

O SISFRON no quadro das dinâmicas interagências na faixa de fronteira

Peterson Ferreira da Silva*

RESUMO

O objetivo deste artigo é explorar o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) não só no quadro da dinâmica interagências na faixa de fronteira como também diante das atuais instabilidades do orçamento do Ministério da Defesa. O SISFRON é certamente o projeto brasileiro atual de maior potencial de desdobramentos interagências. Porém, vários desafios podem ser observados no caminho de sua adequada implementação. Assim uma atuação mais decisiva do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) no SISFRON pode se apresentar como uma alternativa ao portfólio do Ministério da Defesa, especialmente tendo em vista o contexto brasileiro de austeridade nos próximos anos.

Palavras-chave: Brasil; Forças Armadas; Fronteiras; Dinâmica interagências; Indústria de Defesa

ABSTRACT

The aim of this article is to explore the Brazil's Integrated Border Monitoring System (SISFRON) not only in the context of interagency dynamics in the Brazilian border area but also in the face of the instabilities of the Ministry of Defense budget. SISFRON is certainly the Brazilian project with the greatest potential for interagency repercussions. However, several challenges can be observed in the path of its proper implementation. Thus, a more decisive role by the Institutional Security Cabinet (GSI) in SISFRON may represent an alternative to the Ministry of Defense's portfolio, especially considering the Brazilian context of austerity in the coming years.

Keywords: Brazil; Armed Forces; Borders; Interagency dynamics; Defense Industry

* Doutor em Relações Internacionais (IRI-USP) e pesquisador associado do Laboratório de Estudos das Indústrias Aeroespaciais e de Defesa (LabA&D/UNICAMP) e do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx).

O Sisfron e os desafios no caminho de sua implementação

O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) é um “sistema de sistemas” que ganhou forma, por iniciativa do Comando do Exército, no contexto das discussões suscitadas pela primeira Estratégia Nacional de Defesa, aprovada em 2008.

Basicamente, o SISFRON tem como propósito “*fortalecer a presença e a capacidade de ação do Estado na faixa de fronteira*”¹. Seus meios de sensoriamento (e.g. radares, câmeras, satélites e veículos aéreos não tripulados) estão sendo delineados para cobrir a faixa de 150 km em toda linha de fronteira terrestre², potencializando o emprego de tropas subordinadas ao Comando Militar do Norte (CMN), ao Comando Militar da Amazônia (CMA), ao Comando Militar do Oeste (CMO) e ao Comando Militar do Sul (CMS), além de poder compartilhar seus desdobramentos com outros órgãos e agências governamentais.

Segundo consta no Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) de 2012, o SISFRON estava previsto para ser totalmente implementado no período 2011-2035, a um valor global estimado de aproximadamente R\$ 11,991 bilhões (BRASIL, 2012, p. 200 e 252).

O contrato, de aproximadamente R\$ 839 milhões, para a implementação da primeira fase do SISFRON foi fechado em 2012 e liderado, originalmente, pelo consórcio Tepro, formado por Savis

¹ Projetos Estratégicos – SISFRON. Escritório de Projetos do Exército Brasileiro (EPEX) <<http://www.epex.eb.mil.br/index.php/sisfron>>. Acesso em: 18/10/2016.

² BRASIL. Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Art. 1º “*É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira*”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm>. Acesso em: 18/10/2016.

Tecnologia e Sistemas S/A e Orbisat Indústria e Aerolevante S/A (ambas as empresas controladas pela Embraer Defesa e Segurança)³ (SILVA, 2015, p. 212). Esse projeto-piloto contemplou cerca de 650 km de fronteiras na divisa do Mato Grosso do Sul com Paraguai e Bolívia, área que se encontra sob a responsabilidade do Comando Militar do Oeste (CMO), sediado em Campo Grande⁴.

No entanto, já é possível apontar atrasos em relação ao cronograma original do SISFRON, os quais podem ser vistos como resultado, sobretudo, do atual arcabouço fragmentado de planejamento e de aquisições do Ministério da Defesa. Em outras palavras, é como se houvesse, na prática, “três” sistemas de aquisições (um de cada Força Singular), com seus respectivos planos e orçamentos coordenados pelo MD. Tal realidade, somada à habitual instabilidade do planejamento orçamentário federal brasileiro de uma forma geral (e.g. frequentes contingenciamentos e cortes), traz enormes dificuldades e imprevisibilidades à viabilização no longo prazo dos vários projetos bilionários e tecnologicamente complexos concebidos pelas três Forças Singulares (SILVA, 2015).

