

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

NAIANE INEZ COSSUL

**TRÁFICO INTERNACIONAL DE ARMAS NA FRONTEIRA BRASIL/BOLÍVIA:
DINÂMICAS DE INSEGURANÇA REGIONAL E O POSICIONAMENTO
BRASILEIRO**

Florianópolis
2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
NAIANE INEZ COSSUL

**TRÁFICO INTERNACIONAL DE ARMAS NA FRONTEIRA BRASIL/BOLÍVIA:
DINÂMICAS DE INSEGURANÇA REGIONAL E O POSICIONAMENTO
BRASILEIRO**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do Grau de Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof^a Dr^a Graciela de Conti Pagliari

Florianópolis
2015

Ficha de identificação da obra elaborada pela autora
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Cossul, Naiane Inez
Tráfico Internacional de Armas na Fronteira Brasil/Bolívia:
Dinâmicas de Insegurança Regional e o Posicionamento
Brasileiro / Naiane
Inez Cossul; orientadora, Graciela de Conti Pagliari -
Florianópolis, SC, 2015.
156 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais.
Inclui referências

1. Relações Internacionais. 2. Tráfico Internacional de Armas.
3.
Fronteira Brasil/Bolívia. 4. Insegurança Regional. 5.
Operações Interagências. I. Pagliari, Graciela de Conti.
II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-
Graduação
em Relações Internacionais. III. Título.

Naiane Inez Cossul

**TRÁFICO INTERNACIONAL DE ARMAS NA FRONTEIRA BRASIL/BOLÍVIA:
DINÂMICAS DE INSEGURANÇA REGIONAL E O POSICIONAMENTO
BRASILEIRO**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de Mestre em Relações Internacionais, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais.

Florianópolis, 13 de março de 2015.

Prof.^a Mónica Salomón, Dr.^a
Coordenadora do Curso

Banca Examinadora:

Prof.^a Graciela de Conti Pagliari, Dr.^a
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Lucas Pereira Rezende, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Marcos Aurélio Guedes de Oliveira, Dr.
Universidade Federal de Pernambuco

Wagner Alves de Oliveira, Tenente-Coronel
63º Batalhão de Infantaria - Batalhão Fernando Machado

Aos meus pais, Maria Inez e Hercilio,
Ao meu irmão, Darlan,
Todo o meu amor...

AGRADECIMENTOS

A Deus, por iluminar o meu caminho. Por me conceder força e coragem.

Aos meus queridos pais, Maria Inez e Hercilio, pela educação, apoio e constantes palavras de incentivo. Pelo exemplo de trabalho, dedicação e união.

Ao meu irmão, pela alegria que me proporciona. Pelo seu apreço pelas “espingardinhas de pressão”, que, de forma singela, influenciaram na escolha do tema de pesquisa. Pelas inúmeras vezes que em conversas pelo Skype disse: - Vem, vamos pesquisar essas armas aí! Quantas tardes de domingo foram mais proveitosas depois de uma longa conversa sem sentido no Skype...

À querida orientadora Graciela, que, já na graduação, despertou em mim o amor pela área de segurança e defesa, e, mais uma vez, teve toda a paciência para me orientar, mesmo com uma mudança repentina de tema às vésperas da qualificação. Além da orientação, gratidão pelas oportunidades acadêmicas. O teu conhecimento na área é motivante!

À Engevix, empresa a qual devo grande parte dos meus conhecimentos práticos. Na qual trabalhei durante meu primeiro ano do mestrado e que permitiu as minhas repetidas ausências para cumprir as disciplinas. À minha então chefe Ana Laura por ter aceitado meus atrasos e faltas devido às atividades acadêmicas, e que, mesmo depois do meu desligamento, se manteve amiga e presente. Foi um ano difícil, mas valeu a pena pelas pessoas extraordinárias que estiveram por perto, sempre prontas para ajudar: Bianca, Marcella, João, Zelinda, Louise, Marcela J., Khawanna, Cris G., Júnior, Roberto, Alessandro, Lailton e tantos outros que nos encontros diários pelo corredor sempre tinham um sorriso para oferecer!

À CAPES, pela bolsa de estudos que permitiu dedicação exclusiva ao meu segundo ano de mestrado. À UFSC por ter me aceito na graduação e no mestrado, por ter sido minha casa, por ter a Biblioteca Universitária que foi minha parceira diária nesta jornada e por toda a estrutura que oferece; amor grande à essa Universidade.

Ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI), por meio dos excelentes professores e da Marina, sempre disponível. Aos colegas de turma que dividiram as mesmas angústias acadêmicas, em especial à Michelly e à Ana Carolina, também dedicadas à área de segurança internacional.

Ao Grupo de Estudos em Segurança e Defesa, por intermédio das Professoras Graciela e Juliana, e posteriormente do Professor Lucas, que permitiu a

incrível oportunidade de dialogar sobre temas que nos são tão caros. Michelly e Natália, obrigada por terem abraçado essa ideia de transmitir o nosso pouco conhecimento aos alunos da graduação e a estes um obrigado por compartilhar suas indagações e buscar construir o conhecimento.

À Michelly, amiga que a Universidade trouxe e que a vida está se encarregando de mantê-la sempre perto. À Vivian, conselheira acadêmica e inspiração. À Jessica, incentivadora de longa data. Em especial, ao Giuseppe, pelo carinho e presença. Ter vocês nesta trajetória, tornou o caminho menos árduo. Tragos, no coração. São essenciais, cada um, à sua maneira.

Aos demais amigos que levo comigo, e a todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para a consecução desse estudo.

A vida me presenteou com pessoas especiais, e que as resguarde longe de uma arma de fogo...

Sobre trabalhar para o ilícito...

“Leva Leva
Leva Leva Leva la Blim Blim Leva la Blim Blim
Me pediram pra atravessar
Pra atravessar, a fronteira
Mas atravessar, era passar
Com um caminhão, 1 tonelada de besteira

Do que você pudesse imaginar, e o que você pudesse imaginar
Eles pagavam o quanto fosse, só pra você atravessar, atravessar
Você não consegue imaginar, você não consegue imaginar
Eles pagavam o quanto fosse, era só pegar ou largar, pegar ou largar

Me pediram pra atravessar de babaca, eu fui
Atravessar, aquela fronteira
Mas atravessar na ingenuidade, era passar com caminhão 1 tonelada de
besteira

Só que você não se toca na hora
E é tentado pela a grana arriscar
Miséria e oportunidade sua liberdade
Abriu mão de tudo, o que Deus te deu pra aproveitar
Pois não existe nada melhor nesse mundo do que estar livre
É a frase de um amigo meu que pegou 11 anos por causa de um deslize

Não existe nada melhor nesse mundo que estar livre
Não existe nada melhor nesse mundo que estar livre
Estar livre, estar livre, estar livre, estar livre

Você não consegue imaginar, você não consegue imaginar
Se tocasse antes de entrar em cana, pagou de bacana, e veio a se arrasar”

(Fronteira, O Rappa, 2013)

RESUMO

Essa dissertação objetiva entender como o tráfico internacional de armas pequenas e leves na fronteira Brasil/Bolívia aumenta a insegurança nesses Estados. Para isso, pontua-se os fluxos domésticos e regionais de armas pequenas e leves por meio da análise macro do comércio legítimo na região, tendo o Brasil, devido à sua relevante produção de armas desse porte, como ponto de análise, ao passo que também é rota principal do comércio ilícito que alia armas e drogas na região. É perfeitamente legítima a compra e venda de armas, contudo, essa atividade lícita abre precedentes para desvios e triangulações, e essas têm impactado negativamente como ameaça à segurança sul-americana. O crime organizado transnacional atua de maneira eficaz no tráfico de armas de fogo materializando sua atuação nas fronteiras entre o Brasil e os países sul-americanos – região basicamente não conflitiva, mas que tem uma série de problemas de natureza econômica e social que demandam armamentos por parte de atores não-estatais. Assim, devido ao limiar de questões que perpassam o comércio de armas, iniciativas como as operações interagências têm atuado no processo de coibição, buscando aumentar a presença do Estado em áreas fronteiriças e redefinindo mecanismos de segurança e defesa, sendo esta a opção estratégica adotada pelo Brasil no combate ao crime organizado transnacional.

Palavras-chave: Tráfico de Armas. Brasil/Bolívia. Segurança Regional. Fronteiras. Operações Interagências.

ABSTRACT

This dissertation aims to understand how the international trade in small arms and light weapons in Brazil/Bolivia border increases insecurity in these States. For this, it points out, domestic and regional flows of small arms and light weapons through legitimate trade macro analysis in the region, with Brazil, due to its relevant size arms production, as an analysis point, while it is also main route of illicit trade that combines arms and drugs in the region. It is perfectly legitimate the purchase and sale of arms, but this lawful activity preceding opens to deviations and triangulations, and these have negatively impacted as a threat to South American security. Transnational organized crime operates effectively in firearms trafficking materializing its operations at the border between Brazil and South American countries - region basically not conflicting, but that has a lot of problems of economic and social nature that demand arms for the non-state actors. Thus, due to threshold issues that permeate the arms trade, initiatives such as the interagency operations has acted in restraint process, seeking to increase state presence in border areas and redefining security mechanisms and defense, which is the strategic option adopted by the Brazil in combating transnational organized crime.

Keywords: Arms Trafficking. Brazil/Bolivia. Regional Security. Borders. Interagency Operations.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Formas de homicídios, por região (2012 ou último ano disponível)	56
Figura 2 - Mapa das principais rotas do tráfico de armas na América do Sul.....	77
Figura 3 - Mapa do tráfico de armas entre cidades-gêmeas de Bolívia/Brasil.....	81
Figura 4 - Beneficiários e foco da ENAFRON.....	114

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxas de homicídios, por sub-região, 1995-2012.....	58
Gráfico 2 - Exportações brasileiras de pequenas armas por tipo em milhões de USD (2007, constante), 1982-2007	66
Gráfico 3 - Porcentagem de exportação brasileira de pequenas armas, por região do mundo, 1982-2007	67
Gráfico 4 - Evolução dos números de mortes por armas de fogo – população geral e 15-29 anos, 1980-2010	92
Gráfico 5 - Evolução da taxa de homicídios nas cinco regiões brasileiras por 100 mil/habitantes, 2000-2010	95

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Procedimentos para coleta e análise dos dados das diversas etapas da pesquisa	22
Quadro 2 - Forma como o tráfico de AP/AL impacta os setores de segurança e objetos referentes	31
Quadro 3 - Mecanismos normativos vinculantes na ONU e OEA.....	46
Quadro 4 - Matriz dos problemas incrementados pela disponibilidade e a proliferação irrestrita de AP/AL	51

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estimativa de armas leves militares e excedentes na América do Sul, 2007, em milhares.....	69
Tabela 2 - Taxas de homicídios com armas de fogo e óbitos gerais com armas de fogo, por 100 mil habitantes na América do Sul (com último dado disponível entre 2006 a 2010)	94
Tabela 3 - Armas de fogo rastreadas de fabricação nacional segundo o país de venda do primeiro comprador por UF de apreensão.....	97
Tabela 4 - Armas de fogo rastreadas de fabricação nacional segundo segmento de venda do primeiro comprador por UF de apreensão	98

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ABIN – Agência Brasileira de Inteligência
AP/AL – Armas Pequenas e Leves
ATT – *Arms Trade Treaty*
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRABO e BRASBOL - Brasil/Bolívia
CBC – Companhia Brasileira de Cartuchos
CDS – Conselho de Defesa Sul-Americano
CEED – Centro de Estudos Estratégicos de Defesa
CICAD – *Inter-American Drug Abuse Control Commission*
CIFTA – Convenção Interamericana contra a Fabricação Ilícita e o Tráfico de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros materiais correlatos
CMA – Comando Militar da Amazônia
CMO – Comando Militar do Oeste
CMS – Comando Militar do Sul
COCIT – Coordenação-Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais
COHA – *Council on Hemispheric Affairs*
COPRI – *Copenhagen Peace Research Institute*
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CRS – Complexo Regional de Segurança
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
CSS – *Critical Security Studies*
DEA – *Drug Enforcement Agency*
DFPC – Departamento de Fiscalização de Produtos Controlados
DICOR – Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado
DPAT – Divisão de Repressão a Crimes contra o Patrimônio e ao Tráfico de Armas
EMCFA – Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
ENAFRON – Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras
END – Estratégia Nacional de Defesa
ESI – Estudos de Segurança Internacional
EUA – Estados Unidos da América
FAB – Força Aérea Brasileira

FARC – *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*
GLO – Garantia da Lei e da Ordem
GTAM – Grupo de Trabalho sobre Armas de Fogo e Munições
LBDN – Livro Branco de Defesa Nacional
MD – Ministério da Defesa
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MRE – Ministério da Relações Exteriores
OEA – Organização dos Estados Americanos
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PAED – Plano de Articulação e Equipamento de Defesa
PCC – Primeiro Comando da Capital
PEF – Plano Estratégico de Fronteiras
PIB – Produto Interno Bruto
PND – Política Nacional de Defesa
RI – Relações Internacionais
SA&LW – *Small Arms and Light Weapons*
SIGMA – Sistema de Gerenciamento Militar de Armas
SIPRI – *Stockholm International Peace Research Institute*
SISCEAB – Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro
SISDABRA – Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro
SISFRON – Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras
SisGAAZ – Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul
SISME – Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do MERCOSUL
TSS – *Traditional Security Studies*
UF – Unidade Federativa
UNASUL – União das Nações Sul-Americanas
UNODA – *United Nations Office for Disarmament Affairs*
UNODC – *United Nations Office on Drugs and Crime*
UNTOC - *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
2 SEGURANÇA INTERNACIONAL NO PÓS-GUERRA FRIA E CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL: ASPECTOS CONCEITUAIS E DEMANDAS DE SEGURANÇA	23
2.1 O DEBATE SOBRE UM NOVO CONCEITO DE SEGURANÇA: A ESCOLA DE COPENHAGUE.....	24
2.2 O CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL COMO UMA NOVA AMEAÇA: O TRÁFICO DE ARMAS E AS IMPLICAÇÕES À SEGURANÇA INTERNACIONAL	40
2.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	59
3 COMÉRCIO E TRÁFICO DE ARMAS NA AMÉRICA DO SUL: ARMAS E DROGAS NA FRONTEIRA BRASIL/BOLÍVIA – EFEITOS NA VIOLÊNCIA	62
3.1 PANORAMA GERAL: PRODUÇÃO, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO DE ARMAS PEQUENAS E LEVES NA AMÉRICA DO SUL	63
3.2 CONDIÇÕES ESTRUTURAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DO CRIME ORGANIZADO NA AMÉRICA DO SUL	70
3.3 ROTAS DO TRÁFICO DE ARMAS NA AMÉRICA DO SUL	76
3.3.1 A rota Bolívia-Brasil	80
3.3.2 A conexão entre armas e drogas na fronteira Bolívia-Brasil	84
3.4 VIOLÊNCIA E ARMAS DE FOGO	91
3.6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	100
4 FRONTEIRAS, SOBERANIA E COOPERAÇÃO REGIONAL: INICIATIVAS PARA A COIBIÇÃO DO TRÁFICO DE ARMAS NA REGIÃO SUL-AMERICANA	103
4.1 FRONTEIRAS E DEFESA NACIONAL: CONCEITUAÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO.....	104
4.2 O TRÁFICO DE ARMAS NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA E DEFESA DO BRASIL	107
4.1.1 Plano Estratégico de Fronteiras	112
4.3 COOPERAÇÃO NA LUTA CONTRA O CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL E OS DELITOS TRANSFRONTEIRIÇOS	120
4.3.1 UNASUL	123
4.3.2 MERCOSUL	126
4.3 A OPÇÃO BRASILEIRA NO COMBATE AOS ILÍCITOS TRANSNACIONAIS..	128
4.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	133
CONCLUSÃO	135
REFERÊNCIAS	141

INTRODUÇÃO

O cenário internacional do período pós-Guerra Fria possibilitou a emergência de elementos não tradicionais como fontes de ameaças à segurança internacional. Durante o período da bipolaridade, as ameaças à segurança centravam-se em torno de questões estratégico-militares e que, nesse novo momento, não deixaram de fazer parte da agenda internacional, mas passaram a dividi-la com as chamadas novas ameaças – que se configuram com natureza e intensidade distinta a cada Estado, desafiando com fluidez as fronteiras estatais e com acréscimo de novos e distintos atores – transpondo fatores domésticos à ordem internacional.

Essa nova configuração também foi acompanhada de um intenso debate para a ampliação do conceito de segurança, que viria a considerar novos atores e incluir outros instrumentos que não somente a força para eliminar as inseguranças. Baseado em normativas internacionais que indicam o tráfico de armas como problema securitário, e a partir dessa ampliação do conceito de segurança, que o comércio ilícito de armas pôde ser considerado uma ameaça à segurança internacional que gera, também, impactos à segurança regional da América do Sul.

Assim, dentre as questões que geram uma preocupação crescente para o entorno brasileiro estável, destacam-se os ilícitos transnacionais que no contexto sul-americano mais se proliferam. Destes, a questão das armas tem um impacto relevante sobre a insegurança sul-americana, principalmente se analisados sob as externalidades negativas nos índices de violência. Desta forma, optou-se pela análise deste ilícito que impacta as relações regionais, mas que, ao contrário da questão das drogas, por exemplo, que também gera inseguranças, tem poucas análises contundentes. Essa dificuldade de produzir análises consistentes fundamenta-se no limiar entre o mercado lícito e o ilícito de armas pequenas e leves,¹ o que dificulta a pesquisa e torna a análise mais complexa.

Ao observar os estudos já realizados em torno do tráfico de armas na América do Sul, percebeu-se que grande parte centra a pesquisa na principal e tradicional rota de armas, pelo Paraguai e que, conseqüentemente, é a fronteira com ações mais

¹ A escolha desse tipo de armas está ancorada no fato de que as armas pequenas e leves são as principais armas demandadas nos conflitos contemporâneos, justamente pela facilidade de manuseio, proliferação (por não necessitar de grande tecnologia para a produção) e transporte. Além disso, estão amparadas por normativas internacionais específicas no âmbito da Organização das Nações Unidas, que serão citadas adiante. São, também, o tipo de armas produzido pela indústria brasileira e que está mais atrelado à violência urbana e aos índices de homicídios nessa região.

constantes para a repressão desse delito. Assim, ao perceber que as principais apreensões de armas estavam também vinculadas às drogas, optou-se por realizar a análise da rota Brasil/Bolívia, podendo, assim, também ponderar o impacto dessa ligação entre os ilícitos para a relação bilateral dos países.²

Diante desse panorama surge então a pergunta de pesquisa: Como o tráfico internacional de armas pequenas e leves na fronteira Brasil/Bolívia aumenta a insegurança nesses Estados? A hipótese aponta que a insegurança é gerada devido às externalidades advindas do tráfico que alimentam a violência doméstica nessa região.

Com o objetivo de atingir uma resposta satisfatória à pergunta de pesquisa, corroborando ou refutando a hipótese, o trabalho divide-se em cinco capítulos, compostos dessa introdução, da conclusão e de três capítulos propriamente temáticos. No primeiro capítulo temático apresenta-se a discussão teórica que envolve o conceito de segurança internacional. Cita-se desde as primeiras conceituações realistas até a evolução do conceito no pós-Guerra fria, culminando assim na análise da evolução dos estudos de segurança internacional e a delimitação de seu estudo dentro das Relações Internacionais.

Para fazer a análise da evolução do conceito de segurança, as implicações do fim da Guerra Fria e a questão das novas ameaças são ponderadas, bem como o fenômeno da regionalização nos estudos de segurança. Feito o levantamento teórico com base, principalmente, na Escola de Copenhague, que se tornou o marco teórico dessa dissertação e chegando ao ponto de ampliação do conceito de segurança, passa-se a discutir e conceituar o crime organizado transnacional e o tráfico de armas no rol das novas ameaças à segurança. Para esses dois pontos recorre-se à análise de seu entendimento nas convenções internacionais e em mecanismos regionais, trazendo elementos de discurso que legitimam a análise do tráfico de armas pequenas e leves sob a ótica da segurança.

Já o segundo capítulo temático abarca o problema de pesquisa em si. Primeiramente, é feito um arrazoado de elementos para demonstrar a preponderância da indústria de armas pequenas e leves no Brasil, para, em momento posterior, demonstrar que as armas produzidas internamente estão ligadas diretamente à

² A ótica de análise parte do Brasil, portanto serão ressaltados apenas os aspectos da Bolívia necessários para a compreensão da relação bilateral.

violência, seja por meio do tráfico intrarregional, com o efeito bumerangue³, ou ainda através dos canais de desvio interno.

Exposta a importância da indústria de armas brasileira através de dados empíricos de produção, importação e exportação, serão delineadas as condições estruturais que permitem o desenvolvimento do crime organizado na região sul-americana, de modo que, diante de uma produção legal de armas, tantas delas são desviadas para a ilicitude. Ao analisar essas condições estruturais, elementos que demonstram a materialização do crime serão expostos, a fim de já traçar as rotas utilizadas pelo tráfico de armas na América do Sul com destaque à rota Bolívia-Brasil. Nesse ponto, será destacada a intrínseca relação entre o comércio ilícito de armas e drogas, destacando dados relativos à questão das drogas na Bolívia e o impacto dessa relação no Brasil.

Trata-se, ainda, sobre a violência decorrente das armas de fogo, pontuando dados empíricos sobre os homicídios, demonstrando que a violência é a principal externalidade gerada por esse ilícito e que, aliado às drogas, é ainda mais nefasto à conformação de um ambiente regional estável, ou à soberania estatal constantemente violada pelos grupos criminosos, seja pela insegurança humana que gera um custo social elevado. E é nesse sentido que se inicia o terceiro capítulo temático com a relativização da soberania, a importância das fronteiras e a cooperação regional como forma de coibição ao tráfico de armas.

Assim, conceitua-se fronteiras, aliando-as à defesa nacional no sentido de que a presença estatal nesse espaço é uma demonstração de soberania e uma forma de buscar aproximação regional diante da crescente percepção do caráter transnacional das novas ameaças. A faixa de fronteira é exposta como instrumento estratégico ao Estado brasileiro, pontuando a criação do Plano Estratégico de Fronteiras e das Operações Ágata como uma das vertentes do Plano, no sentido de buscar uma reestruturação da concepção de fronteira para uma percepção integrativa, cooperativa e articulada entre municípios, estados e países fronteiriços.

Além dessa iniciativa doméstica, a fim de completar o mapeamento das ações regionais que buscam a coibição do tráfico de armas e/ou ilícitos transnacionais, são levantadas as iniciativas bilaterais e multilaterais como os exercícios conjuntos, e

³ O efeito bumerangue refere-se às armas brasileiras que são exportadas e reingressam no território brasileiro de maneira ilegal.

ações que ocorrem dentro da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), trazendo-as como forma de demonstrar a preocupação que é conferida ao tema, bem como com o intuito de evidenciar que a cooperação em segurança e defesa na América do Sul está ancorada no combate aos ilícitos transnacionais, sendo ainda, ações que configuram a opção brasileira de atuação frente aos ilícitos.

Assim, para a conformação desse estudo, adotou-se uma pesquisa exploratório-descritiva, abordando o problema por meio de um enfoque qualitativo e quantitativo. Dada a atualidade do período estudado, por vezes não foi possível a utilização de arquivos documentais e fontes históricas, sendo estes substituídos por outras fontes que serão logo discriminadas. Assim, ao adotar uma metodologia de natureza exploratório-descritiva, visou-se o aprofundamento dos aspectos relacionados ao crime organizado transnacional e ao tráfico de armas de fogo, especificamente na fronteira Brasil/Bolívia, descrevendo o contexto no qual a temática emerge. O quesito exploratório é bastante presente nas questões referentes à análise da rota Brasil/Bolívia em si e no delineamento de análises sobre o tratamento conferido pelo Brasil ao crime organizado, pois como configuram-se como mecanismos bastante recentes, praticamente não há análises consideráveis sobre esses pontos.

Na parte qualitativa da pesquisa, foi realizada a análise bibliográfica sobre o tema com o uso de fontes primárias e secundárias. Foram utilizados os documentos oficiais da Política (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END), bem como o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) do Brasil; discursos e declarações políticas que mencionam o tráfico de armas como um problema à região⁴; convenções e tratados emanados da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA) em caráter geral, e do MERCOSUL e UNASUL em caráter específico/regional, buscando o entendimento sobre a regulação de normas, princípios e procedimentos sobre o tráfico internacional de armas pequenas e leves.

A análise quantitativa das informações baseou-se em elementos disponíveis em documentos, estudos e relatórios produzidos por organismos e instituições especializados e com tradição reconhecida na publicação de dados. Cita-se o *Small*

⁴ Os discursos e declarações políticas escolhidos estão diretamente ligados aos órgãos oficiais brasileiros e bolivianos, como presidência e ministérios ou atrelados às instituições internacionais e regionais que os países fazem parte.

Arms Survey, como instituição destinada às pesquisas sobre as armas pequenas e que, além de ter um banco de dados considerável, publica anualmente relatórios e estudos com análises sobre o impacto das pequenas armas de fogo nas regiões do mundo; a *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) referência no tratamento das questões das drogas no sistema ONU, produzindo campanhas e relatórios periodicamente; a ONG Viva Rio, que tem reconhecidos pesquisadores da comunidade epistêmica trabalhando no projeto “Mapeamento do Comércio e Tráfico Ilegal de Armas no Brasil” e que vem contribuindo com a disponibilização de dados sobre armas ilegais e violência; o Mapa da Violência, produzido por Julio Waiselfisz que, desde 1998, publica relatórios sobre os objetos que impactam na violência cotidiana; o *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI)⁵, importante instituto que disponibiliza análises e dados sobre os gastos militares estatais e; o relatório produzido pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)⁶ sobre o tráfico de armas, que foi uma fonte fundamental dessa pesquisa. Os dados coletados dessas fontes foram utilizados tanto para mensurar o problema de pesquisa, quanto para a elaboração de tabelas e gráficos para a ponderação da hipótese.⁷

Como já dito, devido ao lapso temporal recorreu-se também a sítios de organismos governamentais, como o do Ministério da Defesa, Exército, Aeronáutica e das Relações Exteriores do Brasil, bem como dos seus pares na Bolívia. Em última necessidade, valeu-se da utilização de jornais, mas buscou-se o uso desses apenas em exemplos necessários para clarificar alguma questão. A insuficiência de material talvez possa ser notada em algumas partes, entretanto, devido à sabida limiaridade entre o mercado lícito e ilícito, aceitou-se o desafio de buscar contribuir para o debate sobre o tráfico de armas na região, mesmo que com certa ausência de material para a análise. Portanto, configura-se como uma análise bibliográfica e documental.

⁵ O SIPRI é um instituto internacional independente, dedicado a pesquisas de conflitos, armamentos, controle de armas e desarmamento. Foi criado em 1966 e fornece dados, análises e recomendações, baseado em fontes abertas, para decisores, pesquisadores, imprensa e público interessado (SIPRI, 2014).

⁶ As CPIs (Comissões Parlamentares de Inquérito) “destinam-se a investigar fato de relevante interesse para a vida pública e para a ordem constitucional, legal, econômica ou social do País [...] Têm poderes de investigação equiparados aos das autoridades judiciais [...] e podem deslocar-se a qualquer ponto do território nacional para a realização de investigações e audiências públicas” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014). A CPI do Tráfico de Armas, especificamente, ocorreu em 2006 com o objetivo de investigar as organizações criminosas do tráfico de armas de fogo e de munições no Brasil.

⁷ Ainda em relação ao teor quantitativo, os dados utilizados foram secundários, justamente pela dificuldade de acesso e a não disponibilização pública. Todos os dados foram analisados de maneira crítica e contrastados com outras fontes, buscando sempre a utilização de valores presentes em fontes de caráter permanente e de reconhecimento público.

Para simplificar o entendimento da metodologia utilizada e operacionalização desta, elaborou-se o Quadro 1, a fim de demonstrar as etapas de pesquisa. A coluna das etapas refere-se aos objetivos específicos dessa pesquisa, enquanto os procedimentos de pesquisa referem-se ao “como” foram retiradas e utilizadas as informações para a realização de cada etapa.

Quadro 1 - Procedimentos para coleta e análise dos dados das diversas etapas da pesquisa

Etapas da pesquisa/Objetivos específicos	Procedimentos/Instrumentos	
	Coleta	Análise
1 – Analisar o tráfico internacional de armas enquanto parte do crime organizado transnacional;	Pesquisa bibliográfica e documental	Análise documental e de conteúdo
2 – Analisar a produção, importação e exportação brasileira de armas pequenas e leves versus o mercado ilícito, pontuando o tráfico intrarregional	Banco de dados (importação e exportação de armamentos) Pesquisa documental e bibliográfica	Análise de dados e confecção de gráficos e tabelas, análise documental e de conteúdo
3 – Identificar as principais rotas do tráfico de armas para o Brasil, destacando a rota Bolívia-Brasil	Pesquisa bibliográfica e documental, principalmente notícias e relatórios	Análise documental e de conteúdo
4 – Relacionar o tráfico transnacional de armas com a insegurança regional, enfatizando os índices de homicídio por armas de fogo	Banco de dados (rastreamento de apreensões de armas e homicídios por armas de fogo)	Análise de dados e confecção de gráficos e tabelas
5 – Identificar as principais ações de segurança e defesa na região em âmbito nacional, bilateral e multilateral que tem como intuito coibir os ilícitos transnacionais, principalmente o tráfico de armas com ênfase a resposta adotada pelo Brasil	Pesquisa bibliográfica e documental	Análise documental e de conteúdo

Fonte: Elaborado pela autora

Os objetivos específicos, correspondentes às etapas de pesquisa, elencados no Quadro 1, serão atendidos da seguinte maneira: o objetivo específico 1 será tratado no primeiro capítulo temático, enquanto os objetivos específicos 2, 3 e 4 serão delineados no segundo capítulo temático e, ao último capítulo caberá o objetivo específico 5. Ao final dos três capítulos temáticos será possível obter um panorama do tráfico de armas pequenas e leves na fronteira Brasil/Bolívia sob a perspectiva brasileira de coibição aos ilícitos.

2 SEGURANÇA INTERNACIONAL NO PÓS-GUERRA FRIA E CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL: ASPECTOS CONCEITUAIS E DEMANDAS DE SEGURANÇA

Security matters. It is impossible to make sense of world politics without reference to it.
(WILLIAMS, 2008, p. 1).

Este capítulo apresenta a discussão teórica sobre a redefinição e ampliação do conceito de segurança internacional. O entendimento desse novo limite teórico passa pelo enquadramento do crime organizado transnacional e do tráfico de armas na vertente das novas ameaças e demandas de segurança originadas no período pós-Guerra Fria. A emergência de cenários e atores distintos refletem na evolução dos estudos de segurança internacional, ampliando a área e questionando as definições empregadas anteriormente.

A segurança internacional enquanto área de estudo configura-se como uma das principais subáreas de Relações Internacionais (RI). Buzan e Hansen (2012, p. 23) consideram como Estudos de Segurança Internacional (ESI) pesquisas que abarcam segurança internacional, estudos de segurança, estudos estratégicos e pesquisa de paz. Para eles, os ESI surgiram de debates de como proteger o Estado contra ameaças internas e externas após a Segunda Guerra Mundial, embora não exista uma definição universalmente aceita sobre o que constitui os ESI.

Posteriormente, discute-se como as armas pequenas e leves (AP/AL)⁸, diante da proliferação irrestrita e da ilicitude decorrente, passaram a fazer parte do rol de ameaças à segurança. A comunidade internacional passou a reconhecê-las como fontes de insegurança, buscando formas para prevenir, combater e erradicar a proliferação e o comércio ilícito. Neste sentido, é parte, também deste capítulo, o apontamento dos instrumentos vinculantes em âmbito hemisférico e internacional, a fim de atingir este fim, quais sejam, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime

⁸ As motivações que levaram à escolha das AP/AL como objeto de análise já foram expostas na introdução. Todavia, vale ressaltar que essa terminologia corresponde ao conceito de *Small Arms and Light Weapons*, cuja sigla é SA&LW. A definição utilizada é a do *United Nation's Report of the Panel of Governmental Experts on Small Arms* (1997), que considera: **Small Arms** – *revolvers and self-loading pistols, rifles and carbines, assault rifles, sub-machine guns and light machine guns* e **Light Weapons** – *heavy machine guns, hand-held under-barrel and mounted grenade launchers, portable anti-tank and anti-aircraft guns, recoilless rifles, portable launchers of anti-tank and anti-aircraft missile systems and mortars of less than 100 mm caliber*. Em português, a autora encontrou a sigla AP/AL para armas de fogo pequenas e leves, que diz respeito a mesma definição acima.

Organizado Transnacional e seu Protocolo Adicional contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças, Componentes e Munições; o Tratado sobre o Comércio de Armas (ATT) e a Convenção Interamericana contra a Fabricação Ilícita e o Tráfico de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros materiais correlatos (CIFTA). O Grupo de Trabalho sobre Armas de Fogo e Munições (GTAM), criado do âmbito do MERCOSUL e o Conselho Sul-Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra o Crime Organizado Transnacional, criado no âmbito da UNASUL, também serão referenciados.

Este capítulo busca atender o objetivo específico de analisar o tráfico internacional de armas como parte do crime organizado transnacional sob a ótica da segurança internacional. Portanto, possui definições e conceituações atinentes à temática, não abarcando, assim, os países objetos de análise dessa dissertação.

2.1 O DEBATE SOBRE UM NOVO CONCEITO DE SEGURANÇA: A ESCOLA DE COPENHAGUE

Durante a Guerra Fria, a definição clássica de segurança esteve centrada no aspecto militar-estratégico do Estado. Ancorada na teoria realista⁹, essa abordagem considera o Estado como objeto de referência de análise e a dimensão de segurança como a mais importante pois, diante da estrutura anárquica e do sistema de autoajuda, os Estados precisam estar o tempo todo preocupados em garantir a sua segurança – o que não significa uma constante guerra, mas uma constante preocupação em alcançar e manter sua segurança. Assim, de forma geral, a segurança mantinha-se por meio da capacidade militar, baseada no equilíbrio de poder entre os Estados, e tendo como fonte de ameaça a invasão do território por outro Estado e a perda da soberania – basicamente referia-se à segurança nacional/estatal.

O sistema internacional anárquico, ou seja, a ausência de uma autoridade central que restrinja o comportamento dos atores, segundo os teóricos realistas, produz um ambiente naturalmente hostil¹⁰. Assim, os atores desenvolvem

⁹ O realismo é uma das escolas mais tradicionais dos estudos internacionais. As premissas centrais da teoria realista são: a centralidade do Estado na arena internacional e a sua natureza racional e egoísta, a busca por poder como sendo o principal elemento garantidor da sobrevivência estatal e a anarquia como condicionante do Sistema Internacional em um ambiente marcado pela autoajuda (CARR, 2001; MORGUENTHAU, 2003).

¹⁰ De acordo com a construção teórica desenvolvida por Thomas Hobbes (1651) e aplicada ao cenário internacional, em um ambiente anárquico, os Estados, assim como os indivíduos, viveriam em um

capacidades militares como meio de defesa, configurando a sobrevivência no sistema internacional como objetivo fim do Estado. Nesse sentido, temos a ideia do dilema de segurança de Herz (1950)¹¹, bem como a noção de uma balança de poder de Waltz (1979)¹², como características do sistema internacional que exprimem a visão pessimista da segurança internacional. “Na anarquia, segurança é o fim mais importante. Somente se a sobrevivência for assegurada os Estados podem procurar outros objetivos como a tranquilidade, o lucro e o poder” (WALTZ, 1979, p. 126, tradução própria). Depreende-se dessas linhas a importância atribuída à segurança das unidades políticas no sistema internacional, sendo os aspectos defendidos pela teoria realista observados diante da bipolaridade presente nas relações internacionais.

Assim, durante a Guerra Fria, a segurança internacional – parcialmente suprimida pela noção de segurança nacional/estatal - foi fortemente marcada pela ênfase militar-estratégica dos Estados Unidos da América - EUA (bloco capitalista) contra a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS (bloco comunista), caracterizada por uma corrida armamentista e pautada pela ameaça nuclear. O fim desse embate e a desintegração da URSS, além de deixar um grande arsenal sem uso, também levou a atenção dos estudos de segurança às questões anteriormente negligenciadas devido à divergência de foco - as dinâmicas dentro dos Estados passam a ser analisadas e ameaças diferentes das tradicionais surgem em diversas regiões – estas possuem um caráter fluido, interligado e que perpassam as fronteiras nacionais. Essas características, tão divergentes se comparadas às ameaças tradicionais, apontam para a ampliação que o conceito de segurança internacional viria a passar.

“Na disciplina de relações internacionais, os eventos históricos tendem a engendrar desenvolvimentos da teoria” (TANNO, 2003, p. 47). Do mesmo modo, a Guerra Fria e principalmente o seu final propiciou um campo fértil para os vieses

“Estado de natureza”, à mercê da guerra. A tradição hobbesiana descreve as relações internacionais como um estado de guerra de todos contra todos (BULL, 2002, p. 32).

¹¹ No dilema de segurança cada ator é responsável pela sua própria segurança (autoajuda), mas a necessidade de segurança de um Estado pode ser interpretada como insegurança para outros, o que os leva também ao armamento. Essa situação induz a uma maior insegurança em relação ao momento anterior, pois ao buscar sua segurança, os Estados aumentam a sua insegurança, uma vez que os demais Estados também iniciam um processo de armamento (HERZ, 1950) – situação que leva a uma corrida armamentista entre dois atores.

¹² Na balança de poder o Estado precisa escolher alinhar-se com os Estados mais fortes ou contrabalançar o poder destes por meio de coalizões, buscando um equilíbrio de poder no sistema internacional (WALTZ, 1979).

teóricos da segurança internacional, muito embora “houve uma literatura significativa na década de 1980 que preparou o terreno para o crescimento de abordagens ampliadas e aprofundadas nos anos 1990” (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 28). Comumente o final da Guerra Fria é utilizado como marco temporal de pesquisas que tratam das chamadas novas ameaças à segurança.

Igualmente, novos problemas e atores, além dos tradicionais, passaram a fazer parte da percepção de ameaça. Esses problemas e atores já existiam em sua grande maioria mesmo no período da bipolaridade, contudo, não faziam parte da agenda de segurança, que estava centrada no conflito Leste-Oeste, com o campo militar e o Estado como atores e objetos centrais no estudo tradicional de segurança (PAGLIARI, 2009, p. 20). São ameaças que necessitam de uma atuação inteligente do Estado, exigindo esforços conjuntos e respostas diversificadas já que não se restringem às fronteiras internas e prevalecem nos considerados Estados falidos ou em regiões fronteiriças, que podem ser zonas com debilidade de atuação estatal.¹³

Assim, os Estados “não são os únicos atores importantes, nem são o único objeto referente importante para a segurança” (WILLIAMS, 2008, p. 4, tradução própria). Chamadas de novas ameaças, determinadas situações foram incorporadas à vertente teórica de segurança, às dinâmicas dos Estados e aos processos de tomada de decisão e construção de políticas de defesa, impactando nos Estados de maneira difusa, conformando novas dinâmicas, natureza e intensidade distintas à cada região. O crime organizado transnacional faz parte do rol dessas novas ameaças, sua atuação, entretanto, é antiga, mas seu viés transnacional em redes difusas foi facilitado com o processo globalizante e ganhou força neste período.¹⁴

Contudo, o termo segurança ainda é desprovido de consenso e permeado por algumas questões chaves, conforme aponta Baldwin (1997, p. 13, tradução própria) “segurança para quem, segurança por quais valores, segurança de quais ameaças,

¹³ Ao pensar nos Estados sul-americanos, essa ideia das regiões fronteiriças como zonas de debilidade de atuação estatal é mais nítida. Todavia nem todos os Estados tem debilidades importantes nas zonas de fronteira. Por exemplo, em países como Canadá as fronteiras não são um problema, uma vez que os Estados Unidos exercem o papel que competiria ao Canadá, o que relativiza a necessidade de uma forte presença do Estado nessas regiões.

¹⁴ Naím (2006, p. 44) ao tratar do crime organizado e do tráfico de armas questiona e afirma: “Mas o que, nisso tudo, é de fato novo? O comércio de armas é muito antigo, e o contrabando sempre fez parte do mercado de armas. O que mudou? Em poucas palavras: tudo”. As mudanças desenvolvidas pela autora serão delineadas mais à frente.

por quais meios, a que custo, em que período de tempo?”¹⁵ A resposta possível para cada uma dessas perguntas é capaz de mudar o sentido do conceito. Abaixo definições que elucidam essa variância.

Segurança pela ótica da Organização das Nações Unidas é “uma condição pela qual os Estados consideram que não existe perigo de uma agressão militar, pressões políticas ou coerção econômica, de maneira que podem se dedicar livremente a seu próprio desenvolvimento e progresso” (ONU, 1990). Para Buzan (1991, p. 432, tradução própria) “segurança é [...] a busca pela liberdade de ameaças e a capacidade dos Estados e sociedades de manter sua identidade independente e sua integridade funcional”. Enquanto, na definição de Wolfers, consiste “em um sentido objetivo, mede a ausência de ameaças a valores adquiridos, em um sentido subjetivo, a ausência de medo de que tais valores serão atacados” (WOLFERS, 1952, p. 485, tradução própria). Assim, a segurança é uma valoração abstrata, ligada à ausência de ameaças ou de medo em relação às ameaças.

Ademais, essa variedade de entendimentos sobre o conceito de segurança, todavia, já a partir dos anos de 1970 surgem contestamentos à teoria realista e à falta de respostas para algumas das questões emergentes (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 25). A *détente*, período no qual houve um afrouxamento nas relações entre Estados Unidos e União Soviética, permitiu o surgimento gradual de debates sobre a definição de segurança.

O foco em assuntos estratégicos e militares da Guerra Fria facilitava a identificação das questões de segurança, uma vez que estas baseavam-se no uso da força para conter ameaças. Esse viés de pensamento foi denominado corrente tradicionalista (*Traditional Security Studies – TSS*). Fundamentava-se na teoria realista e era a forma dominante nos Estudos Estratégicos, defendia que os estudos da área deveriam restringir-se às questões militares e manter o Estado como unidade básica de análise (BUZAN et al., 1998, p. 203-207). Quando se passou a considerar as novas ameaças e, portanto, uma nova agenda de segurança, houve críticas por parte dessa corrente à ampliação dos estudos de segurança e o principal argumento dessa crítica era de que ampliando o conceito incorria-se na possibilidade de tornar todas as questões problemas de segurança.

¹⁵ Neste mesmo sentido, Williams (2008, p. 5) questiona “*What is security? Whose security are we talking about? What counts as a security issue? How can security be achieved?*”

Em contrapartida, surge a corrente abrangente (*wideners*) e a corrente crítica (*Critical Security Studies – CSS*) (BUZAN et al., 1998, p. 203-207). A primeira, com a Escola de Copenhague¹⁶ como principal expoente, defendia que os estudos de segurança deviam incorporar tanto as ameaças militares quanto aquelas advindas das áreas política, econômica, ambiental e societal; enquanto a segunda, associada aos trabalhos da Escola de Frankfurt, propunha que as pesquisas de segurança deviam colaborar para a emancipação humana, com a ideia de que as ameaças são socialmente construídas.¹⁷

Tendo em vista que o limite entre uma ameaça emanada de dentro ou de fora do Estado passa a ser tênue, a perspectiva adotada pela Escola de Copenhague e, portanto, nessa pesquisa, sustenta que os assuntos de segurança devem incorporar ameaças militares, políticas, econômicas, ambientais e sociais – tornando a agenda de segurança abrangente, ou seja, não se restringindo às questões militares, nem à ênfase absoluta do Estado, conforme as premissas teóricas realistas. Assim, indivíduos e sociedades, além do Estado, também podem ser o foco da segurança (segurança individual, societal ou estatal),¹⁸ ou seja, a mudança proposta pela Escola de Copenhague avalia que os assuntos podem ser considerados como questão de segurança mesmo que eles não ameacem Estados (HOUGH, 2004, p. 8). Havia uma demanda por um conceito de segurança que incluísse novos setores (VILLA; SANTOS, 2011, p. 119) e a Escola de Copenhague ofereceu o tratamento da segurança de uma maneira mais ampla.

Longe de ter feito uma análise evolutiva exaustiva do conceito de segurança,¹⁹ percebe-se que o conceito foi sendo ampliado de acordo com os diferentes cenários

¹⁶ *Copenhagen Peace Research Institute (COPRI)*, criado em 1985 na Dinamarca. Entre os conceitos-chaves da Escola estão os setores de análise, a teoria dos complexos regionais de segurança, securitização e dessecuritização – que serão abordados adiante.

¹⁷ Ainda que a Escola de Copenhague compreenda a segurança como uma construção social, ela diverge da perspectiva crítica ao considerar o indivíduo como apenas um dos níveis de análise possíveis (VILLA; SANTOS, 2011, p. 120).

