No exercício do cargo de Assessor Técnico Militar, o pesquisador lotado no Centro Regional do CENSIPAM em Belém, pode estabelecer a observação direta da conduta e procedimentos de outras agências do SISBIN e suas relações interinstitucionais, visto que o CENSIPAM é um componente daquele sistema. Assim, em decorrência da natureza do problema dessa pesquisa e do perfil deste pesquisador, foi escolhida a abordagem fenomenológica, a qual privilegia procedimentos qualitativos de pesquisa. Foi

empregada a análise de conteúdo, que, para Vergara (2008, p. 15), é “uma técnica para o tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema”.

Os documentos usados para seleção dos dados para análise e para composição do estudo de caso são provenientes de fontes governamentais e caracterizam-se como o discurso oficial dos seus órgãos de origem, incorporando seus conceitos e metodologias de trabalho. O relatório de auditoria operacional do TCU 020.053/2015-0, por exemplo, analisou as oportunidades de melhorias para as políticas públicas de fortalecimento da faixa de fronteira, visando recomendações aos responsáveis pela sua operacionalização. Foram ouvidos em entrevista os coordenadores da CDIF do Ministério da Integração, do PEF, nos Ministérios da Defesa, da Fazenda e da Justiça, bem como os dirigentes máximos da RFB, do DPF, do DPRF, da SENASP e, ainda, do Ministério das Relações Exteriores, representado pela Subsecretaria-Geral da América do Sul, Central e do Caribe, pela Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, pela Subsecretaria-Geral Política I, pela Coordenação-Geral de Assuntos de Defesa, pela Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças e pela Secretaria de Controle Interno.

Secundariamente, as fontes bibliográficas utilizadas estão respaldadas em textos acadêmicos, de análise e de opinião, assim como a utilização de outros documentos institucionais relacionados com as respostas do governo frente às situações de criminalidade na faixa de fronteira. Na análise dos instrumentos normativos adotados pelo Brasil, exercitou-se uma abertura interdisciplinar na interpretação da produção das normas jurídicas, buscando um diálogo multidisciplinar entre campos de elaboração diferenciados, no caso a Ciência Política, e evitando “uma visão retalhada e incompleta do mundo” (SANTOS, 2007, p. 51).

Considerando que só existem duas operações apresentadas como ações conjuntas (TCU, 2015, p. 54), a Operação Sentinela, no âmbito do Ministério da Justiça, e a Operação Ágata, no âmbito do Ministério da Defesa, e que o Centro de Operações Conjuntas (COC) estabelecido pelo PEF, restringe-se somente à Ágata, esta operação foi escolhida como um estudo de caso pertinente para auxiliar esta pesquisa, mais especificamente a de número oito, realizada em 2014. De acordo com Yin (2005), o estudo de caso se baseia em generalizações analíticas e não estatísticas, tais como as pesquisas elaboradas a partir de levantamentos de dados, nas quais se generaliza facilmente a amostragem a um universo mais amplo. Quando se trata de um estudo de caso, *o pesquisador está tentando generalizar um conjunto particular de resultados a alguma teoria mais abrangente* (YIN, 2005, p. 58).

A produtividade científica, assim como a consistência de uma pesquisa que tenha utilizado a estratégia metodológica de Estudo de Caso, está relacionada ao preparo do pesquisador nas diferentes dimensões presentes na elaboração de uma pesquisa. Assim, para aqueles que têm a atividade de inteligência como área de referência, considera-se fundamental que essa condição seja focalizada na formação profissional, que nos dias de hoje espera-se, mais que nunca, estar vinculada à produção do conhecimento e não somente à sua utilização.

## CAPÍTULO 2 – ARTIGO CIENTÍFICO

### **Modelo Brasileiro do Ambiente Interagências para Operações na Fronteira Brazilian Model of the Interagency Environment for Border Operations**

**José Carlos de ARAUJO NETO<sup>1</sup>  
Wilson José BARP<sup>2</sup>  
Luis Fernando Cardoso e CARDOSO<sup>3</sup>**

#### **RESUMO**

Esta pesquisa buscou identificar incongruências no âmbito das agências encarregadas de operacionalizar o Plano Estratégico de Fronteiras, revelando aspectos impeditivos da implementação de um ambiente cooperativo entre os partícipes de uma atividade interagências. A despeito das Operações Ágatas e da existência de um Sistema Brasileiro de Inteligência, o Tribunal de Contas da União parece considerar que ainda não existe uma solução interagências eficiente no país.

**Palavras-chave:** Interagências. Fronteira. Segurança. Cooperação.

#### **ABSTRACT**

This research sought to identify inconsistencies in the scope of the agencies in charge of operating the Strategic Border Plan, revealing impediment aspects of the implementation of a cooperative environment among the participants in an interagency activity. Despite Agate Operations and the existence of a Brazilian Intelligence System, the Brazilian Court of Audit seems to believe that there is still no efficient interagency solution in the country.

**Keywords:** Interagencies. Border. Security. Cooperation.

## **1 INTRODUÇÃO**

O Plano Estratégico de Fronteiras (BRASIL, 2011), que ambicionou a união dos entes federais de Defesa, Segurança Pública e Receita Federal, evidenciou-se como o marco legal de orientação das ações de segurança para a região de fronteira no Brasil. Sua finalidade era tentar neutralizar a atuação do crime organizado, reduzir os índices de violência e intensificar a

---

<sup>1</sup> Mestre em História Comparada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestrando do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública da Universidade Federal do Pará (UFPA), assessor técnico militar e coordenador de inteligência do Centro Regional do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM) em Belém. E-mail: karlosneto@ig.com.br.

<sup>2</sup> Doutor em Ciências Sociais pela UNICAMP, Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública da UFPA. E-mail: wbarp@uol.com.br.

<sup>3</sup> Pós-doutor em Antropologia pela Universidade de Saint Andrews, Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública da UFPA. E-mail: luiscardt@gmail.com.

presença do Estado brasileiro na faixa de fronteira. Contudo, um dos problemas dessa iniciativa governamental, se não o principal deles, foi que, dentre as agências militares e civis envolvidas, poucas estavam preparadas, ou tentaram estabelecer os meios e as formas de conduzir uma coordenação interinstitucional eficiente.

Se existem apenas duas operações consideradas de ações conjuntas; se o COC [Centro de Operações Conjuntas], fórum central do Plano, restringe-se a apenas uma dessas operações (Ágata); e se os GGI-FRONS [Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras] não produzem outras ações integradas, é de se inferir que estes têm sido utilizados tão-somente para encontros onde são trocadas informações entre os representantes, que muitas vezes não têm poder decisório. Ainda que tenha havido evolução nas aproximações interagências, as entrevistas revelam que existem muitas queixas recíprocas e o reconhecimento de que, na prática, o trabalho continua sendo realizado de forma fragmentada, sem maiores avanços rumo à integração (TCU, 2015, p. 54).

O relatório do Tribunal de Contas da União (2015) que tratou da primeira etapa da auditoria operacional que avaliou as políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira, constatou diversas falhas na implementação do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF). Ao solicitar respostas dos órgãos responsáveis pela sua operacionalização (Forças Armadas, Polícia Federal, Receita Federal, Polícia Rodoviária Federal, entre outros) sobre o modo como desenvolviam ou controlavam as “ações conjuntas” e as “ações de cooperação” e sobre a “integração de ações” estabelecidas no PEF, o TCU constatou o baixo grau de cooperação ou de integração entre tais órgãos. Assim, a discussão sobre a necessidade de soluções em procedimentos interagências no Brasil, para questões tanto de política de segurança pública, quanto para defesa nacional, é de extrema relevância para a sociedade brasileira, apesar de ainda bastante embrionária no ambiente acadêmico.

Em 2016, o TCU desenvolveu a segunda e a terceira etapas da auditoria para avaliar as políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira. Quanto à capacidade organizacional, o tribunal verificou que os órgãos responsáveis pela segurança da região apresentavam baixo grau de investimentos e carência de recursos humanos, materiais e financeiros, como, por exemplo, aeronaves, sistemas de comunicação interoperáveis, instalações físicas e cães farejadores. Diante desses e de outros apontamentos, o TCU encaminhou recomendações aos principais gestores das políticas sobre a faixa de fronteira:

Diante desse cenário, seria apropriado recomendar aos coordenadores da política de fronteira (Ministérios da Defesa, Fazenda e Justiça, pelo PEF, e Ministério da Integração Nacional, à frente da CDIF), que promovam maior interação, com o propósito de discutirem a formatação de um modelo de monitoramento e avaliação da política, constituído por processos, procedimentos e meios suficientes (recursos financeiros, pessoas, estrutura etc.), de maneira a se obterem dados confiáveis e relevantes capazes

de darem suporte aos relatórios de desempenho da política e à aferição dos resultados esperados (TCU, 2016, p. 10).

Sem condições de ignorar o trabalho do TCU fartamente documentado, o Governo Federal acabou revogando o decreto do PEF e, em seu lugar, instituiu o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), por meio do Decreto n.º 8.903/2016, mantendo a mesma finalidade do revogado, que é o “fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão aos delitos transfronteiriços” (BRASIL, 2016, art. 1.º). A principal revisão adotada na nova política foi a inserção dos órgãos de inteligência por meio do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Contudo, embora esse sistema apresente alguns avanços na conduta interagências no Brasil, seu grau de eficiência ainda está abaixo das expectativas vislumbradas por estudiosos. Segundo Marco Cepik (2001, p. 283), a intensa rivalidade entre a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e a Polícia Federal e a pouca agilidade e transparência por parte das unidades de inteligência das polícias militar e civil são fatores que dificultam a conexão entre essas instituições.

De forma introdutória, bastam algumas das muitas facetas relacionadas à segurança da fronteira para mais que justificar a necessidade imperiosa de direcionar estudos e pesquisas para a correção de algumas falhas no processo de cooperação interagências. A inserção do SISBIN no PPIF não parece uma ação na correção de tais falhas, mas tão somente a soma de mais componentes que apresentam a mesma falha estrutural de cooperação interinstitucional.

Dirigentes e servidores foram unânimes em afirmar que o referido sistema [Sistema Brasileiro de Inteligência] pouco influencia o trabalho de informações interagências, haja vista o próprio papel da ABIN, que se dedica principalmente a garantir a segurança da Presidência da República, além de sofrer grandes restrições orçamentárias que repercutem negativamente para a finalidade desejada (TCU, 2015, p. 59).

Para provocar a aproximação das instituições e elevar o nível de interação necessário para movimentar os ciclos da política pública de segurança na fronteira, são necessários, antes de mais nada, o estudo, a consolidação e a difusão dos conceitos básicos de funcionamento do ambiente interagências.

Os primeiros registros do uso da palavra interagências ocorreram depois da década de 80 do século XX, quando passou a ser mais utilizada nos Estados Unidos e Inglaterra (RAZA, 2012). Não é comumente encontrada em documentos públicos no Brasil, sendo mais comum no meio militar. Além disso, o próprio termo agência, designando um órgão governamental dotado de funções e de um plano estratégico de ação, apenas foi formalmente adotado em 1998, por

meio da Lei n.º 9.649. Dessa forma, o termo interagências, e a sua consequente expressão cooperação interagências são ainda mais recentes.

A atividade interagências no Brasil é caracterizada por apresentar uma doutrina ainda incipiente, incompleta e de vivência prática militar, sendo um tema muito específico, profundamente influenciado no país pelas doutrinas estadunidenses, e raramente tratado em debates acadêmicos. Os militares estadunidenses começaram a empregar o termo operações interagências para caracterizar as operações militares, que, por algum motivo, necessitavam da participação de instituições não militares, mas que deveriam manter-se subordinadas à estrutura militar da referida operação. Para normatizar os procedimentos envolvendo interações entre militares e civis nas operações militares dos Estados Unidos, surgiu a *Joint Publication 3-08*, chamada em 1996 *Interagency, Intergovernmental Organization, and Nongovernmental Organization Coordination during Joint Operations* (ESTADOS UNIDOS, 1996) que diante das experiências coletadas em campo, sofreu uma revisão em 2006 e outra em 2011, quando passou a chamar-se *Interorganizational Coordination during Joint Operations* (ESTADOS UNIDOS, 2011). Houve, assim, uma modificação do entendimento do termo interagências, que passou a designar a interação somente entre as agências governamentais militares e civis dos Estados Unidos, excluindo as não governamentais. Mais recentemente, a versão 2016 da *Joint Publication 3-08* teve seu nome simplificado para *Interorganizational Cooperation* (ESTADOS UNIDOS, 2016), mantendo o conceito de interagências, e dando destaque para a importância maior da conduta de cooperação em relação à conduta de coordenação entre as agências governamentais.

Embora nem o Plano Estratégico de Fronteiras, nem sua versão atualizada – o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras – mencionem o termo interagências, o caso específico da faixa de fronteira brasileira é propício para a aplicação do conceito de atividade interagências. Nesse pensamento, o Estado congrega elementos militares e não militares, por meio de uma gestão integrada, conforme a recente abordagem estadunidense, dentro do conceito de *whole of Government* (FRANK; DORF, 2012) e em consonância com a *comprehensive approach* (VAZ, 2010) europeia, ambas enfatizando o trabalho conjunto entre militares e demais setores governamentais, o que proporciona maior eficiência na resolução de desafios na área de segurança e de defesa dos países.

Assim, em meio aos constantes debates que são levantados sobre segurança pública no Brasil, inclusive com o aumento da atenção dispensada a esse tema nos programas de pós-graduação do país, a solução baseada na cooperação interagências parece não estar sendo

considerada na amplitude e na complexidade que os desafios sociais exigem. Conforme Souza e Garcia (2014), as operações interagências são estratégias conjuntas por meio das quais diversas instâncias com escopo de ação e corpos burocráticos diferentes propõem procedimentos compartilhados para solucionar problemas de arenas híbridas. Desse modo, e considerando o desenho interorganizacional para a política de segurança da fronteira brasileira, faz-se necessário discutir os mecanismos para coordenar e uniformizar o entendimento interagências e criar um ambiente adequado para elevar o desempenho do trabalho integrado na busca dos resultados desejados.

## **2 MATERIAL E MÉTODOS**

Este estudo consiste em identificar e analisar as principais políticas de segurança para a faixa de fronteira brasileira de forma a contribuir para a sugestão de medidas destinadas a estimular e a consolidar uma estrutura de cooperação interagências entre os componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência dentro do escopo do Programa de Proteção Integrada das Fronteiras.