Assim, em 2013, conforme informações publicamente divulgadas pelo então comandante do Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército, general Antonino dos Santos Guerra Neto, em audiência pública realizada na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado, caso a liberação de recursos para o SISFRON seguisse o patamar inicialmente previsto para 2014, tal

³ Mais detalhes em: Embraer Defesa e Segurança <http://www.embraerds.com/controlled_companies.html>. Acesso em: 05/12/2016.

⁴ “Exército Brasileiro assina contrato com Consórcio Tepro para a primeira fase do Sisfron”. Embraer, *Press Releases*, 26/11/2012. Disponível em: <<http://www.embraer.com.br/pt-br/imprensaeventos/press-releases/noticias/paginas/exercito-brasileiro-assina-contrato-com-consorcio-tepro-para-a-primeira-fase-do-sisfron.aspx>>. Acesso em: 18/10/2016.

projeto levaria sessenta anos para ser executado⁵. Mesmo diante de obstáculos, em novembro de 2014, foi ativada uma parte do projeto-piloto concentrada na 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, em Dourados-MS⁶, representando um importante marco para o projeto. Em 2015, novos cortes e contingenciamentos orçamentários atingiram o MD e, em decorrência, o SISFRON⁷. Em junho de 2016, o ministro da Defesa, Raul Jungmann, em visita a Corumbá-MS, afirmou que a implantação definitiva do SISFRON era prioridade para 2017⁸. No entanto, até novembro de 2016, os recursos destinados para esse projeto do EB somavam R\$ 867 milhões (7,2% do valor total). Além disso, segundo depoimento atribuído ao comandante do Exército, general Villas Bôas, em audiência pública na Câmara dos Deputados, o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras, com os cortes orçamentários, só deverá ficar pronto em 2035, quando a tecnologia utilizada já estaria obsoleta⁹.

⁵ “Projeto de monitoramento das fronteiras enfrenta falta de recursos”. Agência Senado, por Djalba Lima, 22/08/2013. Disponível em: < <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/08/22/projeto-de-monitoramento-das-fronteiras-enfrenta-falta-de-recursos> >. Acesso em: 18/10/2016.

⁶ “Sistema de monitoramento de fronteiras começa a operar em novembro de Mato Grosso do Sul”. Ministério da Defesa, 24/10/2014. Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/noticias/14110-centro-de-operacao-do-sisfron-entra-em-funcionamento-no-mato-grosso-do-sul> > Acesso em: 18/10/2016.

⁷ “Corte no orçamento atinge o Sisfron da Embraer Defesa”. O Vale, 06/06/2015, por Xandu Alves. Disponível em: < <http://www.ovale.com.br/corte-no-orcamento-atinge-o-sisfron-da-embraer-defesa-1.592873> >. Acesso em: 18/10/2016.

⁸ “Implantação definitiva do Sisfron é prioridade para 2017, diz ministro em Corumbá”. G1, 18/06/2016. Disponível em: < <http://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/mstv-2edicao/videos/v/implantacao-definitiva-do-sisfron-e-prioridade-para-2017-diz-ministro-em-corumba/5104556/> >. Acesso em: 18/10/2016.

⁹ “Comandante do Exército reconhece que militares terão que contribuir para reforma da Previdência”. Câmara Notícias – Câmara dos Deputados, 22/11/2016, por Silva Mugnatto. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/RE-LACOES-EXTERIORES/519770-COMANDANTE-DO-EXERCITO-RECONHECE-QUE-MILITARES-TERAO-QUE-CONTRIBUIR-PARA-REFORMA-DA-PREVIDENCIA.html> >. Acesso em: 25/11/2016.

Esse quadro mais amplo, formado, de um lado, pelas instabilidades orçamentárias enfrentadas pelos projetos estratégicos da Defesa como um todo e, de outro, pela complexidade do papel atribuído ao SISFRON no que se refere às dinâmicas interagências na faixa de fronteira, lança dúvidas sobre a real capacidade do Ministério da Defesa de viabilizar o SISFRON dentro do prazo inicialmente previsto, tendo em vista um intrincado contexto de vários outros projetos bilionários e tecnologicamente complexos considerados estratégicos (e.g. PROSUB, FXII, H-XBR, GUARANI, KC-390, SisGAAz, 2ª Esquadra/2ª FFE, PROSUPER, entre outros – BRASIL, 2012, p. 246-253).