¹⁸ Esses diferentes objetos deram origem a nomenclaturas distintas. Por exemplo, a segurança individual pode ser referenciada como segurança humana ou segurança cidadã. Já a segurança societal difere da segurança social, uma vez que a primeira se refere a sobrevivência da comunidade (BUZAN et al., 1998) enquanto a segunda refere-se ao bem-estar social-econômico dos indivíduos. Já os termos segurança estatal e nacional se equivalem, pois fazem referência ao conceito de Estado de base territorial, embora o último pode ser associado a uma prática política autoritária, especialmente nos países do Cone Sul (PAGLIARI, 2009, p. 19).

¹⁹ As três principais interpretações conceituais acerca da noção de segurança são a segurança nacional, segurança coletiva e segurança internacional. A primeira no contexto histórico da I e II Guerra Mundial e preponderantemente durante a Guerra Fria; a segurança coletiva no contexto histórico da

e determinadas preocupações. Baldwin (1997) esclarece que há diferentes formas de segurança, e não obrigatoriamente diferentes conceitos:

As dimensões da segurança não foram alteradas com o fim da Guerra Fria, mas as especificações dessas dimensões que eram apropriadas durante a Guerra Fria é provável que diferem daquelas apropriadas para a década de 1990. Segurança econômica, segurança ambiental, segurança de identidade, segurança social e segurança militar são formas diferentes de segurança, não fundamentalmente diferentes conceitos (BALDWIN, 1997, p. 23, tradução própria).

Portanto, tem-se, durante a Guerra Fria, ameaças como a polarização de blocos, a dissuasão nuclear e as demonstrações militares das potências, enquanto o período posterior, com o banimento do inimigo comum (a ameaça do comunismo soviético para os EUA), proporcionou uma maior autonomia às agendas do âmbito doméstico ou regional. Ressalta-se, assim, outras inseguranças como conflitos intrarregionais, questões ambientais, econômicas e sociais, bem como a crescente transnacionalização do crime organizado - ponto que nos interessa sobremaneira.

Há, desta forma, a percepção de que ameaças transnacionais demandam respostas também transnacionais e multilaterais, em uma clara ideia de necessidade de cooperação, conforme anunciada pelo Secretário Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, em discurso proferido em ocasião da abertura da Assembleia Geral: “Os desafios são cada vez mais aqueles de colaboração e não de confrontação. Nações não podem mais proteger seus interesses ou avançar o bem-estar de seu povo, sem a parceria com o resto” (BAN KI-MOON, 2008, tradução própria).

Segundo Saint-Pierre (2011, p. 410), a ONU já em 1983, por meio da “Comissão Palme”, ao avistar o final da Guerra Fria, buscou estudar e identificar as ameaças que surgiriam no novo cenário. Segundo o autor a Comissão identificou “que às ameaças tradicionais (os conflitos interestatais) agora se adicionavam uma série de questões nada novas, mas que passavam a ser vistas pelo prisma da segurança e que foram denominadas “novas ameaças”. Saint-Pierre ainda aborda que:

[...] na lista dessas novas ameaças, eram contabilizadas algumas velhas questões que agora se tornavam complexas pela transnacionalização e as múltiplas conexões entre elas, como as migrações forçadas por guerras ou a miséria, as crônicas diferenças sociais, o crescente desemprego, a pobreza extrema, o **tráfico de drogas ilícitas, de armas e munições** e de pessoas, **o crime organizado transnacional**, etc (SAINT-PIERRE, 2011, p. 410, grifo próprio).

Liga das Nações (1919) e da Carta das Nações Unidas (1945); enquanto a segurança internacional no contexto histórico do fim da Guerra Fria e do pós 11 de setembro (SCHRAMM, 2013, p. 46).

Assim, as ameaças partem cada vez mais de atores não estatais, com os quais a confrontação já não é o meio mais eficaz. A Declaração sobre Segurança nas Américas, resultante da Conferência Especial sobre Segurança (OEA) realizada na Cidade do México, em outubro de 2003, reconhece em seu preâmbulo que "enfrentamos tanto ameaças tradicionais à segurança e as novas ameaças, preocupações e outros desafios que, em virtude das suas características complexas, determinaram que a segurança tenha um caráter multidimensional". Mais especificamente,

[...] novas ameaças, preocupações e outros desafios são problemas intersetoriais que requerem respostas de aspectos múltiplos por diferentes organizações nacionais e, em alguns casos, as parcerias entre governos, setor privado e sociedade civil, todos atuando de forma apropriada de acordo com as normas e os princípios democráticos e as disposições constitucionais de cada Estado. Muitas das novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança hemisférica são de natureza transnacional e podem requerer uma cooperação hemisférica adequada (OEA, DECLARAÇÃO SOBRE SEGURANÇA NAS AMÉRICAS, 2003).

Tendo em vista essa questão da ampliação da agenda de ameaças, a Escola de Copenhague, com nomes como Barry Buzan, Ole Waever e Jaap de Wilde, escreveu as principais obras²⁰ que tratam de temas como os setores de segurança e os objetos de análises, as questões da securitização de temas políticos, os complexos regionais de segurança e a ampliação da agenda de segurança no pós-Guerra Fria, incluindo as novas ameaças. As definições dessa abordagem são úteis para compreender os desafios de segurança impostos aos Estados e demais atores das relações internacionais no contexto contemporâneo, tendo em vista que, analisar a dimensão militar não é mais suficiente para compreender e empreender respostas às ameaças atuais, pois a transnacionalidade das ameaças "não só invalida a opção da solução militar quanto relativiza o tratamento do problema como questão de segurança nacional estritamente" (VILLA, 1999, p. 159).

Em relação aos setores de análise, Buzan *et al.* (1998, p. 22-23) elencam cinco: o militar, o político, o econômico, o societal e o ambiental e, portanto, para cada um desses setores haverá distintos objetos referentes que são os elementos que estão sendo existencialmente ameaçados e têm um legítimo clamor por sobrevivência.²¹ No Quadro 2 elenca-se os cinco setores e a forma como as armas

²⁰ BUZAN, 1983; BUZAN, 1997; BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998; BUZAN; WAEVER, 2003.

²¹ Apenas a título de exemplificação: podemos elencar como principais objetos referentes em relação à problemática do tráfico de armas os Estados e os indivíduos. Por exemplo, em 1994 o Mali solicitou ajuda à Secretaria Geral da ONU para que a Organização auxiliasse no recolhimento de AL/PL que

pequenas e leves os impactam, além dos objetos referentes que são diretamente afetados:

Quadro 2 - Forma como o tráfico de AP/AL impacta os setores de segurança e objetos referentes

Setores	Forma como o tráfico de AP/AL impacta	Objetos referentes
Militar	Facilita o acesso de armas de uso exclusivo dos militares aos traficantes, aumentando assim seu "poder de fogo"	Exército e forças de segurança
Econômico	Causa prejuízos à economia, devido ao mercado paralelo, à lavagem de dinheiro e desvio de ativos, além de não gerarem arrecadação fiscal	Bancos e instituições econômicas
Societal	Impactam na violência urbana, nos índices de homicídios e aumento da criminalidade, além do sentimento de insegurança e aliciamento de indivíduos para atuar no tráfico	Indivíduos e sociedades
Político	Ao violar as fronteiras impactam na soberania do Estado; o desestabilizam ao atuar sobre o reconhecimento, a legitimidade ou a autoridade governamental do Estado	Governo e instituições públicas
Ambiental	É o setor menos afetado, mas pode haver associação do tráfico de armas a outros ilícitos como a biopirataria e o tráfico de espécies nativas	Meio ambiente

Fonte: Elaborado pela autora

Ao analisar o Quadro 2 percebe-se que o tráfico de armas impacta, de alguma forma, os cinco setores de segurança. O Quadro compreende uma abordagem multissetorial da segurança, e identifica específicos tipos de interação em cada setor – que juntos conformam um aspecto geral de segurança, pois embora haja dinâmicas próprias nos setores, a análise não pode ser feita isoladamente. Portanto, ao elencar os setores desenvolvidos pela teoria pode-se observar como as externalidades negativas advindas desse objeto de segurança impactam os diversos setores. Ao longo dos capítulos, sempre que possível, os setores serão mencionados, a fim de esclarecer essas ligações entre o tráfico de armas e as ameaças à segurança dos setores. Vale ressaltar que esse método analítico, como aponta Buzan *et al.* (1998, p. 8), serve para diminuir as variáveis e facilitar a análise de questões específicas, mas para uma compreensão total é necessário juntar as partes e observar como

circulavam em excesso no país (CANABARRO, 2009, p. 36). Ou ainda, o objeto referente pode ser os indivíduos, em uma situação de guerra civil, onde o grande número de vítimas é devido às armas de fogo. Dessa forma, percebe-se que o objeto referente muda conforme o setor analisado – de acordo com o Quadro 2.

relacionam-se um com os outros, configurando as dinâmicas regionais de segurança. A pesquisa será delineada, majoritariamente, em torno do setor societal e político e seus objetos referentes, mas sempre que for oportuno os demais setores serão citados.

O setor societal é diretamente afetado pelo tráfico ou pelo desvio de AP/AL do mercado interno, pois esse tipo de armas está bastante atrelado à violência urbana, aos índices de homicídios e aumento da criminalidade. O modo como impacta nesse setor pode variar desde um aspecto societal de sensação de insegurança até um aspecto de alteração das dinâmicas identitárias de uma comunidade. Uma comunidade dominada por facções criminosas, por exemplo, mantém dinâmicas comunitárias diferentes, consubstanciada na banalização do uso das armas e da violência, enquanto que outra que vive em paz não reflete esse aspecto – uma vez que o conceito de segurança societal proposto por Buzan *et al.* (1998) infere que a segurança societal é a manutenção das características essenciais da comunidade.

Embora o setor societal seja o mais impactado pelas AP/AL, ou o setor que sente diariamente os efeitos do uso e proliferação indiscriminado, as ações que buscam conter o avanço da criminalidade utilizam-se, majoritariamente, dos efeitos sentidos ao setor político como justificativa para a coibição, no sentido de que a criminalidade ao violar as fronteiras impacta na soberania do Estado e desestabiliza a legitimidade ou a autoridade governamental. Ou seja, o impacto das AP/AL nos setores de segurança gera uma necessidade de segurança diferente das necessidades securitárias das ameaças tradicionais e portanto, que deve ser abarcada por políticas específicas. Essas políticas específicas podem estar direcionadas mais a um setor do que o outro, por exemplo, ligadas diretamente às ações nas comunidades afetadas, ou ainda ligadas à presença do Estado nas fronteiras como forma de coibição à entrada de ilícitos. Todavia, ambas são ações de caráter securitário.²² O impacto das AP/AL nos índices de violência, que é a principal externalidade decorrente, será tratado no capítulo seguinte.

Outro aspecto importante do marco teórico escolhido refere-se à discussão do processo de securitização do tráfico de armas regionalmente. A securitização não é

²² Essa dissertação tem foco nas políticas do Estado brasileiro e portanto, as ações subestatais não serão abarcadas. Não será discutido, por exemplo, a presença do Estado nas áreas dominadas pelo tráfico nas grandes cidades, esse aspecto foi utilizado apenas com caráter de exemplificação de como as AP/AL geram necessidades securitárias diferentes para garantir a segurança do setor societal.

parte substancial dessa pesquisa, pois nossos países de análise, Brasil e Bolívia, não securitizam a temática. Todavia, parte-se de uma análise macro do sistema internacional, na qual o processo de securitização em âmbito internacional é um elemento importante, principalmente a posição dos países escolhidos frente a institucionalização de mecanismos para coibir o tráfico de armas. Outro ponto que justifica a análise da securitização nesse espectro macro se dá pelo fato de que as políticas institucionais e dinâmicas de segurança da região sul-americana ainda absorvem perspectivas e processos de securitização externos.

Percebe-se, assim, que o tráfico de armas no Brasil e na Bolívia é um assunto politizado, entretanto, o comércio ilícito de armas está aliado ao tráfico de drogas, que é em grande medida securitizado pela Colômbia e pelos Estados Unidos – o que pode justificar medidas extremas (uso da força) na região.²³ A visão conservadora de combate ao crime organizado transnacional está baseada na repressão aos grupos criminosos e se dá, geralmente, mediante processos securitários, os quais permitem que as potências intervenham em Estados que fracassem no combate. Desta forma, os Estados sul-americanos buscam adotar uma visão mais crítica no sentido de categorizar o crime como um efeito de problemas que os antecedem, como as desigualdades sócio econômicas, por exemplo, embora tenha prevalecido na região políticas conservadoras que já não surtem o efeito esperado na repressão desses crimes (AYERBE *et al.*, 2014).

Assim, o entendimento da securitização de temas políticos torna-se importante para a investigação de um processo securitizador do crime organizado e tráfico de armas em nível internacional. Aliado a isso, cabe entender como uma questão torna-se parte da agenda de segurança de um país. Como já observado, a segurança é uma questão de sobrevivência, isto é, quando uma questão é

²³ A questão das drogas na Colômbia foi atacada via Plano Colômbia (2000), no governo Andrés Pastrana, com uma política de repressão como estratégia de contenção da oferta, com um forte componente militar e policial – uma linha norte-americana de combate ao narcotráfico, por meio de ajuda militar e financeira ao país. O Plano Colômbia provocou o “*efecto globo*” ou efeito balão, ou seja, houve uma redução da área plantada na Colômbia, todavia, houve um deslocamento da produção para Bolívia e Peru, de forma que a área total manteve os mesmos patamares. Além disso a Colômbia adota aspersão manual e aérea como umas das formas de erradicação, enquanto Bolívia e Peru, por questões culturais, promovem somente a manual (PAGLIARI, 2009, p. 182). Para citar um exemplo, Evo Morales, presidente da Bolívia, adotou em 2006 uma política chamada “*cero coca, no cero hoja de coca*”, mantendo a produção para uso tradicional (para mascar e para o chá), o que não foi visto com bons olhos pelos Estados Unidos (Idem).

apresentada como uma ameaça existencial a um objeto referente (BUZAN *et al.*, 1998).

Os atores securitizadores, por sua vez, declaram que um objeto referente está existencialmente ameaçado. Essa declaração é feita através do *speech act* (ato da fala). A securitização, portanto, pode ser entendida como um ato político que visa e pode inserir qualquer questão dentro dos quadros de segurança. Segundo Buzan *et al.* (1998), a securitização ocorre quando “uma questão é apresentada como uma ameaça existencial, exigindo medidas de emergência e justificando ações fora dos limites normais do procedimento político”. Todavia, utilizar um discurso securitizador não ocasiona na securitização automática de uma questão. Ao contrário, ele é apenas um *securitizing move* (movimento de securitização), pois a questão é securitizada somente quando for aceita pela audiência. Assim, a securitização conclui-se somente quando a audiência legítima e demanda do ator securitizador o combate à ameaça existencial, o que justifica a quebra das regras normais da política (BUZAN *et al.*, 1998).²⁴

“A segurança é uma prática autorreferencial [...], não necessariamente porque uma real ameaça existe, mas porque é apresentada como tal” (BUZAN *et al.*, 1998, p. 24, tradução própria). Assim, as ameaças se tornam objetivas quando aceitas por atores políticos significativos (BUZAN, HANSEN, 2012, p. 69). Daí emerge a principal crítica à Escola, na qual tudo se tornaria uma questão de segurança. Apesar disso, segundo Buzan e Hansen (2012, p. 69), nem todas as questões podem receber prioridade da “importância de segurança” ao mesmo tempo, além do que, a construção discursiva de “ameaças à segurança” será influenciada pela história do Estado, sua posição geográfica e estrutural, além das reações discursivas que recebe de outros Estados internacional e domesticamente. Ou seja, “para que os atos de fala de segurança sejam bem-sucedidos, eles também precisam convencer seus públicos relevantes” (Idem). “Segurança é uma questão de sobrevivência” (BUZAN *et al.*, 1998, p. 21, tradução própria) e, assim, qualquer ameaça à sobrevivência autorizaria o uso de meios extremos para contê-la. Há uma condição emergencial, que justifica a

²⁴ De forma mais simples: os objetos de referência sofrem ameaças e reivindicam proteção; os atores securitizadores chamam atenção para a ameaça sofrida pelos objetos de referência e propõem, por meio do ato da fala, a adoção de medidas extremas para a devida proteção daqueles; enquanto os atores funcionais, se acharem legítimo o clamor por sobrevivência, adotam as medidas para assegurar proteção aos primeiros (BUZAN *et al.*, 1998, p. 36-42). Salienta-se que não necessariamente a inicialização da securitização depende somente do Estado, mas atores não-estatais podem iniciar o movimento.

utilização de todos os meios necessários, legitimando o uso da força para conter a ameaça.

Todavia, sabe-se que o “ato da fala” pode servir mais em alguns temas e menos em outros. Nas questões do crime organizado transnacional o “ato da fala” foi importante, principalmente no que se refere a normatização internacional no quadro de o que e como deve ser combatido, por mais que hajam críticas quanto à ênfase quase que exclusiva na repressão. Uma vez que, essa estratégia de coibição pode levar às políticas de cooperação que externalizam agendas das grandes potências. Quanto à problematização da situação decorrente do tráfico de armas pequenas e leves, também não pode ser considerada decorrente do ato de fala tão somente, uma vez que os efeitos causados pelas armas afetam diretamente as regiões periféricas do sistema internacional – e há ganhos políticos e econômicos atrelados aos países produtores dessas armas. Portanto, o ato de fala vinculado ao tráfico desse tipo de armas é de certa forma reprimido, ou melhor, não aceito totalmente pelos atores securitizadores.

Diante do exposto, percebe-se que a linguagem de segurança pode criar um cenário diferente acerca de um problema social ou sobre a fonte que gera insegurança, como aponta Frizzera (2013, p. 61). Os assuntos podem ser alocados desde um espectro não politizado (o Estado não lida com o assunto e o mesmo não é alvo de debate e decisão pública), politizado (o assunto é parte da agenda de políticas públicas, requerendo a decisão do governo e alocações de recursos) e securitizado (o assunto é apresentado como uma ameaça existencial, requer medidas emergenciais e justifica ações fora dos procedimentos normais de política, ou seja, ocorre a securitização) (BUZAN, et al., 1998). Assim, como já mencionado, Brasil e Bolívia, ao analisar o espectro micro de suas relações, apenas politizam a temática do tráfico de armas, muito embora integrem mecanismos vinculantes que claramente fazem parte de um processo securitizador no nível macro, internacional²⁵.

Em relação às dinâmicas de segurança próprias da região sul-americana e aquelas “importadas” dos EUA, tem-se que a América do Sul apresenta um alto nível de heterogeneidade. Sabe-se, todavia, que com os atentados terroristas de 11 de

²⁵ As operações interagências podem ser citadas como exemplo de como o Brasil politiza a temática de coibição ao tráfico de armas e ilícitos transnacionais. Ou seja, é uma temática que causa preocupações ao Brasil, e é atacada por meio de políticas públicas, que buscam a efetivação da presença do Estado em áreas fronteiriças – há alocações de recursos e é parte da agenda do governo - pontos que serão delineados no último capítulo.

setembro de 2001 houve uma relativa substituição da Guerra as Drogas para a Guerra ao Terror, assim, de maneira muito geral, os Estados Unidos se voltam também às outras regiões, não mais à América do Sul, propiciando um momento de autonomia nas agendas de segurança e defesa sul-americanas – propiciando novas interações e mecanismos próprios como a UNASUL e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Porém, essa relativa autonomia é ainda recente, não permitindo que deixemos de lado a presença dos EUA na região.²⁶

Como já exposto, embora haja uma securitização da temática em âmbito internacional, os nossos países de análise apresentam dificuldades em adotar integralmente as medidas multilaterais emanadas da Organização das Nações Unidas. Importa, então, pensar como o tema é tratado pelos governos. Nesse sentido, ao contrário da securitização, temos presente nas fronteiras brasileiras a questão das políticas públicas que visam coibir a materialização de crimes transnacionais. Esse ponto em específico será tratado no último capítulo dessa dissertação, todavia, ressalta-se que as fronteiras brasileiras são compreendidas como espaços dinâmicos e relevantes para a manutenção da soberania por meio da defesa territorial do país. A faixa de fronteira é a porta de entrada para armas e drogas e congrega ainda outras práticas que afetam a segurança não só do Estado, como da população brasileira. Assim, como já ressaltado, não cabe mais utilizar soluções tradicionais via uso da força, mas sim buscar soluções outras que aliem órgãos governamentais institucionais em âmbito interno (na forma de políticas públicas direcionadas) e a cooperação entre Estados em âmbito regional - segundo Almeida (2010, p. 1), a defesa nacional deve ser entendida como um bem público provido à sociedade por meio de políticas públicas.

Desta forma, como os processos securitários não nos ajudam a pensar regionalmente as dinâmicas entre Brasil e Bolívia no que se refere às interações advindas do tráfico de armas pequenas e leves na fronteira, cabe, portanto, pensar nosso objeto de estudo dentro das interações de um Complexo Regional de Segurança (CRS), levando em conta a lógica *bottom-up* para a sua formação. E a

²⁶ Essa relação de presença dos Estados Unidos na região pode ser descrita também por meio do fenômeno chamado *overlay* ou sobreposição, trazido por Buzan e Waever (2003, p. 63), no qual a região apresenta um Estado que domina as dinâmicas de segurança, projetando a sobreposição das suas demandas securitárias sobre as outras dinâmicas de segurança daquela região – quando uma potência externa à região define a segurança regional. Esse fenômeno descreve a relação dos Estados Unidos com a América do Sul, mas que, paulatinamente, cede espaço para mecanismos de autonomia próprios à região.

partir disso, discutir como Brasil e Bolívia se inter-relacionam a partir das dinâmicas do Complexo, buscando o entendimento de como o tráfico de armas é relevante para a relação bilateral destes Estados.

Buzan (1991) e em versão recente Buzan e Waever (2003) argumentam um nível de análise regional para os problemas de segurança. O conceito de Complexo Regional de Segurança é um dos elementos centrais dos estudos regionalistas; é formado por um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, desecuritização ou ambos são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de maneira interdependente umas das outras (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 44, tradução própria).

De forma resumida, para a existência de um CRS deve haver um vínculo regional, uma distribuição de poder entre as unidades (polaridades), padrões e processos de securitização e desecuritização e padrões de amizade-inimizade. Dependendo do padrão de amizade e/ou inimizade –, os CRS são classificados em três diferentes tipos: i) formações conflitivas; ii) regimes de segurança; e iii) comunidades de segurança (BUZAN, WAEVER, 2003). Portanto, apesar de considerarem a América do Sul como um Complexo Regional de Segurança, o subdividem em subcomplexo norte andino que ainda mantém uma formação conflitiva, e subcomplexo do cone sul que já teria evoluído para um regime de segurança. Assim, a notável diferenciação entre as duas sub-regiões faz com que a América do Sul apresente padrões de relacionamento (baseados na amizade-inimizade) e cenários de estabilidade bastante diferenciados.

Segundo Buzan e Waever (2003, p. 72), tradicionalmente os Complexos Regionais de Segurança eram formados através de processos *bottom-up*, ou seja, oriundos de medos e preocupações internos à região. Todavia, os autores na atualização da definição²⁷ incluíram a possibilidade de formação de um CRS através dos padrões presentes no sistema internacional, ou seja, um grupo de países que dividem efeitos locais da mudança climática, por exemplo, são um caso que revela a necessidade de respostas coletivas para destinos comuns decorrentes da pressão sistêmica.

²⁷ Na obra *Security: a new framework for analysis* (1998, p. 197), Buzan, Waever e Wilde se dedicam a responder como combinar o foco regional dos CRS com a ampliação da agenda dos estudos de segurança, pois os CRS foram produto do pensamento tradicional baseado no Estado e nas questões político-militares.

No entanto, o CRS é ainda constituído pelos atores regionais, porque eles são os únicos que definem o problema e interagem para produzir solução regional para a questão. Assim, de acordo com o exemplo elencado, as causas para a interação das unidades podem ser *bottom-up*, de baixo para cima (interno à região) ou *top-down*, de cima para baixo (externa à região). Os autores ressaltam que essas causas não explicam totalmente o resultado. É a natureza da política e da segurança que gera alguma autonomia aos atores da região, através de seus atos securitários – não é, portanto, um processo puramente global.

Para Hoogensen (2005, p. 270) a teoria dos complexos regionais de segurança de Buzan e Waever é significativa para contrabalançar a excessiva ênfase que as abordagens anteriores colocaram sobre os interesses das grandes potências e se concentrar mais em dinâmicas locais de segurança. Portanto, a segurança regional refere-se à interdependência entre a segurança de um grupo de Estados ou outras entidades que os distingue dos outros grupos ao redor. A atuação do crime organizado aliado ao tráfico de armas pequenas e leves que impactam na violência urbana é uma clara percepção de dinâmicas locais de segurança – pois, como as preocupações de segurança regionais emergem através de um processo *bottom-up*, requer-se atenção também a vários setores abaixo do nível de Estado.

Assim, retomando a definição e caracterização de um Complexo Regional de Segurança tem-se que, segundo Buzan *et al.* (1998, p. 201), a interdependência de segurança é mais intensa entre as unidades dentro do complexo do que com as que estão fora. A formação de dinâmicas e estruturas de um CRS são normalmente geradas pelas unidades dentro do complexo, pelas suas percepções de segurança e interações umas com as outras. Mas elas também podem surgir de pressões externas. Essas características serão melhores transplantadas ao nosso objeto de análise ao longo da dissertação, todavia, cabe dizer que a ameaça do crime organizado ocorre devido à possibilidade de materialização que encontrou nos países da América do Sul. Assim, as dinâmicas de segurança originadas dessa ameaça se deram através de uma preocupação comum entre as unidades do Complexo Regional de Segurança da América do Sul, muito embora, as pressões de normatização que hoje regulam

diversas interações entre os Estados tenham sido adotadas devido às pressões externas (embora os países não as aceitem em sua totalidade).²⁸

Neste sentido, as dinâmicas *bottom-up* e *top-down* que ocorrem impulsionadas pelo tráfico de armas na fronteira Brasil/Bolívia dinamizam a relação fronteiriça entre os dois Estados, alterando e aumentando a interação em segurança e defesa. Ou seja, para além do processo de formação de um CRS como desenvolvido por Buzan e Waever, tem-se a formação de relações intrínsecas entre unidades específicas desse Complexo, dinamizadas pelos ilícitos, que acabam se relacionando às dinâmicas securitárias da região como um todo. A criação de políticas públicas específicas para conter o tráfico de AP/AL naquela região fronteiriça pode ser um exemplo dessa interação *bottom-up*.

Embora haja a regionalização dos estudos de segurança e os CRS existam independentemente da importância do regionalismo como política de Estado (CEPIK, 2005, p. 5), os dilemas de segurança não repercutem ou influenciam nas políticas estatais de forma igual e, embora as ameaças possam ser compartilhadas, os impactos são percebidos de maneira diferente nos países, assim como as respostas empreendidas diferem. Por isso, a importância da análise de dinâmicas *bottom-up* entre unidades específicas dentro do Complexo, ou seja, no nível doméstico,²⁹ além da construção de percepções comuns regionais, através de estruturas legítimas de cooperação entre os países regionais.³⁰

²⁸ Todos os mecanismos multilaterais citados nesse capítulo, depois de ratificados e sancionados internamente, alteram, de alguma forma, as dinâmicas entre os países regionais. Para citar um exemplo: O Programa de Ação (POA), de 2001, adotado no âmbito da ONU, implicou na adoção de dez compromissos a serem implementados a fim de prevenir, combater e erradicar o comércio ilícito de AP/AL. Ocorrem reuniões de acompanhamento da implementação do Programa, que exige claramente a adoção de princípios comuns entre os países para coibir esse tráfico. São pressões externas, portanto, que influenciam nas dinâmicas e interações entre os países dentro do Complexo. Além disso, são, em alguma medida, Organizações Internacionais alterando o comportamento dos Estados.

²⁹ Buzan e Waever (2003, p. 51) e Buzan *et al.* (1998, p. 201) ao caracterizarem uma “constelação de segurança” apontam quatro níveis que a compoem e que tem a função de explicar o que olhar nesses níveis e como inter-relacioná-los: o nível doméstico, que ao considerar as vulnerabilidades domésticas dos Estados é possível definir o que os ameaçam ou o que eles consideram ameaças; o nível interestatal/regional, que define a região a ser trabalhada no CRS. Para os autores a região é definida de acordo com contiguidade e proximidade geográfica; o nível inter-regional não é tão importante, pois o Complexo é definido de acordo com suas interações internas, mas um Complexo sem uma potência global que é vizinho de um CRS que possua uma pode ter fortes ligações inter-regionais; e, por fim, o nível global que é onde ocorre a interação entre os níveis regional e global, ou seja, o papel das potências globais na região.

³⁰ Fuccille e Rezende (2013, p. 77) argumentam que a teoria dos CRS tal como desenvolvida por Buzan e Waever (2003) parece limitada e desatualizada em decorrência de certas dinâmicas específicas da região sul-americana, na qual o Brasil tem um papel de protagonista exercendo unipolaridade na região e há instituições com perfil potencial de securitização, como o Conselho de Defesa da UNASUL. Nesse

Expõe-se na subseção seguinte o tratamento normativo dado ao crime organizado e ao tráfico de armas, bem como as implicações desse ilícito à segurança, atrelando-o às demandas de segurança regionais. A autora considera que esse tratamento normativo está dentro do processo de securitização (*securitizing move*) do crime organizado e do tráfico de armas no cenário internacional. Normatizações são atos de fala, pois através de uma Convenção ou Tratado se convence os Estados sobre aqueles problemas, mesmo que não haja a securitização final com o uso da força.

Também nesta próxima subseção serão demonstrados os números de homicídios relacionados às armas de fogo, a fim de elucidar essa vertente de preocupação que gera um alto impacto à segurança do setor societal. Também será retomado, de forma mais contundente, porque o crime organizado e as AP/AL são objetos de preocupação e estão sendo tratadas sob a ótica das novas ameaças à segurança.

2.2 O CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL COMO UMA NOVA AMEAÇA: O TRÁFICO DE ARMAS E AS IMPLICAÇÕES À SEGURANÇA INTERNACIONAL

O comércio de armas de fogo tem sido identificado como um desafio à segurança internacional, devido a um limiar de questões que perpassam o comércio global de armas, dificultando o processo de controle e fiscalização. “O crime organizado pode ser mais bem entendido como a continuação do comércio por meios ilegais, com organizações criminosas transnacionais como contrapartes ilícitas das corporações multinacionais” (WILLIAMS, 2001, p. 106). São verdadeiras multinacionais do crime (ÚBEDA-PORTUGUÉS, 2010, p. 131).

Percebe-se, no parágrafo anterior, a linha tênue entre o mercado lícito e o ilícito, aliado a dificuldade no controle das armas produzidas e colocadas em circulação, a alta demanda e rentabilidade e o modo como impactam nos níveis de violência interna configuram o tráfico internacional de armas pequenas e leves como

sentido, é possível pensarmos que o Brasil tem um papel essencial, e é possuidor de capacidades estatais para implementar políticas públicas. Todavia, o que se percebe é que muitas vezes essa capacidade estatal não está alinhada às ações estatais efetivamente, no sentido de que falta, em alguma medida, a presença do Estado no combate ao crime organizado.

um agravante à manutenção da segurança internacional – como será detalhado adiante.

De maneira sintética, Werner (2009, p. 52) define crime organizado transnacional como sendo “a associação estratégica de indivíduos que, atuando de forma supranacional, têm por meta a obtenção de um ganho ilícito.” A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (UNTOC), também conhecida como Convenção de Palermo, é o principal instrumento global vinculativo de combate ao crime organizado transnacional (UNODC, 2014a). Foi aprovada pela Assembleia-Geral da ONU em 2000 e entrou em vigor nos Estados-membros em 2003. Conjuntamente a ela foram elaborados três protocolos que abordam áreas específicas do crime organizado: Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças; Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea; e o Protocolo contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças e componentes e munições³¹ (Idem).

A definição de crime organizado transnacional não é precisa e nem lista os crimes que a compõe, todavia, o conceito desenvolvido no âmbito da ONU define:

Grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Convenção Contra o Crime Organizado Transnacional, Art. 2, 2000).³²

Hough (2008, p. 230) afirma que o crime sempre representou uma ameaça à segurança das pessoas em todos os países e, ocasionalmente, também para as instituições estatais. Entretanto, segundo ele, nos últimos anos essa ameaça tem se tornado maior e mudado sua natureza, de forma a minar a capacidade dos governos

³¹ Esse último protocolo trata apenas das armas de transações comerciais e não é destinado especificamente às armas pequenas e leves.

³² O *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) é o guardião da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e os três protocolos sobre o tráfico de pessoas, tráfico de migrantes e tráfico de armas de fogo - que a complementam. A definição "crime organizado transnacional" abrange praticamente todas as atividades criminosas graves motivadas pelo lucro com implicações internacionais. Esta ampla definição leva em conta a complexidade global do problema, sendo a única Convenção internacional que trata da temática. A Convenção é uma tentativa de resposta institucional à dificuldade de uma definição comum para crime organizado transnacional. Segundo Pereira (2013, p. 3) a Convenção “propôs construir uma categoria homogênea e globalmente aceita para a identificação e combate à criminalidade transfronteiriça.” O autor afirma ainda que “as críticas a respeito da definição proposta pela ONU relacionam-se à sua subjacente moral universalista, à incapacidade de abarcar as especificidades locais e regionais da criminalidade, bem como à desconsideração das ambiguidades entre o lícito e o legítimo, além da sua pretensão apolítica e incontestável.”

de proteger o Estado e os cidadãos. Williams (2001, p. 109-112), também nesse sentido, aponta que este processo de fortalecimento do crime organizado transnacional se caracterizou pelo surgimento de “novas dimensões para velhos problemas”. Sobre isso, Sain e Games (2014, p. 134) resumem a ideia de novas dimensões do crime desenvolvida por Williams (2001):

- 1) A globalização do comércio, da tecnologia, do transporte, das comunicações, dos sistemas financeiros e da informação, que permite que as organizações criminosas atuem além das fronteiras;
- 2) Os movimentos e a migração populacional, que facilitam a criação de redes para operações criminosas, as quais oferecem melhores oportunidades para recrutamento, maior cobertura, mais lealdade e apoio;
- 3) Um sistema financeiro baseado no dinheiro virtual/digital, que facilita a movimentação rápida e fácil de fundos (logo após o colapso dos acordos de *Bretton Woods*), assim como o crescimento dos paraísos fiscais para que as organizações criminosas ocultem seus rendimentos;
- 4) Lucros diferenciados para as organizações criminosas, onde os preços de venda final e os lucros são elevados e o custo de produção é baixo.
- 5) Diferenças entre as legislações dos países estimulam o crime organizado: as organizações tendem a preferir operar naqueles países onde a legislação é frouxa ou suas instituições têm escassa efetividade na sua aplicação (sempre que a atividade seja rentável);
- 6) Capacidades diferenciadas dos Estados para impor riscos/custos para as operações destas organizações criminosas.

Essas dimensões serão retomadas no capítulo seguinte, quando serão observados os aspectos que permitem a materialização do crime, todavia, percebe-se que o desenvolvimento das relações internacionais pós-Guerra Fria propiciou o desenvolvimento de atividades ilícitas e estão ligadas, sobremaneira, à desregulação e à falha fiscalização das atividades. Os seis pontos elencados acima demonstram os desafios impostos aos Estados e organizações internacionais que se encontram em defasagem quanto às novas características do sistema internacional e as novas demandas de segurança.³³

No que se refere às armas de fogo, no geral, são consideradas pela ONU uma ameaça à segurança global, considerando-as ainda um dos principais meios através dos quais os grupos armados ilegais e organizações criminosas fortalecem seu poder. Como plano jurídico internacional temos: a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, recém referida, e seu Protocolo Adicional contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças, Componentes e

³³ Esses pontos estão de acordo com o questionamento de Naím (2006) levantado na nota de rodapé número 14, na página 26 dessa dissertação, referente ao que mudou no cenário internacional que possibilitou o desenvolvimento do crime organizado.

Munições; reconhecidos como os principais instrumentos para combater o tráfico de armas de fogo.

Quanto à Convenção, ressalta-se que a Bolívia fez várias notificações sobre artigos específicos e declarou, junto à ratificação, que aplicaria primeiro sua legislação nacional em vigor antes de atender às disposições da Convenção (ONU, *UNITED NATIONS TREATY COLLECTIONS*, 2014).³⁴ Além disso, a Bolívia não assinou o Protocolo Adicional sobre a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças, Componentes e Munições. Já o Brasil não fez nenhuma declaração ou reserva ao texto da Convenção.³⁵

Outros mecanismos vinculativos globais podem ser usados para complementar o quadro jurídico internacional sobre a temática: (i) o Programa de Ação para Prevenir, Combater e Erradicar o Comércio Ilícito de Armas Pequenas e Leves em Todos os seus Aspectos (PoA),³⁶ (ii) o Instrumento Internacional que Permite aos Estados Identificar e Rastrear Armas Pequenas e Leves (ITI),³⁷ e (iii) os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Oficiais da Lei.³⁸

Como mais recente iniciativa e parte das tentativas normativas de controle do fluxo internacional de armas, o Tratado de Comércio de Armas (*Arms Trade Treaty - ATT*) objetiva evitar que as transferências sejam utilizadas para violar direitos humanos, contribuir para ataques terroristas, violar a Carta das Nações Unidas (especialmente o Capítulo 7 – Ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão), entregar armas a terceiros, afetar a segurança regional e impactar no desenvolvimento socioeconômico dos países. O tratado vem sendo discutido desde

³⁴ Para Pereira (2013, p. 14), esse claro incômodo da Bolívia com o uso dos dispositivos jurídicos se reforçou com a postura política combativa que o país assumiu ao longo dos últimos anos. O autor lembra que em 2008 a Bolívia determinou a suspensão das atividades da DEA (*Drug Enforcement Agency*) e expulsão de seus membros do território boliviano. A DEA é a agência norte-americana de combate à produção e tráfico de drogas. Evo Morales acusou a organização de ingerência política na polícia e no exército do seu país.

³⁵ Segundo Pereira (2013, p. 14), com o Decreto n.º 5.015/04 o instrumento foi ratificado pelo país e tem gerado alguns desdobramentos, como a discussão do projeto de lei 150/2006 (Dispõe sobre as organizações criminosas, os meios de obtenção da prova, o procedimento criminal e dá outras providências), que é um esforço para a definição de crime organizado na legislação penal do país.

³⁶ *United Nations Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects (PoA)*, aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio Ilícito de Armas Pequenas e Armamento Leve em todos seus aspectos, em 2001.

³⁷ *International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons (ITI)*, de 2005.

³⁸ *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*, adotada pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, em Cuba, 1990.

2006, e seu texto foi aprovado em abril de 2013 e aberto às adesões em junho do mesmo ano. Houve de imediato 67 adesões, incluindo o Brasil. Todavia neste país o mesmo não foi ratificado, devendo ainda ser aprovado em âmbito interno, para somente após ser incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro. Na arena internacional, o Tratado entrou em vigência 90 dias após o 50º país depositar o instrumento de ratificação - em 24 de dezembro de 2014 - e até o momento 130 países assinaram e 67 ratificaram (UNODA, 2015) - a Bolívia ainda não assinou. Embora não trate especificamente das AP/AL, é um importante mecanismo que denota uma tentativa para regular o comércio de armas convencionais. A UNODA (*United Nations Office for Disarmament Affairs*) reconhece que o comércio internacional de armas permanece desregulado, ou seja, não há o estabelecimento de parâmetros legais mínimos para se controlar o fluxo de armas e nem que elas tenham a destinação apropriada.

O ATT depende da vontade dos países em comercializar armas com transparência e de evitar transferências para países em áreas de risco de genocídio, crime contra a humanidade ou crimes de guerra. Porém, sabe-se que em muitos casos os ganhos econômicos sobrepõem os ganhos e/ou perdas políticas. Assim, há muitas armas em circulação que continuam sendo utilizadas e devido a sua alta durabilidade estarão utilizáveis por vários anos. Desta forma, inicialmente o Tratado poderá atuar de forma mais efetiva no controle do fornecimento de munições para essas armas já em uso, pois reduzindo as transferências de munições, também se reduz as vítimas por armas de fogo.

No nível hemisférico, tem-se ainda, como principal instrumento vinculativo, a Convenção Interamericana contra a Fabricação Ilícita e o Tráfico de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros materiais correlatos (CIFTA)³⁹ que, já nas primeiras páginas, assinala os efeitos devastadores do tráfico de armas para a segurança do continente americano.

³⁹ Aprovada em 1997, entrou em vigor em 1998. Foi o primeiro tratado em âmbito multilateral concebido para prevenir, combater e erradicar o tráfico transnacional de armas, munições e explosivos. Além da Convenção, temos em âmbito hemisférico os documentos intitulados: *Andean Plan to Prevent, Combat and Eradicate Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects - Politically Binding* (2003), o *CICAD Model Regulations - Model Regulations for the Control of the International Movement of Firearms, Their Parts and Components and Ammunition; Model Regulations for the Control of Brokers of Firearms, Their Parts and Components and Ammunition* e o *Code of Conduct of Central American States on the Transfer of Arms, Ammunition, Explosives and Other Related Material* (2006).

E, mais especificamente, o Brasil vincula acordos bilaterais com a Argentina, a Colômbia, o Paraguai, a República Dominicana e o MERCOSUL. Curiosamente, o Brasil não possui nenhum acordo com a Bolívia no que se refere ao tráfico de armas⁴⁰, entretanto possui diversos mecanismos que visam coibir essa prática – como será discutido no último capítulo dessa dissertação.

Ainda em relação ao âmbito da OEA, o instrumento normativo (1997) define, no Artigo I, tráfico ilícito de armas como:

importação, exportação, aquisição, venda, entrega, transporte ou transferência de armas, munições, explosivos e outros materiais correlatos desde ou através do território de um Estado Parte a outro Estado parte, sem que qualquer um dos Estados parte tenham autorizado.

A Convenção, ainda no Artigo I, entende por armas de fogo:

[...] qualquer arma que conste de pelo menos um cano pelo qual uma bala ou projétil possa ser expelido pela ação de um explosivo, que tenha sido projetada para isso, ou que possa ser convertida facilmente para tal efeito, excetuando-se as armas antigas fabricadas antes do século XX, ou suas réplicas ou qualquer outra arma ou artefato destrutivo, tal como bomba explosiva, incendiária ou de gás, granada, foguete, lança-foguetes, míssil, sistema de mísseis ou mina.

Ressalta-se aqui, em relação a definição, que no Protocolo adicional sobre o tráfico de armas de fogo da Convenção de Palermo as armas são entendidas através do seu caráter de portabilidade, “por arma de fogo se entenderá toda arma “portátil” que [...]” (CONVENÇÃO..., 2000, p. 74)⁴¹, enquanto na Convenção Interamericana as armas são definidas por um caráter mais geral e amplo que supera o plano da portabilidade.

⁴⁰ De acordo com o que foi encontrado pela autora no Sistema Consular Integrado – Sistema Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

⁴¹ Definição completa: Por arma de fogo se entende qualquer arma portátil que tenha cano e que lance ou que possa ser facilmente convertido para lançar um tiro, bala ou um projétil por ação de um explosivo, excluindo as armas de fogo antigas ou suas réplicas. As armas de fogo antigas e suas réplicas serão definidas de acordo com o direito interno. Em nenhum o caso, no entanto, poderão ser incluídas armas de fogo fabricadas após 1899 (CONVENÇÃO..., 2000, tradução própria).

Quadro 3 - Mecanismos normativos vinculantes na ONU e OEA⁴²

Instituição	Mecanismo	Ano	Observações
ONU	Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional - Protocolo adicional contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças, componentes e munições	2000	Brasil e Bolívia assinaram a Convenção no ano de sua criação e a ratificaram respectivamente em 2004 e 2005. A assinatura do Protocolo sobre Fabricação e Tráfico Ilícito de Armas foi realizada pelo Brasil em 2001 e ratificada em 2006 e a Bolívia nem assinou
	Tratado sobre o Comércio de Armas – ATT	2013	Brasil assinou, mas não ratificou. Bolívia não assinou
OEA	Convenção Interamericana contra a Fabricação Ilícita e o Tráfico de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros materiais correlatos – CIFTA	1997	Brasil e Bolívia ratificaram em 1999

Fonte: Elaborado pela autora

O Quadro 3 resume os mecanismos vinculantes da ONU e OEA e como Brasil e Bolívia aderiram às tais normativas, pois é a partir da ratificação que os Estados se comprometem a criar instrumentos domésticos e regionais para atingir os objetivos assinados nas Convenções.

Na esfera do MERCOSUL e Estados Associados existe o Grupo de Trabalho sobre Armas de Fogo e Munições (GTAM), que atua na prevenção, combate e erradicação da fabricação e do tráfico ilícitos de armas de fogo, munições, explosivos e materiais correlatos. O GTAM tem contribuído para o intercâmbio de informações e a harmonização de legislações na matéria, constituindo-se em modelo de cooperação regional e foro de coordenação de posições no tocante ao controle de armas de fogo e munições⁴³ (MERCOSUL, COMUNICADO CONJUNTO, 2012). E no âmbito da UNASUL uma importante iniciativa refere-se ao Relatório do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), sobre o Crime Organizado Transnacional e Outras Novas Ameaças para a Segurança Regional, de 2012, que demonstra a importância do tema para a região. Nessa esfera

⁴² Citou-se apenas os instrumentos vinculantes e normativos do âmbito global (emanados da ONU) ou regional (OEA), todavia há outros instrumentos importantes desenvolvidos Europa, África e Ásia, que podem ser consultados no sitio da UNODC – *The legal framework*.