O presente trabalho foi desenvolvido em diferentes estágios. Inicialmente, realizou-se uma pesquisa bibliográfica que possibilitou dar a sustentação teórica para a condução das análises documentais desenvolvidas nesta pesquisa. Com base na síntese do conteúdo teórico coletado, foram selecionadas fontes documentais das quais pudessem ser extraídos dados pertinentes ao tema abordando. Foi usada a grade aberta de análise, na qual foram identificadas as categorias para análise, à medida que foram surgindo, sendo elas reajustadas durante o desenvolvimento da pesquisa, para, enfim, serem estabelecidas as categorias finais. A unidade de análise foi o parágrafo, e a análise foi apoiada em procedimentos interpretativos. A metodologia escolhida para esta pesquisa apresentou algumas dificuldades e limitações em relação à coleta dos dados. Quanto à coleta de dados, o principal óbice foi a dificuldade de acesso aos documentos internos do Ministério da Defesa (MD) e das Forças Armadas que faziam referência ao trabalho interagências e das Operações Ágata.

Os primeiros documentos analisados foram os relatórios de auditoria do Tribunal de Contas da União – TC 014.387/2014-0 e TC 020.053/2015-0 – referentes aos aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira, cujo propósito era aprimorar a atuação governamental nessa região e melhorar o desempenho da Administração Pública, os quais deram origem aos Acórdãos do TCU n.º 2252/2015 e n.º

1995/2016, que também fazem parte do arcabouço documental deste trabalho. Os referidos documentos permitiram verificar a atual conduta dos órgãos responsáveis pela segurança na faixa de fronteira brasileira e, conseqüentemente, enumerar alguns dos desafios a serem superados para alcançar a ambicionada integração institucional.

A importância desses relatórios como fontes baseia-se na metodologia aplicada pelo TCU para sua elaboração. Em cumprimento de suas próprias normas de auditoria, o TCU encaminhou todas as constatações registradas no relatório aos órgãos envolvidos com a política de fronteira, a fim de que eles emitissem os comentários apropriados, permitindo que fosse exercido, de certa maneira, um direito de resposta.

Em seguida, também foi analisado o único documento formal sobre a atividade interagências no Brasil, a publicação do MD chamada “Operações Interagências MD-33-M-12” (BRASIL, 2012). Com isso, foi possível compreender um pouco sobre a cultura organizacional do meio militar e sua visão sobre a atividade interagências.

Como que só existem duas operações consideradas de ações conjuntas (TCU, 2015, p. 54) – a Operação Sentinela, no âmbito do Ministério da Justiça, e a Operação Ágata, no âmbito do Ministério da Defesa – e como o Centro de Operações Conjuntas (COC) estabelecido pelo PEF, restringe-se somente à Ágata, essa operação foi escolhida como um estudo de caso pertinente para auxiliar esta pesquisa, mais especificamente a de número oito, realizada em 2014. Um dos pesquisadores, o primeiro autor, no exercício do cargo de Assessor Técnico Militar e lotado no Centro Regional do CENSIPAM em Belém, pôde estabelecer a observação direta da conduta e procedimentos e de outras agências do SISBIN e suas relações interinstitucionais no âmbito da Operação Ágata 8, realizada no âmbito regional do Comando Militar do Norte.

### **3 AMBIENTE INTERAGÊNCIAS NO BRASIL**

A parca doutrina sobre atividades interagências no Brasil resume-se à do Ministério da Defesa, que, por sua vez, baseia-se na doutrina estadunidense descontinuada de 2006, cuja característica principal era a presença de *international organizations, agencies of foreign nations, public and private charitable agencies, and religious organizations*, de acordo com a versão de 2006 da *Joint Publication 3-08*. Contudo, a experiência estadunidense, a partir de 2011, excluiu a participação desses atores das chamadas operações interagências, e atualmente a revisão em vigor é a de 2016. Portanto, a única doutrina formal no Brasil sobre atividade interagências foi lançada

em 2012, baseada nos conceitos estadunidenses de 2006, sem ter sofrido qualquer tipo de revisão desde sua publicação.

Logo no prefácio do documento brasileiro, pode-se encontrar um entendimento sobre o termo pelo Ministério da Defesa:

O termo interagências surge, então, da parceria e união de esforços de órgãos governamentais e não governamentais estruturados para alcançar objetivos políticos e estratégicos de interesse nacional, harmonizando culturas e esforços diversos, em resposta a problemas complexos, adotando ações coerentes e consistentes (BRASIL, 2012, p. 11).

Já no documento análogo estadunidense – *Joint Publication 3-08* – pode-se ler que “interagency coordination describes the interaction between USG [United States Government] departments and agencies and is a subset of interorganizational cooperation” (ESTADOS UNIDOS, 2016, p. I-1). Ou seja, interagências refere-se somente às relações entre entes governamentais, sendo um subconjunto das relações interorganizacionais, que por sua vez também englobariam os organismos não governamentais.

Talvez, o maior problema do documento brasileiro seja a sua finalidade voltada somente para os profissionais militares. Ou seja, considerando somente as peculiaridades organizacionais e normas operacionais dos militares, ignorando a existência das demais, como se todos os outros órgãos fossem uniformes em procedimentos e normas não militares. Dessa forma, o documento se engessa, encerrando qualquer oportunidade de que seus conceitos possam ser absorvidos por outras parcelas da administração pública federal. Conforme o próprio documento define, sua finalidade é de:

Estabelecer os fundamentos doutrinários que orientarão as Forças Armadas no processo de planejamento, preparo e emprego em Operações Conjuntas (Op Cj) envolvendo relações institucionais com órgãos públicos, bem como organizações não governamentais, empresas privadas e agências na estrutura dos outros Poderes (BRASIL, 2012, p. 13).

Ou seja, ao longo do documento todas as situações vislumbradas para um ambiente interagências são consideradas a partir da visão militar, havendo pontos com grandes chances de consenso no meio civil, mas também pontos que podem provocar o dissenso entre as agências civis. E são sobre estes, que a pesquisa deve focar, visto que o objeto é a definição de medidas que superem os obstáculos para a cooperação interagências.

O conceito de cooperação não exige necessariamente a existência da condição de coordenação ou subordinação, no entanto, para a cultura militar baseada em uma rígida hierarquia, em que a perpetuação da máxima de que “não existem dois iguais” impede que dois

militares estejam no mesmo nível, um sempre será “superior” a outro, também impede que os militares entendam as agências em um mesmo nível.

Coordenar as atividades dos diversos órgãos governamentais é fundamental para o uso eficiente dos recursos nacionais. Quando incumbido, o Ministério da Defesa, por intermédio do EMCFA [Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas], realiza a coordenação interagências no nível estratégico. Essa coordenação define o cenário de emprego para os comandantes operacionais e táticos (BRASIL, 2012, p. 16).

Nota-se que é imprescindível para os militares estarem na coordenação de qualquer operação interagências em que estiverem participando. No entanto, essa premissa não está estabelecida em nenhuma norma supra ou interministerial, que respalde esse pensamento. Diferente, por exemplo, do SISBIN, cujo funcionamento baseado em uma articulação coordenada entre seus partícipes está previsto em um decreto, o qual define a ABIN como órgão central do sistema.

Até mesmo o papel da coordenação do PEF fica prejudicado, eis que dois dos três Ministérios responsáveis por tais funções relatam não ter regulamentação para tanto, sendo que o Ministério da Defesa, em aparente equívoco, afirmou existir regulamentação, que consistiria no próprio Decreto nº 7.496/2011, que instituiu o PEF, no Plano Estratégico Emprego Conjunto das Forças Armadas (PEECFA)/2ª revisão e nas Instruções e diretrizes da Operação Ágata (TCU, 2015, p. 10).

Ou seja, diante de auditoria do TCU, os militares justificaram sua posição de coordenadores a partir de um documento interno do Ministério da Defesa, sem a percepção de diferenciação que coordenar uma operação militar na faixa de fronteira não é o mesmo que coordenar uma operação interagências na faixa de fronteira. Segundo o TCU, ficou claro que no PEF não há definição clara dos papéis e responsabilidades dessas instituições coordenadoras. Também não existe critério para designação de comando relativo às operações conjuntas ou para os colegiados no gerenciamento das ações. Na avaliação do tribunal, é necessária a definição de instrumentos que permitam a construção de arquitetura interorganizacional eficiente para que as áreas de responsabilidade estejam claras e sob supervisão de agências públicas situadas na própria fronteira, encarregadas de exercer a liderança.

O Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) argumentou ao TCU (2015, p. 68) de que se destina a coordenar a execução de operações conjuntas e interagências e, portanto, não é um fórum adequado para a participação social. Segundo o EMCFA (TCU, 2015, p. 68) essa participação é dificultada pelo caráter técnico da atividade e pelo seu grau de sigilo e que o Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira, este sim, pode e deve contar com a participação de representação da sociedade.

A componente militar sempre será um vetor de peso em qualquer atividade interagências, logo, desconsiderá-lo é ignorar grande parcela de força do estado. Mas ao inserir o vetor militar, o mesmo, praticamente, exige ser o coordenador, e, de forma agravante, não compartilha, não colabora, não coopera, somente coordena e desenvolve as atividades segundo sua própria doutrina operacional. Configura-se, por meio dessa conduta, um ambiente de desconfiança entre as agências, o primeiro grande desafio a ser superado para o estabelecimento de um ambiente interagências.

Gabriel Marcella (2008, p. 16) afirma que interagências é um processo que envolve pessoas e organizações complexas, o que, por si só, aponta para a existência de culturas, e perspectivas diferentes a respeito da melhor forma de se realizar uma atividade. O processo é político, pois existe um “jogo de poder” entre indivíduos e instituições. O exercício do poder acaba por ser uma ação de alguns sobre outros, que se dá em momentos específicos possibilitado pelos enfrentamentos das forças, ou seja, as configurações das relações de força permitem que em momentos distintos alguns exerçam poder sobre outros. Para Foucault (2002) deve-se entender as relações e mecanismos de poder nesta perspectiva de correlações de força, escapando assim da representação jurídico-discursiva.

Como premissa inicial, entende-se o Estado como uma composição de *redes organizacionais, que são estruturas e que se diferenciam na sua capacidade de controlar os recursos internos e externos, tais como fundos, pessoal e suporte político* (ALFORD; FRIEDLAND, 1985, p. 1). Os organismos de primeiro escalão da administração pública tendem à racionalização de suas práticas por meio da criação de outras unidades burocráticas que, por sua vez, são todos respaldados por legislações normativas que definem suas atribuições e jurisdições, permitindo que alcancem certo nível de autonomia no desenvolvimento de suas atividades.

A partir desse raciocínio, é possível iniciar uma reflexão sobre as relações de poder que se enraízam profundamente no conjunto da rede estatal, cristalizando o jogo de forças que tomam vulto nos aparelhos organizacionais. Nessa tônica, Maia (1995) argumenta como a analítica do poder de Foucault defende que qualquer agrupamento humano vai estar sempre permeado por relações de poder, uma vez que a existência deste tipo de relação é coexistente a vida social.

Ora, a configuração do extinto PEF de ausência de hierarquia entre os órgãos que compunham os chamados Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGI-FRONS) ou Centro de Operações Conjuntas (COC) exigia que as tomadas de decisões ocorressem por consenso.

Contudo, sem definições claras dos papéis de cada um dos integrantes, ainda que favorecesse a interação entre os membros, não garantia uma rotina de ações coordenadas.

No COC [Centro de Operações Conjuntas], a conclusão é ainda mais preocupante, pois 83,3% dos entrevistados participam eventualmente ou nunca, incluindo-se nesse número todas as Secretarias de Segurança Pública dos Estados, as quais, inclusive, estão impedidas de se juntar aos demais membros daquele fórum por ainda não terem assinado os respectivos acordos de cooperação, nos termos do art. 7º do Decreto nº 7.496/2011 (TCU, 2015, p. 11).

Assim, diante da constatação da dificuldade de participação dos estados no PEF, o TCU recomendou ao governo federal que adotasse as providências que entendessem necessárias para “assegurar a representação no Centro de Operações Conjuntas de todas as instituições partícipes das operações” (TCU, 2015, p. 54), o PPIF, em revisão do PEF, extinguiu a estrutura do COC, mantendo os GGI-FRONS. Apesar da participação nas duas estruturas estivessem condicionadas aos acordos de cooperação, o primeiro funcionava obrigatoriamente em alguma dependência do Ministério da Defesa, normalmente uma organização militar, enquanto o segundo era formado no âmbito estadual, a partir de um documento formalizador. O modo como os interesses e as preferências dos atores são articulados, bem como sua pauta de interação, são aspectos que dão relevo às instituições, que estruturam o comportamento coletivo, facilitam a capacidade de influência e geram resultados específicos. Elas afetam o grau de poder que qualquer conjunto de atores (dentro ou fora do governo) tem sobre o resultado político, além do que influencia a definição de seus próprios interesses.

O conjunto dos modelos de alianças estratégicas é vasto e complexo. Ele se compõe de vários tipos de associações entre os órgãos cada um com sua peculiaridade e propósito próprio para o desenvolvimento estratégico das agências participantes. O grau de cooperação entre as agências é diretamente dependente ao tipo de atividade que estão envolvidas. Dentre todas possíveis, a atividade de inteligência deve ser a ação precedente por proporcionar as informações necessárias para o desenvolvimento da referida missão. A cooperação é uma peça importante do quebra-cabeça da eficiência da difusão de dados, informações e conhecimento de inteligência e será sem dúvida parte integrante de cada operação. Assim, a capacidade profissional dos recursos humanos envolvidos e a implementação de estruturas organizacionais nos níveis central e regional são elementos determinantes dessas atividades. É através dessa educação interagências que as Forças e demais agências irão aperfeiçoar recursos e tempo para alcançar o estado final desejável.

#### 4 ESTUDO DE CASO – DOCTRINA MILITAR

As operações Sentinela, coordenadas pela Polícia Federal, as operações Ágata, coordenadas pelas Forças Armadas e as operações Fronteira Blindada, coordenadas pela Receita Federal representam a capacidade de tais órgãos de operacionalizar as diretrizes do PEF, o sentido de trabalho em conjunto. Embora sejam anunciadas como produtos de ações integradas do PEF, o TCU (2015, p. 55) afirma que tais operações não seguem uma ordenação específica de atividades de trabalho coordenado interagências no tempo e no espaço. Ademais, somente a Ágata apresentou a estrutura do COC estabelecida no PEF. Por essa razão, essa operação é considerada como estudo de caso nesta pesquisa a fim de permitir monitorar os aspectos que dificultam a cooperação interagências.