Amazônia: vulnerabilidades e ameaças transcendem a dimensão militar

A Amazônia Legal¹⁰ sempre recebeu atenção privilegiada por parte dos planejadores militares brasileiros, especialmente no que se refere à atuação e à presença do Exército na região (MARQUES, 2007). Além das vertentes civil e militar do Programa Calha Norte, criado em 1985 pelo governo federal¹¹,

¹⁰ “As ações do Estado brasileiro para a Amazônia, em geral, adotam como área de abrangência a Amazônia Legal, estabelecida inicialmente pela Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953 para definir a área de atuação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Os limites da Amazônia Legal variaram desde então, de acordo com alterações ocorridas na divisão política do país, e, atualmente, observando-se a Lei Complementar nº 124, de 2007, que recriou a Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), corresponde à totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, e à porção do estado do Maranhão a oeste do meridiano 44°. Para efeito deste Plano, será considerado integralmente o estado do Maranhão, resultando em uma superfície total de 5.088.688,44 km², ou cerca de 60% do território nacional” (BRASIL. Plano Amazônia Sustentável (PAS), 2008, p. 20-21).

¹¹ Conforme informações divulgadas pelo Ministério da Defesa, o programa Calha Norte abrange 194 municípios nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima, contribuindo com a construção de pontes, portos, escolas, creches, hospitais, poços, rodovias e redes de energia elétrica, realizadas por meio de convênios com estados e

é possível destacar também a atual configuração do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), o qual teve suas raízes estabelecidas em 2002, contando, por exemplo, com uma rede de radares meteorológicos e centros regionais, bem como aeronaves de ataque leve, de sensoriamento remoto e de alerta aéreo antecipado desenvolvidas pela Embraer¹². Entretanto, é possível afirmar que a primeira vez que se concebeu um projeto buscando atuação integrada entre diferentes órgãos e agências governamentais compreendendo toda a fronteira terrestre brasileira foi justamente com o SISFRON.

As origens remotas do atual Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras podem ser apontadas nas discussões, realizadas no início dos anos 2000, sobre a possível integração do Exército Brasileiro, com foco nas áreas de inteligência militar, de guerra eletrônica e de comando e controle, ao então Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM)/ Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) (SILVA, 2015, p. 209)¹³. Com o lançamento, em 2008, da primeira Estratégia Nacional de Defesa (END), foi estabelecida a diretriz de “organizar as Forças Armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença”¹⁴, alavancando as

prefeituras. Mais detalhes em: Ministério da Defesa– Programa Calha Norte < <http://www.defesa.gov.br/index.php/programas-sociais/programa-calha-norte> > e < <http://calhanorte.defesa.gov.br/index.html> >. Acessos em: 10/10/2016.

¹² “Dez anos depois de criado, Censipam possibilita avanços na defesa da Amazônia”. Ministério da Defesa, 17/04/2012. Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/3961-170412-defesa-dez-anos-depois-de-criado-censipam-possibilita-avancos-na-defesa-da-amazonia> >. Acesso em: 12/10/2016.

¹³ Com destaque para a Diretriz Geral do Comandante do Exército de 03/02/2003 – Percepção sobre o Exército, p. 19. Documento obtido via E-Sic, 60502001438201571 (Protocolo). Data de resposta: 27/07/2015. Mais detalhes em Silva (2015, p. 208-214).

¹⁴ BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-

discussões iniciais envolvendo, por exemplo, o incremento na Amazônia do número dos Pelotões Especiais de Fronteira (PEF)¹⁵, em direção a um projeto de alcance transversal.

Hoje, o SISFRON se apresenta como um projeto de envergadura interagências, compreendendo toda a faixa de fronteira e contemplando não só os eixos da defesa nacional (e.g. Marinha, Exército e Força Aérea), da inteligência de Estado (e.g. Agência Brasileira de Inteligência – ABIN) e da segurança pública (e.g. policiais civis e militares estaduais, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal), como também vertentes de cunho econômico e social, incluindo a articulação de uma densa rede composta por “universidades, institutos de ensino, escolas, agências governamentais e empresariais para promover o desenvolvimento econômico e social nas regiões fronteiriças”¹⁶.