⁴³ As reuniões do Grupo ocorrem periodicamente desde 2001 e tem como objetivo harmonizar a legislação nacional e promover o intercâmbio de experiências, informações e a cooperação sub-regional para combater o tráfico ilícito de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais correlatos. Ocorre entre os países do MERCOSUL e dois países associados, Chile e Bolívia (MERCOSUL, COMUNICADO CONJUNTO, 2012).

existe também o Conselho Sul-americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra o Crime Organizado Transnacional que, embora não trate especificamente das AP/AL, aborda o crime organizado que é um dos vetores de seu espraiamento – ambas iniciativas, do MERCOSUL e da UNASUL terão espaço no último capítulo dessa dissertação.⁴⁴

Já as armas pequenas e leves, em específico, é a partir de 1990 que, em alguma medida, passaram a ganhar espaço na agenda internacional, ao passo que em 1995 foi abordada pela primeira vez em uma resolução da Assembleia Geral da ONU (CANABARRO, 2009, p. 28).⁴⁵ Nesse sentido, Garcia (2003, p. 9) aponta que estudos publicados entre 1993 e 95 ajudaram a reduzir o déficit de conhecimento relacionado a proliferação de armas pequenas e leves e que, principalmente, começaram a chamar atenção para um novo campo e delinear suas principais características. Para ela, esses estudos abarcavam o uso de AP/AL em conflitos étnicos, pelos mercados da morte e demonstravam a necessidade de mecanismos de controle da proliferação, como os já existentes para as armas de destruição em massa. Enquanto Klare (1996) aponta que durante a Guerra Fria haviam mecanismos de controle de armamentos devido às posições geopolíticas de EUA e URSS e que majoritariamente eram armamentos pesados – seu controle passava então pela redução das instabilidades e incertezas nas relações internacionais. Enquanto que no período posterior à Guerra Fria os desdobramentos indicavam:

(1) a dominação sem rivais à altura dos EUA nas transferências de armas pelo globo; (2) a primazia de motivações econômicas (em contraposição a motivações geopolíticas) para as exportações de armamentos; (3) a emergência de rivalidades no leste asiático; (4) foco de defesa interna (em contraposição a defesa externa) na seleção dos tipos de armas compradas por muitos Estados e; (5) o crescimento na saliência, no comércio de armas, de milícias sectárias, grupos insurgentes, negociantes do mercado negro e outros atores não-estatais.”

Para Canabarro (2009, p. 34) o argumento de Klare (1996) aponta a superação da “corrida armamentista” da Guerra Fria, para um modelo de “difusão

⁴⁴ A Bolívia além de pertencer à essas instituições citadas (ONU, OEA, UNASUL e MERCOSUL, como Estado associado) também adotou, devido à sua participação na Comunidade Andina, a Decisão 552 - Plano Andino para a Prevenção, Combate e Erradicação do Tráfico Ilícito de Armas Pequenas e Leves em todos seus aspectos, em 2003. Embora, no âmbito do MERCOSUL, os Estados Associados não possuem a mesma assimilação de regras do que os Estados membros.

⁴⁵ A temática dos armamentos em geral começou a ser discutida na ONU em meados de 1980 e a partir de 1990 as AP/AL passaram a ganhar relevância na organização. Atualmente a UNODA é o principal órgão e é responsável por promover o desarmamento nuclear e a não-proliferação; reforçar os regimes de desarmamento em relação às outras armas de destruição em massa, químicas e biológicas; manter esforços para o desarmamento de armas convencionais, especialmente minas terrestres e armas de pequeno porte (comumente usadas nos conflitos contemporâneos).

global da violência” e que, portanto, há na busca pela limitação das transferências um viés de segurança humana.⁴⁶ Ou seja, uma preocupação quanto à insegurança do indivíduo e das sociedades em relação à ameaça da violência global que utiliza armas para a prática de crimes, enquanto no período da Guerra Fria esse ponto referia-se ao acesso estratégico das armas de fogo aos Estados aliados ou não, configurando-se com um viés de segurança estatal.

Hartung (2008, p. 346) escreve que o comércio internacional de armas está intimamente ligado às questões de paz e segurança, justiça e injustiça, desenvolvimento e subdesenvolvimento. Para ele, a venda de armas pode alimentar conflitos regionais e locais, ou ajudar a criar equilíbrios de poder que evitam o conflito. Podem ser usados para facilitar atos terroristas, ou para apoiar populações oprimidas no combate ao genocídio e limpeza étnica. Podem estimular o crescimento tecnológico ou prejudicar o desenvolvimento econômico (HARTUNG, 2008, p. 346). Esse limiar de questões que perpassam o comércio global de armas dificulta o processo de controle e fiscalização.

Nesse sentido, as atividades do crime organizado transnacional têm a capacidade de se retroalimentar. O vídeo institucional desenvolvido pelo UNODC (2012a), na ocasião da campanha de alerta aos custos econômicos e sociais que o crime gera à paz, mostra que o dinheiro falsificado é utilizado, por exemplo, para a compra de drogas, que por sua vez, é intercambiado no tráfico de pessoas, que ainda pode ser trocado por armas de fogo. O que se depreende da campanha é que há uma íntima ligação entre as atividades do crime, o que permite a sua continuidade e expansão. Ademais, Williams (1999, p. 2) afirma que o dinheiro para comprar armas geralmente vem da venda de drogas.

O tráfico de armas constitui um mercado bastante obscuro. O comércio mundial de armas é composto por três elementos diferentes: (1) o comércio em grandes sistemas (*major systems*), como aviões de combate, tanques e navios de guerra; (2) o comércio de armas pequenas e armamento leve (*small arms e light weapons*); e (3) o comércio de itens de dupla utilização (*dual use*), com aplicações tanto civis como militares, incluindo desde espingardas e helicópteros até

⁴⁶ Também para Garcia (2006, p. 33), o fundamento organizador dos acordos de controle de armamentos durante a Guerra Fria era a necessidade de criar relações e construir confiança onde não existissem ou fossem precárias. O novo fundamento para o controle de armamentos, atualmente, deve ser o de garantir a segurança humana.

equipamentos que podem ser usados para fabricar armas nucleares, químicas e biológicas (HARTUNG, 2008, p. 346). Os *major systems* referem-se aqueles armamentos complexos, com alto *know how* e conhecimento de ponta, por exemplo, um avião caça. Envolve uma tecnologia específica e difícil de ser operada, além de serem custosos tanto para produção, quanto aquisição. Possuem como consumidores finais os Estados e são geralmente utilizados em caso de conflitos interestatais. A produção desses armamentos concentra-se nos países membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Quanto a sua transferência, é pouco provável que caia nas mãos de terroristas, por exemplo, justamente pelas especificidades associadas à sua produção e utilização.⁴⁷

Quanto à caracterização, os armamentos convencionais⁴⁸ são basicamente armas de fogo. As armas pequenas e leves possuem características contrárias aos *major systems*: são fáceis de manter e de transportar, relativamente baratas para comprar, e notoriamente difícil de controlar (HARTUNG, 2008, p. 346). São geralmente produzidas por potências médias, como Brasil, Argentina, Israel e Índia. As armas de fogo não têm objetivo nem potencial de ocasionar destruição em massa. Então, basicamente elas se distinguem das armas nucleares, químicas e biológicas por uma baixa letalidade no seu momento inicial, mas podem ser de grande letalidade no longo prazo.

O fluxo de armas que nos interessa aqui e que tem assumido especial destaque desde o final da Guerra Fria é o comércio de armas pequenas e leves, que tem sido responsável pela grande maioria das mortes. São frouxamente reguladas e foram largamente ignoradas como um problema de proliferação até o final da década de 1990. São as armas de escolha para os terroristas, os movimentos separatistas, milícias, senhores da guerra e outros grupos não estatais que são atores centrais nas guerras do período pós-Guerra Fria (HARTUNG, 2008, p. 346). Abaixo um exemplo de *speech act* que ressalta a problemática:

A circulação de quantidades massivas de armas pequenas através do planeta impede o desenvolvimento e é uma fonte de insegurança crescente [...] as transferências internacionais ilícitas de armas pequenas, bem como a sua acumulação, em muitos países, constituem ameaças à população e à segurança nacional e regional, além de serem fatores que contribuem para a desestabilização dos Estados (ONU, 1994, tradução própria).

⁴⁷ A título de curiosidade e exemplo, os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 foram realizados com o sequestro de aviões civis e não com aviões de guerra.

⁴⁸ Há basicamente distinção entre armas convencionais e armas não-convencionais (nucleares, radiológicas, biológicas e químicas).

Picarelli (2008, p. 458) afirma que o comércio de armas ocorre em três níveis: o mercado lícito regulado; o mercado cinza não regulado; e o mercado negro ilícito.⁴⁹ O mercado cinza é o mais difícil de controlar, pois envolve autoridades estatais e aparenta ser legal até atingir o último estágio da transferência. Grupos envolvidos nos principais conflitos podem evitar os embargos armamentícios por meio das transferências de armas por um terceiro país que emite licenças de exportação oficiais, por exemplo. Já o mercado negro, geralmente, trata-se do comércio de armas usadas. Grandes quantias de armas foram saqueadas dos arsenais da antiga URSS e tornaram-se um item comum de troca no mercado negro, além das armas apreendidas por forças rivais em conflitos (PICARELLI, 2008, p. 458). Todavia, as transferências de armas ilícitas, quase sempre começam sendo legais (FLEITAS, 2009, p. 5). Ou seja, entre esses três níveis, mercado lícito, o mercado cinza e o mercado negro, podem haver grandes riscos de desvio e triangulação de armamentos. Disso, depreende-se que para uma visão abrangente do problema do tráfico de armas é necessário olhar, também, para as produções legítimas de armas.

Todavia, a compra e venda de armas é perfeitamente legítima, assegurada pelo princípio da autodefesa, artigo 51 da Carta das Nações Unidas.⁵⁰ Portanto, a problemática que essa pesquisa expõe não reside no comércio legal de armamentos, mas sim nas fragilidades e dificuldades de sua regulação e consequente fiscalização, que de forma direta produzem externalidades negativas à segurança internacional. Da mesma forma, não se pretendeu analisar em pormenores todos os documentos emitidos pela ONU, apenas citar os principais esforços, a fim de demonstrar como o tema é tratado por essa organização e como se dá a normatização multilateral do tema.

Assim, temos até aqui subsídios para compreender a questão da ampliação do conceito de segurança internacional – com a qual o tráfico de armas foi categorizado como uma nova ameaça no cenário contemporâneo de segurança - e o seu processo de securitização, através da normatização, por parte de organismos internacionais – no que se refere a proliferação de armas pequenas e leves.

⁴⁹ O *Small Arms Survey (2007)* classifica que o comércio de armas leves, especificamente, pode ser comércio legal, comércio irresponsável, comércio oculto e comércio ilegal.

⁵⁰ Artº. 51: Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

Em complemento, Krause (2000) aponta a maneira pela qual as AP/AL impactam e intensificam problemas em diversas categorias analíticas, o que corrobora o referencial escolhido de ampliação da agenda de segurança. Através dessa abordagem, percebe-se que as armas de fogo impactam desde a via de segurança tradicional dos Estados – por meio da instabilidade nas relações internacionais, até a segurança humana, via recente de abordagem dos estudos de segurança, - através do impacto humanitário da violência armada, conforme observa-se no Quadro 4.

Quadro 4 - Matriz dos problemas incrementados pela disponibilidade e a proliferação irrestrita de AP/AL

Categoria do problema	Descrição do Problema	AP/AL como causa ou fator catalisador
Humanitário ou de Direitos Humanos	Cultura de violência; crianças soldados; insegurança pessoal; grupos vulneráveis (mulheres, minorias, etnias); armamentos excessivamente lesivos	Proliferação de AP/AL; sistemas nacionais de controle precários; ciclos viciosos de violência
Saúde Pública e Criminalidade	Relação drogas/terror/armas; crescimento do “crime desorganizado” e da criminalidade de menor monta; efeito de contágio	Sistemas nacionais de controle de exportação/importação precários; precarização do sistema penal jurídico-repressivo; corrupção da burocracia estatal
Desenvolvimento Econômico e Boa Governança	Arma como questão de subsistência; extorsão, máfias; corrupção; pouca solidez para investimentos	Estruturas de governo fracas ou falidas; subdesenvolvimento econômico
Intervenções extra regional em conflitos	Transações do Mercado cinza (governo-governo ou governo-insurgentes) destinadas a afetar o curso de conflitos	Falta de transparência internacional nas transações comerciais
Desestabilização Regional	Efeito de <i>spillover</i> dos conflitos; uso reciclado de excedentes de AP/AL	Mecanismos de rastreamento do ciclo de vida das armas precários; ausência de medidas de desarmamento pós-conflito
Terrorismo Internacional	Ataques potenciais em alvos acessíveis (mas de alta relevância) pelo planeta	Proliferação de AP/AL sofisticadas. Ex.: Mísseis Antiaéreos

Fonte: Adaptado de KRAUSE (2000 apud CANABARRO, 2009, p. 30)

Diante do Quadro 4 apresentado, observa-se o impacto do tráfico de armas na segurança internacional.⁵¹ Assim, a problemática das armas perpassa de alguma forma quase todos os problemas de segurança internacional, desde os vieses

⁵¹ Nesse mesmo sentido, Garcia (2003, p. 10) sugere vários problemas associados com a proliferação e disponibilidade de armas pequenas e leves: (i) Desestabilização regional e ameaça à paz e segurança regional (ii) Obstrução dos processos de desenvolvimento (iii) Violação dos Direitos Humanos e do Direito Humanitário (iv) Tráfico ilícito de armas (v) Aumento da criminalidade (vi) ligações com o crime organizado e (vii) Saúde pública.

tradicionais aos novos dilemas securitários. Essa ligação pode ser observada, por exemplo, no período pós-Guerra Fria, quando os grupos guerrilheiros ou insurgentes e o dinheiro proveniente de ilícitos transnacionais influenciaram sobremaneira para que o mercado de armas ilegais se tornasse um grande problema. Há, desta forma, uma conexão entre armas sobrando (dos arsenais soviéticos), dinheiro circulando sem muita regulação, e o aumento dos conflitos internos e guerras civis – devido à retroalimentação entre as atividades ligadas ao crime organizado transnacional.

A demanda por armas ilegais aumentou, também, devido aos embargos aplicados aos diversos países em guerra civil. Os embargos de armas podem ser usados como mecanismo para forçar os Estados e atores não-governamentais a melhorar o seu comportamento, no interesse da paz e da segurança internacional ou para limitar as transferências a um conflito particular (SIPRI, 2014).⁵² Assim, o referencial teórico elucida que o tráfico de armas é uma das novas ameaças, caracterizadas pela Escola de Copenhague como difusas, complexas e que não possuem território definido e que impactam na segurança internacional, regional e interna (por meio das dimensões de segurança pública).

Neste âmbito, além das dinâmicas que se apresentam à segurança internacional, temos que adicionar especificamente o chamado *spillover* (transbordamento) de um conflito de um país a outro vizinho. No caso na análise do tráfico Brasil/Bolívia, isso fica bastante evidente, uma vez que ambos países dividem fronteira com a Colômbia – país de conflito latente na América do Sul. As *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) têm uma área de atividade que ultrapassa o território colombiano, além disso a relação entre o tráfico de drogas e de armas é bastante estreita, pois seus membros atuam na produção e venda ilegal de

⁵² Os embargos de armas da ONU são impostos por resoluções aprovadas sob o guarda-chuva do Capítulo VII, do artigo 41, da Carta das Nações Unidas, com pelo menos 9 dos 15 membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU); com nenhum veto por qualquer um dos cinco membros permanentes (SIPRI, 2014). Lembrando que o artigo 41 expressa que: o “CSNU decidirá sobre medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, Capítulo VII, Artigo 41). Existem dois tipos de embargo de armas: voluntário e obrigatório. Membros da ONU são legalmente obrigados a cumprir embargos obrigatórios, tendo concordado com um dos princípios da ONU de “abster-se de dar assistência a qualquer Estado contra o qual as Nações Unidas agirem de modo preventivo ou coercitivo”. Esses embargos propiciaram a atuação do crime organizado transnacional no fornecimento de armas aos Estados embargados.

drogas e como configuram-se como uma guerrilha, necessitam a aquisição de armamentos via comércio ilícito.

Neste sentido ainda, as novas ameaças e, portanto, também o tráfico de armas, devido ao seu alcance multidimensional, foram objeto da Declaração sobre Segurança nas Américas, em 2003, pela OEA, “incluir as novas ameaças como parte dos perigos e riscos que pairam sobre o Hemisfério, somando-as ao repertório das ameaças tradicionais [...] incluindo as novas ameaças na arquitetura de segurança do Hemisfério”. Além disso, afirma que a segurança dos Estados do Hemisfério é afetada de forma diferente por ameaças tradicionais e pelas novas ameaças, e lista dentre outras, “o terrorismo, o crime organizado transnacional, o problema mundial das drogas, a corrupção, a lavagem de ativos, o tráfico ilícito de armas e as conexões entre eles.”⁵³ Ênfase para o tráfico de armas e as conexões entre as novas ameaças, conforme pretende essa análise ao observar, no capítulo seguinte, a conexão entre drogas e armas que advém do território boliviano.

É necessário ressaltar que iniciativas, conforme as que já foram citadas, ocorrem também no âmbito do MERCOSUL e da UNASUL. Todavia, como a OEA é um fórum que atua há mais tempo na região, desde 1889, é notável que possua mais subsídios para a análise em termos documentais. Sabe-se que muitos países da região são refratários às propostas da OEA⁵⁴ e buscam soluções no âmbito sul-americano, confirmando a ótica regionalista desenvolvida por Buzan e Waever (2003), embora seja no âmbito hemisférico que a questão das armas de fogo está mais desenvolvida com a normatização da CIFTA.

Observa-se até aqui as dinâmicas das armas pela ótica da segurança internacional e da regional. Sabe-se que essas dinâmicas se influenciam mutuamente, assim como com a segurança interna/pública. O excesso de armas impacta sobremaneira a agenda de segurança, seja ela internacional, regional ou interna.

⁵³ A Organização entende que o fortalecimento dos mecanismos de cooperação entre os Estados é fundamental para enfrentar as ameaças tradicionais, as novas ameaças, as preocupações e outros desafios que enfrenta o Hemisfério, conforme pretende-se analisar no último capítulo dessa dissertação – políticas e mecanismos cooperativos para o combate aos ilícitos.

⁵⁴ O Brasil, por exemplo, é um claro refratário às propostas da OEA, muito embora tenha adotado o conceito ampliado de segurança multidimensional, e mantenha-se membro da Organização. A presença dos Estados Unidos na Instituição e as ideias expressas por este país que diversas vezes foram refutadas pelos países sul-americanos fez com que, cada vez mais, fóruns locais sejam criados e acionados. Esse é o caso da UNASUL e seu Conselho de Defesa Sul-Americano que declaram a necessidade de cooperação entre os Estados para a solução de seus problemas comuns, todavia sem a presença dos EUA.

Neste último âmbito, a Organização Mundial da Saúde (OMS) considera que taxas de homicídios superiores a 10 em cada 100 mil habitantes configuram-se como um nível de epidemia, principalmente quando esses índices atingem jovens entre 15 e 25 anos - a taxa geral do Brasil, em 2011, foi de 27,1 (WAISELFISZ, MAPA DA VIOLÊNCIA, p. 11, 2013a). Adiciona-se a isso a notória ligação entre as armas e a cultura de violência, impulsionados ainda pela sensação de impunidade.

Buscou-se, assim, conexões e correlações que ajudassem a estabelecer uma ligação entre a interpretação teórica com a questão fática em si, tendo as armas como causa ou fator catalisador. A despeito do processo securitizador, cita-se alguns discursos (*speech acts*) em âmbito hemisférico que exemplificam esse processo e demonstram que tanto o crime organizado quando o tráfico de armas em si são objeto de segurança e preocupação, em alguma medida:

[...] a droga seria vendida nas cidades, nos grandes centros, alimentando o tráfico e o crime organizado, que são responsáveis por boa parte da violência urbana. Quando impedimos a entrada de drogas e armas no país, evitamos que esses produtos cheguem às cidades, às comunidades e às favelas. [...] Buscamos a paz e a segurança para as nossas famílias e as famílias dessas comunidades. Isso passa pelo combate ao crime organizado que opera nas nossas fronteiras (PROGRAMA DE RÁDIO “CAFÉ COM A PRESIDENTA”, COM A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, DILMA ROUSSEFF, 25 DE JULHO DE 2011).

Diretamente ou não, todas nossas sociedades sofrem os efeitos da criminalidade, da corrupção, da lavagem de dinheiro, do fácil acesso - legal ou ilegal - às armas de fogo, da delinquência pelas drogas, [...] consideradas uma ameaça à segurança internacional pelas Nações Unidas (DISCURSO DO MINISTRO CELSO AMORIM EM OCASIÃO CONFERÊNCIA ESPECIAL DE SEGURANÇA NO ÂMBITO DA OEA. CIDADE DO MÉXICO, 28 DE OUTUBRO DE 2003).

O crime, o narcotráfico e a violência constituem uma ameaça à estabilidade, ao fortalecimento democrático, ao Estado de Direito e ao desenvolvimento econômico nas Américas. Não podemos ignorar a importância crítica, para o nosso futuro, do aumento da criminalidade e em particular da criminalidade organizada transnacional (DISCURSO DO SECRETÁRIO GERAL JOSÉ MIGUEL INSULZANA NA OCASIÃO DA ABERTURA DO QUADRAGÉSIMO PRIMEIRO PERÍODO ORDINÁRIO DE SESSÕES DA ASSEMBLEIA GERAL DA OEA, 05 DE JUNHO DE 2011).

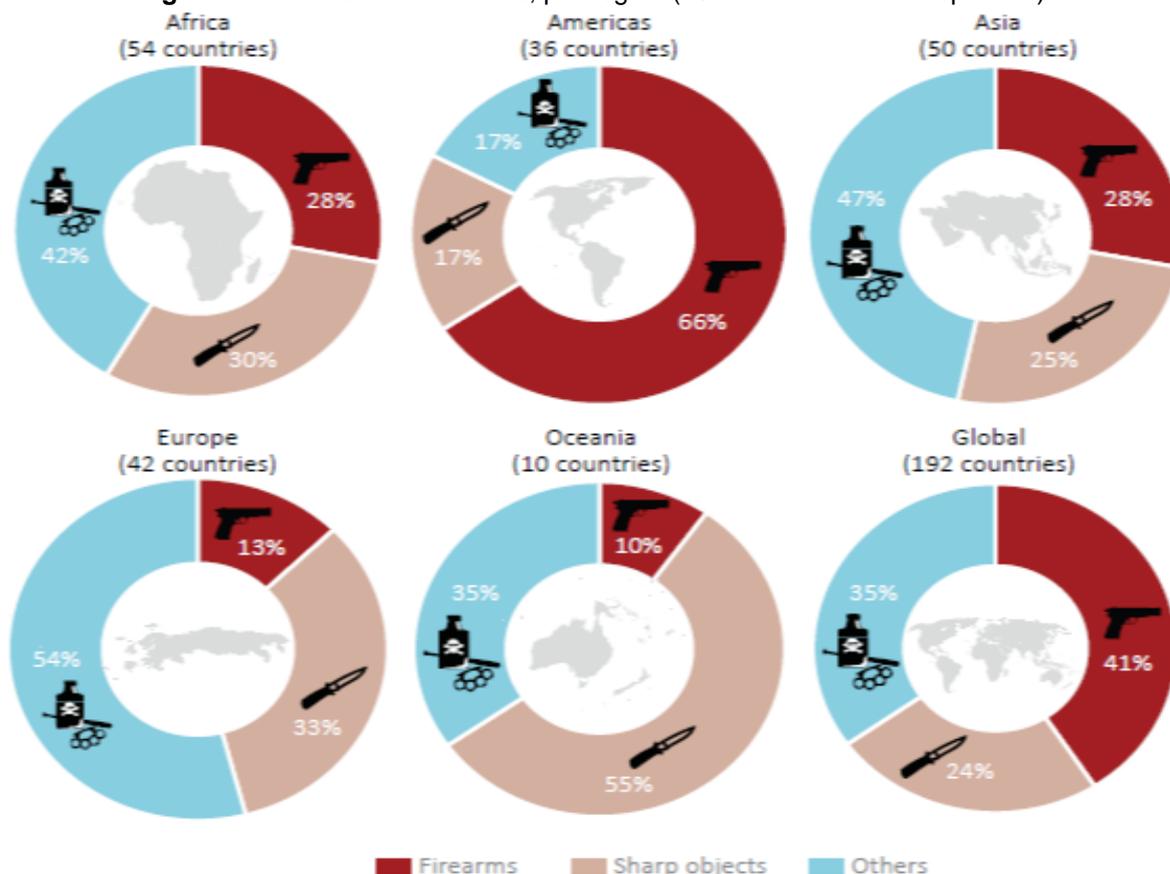
Segundo o *Small Arms Survey* (2006, 2007) existem no mundo 876 milhões de armas leves de fogo, 650 milhões das quais estão nas mãos de civis, 200 milhões pertencem às Forças Armadas e 26 milhões são usadas pelas forças de segurança. Apesar dos números alarmantes, sabe-se que eles podem ser ainda maiores. Destaca-se aqui que 74% das armas leves de fogo estão em posse de civis. Além disso, o relatório do *Small Arms Survey* de 2012 estimou que o comércio de armas

pequenas estava em torno de US\$ 8,5 bilhões. Esta estimativa é consideravelmente maior do que a estimativa anterior da pesquisa, realizada no relatório de 2009, de US\$ 4 bilhões, refletindo tanto um aumento no valor das transferências como possivelmente uma contabilidade mais completa.

As armas de fogo são um elemento definidor da violência nos países latino-americanos, parte dessa violência é interpessoal e parte é organizada, embora ambas possuam altos índices de correlação com armas de fogo. Especificamente, as proporções de homicídios com armas de fogo na maioria dos países da América Latina e do Caribe são mais altas do que no resto do mundo, embora variem consideravelmente dentro da região (*SMALL ARMS SURVEY, YEARBOOK, 2012*). O relatório conclui ainda que as taxas de homicídios mais altas são geralmente acompanhadas de maiores porcentagens de armas usadas em homicídios⁵⁵. Conforme a Figura 1, temos que 66% dos homicídios foram realizados por arma de fogo no continente americano, enquanto 28% na África e Ásia, 13% na Europa e 10% na Oceania. Desses, não se sabe, todavia, quantos homicídios foram realizados por armas de fogo legais e ilegais, entretanto, o número demonstra como as armas de fogo impactam nas formas de homicídios na América.

⁵⁵ Sabe-se, todavia, que a ligação entre coibição de armas e diminuição da violência não é direta. A violência pode ser cometida por outros meios, como demonstrado na Figura 1 que, por exemplo, 55% dos homicídios na Oceania são cometidos com objetos afiados – ou seja, em caso de objetivar um homicídio, ele será feito de qualquer maneira. O que se quer ressaltar, entretanto, é que as armas de fogo são meios facilitadores para cometer um crime, no sentido de que o disparo é mais letal, ágil e não requer aproximação em comparação com objetos afiados, por exemplo.

Figura 1 - Formas de homicídios, por região (2012 ou último ano disponível)



Fonte: UNODC, *GLOBAL STUDY ON HOMICIDE*, 2013, p. 16

Essa avaliação de que a América Central e do Sul estão entre as zonas mais violentas do mundo tem como uma de suas principais causas a criminalidade aliada ao tráfico de armas, drogas e pessoas, atividades com relevantes aspectos transfronteiriços (PEREIRA, 2013, p. 2) – apesar da América do Sul ser avaliada como uma zona de paz devido à baixa incidência de conflitos entre Estados que terminem com o uso da força. Essa conjuntura de segurança na região denota que apesar de ser geralmente classificada como uma região pacífica, com baixa incidência de guerras interestatais, tal condição não afasta da região outras ameaças - “corresponde à região na qual se registra a maior taxa de mortalidade ocasionada por armas de fogo” (HIRST, 2008, p. 56).

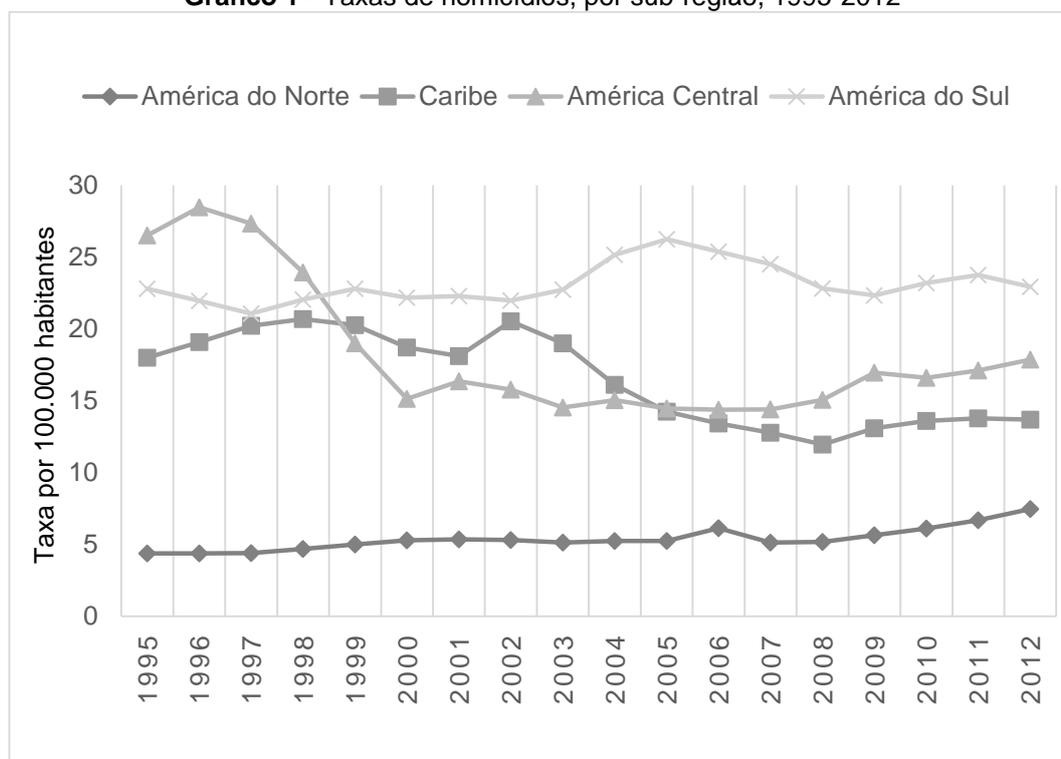
Neste mesmo sentido, Mares (2001), ao tratar da suposta pacificidade do continente latino-americano, demonstra a existência de conflitos interestatais ainda latentes no pós-Guerra Fria e sugere que a América Latina embora aparentemente pacífica, possui índices de violência regional e transfronteiriça equiparados a qualquer

outra área do globo, com exceção do Oriente Médio (MARES, 2001, p. 28). Consoante, Cepik (2010, p. 63) afirma que “a região foi classificada como a segunda mais violenta do mundo, em razão das crescentes taxas de criminalidade verificadas em meados da década de 1990”.

Conforme a Gráfico 1, tem-se que, apesar das tendências divergentes nas quatro sub-regiões apontadas pelo *Global Study on Homicide* (2013), os números são especialmente altos na América Central, do Sul e Caribe. A América do Norte, apesar do pico de 11 de setembro de 2001, segue com um contínuo declínio nas taxas. Segundo o Estudo, a América do Sul tem agora basicamente a mesma taxa de homicídios do que em 1995, devido as variações nos países, por exemplo, a taxa de homicídios na Colômbia tem diminuído desde 1996, mesmo permanecendo em níveis altos, enquanto a Venezuela teve um constante aumento desde 1995. Outros exemplos trazidos pelo Estudo demonstram que no Brasil as taxas de homicídios são bastante estáveis e altas, enquanto taxas da Argentina, Chile e Uruguai são estáveis e inferiores.

Já a América Central teve um declínio de homicídios de 1995 a 2004, seguido por um aumento a partir de 2007, relacionados com o tráfico de drogas e altos níveis de violência ligados ao crime organizado, segundo o Estudo. Já o Caribe teve um aumento também relacionado ao tráfico de drogas e a violência de gangues (UNODC, *GLOBAL STUDY ON HOMICIDE*, 2013, p. 33).

Gráfico 1 - Taxas de homicídios, por sub-região, 1995-2012



Fonte: UNODC, *GLOBAL STUDY ON HOMICIDE*, 2013, p. 34

O interessante do Gráfico 1 é a separação entre as três Américas e Caribe, demonstrando que, apesar dos Estados Unidos, por exemplo, terem grande quantidade de armas em circulação, os seus índices de homicídios são baixos, ou seja, não é apenas a variável quantidade de armas em circulação que influencia os índices de violência interna.

Os Estados sul-americanos sofrem de fragilidades que vão desde a perda da soberania territorial em certos espaços, passando pela incapacidade de controlar a violência urbana, até o apoio e a prática de atividades criminosas pelos seus próprios agentes públicos (PEREIRA, 2013, p. 2) – “muitos destes negócios ilegais se expandiram como resultado da interação – formal ou informal – com as instituições estatais de controle e fiscalização, bem como com atores e atividades econômicas e financeiras legais” (SAIN; GAMES, 2014, p. 127).

Drogas, pessoas e armas são os três maiores mercados ilícitos globalmente,⁵⁶ e residem dentro de uma infinidade de outras atividades criminosas (PICARELLI, 2008, p. 457) – que impactam, consideravelmente, nas taxas de homicídios. Essas

⁵⁶ *The big three: drugs, people and arms* (PICARELLI, 2008, p. 457).

atividades econômicas ilícitas, conjuntamente com a lavagem de dinheiro e corrupção correspondem entre 5% e 20% do PIB mundial por ano (Idem), o que explica a sua expansão. Nos países latino-americanos, poucas atividades econômicas cresceram e se desenvolveram tanto quanto as conduzidas pelo crime organizado (SAIN; GAMES, 2014, p. 119).

Conforme será abordado no capítulo seguinte, segundo os autores Sain e Games (2014, p. 127) a maior parte das atividades do crime organizado se desenvolveram sob o amparo do principal negócio ilegal na região: o narcotráfico. Há uma íntima ligação entre o tráfico de drogas e armas na região, pois as rotas tendem a ser as mesmas e os grupos demandantes também. Desta forma, é interessante entender o tráfico de armas na fronteira Brasil/Bolívia relacionando o fluxo de armas de fogo com o principal ilícito desenvolvido na região, de modo que seja possível compreender a forma pela qual os países da região identificam essas ameaças, bem como suas posições sobre a necessidade de controle destes fluxos ilícitos – questões que serão abordadas no capítulo seguinte.

2.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Esse capítulo inicial ateu-se à evolução dos estudos de segurança, de modo a considerar o crime organizado e o tráfico de armas como umas das novas ameaças no cenário contemporâneo. Justificando, assim, a abordagem do tema por meio das teorias de segurança, sob o cerne do pensamento da Escola de Copenhague.

Para caracterizar o crime organizado e o tráfico de armas, de acordo com a ampliação do conceito de segurança, como novas ameaças no cenário contemporâneo, foi desenvolvido o marco teórico que norteou toda a pesquisa, atendo-se à evolução dos estudos de segurança. A abordagem do tema por meio das teorias de segurança, com a Escola de Copenhague, só foi possível devido ao fim do conflito bipolar e a emergência de questionamentos sobre o que deveria ser concebido como questão securitária, já que as relações não se resumiam mais, unicamente, em um caráter estratégico-militar.

Para demonstrar a incorporação do tráfico de armas nas relações práticas entre os Estados citou-se discursos e normativas, mecanismos vinculantes presentes na comunidade internacional por intermédio da ONU e de Organizações

Internacionais regionais, enfatizando que no âmbito dessas instituições o tráfico de armas e o crime organizado são considerados ameaças à segurança regional.

Percebeu-se que os novos fenômenos da agenda de segurança deixaram evidente uma incapacidade analítica da teoria realista, onde os Estados já não são os únicos atores e a força não é o instrumento eficaz para resolver as inseguranças, questionando o aspecto militar-estratégico utilizado durante a Guerra Fria. Os distintos cenários e a redistribuição de poder entre os atores evidenciaram as chamadas novas ameaças que exigem um tratamento multilateral.

O enfoque teórico baseou-se nos setores de segurança e no objeto como um objeto de segurança, pontuando as externalidades decorrentes do tráfico de armas pequenas e leves para os cinco setores, militar, político, societal, econômico e ambiental. Relativizou-se a securitização como ferramenta útil para analisar o nível macro, uma vez que Brasil e Bolívia (nível micro) politizam a problemática. Nesse sentido, optou-se pelo uso das dinâmicas *bottom up* que ocorrem dentro dos Complexos Regionais de Segurança alterando as dinâmicas das interações entre os países, por meio da criação de políticas necessárias à coibição do crime da região fronteiriça.

Discorreu-se acerca dos mecanismos vinculantes da ONU e OEA, ressaltando o ATT como ponto recente na evolução dos instrumentos vinculativos, visando limitar a transferência de armas de fogo para Estados ou atores não estatais que tenham como objetivo utilizar a força de maneira ilegítima. O custo humano das transferências de armas reguladas com deficiência está intimamente ligado às áreas periféricas do sistema internacional, também os principais países produtores e exportadores têm uma importante e lucrativa parcela no comércio de armamentos, pois a instabilidade do sistema garante o fornecimento de armas – um dos maiores desafios para o cumprimento do Tratado.

Assim, tem-se até esse momento a demonstração de como o tráfico internacional de armas afeta a segurança e quais são os mecanismos vinculantes emanados por parte dos Estados para assegurar um comércio mais transparente e lícito. Destacou-se brevemente a questão das taxas de homicídios decorrentes do crime organizado na região, todavia, enfatizou-se aspectos mais gerais e conjunturais. Caberá ao capítulo seguinte ressaltar os aspectos inerentes ao crime organizado e ao tráfico de armas na América do Sul, com ênfase no Brasil e na Bolívia, trazendo dados

que elucidam o problema. Caberá ainda, ressaltar as condições estruturais que permitem o desenvolvimento desses ilícitos na região.

3 COMÉRCIO E TRÁFICO DE ARMAS NA AMÉRICA DO SUL: ARMAS E DROGAS NA FRONTEIRA BRASIL/BOLÍVIA – EFEITOS NA VIOLÊNCIA

The money to buy weapons often comes from the sale of drugs.
(WILLIAMS, 1999, p. 46)

If the countries of Latin America wish to promote peace in the region, they must keep a vigilant eye on arms control.
(COHA, 2012a)

Antes de iniciar propriamente a consecução dos objetivos propostos para este capítulo é importante ressaltar que as relações do Brasil com a Bolívia e as questões que, em tal âmbito, suscitam desafios no plano da segurança bilateral e no contexto regional, como o tráfico de armas e drogas, consolidam a preocupação brasileira no que concerne à segurança no seu contexto interno e regional. Essa conjunção de fatores, que serão elencados durante o capítulo, liga-se às externalidades negativas de problemas domésticos de natureza política, econômica e social. Esses ilícitos transnacionais e externalidades decorrentes configuram um cenário propício para que sejam relativizadas a integralidade e a soberania territorial do país – de acordo com o impacto em cada setor de segurança. Ou seja, são os ilícitos transnacionais que criam uma agenda comum entre os Estados regionais e, em alguma medida, a cooperação em segurança e defesa está alicerçada nesses ilícitos.

Estes por se expressarem sob formas não-tradicionais e associadas a problemas, em sua maioria, arraigados nas estruturas domésticas deficitárias e que permitem a materialização dos crimes transnacionais revelam, na prática, as dificuldades do conceito tradicional de segurança em respondê-los e portanto, revela também a necessidade de ampliação do conceito que dominou os estudos de segurança nas décadas de 1980 e 90, – de modo que tratar o tema do tráfico de armas, e das novas ameaças no geral, a partir de abordagens definidas somente em torno das considerações de disputa de poder, não gera subsídios suficientes, uma vez que abarcam todo o âmbito regional e nessa pesquisa, especificamente, também as relações bilaterais entre Brasil e Bolívia.

Assim, esse capítulo apresenta inicialmente um panorama sobre a produção de armamentos na América do Sul, a fim de observar o excesso de armas⁵⁷ e o tráfico intrarregional, uma vez que o Brasil é o principal vetor que possibilita que armas

⁵⁷ Como já salientado, não é a variável quantidade de armas circulando a única causa dos índices de violência, todavia, no caso sul-americano, essa grande quantidade torna-se um fator destacável.

exportadas sejam reintroduzidas pelas fronteiras brasileiras.⁵⁸ Serão apresentados dados sobre a produção, importação e exportação de armas pequenas e leves no Brasil. As condições estruturais para o desenvolvimento do crime organizado na América do Sul serão abordadas e, posteriormente, as principais rotas do tráfico internacional de armas na região, detendo-se na rota Bolívia-Brasil, na qual será relacionado armas e drogas como os principais ilícitos transnacionais advindos dessa fronteira. Neste ponto da pesquisa será possível avaliar a hipótese inicial de que o tráfico de armas fornece subsídios à violência interna.

O capítulo busca atender três dos cinco objetivos específicos que foram elencados na introdução: fazer uma breve análise do mercado de armamentos brasileiro, pontuando a produção, importação e exportação de AP/AL; identificar as principais rotas do tráfico de armas para o Brasil, destacando a rota Bolívia-Brasil e por fim, relacionar o tráfico internacional de armas com o aumento da insegurança regional, através dos índices de homicídios. Assim, ao final do capítulo será possível compreender o panorama geral do problema das armas ilícitas na América do Sul, bem como o impacto nas relações entre Brasil e Bolívia.

3.1 PANORAMA GERAL: PRODUÇÃO, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO DE ARMAS PEQUENAS E LEVES NA AMÉRICA DO SUL

A América do Sul situa-se em um quadro bastante singular de compra e venda de armamentos. Segundo Bromley e Solmirano (2012, p. 1), a região não vislumbra uma ameaça militar externa e tem poucas e específicas disputas de fronteiras não resolvidas.⁵⁹ Todavia, os gastos militares e as aquisições de armas têm aumentado significativamente nos últimos anos. No ano de 2013, a América do Sul gastou cerca de 67,4 bilhões de dólares, uma variação de 58% de 2004 a 2013 (SIPRI FACT SHEET, TRENDS IN WORLD MILITARY EXPENDITURE, 2013, p. 4). Parte

⁵⁸ O tráfico intrarregional tem uma importância destacada devido à grande quantidade de armas brasileiras exportadas que reingressam no território. Além disso, o país é o principal produtor de armas pequenas e leves na região sul-americana e esse tipo de armas é o que está mais associado à violência. Já no tráfico decorrente de fora da região tem destaque as armas de fabricação estadunidense, que ingressam no Brasil por diversas rotas, além de uma quantidade menor de armas advindas de outras regiões do mundo. Essas informações serão retomadas adiante.

⁵⁹ Villa cita a existência de problemas fronteiriços entre Chile/Bolívia; Chile/Peru; Equador/Peru; Colômbia/Venezuela (VILLA, 2010, p. 36).

importante dessa variação ocorreu devido às relevantes importações de Brasil, Venezuela e Chile.

Os 5 maiores exportadores mundiais de armamentos são Estados Unidos, Rússia, Alemanha, França e China – com 75% do volume de armas exportadas (SIPRI FACT SHEET, TRENDS IN INTERNATIONAL ARMS TRANSFERS, 2012, p. 1). A China tomou o lugar do Reino Unido entre os cinco exportadores, essa é a primeira mudança de composição desde o final da Guerra Fria (Idem). Enquanto os maiores importadores são Índia, China, Paquistão, Coreia do Sul e Singapura – com 32% do volume de armas importadas. Entre 2003 e 2012, houve um notável crescimento no volume importado pelos países da Ásia e Oceania (35%), Américas (34%) e África (104%), enquanto houve uma diminuição das importações de países da Europa (20%) e do Leste do Oriente Médio (7%).

Esses dados referem-se às exportações e importações dos chamados *major systems*, especificamente, ou seja, aqueles equipamentos com alto teor tecnológico e que os consumidores finais são, majoritariamente, Estados soberanos⁶⁰ e não são, portanto, o foco dessa pesquisa. Todavia, ao analisar as armas pequenas e leves, esse panorama torna-se bastante diverso – incluem-se potências médias e regionais, como Brasil, Argentina e Israel. Os 15 maiores exportadores de armas pequenas e leves são, Estados Unidos, Itália, Alemanha, Brasil, Áustria, Bélgica, Suíça, Japão, Rússia, Espanha, Canadá, República Tcheca, Israel, Coreia do Sul e Turquia (SMALL ARMS SURVEY, 2014) – sendo o Brasil o quarto maior.⁶¹ Essa lista, elaborada no *Research Notes* do *Small Arms Survey* inclui os países que exportaram 100 milhões de dólares ou mais, ao menos cinco vezes, no período de 2001 a 2011.