Inicialmente, é necessário esclarecer que, com base no artigo 16-A da Lei Complementar n.º 97/99, introduzido pela Lei Complementar n.º 136/2010, as Forças Armadas passaram a atuar, em caráter subsidiário, em ações preventivas e repressivas na faixa de fronteira, com as chamadas Operações Ágata. Não há, contudo, regulamentação dessa atuação, com relação tanto aos procedimentos individuais e conjuntos, quanto aos períodos de intervenção, se contínuos, frequentes ou esporádicos.

As Operações Ágata são coordenadas pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e seu caráter interagências é entendido pelo convite que é estendido aos demais órgãos governamentais para participarem de tal operação sob a condução dos militares. Cada área da operação é estabelecida de acordo com a jurisdição do comando militar de área do Exército: as fronteiras dos estados do Amapá e Pará estão sob a jurisdição do Comando Militar do Norte, com sede em Belém; as fronteiras dos estados de Roraima, Amazonas, Rondônia e Acre, sob a jurisdição do Comando Militar da Amazônia, com sede em Manaus; as fronteiras dos estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, sob a jurisdição do Comando Militar do Oeste, com sede em Campo Grande; as fronteiras dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, sob a jurisdição do Comando Militar do Sul, com sede em Porto Alegre. Cada comando realiza o seu planejamento, procurando adequar as necessidades e disponibilidades dos diversos órgãos envolvidos, que são convidados a participar, reportando-se ao Centro de Operações Conjuntas (COC), que pelo extinto PEF, deveria funcionar em uma instalação do MD, que normalmente é uma organização militar. Dessa forma, o controle de todos os segmentos da operação – seja de inteligência, relações públicas, logística ou comunicações – ficava sob o poder dos militares.

Durante a operação Ágata, as Forças Armadas empregam técnicas operacionais comuns a outras operações exclusivamente militares, cujos procedimentos já fazem parte das instruções de formação de seus quadros, de modo que todos os trabalhos de planejamento e de condução da operação seguem os métodos previstos para o trabalho de estado-maior transmitido nas escolas de formação e em cursos de aperfeiçoamento.

As agências civis que aceitam o convite para participar das Operações Ágata logo percebem que sua participação será em um nível de subordinação, o que de imediato favorece a desistência de algumas em permanecerem no empreendimento. Ademais, mesmo que a agência civil opte por subordinar-se à coordenação militar ainda surge outro problema, o centro de coordenação civil-militar (C<sup>3</sup>M). As Operações Ágatas, classificadas pelos militares como uma atividade interagências, são planejadas e executadas conforme os manuais do Ministério da Defesa, nos quais se pode encontrar o entendimento sobre o C<sup>3</sup>M: “A organização e atribuições do C<sup>3</sup>M estão descritas no manual MD30-M-01 Doutrina de Operações Conjuntas, 3.º volume. Dentro do EMCj [Estado-Maior Conjunto], o C<sup>3</sup>M deve fazer parte da estrutura do D9, sendo flexível no tamanho e na composição” (BRASIL, 2012, p. 28).

A estrutura do EMCj, durante as Operações Ágatas, é composta por células temáticas (D2-Inteligência, D6-Comunicações, etc.), de modo que cada célula é composta por um interlocutor militar de cada Força, dando assim um caráter de conjunto. Entre essas células, está a chamada D9, que, conforme publicação do MD, está definida para receber a concentração das agências civis. Dessa forma, os militares evitam que elas participem das outras células, impedindo o seu acesso ao compartilhamento de informações referentes, por exemplo, ao campo da atividade de inteligência, estrutura de comunicações ou relações públicas. Logo, não há uma transparência na interação entre órgãos civis e militares; há, antes, um filtro militar para aquilo que os interlocutores das agências civis poderão ou não acessar durante o planejamento de determinada atividade interagências coordenada pelos militares. Assim, fica criado o primeiro e grande problema do ambiente interagências no Brasil.

Durante a coleta de informações por meio de questionários, o TCU (2016, p. 13) registrou que o Ministério da Defesa apresentou sua estrutura de gerenciamento de riscos para o PEF e que os demais partícipes do referido Plano afirmaram que esse tipo de estrutura não existia. A explicação para essa divergência entre o Ministério da Defesa e demais órgãos é que o MD não respondeu ao TCU com base na execução do Plano Estratégico de Fronteiras, mas unicamente na sua condução da Operação Ágata, à qual aplica sua metodologia interna de tratamento de riscos.

Nas respostas dadas aos questionários, observam-se discrepâncias significativas: enquanto o Ministério da Defesa alega existir uma estrutura de gerenciamento de riscos para o PEF, os outros dois coordenadores do Plano afirmam o contrário. De fato, as respostas aos questionários apenas corroboram a percepção de que não há uma uniformidade de entendimento entre as agências partícipes, em decorrência de falhas de comunicação e de transparência, acerca da responsabilidade pelo alcance dos resultados consolidados do Plano Estratégico de Fronteiras.

Até a elaboração dos citados relatórios pelo TCU, haviam ocorrido oito versões da Operação Ágata. Portanto, a de número oito aconteceu no ano de 2014. Explica Graça (2015, p. 13):

O ápice em quantidade de instituições participantes foi atingido na oitava edição – Operação ÁGATA 8 – ocorrida no ano de 2014 a qual contou com a presença de 12 (doze) ministérios e 20 (vinte) agências governamentais, além de aglutinar instituições dos 11 (onze) estados localizados na fronteira terrestre brasileira, segundo dados do portal do MD na rede mundial de computadores (*internet*).

As Forças Armadas fizeram-se presentes na área de fronteira por um breve período, mediante atividades de inteligência, patrulhamento, postos de bloqueio, controle e fiscalização de estradas próximas à linha de fronteira, em sintonia com as ações dos órgãos que já atuam na região, e de ações cívico-sociais que levam atendimento médico, odontológico e hospitalar a comunidades carentes.

Apesar das críticas apontadas com relação ao seu caráter interagências, é necessário registrar que a Operação Ágata tem sido uma ferramenta importante do Estado brasileiro no combate aos crimes transfronteiriços, dentre os quais se destaca o tráfico de drogas. Seus sucessivos êxitos têm angariado a confiança e a simpatia das agências nacionais e internacionais e, também, da sociedade brasileira. Aperfeiçoamentos, principalmente nos níveis de colaboração, necessitam ser inseridos e buscados. Contudo, a Operação Ágata tem contribuído para, no mínimo, abrir um debate promissor sobre atividades interagências no âmbito nacional.

## **5 DISCUSSÃO**

Não existe dúvida de que a ideia de racionalizar os meios governamentais não é inédita na formulação das políticas públicas brasileiras, o que pode ser constatado pelo incremento das iniciativas de considerar a atuação conjunta dos órgãos estatais, na forma de um sistema integrado, na legislação recente. O problema principal é que, na medida em que cada instituição governamental componente de determinado sistema – Inteligência, Segurança Pública, Defesa

Civil, entre outros – possui normas, regras de procedimentos ou padrões próprios, caracterizando suas naturezas organizacionais e operacionais, em alguns casos até divergentes, os ganhos das macro políticas que se sustentam num possível trabalho integrado desses diferentes órgãos tendem a ser significativamente reduzidos.

Diante do exposto até agora, é possível notar que as dificuldades de interação entre órgãos autônomos é a falta de confiança, e a confiança só é obtida com o tempo. Assim, surge o papel fundamental dos gestores regionais. Aaker (2001, p. 263) define a aliança estratégica como “uma colaboração que potencializa as forças de duas ou mais organizações para que alcancem metas estratégicas”. Explica que nessas associações, o que está em questão é um compromisso de longo prazo, não se tratando simplesmente de um recurso tático para gerar uma solução de curto prazo para um determinado problema. O autor esclarece que, independentemente da forma específica que assuma, a aliança deve ser gerenciada separadamente e as pessoas responsáveis por ela precisam ter os incentivos para torná-la bem-sucedida. Finaliza dizendo que “ordens vindas do alto não funcionam em uma aliança. A melhor maneira é obter o consenso, antes de haver qualquer disputa, a respeito de um árbitro a quem todos os lados conhecem e respeitam e cujo veredito será como final por todos” (DRUCKER, 2001, p. 192). Porém, esses ensinamentos são refutados ou mesmo incompreensíveis por parte de órgãos militarizados, sendo até compreensíveis estes atos, pela dificuldade de se encontrar um árbitro (contrato) que resolva de forma prévia todos os potenciais desacordos.

As formulações antecipadas minimizam os desacordos, porém não possuem o poder de cogitar todas as possibilidades de atritos e desentendimentos de interesse futuros. Talvez o relacionamento nutrido e discutido periodicamente possa contribuir com resultados significativos para a expurgação dos conflitos gerados por falhas de planejamento inicial nas parcerias; entretanto, de forma alguma, podem-se descartar os ganhos potenciais com a criação de diretrizes ou regulamentos que evitem futuros desentendimentos ou que os mediem quanto aos necessários fins de direito, quando inevitáveis, pois o planejamento é fundamental.

As barreiras corporativistas geradas pela perspectiva de diminuição de influência das instituições estatais envolvidas na implementação da política pública podem afetar o grau de sua eficiência. Grande parte das decisões tomadas no EMCFA, durante a operacionalização de operações interagências, pode afetar aspectos importantes da sociedade, que, em última análise, é sua criadora e mantenedora. Assim, com exceção de deliberações que tratem de situações e dados sensíveis, cujo sigilo seja essencial para garantir o sucesso das operações, não há justificativa

para impedir a participação efetiva da sociedade nas decisões referentes às ações que terão impacto na economia e na segurança da população afetada. A transparência, que é um dos requisitos da boa governança, deve ser traduzida em integral conhecimento pela sociedade dos objetivos e consequências previstas das ações dos órgãos por ela criados para manutenção de sua segurança e tranquilidade, até para que a sociedade possa decidir sobre a conveniência e as oportunidades das ações pretendidas. De modo que, parece acertado, que o PPIF não considere mais a estrutura do COC, que impedia a participação de interlocutores de órgãos que não tivessem formalizado um convênio.

A partir da recomendação do TCU, segundo a qual é necessário encontrar medidas para “estimular a participação, estabelecer clima de credibilidade e confiança mútuas entre os atores e reduzir o potencial de ocorrerem conflitos interagências” (TCU, 2015, p. 55), esta pesquisa incorpora o raciocínio de Robert Axelrod, o qual afirma que a cooperação mútua pode ser promovida 1) incrementando-se a importância do futuro em relação ao presente, 2) modificando-se os retornos atribuídos aos agentes e 3) ensinando-se aos agentes valores e diretrizes que sirvam para promover a cooperação. Com base nesses níveis, cinco formas de promover a cooperação são possíveis: a) ampliar as projeções sobre o futuro; b) criar incentivos e penalizações; c) ensinar os atores a se preocuparem uns com os outros; d) ensinar a reciprocidade; e) melhorar a capacidade de reconhecimento (AXELROLD, 2010).

Quando o futuro não parece relevante para os envolvidos, a cooperação pode ser mais difícil. Para modificar esse prospecto, os envolvidos precisam ver maiores retornos na interação futura por meio da cooperação do que os que teriam no presente sem cooperação.

Outra maneira de promover a cooperação é ensinar as pessoas a se preocuparem com o bem-estar umas das outras. A coexistência de altruísmo e egoísmo, porém, pode fazer com que atores egoístas explorem repetidamente os altruístas. Nessa situação, egoístas precisam ser tratados de modo distinto de forma a controlar o custo do altruísmo. Axelrod (2010) sugere que devemos ser altruístas com todos num primeiro momento, mas retaliar posteriormente quem não responde de forma cooperativa. A reciprocidade passa, então, a ser fundamento da cooperação. Por isso, outra estratégia é ensinar a relevância da reciprocidade, que tem implícito o princípio de sempre cooperar quando o outro também coopera. A desvantagem potencial dessa ação é atrair outros agentes a explorar quem sempre coopera, atingindo também terceiros que dependem dessa interação. Um dos fundamentos da cooperação baseada na reciprocidade é o de não exigir para si mais do que é justo. Axelrod (2010) justifica assim ensinar a prática da reciprocidade aos atores

para que haja mais interações mutuamente benéficas. Uma retaliação a um ato não cooperativo na mesma intensidade, porém, pode desencadear um contínuo de retaliações recíprocas. Axelrod (2010) sugere, então, que haja uma única retaliação e em menor intensidade que a primeira ação não colaborativa. Isso ensina ao agente não cooperativo que os demais agentes estão dispostos a impor-lhe custos por não colaborar, mas ao mesmo tempo sinaliza a disposição para perdoar e voltar a cooperar.

A última forma de promoção da cooperação proposta por Axelrod (2010) envolve o aumento da capacidade de identificar os demais atores e as principais características de suas interações passadas. Isso constrói confiança em relação às ações futuras e ajuda a separar com maior precisão os atos não cooperativos e seus respectivos autores. Assim, a cooperação ampla não é rompida, o rompimento dá-se apenas com o ator não cooperativo. O efeito intertemporal da cooperação repetida é a construção do hábito de cooperar e a instituição da confiança entre os agentes, tirando deles a necessidade do dispendioso cálculo racional em cada interação. Se o agente não cooperativo não puder ser claramente identificado, corre-se o risco de perder o benefício coletivo da habituação e da confiança na cooperação. Logo, a disseminação das capacidades e atribuições específicas de cada agência deve ocorrer periodicamente por meio de seminários regionais, nos quais essas informações podem ser expostas, o que contribui para ajustar a percepção do modo como uma agência enxerga a outra naquela determinada região, além de estabelecer laços sociais entre os indivíduos. A complexidade das questões relativas à faixa de fronteira amazônica leva a ressaltar que existem desafios similares entre as diversas agências operacionais brasileiras no enfrentamento do crime transnacional. O diálogo entre as agências em fóruns específicos, portanto, é essencial para a evolução das condutas em campo, além de diminuir o custo operacional, caso haja coordenação de esforços.

A obrigatoriedade do encaminhamento à ABIN de todas as cópias de relatórios de inteligência poderia aumentar a capacidade de coleta de informações pelo órgão central, mas tal conduta implicaria uma reestruturação nos procedimentos internos de cada órgão, o que, provavelmente, encontraria resistências nos órgãos de origem e exigiria uma reorganização de pessoal, equipamentos, capacitação e mudanças nas diretivas da ABIN. Sendo assim, a ideia de uma efetiva centralização das informações geradas pela comunidade de inteligência parece estar bem distante da realidade brasileira.