O SISFRON, nesse contexto, soma-se ao histórico de outras iniciativas importantes abrangendo a região amazônica, como o Calha Norte, o SIVAM, o incremento dos pelotões especiais de fronteira do Exército e o Plano Estratégico de Fronteiras de 2011¹⁷. Contudo, apesar dessas medidas, vários problemas graves de segurança e de defesa continuam diariamente avançando pelos 16.886 km de fronteiras brasileiras (abrangendo onze estados e dez países). Tratam-se de questões como os desdobramentos das organizações criminosas

2010/2008/Decreto/D6703.htm >. Acesso em: 15/10/2016.

¹⁵ “Pelotões de fronteira vão ser ‘células de vigilância’”. O Estado de S. Paulo, 03/01/2009, por Tânia Monteiro. Disponível em: < <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pelotoes-de-fronteira-va-ser-celulas-de-vigilancia,302198> >. Acesso em: 15/10/2016.

¹⁶ “SISFRON atua na defesa e no desenvolvimento da fronteira terrestre do Brasil”. Ministério da Defesa, 07/12/2015. Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/17674-sisfron-atua-na-defesa-e-no-desenvolvimento-da-fronteira-terrestre-do-brasil> >. Acesso em: 15/10/2016.

¹⁷ BRASIL. Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Art. 2º. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm >. Acesso em: 18/10/2016.

transnacionais¹⁸ (como o tráfico de drogas¹⁹, de armas e de pessoas²⁰ e disputas envolvendo diferentes grupos criminosos²¹), as ondas imigratórias²², o roubo de cargas e de veículos, os crimes ambientais²³, o roubo de gado, a pistolagem²⁴, os focos de conflitos com populações indígenas²⁵, o contrabando e o descaminho²⁶. Em grande parte, esses

¹⁸ “Assassinato do ‘rei do tráfico’ na fronteira deixa em alerta autoridades brasileiras”. El País, 22/06/2016, por Afonso Benites. Disponível em: < http://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/17/politica/1466198112_870703.html >. Acesso em: 15/10/2016.

¹⁹ “Porto brasileiros são principal caminho da cocaína para Europa”. O Estado de S. Paulo, 23/06/2016, por Jamil Chade. Disponível em: < <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,portos-brasileiros-sao-principal-caminho-da-cocaina-para-europa-diz-ONU,10000058802> >. Acesso em: 15/10/2016.

²⁰ “PF faz operação ‘Salve Jorge’ contra tráfico de pessoas no Amazonas”. G1, 29/07/2016. Disponível em: < <http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2016/07/pf-faz-operacao-salve-jorge-contratrafico-de-pessoas-no-amazonas.html> >. Acesso em: 15/10/2016.

²¹ “No AC, jovens foram fotografados em cativo antes de serem decapitados”. G1, por Quésia Melo, 07/12/2016. Disponível em: < <http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2016/12/no-ac-jovens-foram-fotografados-em-cativo-antes-de-serem-decapitados.html> >. Acesso em: 07/12/2016.

²² “Milhares de venezuelanos fogem da crise e cruzam a fronteira para o Brasil”. G1, 27/08/2016. Disponível em: < <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2016/08/milhares-de-venezuelanos-fogem-da-crise-e-cruzam-fronteira-para-o-brasil.html> >. Acesso em: 15/10/2016.

²³ “Desmatamento na Amazônia sobe 24% em 2015, mostram dados do Inpe”. Agência Brasil (EBC), 05/10/2016, por Andreia Verdélio. Disponível em: < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-10/desmatamento-na-amazonia-sobe-24-em-2015-mostram-dados-do-inpe> >. Acesso em: 15/10/2016.

²⁴ “Pistolagem, devastação e morte no coração do Brasil”. Estadão, 10/07/2016, por André Borges, Leonencio Nossa, Dida Sampaio e Hélio Romero. Disponível em: < <http://infograficos.estadao.com.br/politica/terra-bruta/> >. Acesso em: 15/10/2016.