Ao sobrepor os dois panoramas, dos países produtores dos *mayors systems* e dos produtores de armas pequenas e leves, observa-se que o Brasil ocupa, com itens da sua Base Industrial de Defesa, a 27ª posição com 0,1% das exportações de armamentos convencionais do mundo, em 2011 (LBDN, 2012, p. 215). Ao analisar os itens que compõem essa base percebe-se que as armas leves e munições dividem espaço com outros armamentos convencionais que podem ser considerados *major*

⁶⁰ Moraes (2012, p. 7) explica que os grandes armamentos convencionais abrangem nove categorias: i) aeronaves, ii) veículos blindados, iii) artilharia, iv) sensores, v) sistemas de defesa aérea, vi) mísseis, vii) navios, viii) motores e ix) outros, como torres para blindados e navios.

⁶¹ Mais de 1.000 empresas em cerca de 100 países produzem armas pequenas, armamento leve e munições (SMALL ARMS SURVEY, 2014).

*systems*⁶² - que são remanescentes dos projetos militares iniciados nas décadas de 1970 e 1980 e que têm se fortalecido novamente nos últimos anos.

O setor de pequenas armas, armamentos leves e munições está consolidado em poucas e grandes empresas de capital nacional, com economias de escala e uma elevada capacitação tecnológica, além de ativa inserção internacional por meio de exportações e/ou com a instalação ou aquisição de unidades produtivas no exterior (ABDI, 2011). As principais empresas responsáveis pelo setor são a estatal Imbel e as empresas privadas Taurus e a Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC), além da empresa Condor, com a produção de tecnologias não-letais.

A CBC foi criada em 1926, concentra-se na fabricação de munições leves, também fabrica armas de caça e esportivas e coletes à prova de bala. Além de exportar mais de 70% da sua produção, a CBC recentemente adquiriu duas tradicionais fabricantes de munições europeias (ABDI, 2011, p. 22). Já a Forjas Taurus SA, fundada em 1937, é uma das três maiores fabricantes mundiais de revólveres e pistolas, além de também produzir carabinas e metralhadoras. A maior parte da produção é exportada, e possui também uma unidade produtiva nos EUA (Idem).

A Imbel, ligada ao Ministério da Defesa, por sua vez, produz armas leves, pistolas, fuzis e metralhadoras, além de explosivos de uso civil e militar. Destaca-se que entre 40% e 50% da sua produção é exportada. Por fim, a empresa privada nacional Condor SA Indústria Química, fundada em 1985, produz armas e equipamentos não-letais utilizados na segurança pública e pelas Forças Armadas em missões de paz e de garantia da ordem interna. Exporta mais de 70% da sua produção (ABDI, 2011, p. 22).

O Gráfico 2 demonstra as exportações brasileiras de pequenas armas e o que se percebe é um constante aumento. Embora a indústria de armas pesadas tenha perdido suas vantagens competitivas nos anos de 1980, o Brasil consolidou-se como um produtor de armas pequenas e leves de médio porte no mercado internacional, com uma indústria bastante competitiva. Segundo Dreyfus *et al.* (2010, p. 38), o mercado de armas pequenas e leves, principalmente para os Estados Unidos oferece demanda mais estável do que os esporádicos ciclos de compras de armas militares

⁶² Os segmentos mais importantes da BID são: armas leves, munições e explosivos, armas não letais, armas e munições pesadas, sistemas eletrônicos e sistemas de comando e controle, plataforma naval militar, plataforma terrestre militar, plataforma aeroespacial militar e propulsão nuclear (LBDN, 2012, p. 218).

pesadas, apesar destes terem valores mais altos. Em 2007, as exportações quase triplicaram, passando de níveis de 1999, atingindo 199 milhões de dólares (Idem).

Gráfico 2 - Exportações brasileiras de pequenas armas por tipo em milhões de USD (2007, constante), 1982-2007



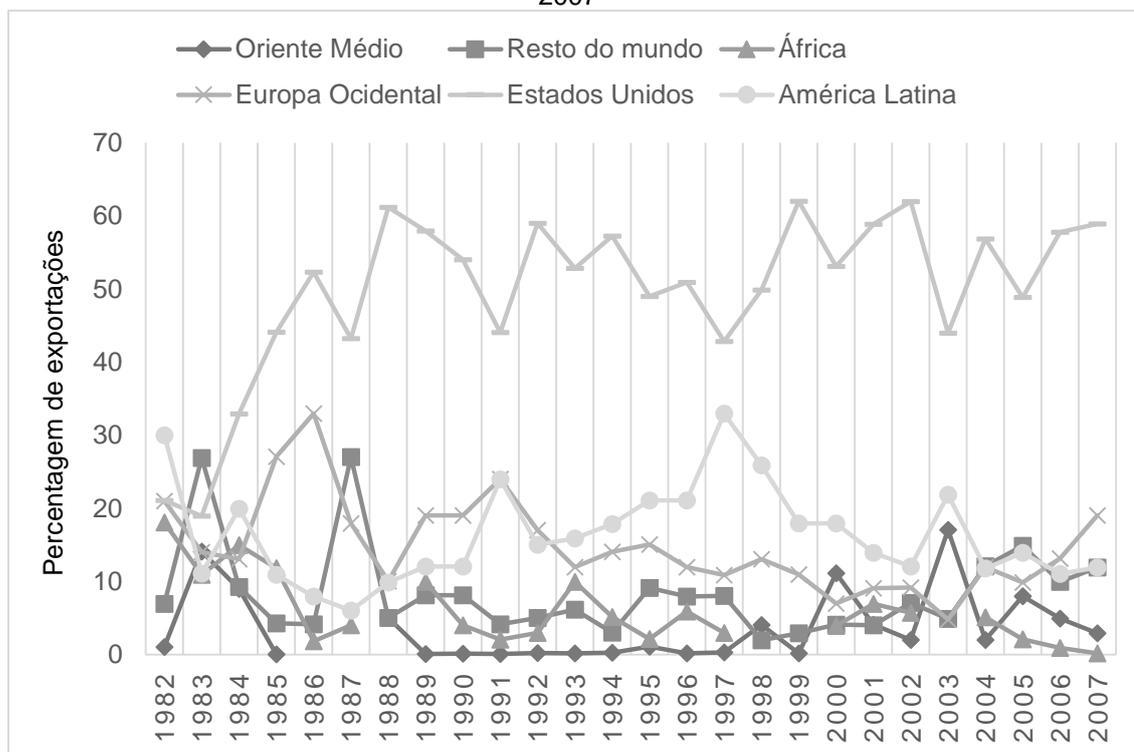
Fonte: Dreyfus *et al.*, 2010, p. 38

O Gráfico 3 demonstra a porcentagem de exportação brasileira de pequenas armas para as regiões do mundo e nota-se a preponderância dos Estados Unidos. Desde a década de 1980 os EUA é o principal mercado receptor das pequenas armas produzidas pelo Brasil, chegando a comprar mais de 60% da produção. A América Latina também é um importante mercado, mas nos últimos anos tem cedido importância para os EUA (DREYFUS *et al.*, 2010, p. 58).

O governo brasileiro tem adotado uma política de desestímulo às exportações para países vizinhos com o objetivo de combater o tráfico de armas - desde 2001, impõe uma taxa de 150% nas exportações de armas pequenas, leves e munições, com exceção das que se destinam às forças de segurança, para América do Sul, Central e Caribe. Argentina, Chile e Equador estão livres dessas taxas (DREYFUS; PURCENA, 2009, p. 18). A ideia visa dificultar o acesso às armas pelo crime organizado, pois muitas armas exportadas legalmente para países limítrofes com o Brasil voltavam ilegalmente para o país (efeito bumerangue). Em 2008, os ministros Tarso Genro (Justiça) e Nelson Jobim (Defesa) solicitaram revogação dessa alíquota,

todavia, ela continua valendo. Esse dado – da exportação para os EUA e América Latina – fará sentido ao analisarmos os tipos de armas apreendidas pelas forças de segurança e ao efeito bumerangue presente em muitas delas.

Gráfico 3 - Porcentagem de exportação brasileira de pequenas armas, por região do mundo, 1982-2007



Fonte: Dreyfus et al., 2010, p. 57

Assim, além do Brasil possuir altos índices de violência armada, também possui uma indústria de armas de fogo bastante competitiva – sendo que as armas aqui produzidas são, em sua maioria, relacionadas às utilizadas pelas atividades criminosas (DREYFUS et al., 2010, p. 30). Ao analisar as apreensões de armas em São Paulo e Rio de Janeiro constata-se que cerca de 70% das armas eram produzidas no Brasil, e mais de 80% eram revólveres e pistolas também brasileiros, – o que indica que empresas brasileiras produzem uma grande porcentagem das armas responsáveis pelos níveis de violência armada no Brasil e na região (DREYFUS et al., 2005, p. 64) - isso não quer dizer que o tráfico perde importância, pois tem-se as armas reintroduzidas e a ligação dessas com outros ilícitos transnacionais. Neste sentido, também a CPI do Tráfico de Armas (2006, p. 16), revelou que muitas das armas que são contrabandeadas para o país são armas de fabricação nacional, exportadas para países vizinhos, e que reingressam trazidas por agentes do crime organizado.

A indústria de armas é legítima, e como qualquer outra contribui para o desenvolvimento do país, gerando renda e empregos. As exportações de armamentos contribuem para o crescimento econômico, o aumento da arrecadação tributária e o ingresso de divisas no país.⁶³ Portanto, não se questiona aqui a legitimidade dessa indústria, mas sim os processos regulatórios e transparentes ao transferir as armas pequenas e leves para o mercado civil doméstico, para o poder público (Forças Armadas e polícia) e para o mercado externo.⁶⁴

Neste sentido, ponto fundamental que se desenvolve na região é o excesso de armas pequenas e leves entre as Forças Armadas, as forças policiais e a população civil nos Estados da região, que guarda proporção com o tráfico intrarregional - “A América do Sul mantém sob seu controle um dos maiores excedentes de armas pequenas e leves militares do mundo” (KARP, 2009, p. 15, tradução própria). Em um estudo sobre o excedente de armas na América do Sul, Karp afirma que os estoques militares não são excepcionalmente grandes em termos absolutos, mas representam um grande componente no problema mundial dos excedentes. Ainda segundo o autor, em estimativa, com dados de 2007, existem entre os 12 países da América do Sul cerca de 3.6 milhões de armas leves militares, 1.5% do total mundial. Desse montante, mais do que um terço, aproximadamente 1.3 milhões, são excedentes (KARP, 2009, p. 15). A demanda legal, portanto, seria de 2,3 milhões de armas leves.⁶⁵

⁶³ Para os críticos dessa indústria, a produção de AP/AL tem pouca importância econômica para o Brasil. Segundo Dreyfus *et al.* (2005, p. 94) “essa indústria representa menos de 1% do grupo de produtos ao qual pertence (máquinas e equipamentos), e meros 0,048% do total da produção industrial. Além disso, das 268 classes de produtos industriais nas estatísticas oficiais do Brasil, “Armas de Fogo e Munições” estão no 222º lugar, logo após relógios e meias.”

⁶⁴ Em depoimento à CPI das armas (2006, p. 39), o General José Rosalvo Leitão de Almeida, Diretor de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC) do Exército, afirma que “para todas as exportações, o Exército exige a declaração de usuário final do importador, e fiscaliza rigorosamente o seu cumprimento”, assim como a venda de armas e de munições para o comércio especializado interno. Além disso, “os fiscais militares abrem todos os contêineres que contêm armas e munições importadas, conferindo-se os números de série e o cumprimento das normas de marcação.” Segundo ele (p. 103), entre as competências do Exército encontra-se: “autorizar e fiscalizar a produção, o comércio, a exportação, a importação e o desembaraço alfandegário de armas, munições e demais produtos controlados; registrar as armas de uso restrito; registrar e cadastrar, no Sistema de Gerenciamento Militar de Armas — SIGMA, as armas dos integrantes das Forças Armadas, da ABIN, da GSI, dos colecionadores, atiradores e caçadores; estabelecer a dotação de armas dos órgãos de segurança pública, guardas municipais e agentes prisionais. A atuação do Exército se estabelece por meio dos Serviços de Fiscalização de Produtos Controlados, permeados em todo o território nacional, controlados pelas 12 Regiões Militares e por 225 organizações militares, onde temos fiscais militares”.

⁶⁵ Segundo o autor os dados do relatório foram, quando possível, obtidos das análises dos países e, quando necessário, de estimativas. As estimativas são suposições baseadas nas aquisições identificadas de cada país, nos números dos efetivos militares mais atuais e nas doutrinas estratégicas. Ele utilizou ainda os dados do *Small Arms Survey* em relação a distribuição de armas pequenas e leves.

A criação desses excedentes decorre, segundo o autor, da diminuição do tamanho das Forças Armadas da região, ou seja, os excedentes seriam resultados não intencionais da redução das Forças Armadas. Karp (2009, p. 18-19) expõe, conforme Tabela 1, que três quartos dos excedentes da América do Sul estão localizados na Argentina (425 mil) e no Brasil (458 mil).⁶⁶ Ainda de acordo com a Tabela 1, percebe-se que quase 50% ou mais do total de Chile, Equador, Paraguai, Guiana e Suriname são excedentes e essa estimativa leva em conta apenas as armas leves modernas - estas proporções seriam ainda maiores se fossem contabilizadas as armas obsoletas.

Tabela 1 - Estimativa de armas leves militares e excedentes na América do Sul, 2007, em milhares

Países	Total de armas leves modernas	Demanda atual de armas leves	Excedente de armas leves
Argentina	550	127	425
Bolívia	67	66	1
Brasil	1.330	873	458
Chile	408	193	214
Colômbia	600	535	66
Equador	134	68	66
Guiana	19	3,2	15,5
Paraguai	40	16,5	23,7
Peru	201	120	83
Suriname	7	3,7	3,3
Uruguai	60,8	46,5	14
Venezuela	281	281	0

Fonte: Adaptada de Karp (2009, p. 18)

O problema dos excedentes é que são, muitas vezes, vulneráveis aos roubos e à triangulação. A destruição sistemática dos arsenais poucas vezes ocorre, haja vista que o “excedente é considerado como um capital para a segurança nacional” (KARP, 2009, p. 19).

Apesar de menor número, as armas leves estrangeiras entram no Brasil em quantias consideráveis - representam poder de fogo maior do que a maioria das armas

O relatório examina a posse de armas entre as forças armadas, as forças policiais e a população civil nos 12 Estados da região.

⁶⁶ O autor ressalta que “a Argentina se destaca, em parte, porque ela, mais do que qualquer outro país na região, tem reduzido suas forças armadas”. Além disso, a Argentina não esconde seus excedentes, ao contrário de muitos vizinhos. Talvez, “se os outros países fossem transparentes, os excedentes regionais poderiam ser distribuídos de maneira substancialmente maior e mais igualitária” (KARP, 2009, p. 17).

produzidas nacionalmente, já que geralmente são armas de grosso calibre, automáticas ou semiautomáticas, com potencial destrutivo. Segundo Mack (2012, p. 23), as Forças Armadas de alguns países limítrofes já demonstraram repetidamente que falham em manter sob controle adequado armas leves que muitas vezes são traficadas para dentro do Brasil. No Complexo do Alemão, na cidade do Rio de Janeiro, para citar um exemplo, foram apreendidas, em 2010, doze armas (entre fuzis, metralhadoras e submetralhadoras) desviadas das Forças Armadas Bolivianas; além de armas da Argentina e do Uruguai (JORNAL EXTRA, 2012, versão *online*).⁶⁷

As questões ligadas à violência e à segurança pública perpassam o nível da indústria e tocam em questões outras como o excedente militar, como a dificuldade estatal em lidar com o crime organizado e a sua franca expansão, bem como com o descontrole das fronteiras.⁶⁸ Assim, a despeito da utilização dessas armas para a materialização do crime organizado na América do Sul é necessário observar as condições que a permitem, a fim de demonstrar que a questão tratada nessa dissertação é ainda mais complexa no que se refere a busca de soluções que objetivem coibir o espraiamento de armas de fogo e os índices de homicídios. Parte-se assim para a próxima subseção.

3.2 CONDIÇÕES ESTRUTURAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DO CRIME ORGANIZADO NA AMÉRICA DO SUL

A ampla extensão e rentabilidade das atividades ligadas ao crime organizado já foram ressaltadas, todavia, “nos países da região, poucas atividades econômicas cresceram e se desenvolveram tanto quanto as conduzidas pelo crime organizado” (SAIN; GAMES, 2014, p. 119), o que demonstra uma ligação quase simbiótica entre

⁶⁷ Além disso, é de se notar a “vulnerabilidade existente nos acervos institucionais e pessoais de colecionadores, atiradores, clubes de tiro, empresas de segurança privada e integrantes das Forças Armadas e Policiais” (CPI DO TRÁFICO DE ARMAS, 2006, p. 47) - que as adquirem de maneira legal e, de alguma maneira, são fontes possíveis de desvios de armas para a criminalidade

⁶⁸ Em depoimento à CPI das Armas (2006, p. 45), Antônio Rangel Bandeira, Coordenador do Projeto de Desarmamento do Viva Rio, declara que “A fronteira brasileira é o dobro da americana com o México, e, em que pese todo o empenho da nação mais rica e poderosa do mundo, aquela fronteira é violada diariamente”. Essa fala demonstra que o controle das fronteiras é uma tarefa bastante difícil, uma vez que nem o país que detém todas as condições para fazê-lo consegue, de forma totalmente efetiva. Todavia, o que essa dissertação advoga é um aumento da fiscalização fronteiriça no Brasil e o incentivo às políticas públicas de defesa e segurança, pois além das armas, diversos ilícitos utilizam-se desse espaço e ameaçam à segurança do Estado e indivíduos.

a região e o crime. Essa conjuntura deve-se às condições estruturais que propiciam o desenvolvimento dessa atividade.

Conforme Sain e Games (2014, p. 125) ressaltam, grande parte do desenvolvimento do crime organizado na região é “determinado pela conformação – dentro e fora da região – de grandes mercados ilegais em que se comercializam bens e serviços como drogas, mercadorias, veículos, autopeças, sexo, armas, medicamentos ou pessoas.”

Embora o conceito de crime organizado transnacional já tenha sido exposto, cabe destacar as características elencadas pela Declaração Política e o Plano de Ação Global de Nápoles contra o Crime Organizado Transnacional (1994): i. organização de grupos para cometer crimes, ligações hierárquicas ou relacionamentos pessoais que permitem aos líderes o controle do grupo; ii. violência, intimidação ou corrupção usadas para receber benefícios ou exercer controle de algum território ou mercado; iii. legitimação de procedimentos ilícitos de apoio a atividades criminosas e infiltração na economia legítima; iv. potencial de expansão para alguma nova atividade ou de estender-se para além das fronteiras nacionais; vi. cooperação com outros grupos transnacionais organizados (BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 216). Através dessas características, a visualização da conformação de organizações criminosas na região sul-americana torna-se mais fácil.

Mediante essas características, temos que o crime organizado atua de forma a recrutar novos membros, utilizando-se da corrupção para facilitar a ação e expandindo-se para outras atividades criminosas. A América do Sul parece, nesse sentido, um cenário bastante propício para atuação – apresenta índices elevados de corrupção pública e privada, Estados com déficits de controle das ações dos órgãos de segurança, fronteiras pouco vigiadas e uma infinidade de opções de “mercadorias” para a obtenção de ganhos econômicos: drogas, armas, pessoas, dinheiro, dentre outras – de forma que enquanto houver demanda “sempre existirão os incentivos, as oportunidades e as condições para que prosperem essas modalidades de crime” (TOKATLIAN, 2000, p. 58-59).

Sain e Games (2014, p. 126) pontuam que “para explicar a existência de mercados ilegais, deve-se considerar sua lógica comercial em conjunto com a cultura da legalidade/ilegalidade de seus usuários”. Além disso, os autores ponderam o papel que a região exerce na demanda desses produtos, pois, “parte considerável da

população de todos os países latino-americanos, sem exceção, usa este conjunto de bens e serviços e aceita manifestamente seu fornecimento mediante dispositivos e meios ilegais” (Idem, p. 125). Ainda nesse sentido, os autores pontuam a questão da impunidade pois, por um lado, o Estado não está em condições de realizar a aplicação da lei de maneira efetiva; por outro lado, os envolvidos nas transações ilegais realizam um cálculo racional, pelo qual estimam que não correrão sérios riscos ao envolverem-se nessas atividades. Assim, para “envolver-se em comportamentos ilegais, tanto fornecedores como compradores realizam uma avaliação de custos, benefícios, riscos, restrições e atitudes sociais frente ao crime, e também sobre a força ou fraqueza dos controles” (SAIN; GAMES, 2014, p. 125).

Muitas das características presentes nos países da América do Sul fazem menção à crise de segurança que afeta diversos países do terceiro mundo, no pós-Guerra Fria. Masón (2000, p. 85) elenca algumas características para a Colômbia, mas que é possível, em alguma medida, transplantar para os países da região sul-americana: i. redução da segurança e bem-estar para alguns setores da população; ii. violência entre grupos subestatais; iii. menor capacidade do governo manter a ordem e; iv. maior vulnerabilidade à ameaças e processos externos. Essas características, segundo o autor, são emergências políticas complexas e dilemas de insegurança que fazem parte de um Estado fraco. Assim, a materialização do crime se dá, também, devido à debilidade de alguns setores do Estado.⁶⁹

Portanto, um Estado no sentido weberiano é uma entidade autoritária com monopólio do uso legítimo da força no território, população e atividades dentro de uma jurisdição definida (WEBER, 1979). Buzan (1991, p. 40), com uma concepção ampliada, elenca três componentes-partes do Estado: i) a expressão institucional, que consiste em todo o aparato institucional estatal, como leis e normas; ii) a ideia de Estado, que seria um princípio organizativo pelo qual a sociedade se mantém unida dentro de um determinado território sob laços socioculturais comuns e, iii) a base física do Estado, que é o território definido, a população e as riquezas - é sua característica mais concreta e facilmente determinada.

Assim, segundo Masón (2000, p. 87, tradução própria):

⁶⁹ A autora dessa dissertação refere-se a alguns setores do Estado que são débeis e não aos Estados como um todo. Para a autora esses setores débeis permitem ou potencializam a possibilidade de materialização do crime, justamente pela ausência de capacidades estatais para fazer frente ao crime organizado.

[...] a capacidade para desempenhar as funções essenciais de estabelecer uma autoridade política, criar ordem, proporcionar segurança e outros bens coletivos e atividades reguladoras está diretamente relacionada com a coesão institucional, controle e alcance de um governo.

E é essa coesão institucional, controle e alcance de um governo que falha em alguns setores dos Estados sul-americanos. Ou seja, o Estado tem debilidades, não em suas bases territoriais ou populacionais, em geral, mas sim nas suas instituições reguladoras e promotoras de segurança – o crime organizado se desenvolve nessas fragilidades.

Masón (2000, p. 89) ao sintetizar essas ideias expõe que um Estado forte é aquele que o controle sobre o território e população está consolidado; os serviços básicos como segurança, lei, ordem e justiça são oferecidos por instituições funcionais e efetivas; o poder coercitivo do Estado é suficiente para repelir as ameaças à autoridade; há um forte consenso dentro do âmbito político em relação ao significado e propósito do Estado; sendo que a autoridade e a força exercida em nome do Estado é considerada legítima e, por último, o papel que a sociedade civil cumpre é significativo na função de governar.

Os Estados fracos são ao contrário: não controlam nem o território, nem a população, a capacidade política do governo é limitada, incapaz de oferecer segurança ou funções reguladoras básicas; o poder do Estado é insuficiente para responder adequadamente as ameaças à soberania; a ideia de Estado é desafiada por grupos subnacionais; a autoridade estatal não é aceita de maneira generalizada; o uso da força por parte do Estado é considerado ilegítimo; e a comunidade civil é fragmentada e marginalizada (MASÓN, 2000, p. 89).

Assim, os Estados sul-americanos podem ser alocados em uma linha intermediária, tendendo ou ao lado forte ou ao lado fraco - em alguns Estados as fragilidades se dão de maneira atenuada, incipiente, enquanto que em outros têm um maior grau de desenvolvimento - são fragilidades mais pronunciadas. Ayoob (1995) complementa essa ideia apontando a incipiente formação dos Estados do terceiro mundo como uma causa à debilidade de suas instituições. O autor propõe uma análise diferente de segurança, na qual a segurança-insegurança é definida em relação às vulnerabilidades – ambas internas e externas – que ameaçam ou tem potencial de destruir ou enfraquecer a estrutura do Estado, territorialmente e institucionalmente (AYOOB 1995 apud KRAUSE, 1998, tradução própria).

O autor fornece uma análise compreensiva da problemática de segurança nos Estados do Terceiro Mundo diferentemente das tradicionais. Seu principal argumento expõe que nem as teorias ortodoxas e nem as novas concepções de segurança capturam adequadamente os problemas de segurança dos Estados do Terceiro Mundo. Os problemas de segurança nesses países seriam condicionados pelo atraso em que iniciaram o processo de consolidação do Estado e que ingressaram no sistema internacional Westhaliano (KRAUSE, 1998).

Assim a debilidade dos Estados sul-americanos, a que Ayoob (1995) justificou pelo ingresso tardio no sistema internacional, promove indiretamente a estruturação de mercados ilegais. Nesse sentido Sain e Games (2014, p. 121) afirmam que os atores envolvidos em redes clandestinas “articulam suas atividades ilegais na tentativa de desenvolver o negócio mediante a fuga, a influência ou o controle das ações dos órgãos de segurança do Estado”. Isso, porque o crime organizado busca ter influência direta em setores-chave da atividade econômica e do sistema político governamental, como as agências responsáveis pela prevenção, controle e repressão da criminalidade - para atingir esses setores é comum o uso de suborno e corrupção pública e privada (Idem).

Portanto, observa-se até aqui que existe na América do Sul uma combinação de fatores que tem como resultado uma equação favorável ao desenvolvimento de atividades ilegais: os países têm escassos e frágeis instrumentos para fazer cumprir a lei e uma cultura de ilegalidade (SAIN; GAMES, 2014, p. 126).

Desta forma a disponibilidade de armas, a demanda por estas e a atuação do crime organizado na região conformam um ambiente de insegurança regional, pois, ligam-se aos índices de homicídios e à violência armada - conforme a CPI do Tráfico de Armas, tem-se dentro do contexto das organizações criminosas que:

Hoje, a criminalidade enfrenta o sistema policial com um poder de fogo que, não raramente, o supera. Servindo-se de armas automáticas contrabandeadas ou surrupiadadas dos arsenais militares, a criminalidade marcha a passos largos para uma autonomia assustadora. [...] a mistura desses três ingredientes – disponibilidade crescente de armas de fogo no mercado mundial e nacional; sofisticação gerencial da criminalidade; e surgimento do mercado clandestino de drogas -, [...] prepara o caldo de cultura para o crime organizado no Brasil, que, embora distinto da máfia italiana e das gangues de Detroit, persegue os mesmos objetivos: aproveitar-se das brechas legais e institucionais para auferir lucros vultosos à margem da lei (CPI TRÁFICO DE ARMAS, 2006. p. 13).

Ao tratar do crime organizado transnacional, Naím (2006, p. 8) afirma que os governos estão tendo grandes dificuldades no enfrentamento da expansão desse

comércio ilegal, pois não estão adaptados ao processo globalizante, enquanto o crime transnacional aproveita-se justamente desse processo por atuar em redes descentralizadas, enquanto o Estado mantém uma forma centralizada e burocrática. “O atual comércio ilícito de armas é uma adaptação das condições políticas e das possibilidades comerciais da globalização” (Idem, p. 57).

Assim, para sintetizar as ideias presentes nessa subseção elenca-se quatro características desenvolvidas pelos autores Sain e Games (2014, p. 130) que permitem o estruturamento do crime organizado na América Latina. Embora essa pesquisa centre-se na América do Sul, as características utilizadas pelos autores, que também incluem essa região em específico, são bastante pertinentes, pois existe nesses países: i. um alto nível de informalidade e marginalidade econômica e financeira, em grande parte estruturada pelo sistema econômico e bancário formal – a chamada economia paralela; ii. as sociedades são permeadas por amplas práticas ilegais e por uma forte legitimação social das mesmas; iii. foram-se formando espaços territoriais e setores sociais sem regulamentações estatais efetivas vinculadas à aplicação da lei, dando forma a espaços sem Estado e sem lei pública, segregados e marginalizados dos núcleos centrais; e, iv. há instituições policiais profundamente deficientes e anacrônicas para empreender ações preventivas eficazes contra as complexas atividades do crime organizado.

Diante das características elencadas que permitem o desenvolvimento do crime organizado na região, nota-se que o crime organizado transnacional se tornou uma ameaça para a segurança regional devido às próprias debilidades dos Estados. As organizações criminosas atuam também em outras regiões do globo, todavia elas atingem esse viés securitário apenas em regiões com certo grau de debilidade,⁷⁰ ou seja, não é apenas devido às características dessas organizações, mas sim à própria debilidade do Estado em evitar que suas instituições sejam ameaçadas e cooptadas.

Diante desse panorama em relação à materialização do crime organizado transnacional na América do Sul, parte-se para uma análise mais prática, no sentido de apontar as rotas utilizadas pelo tráfico de armas.

⁷⁰ Nos países centrais, o crime organizado é um problema de natureza policial. Nos países da América Latina, as atividades criminais se converteram em um problema prioritário de segurança pública e no México e Colômbia, um claro problema de segurança nacional (DREYFUS, 2009, p. 178, tradução própria).

3.3 ROTAS DO TRÁFICO DE ARMAS NA AMÉRICA DO SUL

Inicialmente, a partir de uma visão regional do tráfico de armas, intenta-se demonstrar que este incide de forma direta na configuração das preocupações e dos interesses de segurança dos Estados. O Relatório da CPI do Tráfico de Armas,⁷¹ elenca as principais rotas utilizadas pelos criminosos através de cinco vias: i. a fronteira norte, ii. a fronteira com o Paraguai, iii. a fronteira com a Argentina, iv. as fronteiras com o Peru e Bolívia e v. os portos e aeroportos. O mapa da Figura 2 elenca as rotas de forma dinâmica, baseando-se no relatório da CPI - vale destacar que todas essas rotas são fornecedoras de armas do mercado cinza e/ou negro.

⁷¹ Destaca-se que a CPI do tráfico de armas é base dessa seção, devido à dificuldade de conseguir outras fontes com tanta complexidade e informações como a CPI apresenta.

Figura 2 - Mapa das principais rotas do tráfico de armas na América do Sul



Fonte: Elaborado pela autora com informações da CPI do Tráfico de Armas (2006)

A Figura 2 mostra por onde entram as armas e munições que chegam às mãos de criminosos no Brasil. Serão citadas algumas características de cada rota, a fim de elucidar como os membros do crime organizado agem de acordo com a peculiaridade de cada fronteira, todavia o enfoque principal será dado à rota Bolívia-Brasil. Calculam-se que existam cerca de 140 pontos de entrada de contrabando de armas no Brasil (CPI TRÁFICO DE ARMAS, 2006, p. 394). Elencou-se no mapa os principais pontos que, comprovadamente, fazem parte desse amplo negócio lucrativo.

A CPI do Tráfico de Armas constatou a origem do comércio ilícito nessas rotas internacionais: i. armas provêm dos EUA, passando pelo Panamá e Brasil, e são trocadas por drogas na Colômbia; ii. derivam dos EUA, passando pelo México e

Paraguai, com destino ao Brasil; iii. provêm dos EUA, passando pelo México e ingressando no aeroporto do Galeão e portos do Rio de Janeiro e São Paulo; iv. armas europeias são embarcadas no Porto de Roterdã, Holanda, e seguem por via marítima até o Suriname (que, como ex-colônia holandesa, mantêm livre comércio com este país), e entram no Brasil por ar, entrando pelo Nordeste, e por terra, pela região amazônica, via Pará e Amapá, com destino à Colômbia e ao Brasil;⁷² v. armas provêm da China, e entram no Brasil pelo porto de Paranaguá (PR) e pelo porto de Montevideú (UY), e seguem para o Paraguai e Colômbia.

Nesse sentido, uma importante rota se dá pelos três principais portos brasileiros: Santos (SP), Rio de Janeiro (RJ) e Paranaguá (PR), através de contêineres, em navios com carregamentos de vários continentes. De acordo com a CPI do Tráfico de Armas (2006, p. 97), embora não transite por essas vias (portos e aeroportos) o maior volume de armas e munição contrabandeadas, pois são postos alfandegados ela é uma rota que merece atenção, além disso uma parte do porto de Paranaguá foi cedida ao Paraguai, como caminho de escoamento de suas mercadorias para o mercado internacional.

Segundo Chilelli (2011), 39,94% das armas importadas legal e ilegalmente pelo Paraguai desembarcam no litoral do Brasil e seguem em caminhões até o Estado vizinho. Ainda com relação aos portos e aeroportos, a CPI do Tráfico de Armas (2006, p. 103) explica que “[...] não se utilizam contêineres lotados, as armas são ocultadas, dissimuladas em outras cargas, [...] são desembarcadas na costa ou penetram pelas vias terrestres ou fluviais transfronteiriças”. Vale ressaltar também que cerca de 1% dos contêineres são inspecionados nos portos de Santos e Paranaguá o que facilita o embarque ou desvios de armamentos estrangeiros, pois a inspeção dos contêineres que seguem ou chegam do exterior é por amostragem (CPI TRÁFICO DE ARMAS, p. 100).

No Rio Grande do Sul, duas rotas destacam-se: uma via Uruguai, de Rivera para Santana do Livramento e outra via Argentina, de Paso de Los Libres para Uruguaiana – por meio da fronteira terrestre ou fluvial, pelo rio Uruguai (CHILELLI, 2011). Segundo a CPI do Tráfico de Armas (2006, p. 64), Encarnación, na fronteira do Paraguai com a Argentina, seria um paraíso de contrabandistas, é a terceira maior

⁷² O tráfico entre Suriname e Brasil ocorre também por meio de helicópteros que fazem o transporte de ida e volta de garimpeiros brasileiros e a relação de troca é feita em ouro no Brasil.

cidade do Paraguai e faz fronteira com a Argentina. No Paraná, há rotas de Salto del Guairá (PY) para Guairá e de Ciudad del Leste (PY) para Foz do Iguaçu, também transportados por via terrestre e fluvial. Guairá é a principal rota das armas que entram pelo Paraná, justamente porque a fiscalização concentra-se em Foz do Iguaçu. Em Foz, as armas, quando apreendidas, estão em carregamentos de drogas e de eletrônicos e utilizam-se da Ponte da Amizade, do Lago de Itaipú e do Rio Paraná para travessia.⁷³ No Mato Grosso do Sul, a rota é de Pedro Juan Caballero (PY) para Ponta Porã, uma das principais rotas de armas e drogas - “O grosso das armas passa por lá” e de Capitán Bado (PY) para Coronel Sapucaia, onde a fiscalização é praticamente inexistente – “Só dois homens da polícia militar circulam pela fronteira no lado brasileiro” (CHILELLI, 2011).

Segundo a CPI das Armas (2006, p. 67), “as investigações já desenvolvidas apontam a fronteira com o Paraguai como a principal rota do tráfico que abastece o mercado ilegal de armas e militariza o crime organizado e o narcotráfico no Brasil.” E, Paraná, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul seriam as principais portas de ingresso do armamento que vem do Paraguai.

No Pará, as armas advêm do Suriname e são transportadas por rios e canais até Belém, da capital paraense seguem para cidades do norte e nordeste. Suriname é considerado, por Chilelli (2011), o “Paraguai do Norte”, pois recebe com facilidade armas da Europa e África. O Suriname tem ligação direta com Roterdã, na Holanda, com o Panamá e com a China. O destino final dessas três rotas é a Colômbia, mas todas passam pelo território brasileiro, ressalta a CPI do Tráfico de Armas (2006, p. 56-57). Percebe-se que há conexões do Suriname para todos os países da América do Sul, fornecendo qualquer tipo de ilícito. Em relação à fronteira norte (Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela e Colômbia), a CPI do Tráfico de Armas (2006, p. 46) afirma que, caracteriza-se pela ausência do poder público no controle ao tráfico de armas, munições, drogas e outros crimes, tendo apenas como presença do Estado, os Batalhões de Fronteiras do Exército e alguns poucos postos de Polícia Federal.

⁷³ Segundo depoimento de Luiz Fernando Ferreira Delazari, Secretário de Segurança Pública do Estado do Paraná, à CPI (2006, p. 48), “Nas operações de apreensão de armas no estado, oriundas do Paraguai, foi verificado que se trata, em 90% dos casos, de armas fabricadas no Brasil. Uma lei estadual assegura uma gratificação no valor de R\$ 100,00 para o policial que apreende uma arma. Em consequência, houve um aumento de 300% na quantidade de armas apreendidas, que passaram de 3.400, em 2003, para 12.000, em 2004.”

Em depoimento à CPI do Tráfico de Armas (2006), o Coronel Dantas Filho apontou que as maiores vulnerabilidades ao tráfico de armas estariam na fronteira sul, com Uruguai e Argentina; na fronteira oeste, com o Paraguai e Bolívia; na fronteira norte, com a Colômbia e o Suriname; no aeroporto Tom Jobim, no Rio de Janeiro; e nos portos marítimos. A principal rota e mais tradicional, todavia, se dá via Paraguai e é onde as principais operações para coibir o tráfico atuam. Como consequência da intensificação das operações, a rota via Bolívia tem sido usada recorrentemente, principalmente devido aos grandes vazios demográficos. Além disso, a recente Lei do Abate,⁷⁴ que permite derrubar aviões que se recusem a se identificar no ar, produziu como reflexo a intensificação das rotas terrestres através das fronteiras secas e de região amazônica com a Bolívia - pelas características do próprio entorno geográfico.

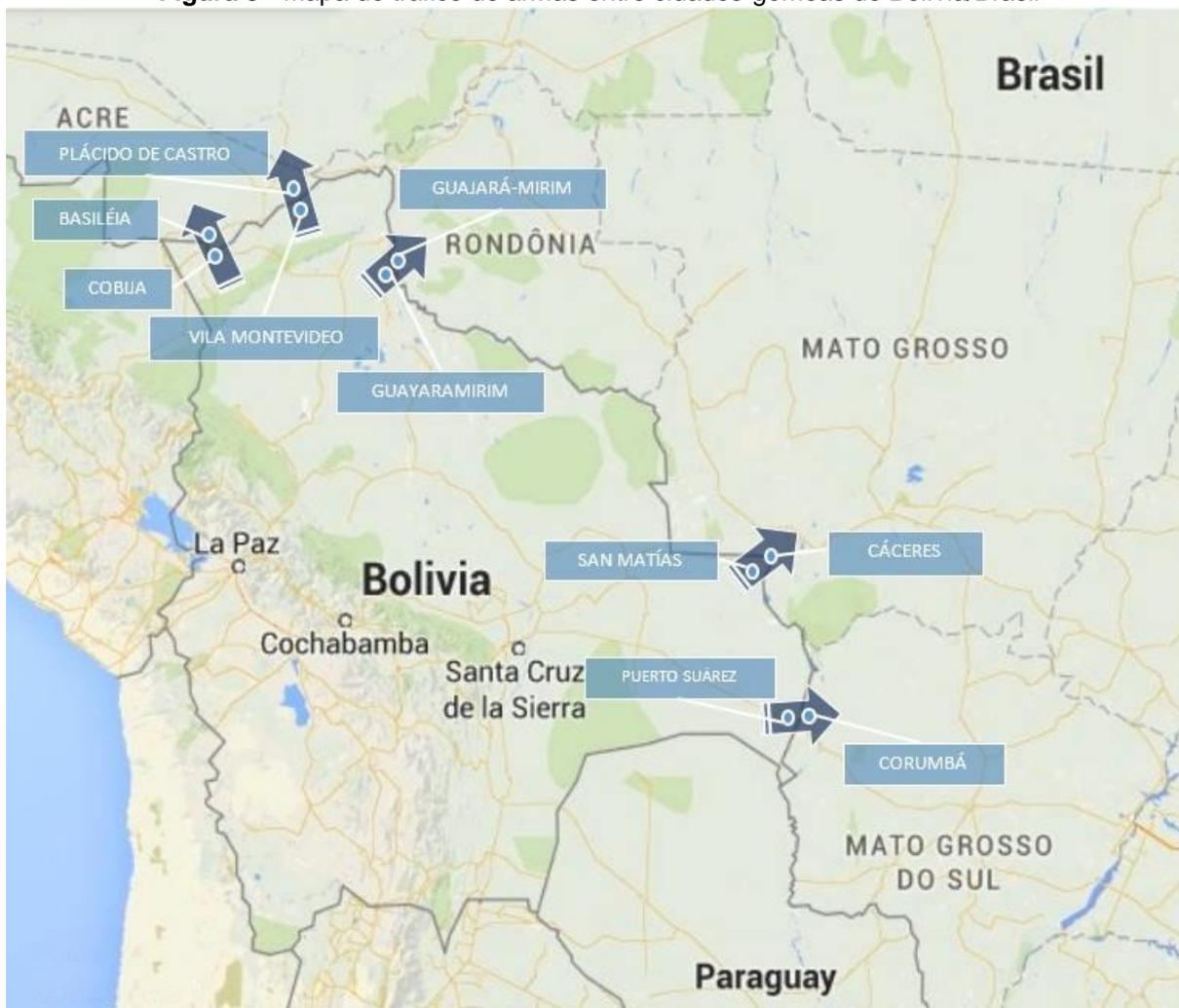
3.3.1 A rota Bolívia-Brasil

Ao tratar agora especificamente da fronteira centro-oeste brasileira, vale lembrar que a Bolívia possui fronteira comum com quatro estados brasileiros: Acre, Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.⁷⁵ O mapa da Figura 3 elenca as principais cidades-gêmeas na fronteira boliviana e brasileira que são utilizadas para o contrabando de armas e munições, conforme as rotas especificadas na CPI do Tráfico de Armas (2006, p. 90-91):

⁷⁴ Lei do Tiro de Destruição ou Lei do Abate foi regulamentada pelo decreto nº 5144, de 16 de julho de 2004 e permite a derrubada de aeronaves suspeitas de estarem sendo usadas para a realização de algum crime, em geral o tráfico de drogas e de armas e munições, pela Força Aérea, caso não se identificarem.

⁷⁵ A fronteira entre Bolívia e Brasil se estende desde Corumbá, no Mato Grosso do Sul, até Assis Brasil, no Acre – a fronteira segue por áreas urbanas, áreas desabitadas e florestas, compreendendo o bioma do pantanal até a floresta amazônica.

Figura 3 - Mapa do tráfico de armas entre cidades-gêmeas de Bolívia/Brasil



Fonte: Elaborado pela autora com informaes da CPI do Tráfico de Armas (2006)

A fronteira entre esses dois países compreende aproximadamente 3.423 Km e os municípios que há indícios de tráfico são Basiléia, Plácido de Castro e Eptaciolndia no Acre ou através de pistas de pouso clandestinas. Em Rondônia, as cidades de Guajará-Mirim, Costa Marques e Pitangueiras são verdadeiras portas de entrada, e as principais rodovas utilizadas pelo tráfico são a BR-364, BR-425 e BR-429 (CPI TRÁFICO DE ARMAS, 2006, p. 90).⁷⁶

O tráfico seria feito para dentro do Brasil através de bases nas cidades gmeas em Cobija (BO)/Basiléia (AC); Guayaramerin (BO)/Guajará-Mirim (RO); Vila Montevideo (BO)/Plácido de Castro (AC); Puerto Suarez (BO)/Corumbá (MS) e San Matías (BO)/Cáceres (MT) (Idem).

⁷⁶ Algumas dessas cidades citadas não são cidades-gmeas, e por isso não estão referidas na Figura 3.

Em reportagem especial realizada pelo SBT (2009), uma equipe de repórteres vai até cidade boliviana de Guayamirim, na fronteira com Rondônia, em uma parte da região amazônica considerada o paraíso de contrabandistas, falsificadores e agora também dos traficantes de armas. Apesar da proibição da compra de armas na Bolívia⁷⁷, a reportagem mostra a facilidade para a aquisição em várias lojas, apontando que essa é uma nova rota - basta atravessar o rio Mamoré, com dezenas de portos clandestinos, para chegar à cidade brasileira de Guajará-Mirim. O *delivery* de armas em território brasileiro, seja pela fronteira boliviana ou paraguaia, chama atenção para a insegurança social do “trabalhar para o ilícito”, que tem se desenvolvido em várias cidades fronteiriças⁷⁸ - aqui podemos considerar o aspecto da insegurança humana já citada no capítulo anterior.