As deficiências e vulnerabilidades decorrentes da falta de conhecimento das condutas e dos procedimentos básicos para órgãos e agentes públicos da comunidade de inteligência devem

ser atenuadas a partir de capacitações periódicas oferecidas pelas superintendências da ABIN em todo o território nacional. Além do estímulo ao entrosamento e à cooperação entre os agentes públicos, os cursos periódicos ministrados pelas superintendências da ABIN poderiam garantir o estabelecimento de uma cultura de inteligência para além do SISBIN, alcançando outros entes da Administração Pública.

Bressan (2002) considera a perda de continuidade consequente das ocasionais reorganizações das estruturas responsáveis pela operacionalização das políticas públicas como uma causa para alguns fracassos de desenvolvimento dessas políticas. Nesse contexto, uma das dificuldades para o estabelecimento da cooperação é a designação dos interlocutores, cuja mudança não contribui para a construção da confiança interinstitucional.

Um profissional interagências precisa saber qual é a contribuição de cada órgão participante por meio dos diálogos desenvolvidos em seminários técnico-profissionais. Deve ter a capacidade de tomar medidas adequadas, efetivas e tempestivas na ocorrência de eventos capazes de afetar o alcance dos objetivos programados para o fortalecimento da fronteira.

Os militares são particularmente aptos a exigir que seus membros de serviço recebam uma série de cursos educacionais sequenciais e progressivos ao longo de sua carreira militar. Outras agências governamentais não têm os orçamentos para apoiar esse nível de atividade educacional. Uma vez que o sistema escolar militar está bem desenvolvido e com recursos, talvez eles possam aproveitar as oportunidades educacionais oferecidas pelos serviços militares.

A primeira impressão do militar que passa pela experiência de atuar em um ambiente interagências é a de um ambiente desorganizado e sem comando, onde suas normas militares são consideradas inapropriadas. No entanto, este trabalho mostra que o ambiente interagências é uma realidade cultural diferenciada e atípica, sem precedentes na administração pública. Normalmente, o perfil profissional do militar é caracterizado pela hierarquia inflexível, com cumprimento irrestrito das ordens recebidas. Já em um contexto interagências não há uma cadeia de comando única e distinta, algo incompreensível para um militar; há um aglomerado de órgãos independentes usando o mesmo caminho, ao mesmo tempo, mas todos indo para destinos diferentes.

A eficiência de um sistema cooperativo depende diretamente da amplitude de sua composição e da eficácia dos procedimentos de troca de informações. É um sistema que precisa estruturar-se com base em referências colaboracionistas – e não integracionistas – entre seus componentes. Um sistema cooperativo não pode adquirir constância e estabilidade sem uma troca

frequente e coordenada de informações; logo, os órgãos componentes devem facilitar encontros regulares para que o fluxo informacional sobre determinado objeto seja impulsionado.

A interdependência de recursos é baseada em uma organização de certas capacidades que uma outra organização não tem. Esse apoio mútuo inclui recursos como pessoal, logística, instrução e comunicação e estabelece um quadro para a cooperação. Essa interdependência pode desenvolver-se ao longo do tempo e levar a uma forma de cooperação interinstitucional verdadeira. Trabalhar em conjunto para permitir que os objetivos comuns sejam alcançados cria uma sinergia que aumenta com cada operação.

As operações interagências devem ser empreendimentos cooperativos baseados no compromisso de cada integrante dos órgãos partícipes de alcançar os objetivos previamente estabelecidos nas reuniões de planejamento. Com efeito, doutrinas gerais de colaboração interagências não são capazes, por si sós, de superar vícios institucionais que se desenvolvem a partir de normas jurisdicionais e operacionais próprias.

Enquanto houver melhorias claramente específicas a serem feitas nos atuais procedimentos de planejamento e de execução, resolvendo desafios interinstitucionais no nível mais alto da administração pública federal, o canal regional direto pode ser a verdadeira chave para a resolução desses mesmos desafios no nível mais específico de enfrentamento dos ilícitos na faixa de fronteira.

## **6 CONCLUSÕES**

As políticas federais para a região de fronteira compõem um universo complexo, no qual há muitos órgãos envolvidos, cada um com diretrizes próprias e múltiplas atribuições em diversas linhas de ação. As evidências demonstram que os domínios institucionais são preponderantemente autônomos para a realização das atividades de controle da fronteira.

Embora já se tenha um conjunto de estudos oficiais voltados para a região, com inúmeros desafios ainda a serem superados, não consta do arcabouço normativo brasileiro uma política nacional para a faixa de fronteira. Contudo, esse fato não impede que o governo atue, nem impossibilita que resultados sejam alcançados.

A criação de regras obrigatórias de compartilhamento de informações e recursos materiais interagências pode estabelecer o respaldo normativo para determinadas ações. Não basta, porém, estabelecer um conjunto de arranjos formais para promover a cooperação e assegurar que as ações individuais não sejam contraditórias. Para o aproveitamento das múltiplas capacidades das

agências, é necessária uma unidade de esforços que se reforcem mutuamente, em constante sinergia.

Alcançar o consenso é uma meta audaciosa que precisa existir em um ambiente interagências, pois se trata de uma opinião coletiva. Buscar o consenso é, provavelmente, o aspecto mais importante para se alcançar a cooperação interagências. Por isso, é preciso privilegiar os canais de interlocução entre as representações regionais das agências como seminários sobre as atividades dos órgãos, cursos para disseminação das capacidades técnicas dos órgãos, reuniões periódicas de trabalho sobre determinado tema para compartilhamento e atualização de informações.

Uma infraestrutura de capacitação interagências, apoiada por espaços em órgãos e agências federais, pode configurar-se como um dos principais alicerces para o desenvolvimento de uma melhor cooperação interagências e, conseqüentemente, para uma maior eficiência na execução das atividades de inteligência. Deve haver uma doutrina de referência, amplitude na capacitação de pessoal, treinamento rigoroso e avaliação focalizada. Na verdade, os resultados das avaliações devem realimentar o sistema para o refinamento da doutrina, repetindo-se esse ciclo ao longo do tempo. É tempo de todo o governo brasileiro considerar a capacitação interagências de forma mais realista, aproveitando a infraestrutura existente, as melhores práticas e as tecnologias educacionais. A segurança do Brasil pode depender disso.

## 7 REFERÊNCIAS

Aaker, David Allen. (2001) *Administração estratégica de mercado*. Porto Alegre: Bookman.

Alford, Robert R.; Friedland, Roger. (1985) *Powers of theory: capitalism, the state, and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Axelrod, Robert. (2010) *A evolução da cooperação*. São Paulo: Leopardo.

Brasil. (2011) *Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011*. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7496.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2016.

Brasil. (2016) *Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016*. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm#art9](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm#art9)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

Brasil. Ministério da Defesa. (2012) *Operações Interagências – MD33-M-12*. Brasília. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/doutrina\\_militar/lista\\_de\\_publicacoes/md33\\_m\\_12\\_1\\_ed\\_2012.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/doutrina_militar/lista_de_publicacoes/md33_m_12_1_ed_2012.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

Bressan, Sílvio. (2002) “Reforma administrativa”. In: Lamounier, Bolívar; Figueiredo, Rubens. *A era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados. pp. 369-394.

Cepik, Marco A. (2001) *Serviços de inteligência: agilidade e transparência como dilemas de institucionalização*. Tese de Doutorado em Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Drucker, Peter Ferdinand. (2001) *Desafios gerenciais para o século XXI*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning.

Estados Unidos. Departamento de Defesa. (1996) *Joint Publication 3-08 – Interagency, Intergovernmental Organization, and Nongovernmental Organization Coordination during Joint Operations*. Washington, DC.

Estados Unidos. Departamento de Defesa. (2011) *Joint Publication 3-08 – Interorganizational Coordination during Joint Operations*. Washington, DC.

Estados Unidos. Departamento de Defesa. (2016) *Joint Publication 3-08 – Interorganizational Cooperation*. Washington, DC.

Foucault, Michel. (2002) *Vigiar e punir: história da violência nas prisões*. São Paulo: Ática.

Foucault, Michel. (2004) *Microfísica do poder*. São Paulo: Graal.

Franke, Volker C.; Dorff, Robert H. (Ed.). (2012) *Conflict management and “whole of Government”: useful tools for U.S. National Security?* Carlisle, PA: Strategic Studies Institute.

Graça, Roberto Julian da Silva. (2015) *As operações interagências no combate ao tráfico internacional de drogas: contribuições da Operação Ágata 8*. Monografia do Curso de Especialização em Ciências Militares, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro.

Maia, Antonio C. (1995) Sobre a analítica do poder de Foucault. *Tempo Social*, v. 7, n. 1-2, pp. 83-103.

Marcella, Gabriel. (2008) “Understanding the interagency process: the challenge of adaptation”. In: Marcella, Gabriel (Ed.). *Affairs of State. The Interagency and National Security*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute. pp. 1-52.

Raza, Salvador. (2012) “Cooperação interagências: por que e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais?” *Brazilian Journal of International Relations*, v. 1, n. 1, pp. 7-37.

Souza, Deywisson Ronaldo Oliveira de; Garcia, Stephanie Queiroz. 2014 “A abordagem interagência dos sistemas Proteger e de Monitoramento das Fronteiras Terrestres (SISFRON)”. *Hegemonia*, n. 14, pp. 88-106.

Tribunal de Contas da União. 2015. *Relatório de Auditoria Operacional TC 014.387/2014-0*. Brasília. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F99F813014FB44F0D0500F4&inline=1>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

Tribunal de Contas da União. 2016. *Relatório de Auditoria Operacional TC 020.053/2015-0*. Brasília. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A1561E4260015652BB6C8E783A>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

Vaz, Noberto Francisco Calmeiro. (2010) *Comprehensive approach: contributos para um modelo nacional*. Monografia do Curso de Estado-Maior Conjunto, Instituto Universitário Militar, Lisboa.

## CAPÍTULO 3 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

### 3.1 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cerne da cooperação interagências é a compreensão das relações colaborativas, a fim de eliminar os aspectos que estimulam a competição. Todas as agências devem compartilhar responsabilidades, utilizando o conhecimento de inteligência como um instrumento de poder do estado, incluindo o desenvolvimento de processos para acessar e analisar os mais diversos tipos de dados e fornecer informações ao público.

As considerações finais deste trabalho refletem a necessidade de destacar a importância da escolha pela cooperação interagências para atender as demandas da sociedade para atuação do Estado na área da segurança pública. As abordagens tradicionais não mais respondem aos anseios da população, exigindo a busca pela construção de políticas públicas baseada na atividade interagências, valorizando a integração institucional entre órgãos distintos, mas com a finalidade de alcançar objetivos comuns.

Sem dúvida, há problemas consideráveis no estudo sobre poder nas organizações. Um desses problemas é essencialmente político, que tem mais a ver com a questão de se o poder deve ser investigado do que com as preocupações mais práticas sobre onde e como olhar para o poder. Mas, o mais relevante é saber que se o poder não for considerado na agenda da pesquisa, os problemas poderão surgir a nível prático, pois nem o poder nem os seus efeitos poderão ser percebidos de forma imediata.

Um centro operacional civil-militar voltado para a produção e difusão de conhecimento de inteligência não é inédito no Brasil. O ministério da Defesa dispõe desde de 2011 de uma agência estruturada para desempenhar as funções de um ambiente interagências, mas que é desconhecido pelo próprio ministério. O Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM) é um órgão civil-militar dentro do Ministério da Defesa com a capacidade de combinar diplomacia, capacidades informacionais, militares, econômicas e políticas, reforçando a legitimidade e a eficácia de qualquer política pública que venha a operacionalizar.

Os órgãos governamentais atuam em um contexto econômico-social de crescente complexidade no qual a evolução dos conhecimentos põe em evidência a necessidade da busca das informações fora dos limites formais das instituições. As grandes quantidades de conhecimento são hoje adquiridas de fontes externas, mediante vínculos com organizações e indivíduos de fora.

Diante do que já foi implementado de 2011 a 2016 sob a égide do PEF, é possível concluir que existe um longo caminho a ser percorrido pelas agências governamentais para cumprirem adequadamente o papel que lhes foram definidos no art. 4º do Decreto nº 8.903/2016, afeto à implementação do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e ao alcance da integração e controle das ações de todos os órgãos que atuam na faixa de fronteira. Enquanto o disciplinamento das ações governamentais na faixa de fronteira é realizado por meio de decretos do Poder Executivo, deixando de evidenciar as funções a serem exercidas por cada órgão, conseqüentemente as prioridades de intervenção na região serão definidas de acordo com o entendimento de cada governo. Não há, assim, uma política nacional integradora de todos os entes, que possibilite a redução de sobreposições e lacunas de competências.

### 3.1.1 Sistema Brasileiro de Inteligência

Como tentativa de melhorar a política pública de segurança para faixa de fronteira, o governo federal extinguiu o Plano Estratégico de Fronteiras (2011) e instituiu o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (2016). Principal diferença está na inserção do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Isso se justifica pelo fato de que na área da segurança pública, a informação é fundamental para o sucesso das operações. É um processo que requer aprimoramento constante em busca da sinergia necessária para, pelo menos, compensar as limitações advindas das restrições orçamentárias que afetam a capacidade operacional.

De acordo com o art. 1º do Decreto nº 4.376/2002, o SISBIN tem por objetivo integrar as ações de planejamento e execução da atividade de inteligência do País. Ademais, o SISBIN é responsável pelo processo de obtenção e análise de dados e informações e pela produção e difusão de conhecimentos necessários ao processo decisório do Poder Executivo, em especial no tocante à segurança da sociedade e do Estado.

Desde 2008, com a criação do Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência, a ABIN deveria estimular incrementos significativos em relação à integração dos órgãos de inteligência pertencentes ao SISBIN. O estabelecimento de um respaldo legal, respeitando a relativa autonomia entre as agências, vem se mostrando insuficiente para estimular o trabalho cooperativo interinstitucional. A dificuldade de um processo de gestão supraorganizacional para a atividade de inteligência é um desafio que requer um grande esforço de modelagem, sistematização, aprendizagem, conscientização, cooperação e, principalmente,

superação de barreiras culturais e institucionais dos órgãos participantes. Ou seja, de certa forma, é a mesma dificuldade que ocorreu durante as tentativas de implementação do PEF e que, provavelmente, continuarão a perdurar no PPIF.