²⁵ “Vivendo à beira das BRs, etnia é vítima de ameaças e emboscadas frequentes”. Estadão, 17/07/2016, por André Borges, Leonencio Nossa, Dida Sampaio e Hélio Romero. Disponível em: < <http://infograficos.estadao.com.br/politica/terra-bruta/externio-guarani-caiova> >. Acesso em: 15/10/2016.

²⁶ “Facções criminosas assumem contrabando na fronteira e Brasil tem prejuízo de R\$ 115 bilhões”. R7, 28/08/2016, por Caroline Apple. Disponível em: <

problemas ocorrem de forma imiscuída no cotidiano das fronteiras, em meio ao trânsito regular de veículos e pessoas e, portanto, claramente transcendem a dimensão estritamente militar, levando em conta as capacidades e, especialmente, as competências institucionais do Ministério da Defesa e das Forças Armadas. Esse quadro complexo demanda soluções muito além da esfera militar e transparece as reiteradas falhas dos diversos órgãos e agências governamentais no que se refere a atuar de forma coordenada²⁷ ou, ao menos, a se fazerem presentes nas áreas mais isoladas do país. Tal situação foi recentemente salientada por uma auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), a qual avaliou aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira. Segundo essa auditoria, ficou mais uma vez evidente que ainda há uma indefinição sobre as responsabilidades dos diversos órgãos e agências atuantes na região:

Também foram avaliadas a coordenação e a coerência no âmbito do PEF, a serem exercidas pelos Ministros de Estado da Justiça, da Defesa e da Fazenda. Segundo o TCU, não há definição clara dos papéis e responsabilidades dessas instituições coordenadoras. Também não existe critério para designação de comando relativo às operações conjuntas ou para os colegiados no gerenciamento das ações. Na avaliação do tribunal, é necessária a definição de instrumentos que permitam a construção de arquitetura interorganizacional eficiente para que as áreas de responsabilidade estejam claras e sob supervisão de agências públicas situadas na

< <http://noticias.r7.com/cidades/faccoes-criminosas-assumem-contrabando-na-fronteira-e-brasil-tem-prejuizo-de-r-115-bilhoes-29082016> >. Acesso em: 15/10/2016.

²⁷ “Políticas Públicas de faixa de fronteira não têm monitoramento eficiente”. Tribunal de Contas da União (TCU), 04/08/2016. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/politicas-publicas-de-faixa-de-fronteira-nao-tem-monitoramento-eficiente-1.htm> >. Acesso em: 15/10/2016.

própria fronteira, encarregadas de exercer a liderança.²⁸

Enquanto isso, os problemas da região continuam se agravando, sendo que, por exemplo, poucas instituições do governo federal mantêm uma presença efetiva nas partes mais isoladas da floresta amazônica. Nesse aspecto, torna-se necessário ressaltar que frequentemente a única representação do Estado brasileiro nessas regiões praticamente isoladas é a do Exército Brasileiro, por meio principalmente de seus cerca de vinte e cinco Pelotões Especiais de Fronteira.

“Grande parte da Amazônia ainda vive como se estivesse na idade da pedra, pois o poder público não está presente. Quem visita estas unidades [do Exército Brasileiro] volta com um sentimento de indignação” (depoimento atribuído ao general Guilherme Theophilo de Oliveira, então responsável pela logística em estados do Norte, para a jornalista Tahiane Stochero, G1, 09/12/2013)²⁹.

O Sisfron como o primeiro projeto brasileiro interagências

Da forma como está concebido e diante da magnitude dos desafios postos pela dinâmica da imensa fronteira terrestre brasileira, é possível afirmar que hoje o SISFRON supera as capacidades e as competências institucionais e orçamentárias não só do Exército, mas também do MD. Mais especificamente, é possível elencar quatro desafios nesse contexto.

O primeiro abarca o montante de recursos necessários para implementar totalmente esse projeto no âmbito

²⁸ “TCU avalia governança em ações de faixa de fronteira”. TCU - Imprensa, 10/09/2015. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-governanca-em-aco-es-de-faixa-de-fronteira.htm> >. Acesso em: 15/10/2016.