Sobre a mudança de rotas tradicionais para as novas rotas (ou que antes eram utilizadas com menor frequência), após a Lei do Abate ser instituída, “a sua mera existência teria levado o tráfico feito por aviões pequenos a alterar e buscar outra alternativa de ingresso no país” (CPI TRÁFICO DE ARMAS, 2006, p. 403-4). Agora, além de utilizarem-se de novas rotas terrestres, uma vez que as tradicionais são mais fiscalizadas, o contrabando de armas e munições se utiliza de “caminhões, carros e barcos, até cerca de 50 quilômetros adentrando o Brasil” (Idem). Depois, ao chegarem em pistas construídas em fazendas coniventes ao tráfico, passariam a carga para aviões e seguiriam “até pistas próximas de grandes centros de receptação e distribuição” (Idem). Dessas informações, depreende-se a importância da faixa de fronteiras - faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres.⁷⁹

Ou seja, mesmo com a atuação da Lei do Abate os crimes ligados aos ilícitos transnacionais continuam sendo realizados na faixa de fronteira e por isso o nosso interesse de entender, no capítulo seguinte, o papel da faixa de fronteiras diante das

⁷⁷ Em 2013, Evo Morales sancionou a *Ley 400* – Lei de Controle de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros materiais relacionados. Dentre as finalidades da Lei está: “(...) luchar y sancionar los delitos relacionados al tráfico ilícito de armas de fuego y otros, los delitos contra la Seguridad y Defensa del Estado y la Seguridad Ciudadana” (BOLÍVIA, LEY Nº400)

⁷⁸ Muitos indivíduos que realizam o transporte de ilícitos entre as fronteiras são apenas “mulas”, ou seja, não estão vinculados à organização criminosa, mas aceitam o trabalho devido ao dinheiro pago pelo serviço. A dificuldade está no fato de que prender esses traficantes não se chega à raiz do problema, e não se acaba com a vulnerabilidade dessas regiões (NEVES, 2012) – a epígrafe dessa dissertação objetivou retratar esse ponto.

⁷⁹ Essa definição de faixa de fronteira está presente na Constituição Federal, além de ser considerada fundamental para defesa do território nacional, a sua ocupação e utilização serão reguladas em lei (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, art. 20º, § 2).

novas ameaças, uma vez que é nessa região de fronteira que temos uma maior facilidade ao crime e também grandes espaços vulneráveis, com a nula ou baixa incidência de políticas públicas e presença governamental. Por isso, olhar para o Brasil também sob a ótica de atuação nas regiões fronteiriças, e poder analisar o impacto na readequação da segurança e defesa devido a esses ilícitos transnacionais.

Sabe-se que essas armas que ingressam ilegalmente tem o Brasil como parte do percurso ou como destino final. O país é comumente utilizado como rota para as armas e drogas que seguem para a Europa. Além disso, existe o chamado efeito bumerangue, armas brasileiras exportadas e que regressam ao território brasileiro. Dados da ONG Viva Rio (2010) apontam que no Mato Grosso do Sul, a fronteira com Paraguai e Bolívia apresenta a alta percentagem de 28,13% de armas reintroduzidas, em relação ao total de armas apreendidas. O destino dessas armas é, geralmente, São Paulo e Rio de Janeiro. O relatório da CPI das Armas (2006, p. 55) informa que existe na região metropolitana de São Paulo um sistema organizado de armazenagem e depósito de armas e que podem servir de entrepostos para um sistema mais amplo do Primeiro Comando da Capital (PCC)⁸⁰ ou de postos de venda e aluguel de armamentos e munições.

Em suma, de acordo com a CPI do Tráfico de Armas (2006, p. 40), as fronteiras brasileiras são muito permeáveis, desde o Sul até a Amazônia, sendo que nas fronteiras secas muitas cidades são ruas que estabelecem os limites internacionais, além de muitas áreas despovoadas ou com curtas travessias fluviais. Depois de adentrarem as fronteiras brasileiras, as armas seguem via rodovias federais. É necessário ponderar que “As rotas do tráfico de armas não são entradas em grande escala. São entradas [...] pontuais. É o processo “formiguinha” (CPI, 2006, p. 41), ao contrário do tráfico de drogas que se dá em quantidades maiores.

Dreyfus (2009, p. 183) afirma que o “tráfico formiga” é uma tendência identificada na região. Segundo ele, no caso de Colômbia, e que podemos estender aos demais países envolvidos nas rotas de tráfico de armas, já não se detectam grandes carregamentos de armas, mas sim pequenas quantidades, muitas vezes desmontadas em várias peças e transportadas em inúmeras viagens. Para corroborar

⁸⁰ O PCC é uma organização criminosa, que surgiu nas prisões paulistas na década de 1990. Está presente em diversas instituições penais e comanda zonas urbanas do estado de São Paulo. Há indícios de presença da facção em outros estados e de ligação com outras organizações no Rio de Janeiro e Santa Catarina (WERNER, 2009, p. 67).

o que já foi abordado, Dreyfus (2009) descreve ainda que na região sul-americana existe uma grande oferta ilegal de armas e munições produzidas na região, pois existem grandes e médios produtores, como Brasil e Argentina. Segundo ele, existe claramente um mercado cinza de armas pequenas – lembrando que este mercado é o mais difícil de controlar, pois envolve autoridades estatais e aparenta ser legal até atingir o último estágio da transferência, com alto risco de triangulação.

Para exemplificar e corroborar as informações elencadas, cita-se um trecho de uma reportagem publicada no portal da Federação Nacional dos Policiais Federais (2009):

A apreensão de fuzis calibre .30 em São Paulo e Rio de Janeiro, tem mostrado que o tráfico de armas está utilizando outras rotas para chegar ao Brasil. O armamento pesado, que é capaz de derrubar aviões, foi desviado do exército da Bolívia e torna o país uma alternativa a mais para o crime organizado, além do Paraguai. As autoridades brasileiras calculam que, só este ano, outros 20 artefatos desse tipo tenham entrado pela fronteira, principalmente por Mato Grosso do Sul.

[...] Segundo fontes da Polícia Federal, outros tipos de armas podem estar entrando pela região, por causa da repressão na fronteira do Brasil com o Paraguai. “Por ser considerado uma rota estabelecida, o Paraguai é visado de uma forma maior. Por isso os traficantes, não apenas de armas, mas também de droga, procuram outros caminhos”, afirma um delegado da área de inteligência da PF.

[...] as policias Civil e Federal no Rio já tinham suspeitas de que a nova porta de entrada das armas seria Puerto Suarez, na Bolívia, cidade que faz fronteira com Corumbá (MS). A certeza se deu [...] quando foi preso Antônio Jorge Gonçalves dos Santos, conhecido por Toni. Ele era o responsável pela entrega de armas para morros e favelas fluminenses e o tráfico se dava da Bolívia, inclusive de produtos de origem militar.

A rota Bolívia-Brasil só pode ser entendida por completo se observarmos a relação das drogas. Embora o foco dessa dissertação sejam as armas, é notoriamente difícil não abarcar o ilícito que sumariza as relações de insegurança na fronteira aqui tratada, e nas dinâmicas regionais. Portanto, não se encerra nessa subseção o tratamento dessa questão.

3.3.2 A conexão entre armas e drogas na fronteira Bolívia-Brasil

Os ilícitos transnacionais são complementares, isso porque quem trafica armas pode facilmente expandir sua gama de produtos para traficar drogas, e vice-versa ou ainda como moeda de troca. É bastante comum a apreensão de armas e drogas conjuntamente, embora as quantidades de drogas geralmente são maiores que as de armas – essa constatação pode ser observada nas notícias diárias de apreensão de armas e drogas. Essa subseção pontua o narcotráfico como

dinamizador dos ilícitos transnacionais na América do Sul, sabendo que: “a maior parte destas atividades do crime organizado se desenvolveram sob o amparo do principal negócio ilegal na região: o narcotráfico” (SAIN; GAMES, 2014, p. 129) e tendo em vista também que “o narcotráfico se destaca como a manifestação mais desenvolvida do crime organizado na região (Idem). Assim, é importante salientar alguns pontos dessa junção de armas e drogas.

Enquanto as apreensões de armas vinculadas ao narcotráfico tendem a aumentar, Casany (2010, tradução própria) afirma:

O tráfico de armas está tão ligado ao narcotráfico que os caminhos da distribuição da droga se utilizam no sentido inverso para exportação ilegal das armas. A maioria das vezes os narcotraficantes pagam com droga e assim os traficantes de armas entram também neste circuito do mundo das drogas.

Nesse sentido, dialoga também a CPI do Tráfico de Armas (2006, p. 48-9), “os crimes de tráfico de armas e de tráfico de drogas são complementares, se apoiam mutuamente, e muitas vezes ocorre a troca de armas por drogas na fronteira” – isso também explica, de alguma forma, o efeito bumerangue que ocorre com as armas brasileiras. Todavia, conforme já foi ressaltado, ao passo que a droga tem todo o seu ciclo de vida na clandestinidade, as armas têm, via de regra, origem legal e eventualmente, em algum momento de sua existência passam para a ilegalidade (CPI TRÁFICO DE ARMAS, 2006, p. 43).

Diante das informações elencadas até aqui, é possível depreender que: i. há uma ligação factível entre as drogas produzidas na Bolívia, Colômbia ou Peru, se, esses países, por ventura, utilizarem o território boliviano para escoamento ao Brasil; ii. armas que estão na clandestinidade no Paraguai (tradicional rota de tráfico), podem estar entrando no Brasil pela Bolívia, não significando um maior volume de armas traficadas, apenas uma complementariedade de rotas; iii. a Bolívia, desde 2000 com o Plano Colômbia e com a Lei do Abate em 2004, pode ter se tornado um importante entreposto de drogas e armas que se destinam ao Brasil ou vice-versa, já que a Bolívia não tem acesso ao mar.

Dentre as unidades federativas fronteiriças com a Bolívia, o estado do Mato Grosso do Sul (MS) é um dos mais críticos, por fazer fronteira com o Paraguai e com a Bolívia – países de oferta ilícita, enquanto que o Brasil se coloca no nível de demanda. A posição geográfica aloca o estado como uma das principais rotas do tráfico internacional de drogas, armas e munições. O estado tem aproximadamente

500 quilômetros de fronteira seca e apenas o município de Corumbá, considerado ponto crítico do estado, tem cerca de 300 km de fronteira viva com a Bolívia. Parte do tráfico utiliza-se do rio Paraguai e da baía do Tamengo – acesso da Bolívia para Hidrovia Paraguai/Paraná, onde, segundo a CPI do Narcotráfico, não há fiscalização. Além das pistas clandestinas e até mesmo do aeroporto de Corumbá (CPI NARCOTRÁFICO, 2000, p. 573).

Naím (2006, p. 44) afirma que “a medida que o negócio ilícito de armas se constrói e se modifica, ele se mistura a outros comércios ilegais [...]”. É isso que está ocorrendo nas fronteiras brasileiras. Os ilícitos transnacionais, pautados nas novas ameaças, cada vez dinamizam mais as faixas de fronteira – os países sul-americanos são países expressivos no que se refere às atividades ilícitas transnacionais, isso se deve ao compartilhamento de fronteiras e a complementariedade entre oferta e demanda de produtos e serviços ilegais (PEREIRA, 2013, p. 8).

Dreyfus (2009, p. 180) com um critério emprestado da economia agrupa as atividades ilícitas em tipos⁸¹, importa citar aqui duas indústrias que estão presentes e predominam na relação do tráfico de drogas e armas da Bolívia para o Brasil: a indústria ilegal de transformação e a indústria de proteção ilegal.

A indústria ilegal de transformação implica, pelo crime organizado, de um processo de produção e transformação de matéria prima em outros produtos industrializados. Essa indústria demanda mão de obra em distintos estágios de transformação do produto e de redes de apoio, transporte e distribuição para pequenos consumidores e em larga escala. Cada uma dessas etapas necessita de gerência e de proteção armada e legal (DREYFUS, 2009, p. 180). Nessa indústria, cita-se a produção e o tráfico da cocaína - a produção e colheita da folha de coca, sua transformação em pasta base e a comercialização é a maior demonstração desta indústria, principalmente entre Bolívia e Brasil.

“Em 2011, mais da metade da cocaína apreendida no Brasil tinha origem na Bolívia (54%), seguida pelo Peru (38%) e Colômbia (7,5%)”⁸² (UNODC, WORLD

⁸¹ Indústrias ilegais de transformação, indústrias agroexportadoras ilegais, indústrias ilegais depredadoras ou extrativistas, indústrias de fraude e extorsão, indústria de proteção ilegal e novas formas de escravidão, exploração e comércio de seres humanos (DREYFUS, 2009, p. 180).

⁸² Ressalta-se que as fronteiras brasileiras com esses países são, como aponta Vaz (2002, p. 8-12), em sua quase totalidade não vivas com presença de populações indígenas e escasso povoamento, além de distantes dos centros políticos e econômicos de ambos os lados, e com escassos elos de ligação. Essas características, segundo o autor, torna as fronteiras vulneráveis ao estabelecimento de facilidades ligadas ao crime.

DRUG REPORT, 2013, p. 41). Apesar das áreas de cultivos mais densas de coca não estarem localizados perto da fronteira brasileira,⁸³ essa informação interessa ao passo que se 54% das apreensões são de origem boliviana se pode afirmar que há uma fiscalização bastante deficitária dentro da Bolívia, pelas forças internas, de modo que os traficantes perpassam grande parte do território boliviano até adentrarem a fronteira brasileira com grandes quantidades de drogas e possivelmente, armas também. Além disso, se 54% da cocaína apreendida no Brasil é de origem boliviana, enquanto apenas 7,5% é da Colômbia pode-se afirmar, genericamente, que o tráfico da Bolívia impacta mais no Brasil do que o da Colômbia.

A Bolívia é o terceiro maior produtor de cocaína do mundo (somente atrás do Peru e da Colômbia). A superfície de cultivos de coca na Bolívia no ano de 2013 foi quantificada em 23.000 hectares (ha), representando uma diminuição de 9% em relação a 2012 que foi de 25.300 ha. Desde 2000 até 2010, houve uma tendência crescente de aumento (podemos afirmar que isso decorreu do Plano Colômbia) que foi de 14.600 ha até 31.000 ha. A partir de 2011 há uma tendência de diminuição. Entre 2003-2013, os 23.000 ha registrados neste último ano são a menor superfície registrada (UNODC, *MONITOREO DE CULTIVOS DE COCA BOLIVIA*, 2013, p. 7).

O Plano Colômbia, como já citado no capítulo anterior, tem uma relação estrutural com as dinâmicas da droga na região sul-americana – devido ao espraiamento da produção de cocaína para Peru e Bolívia. “Todos os dados apontam para o chamado efeito balão, a partir do qual, dada a manutenção da demanda, a produção se redefine em termos espaciais para supri-la” (PEREIRA, 2013, p. 9). Outro fato curioso é que praticamente toda a produção mundial de cocaína se realiza nesses três países (UNODC, *WORLD DRUG REPORT*, 2014, p. xi).

Ainda segundo o *World Drug Report* (2013, p. 42), o Brasil, além de ser rota para a droga que vai para a Europa, consome também uma grande quantidade (entre estudantes universitários o consumo se situa em 3%, enquanto na população geral se estima em 1,75% - com tendência a um consumo cada vez maior), sendo vulnerável, portanto, em ambos aspectos. Como compartilha extensas fronteiras terrestres com os três principais países de origem da cocaína, uma população numerosa que sustenta níveis consideráveis de consumo de cocaína e derivados, como o crack, e

⁸³ Localizadas na região central da Bolívia e próximas ao Peru, as áreas mais densas concentram-se em Yungas de La Paz, Trópico de Cochabamba e Norte de La Paz (UNODC, *MONITOREO DE CULTIVOS DE COCA BOLIVIA*, 2013, p. 6).

um extenso litoral que facilita o acesso ao Oceano Atlântico para o tráfico para a África e Europa, o Brasil desempenha um importante papel no mercado mundial de cocaína como país de destino e trânsito (UNODC, *WORLD DRUG REPORT*, 2013, p. 42). O tráfico de drogas é a atividade ilícita mais relevante economicamente dentre as atividades ilícitas transnacionais entre Brasil e Bolívia, bem como dentre todos ilícitos sul-americanos.

Já a segunda indústria, a de proteção ilegal, elencada por Dreyfus (2009, p. 180), inclui os serviços de proteção ilegal e uso ilegal da força, como por exemplo, grupos de assassinos, organizações paramilitares sem orientação política e as redes de distribuição de armas de fogo e munições (DREYFUS, 2009, p. 180). Muitas atividades ilícitas, senão todas, utilizam-se dessa indústria, pois como atuam à margem da lei necessitam de segurança privada em suas instalações, no transporte e entrega dos produtos ilegais e principalmente em caso de confronto com as instituições públicas de segurança estatais.⁸⁴

Essa indústria viabiliza instrumentos de violência que são determinantes na América do Sul, para perceber isso basta lembrar o alto número de homicídios por armas de fogo nessa região. Essa indústria relaciona-se à dimensão que o tráfico de armas tem no Brasil.

As atividades ilícitas transnacionais têm uma importância destacada nas agendas de segurança e defesa dos países sul-americanos, uma vez que, há vinculação entre o tráfico de drogas, armas e a violência, tanto nas regiões transfronteiriças, quanto nas suas principais cidades. Essa vinculação permite que as avaliemos como ameaças a diferentes objetos de segurança, desde o indivíduo à sociedade, passando pelo próprio Estado, e influenciando os níveis de segurança societal, político, econômico e militar.

Dreyfus (2009, p. 183, tradução própria) ao falar das rotas, fluxos, atores e articulações internacionais afirma que “no caso do tráfico de armas, todos os mapas apontam que esse tipo de atividade é simbiótica ao tráfico de drogas.” Para ele, a produção e distribuição de drogas ilegais requer certo grau de controle territorial e capacidade de defesa ou ataque diante de competidores e diante do Estado. Para o

⁸⁴ Para exemplificar essa indústria, cita-se o que ocorre em áreas da Colômbia: “Grande parte da violência extrema nas áreas rurais está associada à indústria de narcóticos, na medida em que diferentes facções da guerrilha e de paramilitares lutam entre si para ganhar o rentável direito de cobrar impostos sobre o cultivo e transporte de drogas” (MASÓN, 2000, p. 85, tradução própria).

autor, a tendência geral na região é que os mesmos atores envolvidos no tráfico de drogas organizem o tráfico ilegal de armas e munições. “[...] são grupos criminais direta ou indiretamente ligados ao tráfico de drogas, que organizam o abastecimento de armas, sem necessidade de recorrer a organizações intermediárias” (DREYFUS, 2009, p. 183).

Portanto, conclui-se que os criminosos, ao escolherem a fronteira com a Bolívia para transportar armas e drogas, levam em conta os seguintes aspectos: i. a vasta fronteira terrestre com baixa ou sem densidade populacional que congrega quatro estados brasileiros, sendo uma parte ainda permeada pela floresta amazônica ii. o grande número de fazendas com pistas clandestinas, que permitem: o pouso, o abastecimento de aviões e/ou a troca da carga do veículo terrestre para um aéreo;⁸⁵ iii. a proximidade com rodovias importantes com ligação ao sudeste (RJ e SP) iv. o aumento da fiscalização nas rotas tradicionais, principalmente Paraguai, lembrando que a Bolívia também faz fronteira com esse Estado; e v. o fato do preço das armas na Bolívia não diferenciar muito dos valores pagos no Paraguai.⁸⁶

Portanto, como aponta Vaz (2002, p. 4), as áreas de fronteira sul-americanas congregam características e problemas comuns associadas à “desocupação, à escassa presença do Estado e acumulação de problemas sociais [...], ao déficit de desenvolvimento, de oferta de serviços públicos e, conseqüentemente, à falta de assistência às populações [...]”. O contexto ao qual esses fatores estão ligados gerou, historicamente, não só na faixa fronteira, mas dentro de Estados um quadro propício à implantação e florescimento de atividades informais e criminosas – “questões que desafiam a segurança, sem, contudo, representarem ameaças militares” (Idem).

Para retomar as interações *bottom-up* na bilateralidade de Bolívia e Brasil, na qual os arranjos de segurança demandados pela conjunção de ilícitos reforçam essa relação, pontua-se situações e questões mais específicas que fazem parte desse relacionamento e que implicam nesses arranjos. Como já referido, a fronteira entre Brasil e Bolívia ao longo dos mais de 3.400 km, caracteriza-se pelo baixo povoamento e baixa concentração de atividades econômicas. As que existem, frequentemente,

⁸⁵ Essas pistas podem ser clandestinas ou de propriedade particular utilizadas para os aviões agrícolas que realizam aplicações de agrotóxicos nas lavouras.

⁸⁶ Um fuzil AK-47, por exemplo, custa em torno de R\$ 50 a 60 mil, enquanto pistolas variam entre R\$ 1,2 mil a R\$ 1,8 mil nos dois países, ao passo que metralhadoras são vendidas por R\$ 30 mil (CORREIO BRAZILIENSE, 2009, versão online).

nutrem-se do narcotráfico e do contrabando de madeira, de espécies, de produtos químicos e de armas (VAZ, 2002, p. 8).

O autor ainda contribui ao afirmar que há indícios de que a eliminação de grandes áreas de cultivo da coca em território boliviano, devido a programas governamentais conduzidos na segunda metade dos anos noventa, tenha repercutido também no perfil das atividades observadas nas regiões fronteiriças com o Brasil, promovendo uma diversidade de atividades ao induzir o redirecionamento das estruturas tradicionalmente associadas ao processamento e tráfico de drogas para outras formas de tráfico e de ilicitude (VAZ, 2002, p. 5).

Vale ressaltar novamente que o enfrentamento aos ilícitos não se moveu para a agenda de segurança por meio de um processo securitizador como tratado por Buzan *et al.* (1998), mas há mobilização de esforços das forças de segurança, que culminou em operações bilaterais como a Operação BRABO e outras que serão tratadas especificamente no próximo capítulo, que objetivam o combate aos ilícitos transnacionais de forma mais proeminente. Embora o combate aos ilícitos transnacionais esteja na pauta política e não na securitária, há alocações de recursos, e é parte da agenda de políticas públicas, sendo um tema importante na relação bilateral.⁸⁷ Ou seja, em ambas pautas (política ou securitária) é parte de políticas públicas, embora seja parte de políticas públicas a partir de atores das forças de segurança militares.

O Brasil não militariza o tema do enfrentamento aos ilícitos na Bolívia, e nos demais países da região, a fim de evitar uma escalada de combate através do uso da força. Todavia, é evidente a necessidade de uma postura mais proativa do país, apesar de já haver certas mobilizações para vigilância aérea e terrestre, que são, também, instrumentos de defesa. Embora, como ressalta Vaz (2002, p. 6), pode haver diversificação e recrudescimento das atividades ilegais nas áreas de fronteira e isso tende a “suscitar desafios que não poderão ser adequadamente tratados dentro da abordagem com a qual o Brasil procurou, até o presente, responder àqueles problemas.”

⁸⁷ Importa lembrar que a importância da Bolívia para o Brasil dimensiona-se também nas importações de gás e a necessidade desta na matriz energética brasileira. Além disso, a implementação de projetos de integração física permitirá ao Brasil o escoamento de suas exportações para a costa oeste da América do Sul e para a região da Ásia Pacífico (VAZ, 2003, p. 6). Desta forma, pensando nas relações bilaterais e no processo de construção de relações por meio de processos *bottom-up*, o plano da segurança será cada vez mais necessário e presente nessa interação, congregando questões estratégicas aos dois países.

Assim, tento citado algumas dinâmicas relacionadas às armas e drogas, principalmente a proteção armada que as indústrias ilícitas necessitam, parte-se para a última subseção desse capítulo, a qual tem o objetivo de relacionar o tráfico internacional de armas com o aumento da insegurança regional, através dos índices de violência com armas de fogo.

3.4 VIOLÊNCIA E ARMAS DE FOGO

Bodemer *et al.* (2003, p. 1, tradução própria) já afirma que “um problema de segurança comum em toda a região é o aumento da violência”. Segundo ele, e como já foi referido aqui, enquanto os conflitos bélicos entre os países foram desaparecendo, bem como a imagem do inimigo externo, “o fenômeno da insegurança cidadã tem contagiado toda a região e representa hoje a mais séria ameaça para a ordem democrática”. O fenômeno elencado pelo autor refere-se à violência urbana, que ameaça diariamente indivíduos e sociedades. É factível que consideremos a violência urbana como resultado do tráfico de armas e drogas, especialmente considerando o Brasil.

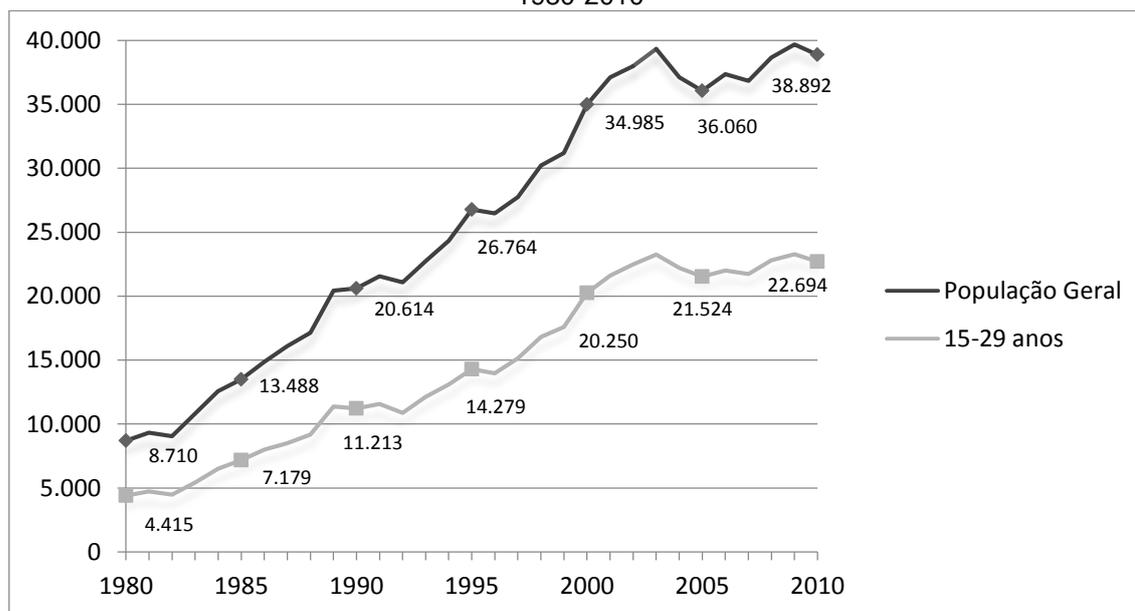
A disseminação da violência não se limita aos centros urbanos, mas também às áreas interioranas, fenômeno que é demonstrado por meio da reorganização espacial dos homicídios no Brasil. Em 2011, o Mapa da Violência, revelou uma desconcentração dos homicídios, baseado na disseminação e interiorização.

É necessário ressaltar que existe o tema da violência em geral, e o da criminalidade em particular. Os dados trazidos aqui referem-se às mortes cometidas com armas de fogo, pondera-se que podem ser mortes por óbitos acidentais, por agressão intencional de terceiros (homicídios), autoprovocadas intencionalmente (suicídios) ou de intencionalidade desconhecida, pois é muito difícil mensurar quais tiveram origem puramente criminal, embora os homicídios são majoritariamente maiores que as outras fontes – chegando a representar 94,6% das causas de morte por armas de fogo. Mas o mais importante desses dados é demonstrar o impacto das armas pequenas e leves na sociedade, não só por meio das mortes, mas do senso de insegurança e medo que causam.

O volume de armas disponíveis, embora não seja o único vetor, guarda correspondência com a mortalidade que origina, daí uma das importâncias de discutir

esse fenômeno aliado ao tráfico. O Mapa da Violência (2013b, p. 9-10) elenca que, de 2008 em diante, os números oscilam em torno de 39 mil mortes anuais, enquanto que em 1980 eram 8.710 mortes anuais por armas de fogo. Sendo que apenas entre os jovens de 15 a 29 anos o montante atual gira em torno de 22 mil mortes por ano, conforme o Gráfico 3:

Gráfico 4 - Evolução dos números de mortes por armas de fogo – população geral e 15-29 anos, 1980-2010



Fonte: Elaborado pela autora com dados do Mapa da Violência (2013, p. 11)

Assim, conforme o Gráfico 3, há, desde 1980, um crescimento dos índices de homicídio no país, com tendência à estagnação nos últimos anos. O Mapa (2013, p. 14) também indica o crescimento do uso das armas de fogo como instrumento letal nesses homicídios. Ainda segundo essa fonte, no início de 1980 os homicídios representavam, aproximadamente 70% do total de mortes por armas de fogo. “A partir de 1992 começa uma íngreme escalada até 1997. A partir desse ano, a participação continua crescendo, mas em ritmo bem menor. Já em 2010 os homicídios chegam a representar a quase totalidade das mortes por armas de fogo (94,6%)”. Dessa informação podemos depreender que o aumento do número de homicídios está ligado a atuação, cada vez mais organizada, de grupos transnacionais com ligação aos ilícitos na região sul-americana, especificamente no Brasil, atrelando-os ao tráfico de armas e drogas.

O Mapa traz um dado bastante pertinente comparando o número de homicídios nos 12 maiores conflitos do mundo que ocorreram entre 2004 e 2007⁸⁸ e vitimaram 169.574 pessoas nos 4 anos contabilizados. Nesse mesmo período o Brasil contabilizou 147.373 mortes desse tipo. Um valor levemente abaixo dos 12 maiores conflitos do mundo. Essa comparação deixa bastante evidente a gravidade dos fatos.

O Brasil com uma taxa de 20,4 óbitos por arma de fogo por 100 mil habitantes,⁸⁹ ocupa a 9ª posição entre os 100 países analisados e, no que se refere aos homicídios por arma fogo, a 8ª posição⁹⁰ no contexto internacional. Ressalta-se que entre os 20 primeiros países (desse total de 100) com maiores números de mortes por armas de fogo tem-se 5 representantes da América do Sul: Venezuela, Colômbia, Brasil, Equador e Uruguai. Se aumentarmos para os 50 maiores podemos incluir ainda: Paraguai, Guiana, Guiana Francesa, Argentina, Suriname, Chile e Peru. Ou seja, todos os países da América do Sul, exceto Bolívia,⁹¹ estão na lista dos 50 maiores números de mortes por armas de fogo do mundo, de uma lista de 100 países.

O parágrafo anterior referiu-se as mortes gerais por armas de fogo. Se observar especificamente os homicídios por armas de fogo – pois acredita-se que se aproximam mais dos índices de criminalidade que nos interessam – tem-se que: os países entre os 20 maiores índices de homicídios por armas de fogo são: Colômbia, Venezuela, Brasil, Equador, Guiana, Paraguai. Se aumentar a lista até os 50 maiores podemos incluir ainda: Guiana Francesa, Uruguai, Argentina, Chile e Suriname. A Tabela 2 compila esses dados:

⁸⁸ Os países que registraram os 12 maiores conflitos entre 2004 e 2007 foram: Iraque, Sudão, Afeganistão, Colômbia, República Democrática do Congo, Sri Lanka, Índia, Somália, Nepal, Paquistão, Caxemira, e Israel/Território Palestino. Juntos esses conflitos causaram 169.574 mortes por armas de fogo, sendo que no mesmo período o Brasil teve 147.373 mortes desse tipo (WAISELFISZ, MAPA DA VIOLÊNCIA, 2013b, p. 44).

⁸⁹ O Brasil tem taxas de homicídios por armas de fogo quatro vezes superiores aos da China que tem uma população 7 vezes maior que o Brasil. A Índia, segundo país mais populoso do mundo, com 6 vezes mais habitantes que o Brasil, tem um número de assassinatos com armas de fogo 12 vezes menor (WAISELFISZ, MAPA DA VIOLÊNCIA, 2013b, p. 51).

⁹⁰ Brasil está atrás apenas de El Salvador (50,4), Venezuela (49,5), Guatemala (39,4), Colômbia (37,8), Ilhas Virgens (35,4), Iraque (27,7) e Panamá (20,7) (WAISELFISZ, MAPA DA VIOLÊNCIA, 2013b, p. 45-47).

⁹¹ A Bolívia não está na lista dos 100 maiores. A autora dessa dissertação desconhece o motivo, uma vez que o país registra taxas de homicídios que variam de 10 a 19 homicídios por 100 mil habitantes, segundo o *Global Study on Homicide* (UNODC, 2013, p. 23).

Tabela 2 - Taxas de homicídios com armas de fogo e óbitos gerais com armas de fogo, por 100 mil habitantes na América do Sul (com último dado disponível entre 2006 a 2010)

Países	Homicídios com Armas de Fogo	Óbitos Gerais com Armas de Fogo⁹²
Venezuela	30,5	49,5
Colômbia	35,6	37,8
Brasil	19,3	20,4
Equador	10,2	11,7
Uruguai	2,6	9,2
Paraguai	5,8	7,8
Guiana	7,3	7,7
Guiana Francesa	4,7	7,6
Argentina	2,1	5,8
Chile	1,6	2,5
Peru	0,6	1,9

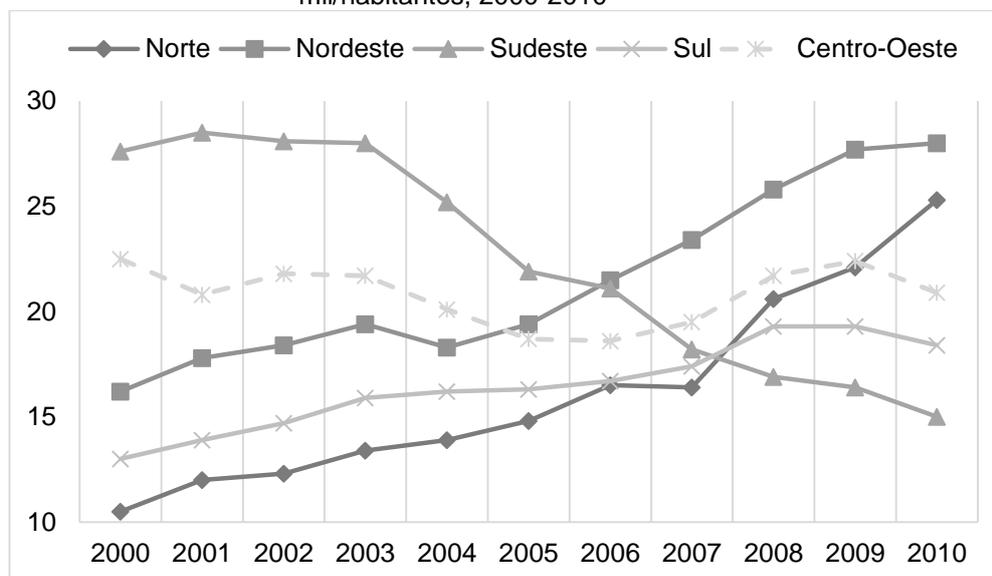
Elaborado pela autora com dados do Mapa da Violência (2013b, p. 45-47)

Pontua-se, de acordo com a Tabela 2, a proximidade das taxas de homicídios com armas de fogo e óbitos gerais com armas de fogo na Colômbia, Brasil, Equador, Paraguai e Guiana, denotando que a quase totalidade da taxa de óbitos gerais refere-se aos homicídios, e portanto, de alguma maneira, estão mais próximas ao crime.

De acordo com o Gráfico 5, ao avaliar a fronteira centro-oeste brasileira, fronteira que é impactada pelo tráfico que advém da Bolívia em dois estados Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, temos que os homicídios nessa região não são os mais altos do Brasil, todavia desde 2006 tiveram um incremento, reduzindo novamente os índices a partir de 2009, quando ocorreu o segundo índice mais alto desde 2000, com a taxa de 22,4 homicídios por 100 mil habitantes. Já na região norte brasileira que abarca Acre e Rondônia, dois outros estados que fazem fronteira com a Bolívia, percebe-se um aumento constante desde 2001, com um acréscimo considerável de 2007 em diante – atingindo em 2010 a taxa de 25,3 homicídios a cada 100 mil habitantes:

⁹² Inclui-se nessa categoria óbitos por armas de fogo em suicídio, homicídio, acidente ou causa indeterminada.

Gráfico 5 - Evolução da taxa de homicídios nas cinco regiões brasileiras por 100 mil/habitantes, 2000-2010



Fonte: Elaborado pela autora com dados do Mapa da Violência (Mortes Matadas por Armas de Fogo, 2013, p. 19)

Observa-se também no Gráfico 5 que além da região norte, o nordeste também possui índices em constante aumento, enquanto o sudeste teve uma queda acentuada desde 2003. Uma hipótese a ser considerada pode ser a diversificação de rotas do tráfico de armas que migraram parcialmente do Paraguai para a Bolívia e para o Suriname, já que houve aumento considerável da fiscalização nas rotas tradicionais. A Lei do Abate também pode ser um fator para o tráfico terrestre que passou a utilizar-se de regiões com pouca presença estatal. Sabe-se, todavia, que essas novas rotas em sua maioria abastecem o sudeste, mas a do Suriname conjuntamente com uma parte da Bolívia, por exemplo, abastece o norte e nordeste, locais em que os índices de homicídios aumentaram consideravelmente. Tem-se assim dois momentos: i. o tráfico de drogas e armas utilizando-se de novas rotas e ii. a interiorização dos índices de homicídios.

Por exemplo, como destacado por Souza (2005), apesar de ser controversa a ideia de que os homicídios estão ligados exclusivamente ao tráfico de drogas, constata-se uma alta taxa de homicídios na região centro-oeste brasileira. Uma hipótese explicativa para tal fato considera que aqueles estados estão em zona fronteiriça, podem configurar uma rota de tráfico de drogas e se situam na região central tanto do Brasil como da América do Sul. Podemos adicionar a essa pesquisa a hipótese de que nestes Estados além da rota de drogas, temos também a de armas. É certo que a maioria dessas armas seguem viagem aos centros urbanos do Rio de

Janeiro e São Paulo, todavia, como o autor aponta o uso de armas de fogo tradicionalmente faz parte do dia-a-dia das pessoas nesta região.⁹³

Assim, a presença do tráfico de armas (fonte de suprimento de armas ilegais usadas em atividades criminais) e drogas, a falta de perspectiva das populações jovens, em um contexto marcado por desigualdades sociais, vêm contribuindo para o crescimento da violência e da criminalidade urbana na região (PERES, 2004, p. 8).

Ressalta-se, conforme Peres (2004, p. 33) que a contribuição das armas de fogo para as taxas de violência varia em diferentes sub-regiões estatais e entre países. Relaciona-se a fatores como “legislação, organização e eficiência dos sistemas judicial e policial, mercado ilegal de armas de fogo, presença de tráfico de drogas, cultura da violência e processos sociais” – processos esses que encontram espaços nos Estados fracos da região sul americana, conforme já elencado em subseção anterior.

Sabe-se, portanto, que a disponibilidade de armas de fogo beneficia, de alguma maneira, a criminalidade. Todavia, para ligar esse fato ao nosso objeto de estudo é necessário elucidar dados que mostrem que as armas apreendidas são, em sua maioria, armas pequenas e leves e, que provenham de fora das fronteiras brasileiras, mesmo que sejam de origem nacional, para demonstrar, assim, o papel do tráfico nesse fenômeno da violência urbana. Assim, informações sobre armas de fogo apreendidas em situação ilegal pelas forças de segurança nos estados brasileiros, com a identificação de seus canais de seu desvio do mercado legal para o ilegal, torna esse capítulo completo.⁹⁴

A Tabela 3 apresenta as armas de fabricação nacional segundo o país de venda e a unidade federativa (UF) de apreensão. Observa-se que o Brasil possui o maior percentual de fornecimento interno de armas de fabricação nacional, sendo o maior percentual de apreensões em Goiás (95,3%) e o menor em Alagoas (51,5%). O Paraguai é o segundo país de fornecimento de armas de fabricação brasileira para o

⁹³ É necessário considerar também que estão na região centro-oeste cidades como Luziânia, Águas Lindas de Goiás, Nova Gama e Valparaíso de Goiás e outras cidades satélites de Brasília que possuem índices altíssimos de homicídios com armas de fogo. A região no entorno de Brasília é uma das mais violentas do país – as armas ilegais são obtidas com facilidade pelas fronteiras brasileiras, perfazendo terror aos moradores da região que convivem diariamente com a violência. Por muitas vezes a Força Nacional é chamada para cumprir mandatos de prisão, apreender armas e drogas e assegurar a manutenção da ordem em momentos de eventos nas cidades – quando as forças de segurança locais não a conseguem manter.

⁹⁴ O relatório baseou-se em dados das secretárias estaduais de segurança pública, tribunais de justiça dos estados, Departamento de Polícia Federal e Exército Brasileiro.

mercado do Brasil, sendo Mato Grosso do Sul o estado com maior percentual de apreensões (28,13%). O percentual de armas sem a informação do país de venda foi alto, variando de 0,03% no Rio de Janeiro a 47,06% em Alagoas.

Tabela 3 - Armas de fogo rastreadas de fabricação nacional segundo o país de venda do primeiro comprador por UF de apreensão

País de venda	UF de apreensão											
	AL	BA	DF	GO	MA	MS	PA	PE	PI	RJ	RS	SP
África do Sul	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,05	-	0,03
Alemanha	-	-	0,07	-	-	-	-	-	-	0,07	-	0,01
Argentina	-	0,79	0,07	-	-	-	-	-	-	1,27	-	0,07
Áustria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,04	-	0,07
Bélgica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,03	-	0,04
Bolívia	-	-	0,03	-	-	-	-	-	-	0,03	-	-
Botswana	-	-	0,03	-	-	-	-	0,25	-	0,01	-	-
Brasil	51,47	93,70	73,58	95,35	63,64	71,88	71,59	84,69	90,74	85,88	89,80	82,22
Canadá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,10	-	-
Chile	-	-	0,03	-	-	-	-	-	-	0,02	-	0,10
El Salvador	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,06	-	-
Espanha	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,02	-	0,01
EUA	-	0,79	0,20	-	-	-	1,14	0,74	-	0,77	-	0,21
Filipinas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,01	-	0,01
França	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,01	-	0,03
Guatemala	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,09	-	0,03
Nicarágua	-	-	0,03	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Panamá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,05	-	-
Paraguai	1,47	4,72	1,60	4,65	-	28,13	-	1,98	1,85	11,10	8,16	1,54
Peru	-	-	-	-	-	-	1,14	-	-	0,02	-	0,06
Sri Lanka	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,04	-	-
Tailândia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,03
Uruguai	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,21	2,04	-
Venezuela	-	-	-	-	-	-	-	0,25	-	0,06	-	0,04
S/informação	47,06	-	24,35	-	36,36	-	26,14	12,10	7,40	0,03	-	15,47

Fonte: Adaptada do Relatório sobre os Rastreamentos de Armas de Fogo Apreendidas nos Estados Brasileiros (VIVA RIO *et al.*, 2010a, p. 13)

A Tabela 3 ao indicar os países sul-americanos que forneceram armas brasileiras para o Brasil denota que essas armas foram desviadas e reintroduzidas no território brasileiro através do tráfico, o chamado efeito bumerangue.⁹⁵

⁹⁵ Já as armas de fabricação estrangeira apreendidas somente no estado do Rio de Janeiro apontam que 69,93% são dos EUA, 15,57% do Paraguai, 10,38% do Brasil e 0,27% da Bolívia, além de outras nacionalidades que não cabe citar aqui – sendo que o montante de 89,62% das armas rastreadas de fabricação estrangeira teve sua procedência de fora do país (Relatório sobre os Rastreamentos de Armas de Fogo Apreendidas nos Estados Brasileiros, VIVA RIO *et al.*, 2010a).

Em relação à Tabela 4, é possível observar que em todos os estados analisados o maior percentual de apreensão ateu-se às armas advindas do mercado civil interno, e depois do poder público – com exceção dos estados de Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul, que possuem o mesmo percentual do mercado externo – ambos possuem rotas do tráfico de armas, como enfatizado. Ressalta-se a taxa expressiva de armas não identificadas em Alagoas, Maranhão, Pará e Distrito Federal.

Tabela 4 - Armas de fogo rastreadas de fabricação nacional segundo segmento de venda do primeiro comprador por UF de apreensão

Tipo de Segmento	UF de apreensão											
	AL	BA	DF	GO	MA	MS	PA	PE	PI	RJ	RS	SP
Mercado externo	1,47	6,30	2,06	4,65	-	28,13	3,41	3,21	1,85	14,09	10,20	2,30
Mercado civil interno	30,88	76,38	55,58	74,42	54,55	43,75	57,95	55,56	61,11	67,49	79,59	59,59
Poder público	20,59	17,32	18,72	20,93	18,18	28,13	12,50	29,14	29,63	18,39	10,20	22,65
Sem informação	47,06	-	23,63	-	27,27	-	26,14	12,10	7,41	0,03	-	15,47

Fonte: Relatório sobre os Rastreamentos de Armas de Fogo Apreendidas nos Estados Brasileiros (VIVA RIO *et al.*, 2010a, p. 13)

Por fim, a Tabela 4 consolida três pontos tratados no decorrer desse capítulo:

i. armas de procedência externa têm importância destacada nas apreensões – por isso a importância de entender o mercado legal e as exportações de armas brasileiras. Essas armas de procedência externa não limitam-se às regiões fronteiriças, mas espalham-se pelas unidades federativas do Brasil, ou seja, além da incipiente fiscalização na faixa de fronteira, tem-se a falta de fiscalização interna já que depois de ingressada no território brasileiro as armas seguem facilmente para outros estados, portanto a arma que entra pela Bolívia ou Paraguai pode, tranquilamente, ter seu destino final em qualquer unidade federativa do Brasil; – por isso a importância da discussão feita em relação as debilidades estatais sul-americanas;

ii. as armas do mercado civil caem na ilegalidade, através de: roubos de depósitos, estoques⁹⁶ e de cidadãos, desvios de empresas de segurança privada, e

⁹⁶ Diversas armas quando apreendidas ficam depositadas em delegacias e fóruns, de forma precária, facilitando o roubo e mesmo o desvio pelos próprios funcionários.

armas roubadas ou vendidas de colecionadores, atiradores esportivos e caçadores – que tem acesso facilitado à compra através dos Clubes de Tiro;

iii. as armas desviadas do poder público, Segurança Pública e Forças Armadas, são em número significativo – além das armas de serviço, oficiais possuem acesso facilitado às armas para seu uso privado - por esses dois últimos pontos a importância de ter tratado as formas de atuação do crime organizado na América do Sul.