A ABIN, como órgão central do SISBIN, é responsável por elaboração da doutrina e normas de conduta para os integrantes do sistema, no entanto, não possui qualquer tipo de poder para coordenar a implementação desses procedimentos ou, ainda, fiscalizar suas execuções. Uma das principais conseqüências dessa vulnerabilidade é o surgimento de outras doutrinas em órgãos componentes desse sistema. Ou seja, o primeiro desafio parece ser a própria deficiência de articulação do órgão coordenador da política de inteligência no país e, por óbvio, a ausência de um referencial estratégico da política formulado de maneira compartilhada. Assim, aspectos mais intrínsecos à coordenação devem ser analisados, a começar pela liderança, peça central na dinâmica de um projeto a ser desenvolvido pela unidade de esforços interagências, mas que não será abordado nessa pesquisa.

A comunidade de inteligência brasileira pode ser de grande utilidade para o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras. Entretanto, há alguns aspectos que necessitam de aperfeiçoamento para facilitar a ação dos órgãos de inteligência no Brasil. Talvez o maior problema da efetividade das ações de inteligência no Brasil seja a ausência de um sistema que promova a cooperação entre os diversos órgãos que atuam nessa área.

A dinâmica para a difusão e compartilhamento de dados e informações nessa área específica de ação governamental não apresenta uma eficiência interessante para os gestores responsáveis por decisões em órgãos operacionais de segurança pública, defesa civil ou de fiscalização pública. O fator confiança interagências é bastante mencionado, segundo o TCU (2015, p. 60), foi levantado as potenciais causas para a persistência da dificuldade de compartilhamento entre as agências. A começar pela cultura de competição entre as agências, aliada a entraves legais e institucionais, fatos que, por si sós, já são suficientes para impedir a cooperação que seria de se esperar.

Ou seja, está claro que a comunicação no âmbito da comunidade de inteligência no Brasil é precária, até mesmo entre os órgãos federais, que deveriam, nesse quesito, sendo componentes do SISBIN, estarem sob a coordenação da ABIN. Segundo um relatório de auditoria do TCU:

Preocupa o resultado do questionário aplicado, no qual 69% dos entrevistados concordam que há informações detidas por outros órgãos componentes do Plano que seriam úteis para o órgão em que trabalham, mas que não são compartilhadas (TCU, 2015, p. 59).

Outro desafio é a forma como as diretrizes da política de segurança são recebidas da alta administração, pelos diversos órgãos distribuídos por diferentes ministérios e com suas respectivas culturas organizacionais. Possivelmente, sem a devida apresentação ou capacitação, tais diretrizes são fragmentadas e mal compreendidas pelos níveis intermediários e locais de cada órgão partícipe, fato que induz a percepções distintas e até conflitantes em relação à política que se implementa, inclusive no caso da política de segurança para a faixa de fronteira.

O emprego das ações de inteligência na segurança das fronteiras assume diversas facetas. A primeira delas refere-se à capacidade de monitorar, produzir e coletar dados adequados para gerarem conhecimento de inteligência de uso estratégico nas operações de fronteira. Acrescente-se também a análise prospectiva, com o objetivo de identificar os *modus operandis* dos atores envolvidos em atividades ilícitas na faixa de fronteira. Por meio dessas variáveis, já é possível traçar metodologias de análise prospectiva visando ao apoio às ações de prevenção e no enfrentamento às ações criminosas. Para esse tipo de análise de inteligência é fundamental a existência de um órgão federal que reúna e processe os dados e informações das diversas fontes de inteligência, no caso do Brasil, essa tarefa caberia à ABIN.

### 3.1.2 Faixa de Fronteira

O Programa de Proteção Integrada de Fronteiras repete o mesmo equívoco da política anterior, de não considerar o fato que a faixa de fronteira possui peculiaridades regionais, as quais não são consideradas pelos gestores da referida política de segurança. E em função dessa desconsideração, o Estado brasileiro nem sempre se comportou como um conjunto homogêneo no tratamento da faixa de fronteira.

Entretanto, quando consideradas somente as respostas das mais altas instâncias, os Ministérios coordenadores do PEF, tem-se a situação emblemática estampada a seguir: as respostas dos Ministérios da Defesa, da Justiça e da Fazenda respectivamente, foram ‘Sim’, ‘Não’ e ‘Desconheço’, o que deixa transparecer que cada Ministério focaliza o Plano somente segundo sua própria ótica, em detrimento da visão integrada que seria de se esperar dos seus Coordenadores (TCU, 2016, p.8)

Muitos gestores institucionais se estruturaram para conduzir as diretrizes atribuídas a seus órgãos nessa região do país. Algumas instituições com mais autonomia e recursos de poder que outras. Segundo Furtado (2011, p. 126), *dentro da estrutura do Estado, apenas algumas organizações foram configuradas por suas elites para condução de assuntos relativos à faixa de fronteira até 1999.*

A abordagem moderna da faixa de fronteira como área de defesa nacional surgiu na Assembléia Nacional Constituinte e entra no texto da nova Carta Política. Porém, só ganhou força a partir da criação do MD, em 1999. As práticas organizacionais do MD começaram a surgir, no Executivo federal, no início do século XXI.

Nesse período de transição, a faixa de fronteira começou a deixar a ser entendida como área “indispensável” à segurança nacional passando a área de “fundamental” à defesa do território nacional. Essa mudança, introduzida pelas elites civis na Constituinte, durante o debate sobre a redação do atual parágrafo 2º, do art. 20, da Constituição de 1988, foi decisiva para indicar que a faixa de fronteira não era mais apenas uma área de segurança nacional, como historicamente vinha sendo concebida (FURTADO, 2011, p. 105).

A tendência do predomínio de interesses marcadamente militares na faixa de fronteira sofreu uma interferência após a promulgação da Constituição de 1988, pois ela teria provocado, em linhas gerais, a mudança do paradigma militar para o civil em matéria de segurança do Estado e da sociedade.

Os debates ocorridos na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança expressaram o confronto entre as elites dominantes (militares) e as emergentes (civis), tornando a Assembléia Nacional Constituinte uma arena política onde se externavam reações às práticas instituídas pelas elites organizacionais do regime militar, ao mesmo tempo em que se buscava um caminho para a construção das bases organizacionais em que se pretendia erguer um regime democrático (FURTADO, 2011, p. 95).

E a fronteira brasileira, pela extensão e características, precisa ser fortalecida nos aspectos de desenvolvimento, integração e segurança, que se entrelaçam e causam efeitos reflexos entre si. Maior desenvolvimento da região aumentará a integração e se refletirá na segurança, assim como maior integração promoverá mais desenvolvimento e facilitará a manutenção da segurança e, por fim, maior segurança será um atrativo para o desenvolvimento e um incentivo para a integração.

É oportuno que aqui se destaque a peculiaridade de uma região que possui características que se sobressaem em importância sob o prisma geográfico, político, econômico e social, fato que requer atenção especial ao modo como são elaboradas, implementadas e monitoradas as políticas públicas que lhe são direcionadas, as quais exigem acordos intergovernamentais, na medida em que incorporam atores da esfera nacional e local e requerem a articulação entre as ações locais e orientações definidas nacionalmente. O estabelecimento da faixa de fronteira é uma variável independente por se tratar de uma delimitação em abstrato e também por ser um “locus” de atuação institucional.

A faixa de fronteira caracteriza-se: primeiro, pelo fato de abrigar as chamadas cidades-gêmeas, que sendo fronteira seca, permite uma maior facilidade de fluxos entre os habitantes do

local; segundo, pela forte dependência da extração de recursos naturais; e, terceiro, sua própria condição locacional de fronteira, exigindo adequações às condições sócio-políticas do país vizinho (NOGUEIRA, 2008, p. 43).

Por meio da análise de alguns instrumentos normativos é possível observar como órgãos da mesma esfera federal abordam de maneira diferenciada a faixa de fronteira. Como resultado direto, as decisões estratégicas dos gestores desses órgãos apresentam incompatibilidades para a realização de operações conjuntas. O desempenho desejado pela sociedade das operações interagências deve-se iniciar pelo diálogo intergovernamental para nivelar o entendimento da forma de abordagem da faixa de fronteira brasileira. O modelo brasileiro de gestão de fronteiras está fragmentado entre o Ministério da Justiça, cujo instrumento principal é a Polícia Federal, o Ministério da Fazenda, por meio da Receita Federal, e o Ministério da Defesa, sendo neste último, ainda dividido entre sua parte militar, as Forças Armadas e sua parte civil, composto pelo Projeto Calha Norte e pelo CENSIPAM.

Na qualidade de membro permanente do SISBIN, o CENSIPAM participa do processo de produção de conhecimentos de Inteligência para o Estado brasileiro, utilizando-se de modernas ferramentas tecnológicas de monitoramento, das quais se destacam subsistemas de sensoriamento remoto, radares, estações meteorológicas e plataformas de dados, permitindo-lhe subsidiar tanto as Forças Armadas, quanto órgãos de Fiscalização e Segurança Pública, no planejamento e controle de Operações Interagências voltadas para o enfrentamento dos ilícitos transnacionais, principalmente na região da fronteira amazônica. As atividades de Inteligência do CENSIPAM contribuem diretamente para identificação de ameaças contra a segurança da sociedade, cuja tarefa não é fácil, pois além dos recursos limitados, as características peculiares da região amazônica permitem a camuflagem de muitas dessas ameaças.

Os centros regionais do CENSIPAM, instalados nas cidades de Belém, Manaus e Porto Velho desenvolvem práticas regionais de compartilhamento de recursos de diversos gêneros, todos voltados para o monitoramento da região amazônica, inclusive, e com mais ênfase, da faixa de fronteira. O TCU afirma que o aperfeiçoamento do “intercâmbio de informações interagências, elemento essencial para fomentar a produção de conhecimento junto aos serviços de inteligência em atividade” (TCU, 2015, p. 48).

O ciclo de produção do Conhecimento de Inteligência desenvolvido pelo CENSIPAM está pautado na Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência em vigor no SISBIN, visando ao

subsídio, principalmente, das ações operacionais dos órgãos públicos que atuam na área da Amazônia Legal brasileira, com ênfase na faixa de fronteira.

### 3.2 OPORTUNIDADES DE INTERVENÇÃO PÚBLICA

De modo a caracterizar-se como uma Dissertação de Mestrado Profissional em Segurança Pública, o que implica em contribuir com esse setor do Poder Público no sentido de agregar um nível maior de eficiência no desempenho de suas atividades, faz-se necessário sugerir algumas soluções para as questões apontadas no decorrer deste estudo, e que sejam do interesse do Poder Público e da sociedade:

1) Oferecimento de cursos básicos da atividade de inteligência por docentes da Escola de Inteligência da ABIN em suas superintendências regionais, a fim de capacitar profissionais regionais, e conseqüentemente, difundir e consolidar o uso dos conceitos inseridos na Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência.

2) Revisão da publicação sobre Operações Interagências do Ministério da Defesa, a partir de ampla participação das agências envolvidas com a política de segurança para a faixa de fronteira.

3) Reestruturação do Estado-Maior Conjunto em Operações Interagências, de modo a conceber a participação das agências nas diversas células temáticas do Centro de Operações.

4) Diminuição de requisitos burocráticos para a participação de órgãos estaduais e municipais nos diversos fóruns de intercâmbio, planejamento ou operacionalização de atividades interagências.

5) Intensificar a atuação do CENSIPAM como órgão civil-militar, criando, inclusive, estágios e cursos, para civis e militares, voltados para a capacitação em ambiente interagências, com ênfase no compartilhamento de conhecimento de inteligência.

6) Criação de uma escola interagências a partir das experiências práticas e docentes da Escola Superior de Guerra, Escola de Inteligência da ABIN, CENSIPAM e do Departamento de Inteligência de Defesa, para o desenvolvimento de um currículo voltado para a cooperação interagências.

7) Estimular a divulgação pública dos dados e relatórios referentes às atividades interagências, como a quantidade de pessoal, equipamentos e orçamento dispensado por cada agência e que se envolveram no desenvolvimento de determinada atividade.

## REFERÊNCIAS DOS CAPÍTULOS 1 E 3

ALFORD, Robert R.; FRIEDLAND, Roger. 1985. *Powers of theory: capitalism, the state, and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

AXELROD, Robert. 2010. *A evolução da cooperação*. São Paulo: Leopardo.

BARDACH Eugene. 1998. *Getting agencies to work together. The practice and theory of managerial craftsmanship*. Washington: Brookings Institution Press.

BRASIL, Câmara dos Deputados Federais. (2006). *Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas*. Brasília: Câmara dos Deputados Federais. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/dl/cpiarmas.pdf>>. Acesso em 15/01/2016.

BRASIL, Constituição. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal.

BRASIL. *Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002*. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4376.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4376.htm)>. Acesso em 15/01/2016.

BRESSAN, Sílvio. 2002. Reforma Administrativa. In: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens. *A era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados.

DAVIDSON, Lisa W.; HAYES, Margaret D.; LANDON, James J. 1996. Humanitarian and peace operations: NGOs and the military in the interagency process. In: *Advanced Concepts, Technologies, and Information Strategies*. Washington: National Defense University.

ESTADOS UNIDOS. Departamento de Defesa. 1996. *Joint Publication 3-08 - Interagency, Intergovernmental Organization, and Nongovernmental Organization Coordination During Joint Operations*. Washington.

\_\_\_\_\_. 2011. *Joint Publication 3-08 - Interorganizational Coordination During Joint Operations*. Washington.

\_\_\_\_\_. 2016. *Joint Publication 3-08 - Interorganizacion Cooperation*. Washington.

FACHIN, Odília. 2001. *Fundamentos de metodologia*. São Paulo: Saraiva.

FERRAREZI, Elizabete; REZENDE, Valéria. 2000. *OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público: a Lei 9.790/99 como alternativa para o Terceiro Setor*. Brasília: Comunidade Solidária.

FOUCAULT, Michel. 2002. *Vigiar e punir: história da violência nas prisões*. São Paulo: Ática.