²⁹ “Soldados que defendem fronteiras da Amazônia vivem na ‘idade da pedra’”. G1, 09/12/2013, por Tahiane Stochero. Disponível em: < <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/12/soldados-que-defendem-fronteiras-da-amazonia-vivem-na-idade-da-pedra.html> >. Acesso em: 15/10/2016.

estritamente do EB. Na conjuntura de restrição orçamentária traçada para os próximos anos, o SISFRON se tornou apenas mais um projeto bilionário disputando recursos entre várias iniciativas em curso no Exército (e.g. Família de blindados Guarani, ASTROS 2020, PROTEGER, OCOP³⁰, Defesa Antiaérea e Defesa Cibernética)³¹. Portanto, limitado a esse contexto, o SISFRON tende a permanecer mais exposto a sucessivos alongamentos de cronogramas e reduções de escopo, comprometendo o real potencial do projeto para o país no longo prazo.

O segundo desafio é de ordem tecnológica e detém relação direta com o debate sobre o fortalecimento da Base Industrial de Defesa. Sem abordar efetivamente a questão do ambiente fragmentado e instável das aquisições de produtos (bens e serviços) de segurança e defesa, dificilmente as empresas brasileiras terão condições de atender adequadamente às distintas demandas de diferentes órgãos e agências que, em tese, deveriam atuar coordenadamente.

Assim, se o SISFRON almeja assumir um papel central no monitoramento e controle das fronteiras terrestres brasileiras, requisitos e questões técnico-operacionais de instituições como Polícia Federal, Receita e ABIN, por exemplo, deveriam ser levados em consideração desde os estágios mais iniciais de concepção do SISFRON e acompanhados por uma forte interação com a indústria brasileira. Tal abordagem transversal ensejaria mais possibilidades de explorar demandas similares (e.g. veículos, sistemas de comunicações, armamentos, aeronaves e embarcações), abrindo espaço para economias de “escala” e maior aproximação operacional. Nesse contexto, as recentes discussões empreendidas no Ministério da Defesa sobre a Política de Obtenção Conjunta de Produtos de Defesa poderão abrir caminho para uma maior coordenação de aquisições tanto no eixo da

³⁰ “Obtenção da Capacidade Operacional Plena”.

³¹ Mais informações em: EPEX – Projetos Estratégicos < <http://www.epex.eb.mil.br> >. Acesso em: 26/11/2016.

defesa (como no caso do projeto H-XBR)³², quanto no da inteligência de Estado e da segurança pública.

Já o terceiro desafio se situa especificamente no campo da gestão do SISFRON, o qual, apesar de almejar catalisar dinâmicas interagências na faixa de fronteira, encontra-se centralizado no Exército.

Portanto, sob a atual concepção de gestão, alocar recursos para esse projeto não significa necessariamente provocar transbordamentos diretos para outros órgãos e agências imprescindíveis na faixa de fronteira (e.g. Polícia Federal, Receita Federal, ABIN, entre outros). Tal dificuldade pode ser observada mais em evidência em uma outra auditoria operacional realizada pelo TCU, a qual apontou, por exemplo, que *“a estrutura e os processos de gestão atuais do Sisfron se mostram incompatíveis com as peculiaridades do projeto”*³³, especialmente no que se refere ao envolvimento de outras partes interessadas (*stakeholders*):

[...] no planejamento das comunicações do Projeto Sisfron não foram adequadamente envolvidos, ou considerados, todos os atores e os interesses que se afiguram relevantes, notadamente no que diz respeito aos agentes externos ao Exército, nem foi estabelecida uma estratégia a ser utilizada para garantir uma comunicação integrada, consistente e regular com todos os envolvidos (BRASIL, 2016, p. 58).

Por fim, o quarto desafio pode ser representado pela busca de um nível político

³² “Associações e federações de indústria de defesa debatem ações para o setor”. Ministério da Defesa, 30/07/2015. Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/16423-associacoes-e-federacoes-de-industria-de-defesa-debtem-acoes-para-fortalecer-o-setor> >. Acesso em: 15/10/2016.

³³ Acórdão 543/2016. Processo: 025.650/2014-9. Sessão: 09/03/2016. Mais detalhes em: “Projeto do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras é avaliado pelo TCU”. Tribunal de Contas da União (TCU), 17/03/2016. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/projeto-do-sistema-integrado-de-monitoramento-de-fronteiras-e-avaliado-pelo-tcu.htm> >. Acesso em: 15/10/2016.

de gestão do SISFRON à altura das demandas interagências postas pelos problemas fronteiriços brasileiros. Certamente, as experiências interagências adquiridas não só com a série de operações Ágata e Sentinela³⁴, mas também no contexto de sediar os Grandes Eventos internacionais no Brasil (e.g. Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas 2016)³⁵, deixaram um legado de aproximação entre órgãos e agências governamentais que, sem dúvida, poderia ser aproveitado de algum modo nas atuais discussões do SISFRON.