Um dos pontos importantes desse capítulo é a verificação de quanto dessa violência decorre das armas ilícitas. A estimativa de armas de fogo em circulação é de cerca 7,6 milhões (47,6%) de armas ilegais e 8,4 milhões (52,4%) de armas legais (VIVA RIO *et al.*, 2010b, p. 12). Ou seja, a quantidade aproximada de 16 milhões de armas está praticamente dividida de forma igual, pode-se, então, de maneira simplista, afirmar que cerca da metade dos homicídios é praticada com armas ilegais, enquanto a outra metade é praticada por armas legais.

Essa percepção é apenas uma probabilidade e liga-se a ela o fato de que não é a simples existência das armas a responsável pelos números alarmantes da violência nos centros urbanos. Sabe-se, ainda assim, que essas armas mesmo ilegais são, em sua grande maioria, de procedência interna, e que o principal canal de desvio é o mercado interno. Portanto, a incidência de armas advindas de fora das fronteiras adicionam elementos que tornam ainda mais complexo esse panorama.

Em relação às armas ilegais, apenas uma parte delas tem origem no tráfico internacional, pois parte considerável, como foi apontado, tem origem interna sendo desviada dentro do Brasil. Essa parcela de armas ilegais que são traficadas, seja no mercado cinza ou negro, é em sua maioria armas pequenas e leves, que é o principal tipo traficado nas rotas analisadas - cerca de 80% das armas apreendidas nas unidades federativas do Brasil são pequenas e leves (VIVA RIO *et al.*, 2010a, p. 13).

Este é o principal tipo de tráfico que se buscou tratar nessa pesquisa e a forma como ele entra na relação Brasil/Bolívia e a violência pode ser relacionada com a produção brasileira desse tipo de armas aliado ao fato que esse tipo é o que mais incide nos índices de homicídios por armas de fogo. Alia-se a isso a importante triangulação de armas, sendo os estados brasileiros com fronteira com a Bolívia e Paraguai os que possuem os maiores índices de apreensão de armas advindas do chamado efeito bumerangue. Apenas 20% das armas apreendidas no Brasil são de

fabricação estrangeira, os outros 80% são de fabricação nacional (VIVA RIO *et al.*, 2010a, p. 9). Além disso, os Estados Unidos lideram o índice de armas apreendidas de fabricação estrangeira no Brasil, e como já apresentado essas armas utilizam-se das rotas de tráfico citadas no decorrer do capítulo para ingressar no Brasil.

Mas a principal ligação entre Bolívia e Brasil no que concerne à violência é a ligação entre armas e drogas que trafegam nessa fronteira. Sabe-se que os maiores volumes de armas ilícitas não ingressam pela fronteira boliviana, mas a ligação armas e drogas não é tão intensa em nenhuma outra fronteira brasileira e assim o tráfico advindo desse espaço impacta diretamente nos índices de criminalidade.

A relação do tráfico de armas com a violência é destacada também pela CPI da Violência Urbana (2010), que embora não teve seu relatório final aprovado, elenca em um dos pontos o controle das fronteiras e aponta como uma das causas da violência o avanço da criminalidade organizada (AGÊNCIA CAMARA NOTÍCIAS, 2010).

3.6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Ao demonstrar as rotas e as condições que permitem o avanço do crime organizado na região obtém-se o panorama geral do problema. Já ao analisar os índices de homicídios com armas de fogo, observa-se a ligação do panorama com o problema da violência em si. Ou seja, a relação Brasil/Bolívia em termos do tráfico de armas com o problema da violência interna é dada pelo fluxo de drogas e armas que atravessam a fronteira e chegam ao cotidiano da população. E esse impacto securitário é sentido nos cinco setores e objetos referentes já relacionados.

A construção do conceito de segurança para incluir indivíduos e grupos transnacionais ou subnacionais como referência de segurança, assim como a inclusão de dimensões não militares e de ameaças às essas dimensões, perpassam as questões tratadas nesse capítulo, ou seja, a tentativa de estabelecer um plano comum para o fornecimento de segurança regional impõe que a natureza multidimensional e a instabilidade dos dilemas atuais regionais sejam tão significativas quanto complexas.

Desta forma, considera-se as questões que, no relacionamento do Brasil com os países sul-americanos, suscitam preocupações e desafios no campo da segurança

– o tráfico de armas e de drogas. Percebeu-se que as debilidades estatais permitem, sumariamente, a atuação do crime organizado às diferentes formas de ilícitos transnacionais, valendo-se dessas limitações dos Estados quanto à capacidade relativa de exercer controle sobre fluxos ilegais nas áreas de fronteira. Como ressaltado, é preciso considerar que, além da questão do tráfico de armas que emana da fronteira boliviana, é a conjunção do tráfico de drogas que, juntos, configuram um quadro preocupante e desafiador para a agenda de segurança, de defesa e dos interesses do Brasil.

As ameaças advindas desses ilícitos transnacionais perpassam os cinco setores de segurança. Ao adquirirem capacidade de afetar a soberania, a integralidade territorial e as instituições, por exemplo, os ilícitos transnacionais assemelham-se às dinâmicas mais tradicionais dos setores militar e político. Todavia, no que se refere a capacidade de atuação coordenada em redes transnacionais e no fato de não resultarem de uma ameaça vinda de um ator estatal e, portanto, distanciarem-se das ameaças tradicionais, geram insegurança aos setores societal, econômico e ambiental. Sendo assim, em alguma medida, são ameaça à população, ao território e às instituições - questões que desafiam a segurança, sem, contudo, representarem ameaças militares. E são essas, ameaças não tradicionais que, no contexto sul-americano, mais se proliferam.

O fato do problema de os ilícitos ser comum e compartilhado pelos Estados sul-americanos, e de possuir características bastante similares na atuação em cada país, é possível afirmar que constitui um problema de segurança regional. Nesse sentido e como afirma Dreyfus (2009, p. 184) já não existem países produtores, de trânsito ou de consumo de bens ilegais - todos os países sul-americanos enquadraram-se nessa problemática. Portanto, de acordo com a ideia de Masón (2000, p. 83) o entrelaçamento entre a ordem internacional e a doméstica do pós-Guerra Fria fez com que os desenvolvimentos securitários de um terreno se transpusessem facilmente a outro, desafiando as fronteiras territoriais, adentrando Estados vizinhos e impactando a segurança regional.

Assim, procurou-se ressaltar como se estruturam as principais fontes de abastecimento de armas de fogo envolvidas em situações delituosas e concluímos que vêm de fontes internas e externas. Como fontes internas destacou-se os roubos ou triangulações dos depósitos, dos cidadãos, das lojas, das empresas de segurança

pública, de colecionadores e caçadores e por fim, das forças de segurança. Como fontes externas enfatizou-se o comércio cinza, as armas produzidas em outros países e a reintrodução de armas brasileiras.

Como foi apresentado, em muitos países, o aparato estatal não consegue controlar a violência, no sentido de que o tráfico de armas e drogas impacta nos níveis de homicídios regionalmente - e que a violência decorre de fatores domésticos sociais, que encontram no tráfico uma possibilidade de atuação. Portanto, a grande dificuldade de se combater o tráfico de armas para o Brasil é a extensa fronteira com os numerosos países que a dividem, a forte demanda por esses bens e a sensação de impunidade. De modo que a violência além de consequência desse tráfico, também é demandante.

Ao relacionar as rotas do tráfico percebemos que as áreas de fronteira e portos e aeroportos, apresentam, em geral, características e problemas comuns. Estes podem ser elencados como a escassa presença do Estado, por meio da fiscalização, e em alguns casos desocupação e problemas sociais. A conjunção desses fatores gerou facilidades à implantação de atividades informais e ilegais.

A dificuldade encontrada para elaboração desse capítulo, ateu-se a subnotificação e à falta de dados oficiais sobre o tráfico de armas, sobre os índices de homicídios por armas de fogo, e a quantidade de armas apreendidas com o respectivo país de origem, o que culmina em uma variedade de dados, muitas vezes contraditórios. Assim, seguiu-se relatórios que já possuem tradição no acompanhamento desses dados, buscando uma maior fidelidade à realidade. De qualquer forma, os números trazidos nesse capítulo conseguem dimensionar e demonstrar o problema para as relações bilaterais e regionais – e afirmar que a posição dos países em segurança e defesa é vulnerável em relação aos ilícitos transnacionais.

4 FRONTEIRAS, SOBERANIA E COOPERAÇÃO REGIONAL: INICIATIVAS PARA A COIBIÇÃO DO TRÁFICO DE ARMAS NA REGIÃO SUL-AMERICANA

Só existe soberania de fato com Defesa forte, isto é, [...] em condições de atuar de forma conjunta em quaisquer cenários, especialmente ante os cenários de ameaças cada vez mais difusas (PLANO BRASIL 2022, 2010, p. 359).

O engajamento para estabelecer mecanismos cooperativos capazes de fornecer uma solução comum aos problemas que se originam no espaço regional é fruto da existência de ameaças compartilhadas. A crescente percepção do caráter transnacional das novas ameaças, aliada ao intuito de otimizar a conjunção dos interesses nacionais através de uma atuação coordenada, faz com que os Estados relativizem a soberania como forma de garanti-la, ou seja, acordos bilaterais e multilaterais são celebrados a fim de uma defesa compartilhada aos elementos constitutivos do Estado, território, povo e governo⁹⁷ – elementos ligados à soberania estatal.

Este capítulo busca atender o último objetivo específico elencado na introdução, qual seja, identificar as principais ações de segurança e defesa na região que tem como intuito coibir os ilícitos transnacionais na fronteira centro-oeste brasileira com a Bolívia, principalmente o tráfico de armas. Para atendê-lo, discutiremos o papel das fronteiras no combate aos ilícitos, a questão da relativização da soberania e os mecanismos cooperativos, com destaque às iniciativas do Plano Estratégico de Fronteiras que compreendem a Operação Ágata e a Operação Sentinela⁹⁸ na esfera das operações interagências, bem como iniciativas no âmbito da UNASUL e do MERCOSUL.

⁹⁷ Segundo Bull “o ponto de partida das relações internacionais é a existência de Estados, comunidades políticas independentes, cada uma das quais possui um governo e afirma a sua soberania com relação a uma parte da superfície terrestre e a um segmento da população humana” (BULL, 2002, p. 13).

⁹⁸ Por não ser de competência do Ministério da Defesa, a Operação Sentinela será apenas citada, não caberá, portanto, o seu detalhamento. Ressalta-se que diferentemente da Operação Ágata que tem foco no impacto e na pontualidade, a Operação Sentinela tem foco na inteligência e permanência. É um trabalho das polícias Federal (PF), Rodoviária Federal e da Força Nacional de Segurança (FNS) sob coordenação do Ministério da Justiça.

4.1 FRONTEIRAS E DEFESA NACIONAL: CONCEITUAÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO

Dentre tantas definições de fronteiras, elenca-se a conceituação dada por Reitel e Zander (2005, p. 2, tradução própria), na qual a fronteira é:

[...] um objeto que separa dois sistemas territoriais contínuos. Este objeto não se resume em um limite, porque há incidências sobre a organização do espaço (efeitos-fronteira) e integra uma dimensão política (quer dizer, o que compete à estruturação de uma sociedade), uma dimensão simbólica, (reconhecida como um conjunto de atores e serve de indicador no espaço), e uma dimensão material (que está inscrita na paisagem).

Outras definições destacam a fronteira como órgão periférico do Estado (RATZEL, 1895), ou ainda como a epiderme dos Estados (KJELLEN, 1916), em uma perspectiva organizacionista. Essas principais definições advêm da geopolítica e guardam proporção entre si no que se refere à sua função primordial ao Estado, território e soberania. Cabe destacar a definição desenvolvida pelo General Meira Mattos (2011) que congrega uma perspectiva ampla e que, principalmente, alia as fronteiras à defesa nacional:

A fronteira, destacada ou não como característica essencial da Nação-Estado, sempre existe e é vital – é a linha ou faixa periférica que contorna o território, de cuja soberania o Estado não pode abdicar. Sendo, como é, uma região periférica, é a faixa de contato com outras soberanias, com o mar ou com o espaço aéreo cujos limites jurisdicionais e direito de utilização são regulados por leis internacionais. As fronteiras são, portanto, regiões sensíveis, onde os direitos soberanos dos Estados se contatam fisicamente (MATTOS, 2011).

Nesse sentido, ressalta-se o conceito de faixa de fronteira adotado pelo Brasil na Constituição Federal de 1988: “A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei” (LBDN, 2012, p. 19). A faixa de fronteira é um espaço próprio “à cooperação com os países fronteiriços nos aspectos referentes à segurança e ao combate aos ilícitos transnacionais” (Idem) – já que na região sul-americana as definições de fronteiras brasileiras foram resolvidas de maneira diplomática, há espaço para que a relação seja cooperativa.

Uma das atribuições do Estado brasileiro é:

[...] prover a segurança e a defesa necessárias para que a sociedade possa alcançar os seus objetivos [...] propiciar e garantir condições para que se possa considerar que o País não corra risco de uma agressão externa, nem esteja exposto a pressões políticas ou imposições econômicas insuportáveis,

e seja capaz de, livremente, dedicar-se ao próprio desenvolvimento e ao progresso (LBDN, 2012, p. 26).

Ou seja, manter a soberania do país. Essa atribuição corresponde à defesa nacional e sua efetivação passa, necessariamente, pela atuação do Estado na faixa de fronteira. Nesse sentido, ao observar os ilícitos transnacionais que adentram o espaço brasileiro percebe-se que eles são um aspecto problemático à manutenção da soberania. Essa percepção justifica a análise do crime organizado e do tráfico de armas como problemas de segurança e defesa ao Brasil e também ao espaço regional, já que são ameaças compartilhadas.

O conceito de soberania é trabalhado por Krasner (2001, p. 27) sob quatro aspectos, sendo que o primeiro se refere a soberania da interdependência e enfatiza que a soberania pode ser encarada como a habilidade dos Estados em controlarem as movimentações através de suas fronteiras – isso não quer dizer que o direito dos Estados de proteger suas fronteiras tenha sido desafiado, mas a globalização tornou essa tarefa mais complexa.

O segundo aspecto é a soberania interna que se refere à estrutura de poder dos governantes para utilização dos seus mecanismos internos de poder. Segundo o autor, o enfraquecimento da soberania de interdependência, referindo-se ao controle sobre os fluxos transnacionais, implicaria em uma relativização da soberania interna, uma vez que um Estado que não pode regular as circulações através de suas fronteiras, exemplo do tráfico internacional de drogas, provavelmente, não será capaz de regular as suas atividades internas como a utilização das drogas (KRASNER, 2001, p. 27). O mesmo exemplo pode ser utilizado para as armas – um Estado com déficits de soberania de interdependência que não consegue controlar a entrada de armas por suas fronteiras, também terá déficits de soberania interna em relação ao controle da utilização desses armamentos.

A terceira dimensão da soberania, a soberania westfaliana, está ligada ao princípio da não intervenção externa. Essa soberania westfaliana é aferida pelo Brasil, segundo o Livro Branco de Defesa Nacional (2012, p. 26), como o exercício da “completa e exclusiva soberania sobre seu território, seu mar territorial e espaço aéreo sobrejacente, não aceitando nenhuma forma de ingerência externa em suas decisões”. Já a quarta e última das dimensões do conceito, a soberania legal internacional, refere-se ao reconhecimento mútuo existente entre unidades territoriais juridicamente independentes. Ou seja, os Estados por meio da sua soberania legal

internacional podem voluntariamente conceder sua soberania westfaliana para uma organização internacional, por meio da cessão de parcelas de soberania.

As duas primeiras dimensões estão mais ligadas ao nosso objeto de estudo, uma vez que com os efeitos do pós-Guerra Fria e globalização os Estados perderam forças no controle da soberania da interdependência e da soberania interna, pois – os Estados têm capacidade reduzida para desempenhar as funções essenciais necessárias à manutenção do controle sobre o seu território (HOBBSAWM, 2007, p. 56). Enquanto a soberania westfaliana e a soberania legal internacional não são ameaçadas, sobremaneira, por esses fenômenos contemporâneos, já que houve a diminuição de conflitos interestatais e uma maior cooperação no âmbito das organizações. Desse modo, podemos afirmar que na região sul-americana ocorrem déficits de soberania da interdependência e soberania interna, pois a região, como elaborado no capítulo anterior, é permeada pelo crime organizado transnacional e pela incidência de ilícitos transnacionais em seu território.

Bull (2002, p. 13) explica que os Estados têm, com relação ao território e à população, soberania interna, ou seja, supremacia sobre todas as demais autoridades dentro do território e sobre sua população. Para o autor, os Estados detêm também o que se poderia chamar de soberania externa, que consiste na independência com respeito às autoridades externas.

“A soberania dos Estados, interna e externa, existe tanto no nível normativo como no factual” (BULL, 2002, p. 13). Os Estados, segundo o autor, não só afirmam a sua soberania interna e externa, mas na prática exercem, em graus variados, essa supremacia interna e independência externa⁹⁹ – nesse sentido, também a região sul-americana busca afirmar a soberania regional através de iniciativas próprias à região. A cooperação em segurança e defesa, através de mecanismos regionais, é um exemplo de afirmação da soberania estatal frente à incidência de ilícitos transnacionais.

Como o Livro Branco de Defesa Nacional (2012, p. 32) expõe, “o fenômeno da globalização trouxe consigo o agravamento de ameaças de naturezas distintas, como o narcotráfico, o tráfico de armas e a pirataria marítima, que põem à prova a

⁹⁹ O conceito de soberania passou por uma análise evolutiva, essa, todavia, não cabe ao intuito dessa dissertação. Ressalta-se, entretanto, que desde as primeiras conceituações de soberania adjetivos como inalienável, indivisível e imprescritível estão presentes. Para uma análise histórica do conceito ver Bodin (2001) e Hobbes (1997).

capacidade do Estado”. Desta forma, é difícil empreender respostas aos ilícitos sem pensar na atuação conjunta com outros Estados, pois a fronteira brasileira perpassa dez Estados sul-americanos,¹⁰⁰ os quais tem problemas internos que avançam o território doméstico. Assim, importa pensar um sistema regional onde ações cooperativas mantenham um ambiente estável e políticas de segurança e defesa que incorporem essas ameaças de natureza distinta.

4.2 O TRÁFICO DE ARMAS NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA E DEFESA DO BRASIL

O crime organizado transnacional, no qual abarcou-se o tráfico de armas, é um problema de segurança não-tradicional, conforme já ressaltado. Embora a questão do tráfico de armas não apareça claramente destacada nas políticas de segurança e defesa do Brasil, ela é tratada através de uma ótica na qual está associada às drogas e/ou alocada no espectro geral dos ilícitos transnacionais.

O processo de mudança conceitual de segurança, tratadas no capítulo inicial dessa dissertação, tem refletido, por meio da demanda norte-americana, na especialização de unidades militares para o combate às novas ameaças – exemplo disso ocorre na Colômbia por meio da militarização do combate ao narcotráfico. Embora haja um movimento norte-americano para a readequação das Forças Armadas da região para o combate às novas ameaças, as Forças brasileiras são reticentes a qualquer alteração que desvie o foco de sua função primordial de defesa contra inimigos externos tradicionais (PILETTI, 2008, p. 150).

Todavia, ainda que se mantenham como prioritárias as funções tradicionais das Forças Armadas – a defesa da soberania nacional e emprego em situações

¹⁰⁰ Possui ainda quase 17 milhões de quilômetros de extensão, com os quais faz fronteira com dez países sul americanos: Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Uruguai, Paraguai e Argentina. Além disso, representa cerca de 27% do território brasileiro e concentra 588 municípios, sendo que 122 deles são limítrofes e fazem contato direto com algum dos dez países – e totalizam cerca de 11 milhões de habitantes vivendo nestas regiões (BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2012). Importa pensar a faixa de fronteira também como uma diretriz da política externa brasileira, que, apesar da integração sul-americana, “a região apresenta-se como pouco desenvolvida economicamente, marcada pela dificuldade de acesso aos bens e aos serviços públicos, historicamente abandonada pelo Estado e pela falta de coesão social, por problemas de segurança pública e pelas precárias condições de cidadania” (BRASIL, MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2009, p. 11).

convencionais - elas têm incorporado em suas atividades ações associadas à coibição dessas ameaças não-tradicionais¹⁰¹ (Idem).

Destaca-se que a legislação brasileira, por meio da lei complementar número 117 de 2004, regulamentou a ação das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e incluiu atribuições subsidiárias referentes ao apoio ao enfrentamento das novas ameaças, alterando a lei complementar número 97, de 1999 – que dispunha sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Da mesma maneira, o Plano Estratégico de Fronteiras passou a fazer parte das ações referentes ao combate aos ilícitos transnacionais, sendo as Operações Ágata um importante exemplo de emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem.

As alterações que se referem mais especificamente ao emprego das Forças Armadas em ações subsidiárias ligadas ao combate aos ilícitos transnacionais, destacando os parágrafos III e IV do artigo incluído, de número 17A, são:

III – cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução;

IV – atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:

a) patrulhamento;

b) revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e

c) prisões em flagrante de delito (BRASIL, 2004).

Nas páginas seguintes, ao analisar as ações do Plano Estratégico de Fronteiras, é possível observar essas ações subsidiárias na atuação das Forças Armadas nas Operações Ágata.

¹⁰¹ Há um debate acadêmico e político importante sobre a atuação ou não das Forças Armadas contra o crime organizado transnacional. Uma vertente importante considera que, diante das dificuldades das forças policiais em conter essas ameaças, a atuação das Forças Armadas coloca-se como uma necessidade imediata. Essa percepção foi criada com a política da Guerra às Drogas do governo norte-americano na década de 1980, com a justificativa de que com a ausência de ameaças externas, as Forças Armadas deveriam se dedicar às ameaças internas. Todavia, o entendimento de que devem ser utilizadas na segurança pública, não considera o risco advindo desse emprego já que as Forças são preparadas para a segurança tradicional, contra ameaças externas, e não para a segurança pública. Para isso seria necessária uma revisão na preparação dos militares, correndo o risco estratégico de ter uma grande polícia e não Forças Armadas preparadas para defender a soberania. Por outro lado, defende-se a necessidade de políticas cidadãs que reestabeleçam a coesão e aliem os déficits sociais, para isso a necessidade de atuação não militar para o tratamento dessas questões (AYERBE; FUCCILLE; SOARES, 2014). A autora dessa dissertação entende que iniciativas como o SISFRON, por exemplo, congregam medidas úteis ao viés estratégico e também à segurança pública, no sentido de combate à criminalidade. É necessário diferenciar a atuação das Forças Armadas na contenção de movimentos sociais, por exemplo, da atuação dessas Forças nas fronteiras brasileiras que fazem parte também do viés estratégico soberano.

Ao observar o tratamento dado aos ilícitos transnacionais nas políticas brasileiras de defesa tem-se a I Política de Defesa Nacional (PDN), lançada em 1996 e a II Política de Defesa Nacional, lançada em 2005 e atualizadas em 2012 com o nome de Política Nacional de Defesa (PND), voltadas prioritariamente contra ameaças externas. A PND contém uma parte política, que “aborda os conceitos e objetivos de defesa, além de análises acerca dos ambientes interno e externo; e outra estratégica, focada nas orientações e diretrizes inerentes à segurança nacional” (BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014). Os ilícitos transnacionais são citados na parte sobre o ambiente regional e o entorno estratégico que os observa por meio da possibilidade de transbordamento, onde a existência de zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais poderia provocar o transbordamento de conflitos (PND; END 2012, p. 22), ou seja, um tratamento a partir da possibilidade de existência de uma ameaça tradicional.

Já a Estratégia Nacional de Defesa (END), lançada em 2008 e também atualizada em 2012, cita o crime transnacional na parte que trata especificamente das ações estratégicas que irão orientar a implementação da Estratégia. A ação para a consolidação do Sistema de Comando e Controle para a Defesa Nacional contempla o uso de satélite de telecomunicações próprio, para disponibilizar dados de interesse do controle das fronteiras, “em especial no que diz respeito às atividades ligadas aos crimes transnacionais fronteiriços” (PND; END, 2012, p. 133). No que se refere à atuação das fronteiras, a END elenca a importância do processo de vivificação destas, adensando a presença de unidades da Marinha, do Exército e da Força Aérea nas fronteiras através de tarefas de vigilância e dissuasão (p. 80), mencionando ainda a aplicação da estratégia da presença do Exército na região amazônica e no Centro-Oeste (p. 87).

E por fim, o Livro Branco de Defesa Nacional lançado em 2012, menciona os ilícitos transnacionais ao discutir os novos temas que passaram a influenciar o ambiente internacional. No sentido de que:

As **implicações para a proteção da soberania**, ligadas ao problema mundial das drogas e delitos conexos, a proteção da biodiversidade, a biopirataria, a defesa cibernética, as tensões decorrentes da crescente escassez de recursos, os desastres naturais, **os ilícitos transnacionais**, os atos terroristas e a atuação de grupos armados à margem da lei explicitam a crescente **transversalidade dos temas de segurança e de defesa**. Diante deles, o Brasil reconhece — em respeito às provisões da Constituição — **a necessidade de políticas coordenadas entre diferentes órgãos do governo** (LBDN, 2012, p. 32, grifo próprio).

O trecho acima elenca de forma mais direta algumas das preocupações brasileiras em relação às mudanças ocorridas no pós-Guerra Fria. Também menciona a necessidade de políticas coordenadas para coibir esses novos temas de segurança e defesa. Essa necessidade resultou no Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), que será mencionado nas páginas seguintes. Assim, o mais completo documento acerca das atividades de defesa do Brasil reconhece a existência da problemática dos ilícitos transnacionais no ambiente estratégico do século XXI.

O Livro, ao tratar do Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED), o qual indica os projetos estratégicos das Forças Armadas para atender às demandas por novas capacidades da Defesa, ao indicar os efeitos positivos da sua implantação no campo militar cita que haverá: “contribuição na prevenção e combate às novas ameaças, bem como no combate ao narcotráfico, ao contrabando de armas, aos ilícitos transfronteiriços e ao crime organizado” (LBDN, 2012, p. 210) – todos problemas citados ao longo dessa pesquisa.

Em relação à atuação fronteiriça e o comércio ilícito de armas pequenas e leves, tem-se que a vigilância das fronteiras e presença do Estado são fatores fundamentais para a coibição do tráfico e parte importante do esforço internacional contra a proliferação incontrolada dessas armas. Em uma economia globalizada as fronteiras parecem perder cada vez mais as suas funções, todavia, as implicações à segurança de um país ainda estão bastante atreladas às suas fronteiras – “no mundo atual, as fronteiras parecem se tornar menos e mais importantes ao mesmo tempo” (SENIORA; POITEVIN, 2010, p. 6, tradução própria).

A gestão eficiente das fronteiras depende da definição de o que o Estado caracteriza como ameaça.¹⁰² Nesse sentido, e considerando os ilícitos transnacionais, o Livro Branco de Defesa Nacional (2012, p. 263) os divide em dois grandes campos:

[...] o dos crimes contra a pessoa, compreendendo o narcotráfico, o tráfico de armas e munições, o tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes; e o dos crimes financeiros, como a lavagem de dinheiro e a corrupção. Destaca-se, ainda, o crime cibernético, como manifestação da abrangência global e da crescente complexidade técnica das atividades delitivas.

¹⁰² Essa construção de o que se configura como ameaça ao Estado brasileiro é recente. Como ressaltado, em 1996 é lançada a I PDN. Em 1999, é criado o Ministério da Defesa (MD). Em 2005 é lançada a II PDN e em 2008 a END. E por fim, em 2012, o LBDN e a atualização da Política e da Estratégia Nacional de Defesa. Esses documentos contêm o pensamento de segurança e defesa e são passos fundamentais no preenchimento dessa tradicional lacuna brasileira. De forma geral, as diretrizes da defesa brasileira buscam conjugar componentes cooperativos e dissuasórios.

O objeto de estudo escolhido faz parte dos crimes contra a pessoa, no sentido de que tanto o narcotráfico quanto o tráfico de armas ajudam a elevar os níveis de violência – como demonstrado no capítulo anterior – e que afetam diretamente a qualidade de vida tanto nas fronteiras, como nos grandes centros urbanos.

O tráfico de AP/AL, por sua vez, possui aspectos específicos (SENIORA; POITEVIN, 2010, p. 11) que devem ser observados na atuação do Estado na fronteira: (i) a ligação entre o tráfico de armas e o crime organizado transnacional: grupos criminosos utilizam armas para sua atuação e segurança própria e estão frequentemente envolvidos no seu tráfico. Além disso, são parte das “redes de tráfico” baseadas na interconexão entre diversas atividades ilícitas, com o uso das mesmas rotas e itinerários; (ii) o papel do tráfico nas comunidades fronteiriças (o trabalhar para o ilícito): comunidades fronteiriças atuam no tráfico de pequena escala e é para muitos uma forma de sobrevivência. Seniors e Poitevin (2010, p. 11) destacam que esse fenômeno ajuda a explicar a relutância de algumas comunidades fronteiriças em colaborar com as autoridades na luta contra o tráfico de AP/AL. Além desse aspecto, esses indivíduos não estão ligados à organização criminosa, apenas recebem dinheiro para transportar os ilícitos; (iii) as zonas fronteiriças como espaços seguros (*safe havens*) para os traficantes: esse terceiro aspecto específico do tráfico de armas levantado pelos autores refere-se a materialização dos crimes nas áreas fronteiriças, aspecto ligado à escassa presença estatal e (iv) o tráfico “formiga”: ocorre com a compra de partes ou unidades de armas de maneira legal e a venda ilegal em outro país (vertente do mercado cinza), tendo como uma das causas desse processo as diferentes legislações entre países vizinhos.¹⁰³

Todavia, o que deve prevalecer dessa questão é que as especificidades do tráfico de armas pequenas e leves precisa ser levado em conta no desenvolvimento de uma gestão para a contenção deste nas fronteiras. Essa gestão, segundo Seniors e Poitevin (2010, p. 13-14), envolve fiscalização em postos de controle, treinamento específico, cooperação intra e interestatal e transferência tecnológica. Os autores ressaltam que além de recursos humanos nas fronteiras, são necessários recursos

¹⁰³ Bolívia e Brasil possuem legislações semelhantes no que se refere à compra de armas para civis, por meio de licenças. A legislação brasileira está presente na lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição. Enquanto na Bolívia essa temática é abarcada pela *Ley 400* de 18 de setembro de 2013 – lei de controle de armas de fogo, munições e outros materiais correlatos. Todavia sabe-se que na região fronteiriça, não só da Bolívia, como de outros Estados fronteiriços ao Brasil, é comum a existência de *armerias*, onde a compra e venda é facilmente realizada.

técnicos como bancos de informações, rastreamentos, detectores e radares. Para uma extensa fronteira como a brasileira, essas demandas tornam-se complexas e difíceis de alcançar, devido aos custos elevados e a geografia irregular - especificidades da faixa de fronteiras que interferem diretamente na implementação dessas iniciativas e de políticas públicas. A fronteira Brasil/Bolívia, por exemplo, é composta por fronteiras secas na sua maior parte, com trechos de rios de fácil travessia.

Portanto, não se observou nas políticas de segurança e defesa do Brasil indicativos específicos para a gestão das fronteiras no que se refere à coibição específica do tráfico de armas, embora haja menção clara aos ilícitos transnacionais, o qual abarcam esse objeto. No entanto, iniciativas importantes, como o Plano Estratégico de Fronteiras, desenvolvem, em certa medida, esse papel.

4.1.1 Plano Estratégico de Fronteiras

Diante desse cenário perpassado pelas novas ameaças, a defesa das fronteiras tornou-se questão chave na agenda brasileira. Exemplo disso é a criação do Plano Estratégico de Fronteiras, que se configura através de “operações integradas entre os órgãos de segurança pública e as Forças Armadas para prevenir e reprimir ilícitos transnacionais” (LBDN, 2002, p. 179). O Plano foi criado pelo Decreto nº 7.496 de junho de 2011, com os objetivos de neutralização do crime organizado, redução dos índices de criminalidade, cooperação com os países fronteiriços e apoio à população na faixa de fronteira – essa iniciativa por si só já demonstra que essas novas questões de segurança geram preocupação ao Brasil.

Essa ação está amparada nas chamadas Operações Interagências, no qual:

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 (OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS, MD, 2012, p. 13).

A orientação de esforços para alcançar objetivos convergentes faz parte do entendimento de que a defesa nacional não é responsabilidade exclusiva das Forças Armadas (alia outras estruturas de poder do Estado e da sociedade), e de que as novas ameaças requerem tratamentos outros além do tradicional uso militar adotado às ameaças tradicionais.

No plano geral, as operações interagências operam com a ideia de gerenciamento de crise. De acordo com Raza (2012, p. 13, grifo próprio), a cooperação interagência surge:

Dentre as alternativas **para corrigir os problemas e construir alternativas para crises** com origem qualificada na estrutura e processos organizacionais **na esfera da gestão pública nacional e internacional**, principalmente aquelas **envolvendo simultaneamente elementos de segurança, diplomacia e defesa**, está a recomendação de construção e implementação colaborativa e cooperativa de políticas e estratégias.

Nesse sentido, o Plano Estratégico de Fronteiras, especialmente a Operação Ágata, assume o caráter interagência através de uma política de governo que visa conter a incidência do crime organizado transnacional no espaço brasileiro, ligados à necessidade de uma gestão pública governamental transfronteiriça.¹⁰⁴

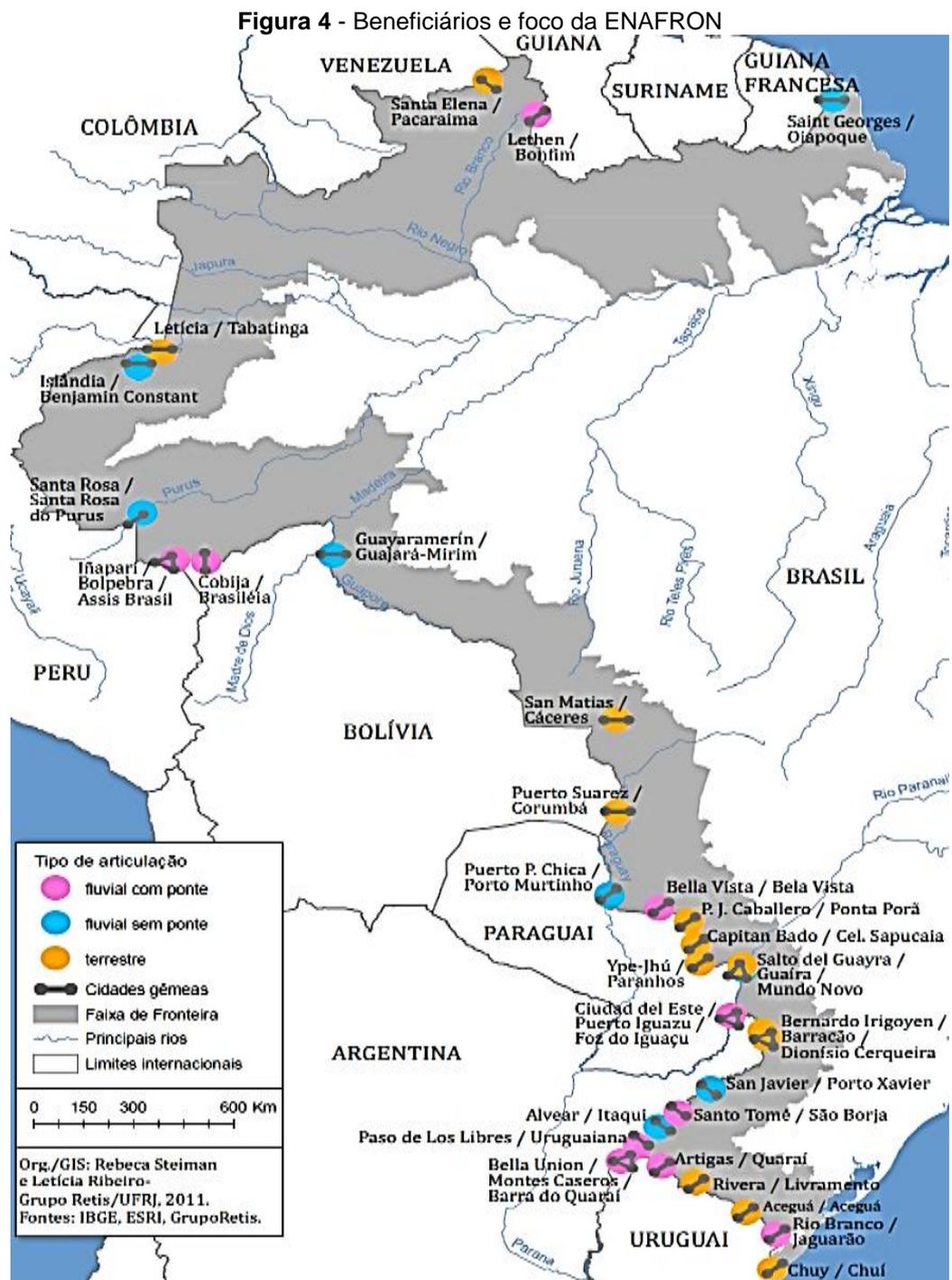
Como parte desse espectro das operações interagências, o Plano Estratégico de Fronteiras conta com as seguintes diretrizes: (i) a atuação integrada dos órgãos de segurança pública, fiscalização e das Forças Armadas e a (ii) integração com os países vizinhos. Os objetivos são: (i) a integração das ações da união, estados e municípios; (ii) a execução de ações conjuntas (iii) a troca de informações, (iv) a realização de parcerias com países vizinhos e a (v) ampliação do quadro de pessoal e da estrutura destinada à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos na faixa de fronteira (BRASIL, DECRETO Nº 7.496, 2011.). A opção interagências pode ser observada nesses objetivos estabelecidos pelo Plano, e ao caracterizar as Operações Ágata nas próximas páginas esses objetivos ficam demonstrados de forma mais clara.

Para a efetivação conta com: (i) ações de integração federativa (ii) implementação de projetos estruturantes para fortalecimento da presença estatal na região de fronteira e (iii) ações de cooperação internacional com países vizinhos. Já para a implementação das ações conta com: (i) Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF) e (ii) Centros de Operações Conjuntas.

A Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) é uma das iniciativas para a efetivação do PEF, com o objetivo de aumentar o controle

¹⁰⁴ Em relação a esse aspecto, Raza (2012, p. 12) afirma que as operações interagências fazem parte dessa necessidade de gestão pública, no sentido de que “a questão das dinâmicas interagências se aloja no centro das transformações em gestão pública governamental, oferecida como ferramenta para harmonizar culturas e esforços diversos para obter uma decisão sobre objetivos a alcançar e, uma vez tomada a decisão, de responder à problemas complexos, tais como crises internacionais, com uma estratégia coerente e consistente”.

e a fiscalização nas fronteiras, fortalecendo a prevenção, o controle e a repressão dos delitos transfronteiriços em conjunto com estados e municípios. Salienta-se que essa condição de integração entre estados, municípios e países vizinhos ainda é bastante incipiente na maioria das unidades federativas que têm fronteiras com outros países. Apenas a região sul brasileira já experimenta uma maior densidade de intercâmbios.



Fonte: BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013

A figura 5 demonstra que o foco da ENAFRON continua sendo a fronteira sul, conforme as políticas tradicionais adotadas pelo Brasil. Nesse sentido, observa-se que na fronteira objeto dessa pesquisa há apenas quatro pontos que são beneficiários da Estratégia – Puerto Suarez/Corumbá, San Matias/Cáceres, Guayaramerín/Guajará-Mirim e Cobija/Brasiléia. Sabe-se, todavia, que a fronteira sul é a mais povoada e com acessos, infraestruturas e estruturas políticas operantes melhores, bem como com um maior número de cidades-gêmeas. Ressalta-se aqui que a atuação da ENAFRON nesses postos tradicionais corrobora o que discutimos no capítulo anterior – de que há uma migração das rotas de tráfico para áreas menos vigiadas, já que as rotas tradicionais contam com uma presença do Estado, de certa maneira, mais constante.

Para tornar estas políticas efetivas, o governo tem destinado maiores investimentos para estas regiões, pautados em critérios objetivos e com pesos para tais, como tamanho da população residente (1,00) e municípios existentes na área de fronteira (0,50), repasses anteriores de recursos (1,00), taxa de homicídio (3,00), extensão da faixa de fronteira por unidade federativa (0,50) e número de apreensões de armas (1,50) e drogas (2,50) (BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013). Destaque para os critérios do número de homicídios, apreensões de armas e de drogas – questões que nos interessam e que são consideradas importantes no delineamento de políticas públicas.

O Plano Estratégico de Fronteiras, do qual a ENAFRON faz parte, congrega as Operações Ágata e Sentinela, sendo que a Ágata já está em sua 8ª edição. A Operação Sentinela, de caráter permanente, é coordenada pelo Ministério da Justiça¹⁰⁵ e conta com a atuação das Polícias Federal, Rodoviária Federal, e da Força Nacional de Segurança – sem a participação do Ministério da Defesa, e por esse motivo não será analisada nessa dissertação, pois o objetivo é avaliar as operações empreendidas pelas Forças Armadas. Segundo o Portal de Operações Militares do Ministério da Defesa em Ações Conjuntas (2014), a operação Ágata é a maior mobilização realizada pelo Estado brasileiro no combate aos ilícitos de norte a sul do país, entre Oiapoque (AP) e Chuí (RS).

¹⁰⁵ O Ministério da Justiça é a principal entidade executiva que lida com o crime organizado no Brasil, principalmente a Polícia Federal por meio da Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado (DICOR), que atua nos crimes de lavagem de dinheiro, crimes cibernéticos, repressão a drogas e tráfico de armas. Este último é tratado especificamente pela Divisão de Repressão a Crimes contra o Patrimônio e ao Tráfico de Armas (DPAT) que é parte da Diretoria (DPF, ORGANOGRAMA, 2012). Como será detalhado, as Forças Armadas têm adquirido um papel mais assertivo no combate ao crime organizado em áreas de fronteira.

As Operações Ágata são conduzidas na faixa de fronteira e são de responsabilidade do Ministério da Defesa, com a coordenação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), por meio da mobilização dos Comandos do Exército, da Marinha e da Força Aérea para atuar em pontos específicos da fronteira brasileira - ocorrem sob o controle dos Comandos Militares da Amazônia (CMA), do Oeste (CMO) e do Sul (CMS).

Acontecem por meio da parceria com o Ministério da Justiça (através das Polícias Federal e Rodoviária Federal e da Força Nacional de Segurança Pública) e com o Ministério da Fazenda (através da Receita Federal).¹⁰⁶ Configura-se como uma atividade conjunta das Forças Armadas brasileiras destinada a combater delitos transfronteiriços e ambientais, em coordenação com outros órgãos federais e estaduais. Essas ações incluem desde a vigilância do espaço aéreo (pela Aeronáutica) até operações de patrulha e inspeção nos principais rios e estradas de acesso ao país, sob o comando da Marinha e do Exército. Ações de caráter cívico-social nas comunidades e povoados isolados, como assistência médica e odontológica estão, também, entre as atividades das operações.

Devido ao porte dessa movimentação e a significativa mobilização de aparato militar (embarcações, caças de ataque leve, helicópteros e viaturas de reconhecimento e transporte de tropas), cada edição da Ágata é comunicada previamente aos países que fazem fronteira com o Brasil e são convidados a participar, seja com apoio de tropas ou envio de observadores, das atividades desempenhadas pelas Forças Armadas brasileiras (OPERAÇÃO ÁGATA, 2014).

No ano de 2011, foram realizadas as Operações Ágata 1, na fronteira Brasil-Colômbia; Ágata 2, nas fronteiras de Brasil-Paraguai-Argentina-Uruguai; e Ágata 3 nas fronteiras de Brasil-Peru-Bolívia-Paraguai. No ano de 2012, a Operação Ágata 4 ocorreu nas fronteiras de Brasil-Guiana-Suriname-Guiana Francesa; a Ágata 5 entre Brasil-Argentina-Uruguai-Paraguai; e a Ágata 6 entre Brasil-Bolívia-Peru. Já em 2013 e 2014, as Ágata 7 e 8 contaram com três operações simultâneas, as operações sul, oeste e amazônia que abarcaram toda a fronteira brasileira.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Outros ministérios foram aderindo à ação como: Minas e Energia, Saúde, Comunicações, Relações Exteriores, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Assuntos Estratégicos, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Meio Ambiente, Agricultura e Pecuária. Além do envolvimento de agências governamentais como Anatel, ANP, ANAC, DNPM, ICMBio, CNEN, Ibama, Funai, e as forças policiais dos estados e dos municípios (OPERAÇÃO ÁGATA, 2014).