- \_\_\_\_\_. 2004. *Microfísica do poder*. São Paulo: Graal.
- FREIRE, Moema Dutra. 2009. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 3: 100-114.
- FURTADO, Renata de Souza. 2011. *O estado fragmentado: uma análise das elites organizacionais do Executivo federal e da abordagem da faixa de fronteira no Brasil*. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais. Universidade de Brasília, Brasília.
- GIBBINGS, Thomas; HURLEY, Donald; MOORE, Scott. (1998). Interagency Operations Centers: an opportunity we can't ignore. *Parameters*, winter: 99-112.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. 1991. *Fundamentos de metodologia científica*. 3. ed. São Paulo: Atlas.
- LUZ, Newton Cléo Bochi. 2012. *Operações interagências: uma abordagem estratégica*. Monografia do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia. Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro.
- MARTINS, Humberto Falcão. 2003. *Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública*. Tese de doutorado em Administração. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. 2004. *Um estado para a sociedade civil*. São Paulo: Cortez.
- OLIVIERA, Silvio Luiz de. 1999. *Tratado de Metodologia Científica*. São Paulo: Pioneira.
- RAZA, Salvador. Cooperação interagências: por que o como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais? *Brazilian Journal International Relations*, 1 (1): 7-37.
- SANTOS, Antonio Raimundo. 2007. *Metodologia Científica: a construção do conhecimento*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. 2015. *Relatório de Auditoria Operacional TC 014.387/2014-0*. Brasília. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F99F813014FB44F0D0500F4&inline=1>>. Acesso em 10/01/2017.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. 2016. *Relatório de Auditoria Operacional TC 020.053/2015-0*. Brasília. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A1561E4260015652BB6C8E783A>>. Acesso em 10/01/2017.
- VERGARA, Sylvia Constant. 2008. *Métodos de pesquisa em administração*. 3ª ed. São Paulo: Atlas.

YIN, Robert K. 2005. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Tradução Daniel Grassi. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A – ARTIGO CIENTÍFICO

**Geodiversidade da Reserva Garimpeira do Tapajós: desafios para uma gestão territorial de desenvolvimento sustentável**José Carlos de Araujo Neto<sup>4</sup>; Wilson José Barp<sup>5</sup>

**Resumo:** O objetivo deste trabalho consiste em abordar analiticamente as políticas de gestão territorial adotadas pelo governo do estado do Pará que podem impactar nas atividades de mineração da Reserva Garimpeira do Tapajós. A atividade de garimpo no Tapajós foi legitimada em 1983, e desde então, essa região vem sendo reconhecida como a maior produtora de ouro do país, por processos de garimpagem. Em contrapartida, a criação de várias Unidades de Conservação na última década, deixou na ilegalidade centenas de garimpeiros, e, de certa maneira, gerou uma situação conflituosa. Além disso, a região está sofrendo um continuado processo de reordenamento territorial em virtude das grandes obras de infraestrutura de energia elétrica, de terminais de carga e pavimentação de rodovias, entendidas como estratégicas para o desenvolvimento do próprio país. Por meio de uma análise da conjuntura político-social da região, dos agentes envolvidos, da formação da agenda política estadual, investigou-se o projeto de futuro que tem sido construído para a região tendo em vista o seu desenvolvimento sustentável. A pesquisa sobre as políticas públicas de gestão territorial vinculadas às atividades de garimpo na Reserva do Tapajós, pode evidenciar alguns aspectos dos conflitos sócio-políticos locais e as formas de apropriação do espaço nos municípios da Região de Integração do Tapajós, principalmente no de Itaituba, principal centro de convergência da riqueza produzida pelo garimpo. Devido ao intenso interesse minerário existente na região, os gestores públicos precisam sustentar uma política de retorno financeiro e infraestrutural que promova o desenvolvimento sustentável regional. É notório que apenas a fiscalização sobre a atividade garimpeira não é suficiente e nem garante a conservação ambiental e o desenvolvimento sustentável da região. Logo, desponta-se uma necessidade de cooperação entre os órgãos governamentais com as comunidades locais para efetiva regularização e controle das atividades de mineração, caso contrário, as alianças tendem a ser firmadas entre as comunidades e os agentes de extração criminosa de recursos minerais. Este trabalho buscou apresentar um panorama sobre os municípios garimpeiros do Tapajós, com ênfase no de Itaituba. Motivado por questões como “qual futuro”, “quais caminhos” e “quais beneficiários”, das políticas estaduais de gestão territorial.

**Palavras-chave:** Mineração, Tapajós, Gestão Territorial.

**Abstract:** The objective of this study is to address analytically land management policies adopted by the Pará state government that can impact on mining activities Garimpeira Reserve Tapajos. The mining activity in the Tapajós was legitimized in 1983, and since then, this area has been recognized as the largest gold producer in the country, mining processes. In contrast, the creation

---

<sup>4</sup> Mestre em História Comparada pela UFRJ, Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública da UFPA, Assessor Técnico Militar e Coordenador de Inteligência do Centro Regional do CENSIPAM em Belém. E-mail: karlosneto@ig.com.br.

<sup>5</sup> Doutor em Ciências Sociais pela UNICAMP, Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública da UFPA. E-mail: wbarp@uol.com.br.

of several protected areas in the last decade, left the illegality hundreds of miners, and, in a sense, created a confrontational situation. In addition, the region is suffering a continuing process of territorial reorganization because of the great works of electricity infrastructure, freight terminals and road paving, understood as strategic for the development of the country itself. Through an analysis of the socio-political situation in the region, the agencies involved in the formation of state policy agenda, investigated the future project that has been built in the region with a view to sustainable development. Research on public policies of territorial management related to mining activities in the Reserve of the Tapajós, may show some aspects of the local socio-political conflicts and forms of appropriation of space in the municipalities of Tapajós Integration Region, especially in Itaituba, main center of convergence of the wealth produced by mining. Due to the intense existing mining interest in the region, public managers need to sustain a financial and infrastructural return policy that promotes sustainable regional development. It is clear that only the supervision of the mining activity is not enough and does not ensure the conservation and sustainable development of the region. Soon dawns is a need for cooperation between government agencies with local communities for effective regulation and control of mining activities, otherwise, alliances tend to be signed between communities and the criminal agents extraction of mineral resources. This study aimed to present an overview of the miners municipalities Tapajós, with emphasis on the Itaituba. motivated by questions such as "what future", "what paths" and "what beneficiaries" of state land management policies.

**Keywords:** Mining, Tapajós, Land Management.

## 1. INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990, começaram a surgir as primeiras utilizações do termo *geodiversidade*, que para efeito dessa pesquisa será entendido conforme Nieto (2001, p. 7), que a conceitua como sendo a variedade de estruturas (sedimentares, tectônicas, geomorfológicas e petrológicas) e materiais geológicos (minerais, rochas, fósseis e solos) que constituem o substrato físico natural de uma região e que suportam a biodiversidade, incluindo a vida humana. E, muitas vezes, a relação entre o homem e a geodiversidade está baseada em questões econômicas, quando as comunidades são dependentes dos georrecurso dos quais sua vida depende.

A riqueza mineral mostra-se como um dos grandes patrimônios não-renováveis da geodiversidade brasileira, sendo um importante vetor de impacto no desenvolvimento sustentável e na melhoria da qualidade de vida de muitos amazônicos. Grande parte da penetração do povoamento e interiorização dos processos de urbanização na Amazônia podem ser considerados como resultados diretos ou indiretos das atividades de mineração, tanto industrial quanto de garimpagem.

A atividade garimpeira faz parte da história e da cultura do estado do Pará há quase um século, sendo o Vale do rio Tapajós a região que mais se destaca em extração de ouro. A exploração de ouro nessa área teve princípio em 1958, mais precisamente no rio das Tropas, afluente do rio Tapajós. Desde então, a atividade aurífera tem sido uma atividade de profunda influência na transformação da realidade social da região. A criação da Reserva Garimpeira do Tapajós (Fig. 1), por meio da Portaria Ministerial nº 882, de 25/07/1983, foi um grande marco na política de gestão territorial na região. A cidade de Itaituba foi o município mais impactado por tal medida, tornando-se um movimentado entreposto comercial, onde se passou a realizar quase todo o consumo dos insumos necessários para a extração do ouro na região. Entre 1983 e 1984, a

população de Itaituba cresceu de 40.000 para 100.000 habitantes. E, posteriormente, a permissão legal para o garimpo no Tapajós foi regulamentada em 1990, permitindo, assim que a região se tornasse a maior produtora de ouro no Brasil, até então.

O novo cenário desenhado pela atividade minerária no estado do Pará motivou os gestores públicos a desenvolver uma *Política de Desenvolvimento Mineral do Pará*, em 1990. Essa política pública estava voltada para o desenvolvimento sustentável e descentralizado dos municípios, por meio da conexão do sistema tecnológico existente no estado, de modo a atender às principais demandas e, amadurecendo os vínculos entre as instâncias representativas das sociedades locais, do governo e do setor produtivo estadual.

No ano de 2000, foi realizado pelo governo do estado do Pará um estudo denominado *Diagnóstico do Setor Joalheiro do Estado do Pará*, que buscou registrar os processos produtivos, recursos humanos, instituições de apoio e o destino do resultado dos produtores paraenses de gemas e jóias. A principal conclusão desse estudo foi de que as unidades produtivas estavam concentradas nos municípios de Belém, Marabá e Itaituba, sendo que 99% destas unidades estavam na informalidade e com a produção destinada diretamente ao consumidor final. Diante desse cenário, e dentro do escopo do *Programa de Estadual de Gemas e Jóias do Pará – Pólo Joalheiro*, o governo aprovou o Decreto Estadual nº 5.375/2002, que, entre outros, concedia isenção total do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) às transações efetuadas em toda a cadeia produtiva de jóias e artesanato mineral dentro do estado, aumentando a competitividade do produto paraense. Chaves (2011; 2012) aponta que esse programa colocou o Pará como o único estado possuidor de uma política pública destinada a verticalizar, transformar e beneficiar a produção mineral, fortalecendo toda a cadeia produtiva do setor joalheiro paraense.

Com o intuito de facilitar a gestão política, econômica e social, devido à presença dessas multiterritorialidades, o governo estadual, por meio do Decreto Estadual nº 1.066/2008, estabeleceu uma regionalização que representasse os espaços semelhantes de ocupação, de nível social e de dinamismo econômico e cujos municípios mantivessem integração entre si, quer física quer economicamente. Assim, o estado paraense vislumbrava uma definição de espaços que pudessem se integrar de forma a serem mais partícipes do processo de diminuição das desigualdades regionais. Tendo como, consequência inicial, a necessidade dos órgãos da administração pública direta e indireta do Pará de proceder a adequação de seus programas e metas tendo como referência a conformação das doze Regiões de Integração, entre elas a do Tapajós, composta pelos municípios de Aveiro, Trairão, Jacareacanga, Novo Progresso, Rurópolis e Itaituba (Fig. 1), sendo esta classificada como a cidade pólo da região (Gráfico 1).

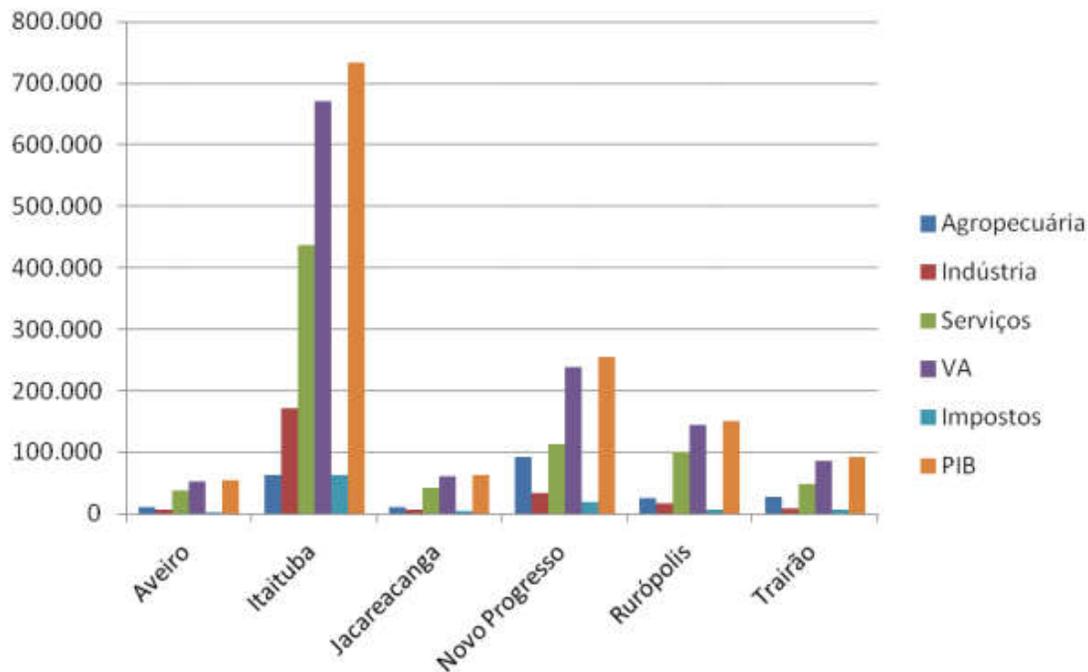
**Figura 1: Mapa da Região de Integração do Tapajós com destaque para a Área da Reserva Garimpeira do Tapajós.**



Fonte: Base Cartográfica IBGE, 2008 / Elaboração: CENSIPAM, 2016.

A Região de Integração do Tapajós (RI Tapajós) está localizada na parte sudoeste do Estado do Pará, cujos seis municípios componentes totalizam uma área de 189.592 km<sup>2</sup>, aproximadamente 15% do território paraense. Possui três grandes eixos de circulação de pessoas e produtos: o Rio Tapajós, a BR-163 (Rodovia Cuiabá-Santarém) e a BR-320 (Rodovia Transamazônica). Contudo, as dezenas de campos de pouso clandestinos possibilitam grande circulação informal e sem controle de pessoal e material por toda a região. Conforme dados dispostos pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (PARÁ, 2013) no documento *Indicadores de qualidade ambiental dos municípios da Região de Integração do Tapajós*, o ritmo de crescimento populacional da RI Tapajós permaneceu acima da média estadual no período entre 1980-2000. Porém, apontou uma queda a partir da década de 2000, ficando abaixo da média estadual. De forma geral, os índices de saneamento básico não acompanharam esse crescimento, apresentando-se abaixo da média estadual. Esse fato aponta para uma fragilidade referente à qualidade de vida na RI Tapajós, uma vez que os investimentos públicos sociais não acompanharam o ritmo de produção aurífera da área no mesmo período. Segundo Silva (1997), a produção oficial de ouro no Tapajós, no período entre 1991 e 2000, representou 36% da produção do Estado do Pará, três vezes maior do que a produção da região de Redenção-Tucumã Cumaru e dez vezes maior do que qualquer outra área de produção de ouro do Pará. Esses dados podem ajudar a compreender o vertiginoso aumento populacional da região, no entanto, também demonstram a incapacidade dos gestores públicos em reverter a produção dessa riqueza em investimento social.