Afinal, de acordo com Silva e Fernandes Jr. (2015, p. 31), com a implantação do SISFRON já se visualiza um aumento expressivo de dados oriundos das fontes de inteligência de imagens (IMINT)³⁶ e de sinais (SIGINT)³⁷, bem como das tradicionais fontes humanas (HUMINT)³⁸. Esse quadro permite vislumbrar várias vantagens em também conferir um papel decisivo ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI) e, principalmente, ao Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) no que tange à concepção, implementação e gestão do SISFRON.

Uma das lições nessa direção foi obtida com a instituição, em 2011, do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF). Mais especificamente, apesar dos ganhos de experiência interagências, os resultados alcançados com as operações Sentinela e, sobretudo, Ágata foram gradualmente diminuindo em função da previsibilidade, do escopo e da sazonalidade dessas iniciativas.

Assim, em maio de 2016, foi criado o Comitê Executivo de Coordenação de Controle de Fronteiras, com o objetivo de unificar as ações integradas e permanentes,

³⁴ “11ª edição da Operação Ágata reúne mais de 11 mil militares”. Portal Brasil, 14/06/2016. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2016/06/11-edicao-da-operacao-agata-reune-mais-de-11-mil-militares> >. Acesso em: 15/10/2016.

³⁵ “Plano Estratégico de Segurança Integrada (PESI)” – Rio 2016. Agência Brasileira de Inteligência. Disponível em: < <http://www.abin.gov.br/grandes-eventos/olimpiadas-rio-2016/plano-estrategico-de-seguranca-integrada-pesi/> >. Acesso em: 15/10/2016.

³⁶ *Imagery Intelligence* – IMINT.

³⁷ *Signals Intelligence* – SIGINT.

³⁸ *Human Intelligence* – HUMINT.

baseadas em inteligência e de forma “não previsível”, de combate aos crimes na fronteira do país, especialmente no que diz respeito ao tráfico de drogas e ao contrabando. Inicialmente, esse comitê foi discutido para abranger representantes dos ministérios da Defesa, Fazenda, Casa Civil, Justiça e Relações Exteriores, além de representações da PF, da Receita Federal, da ABIN e do GSI³⁹. A criação desse comitê se alinhou às recomendações do TCU, tendo em vista, entre outros pontos, a inexistência de uma política nacional de fronteiras efetivamente integradora de todos os entes envolvidos com a questão, que “identificasse responsabilidades e reduzisse sobreposições e lacunas de competências dos diversos órgãos públicos que devem atuar de forma integrada”⁴⁰.

As tratativas para o estabelecimento do Comitê Executivo de Coordenação de Controle de Fronteiras ganharam nova forma com o estabelecimento, em novembro de 2016, do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF)⁴¹, o qual possui um Comitê-Executivo composto por representantes dos seguintes órgãos: GSI, ABIN, EMCFA/MD⁴², Receita Federal, PF, Polícia Rodoviária Federal, Secretaria Nacional de Segurança Pública e Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores. Nesse quesito, não há como ignorar o fato de que o SISFRON possui os elementos centrais para contribuir

³⁹ “Temer cria comitê de controle de fronteiras com ministérios, PF, Receita e Abin”. Agência Brasil (EBC), por Ivan Richard, 22/05/2016. Disponível em: < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-05/temer-cria-comite-de-controle-de-fronteiras-com-ministerios-pf-receita-e> >. Acesso em: 15/10/2016.

⁴⁰ “Criação do Comitê de Controle de Fronteiras é alinhada com recomendação do TCU. TCU-Imprensa, 31/05/2016. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/criacao-do-comite-de-controle-de-fronteiras-e-alinhada-com-recomendacao-do-tcu.htm> >. Acesso em: 15/10/2016.

⁴¹ BRASIL. Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/civil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm >. Acesso em: 21/11/2016.