¹⁰⁷ As Operações Ágata 7 e 8 destacam-se das demais por ser a maior ação militar voltada à defesa já realizada no Brasil, tanto em número de participantes e equipamentos, quanto em abrangência. Em

As edições da Ágata 3, 6, 7 e 8 tiveram atuação na fronteira de interesse dessa pesquisa. Embora os números das apreensões de armas e munições não sejam alarmantes, 29 unidades na Ágata 3; 15 unidades na Operação Ágata 6; 20 unidades e 2.138 munições na Operação Oeste da Ágata 7; e 28 armas na Operação Ágata 8 (BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013), sendo que não são específicas da fronteira com a Bolívia, eles demonstram que esse tipo de tráfico ocorre, muito embora esses números também possam ser um indicativo do “tráfico formiga”. Todavia, mais do que as apreensões em si, já que se entende que esse não é o principal intuito das Operações, é a presença do Estado nessas regiões. Essa presença já se configura, em certa medida, como um mecanismo para dificultar a entrada dessas armas.

Embora as apreensões de armas não sejam alarmantes, os resultados tangíveis das operações Ágatas são números expressivos no que se refere à quantidade de drogas, cerca de 40 toneladas apenas na Ágata 8. Todavia, esse baixo número de armas apreendidas não é condizente com a quantidade de armas ilegais circulando na área de fronteira brasileira, um indicativo pode ser que as Operações ocorrem em dias e áreas definidas, o que também contribui para que o tráfico diminua naquele tempo e espaço. Sabe-se, todavia, que as Operações se justificam não apenas pelo número de armas apreendidas, uma vez que esse não é o único objetivo, mas também pela importante presença do Estado na região e também do ponto de vista da cooperação doméstica e regional para combater os ilícitos.

Os objetivos estratégicos das Operações Ágata delineiam-se em torno de cinco pontos: i. redução dos índices de criminalidade; ii. coordenação do planejamento e execução de operações militares e policiais; iii. cooperação com os países fronteiriços; iv. apoio à população; e v. intensificação da presença do Estado (BRASIL, MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013). Desses objetivos, pode-se afirmar que tanto a cooperação interministerial por meio da ideia de operações interagências, quanto com

uma área de atuação de 2,3 milhões de km², o equivalente a 27% do território nacional, cada uma contou com cerca de 30 mil militares da Marinha, do Exército e da Aeronáutica em toda a extensão da fronteira brasileira com os dez países sul-americanos, o equivalente a 16.886 quilômetros. Além desse total, participaram agentes das polícias federal, rodoviária federal e militar, bem como profissionais de agências governamentais. Durante os 11 dias de ação das Forças Armadas na Ágata 8, foram apreendidas cerca de 40 toneladas de drogas, enquanto a Ágata 7, no ano anterior, apreendeu cerca de 19 toneladas. As operações contam ainda com ações cívico-sociais destinadas a prover cuidados básicos de saúde em comunidades isoladas (PORTAL DE OPERAÇÕES MILITARES DO MINISTERIO DA DEFESA EM AÇÕES CONJUNTAS, 2014).

os países fronteiriços elencam a crescente necessidade de os Estados engajarem-se em arranjos cooperativos. Denota-se que a busca pelos interesses particulares do Estado e a garantia da sua soberania podem ser otimizadas através de uma atuação coordenada.

Em relação aos objetivos estratégicos, ressalta-se que as Operações Ágata se configuram como um mecanismo que ao mesmo tempo busca garantir a soberania brasileira por meio da intensificação da presença em áreas fronteiriças e também prioriza a redução dos índices de criminalidade e apoio à população local. Esse penúltimo ponto demonstra que os alarmantes índices de violência estão, de alguma forma, contidos no alicerce de formação da Operação, enquanto o apoio da população fronteiriça a essas iniciativas é fundamental, tanto como fonte de informações ou como parte integrativa do processo de vivificação das fronteiras. A redução dos índices de criminalidade, colocados como um dos objetivos estratégicos das Operações, ocorre por meio da apreensão de ilícitos e, principalmente, na paulatina coibição do ingresso desses, evitando o uso final.

Ainda, em paralelo ao Plano Estratégico de Fronteiras, vem ocorrendo o desenvolvimento de projetos na Marinha, do Exército e da Aeronáutica e alguns desses merecem destaque por terem atuação ligada às fronteiras e ao sistema de monitoramento e controle: o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), o Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB) e o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA) - projetos que estão em desenvolvimento e que, no futuro, se forem interligados, farão a vigilância preventiva de todo o território nacional.

Destaca-se o SISFRON que, sob responsabilidade do Exército, é um sistema de monitoramento, com a fase-piloto já em funcionamento em Dourados (MS), no espaço centro-oeste brasileiro, cobrindo a fronteira com o Paraguai e a Bolívia. Segundo Leite (2013, p. 12), “a localização do projeto piloto levou em consideração as principais vias de entrada de contrabando em nosso país, principalmente de drogas e armas [...]”. Além disso, “a fase-piloto conta com 68 antenas de comunicação, uma infovia (linha digital para redes eletrônicas), radares, sensores eletromagnéticos, componentes táticos e de comunicação satelital, além de centros de comando e controle” (DEFESA AÉREA E NAVAL, 2014) e em etapas posteriores, contará com o

sistema de *drones*. Com as informações colhidas será possível acionar as unidades operacionais para agir em tempo real.

O SISFRON, através do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença, quando completamente instalado, será responsável pelo monitoramento de toda a fronteira brasileira com os dez países sul-americanos através de instalação de bases móveis, radares, sensores, comunicação integrada e criptografada, desenvolvimento de softwares e infraestrutura para monitorar e vigiar (DEFESANET, 2014) e será um mecanismo importante para auxiliar o combate ao tráfico de drogas e armas nas fronteiras do Brasil. Segundo o ex-Ministro da Defesa, Celso Amorim, na ocasião da visita as instalações do projeto-piloto, o SISFRON “[...] é fundamental do ponto de vista não só da defesa, mas também do combate aos ilícitos e ao crime organizado” (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2014).¹⁰⁸

Assim, tanto a ampliação dos setores de segurança em nível teórico quanto essa nova demanda prática de segurança geram processos complexos, difíceis de responder e dimensionar, onde as análises de segurança nacional e internacional são interconectadas, ao passo que, como aponta Vaz (2002, p. 1), “as ameaças potenciais não emanam de políticas de Estado e expressam-se sob formas não tradicionais e associadas a problemas, em grande medida, enraizados nas estruturas domésticas” - e com isso a dificuldade de abordá-los exclusivamente em torno das considerações de disputa de poder.

Os efeitos da transnacionalidade do fenômeno do tráfico de armas atrelado à íntima ligação entre os ilícitos, bem como os efeitos negativos decorrentes que estão presentes na América do Sul, exemplificam a demanda de segurança do dia-a-dia, que é diferente das dos países centrais, como ressaltado por Ayoob (1995). A violência que pode ser elencada nessa demanda do dia-a-dia, gera uma necessidade de reestruturação dos mecanismos de segurança e defesa regionais e também nas políticas de segurança e defesa dos Estados – sendo as operações interagências e as operações conjuntas bi e multilaterais exemplos concretos dessa reestruturação.

Ao mesmo tempo que se tem claro que uma eventual invasão externa acarretaria um impacto muito maior do que aquele gerado pelos ilícitos para a

¹⁰⁸ Ressalta-se que o SISFRON ambiciona ser o maior sistema integrado de vigilância de fronteiras do mundo e deverá tornar permanente o caráter das operações Ágata e Sentinela. Foi orçado em 12 bilhões, sendo que desse valor mais de 70% deve ser contratado internamente. Será um mecanismo para angariar novas oportunidades de cooperação bilateral e regional, além de abrir a possibilidades de exportação de produtos e serviços (LEOPOLDINO, 2013).

soberania brasileira, sabe-se que os ilícitos, e em particular o tráfico de armas, atingem cotidianamente o setor militar, o econômico, o societal, o político e o ambiental, conforme demonstrado no Quadro 2, na página 31. E esse impacto gera claros problemas à sociedade brasileira – exemplo disso são os números de homicídios cometidos por armas de fogo, que ao atingirem taxas superiores a 10 em cada 100 mil habitantes configuram-se como um nível de epidemia – nível definido pela OMS – ressaltando que a taxa geral do Brasil é de 27,1 homicídios (WAISELFISZ, MAPA DA VIOLÊNCIA, 2013a).

Embora muitas dessas armas que causam os homicídios tenham procedência interna e não estão necessariamente ligadas ao tráfico internacional, os índices de violência são impactados pela indústria do crime, que se mantém por meio da utilização de armas. Ou seja, mesmo que o homicídio não seja praticado com uma arma traficada, as chances desse homicídio ter sido motivado por uma “dívida de droga” ou mesmo em um assalto para conseguir bens para a troca por droga é bastante alta – uma ligação bastante clara entre os ilícitos. Dessa forma, o que se discute aqui é a incidência do tráfico de armas na violência em uma perspectiva mais ampla, e não tão somente no homicídio gerado por uma arma traficada.

Tratado, assim, o processo de cooperação em âmbito doméstico que resultou no Plano Estratégico de Fronteiras com as Operações Ágata, passa-se às iniciativas regionais e bilaterais entre Brasil e Bolívia no que concerne aos ilícitos transnacionais, para posteriormente avaliar a escolha política e estratégica que resultou nesse tipo de operação para coibir os ilícitos

4.3 COOPERAÇÃO NA LUTA CONTRA O CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL E OS DELITOS TRANSFRONTEIRIÇOS

Os investimentos em instituições regionais e acordos pontuais com Estados vizinhos, bem como o fortalecimento de algumas instituições domésticas para a coibição dos ilícitos, ressaltam a consciência brasileira acerca das externalidades do crime organizado na região. Assim, mapeia-se aqui as iniciativas cooperativas desenvolvidas neste âmbito, para, posteriormente, tendo em tela as operações domésticas e as regionais, identificar o mecanismo de escolha brasileira para atuar na coibição aos ilícitos.

Foram encontrados três exercícios militares de destaque: BOLBRA I e II, BRASBOL e BRABO. A BOLBRA destaca-se por ser um exercício militar binacional, de ocorrência bianual organizado pelas Forças Aéreas de Brasil e Bolívia. A BOLBRA I ocorreu em 2010 com objetivo de incrementar a cooperação (LBDN, 2012, p. 154) e treinar a aviação de caça em exercício operacional conjunto com a finalidade de incrementar a segurança das operações aéreas na região de fronteira que separa os dois países (FAB, 2010). Já a BOLBRA II, realizada em 2012, teve como foco os procedimentos para combater o tráfego de aeronaves supostamente envolvidas em atividades ilícitas (FAB, 2012a). A segunda edição da operação integra o Acordo de Cooperação Mútua entre o Governo da República do Brasil e o Estado Plurinacional da Bolívia para combater o Tráfego de Aeronaves Envolvidas com Atividades Ilícitas Transnacionais (2005).

Em 2011 ocorreu a operação BRABO entre a Polícia Federal, o Ministério da Justiça, a Força Nacional de Segurança, as Forças Armadas e os órgãos de segurança da Bolívia. A fiscalização ocorreu nas cidades fronteiriças de Corumbá, Puerto Quijarro e Puerto Suárez e nas estradas vicinais usadas para o transporte de produtos ilícitos, bem como no Aeroporto Internacional de Corumbá e nas águas do rio Paraguai (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2011).

Já a operação BRASBOL ocorreu em 2012, 2013 e 2014, entre a Marinha do Brasil e a Armada Boliviana, com o propósito de incrementar o grau de adestramento e estreitar os laços de amizade e cooperação. Realizada sempre no Rio Paraguai, entre Ladário (MS) e Puerto Bush, na Bolívia, a operação conta também com simulações para aumentar o grau de interoperabilidade entre as duas Marinhas.

Salienta-se que além do exercício em si, as operações combinadas são ferramentas necessárias para passar da lógica de confrontação para a lógica de cooperação (DONADIO; TIBILETTI, 1996, p. 239) através do aprofundamento de mecanismos de confiança mútua entre os dois países. Essa mobilização de instrumentos de defesa que ocorre nos exercícios, além de estreitar o relacionamento entre os países, permite o treinamento das Forças para situações cooperativas e principalmente a ideia de que, em alguma medida, ações estão sendo construídas para as necessidades bilaterais.¹⁰⁹

¹⁰⁹ O Brasil doou quatro helicópteros revitalizados do mesmo modelo já utilizado pela Unidade Aérea Antidrogas da Bolívia para auxiliar no combate ao narcotráfico. Os helicópteros H-1H foram desativados

Ressalta-se que se por um lado tem-se que a “ausência de uma ameaça clara e reconhecida determinou uma variedade de concepções de defesa que não incentivam nem favorecem a integração” (BATTAGLINO, 2009, p. 83), tem-se também, por outro lado, que a existência dos ilícitos transnacionais na região, e suas externalidades negativas cada vez mais presentes, geram iniciativas cooperativas destacáveis, mesmo que algumas ainda incipientes, atrelando também a mobilização de instrumentos de defesa voltados para a vigilância das fronteiras, sendo o Plano Estratégico de Fronteiras e as operações bi e multilaterais paradigmas importantes que convergem nesse sentido.

Outra iniciativa interessante realizada entre Brasil e Bolívia é a política de integração fronteiriça, que segundo o Ministério das Relações Exteriores (2014), visa “tornar a fronteira um espaço de paz, cooperação e desenvolvimento econômico e social”. Para esse fim e com o objetivo de buscar soluções para questões específicas das zonas de fronteira e melhorias à população local, em 2011, 2012 e 2013, foram criados os Comitês de Integração Fronteiriça. Estes Comitês operam em Corumbá/Puerto Suárez (2011), Brasileira/Epitaciolândia/Cobija (2012), Cáceres/San Matías (2013) e Guajará-Mirim/Guayaramerin (2013) (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2014) – cidades que fazem parte das principais rotas do tráfico de armas da Bolívia para o Brasil.

Essa política de integração fronteiriça faz parte do permanente diálogo que o governo brasileiro busca manter com o governo boliviano, no sentido de que é com a Bolívia que divide a maior fronteira e é dali que emergem importantes questões securitárias - mais da metade da cocaína apreendida no Brasil tem origem na Bolívia, além da rota de armas, ambos exemplos já elucidados no capítulo anterior. Nesse sentido, sobretudo quanto ao problema das drogas, cita-se o projeto trilateral Brasil-Bolívia-EUA (2012) de monitoramento dos cultivos excedentes de coca através do princípio da responsabilidade compartilhada entre os países - EUA forneceria equipamento e treinamento para a análise de imagens, o Brasil colheria e analisaria as imagens e a Bolívia realizaria o trabalho de campo (DEFESANET, 2012).¹¹⁰

da Força Aérea Brasileira e eram utilizados desde a década de 70 em missões de busca e salvamento e transporte de tropas (FAB, 2012b).

¹¹⁰ Além desse exemplo cita-se também o estabelecimento de agenda de cooperação Brasil-Peru (2012), na qual a Polícia Federal brasileira, por meio da Operação Trapézio, adentra a fronteira peruana e destrói plantações e laboratórios que ficam a cerca de 1 km da fronteira brasileira; acordo semelhante existe também com o Paraguai. Já a Bolívia tem repellido a abordagem intervencionista brasileira em relação às fronteiras, afirmando que suas Forças Armadas são as únicas que podem lidar com a

Para além do tratamento bilateral, a UNASUL e o MERCOSUL possuem iniciativas destacáveis para o combate aos ilícitos transnacionais.

4.3.1 UNASUL

No âmbito multilateral, a UNASUL, primeira instituição a desenvolver, na América do Sul, um Conselho voltado à Defesa Sul-Americana, tem iniciativas que visam uma coordenação para o combate ao crime e ilícitos transnacionais. O Relatório do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), a respeito do Crime Organizado Transnacional e Outras Novas Ameaças para a Segurança Regional fez parte do material que embasou o encontro dos ministros das Relações Exteriores, Defesa, Justiça, Interior e Segurança dos países-membros da UNASUL, em 2012, ocorrido na cidade de Cartagena, na Colômbia.

Esse encontro ocorreu devido à proposta da Colômbia, na III Reunião de Ministros do Conselho de Defesa Sul-Americano, em 2011, de realizar uma “reunião de Ministros da Defesa, Justiça e Interior na Colômbia, a fim de analisar as ameaças do crime organizado transnacional e outras novas ameaças para a segurança regional”. O encontro rendeu como fruto a chamada Declaração de Cartagena, na qual os ministros decidem:

- 1. Fortalecer as ações de cooperação contra a Delinquência Organizada Transnacional** em todas as suas manifestações e as novas formas da criminalidade, assim como os desafios em matéria de Segurança Cidadã;
2. Apresentar como recomendação ao Conselho de Chefas e Chefes de Estado da UNASUL, por meio do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, **a criação de um Conselho com o intuito de fortalecer a cooperação em matéria de Segurança Cidadã, de Justiça e a coordenação de ações contra a Delinquência Organizada Transnacional**, procurando evitar a duplicação de funções com outras instâncias existentes na UNASUL.

questão da produção e tráfico de cocaína em seu território (COHA, 2012b). Essa definição de intervencionista foi dada em 2012 pelo então ministro boliviano de governo, Carlos Romero, reafirmando a sua oposição à intervenção da Polícia Federal brasileira no comércio de narcóticos em solo boliviano. O ministro reagiu a um artigo publicado no jornal Folha de São Paulo de 20 de agosto de 2012 que descreveu a nova política antidrogas vigorosa e intervencionista do Brasil, Romero afirmou que a *Fuerza de Tarea Conjunta*, o corpo do exército boliviano dedicado a combater a produção ilegal de coca, é o único órgão competente e qualificado para conter o tráfico de cocaína no contexto boliviano. Ainda segundo o Coha (2012b), com esta declaração, a Bolívia tornou-se o primeiro país sul-americano a enfrentar o crescente papel do Brasil em patrulhamento do tráfico ao longo de suas regiões fronteiriças. Pondera-se que a forma como essa declaração impacta no tráfico de armas é dada pelo viés de que uma vez que a Bolívia não admita ser rota de drogas e armas, tampouco as relações bilaterais podem caminhar para esse sentido. Nesse caso, o Brasil alia a Bolívia em questões mais gerais e não tão específicas para o combate direto a esses dois ilícitos.

3. Recomendar a criação de um Grupo de Trabalho que elabore, com o apoio da Secretaria Geral da UNASUL, o Estatuto e o Plano de Ação do referido Conselho (UNASUL, DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 2012, grifo próprio).

O Relatório, a respeito do Crime Organizado Transnacional e Outras Novas Ameaças para a Segurança Regional que embasou o Encontro, ao tratar da situação regional, elenca que nos países da região se apresenta uma diversidade de fenômenos de criminalidade organizada, que estão associados a outras atividades delitivas, que adquirem uma dimensão transnacional com diversificação em sua organização, produtos, métodos, meios, áreas de instalação, rotas de tráfico, mercados e sistemas de redes (RELATÓRIO., 2012, p. 8).

Os impactos dessa diversidade de fenômenos “tem gerado no âmbito regional uma forte demanda social por melhores níveis de segurança pública” e a evidência da dificuldade de os Estados enfrentarem sozinhos os delitos que transbordam as fronteiras nacionais, reafirmando a necessidade de desenvolver, a partir da UNASUL, mecanismos de cooperação específicos para sua efetiva prevenção e repressão (Idem).

O relatório salienta que, apesar da existência de diversos e variados compromissos bilaterais e multilaterais, “ainda não foi configurado um regime regional integrado para o combate ao crime organizado transnacional, com mecanismos concretos e operacionais de cooperação”. Além disso:

De fato, na região existe uma pluralidade de convenções e acordos específicos de cooperação, com diferentes contextos institucionais de execução e operacionalidade relativas, que ainda não conseguiram integrar em um único mecanismo e instância multilateral efetiva os esforços regionais ministrados na matéria, preventivos ou punitivos, perante a maioria dos delitos transnacionais que afetam a região (UNASUL, RELATÓRIO..., 2012, p. 10).

Assim, seguindo as orientações da Declaração de Cartagena é criado, em 2012, e com a primeira reunião ministerial em 2013, o Conselho-Sul-Americano sobre Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional – que é a instância de consulta, coordenação e cooperação entre os Estados-membros em matéria de segurança, justiça e ações contra o crime transnacional. As reuniões são anuais e através do Plano de Ação do Conselho¹¹¹

¹¹¹ O Plano contempla 11 eixos temáticos e 30 desafios estratégicos que incluem 19 ações prioritárias concretas. Entre as ações regionais conjuntas cita-se algumas prioridades: campanha de conscientização e sensibilização sobre os riscos do uso de armas de fogo pela sociedade civil; encontros regionais com líderes comunitários que participam ativamente na segurança cidadã, prevenção de delitos e a violência; campanhas de promoção de segurança cidadã e acesso à justiça em postos fronteiriços autorizados; encontro regional para fortalecer a cooperação em matéria de ações

foram divididos Grupos de Trabalho, um para cada eixo temático: segurança cidadã, justiça e prevenção do crime organizado transnacional.

Destaca-se dessa iniciativa que a ênfase atribuída pelos ministros sul-americanos para a necessidade de repressão aos grupos criminosos evidencia a percepção quanto aos riscos de transbordamento da criminalidade para os países vizinhos. Como destaca Oliveira Júnior e Silva Filho (2014, p. 172) além da priorização destas ameaças por parte dos governos, a Declaração de Cartagena também é destacável por salientar a importância da cooperação regional para o desenvolvimento de políticas efetivas no campo da segurança pública. Além disso, os autores pontuam o recrudescimento do crime organizado transnacional como evidência da insuficiência das iniciativas individuais dos Estados na área da segurança.

Pondera-se ainda que esse processo cooperativo é parte de um movimento maior concernente à relativização da soberania, tratada nas primeiras páginas desse capítulo. Ou seja, a formação da UNASUL e, sumariamente, do CDS, é indicativo de que as questões regionais devem ser tratadas no âmbito de uma instituição regional, enquanto que as externalidades transnacionais do fenômeno também indicam a relativização da soberania dos Estados, enquanto eles como unidades ditas soberanas não conseguem prover respostas que garantam a inviabilidade do próprio território. Portanto, há uma relativização da soberania em dois aspectos, do ingresso dos ilícitos no território e da formação de instituições regionais pautadas na resolução de aspectos comuns que carregam parcelas de soberania dos Estados membros.

Tendo esse panorama, percebe-se que o processo de cooperação nos dois âmbitos, doméstico e regional, ocorre paralelamente a um processo de relativização dos problemas tradicionais para os não-tradicionais, ao passo que essas novas dinâmicas securitárias advindas dos ilícitos transnacionais estimulam e alicerçam os mecanismos cooperativos.

Não é claro, ainda, se essas intenções serão transformadas em diretivas práticas, pois a UNASUL carece de vias claras de financiamento e essas ações dependem necessariamente da vontade dos Estados em aderir-las no âmbito interno. No entanto, essas iniciativas embrionárias, devido à recente criação da UNASUL e ainda mais recente do Conselho em questão, não impede, todavia, que essas

contra a lavagem de ativos e financiamento do crime organizado transnacional, dentre outros (PLAN DE ACCIÓN, 2013).

iniciativas se tornem mecanismos eficazes e que encontrem na instituição um campo fértil para o desenvolvimento. A vontade dos Estados e o destaque que eles darão à UNASUL fará com que essas iniciativas forneçam mais ou menos frutos e mostrará o grau de comprometimento multilateral entre os países.

4.3.2 MERCOSUL

Ao contrário da UNASUL, o tratado constitutivo do MERCOSUL não traz elementos ligados à área de segurança. Todavia, o bloco desenvolveu mecanismos internos que podem ser associados a essa área, exemplo disso é o Grupo de Trabalho sobre Armas de Fogo e Munições do MERCOSUL e Estados Associados (GTAM) que trata especificamente do nosso objeto de estudo. O Grupo atua através de tratativas para harmonizar as legislações dos países do MERCOSUL e associados, estudando as divergências entre elas, comparativamente aos documentos internacionais que estabelecem parâmetros no controle da circulação de armas e munição.

O Grupo foi criado em 2001, devido às demandas para a implementação do PoA - Programa de Ação para Prevenir, Combater e Erradicar o Comércio Ilícito de Armas Pequenas e Leves em Todos os seus Aspectos, atuando assim de acordo com as diretrizes assumidas no âmbito da ONU pelos países membros. O objetivo maior é atuar na prevenção, combate e erradicação da fabricação e do tráfico ilícitos de armas de fogo, munições, explosivos e materiais correlatos e vem contribuindo para o intercâmbio de informações e a harmonização de legislações na matéria, constituindo-se em modelo de cooperação regional e foro de coordenação de posições no tocante ao controle de armas de fogo e munições. Todavia, desde 1998, tratativas nesse sentido são adotadas, como o Mecanismo Conjunto de Registro de Compradores e Vendedores de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros materiais correlatos para o MERCOSUL, Bolívia¹¹² e Chile, que se configura como um sistema de intercâmbio de informações.

¹¹² Vale ressaltar que o processo de negociação para adesão da Bolívia ao MERCOSUL está em curso, dependendo da decisão de ratificação de cada um dos 5 Estados membros do bloco. Em 1995, a Bolívia assinou o Acordo de Complementação Econômica com o MERCOSUL. Em 1996, foram assinados acordos de Livre Comércio entre o MERCOSUL e a Bolívia como país associado. Em 2003, iniciou sua participação em reuniões do MERCOSUL como forma de acelerar o processo integrativo. Em 2006, o Presidente Evo Morales manifestou interesse em iniciar os trabalhos para a incorporação do país como Estado Parte do MERCOSUL. Em 2007 foi aprovada a criação de um grupo *ad hoc* para a incorporação da Bolívia como Estado Parte do MERCOSUL. Em 2012, Evo Morales assinou o protocolo de adesão

Em 2004, os Estados membros concordaram em assinar o Memorando de Entendimento para o Intercâmbio de Informação sobre a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros materiais relacionados, considerando:

Que o crescente incremento do crime organizado transnacional implica novos desafios que requerem ações conjuntas e coordenadas em toda a região [...] com o propósito comum de reduzir ao menor número possível os delitos, assim como seu impacto negativo sobre a população e sobre a consolidação das democracias no MERCOSUL. Que os Estados Partes reafirmam sua vontade de fortalecer a cooperação contra o estímulo ao crime organizado, que se realiza através do comércio ilícito de armas, munições e explosivos, com os recursos e meios com que contam os organismos com responsabilidade direta no controle das armas de fogo e materiais afins (MERCOSUL, MEMORANDO..., 2004, grifo próprio).

Outro mecanismo interessante, todavia mais amplo, refere-se ao Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (2006), pois parte do entendimento da importância da cooperação e assistência recíproca entre as forças de segurança desses países para as tarefas de prevenção, controle e repressão das atividades delituosas, em especial, daquelas ligadas ao tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas, o terrorismo internacional, a lavagem de dinheiro, o tráfico ilícito de armas de fogo, munições e explosivos, o tráfico ilícito de pessoas, o contrabando de veículos e os danos ambientais - impondo uma ação conjunta, coordenada e acordada entre os membros citados (MERCOSUL, ACORDO QUADRO..., 2006).

A cooperação e a assistência mencionadas serão prestadas, conforme o Acordo, por meio dos organismos competentes dos Estados-partes que formulem e implementem políticas ou participem na manutenção da segurança pública. A cooperação compreenderá o intercâmbio de informação e de análises, a realização de atividades operacionais coordenadas, simultâneas e/ou complementares; a capacitação e a geração de mecanismos e instâncias para materializar esforços comuns no campo da segurança pública. Para isso, os Estados concordaram em

para que o país se torne membro-pleno do bloco, dando início às negociações formais para o ingresso. A diferença entre os membros plenos e os membros associados é que o primeiro implica no estabelecimento de uma tarifa externa comum, na adoção de política comercial conjunta e no compromisso de harmonizar a legislação das áreas pertinentes (GOULART et al., 2014). Já o Chile é Estado associado desde 1996 e não há processo em curso para a integração ao bloco como membro-pleno. Equador e Colômbia tornaram-se Estados associados em 2004.

adotar como sistema oficial o SISME (Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do MERCOSUL).

Essas iniciativas são, de alguma maneira, respostas à crescente necessidade de cooperação na área de segurança e defesa no tocante às novas ameaças. A assinatura de um acordo, tão somente, não se traduz em ação prática, pois são necessárias medidas de acompanhamento visando garantir a efetividade dos acordos. A participação do Brasil nessa empreitada é essencial à região, todavia se no espaço doméstico a coordenação entre os órgãos já é uma tarefa complicada, no âmbito regional, as dificuldades se apresentam de forma ainda mais proeminente.¹¹³

Salienta-se que na região há indicativos de uma cooperação em segurança impulsionada por ameaças à soberania, aliadas, de alguma forma, às ameaças tradicionais e não analisadas sob a ótica das externalidades negativas. Ou seja, o tráfico de armas não está sendo combatido devido ao alarmante número de homicídios na região, mas sim porque a incidência dos traficantes no território nacional e a perda da relativa soberania em alguns espaços leva os países a pensar sob o viés soberano – depreende-se essa conclusão, pois os documentos que visam sobre a segurança e defesa do Brasil não trazem os homicídios como problema securitário, mas trazem os ilícitos transnacionais como ameaças à dimensão soberana do país. Com isso quer-se apontar que as novas ameaças ainda são abarcadas através de um viés tradicional, sendo que o Plano Estratégico de Fronteiras inicia uma mudança no sentido de buscar a contenção dos ilícitos, principalmente armas e drogas, através de iniciativas de segurança pública.

4.3 A OPÇÃO BRASILEIRA NO COMBATE AOS ILÍCITOS TRANSNACIONAIS

Vale ressaltar nessa seção como o problema de pesquisa – a insegurança advinda do tráfico de armas e drogas - se mescla com todas essas questões trabalhadas ao longo do capítulo.

As fronteiras por si só já são um espaço sensível devido às intensas trocas que ocorrem, sejam elas culturais ou econômicas. A incidência dos ilícitos

¹¹³ Para ajudar nesse processo existe no âmbito do Ministério das Relações Exteriores a Coordenação-Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais (COCIT), responsável também pela promoção da cooperação nacional e internacional no combate aos ilícitos. Essa iniciativa se coaduna às ações do Ministério da Defesa, no sentido da COCIT abrir canais inicialmente de cooperação diplomática e que depois possam evoluir para uma cooperação prática em âmbito de segurança e defesa.

transnacionais debilita ainda mais o aparato de segurança e defesa do Estado, uma vez que permite que se desenvolvam naquele espaço uma infinidade de outras ameaças que extrapolam o poder de coibição das forças locais. Algumas dessas ameaças restringem-se àquele espaço, outras além de impactar no espaço fronteiriço, o adentram e geram externalidades nos centros urbanos, como é o caso do tráfico de armas e drogas, consubstanciado na violência armada.

Essa relação dos ilícitos com a violência já foi trabalhada no capítulo anterior. Todavia, ressalta-se que essa violência cria espaços segregados dentro de uma estrutura “pacífica”, como aponta Moura (2005, p. 94) em explanação sobre o Rio de Janeiro: “uma megametrópole de um país que vive formalmente em paz, mas conta, atualmente, com uma das taxas de homicídios mais elevadas do mundo, diretamente associadas à proliferação de armas de fogo e à emergência do narcotráfico na cidade”.

Assim, a relação desse capítulo com a hipótese levantada – de que o tráfico de armas na fronteira Brasil/Bolívia aumenta a insegurança regional – é dada por meio da constatação de que uma vez materializado esse crime, ele gera insegurança - seja na região fronteiriça ou na região de destino do ilícito. Exemplo disso são as indústrias, citadas no capítulo anterior, que estão presentes na relação do tráfico de drogas e armas da Bolívia para o Brasil. A indústria ilegal de transformação e a indústria de proteção ilegal que demandam mão de obra e segurança privada, através de redes de apoio para o transporte e distribuição dos produtos ilegais, e nos casos de confronto com as instituições públicas de segurança estatais. Nessas indústrias a materialização da insegurança, que trata a hipótese, é dada no ‘trabalhar para o ilícito’ e na própria existência dessas indústrias, consubstanciadas em laboratórios, na região fronteiriça.

Além do exposto, a insegurança se torna mais nítida no momento de atuação do ilícito, seja na utilização de armas para os homicídios ou na comercialização e uso final de drogas e todo o aspecto criminal em torno desses dois ilícitos. Ou seja, o aumento da insegurança regional, dita regional pelos efeitos que geram além das fronteiras estatais, é gerado concomitantemente ao aumento da disponibilidade de armas e drogas aliado a um sistema de justiça falho. Enquanto as armas garantem que os traficantes façam toda a cadeia produtiva da cocaína, ou enquanto as armas traficadas incidem nos índices de homicídios, de assaltos e de sensação de

insegurança ou mesmo quando o Estado considera que essa incidência é uma perda relativa de soberania, há um aumento da insegurança regional.

As operações tratadas nesse capítulo que atuam na fronteira Brasil/Bolívia objetivam a coibição da materialização do crime organizado, atuando assim na diminuição do impacto na insegurança regional. Dessa forma, se por um lado há uma relação que é parte de políticas públicas a partir de atores das forças de segurança militares se tem também um viés estratégico, de proteção do território e de aproximação com os países vizinhos.

A opção brasileira pela cooperação interagência para o tratamento aos ilícitos transnacionais guarda proporção com a escolha teórica dessa dissertação. Ocorre no sentido de que se as ameaças são múltiplas e impactam de diversas maneiras os setores de segurança e objetos referentes, desta forma também deve ser o tratamento dado a elas. Além da possibilidade de enfrentamento da ameaça em variadas frentes, esse viés cooperativo permite que se desenvolvam uma maior interação entre as agências domésticas e as regionais, elucidando o ponto trabalhado anteriormente das interações *bottom up* entre unidades específicas dentro do Complexo. Nessa análise as agências são as unidades específicas que constroem a interação regional em torno de um conjunto de ameaças específicas e, principalmente, atuam na construção de percepções comuns regionais.

Essa construção interagência é, de certa maneira, uma construção inédita na região sul-americana. A partir do momento que se tem a liderança do Brasil nessa questão, tentando aliar, pouco a pouco, através de aproximações bilaterais com os países vizinhos nesse combate aos ilícitos, se observa dois momentos: i. a preocupação e conhecimento do Brasil de que atuando apenas dentro de suas fronteiras não conseguirá conter o avanço dos ilícitos e ii. um alinhamento dessa percepção com iniciativas de liderança regional e com um foco delimitado de conter o crime organizado transnacional a partir da opção estratégica da América do Sul.

Essa opção estratégica é baseada, por exemplo, no cenário atual elencado por Pinto Silva (2014), no qual se tem cinco missões principais que devem ser desenvolvidas pelos setores de defesa dos Estados: i. enfrentar as ameaças habituais, ii. superar as novas ameaças, iii. cumprir os compromissos estratégicos assumidos pelo país (participar de operações de paz, por exemplo), iv. contribuir para o desenvolvimento nacional e por fim, v. cumprir missões no campo da garantia da lei

e da ordem, quando esteja superada a capacidade dos órgãos de segurança estaduais.

Nesse sentido, a participação das Forças Armadas nas operações interagências em âmbito doméstico possibilita a aquisição de experiência para atuação desse tipo em ambiente internacional. Outro ponto que configura a dimensão diplomática das operações na faixa de fronteira é a prestação de informações prévias, o convite para designação de observadores e as operações simultâneas e combinadas. Assim, o chamado efeito demonstrativo é gerado pelas Operações, além de prevenir e combater ilícitos transnacionais e a geração de oportunidades de cooperação, esse efeito demonstrativo se insere em um âmbito maior de coerção e dissuasão.

Assim, a ideia de arranjos cooperativos é ressaltada pelas operações interagências como mecanismo que demonstra que o Brasil, de forma geral, está atento à demanda por novas formas de resposta a problemas que, de um lado, se configuram com uma nova roupagem e, de outro, não podem mais apenas ser resolvidos com a atuação das forças de segurança internas. Essas operações que ocorrem tanto no âmbito doméstico quanto no regional demonstram a escolha política adotada para o tratamento do tema, além de sustentar a escolha teórica dessa dissertação, no sentido de que a conjunção de novas ameaças exige essas novas práticas no âmbito da segurança e defesa regional.

De maneira analítica, é importante ainda destacar que para além das ações que estão sendo tomadas, há um processo que caminha em passos lentos devido às dificuldades que Brasil e Bolívia vislumbram para implementar esse processo cooperativo. O exemplo citado na nota de rodapé 110 da página 122 revela que há desconfianças regionais nas iniciativas brasileiras à região. A cooperação ainda é um processo sensível e a transparência em ações de segurança e defesa, tão cara à efetivação do processo cooperativo, ainda não é objetivo principal dos Estados. Além disso e, talvez, mais importante, é a carência de capacidade estatal de ambos os Estados, e de forma acentuada na Bolívia.

A pouca coordenação política aliada a uma preocupação em outros temas deixa um espaço conjunto ainda incipiente para que Brasil e Bolívia tratem, de forma eficiente, um tema tão relevante com custos sociais, políticos e econômicos. O processo para que a cooperação multi e bilateral ganhe mais consistência é pautado

pelos interesses estatais e principalmente, pelo peso dado às instituições regionais. Os níveis de desconfiança¹¹⁴ cooperativa podem ser mais facilmente sanados através de uma instituição regional, todavia, os Estados precisam atribuir a ela importância maior do que os custos das externalidades causadas pelos ilícitos.

Portanto, o Brasil ao mesmo tempo que vem estabelecendo prioridades globais, como um maior envolvimento na agenda securitária internacional, está adotando uma estratégia sul-americana para o combate aos ilícitos transfronteiriços. O que se observa a partir da iniciativa do Plano Estratégico de Fronteiras é o fortalecimento de instituições domésticas para atuar no combate aos ilícitos, acordos com Estados vizinhos e a criação de Conselhos voltados à temática dos ilícitos e do crime organizado na UNASUL. Essas iniciativas foram impulsionadas, de alguma maneira, pelas diretrizes assumidas na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (2000). Para o Brasil, que vem buscando destaque no âmbito internacional e um papel de liderança regional, é importante a colaboração nesse processo de engajamento nas normativas internacionais.

O que se quer destacar, todavia, é que apesar do surgimento dessas iniciativas, as assimetrias – sejam físicas, econômicas ou políticas entre os países da região, assumem conotações importantes nas relações regionais. Além de não ocorrer um impacto homogêneo de externalidades do crime organizado nos países sul-americanos, a estratégia brasileira de tomar iniciativa no sentido de coibir a atuação do crime organizado é vista com certa desconfiança pelos vizinhos. A presença efetiva das Forças Armadas brasileiras nas fronteiras pode vir a tensionar as relações, e por isso a busca brasileira de aliar, durante as Operações Ágata, membros de países vizinhos. Ou seja, dimensionar o problema dos ilícitos transfronteiriços sob o ponto de vista dos Estados perpassa, necessariamente, por diretrizes de política externa para aproximar os países da região sul-americana.

¹¹⁴ Essa desconfiança brasileira que emerge dos países vizinhos é dada devido à aspiração brasileira a líder regional. A desconfiança é motivada pelo caráter expansionista atribuído ao país, pelos altos níveis de investimento privado brasileiro em alguns países sul-americanos, como Bolívia e Paraguai, pelos investimentos do BNDES em infraestrutura ligados às grandes corporações brasileiras, entre outros pontos que ainda caracterizam a relação regional brasileira com certa reserva. O posicionamento de alguns países sul americanos com desconfiança é um dos aspectos que prejudicam a concretização da liderança regional brasileira e, principalmente, o andamento de processos cooperativos.

4.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Esse capítulo final teve-se ao mapeamento de iniciativas cooperativas que têm o intuito de coibir o tráfico de armas, o crime organizado e os ilícitos transnacionais na fronteira centro-oeste ou nas organizações que Brasil e Bolívia fazem parte. Das iniciativas encontradas, apenas o MERCOSUL possui mecanismos que tratam especificamente do tráfico de armas. Tanto as iniciativas domésticas do Brasil quanto as bilaterais entre Brasil e Bolívia e as iniciativas da UNASUL congregam aspectos mais gerais relacionados ao crime transnacional e/ou aos ilícitos. Assim, pode-se afirmar que o tráfico de armas é discutido dentro do âmbito maior dos ilícitos transnacionais mesmo que este tráfico tenha características específicas que deveriam ser levadas em conta na formulação de políticas fronteiriças.

Salienta-se que é recente a emergência de processos e instituições cooperativas. São decorrentes dos efeitos pós-Guerra Fria que incidem no grau de efetividade do controle exercido nas fronteiras e não, necessariamente, sobre a legitimidade dos Estados para controlar as suas fronteiras. Neste sentido, foi discutido questões pertinentes à relativização da soberania e a abordagem de cunho regional adotada pelo Brasil no combate ao crime organizado transnacional, devido aos riscos de transbordamento que vislumbra, principalmente em relação às drogas – que tem o tráfico de armas como seu correlato. Assim, embora seu foco de atuação é delimitado geograficamente, dentro de sua zona de fronteira, o Brasil busca acordos bilaterais com os países fronteiriços visando atuação coordenada.

Com a criação do Plano Estratégico de Fronteiras houve uma reestruturação da concepção de fronteira, pois altera o histórico de intervenção fragmentada e pontual para uma percepção integrativa, cooperativa e articulada entre municípios, estados e países fronteiriços. Além disso, gera o conseqüente fortalecimento e consolidação da própria presença do Estado brasileiro no interior de seu território e, em áreas remotas, através do projeto estratégico SISFRON, que tem caráter de vigilância para a extensa fronteira terrestre através do uso de tecnologia .

É importante ressaltar que a construção de percepções comuns regionais, através de estruturas legítimas de cooperação entre os países regionais passa pela atuação da UNASUL e do MERCOSUL nessas questões tratadas. Ou seja, antes de um relato de ações que estão sendo feitas para coibir o tráfico de armas e ilícitos no

geral, as operações citadas aqui denotam a escolha política em andamento na América do Sul para coibir as questões tratadas ao longo desses capítulos. Isto é, a insegurança regional do ponto de vista das operações interagências domésticas e das operações de caráter bilateral e/ou multilateral é destacada através do binômio coibição/cooperação, de forma que a presença do Estado inibe, em alguma medida, o ingresso e conseqüente acontecimento de delitos, enquanto que a cooperação fortalece esse enfretamento por meio da consolidação das iniciativas e criação de objetivos comuns no combate multilateral.

A estratégia brasileira encontra, todavia, desconfianças em suas iniciativas. A soberania é uma questão cara aos países sul-americanos, e tratar de iniciativas que estão diretamente atreladas às suas fronteiras e exigem ações cooperativas multilaterais para efetivação, ainda é uma percepção recente na região.

Ciente da necessidade cooperativa, o Brasil busca ajustar suas políticas de defesa com os seus interesses no âmbito regional, aliando para isso, ações conjuntas com os vizinhos para o combate aos ilícitos transnacionais. Essas ações fazem parte do desejo brasileiro de liderança regional, mas que nem sempre encontra parcerias para isso, devido às desconfianças ou ainda ao fato que os ilícitos diferem no caráter de importância em cada país.

Entretanto, embora as novas ameaças formem a base para a cooperação regional em segurança e defesa, não se sabe, todavia, como será a evolução do tratamento do tema dos ilícitos pelo governo brasileiro, uma vez que todas as iniciativas descritas neste capítulo são bastante recentes e, portanto, não estão consolidadas. Sabe-se, todavia, que os Estados ainda não conferem a importância adequada ao tema e o mesmo está circunscrito em uma agenda com viés securitário, mas que não encontra políticas públicas sociais suficientes para respaldá-la.

CONCLUSÃO

Para além das considerações parciais já feitas em cada capítulo, caberá à essa última parte a retomada da pergunta de pesquisa, da hipótese e das principais ideias trabalhadas - que foram consideradas para responder à pergunta.

Pode-se responder à pergunta como o tráfico internacional de armas pequenas e leves na fronteira Brasil/Bolívia aumenta a insegurança nesses Estados?, afirmando que sendo a violência e o número de homicídios a principal externalidade decorrente do comércio de armas, o tráfico é um dos elementos que aumenta a insegurança, todavia não é o principal. Como observado, grande parte das armas apreendidas pelas forças de segurança têm origem doméstica. Portanto o tráfico eleva os índices de violência, mas não é o principal vetor, mesmo que seja considerado as armas oriundas do efeito bumerangue.

Todavia, o comércio ilícito de armas de fogo torna-se mais problemático se o aliarmos às outras externalidades decorrentes, e analisarmos toda a cadeia das armas ilícitas e não somente o homicídio realizado por uma arma traficada, incluindo então a facilitação do acesso de armas de uso exclusivo dos militares aos traficantes, os prejuízos à economia, devido ao mercado paralelo, o aumento da criminalidade, do sentimento de insegurança e aliciamento de indivíduos para atuar no tráfico, o impacto na soberania do Estado; atuando sobre o reconhecimento, a legitimidade ou a autoridade governamental, entre outras externalidades aliadas ao uso de armas para a segurança de outras atividades ilícitas.