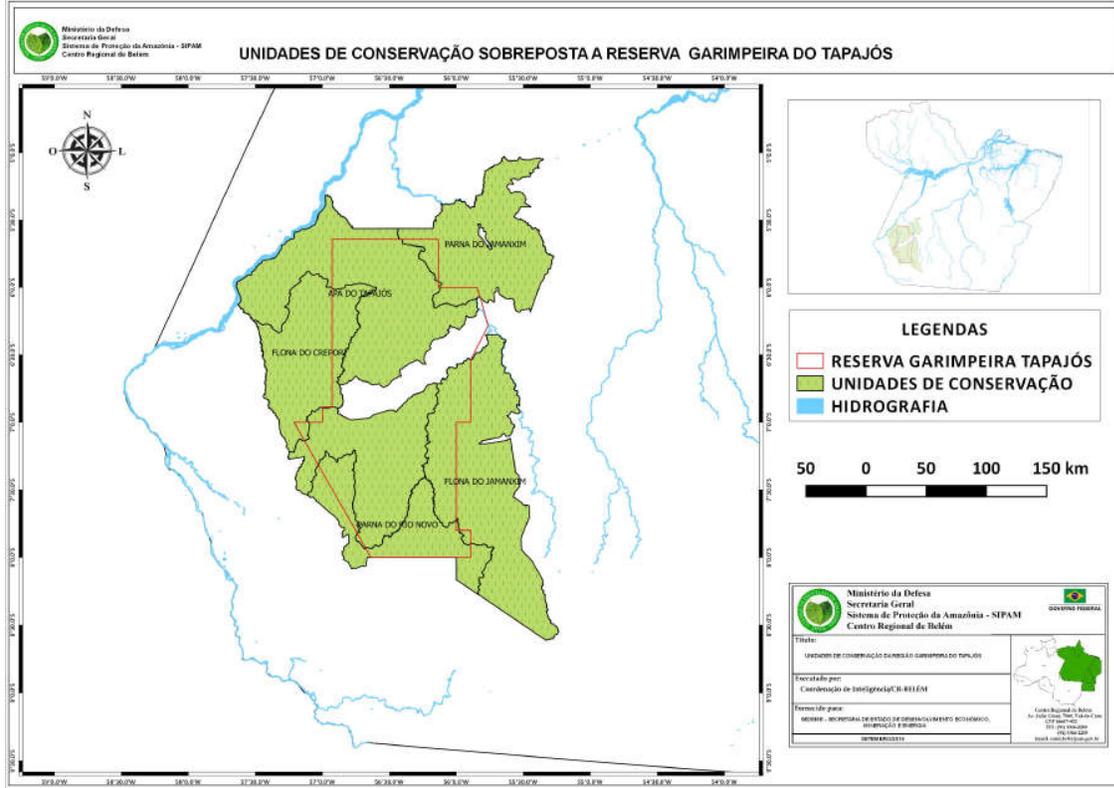
**GRÁFICO 1: PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) DE 2011 POR SETORES ECONÔMICOS DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE INTEGRAÇÃO DO TAJAPÓS/PA (R\$ mil).**



Fonte: IDESP, 2011.

No entanto, o panorama de desafios enfrentados pelos gestores públicos estaduais e municipais, com vista ao uso sustentável dos recursos auríferos no Pará, também apresenta o conflito com a política federal. Em 2006, a criação de um mosaico de Unidades de Conservação (UC) entre Parques Nacionais, Florestas Nacionais, Áreas de Preservação Ambiental e Reservas Extrativas, deixou na ilegalidade centenas de garimpeiros que já praticavam a atividade, respaldados pela criação da Reserva Garimpeira do Tapajós, em 1983. Atualmente, mais de 90% das terras da RI Tapajós estão federalizadas – IBAMA, FUNAI, INCRA e Forças Armadas – das quais a maior parte correspondem às UC. Nos últimos anos, muitas áreas potencialmente favoráveis à existência de jazidas minerais foram ou estão sendo objeto de implantação de UC, inibindo de maneira preocupante a atual e futura atividade mineira, tão necessária ao desenvolvimento do país, e extremamente relevante para a economia paraense. Esse conflito de uso e ocupação do solo é extremamente acentuado na região Norte do Brasil, onde concentrações minerais importantes estão situadas em UC e Terras Indígenas, em proporções cada vez maiores.

**Figura 2: Mapa da Reserva Garimpeira do Tapajós sobreposta pelas Unidades de Conservação.**



Fonte: Base Cartográfica IBGE, 2008 / Elaboração: CENSIPAM, 2016.

Deste modo, percebe-se que, conforme salientado por Schittini (2009), a criação destas UC, sobrepondo-se à área da Reserva Garimpeira do Tapajós, se enquadra em uma tentativa clara do governo federal em ordenar a ocupação do território, formando uma grande “barreira verde” de contenção do avanço do antropismo sobre a biodiversidade local. É possível observar que a questão da gestão territorial é, de certa forma, o exercício de poder, não restrito apenas aos órgãos de gestão pública. A gestão territorial extrapola a esfera institucional e perpassa o social, pois segundo Foucault (2004), o poder não se encontra somente nas instâncias superiores, mas penetra muito profundamente, e de maneira sutil em toda a trama da sociedade.

## 2. METODOLOGIA

Este estudo consiste em identificar e analisar as principais políticas de gestão territorial adotadas pelo governo do estado do Pará que afetam direta e indiretamente as atividades de mineração praticadas na área da Reserva Garimpeira do Tapajós e adjacências. Também houve a tentativa de catalogar as ações do governo paraense cujos investimentos incidissem direta ou indiretamente sobre os seis municípios da RI Tapajós, como Receitas Públicas, legislação, estudos de impactos ambientais, entre outras. As ações de pesquisa basearam-se na análise crítica de fontes primárias (relatórios, peças técnicas, documentos, estudos e diagnósticos oficiais, além de leis e decretos), utilizando-se também, de maneira complementar e comparativa, informações e considerações divulgadas em fontes secundárias (livros, teses, dissertações, artigos científicos e periódicos).

Buscando contribuir para o avanço da capacidade analítica do pesquisador, que se dispõe a focar no conflito gerado pelo uso dos recursos naturais, têm sido desenvolvidas várias metodologias e ferramentas, com destaque para o geoprocessamento, que inclui os Sistemas de Informações Geográficas (SIG) e o sensoriamento remoto. Como ferramenta de apoio, foram utilizados softwares de SIG para sistematização e elaboração de produtos cartográficos exclusivos para esta pesquisa. Dentre eles, pode-se destacar o Sistema de Informações Geográficas da Mineração – SIGMINE, desenvolvido pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), cujo objetivo é ser um sistema de referência na busca de informações atualizadas relativas às áreas dos processos minerários cadastrados no DNPM, associadas a outras informações geográficas de interesse ao setor produzidas por órgãos públicos, proporcionando ao usuário uma consulta aos dados e análises relacionais de caráter espacial.

### **3. GESTÃO AMBIENTAL E TERRITORIAL NO TAPAJÓS**

O setor de Gemas e Jóias no estado do Pará é um reflexo das atividades minerais do estado, e que este setor vem historicamente se organizando sob a influência direta da atividade garimpeira do ouro e atividades indiretas, especialmente localizadas nas regiões do Tapajós, sul do Pará e na capital Belém. E que nos últimos anos apresenta sua dinâmica produtiva influenciada pelas políticas públicas destinadas pelo governo do estado do Pará. Segundo o geólogo Alberto Rogério Benedito Silva (2012, p.120), até 1950 a indústria mineral na Amazônia caracterizava-se pelo extrativismo artesanal, principalmente do ouro. E dois eventos teriam marcado a história da mineração nessa mesma época: o início da exploração do manganês na Serra do Navio – Amapá (primeiro projeto mineral na Amazônia) e o começo da garimpagem do ouro na área da Reserva Garimpeira do Tapajós, que apesar de formalizada por uma norma da esfera federal, gerou profundos impactos em vetores da jurisdição estadual.

A área oficial da Reserva Garimpeira localizada na RI Tapajós totaliza 28.745 km<sup>2</sup>. No entanto, evidências, observadas por meio de softwares de SIG, apontam que a atividade garimpeira extrapola esses limites, ocupando uma área correspondente a 100.000km<sup>2</sup>, caracterizando-se como a maior área garimpeira do mundo. A abertura da Rodovia Transgarimpeira (1984-1986) pelo governo federal, para facilitar a entrada de garimpeiros afastados de Serra Pelada para os garimpos do Vale do Tapajós (GODFREY, 1992), contribuiu para o aumento do fluxo migratório para Itaituba, trazendo uma grande quantidade de empresas do sul e centro-oeste entregando seus produtos diretamente nas áreas de garimpo.

Os garimpos de ouro do Tapajós desenvolveram-se a margem de qualquer intervenção direta do Governo Federal, sem aparatos legais e completamente desconhecidos da maior parte da população brasileira. Segundo Lima (1994), vários autores e documentos apontam que o registro oficial da produção da Reserva Garimpeira do Tapajós é subestimado devido à saída clandestina desse material. Além disso, a atividade garimpeira é constituída por sérios problemas de aspecto social-sanitário: ausência total de saneamento, promiscuidade sexual, quadro alimentar deficiente, curandeirismo, alcoolismo, drogas, entre outros. Segundo Silva (1997), a falta de políticas públicas de fomento ao pequeno minerador contribuiu para a exclusão do garimpo do setor mineral formal da região, e para a marginalização de milhares de pequenos produtores.

No Brasil, a pressão social exercida sobre o meio ambiente, representada pela ocupação desordenada dos espaços territoriais amazônicos tem propiciado forte demanda de ações por parte dos governos municipais, sob pena de agravamento do quadro social das cidades responsáveis por esse avanço populacional. Para um melhor desenvolvimento de suas estruturas, cada município precisa de políticas de gestão ambiental e territorial adequadas. A organização do

espaço urbano e do rural é vista como peça fundamental para se consolidar a arrecadação municipal, a coleta de lixo, o tratamento sanitário, dentre outras ações. Contudo, a quantidade de unidades de conservação presentes na região, não pela sua existência, mas pela centralização de sua gestão nos órgãos federais (IBAMA e ICMBio), não permite ou colabora com a criação de sistemas econômicos sustentáveis na proporção e velocidade que a região necessita.

A municipalização da Gestão Ambiental Compartilhada que envolve licenciamento ambiental pelos municípios foi regulamentada através da Resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA) n. 07/2009, que sofreu alterações pela Resolução COEMA 089/2011, onde foram definidos os requisitos mínimos para que os municípios paraenses passassem a compartilhar o Licenciamento Ambiental. A partir de 2012, Itaituba e outros municípios da RI do Tapajós foram habilitados pelo estado do Pará para trabalhar com mais de 350 atividades de licenciamento e fiscalização. E para a realização desses trabalhos, esses municípios contam com secretarias municipais de meio ambiente, com quantitativo e equipamento inadequado. Diante dos recursos precários, essas secretarias executam poucas ações planejadas e integradas por motivo de grande parte das áreas serem de jurisdição federal (unidades de conservação, terras indígenas e assentamentos de reforma agrária). Além disso, a descentralização não ocorreu conforme os anseios das administrações municipais, pois estas assumiram responsabilidades e informações sem assessoramento sistematizado para desenvolver a gestão e manutenção das novas estruturas e deveres.

Dentre as seis Unidades de Conservação que sobrepuseram a Reserva Garimpeira do Tapajós, a Área de Proteção Ambiental (APA) Tapajós é a que concentra a maior parte dos processos de minério de ouro incidentes sobre estas UC, a grande maioria deles solicitados antes da criação da APA Tapajós. Considerando o objetivo das APA definido na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (BRASIL, 2000), a garimpagem de ouro não se constitui atividade proibida no interior da APA Tapajós, devendo se realizar segundo a legislação ambiental e respeitar as restrições previstas no seu zoneamento. Além disso, para o funcionamento desta atividade a legislação brasileira exige autorização do órgão gestor da UC, que é o ICMBio.

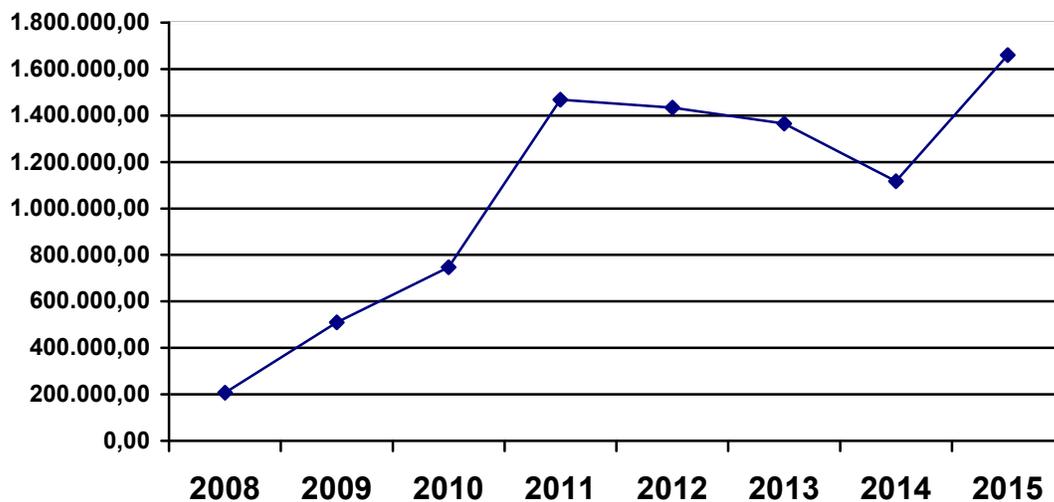
O Programa de Integração Mineral do município de Itaituba – PRIMAZ (CPRM/SEICOM/PMI, 1996) relacionou as principais regiões e suas localidades que surgiram ligadas a atividades garimpeiras na RI Tapajós: a região do Penedo (Vila do Penedo), região do Bom Jardim (Comunidade do Bom Jardim e Vila da Fofoca do Zé Antônio), região do Cuiú-Cuiú (Vila Cuiú-Cuiú), região do Amaná, região do Marupá (Nova Vida), região do Crepori (Vila do Creporizão e Vila do Creporizinho), região do Tabocal e região do Rio Novo. Por iniciativa da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia (SEDEME), o governo do Estado desenvolveu o Plano de Mineração do Estado do Pará 2014-2030, visando estabelecer diretrizes, priorizar objetivos, delimitar ações e definir metas que serão efetivadas pela Política Mineral do Estado, além de propiciar a integração e pactuação de compromissos entre as entidades públicas e privadas do setor mineral.