⁴² Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas – EMCFA.

expressivamente para essa ação integrada, sobretudo no que diz respeito às diretrizes (1) “atuação integrada e coordenada dos órgãos de segurança pública, dos órgãos de inteligência, da Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, nos termos da legislação vigente;” e (2) “a cooperação e integração com os países vizinhos”.

Portanto, no que se refere ao desafio de se buscar um nível político de gestão do SISFRON mais adequado à envergadura das demandas interagências apresentadas pelos principais problemas fronteiriços brasileiros, o GSI emerge, especialmente após o PPIF, como uma alternativa em relação a pura e simplesmente manter um projeto da importância do SISFRON no já saturado portfólio do Ministério da Defesa.

Considerações finais

O SISFRON, em sua concepção atual, é certamente o projeto brasileiro de maior potencial de desdobramentos interagências. No entanto, esse potencial se encontra ameaçado, sobretudo, por uma conjuntura de restrição orçamentária que tende a, no longo prazo, suscitar seguidas reduções de escopo e alongamentos do cronograma original, os quais limitarão sua abrangência interagências em direção ao atendimento, de forma mais premente, das lacunas operacionais do Exército.

Mais especificamente, conforme desenvolvido neste trabalho, é possível elencar quatro desafios para o SISFRON nos próximos anos, compreendendo basicamente as dimensões orçamentária, tecnológica, de gestão e institucional.

Esses mesmos desafios, entretanto, também apontam oportunidades, com destaque para a possibilidade de transformar o SISFRON no braço operacional do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), fortalecendo assim a dinâmica interagências no contexto da segurança integrada (Inteligência, Defesa e Segurança Pública) por meio de um papel mais decisivo do GSI no

Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras.

Realizar tal discussão neste momento se torna fundamental porque, primeiramente, implica no reconhecimento de que os complexos problemas transfronteiriços não podem ser enfrentados somente pelo Exército Brasileiro ou pelo Ministério da Defesa, mas necessariamente precisam englobar de forma integrada diversas vertentes de ação do Estado, além de contar também com a cooperação de países vizinhos.

Em segundo lugar, porque o SISFRON detém o potencial de transcender as vertentes da inteligência, da defesa e da segurança pública no sentido de fomentar

toda uma rede de agências governamentais, empresas, universidades, entre outros atores relevantes, com vistas à promoção do desenvolvimento econômico e social nas regiões fronteiriças.

Se a Amazônia é efetivamente uma região, então há que se substituir a política de ocupação por uma política de consolidação do desenvolvimento. Uma política de ocupação não tem mais cabimento, porque a região já está ocupada. As florestas que restaram devem permanecer com seus habitantes. É necessário articular os diferentes projetos e os diversos interesses e conflitos que incidem na região (BECKER, 2005, p. 83)

Referências

- BECKER, Bertha K.. Geopolítica da Amazônia. *Estud. av.*, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 71-86, Apr. 2005. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000100005&lng=en&nrm=iso >. Acesso em: 12/10/2016.
- BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm >. Acesso em: 15/10/2016.
- BRASIL. Ministério da Defesa. LBDN - Livro Branco de Defesa Nacional. 2012.
- BRASIL. Plano Amazônia Sustentável (PAS) – Diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira. 2008.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão 543/2016. TC 025.650/2014-9. Relatório de Auditoria Operacional. Órgão: Ministério da Defesa/Comando do Exército. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/projeto-do-sistema-integrado-de-monitoramento-de-fronteiras-e-avaliado-pelo-tcu.htm> >. Acesso em: 15/10/2016.
- MARQUES, Adriana Aparecida. Amazônia: pensamento e presença militar. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. doi: 10.11606/T.8.2007.tde-30112007-153256. Acesso em: 10/10/2016.
- SILVA, Jetson Turkiello Machado; FERNANDES Jr; Ivan Dias. O incremento do ciclo de inteligência com o advento do SISFRON. *A Lucerna – publicação da Escola de Inteligência Militar do Exército (EsIMEx)*, ano IV, edição 6, julho de 2015, p. 29-40.
- SILVA, Peterson Ferreira da. A política industrial de defesa no Brasil (1999-2014): intersectorialidade e dinâmica de seus principais atores. 2015. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. doi:10.11606/T.101.2015.tde-15092015-113930. Acesso em: 15/10/2016.