Portanto, se considerarmos essas externalidades também como forma de violência temos que o tráfico internacional de armas pequenas e leves na fronteira Brasil/Bolívia aumenta sim a insegurança nesses Estados, corroborando a hipótese de que a insegurança é gerada devido às externalidades advindas do tráfico que alimentam a violência doméstica nessa região. Por outro lado, se considerarmos apenas o uso das armas traficadas nos índices de homicídios, tendo em vista que a maioria das armas apreendidas são de origem brasileira, temos que há um impacto secundário do tráfico nos índices de violência.

Para atingir essa resposta, o enfoque teórico baseou-se nos setores e objeto de segurança, pontuando as externalidades decorrentes do tráfico de armas pequenas e leves para os cinco setores, militar, político, societal, econômico e ambiental. Ao tratar as externalidades buscou-se ressaltar que muitas vezes o

problema não está na arma em si que é ilegal, mas em todo o processo ilícito em torno daquela arma e as dinâmicas acarretadas por ela através de ligações com os demais ilícitos. Para avaliar essas externalidades aos diferentes setores de segurança foi importante ter traçado a construção do conceito de segurança que passou a incluir indivíduos e grupos transnacionais ou subnacionais como referência de segurança, assim como a inclusão de dimensões não militares e de ameaças às essas dimensões, pois abriu espaço para o tratamento do tráfico de armas como objeto que impacta tanto a soberania estatal como os índices de homicídios.

A violência foi destacada como a principal externalidade decorrente do tráfico de armas. Todavia observou-se que grande parte das armas usadas na violência são de procedência interna, desviada de canais domésticos e que o tráfico é apenas mais um fator a ser atacado para que os níveis de violência diminuam. Em relação à rota Brasil/Bolívia destacou-se que ela não é a principal, e, portanto, não é por ali que passam os principais carregamentos de armas, mas é um importante entreposto, já que as rotas terrestres foram intensificadas depois da Lei do Abate.

A dificuldade em controlar a violência, no sentido de que o tráfico de armas e drogas impacta nos níveis de homicídios regionalmente - e que a violência decorre de fatores domésticos sociais, que encontram no tráfico uma possibilidade de atuação, geram preocupações no contexto interno e regional. Essa dificuldade de se combater o tráfico de armas e os ilícitos no geral, está atrelada à extensa fronteira brasileira, à forte demanda por esses bens e à sensação de impunidade. De modo que a violência além de consequência desse tráfico, também é demandante.

Assim, o tráfico de armas pequenas e leves, embora tratado pelo viés securitário no cenário internacional, não é uma questão securitizada nas relações bilaterais entre Brasil e Bolívia, portanto a relativização da securitização como ferramenta útil para analisar no nível macro esteve ancorada ao fato que Brasil e Bolívia, que neste caso representam o nível micro, politizam a problemática. Não securitizar a temática, não significa que ela não forneça preocupações aos países analisados, apenas que não é tratada através do viés militar. Nesse sentido, ao invés da teoria da securitização, optou-se pelo uso das dinâmicas *bottom up* que ocorrem dentro dos Complexos Regionais de Segurança alterando as dinâmicas das interações entre os países, por meio da criação de políticas necessárias à coibição do crime da região fronteira, políticas essas que tem, também, caráter securitário.

Assim, através do levantamento das operações e iniciativas bilaterais, percebeu-se que o tráfico de armas e drogas são questões importantes no relacionamento do Brasil com a Bolívia e com os países sul-americanos, e que suscitam preocupações e desafios no campo da segurança, muito embora comumente tratados sob o âmbito geral dos ilícitos transnacionais. A materialização dessas questões em específico e do crime organizado no geral, na América do Sul, estão relacionadas às debilidades estatais que permitem, valendo-se dessas limitações dos Estados, quanto à capacidade relativa de exercer controle sobre fluxos ilegais nas áreas de fronteira, uma atuação considerável de agentes criminosos.

O mapeamento de iniciativas cooperativas que têm o intuito de coibir o tráfico de armas, o crime organizado e os ilícitos transnacionais na fronteira centro-oeste ou nas organizações que Brasil e Bolívia fazem parte, gera questões pertinentes à relativização da soberania e a abordagem de cunho regional adotada pelo Brasil no combate ao crime organizado transnacional. Destaca-se que as iniciativas citadas elucidam a escolha política em andamento na América do Sul que busca nomeadamente coibir o tráfico de armas, o crime organizado ou os ilícitos transnacionais.

O binômio coibição/cooperação é, portanto, a forma adotada pelo Brasil na América do Sul, enquanto o Plano Estratégico de Fronteiras, por intermédio das Operações Ágata, é o mecanismo adotado para efetivação dessa diretriz em âmbito doméstico, conferindo às fronteiras brasileiras um caráter estratégico. Portanto, atacar os ilícitos com “um conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (PND; END, 2012, p. 15), sendo este o conceito de Defesa Nacional elencado na Política Nacional de Defesa, é conferir aos ilícitos um caráter de ameaça. Todavia, o Brasil busca aliar a prática da defesa nacional com ações cooperativas com países vizinhos, substituindo as tradicionais armas de combate por sistemas de monitoramento e vigilância fronteiriça.

Enquanto que as ações com a Bolívia e com os países sul-americanos por intermédio de acordos bilaterais, ou pela UNASUL e MERCOSUL revelam a busca de um plano comum para o fornecimento de segurança regional, devido à multidimensionalidade das ameaças atuais, denota também as dinâmicas intrínsecas

de Complexos Regionais de Segurança e a maior autonomia de agendas regionais, paralelamente à crescente necessidade de cooperação e coordenação – embora possam configurar-se apenas como uma “série de mecanismos e acordos na área de segurança e defesa de diferentes densidades” (PAGLIARI, 2009, p. 246).

É necessário ressaltar que há indicativos de uma cooperação em segurança impulsionada por ameaças à soberania, não analisadas sob a ótica das externalidades negativas. Ou seja, o combate ao tráfico de armas não está sendo realizado devido ao alarmante número de homicídios na região, mas sim porque a incidência dos traficantes no território nacional e a perda da relativa soberania em alguns espaços leva os países a pensar sob o viés soberano. Como demonstrado no último capítulo, os documentos que visam sobre a segurança e defesa do Brasil não trazem os homicídios como problema securitário, mas trazem os ilícitos transnacionais como ameaças à dimensão soberana do país.

Desse modo, as novas ameaças ainda são abarcadas através de um viés tradicional, embora o Plano Estratégico de Fronteiras inicie uma mudança no sentido de buscar a contenção dos ilícitos, principalmente armas e drogas, através de iniciativas de segurança pública com atuação integrada dos órgãos de segurança pública, fiscalização e das Forças Armadas e, principalmente, com os países vizinhos, buscando prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos na faixa de fronteira. Ou seja, embora o Brasil não tenha problemas fronteiriços com seus vizinhos, as fronteiras são consideradas sob a perspectiva de atuação de atores não estatais e consequentes delitos.

Como já destacado anteriormente, a principal dificuldade encontrada para elaboração dessa dissertação, teve-se a subnotificação e à falta de dados oficiais sobre o tráfico de armas, sobre os índices de homicídios por armas de fogo, e a quantidade de armas apreendidas com o respectivo país de origem, o que culmina em uma variedade de dados, muitas vezes contraditórios. Assim, optou-se por seguir relatórios que já possuem tradição no acompanhamento desses dados. De qualquer forma, os números trazidos durante o transcorrer da dissertação conseguem dimensionar e demonstrar o problema para as relações bilaterais e regionais – e afirmar que a posição dos países em segurança e defesa é vulnerável em relação aos ilícitos transnacionais.

O conjunto de ilícitos transnacionais regionais, associados a países com dificuldade de controlar a fronteira, complexifica a segurança internacional na região e deixa clara a interdependência entre os países sul americanos. E é neste ponto que se acentua a importância de iniciativas como UNASUL e CDS. Ressalta-se, nesse espaço conclusivo, que para esses países a soberania é uma questão cara, e é difícil avançar em ações cooperativas que, de certa forma, relativizam a soberania.

O Brasil, como vetor desse processo de coibição aos ilícitos, não tem conseguido, até agora, ações suficientes para unir os países sul americanos em torno de uma agenda comum de combate aos ilícitos transnacionais. Em âmbito doméstico há indicativos de um processo exitoso no que confere à cooperação, embora muito recente para avaliar os resultados. Esse processo de coibição passa pela construção de respostas regionais e de ações domésticas em cada Estado, uma vez que muitos desses problemas têm origens sociais, econômicas e políticas que refletem nas demandas de segurança e defesa do dia a dia dos países do terceiro mundo, como exposto por Ayoob (1995). Ou seja, a ameaça advinda do tráfico de armas adquire uma dimensão maior em países como Brasil e Bolívia do que em países centrais, justamente por que esse ilícito se nutre dos problemas sociais domésticos.

Portanto, frente às dimensões acarretadas pelo tráfico de armas, a estrutura institucional e os mecanismos de prevenção, combate e repressão ao tráfico no Brasil são, ainda, modestos frente à extensão das externalidades.

Assim, essa pesquisa buscou apontar um problema de segurança e defesa, suas consequências para o entorno regional e o que vem sendo feito para mitigá-lo. Com o intuito de contribuir para o avanço do tema, mesmo que de forma descritiva, esse estudo buscou trazer elementos do tratamento do tráfico de armas pequenas e leves no contexto internacional e no regional, observando o tema, portanto, do viés brasileiro, sem enfatizar atores subestatais.

Como indicativa de pesquisa futura, há uma frente aberta para a análise das readequações de defesa e segurança que estão ou não sendo feitas devido à percepção de impacto dos ilícitos nas políticas e forças de segurança e defesa do Brasil. Para buscar evidências desse processo é possível a utilização de variáveis como os documentos brasileiros concernentes à defesa e segurança brasileiras que tratam os ilícitos como ameaças, e as ações práticas por parte das Forças Armadas, como as mudanças geográficas de Batalhões e contingentes, as operações

interagências compreendidas pelo Plano Estratégico de Fronteira, dentre outras iniciativas recentes que estão sendo pensadas como mecanismos para coibir as ameaças advindas dos ilícitos transnacionais.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI). **Diagnóstico Base Industrial de Defesa Brasileira**. Campinas: ABDI, NEIT-IE-UNICAMP, 2011. 54p. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Estudo/relatorio_neit_04-defesa_01b.indd.pdf> Acesso em: 06 nov 2014.
- ALMEIDA, Carlos Wellington de. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. **Opinião Pública**, Campinas, v.16, n.1, Junho, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762010000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 nov 2014.
- AYERBE, Luis Fernando; PEREIRA, Paulo José dos Reis; CORREA, Paulo Mortari Araújo. **O crime organizado é uma ameaça à segurança internacional na América Latina?** Sem Diplomacia, UNESP, 2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=pLLsKKKNR9g&index=12&list=WL>>. Acesso em: 22 out 2014.
- AYERBE, Luis Fernando; FUCILLE, Alexandre; SOARES, Samuel Alves. **As Forças Armadas devem atuar no combate ao crime organizado?** Sem Diplomacia, UNESP, 2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=0abY4uHUw0k&list=WL&index=13>>. Acesso em: 30 set 2014.
- BATTAGLINO, J. **O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-americano**. Uma convergência de vantagens. Revista Nueva Sociedad, dez. 2009.
- BALDWIN, David A. The concept of security. **Review of International Studies** (1997), v. 23, pp. 5–26. Disponível em <<http://afekmagazine.yolasite.com/resources/the%20concept%20of%20security.pdf>> . Acesso em 10 set 2014.
- BODEMER, K.; KURTENBACH, S.; STEINHAUF, A. Seguridad/inseguridad en las subregiones de América Latina. In: BODEMER, K. (Ed.). **El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina ¿Amenaza para la democracia?** Caracas: Nueva Sociedad, 2003. p. 65-74.
- BOLÍVIA, **LEY Nº400**, 2013. Disponível em: <http://www.unlirec.org/Documents/CAN/Bolivia/Ley_Armas_Fuego_set_2013.pdf> Acesso em: 15 mai 2014.
- BUZAN, Barry. **People, States and Fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era**. 2 ed. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991.
- _____. **Rethinking Security after the Cold War**. Cooperation and Conflict, 1997.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and Powers: the Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A evolução dos estudos de segurança**. São Paulo: Editora UNESP, 2012.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**: um estudo da ordem na política mundial. Trad. Sérgio Bath, 1ª ed. Brasília: UNB/FUNAG, 2002. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/158-Sociedade_Anarquica_A.pdf> Acesso em: 20 mar 2014.

BRASIL, **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 10 mai 2014.

_____. **Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp117.htm> Acesso em: 22 nov 2014.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Faixa de Fronteira**, 2009. Disponível em: <<http://ois.sebrae.com.br/wp-content/uploads/2013/06/cartilha-faixa-de-fronteira.pdf>> Acesso em: 19 dez 2014.

_____. Ministério da Justiça. **Normas e Princípios das Nações Unidas sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal**, 2009. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/projects/UN_Standards_and_Norms_CPCJ_-_Portuguese1.pdf> Acesso em: 12 dez 2014.

_____, **PLANO BRASIL 2022 – TRABALHOS PREPARATÓRIOS**, 2010. Secretária de Assuntos Estratégicos, Brasília. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Brasil%202022%20-%20Trabalhos%20Preparat%C3%B3rios.pdf> Acesso em: 21 dez 2014.

_____. Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011. **Plano Estratégico de Fronteiras**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm> Acesso em: 23 out 2014.

_____. Ministério da Defesa. **Operações Interagências**, MD33-M-12, 1ª ed., 2012.

_____. Ministério da Defesa. **PDN, END**, 2012. Versão compilada. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf> Acesso em: 22 dez 2014.

_____. Ministério da Justiça. Departamento da Polícia Federal. **Organograma**, 2012. Disponível em: <http://www.dpf.gov.br/institucional/Organograma_unidades_centrais_01.2012/> Acesso em: 01 dez 2014.

_____. Ministério da Justiça. **Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras. Apresentação**, 2012. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/audiencias-publicas/2011/acompanhar-e-esclarecer-as-acoes-e-dificuldades-encontradas-para-prover-a-devida-protecao-as-fronteiras-brasileiras-1/apresentacao-enafron>> Acesso em: 15 dez 2014

_____. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 26 abr 2014.

_____. Ministério da Justiça. **Apresentação A segurança das áreas de fronteira Brasileira**, 2013. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/projetosweb/cedn/arquivos/palestras-junho-2013/seguranca-das-areas-de-fronteira-brasileira-mj.pdf>> Acesso em: 15 dez 2014.

_____. Ministério da Justiça. **Apresentação Plano Estratégico de Fronteiras**, 2013. Disponível em: <http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/plano_estrategico_fronteiras.pdf> Acesso em: 15 dez 2014.

_____. Ministério da Defesa. **Apresentação ao Senado Federal**, 2013. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0CDUQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww19.senado.gov.br%2Fsdleg-getter%2Fpublic%2FgetDocument%3Fdocverid%3De8537cc1-9133-412c-bdeb-8a3b29617a8a%3B1.0&ei=gt_cVNS4GILfsAS734KADQ&usg=AFQjCNEUHPdIOC uOi26q1liadkK1lVug&sig2=z5e4h--KcjDv_ZowCAry7w> Acesso em: 28 nov 2014.

_____. Ministério da Defesa, 2014. **Estado e Defesa**. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa-a/politica-nacional-de-defesa>> Acesso em: 10 out 2014.

_____. Ministério da Defesa. **Operação Ágata**, 2014. Disponível em: <<http://agata8.defesa.gov.br/index.shtml>> Acesso em: 25 nov 2014.

_____. Ministério da Defesa. **Portal de Operações Militares do Ministério da Defesa em Ações Conjuntas**, 2014. Disponível em: <<http://www.operacoes.defesa.mil.br/web/guest/agata8>> Acesso em: 02 dez 2014.

_____. Ministério das Relações Exteriores, 2014. **Estado Plurinacional da Bolívia, Relações Bilaterais**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4870:estado-plurinacional-da-bolivia&catid=155:ficha-pa%C3%ADs&Itemid=478&lang=pt-br> Acesso em: 15 jul 2014.

_____. Exército Brasileiro. Projeto Piloto do SISFRON apresenta os primeiros resultados. **Canal Youtube**, 2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=del73mf1qWY&index=17&list=WL>>. Acesso em: 05 nov 2014.

BROMLEY, Mark; SOLMIRANO, Carina. Transparency in Military Spending and Arms Acquisitions in Latin America and the Caribbean. **SIPRI Policy Paper N°31**, 2012.

CANABARRO, Diego R. O Brasil das pequenas armas: lucro *versus* segurança. **Dissertação** (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

CASANY, Joan Manuel R. Economía del narcotráfico. **Instituto de Investigación de Drogodependencias**, Universidad Miguel Hernández, 2010. Disponível em: <<http://inid.umh.es/?mod=opinion&ct=opinion.asp&id=110>> Acesso em: 09 out 2014.

CARR, E.H. **Vinte anos de crise: 1919-1939**. Trad. Luiz Alberto Figueiredo Machado. 2ª ed., Brasília: UNB/FUNAG, 2001. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/40-Vinte_Anos_de_Crise_-_1919-1939.pdf> Acesso em: 15 mai 2014.

CEPIK, Marco. Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural. **Análise de Conjuntura**, Observatório Político Sul-Americano, OPSA, n°9, agosto de 2005, pp. 1-11.

_____. Segurança Regional e Integração na América do Sul: o que a UNASUL poderia aprender com as experiências da OSCE e da Organização para Cooperação de Shanghai? In: CEPIK, Marco. **Segurança internacional: práticas, tendências e conceitos**. São Paulo: Hucitec, 2010.

CHILELLI, Ricardo. **Mapa do Contrabando**. Revista VEJA, 2011. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/multimedia/infograficos/o-mapa-do-contrabando>> Acesso em 10 mai 2014.

COUNCIL ON HEMISPHERIC AFFAIRS (COHA). **The long road to arms trade transparency in Latin America**, 2012a. Disponível em: <<http://www.coha.org/the-long-road-to-arms-trade-transparency-in-latin-america/>> Acesso em: 10 set 2014.

_____. **Brazilian intervention in regional war on drugs at stake**, 2012b. Disponível em: <<http://www.coha.org/brazilian-intervention-in-regional-war-on-drugs-at-stake/>> Acesso em: 25 nov 2014.

CPI DAS ARMAS. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as Organizações Criminosas do Tráfico de Armas. **Relatório**. Brasília, 2006.

CPI DO NARCOTRAFICO. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o avanço e a impunidade do narcotráfico. **Relatório**. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpinarco/relatoriofinal.pdf>> Acesso em: 15 out 2014.

DONADIO, M.; TIBILETTI, L. El concepto de balance estratégico y la seguridad regional en el cono sur. In: ARAVENA, F. (Ed.) **Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua**: FLACSO-Chile, 217-250, 1996.

DREYFUS, Pablo. Vino viejo en odres todavía más viejos: tendencias regionales del crimen organizado en Latinoamérica en la primera década del siglo XXI y más allá. In: MATHIEU; ARREDONDO (Eds.). **Anuario 2009 de La Seguridad Regional en América Latina y El Caribe**. Friedrich Ebert Stiftung, 2009. Disponível em: <http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com_booklibrary&task=view&id=3854&catid=242&Itemid=319> Acesso em 09 dez 2014.

DREYFUS, Pablo; LESSING, Benjamin; SOUSA NASCIMENTO, Marcelo de; PURCENA, Júlio Cesar. **Small Arms in Brazil: Production, Trade, and Holdings**. Small Arms Survey, Viva Rio e ISER: 2010. Disponível em: <<http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/C-Special-reports/SAS-SR11-Small-Arms-in-Brazil.pdf>> Acesso em: 18 out 2014.

DREYFUS, Pablo; PURCENA, Julio. **Pegando o touro pelos chifres. Os efeitos de medidas de controle na indústria brasileira de armas pequenas**. Série Estudos e Ensaio / Ciências Sociais / FLACSO-Brasil - junho /2009. Disponível em: <http://www.flacso.org.br/portal/pdf/serie_estudos_ensaios/Pablo_Dreyfus.pdf> Acesso em: 18 nov 2014.

DREYFUS, Pablo; LESSING, Benjamin; PURCENA, Júlio Cesar. A Indústria Brasileira de armas leves e de pequeno porte: Produção Legal e Comércio. In: FERNANDES, Rubem Cesar (coord.). **O Brasil e as Armas**. ISER, 2005. Disponível em: <http://www.comunidadessegura.org.br/files/active/0/vitimas_armas_producao_comercio.pdf> Acesso em: 27 nov 2014.

DUQUE, Marina Guedes. O Papel de Síntese da Escola de Copenhague nos Estudos de Segurança Internacional. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol.31, n23, setembro/dezembro2009, p. 459-501.

FERREIRA NETO, Walfredo Bento. Política de Fronteiras: elemento aglutinador do Estado- sociedade, da defesa-desenvolvimento (1999-2011). Ministério da Defesa. **Concurso de Artigos sobre o Livro Branco de Defesa Nacional**. 2011. Disponível em: <<http://profwalfredoferreira.wordpress.com/2013/10/14/fronteira-e-politicas-publicas/>> Acesso em: 02 mai 2014.

FLEITAS, Diego. El Tráfico de Armas en Latinoamérica: Características y Problemas de las Exportaciones e Importaciones de Armas y Municiones entre 1994 y el 2006. **Asociación para Políticas Públicas**. Buenos Aires, 2009. Disponível em: <<http://www.app.org.ar/wp-content/uploads/2011/04/El-trafico-de-armas-en-latinoamerica.pdf>> Acesso em: 30 mai 2014.

FRIZZERA, Guilherme. Análise de discurso como ferramenta fundamental dos estudos de Segurança – Uma abordagem Construtivista. **Conjuntura Global**, Curitiba, Vol. 2, n.2, abr./jun., 2013. Disponível em: <<http://www.humanas.ufpr.br/portal/conjunturaglobal/files/2013/04/An%C3%A1lise-de-Discurso-como-ferramenta-fundamental-dos-estudos-de-Seguran%C3%A7a-%E2%80%93-Uma-abordagem-Construtivista.pdf>> Acesso em: 20 out 2014.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. Complexo Regional de Segurança da América do Sul: Uma Nova Perspectiva. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol.35, nº1, janeiro/junho 2013. Disponível em: <<http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/3artigo351.pdf>> Acesso em: 12 out 2014.

GARCIA, Denise. Analyzing the Issue of Curbing the Unrestricted Availability and Proliferation of Small Arms and Light Weapons: Some Implications for the Study of International Relations and for Education in Defense and Security. **BCSIA Discussion Paper** 2003-12, Kennedy School of Government, Harvard University, December 2003. Disponível em: <<http://live.belfercenter.org/files/garcia%202003-12%20for%20web.pdf>> Acesso em: 17 ago 2014.

GOULART, Carolina; BELLINCANTA, Luigi A.; YAKABI, Talita. O Processo de Adesão da Entrada da Bolívia no Mercosul. **Observatório de Negociações Internacionais da América Latina**, 2014. Disponível em: <<https://onial.wordpress.com/2014/06/12/o-processo-de-adesao-da-entrada-da-bolivia-no-mercosul/>> Acesso em: 12 jun 2014.

HARTUNG, William D. The international arms trade. In. WILLIAMS, Paul D (edited). **Security Studies: an introduction**. Routledge, 2008.

HIRST, Monica. Segurança na América do Sul: dimensão regional de seus desafios políticos. **Revista de Política Externa**, v. 16, n. 3, dez./jan./fev. 2008, pp. 49-63.

HOBBSAWN, Eric. Globalização, democracia e terrorismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HOOGENSEN, Gunhild. Bottoms Up! A Toast to Regional Security? **International Studies Review**, Vol. 7, pp. 269-274, 2005. Disponível em: <<http://www.jstor.org/discover/10.2307/3699648?sid=21105778240063&uid=2&uid=3737664&uid=4>> Acesso em 10 set 2014.

HOUGHT, Peter. **Understanding global security**. Londres: Routledge, 2004.

KARP, Aaron. Surplus Arms in South America: A Survey. **Small Arms Survey Working Paper 7**, 2009. Disponível em: <<http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/F-Working-papers/SAS-WP7-Surplus-Arms-in-South-America.pdf>> Acesso em: 12 out 2014.

KLARE, Michael T. The Arms Trade in the 1990's: Changing Patterns, Rising Dangers. **Third World Quarterly**. Vol. 17, No. 5 (Dec., 1996), pp. 857-874

KRAUSE, Keith. Theorizing security, state formation and the 'Third World' in the post-Cold War world. **Review of International Studies**. Volume 24. Issue 01. January 1998, pp 125 – 136. Disponível em: <http://journals.cambridge.org/abstract_S0260210598001259> Acesso em: 01 de mar 2014.

_____. **Small Arms and Light Weapons: Proliferation Processes and Policy Options**. International Security Research and Outreach Programme International

Security Bureau, 2000. Disponível em: <<http://www.international.gc.ca/arms-arnes/assets/pdfs/krause2000.pdf>> Acesso em: 30 mai 2014.

KRASNER, Stephen D. La soberanía perdurable. **Colombia Internacional**, Issue 53, 2001. pp. 25-40.

LEOPOLDINO, Cláudio M. **Operações Interagências na Faixa de Fronteira e Relações Internacionais**. Ministério das Relações Exteriores, 2013. Disponível em: <<http://www.eceme.ensino.eb.br/congressocienciasmilitares/docs/Op%20Interagencias%20na%20Faixa%20de%20Fronteira%20e%20Relacoes%20Internacionais%20-%20Apresentacao%20CML.pdf>> Acesso em: 20 nov 2014.

LEITE, Amauri Pereira. O projeto piloto do sistema integrado de monitoramento de fronteiras: concepção e situação atual. **Monografia**. Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, 2013.

MACK, Daniel. **Brasil e o Arms Trade Treaty**: a importância de um tratado humanitário. Instituto Sou da Paz, 2012. Disponível em: <http://www.soudapaz.org/upload/pdf/brasil_e_att_240512_final_2.pdf> Acesso em: 05 set 2014.

MARES, David. **Violent peace: militarized interstate bargaining in Latin America**. New York: Columbia University Press, 2001.

MASÓN, A. La Crisis de Seguridad en Colombia: Causas y Consecuencias Internacionales de un Estado en vía de Fracaso. **Colombia Internacional**, 49-50, 2000.

MATTOS, Carlos de Meira. Geopolítica. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2011.

MERCOSUL. **Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados, 2000**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3258&catid=42&Itemid=280&lang=pt-br> Acesso em: 15 ago 2014.

_____. **Memorando de Entendimento para o Intercâmbio de Informações sobre a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros Materiais Relacionados entre os Estados Partes do Mercosul, 2004**. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/memorando-de-entendimento-para-o-intercambio-de-informacoes-sobre-a-fabricacao-e-o-trafico-ilicito-de-armas-de-fogo-municoes-explosivos-e-outros-materiais-relacionados-entre-os-estados-partes-do-mercosul/>> Acesso em: 15 abr 2014.

_____. **Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados Partes do MERCOSUL, a República da Bolívia, a República do Chile, a República da Colômbia, a República do Equador, a República do Peru e a República Bolivariana da Venezuela, 2005**. Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/PT/DEC_016-006_PT_AcdoQuadroSegRegional.pdf> Acesso em: 11 dez 2014.

MONTEIRO, L. C. R. **Políticas de segurança nas fronteiras na Amazônia sul-americana: uma comparação entre Brasil e Colômbia** In: V Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. Fortaleza: ABED, 2011.

MORGHENTHAU, Hans. **A política entre as nações**: a luta pelo poder e pela paz. Trad. Oswaldo Biato, 1ª ed. Brasília: UNB/FUNAG, 2003. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/0179_politica_entre_as_nacoes.pdf> Acesso em: 15 mai 2014.

MOURA, Tatiana. **Novíssimas guerras, novíssimas pazes. Desafios conceptuais e políticos**. Núcleo de Estudos para a Paz, 2005. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/cesfct/proj_/novissimas_guerras.pdf> Acesso em: 12 dez 2014.

NAÍM, Moises. **Ilícito - o Ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global**. Jorge Zahar, 2006.

NEVES, Victor de Sá. A segurança transfronteiriça sob a nova ENAFRON. **Mundorama**, 2012. Disponível em: <<http://mundorama.net/2012/12/31/a-seguranca-transfronteirica-sob-a-nova-enafron-por-victor-de-sa-neves/#more-10767>> Acesso em: 04 jun 2014.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir de; SILVA FILHO, Edison Benedito da. Cooperação internacional no combate à criminalidade: o caso brasileiro. In. **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Organizadores: Reginaldo Mattar Nasser, Rodrigo Fracalossi de Moraes. Brasília: Ipea, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas**, 1945. Disponível em: <http://www.eceme.ensino.eb.br/seminarioddsa/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=56> Acesso em: 01 jun 2014

_____. **Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials**, 1990. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>> Acesso em: 12 set 2014.

_____. Documento da Assembleia Geral: **A/RES/49/75/G**, 1994. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/49/75> Acesso em 15 abr 2014.

_____. **Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects (PoA-ISS)**. Conferência da Assembleia Geral. Nova York, 9-20 julho de 2001. Disponível em: <<http://cns.miis.edu/inventory/pdfs/aptsarms.pdf>>. Acesso em: 27 abr 2014

_____. **International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons (ITI)**, 2005.

Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/arms/sw/pdfs/trace.pdf>> Acesso em: 12 set 2014.

_____. **United Nations Treaty Collections**. Declarations and Reservations.

Bolívia. Disponível em:

<https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&lang=en#EndDec> Acesso em: 22 nov 2014.

OPERAÇÃO ÁGATA. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/operacao-agata/index.html>>. Acesso em: 23 abril 2014.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros Materiais Correlatos**. Washington, 14 de novembro de 1997. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-63.htm>>. Acesso em: 06 mai 2014.

_____. **Declaração sobre Segurança nas Américas**, 2003. Disponível em: <http://www.oas.org/documents/por/DeclaracionSecurity_102803.asp> Acesso em: 22 ago 2014.

PAGLIARI, Graciela de Conti. Segurança regional e política externa brasileira: as relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006. **Tese** (Doutorado em Relações Internacionais), Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2009.

PEREIRA, Paulo J. dos R. Crime Transnacional na América do Sul: identificação e combate. **4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais**, 2013.

PERES, Maria Fernanda T. Violência por armas de fogo no Brasil. **Relatório Nacional**. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo, 2004. Disponível em: < <http://www.nevusp.org/downloads/down094.pdf>> Acesso em: 15 nov 2014.

PICARELLI, John T. Transnational Organized Crime. In. WILLIAMS, Paul D (edited). **Security Studies: an introduction**. Routledge, 2008.

PINTO SILVA, Carlos Alberto. A Defesa sob a ótica multidimensional: Repensando a operacionalidade da força terrestre. **Defesanet**, 2014. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/doutrina/noticia/16002/A-Defesa-sob-a-OTICA-MULTIDIMENSIONAL/>> Acesso em: 03 jan 2015.

PILETTI, Felipe José. Segurança e Defesa da Amazônia: o Exército brasileiro e as ameaças não-tradicionais. 2008. 202 p. **Dissertação** (Mestrado em Ciência Política), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/14386/000650016.pdf?sequence=1>> Acesso em: 30 maio 2014.

RAZA, Salvador. Cooperação Interagências: Porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais? **BJIR**, Marília, v.1, n.1, p.7-37, Jan/Abr. 2012. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/bjir/article/view/1824>> Acesso em: 19 nov 2014.

REITEL, B.; ZANDER P. Regiones y Territorios-Ciudad Fronteriza. **Hypergé**, 2005. Disponível em: <<http://www.hypergeo.eu/spip.php?article326>> Acesso em: 12 nov 2014.

RUDZIT, Gunther; NOGAMI, Otto. Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 53, n. 1, pp. 5-24, 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292010000100001>>. Acesso em: 25 mai 2014.

SAIN, Marcelo F.; GAMES, Nicolas R. Tendências e desafios do crime organizado na América Latina. In. **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Organizadores: Reginaldo Mattar Nasser, Rodrigo Fracalossi de Moraes. Brasília: Ipea, 2014.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, Dec. 2011. pp. 407-433. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292011000200006&script=sci_arttext>. Acesso em: 20 jun 2014.

SBT. **Reportagem**. BRUNIERA, Thiago; DIAMANTE, Fabio; SILVA, Ailton, 2009. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ujCbw1ILSvs>> Acesso em: 10 mai 2014.

SCHRAMM, Fernanda Santos. A Organização dos Estados Americanos e a União das Nações Sul Americanas sob a ótica dos regimes internacionais: cooperação ou desconfiança? **Monografia**. Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

SENIORA, Jihan; POITEVIN, Cédric. Managing land borders and the trafficking of small arms and light weapons, GRIP Report, 2010. Disponível em: <<http://www.poa-iss.org/KIT/2010-GRIP-Report-EN.pdf>> Acesso em: 12 dez 2014.

SMALL ARMS SURVEY. **Yearbook**, 2006: Unfinished Business. Disponível em: <<http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2006.html>> Acesso em 20 mai 2014.

_____. **Yearbook**, 2007: Guns and the City. Disponível em: <<http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2007.html>> Acesso em: 15 abr 2014.

_____. A Fatal Relationship: guns and deaths in Latin America and the Caribbean. In: **Small Arms Survey** 2012. Genebra, 2012. Disponível em: <<http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2012/eng/Small-Arms-Survey-2012-Chapter-1-summary-EN.pdf>>. Acesso em: 30 mai 2014.

_____. **Weapons and Market, Producers**, 2014. Disponível em: <<http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets/producers/industrial-production.html>>

SOUZA, Robson Sávio R. **Homicídios Brasil**: comparativo de fontes de dados. Observatório das Metrôpoles, 2005. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=173%3Ahomicidios-brasil-comparativo-de-fontes-de-dados&catid=36%3Aartigos-cientificos&Itemid=124&lang=pt> Acesso em: 08 ago 2014.

STOCKOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI), 2014. Disponível em: <<http://www.sipri.org/research/disarmament/agreements>> Acesso em: 10 jun 2014.

_____. Trends in international arms transfers, 2012. **SIPRI Fact Sheet**. March 2013. Disponível em: <http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=455> Acesso em: 10 out 2014.

_____. Trends in international arms transfers, 2013. **SIPRI Fact Sheet**. March, 2014. Disponível em: <<http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1403.pdf>> Acesso em: 11 out 2014.

STONE, Marianne. Security According to Buzan: A Comprehensive Security Analysis. **Security Discussion Papers Series 1**. Spring, 2009.

TANNO, G. A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n.1, p. 47-80, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v25n1/v25n1a02.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2013.

TOKATLIAN, J. C. Anotaciones en torno al crimen organizado: una aproximación conceptual a partir de la experiencia de Colombia. In: **Globalización, narcotráfico y violencia**: siete ensayos sobre Colombia. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 2000. Disponível em: <<https://www.udesa.edu.ar/files/UAHumanidades/DT/DT%2017%20-%20Juan%20G.pdf>> Acesso em: 12 jun 2014.

ÚBEDA-PORTUGUÉS, José Escribana. **La Lucha contra la Delincuencia Organizada en el Espacio Eurolatinoamericano**. Instituto de Altos Estudios de América Latina - Universidad Simón Bolívar, Mundo Nuevo, p. 123-154, January-June 2010. Disponível em: <<http://eulacfoundation.org/sites/eulacfoundation.org/files/pdf/La%20Lucha%20contra%20la%20Delincuencia%20Organizada%20en%20el%20Espacio%20Eurolatinoamericano.pdf>> Acesso em: 15 ago 2014.

UNASUL. **Declaração de Cartagena**, 2012. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3043&catid=42&Itemid=280&lang=pt-br> Acesso em: 20 out 2014.

_____. **Relatório do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano, a respeito do Crime Organizado Transnacional e Outras Novas Ameaças para a Segurança Regional**, 2012. Centro de Estudos Estratégicos de Defesa, Conselho de Defesa Sul-Americano. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-CRIMEN_ORGANIZADO.pdf> Acesso em: 10 jun 2014.

_____. **Plan de Acción de Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada**, 2013. Disponível em: <<http://www.nuestraseguridad.gob.ec/es/articulo/unasur>> Acesso em: 15 nov 2014.

UNODA. **ATT**, 2015 Disponível em: <<http://www.un.org/disarmament/ATT/>> Acesso em: 21 jan 2015.

UNODC. **Convenção contra o Crime Organizado Transnacional**, 2000. Disponível em: <<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>>. Acesso em: 25 abr 2014

_____. **Transnational Organized Crime Campaign: Let's put them out of business**, 2012a. Campanha e Vídeo Institucional. Acesso em: <<http://www.unodc.org/toc/en/videos.html>>

_____. **Monitoreo de Cultivos de Coca Bolívia**, 2013. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/bolivia//Informe_monitoreo_coca_2013/Informe_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2013_Bolivia_WEB.pdf> Acesso em: 01 dez 2014.

_____. **World Drug Report**, 2013. Disponível em: <http://www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2013/World_Drug_Report_2013.pdf> Acesso em: 10 nov 2014.

_____. **Global Study on Homicide**, 2013. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf> Acesso em: 30 mai 2014.

_____. **Tratados**, 2014a. Disponível em: <<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html>> Acesso em: 25 mai 2014.

_____. **Marco legal**, 2014b. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/crime/marco-legal.html>> Acesso em: 25 mai 2014.

VASCONCELLOS, Patrícia Mara Cabral. O Impacto na Segurança e Defesa da Amazônia com os Projetos da IIRSA: análise nos eixos Peru-Brasil-Bolívia e Amazonas (a função das Forças Armadas). **34º Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, 2010. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1450&Itemid=350> Acesso em 03 jun 2014.

VAZ, Alcides Costa. **Desafios e Questões de Segurança nas Relações do Brasil Com os Países Andinos**. Center for Hemispheric Defense and Security Studies (REDES 2002). Panel on “Las Seguridades Emergentes de la Comunidad Andina y MERCOSUR” Research and Education in Defense and Security Studies. August 7-10, 2002, Brasília, Brasil.

VILLA, Rafael Antônio Duarte. EUA-América do Sul: dinâmicas do complexo de segurança regional. In: CEPIK, Marcos. **Segurança Internacional: práticas, tendências e conceitos**. São Paulo: Hucitec, 2010. pp. 23-59.

VIVA RIO/VIVA COMUNIDADE; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA; SUB-COMISSÃO DE ARMAS E MUNIÇÕES DA CÂMARA FEDERAL. **Relatório sobre os Rastreamentos de Amas de Fogo Apreendidas nos Estados Brasileiros**, 2010a. Projeto Mapeamento do Comércio e Tráfico Ilegal de Armas no Brasil.” Disponível em: <http://www.vivario.org.br/publique/media/Relat%C3%B3rio_Rastreamento.pdf> Acesso em 25 jun 2014.

VIVA RIO/VIVA COMUNIDADE; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA; SUB-COMISSÃO DE ARMAS E MUNIÇÕES DA CÂMARA FEDERAL. **Estoques e Distribuição de Armas de Fogo no Brasil**, 2010b. Projeto Mapeamento do Comércio e Tráfico Ilegal de Armas no Brasil.” Disponível em: <http://www.vivario.org.br/publique/media/Estoques_e_Distribui%C3%A7%C3%A3o.pdf> Acesso em: 28 jun 2014.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. University of California, Berkley: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

WASELFSZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência: Homicídios e Juventude no Brasil, 2013a**. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2013/mapa2013_homicidios_juventude.pdf > Acesso em: 25 abril 2014.

_____. **Mapa da Violência: Mortes Matadas por Arma de Fogo, 2013b**.

Disponível em:

<http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2013/MapaViolencia2013_armas.pdf> Acesso em: 04 abr 2014.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: LTC Editora, 5ª edição, 1979. Disponível em: <http://www.ldaceliaoliveira.seed.pr.gov.br/redeescola/escolas/18/1380/184/arquivos/File/materiais/2014/sociologia/Ensaio_de_Sociologia_-_Max_Weber.pdf> Acesso em: 15 out 2014.

WERNER, Guilherme Cunha. O Crime Organizado Transnacional e as Redes Criminosas: presença e influência das Relações Internacionais contemporâneas. 2009. 241 p. **Tese** (Doutorado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-04092009-163835/pt-br.php>> Acesso em: 06 jun 2014

WILLIAMS, Paul D. Security Studies: an introduction. In. WILLIAMS, Paul D. (edited). **Security Studies: an introduction**. Routledge, 2008.

WILLIAMS, Phil. Crime, illicit markets, and money laundering. In: SIMMONS, P. J.; JONGE OUDRAAT, C. **Managing global issues: lessons learned**. Washington, D.C.: Carnegie endowment for international peace, 2001.

WOLFERS, Arnold. National Security as an Ambiguous Symbol. **Political Science Quarterly**, Vol. 67, Nº.4,1952, pp. 481-502. Disponível em: <<http://www.jstor.org/discover/10.2307/2145138?sid=21105228294031&uid=4&uid=2>> Acesso em: 05 jul 2014.

ZINGERMAN, Gleb. **La Lucha Contra el Tráfico de Armas**, 2003. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2199/11.pdf>> Acesso em: 19 abr 2014.

Notícias

Bolívia na rota das armas. **Federação Nacional dos Policiais Federais**, 2009. Disponível em: <<http://www.fenapef.org.br/fenapef/noticia/index/24734>> Acesso em: 12 ago 2014.

Brasil doa helicópteros da FAB à Bolívia para combate ao narcotráfico. **FAB**, 2012b. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/12877/INTERNACIONAL---Brasil-doa-helic%C3%B3pteros-da-FAB-%C3%A0-Bol%C3%ADvia-para-combate-ao-narcotr%C3%A1fico>> Acesso em: 12 out 2014.

Brasil e Bolívia fecham acordo contra tráfico, 2011. **Clipping Exército Brasileiro**.

CPI aprova relatório com oito projetos para combater a violência. **Agência Câmara Notícias**, 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/191900-CPI-APROVA-RELATORIO-COM-OITO-PROJETOS-PARA-COMBATER-A-VIOLENCIA.html>> Acesso em: 05 jan 2015.

Drogas - Bolívia, Brasil e Estados Unidos assinam acordo para controlar plantações de coca. **Defesanet**, 2012. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/fronteiras/noticia/4520/Drogas---Bolivia--Brasil-e-Estados-Unidos-assinam-acordo-para-controlar-plantacoes-de-coca/>> Acesso em: 15 dez 2014.

EB apresenta SISFRON e detalha operação de vigilância forte na fronteira. **Defesanet**, 2014. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/fronteiras/noticia/17383/EB-apresenta-Sisfron-e-detalha-operacao-de-vigilancia-forte-na-fronteira/>> Acesso em: 10 nov 2014.

Entenda como funciona a Operação Bolívia-Brasil (BOLBRA I). **FAB**, 2010. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/5835/>> Acesso em: 10 jun 2014.

Força Aérea Brasileira e Boliviana iniciam exercício militar na fronteira. **FAB**, 2012a. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/11973/OPERACIONAL---For%C3%A7a-A%C3%A9rea-Brasileira-e-Boliviana-iniciam-exerc%C3%ADcio-militar-na-fronteira>> Acesso em: 25 set 2014.

Polícias e Forças Armadas de Bolívia, Argentina e Uruguai abastecem tráfico do Alemão. **Jornal Extra**, 2012. Disponível em: <<http://extra.globo.com/casos-de-policia/policias-forcas-armadas-de-bolivia-argentina-uruguaiabasteciam-traffic-do-alemao-3720329.html>> Acesso em: 19 out 2014.

Sisfron ajuda as Forças Armadas do Brasil a proteger regiões fronteiriças. **Defesa Aérea e Naval**, 2014. Disponível em: <<http://www.defesaaereanaval.com.br/?p=48082>> Acesso em: 26 nov 2014.

Discursos

ONU. Global leadership more vital than ever to solve today's crises. Discurso de Ban Ki-moon na abertura da Assembleia Geral da ONU, 2008. Disponível em <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=28169>>. Acesso em 22 set 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim**: Debate Geral da Conferência Especial de Segurança da Organização dos Estados Americanos. Brasília, MRE, 2003. Disponível em: <<http://kitplone.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2003/10/28/discurso-do-ministro-das-relacoes-exteriores/print-nota>> Acesso em: 29 out 2014.

_____. CAFÉ COM A PRESIDENTA. **Discurso de Dilma Rousseff** no Programa de Rádio “Café com a Presidenta”, 2011. Disponível em: <<http://cafe.ebc.com.br/cafe/arquivo/em-um-mes-plano-estrategico-de-fronteiras-prende-550-pessoas>> Acesso em 30 out 2014.

OEA. **Discurso do Secretário Geral José Miguel Insulzana**, na ocasião da abertura do Quadragésimo Primeiro Período de Sessões da Assembleia Geral, 2011. Disponível em: <http://www.oas.org/es/centro_noticias/discurso.asp?sCodigo=11-0021> Acesso em 30 out 2014.