A iniciativa da criação do Grupo de Trabalho para o ordenamento da atividade mineral na Região do Tapajós (GT-Tapajós) surgiu em 2012 durante a Oficina de Atividades Garimpeiras do Plano Estadual de Mineração, onde foram identificadas inúmeras dificuldades para organização do setor mineral na região do Tapajós e assinado um protocolo de intenção para criar um GT para o ordenamento da atividade mineral na RI do Tapajós. Desde então, o governo do Estado, Ministério Públicos Estadual e Federal têm direcionado esforços para o fortalecimento da atividade mineral no Tapajós com ações como o cadastramento estadual de recursos minerários (CERM), publicação da IN-06/2013 da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade

(SEMAS), sobre licenciamento ambiental da atividade garimpeira, fiscalização ambiental e mineral conjunta, indução ao fortalecimento da cooperativa de joalheria e outras ações que busquem alternativas de conduzir a atividade mineral com responsabilidade ambiental e desenvolvimento econômico sustentável.

Pelo Decreto Estadual n. 1.535, de 02/05/2016, foi criado o GT-Tapajós, com o objetivo de identificar problemas e desafios, bem como estabelecer estratégias de atuação interinstitucional conjunta a partir de um plano comum de trabalho com foco na mineração com ações visando o desenvolvimento sustentável do território da RI do Tapajós. O GT-Tapajós ainda objetiva rever os macroprocessos de licenciamento ambiental e elaborar uma Agenda Socioambiental, que leve em consideração as peculiaridades dessa região.

## **GRÁFICO 2: ARRECADAÇÃO DA CFEM NO MUNICÍPIO DE ITAITUBA NO PERÍODO 2008-2015 (R\$).**



Fonte: DNPM, 2016 / Elaboração: o Autor.

A crescente arrecadação do CFEM pelo município de Itaituba demonstra que a atividade de extração mineral pode se constituir como um importante fator de desenvolvimento em níveis nacional, regional e local, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico do país. Contudo, não só em Itaituba, mas também em outros municípios paraenses que têm a atividade garimpeira como base da economia local, o ouro é utilizado como meio de troca para quase todas as transações, daí a grande dificuldade de se conhecer a real dimensão dessa economia. Nos municípios garimpeiros são as Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários (DTVMS) que compram e vendem parte do ouro oriundo dos garimpos. Segundo a Diretoria de Planejamento e Arrecadação (DIPAR/DNPM) e Receita Federal existem 21 DTVMS atuando no Pará.

Embora a intenção em explorar vastas áreas no território paraense seja uma forte tendência, a produção mineral ainda é bastante concentrada em poucas substâncias, poucas empresas e poucos municípios, mas essa concentração foi bem maior no passado recente. Tomando-se como indicador a arrecadação de CFEM, que demonstra a existência de mineração formal no município, verifica-se que em 2004, a mineração estava presente em 32 municípios; em 2012, passou para 55. Em 2004, 17 substâncias estavam formalizadas (cinco metálicas e 12 não-

metálicos), enquanto que, em 2012, este número passou para 22 (sete metálicos e 15 não metálicos).

#### 4. CONCLUSÃO

Após a realização do levantamento e análise de diversas fontes documentais, é possível expressar que, apesar de significativas iniciativas, o poder público não alcançou sucesso em elaborar um programa eficiente para o desenvolvimento da atividade garimpeira. As pesquisas bibliográficas, incluindo notícias publicadas nos meios de comunicação, relativas ao tema de estudo, também evidenciam a variedade de desafios enfrentados pelo Estado e pela sociedade para estabelecer o aproveitamento sustentável da geodiversidade da Reserva Garimpeira do Tapajós.

A ineficiência da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS) em expedir Licenças Ambientais, por meio de um processo lento, burocrático e oneroso, incentiva a clandestinidade dos garimpeiros na região. Ou seja, o garimpeiro deve se dirigir a Belém para fazer o licenciamento ambiental de uma pequena lavra e pagar mais de dez mil reais em taxas e responsabilizar-se pelos custos de deslocamento dos técnicos da SEMAS. Deve-se considerar que entre Itaituba e Belém são aproximadamente 1.300 km de estrada, em torno de dezenove horas de viagem. Assim, ao mesmo tempo que a necessidade de licença ambiental criou a possibilidade de melhor ordenamento da atividade de garimpagem de ouro, também vem contribuindo para aumentar a clandestinidade desta atividade.

A dificuldade logística apresentada pela região do Tapajós leva a predominância do acesso aéreo e secundariamente fluvial. Ou seja, a atividade garimpeira no Tapajós está condicionada ao transporte aéreo para abastecimento das áreas de garimpos, o que restringe a locomoção, aumenta o custo e prolifera a quantidade de campos de pouso clandestinos, inclusive a utilização de ruas das pequenas comunidades para pousos e decolagens de aeronaves.

Além disso, há uma grande confusão de competências entre os organismos federais, estaduais e municipais responsáveis pelo licenciamento ambiental, o que dificulta o entendimento e legalização dos garimpeiros. Na região do Tapajós, onde existe um conjunto de UC com restrições, normas específicas e gerenciamento específico, ou ainda pior, a ausência dessas normas, como o próprio Plano de Manejo da UC inexistente ou insuficientemente claro, torna essa questão da extração mineral ainda mais problemática.

Mesmo que o garimpeiro consiga superar o desafio do licenciamento ambiental, o conflito ainda permanece, estendendo-se para a legislação em vigor. O art. 9º da Lei nº 11.685/08 estabelece o comércio do ouro pelo garimpeiro diretamente com o consumidor final, desde que comprove a titularidade da área de origem do minério extraído (PLG). Enquanto que, a Instrução Normativa nº 1.083, de 08/11/2010, da Secretaria da Receita Federal, prevê a comercialização do ouro apenas como ativo financeiro ou instrumento cambial, fazendo com que o garimpeiro fique impedido de comercializar diretamente com o consumidor final.

Inúmeros outros desafios e sintomas resultantes do aproveitamento descontrolado da geodiversidade do Tapajós ainda podem ser observados: falta de agentes públicos e equipamentos adequados para execução e aplicação da parca legislação sobre o tema em vigor, o contrabando e descaminho de grande quantidade de ouro extraída e não declara, perda de arrecadamento de tributos, massa de trabalhadores na clandestinidade e logo sem amparo de assistência ou previdência social. Não se pode ignorar que uma rede de fatores sociais e econômicos, constatados ao longo dessa pesquisa, podem explicar a presença de garimpeiros nesta região em condições de vida que, podem ser consideradas como de extrema precariedade, altamente

dependente de empresários e donos de garimpos e também abandonados pelas políticas governamentais.

Para se promover uma nova racionalidade acerca da exploração mineral na Região de Integração Tapajós, dado o acentuado interesse minerário atualmente existente, é necessária, em primeiro lugar, uma política que assegure retorno financeiro e infraestrutural para promover desenvolvimento regional; em segundo, investir para solucionar o problema de gerenciamento causado pela fragilidade das instituições que operam na região; em terceiro, desenvolvimento de recursos humanos, capazes de superar graves assimetrias entre os atores envolvidos no processo; em quarto, investimento em ciência e tecnologias mais apropriadas para potencializar as explorações minerais com menor impacto ambiental possível e; em quinto, maior controle comercial do ouro e agregação de valores como instrumento de geração de emprego e renda para a população da Região de Integração Tapajós, minimizando seus efeitos negativos ao ambiente e sobre a sociedade, inclusive aqueles acarretados pelo desmatamento.

Do ponto de vista da eficiência, a articulação governamental concentra esforços e conseqüentemente recursos, empregados em políticas fragmentadas e com baixa efetividade. A sobreposição de esforços desarticulados é onerosa ao Estado e onerosa, também, ao cidadão considerando o agravamento de seus problemas e o não atendimento de suas demandas. Os novos paradigmas que surgem na gestão pública nos remetem a análises detalhadas, com observações de cunho ora teórico ora pragmático, porém, sempre com o intuito de absorver conteúdo suficiente para responder a indagações e sanar certas dúvidas relevantes em se tratando de um ente tão poderoso como o Estado. Pois, do contrário, se não ocorrer essa cooperação entre os órgãos governamentais com as comunidades locais para efetiva regularização e controle das atividades de mineração, as alianças tendem a ser firmadas entre as comunidades e os agentes de extração criminosa de recursos minerais.

## 5. BIBLIOGRAFIA

BRASIL, **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 255, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

CHAVES, D.A. **O setor de Gemas e Jóias de Belém - Um Arranjo Produtivo Local?** Artigo de Especialização em Economia Regional e Meio Ambiente. Belém: PPGE/UFGA, 2011.

\_\_\_\_\_. A Mineração no Pará: O Setor de Gemas e Joias de Belém. **Anais do VII Congresso Norte e Nordeste de Pesquisa e Inovação (CONNEPI)**. Palmas, TO, Brasil: Outubro, 2012.

GODFREY, Brian J. Migration to the gold-mining frontier in Brazilian Amazonia. **American geographical Society**. V. 82, n. 4, pp. 458-469, 1992.

FOUCAULT, Michel de. **Microfísica do poder**. São Paulo: Graal, 2004.

Nieto, L. M. Patrimonio Geológico, Cultura y Turismo. **Boletín del Instituto de Estudios Ginnenses**, 182, 109-122, 2001.

PARÁ, IDESP. **Indicadores de qualidade ambiental dos municípios da Região de Integração do Tapajós**. Belém: IDESP, 2013.

SCHUBER, Eliana Souza Machado. **Influência da atividade garimpeira na dinâmica urbana das cidades amazônicas: o caso de Itaituba-PA**. Dissertação de Mestrado – UFPA, Belém, 2013.

SCHITTINI, G.M. **Políticas públicas, conservação e movimentos sociais em uma área de expansão de fronteira: a criação de Unidades de Conservação no âmbito do Plano 163 Sustentável**. Dissertação de Mestrado (Centro de Desenvolvimento Sustentável). Brasília: UNB, 2009. 225pp

SILVA, Alberto Rogério Benedito. **A indústria mineral no Pará**. Belém: 2012.

SILVA, Alexandre Pessoa da. **Projeto Itaituba: programa de desenvolvimento de tecnologia ambiental**. Rio de Janeiro: CETEM/CNPq, 1997, 66 pp. (Série Tecnologia Ambiental, 18).

## **ANEXOS**

ANEXO 1 – Normas de Submissão de Trabalho na “Revista Brasileira de Estudos de Defesa” –  
Publicação da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED) – ISSN 2358-3916

## Revista Brasileira de Estudos de Defesa

---

CAPA
SOBRE
ACESSO
CADASTRO
PESQUISA
ATUAL
ANTERIORES
NOTÍCIAS

---

Capa > Notícias > **CHAMADA DE ARTIGOS, RESENHAS E ENSAIOS**

### CHAMADA DE ARTIGOS, RESENHAS E ENSAIOS

---

A Revista Brasileira de Estudos de Defesa (RBED), publicação da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), é um periódico acadêmico semestral, em fluxo contínuo de submissão online, que publica artigos, resenhas e ensaios em português, inglês e espanhol, que passam pelo processo de avaliação cega por pares (double blind review). Os trabalhos versam sobre temas relacionados à defesa nacional, segurança internacional, e afins, tais como: segurança nacional, guerra e paz, relações entre forças armadas e sociedade, ciência e tecnologia no âmbito da defesa nacional, estudos militares, estudos estratégicos, políticas públicas de segurança e defesa, relações internacionais, ciência política, dentre outros.

Os artigos, resenhas e ensaios devem ter ao menos um dos autores com titulação mínima de mestre. No momento da submissão, os proponentes devem se certificar que o documento encontra-se isento de qualquer informação que permita a identificação dos mesmos pelos pareceristas, incluindo a remoção do nome do autor do arquivo na seção “propriedades”. É pré-requisito para a avaliação dos trabalhos que os autores assegurem seu caráter inédito e não avaliação concomitante por outra revista.

Os artigos e ensaios devem conter aproximadamente 45 mil caracteres (sem espaços). As resenhas deverão se referir a obras publicadas há, pelo menos, quatro anos, e conter até 6 mil caracteres (sem espaços). As demais regras para submissão de trabalhos, apresentadas em [Diretrizes para os Autores](#), são resumidas aqui:

- Os textos submetidos à RBED devem estar formatados em espaço simples, fonte de 12 pontos, com uso do itálico para ênfases e aspas apenas para citações. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto e devem ser sintéticas. URLs para referências devem ser informadas com as datas de acesso, e sempre ao final do texto, nas referências completas.
- A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto; no caso de resenhas de livros, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada (vide exemplos no site)
- Os textos devem dispor de títulos concisos (máximo de 80 caracteres, com espaço) no idioma em que a submissão for escrita (português, espanhol ou inglês) e em inglês. No caso da submissão ser em inglês, o segundo idioma deverá ser o português.
- Os textos submetidos à RBED devem vir acompanhados de 4 palavras-chave e de resumo com até 50 palavras no idioma em que a submissão for escrita (português, espanhol ou inglês) e em inglês. No caso da submissão ser em inglês, o segundo idioma deverá ser o português.

As submissões em desacordo com as Instruções aos Autores não serão admitidas para avaliação e seus propositores serão devidamente comunicados.

Em caso de dúvidas, entre em contato pelo e-mail [rbed@abedef.org](mailto:rbed@abedef.org), ou pelo telefone (31) 3241-5123.

Atenciosamente,

Editoria da Revista Brasileira de Estudos de Defesa (RBED)

---

**INDEXADORES**







ANEXO 3 – Carta de Aceite para Submissão de Trabalhos no “IV Seminário Internacional de Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia – IV SICASA”



**CARTA DE ACEITE**

O trabalho intitulado **GEODIVERSIDADE DA RESERVA GARIMPEIRA DO TAPAJÓS: DESAFIOS PARA UMA GESTÃO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**, de autoria de **José Carlos De Araujo Neto e Wilson José Barp**, foi aprovado na modalidade Resumo, para apresentação no evento IV SICASA e 1º ANPPAS AMAZÔNIA a ser realizado de 19 de setembro de 2016 a 22 de setembro de 2016.

Manaus, 16 de agosto de 2016

Henrique Pereira  
sicasa.anppas@gmail.com