



REVISTA

ARTIGOS ESTRATÉGICOS

Vol 7 n. 2 Jul/ Dez 2019





REVISTA

ARTIGOS ESTRATÉGICOS

Vol 7 n. 2 Jul/ Dez 2019





CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DO EXÉRCITO

O Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx) é subordinado ao Estado-Maior do Exército e foi criado pela Portaria nº 051-EME, de 14 Jul 03, para estudar e propor políticas e estratégias organizacionais.

EQUIPE

CHEFE

Cel Com Jomar Barros de Andrade

ANALISTAS

Cel Eng Paulo Vitor Cabral Monteiro

Cel Cav André Luiz Baumgratz Andrino

Cel R1 Guilherme Otávio Godinho de Carvalho

COORDENADOR DE PESQUISA

Ten Cel QCO Oscar Medeiros Filho

Profa. Dra. Leila Maria Da Juda Bijos

ADJUNTO DE INFORMÁTICA

1º Ten OTT Everton Alex Rodrigues

AUXILIARES

ST Com Vanderson Martins

Cb Valdeci de Sousa Lima Junior

ARTIGOS ESTRATÉGICOS

Artigos Estratégicos é uma publicação semestral do Centro de Estudos Estratégicos do Exército dedicada aos temas que impactam a preparação da Força Terrestre e a Defesa Nacional. Contém artigos preparados pelos pesquisadores do CEEEx e por pesquisadores de outras instituições.

CONSELHO EDITORIAL

Cel Com Jomar Barros de Andrade

Cel Cav André Luiz Baumgratz Andrino

Cel Eng Paulo Vitor Cabral Monteiro

Cel R1 Guilherme Otávio Godinho de Carvalho

Ten Cel QCO Oscar Medeiros Filho

Profa. Dra. Leila Maria Da Juda Bijos

REVISÃO TÉCNICA

Ten Cel QCO Oscar Medeiros Filho

Profa. Dra. Leila Maria Da Juda Bijos

ST Com Vanderson Martins Barbosa

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Ten Cel QCO Oscar Medeiros Filho

1º Ten OTT Everton Alex Rodrigues

ST Com Vanderson Martins Barbosa

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

Quartel General do Exército – Bloco A – 1º andar
70630-091 – Setor Militar Urbano – Brasília/DF

Telefone: (61) 3415-4597

ceex@eme.eb.mil.br

Disponível em PDF na página eletrônica: www.ceex.eb.mil.br

Artigos Estratégicos. Ano 5. Nº 2. Jul/Dez 2019. Brasília.
Exército Brasileiro. Estado Maior do Exército. Centro de
Estudos Estratégicos do Exército. 54 p.

ISSN:2525-7099.

SUMÁRIO

Editorial	5
O papel da Diplomacia Militar e o Exército Brasileiro	7
Guilherme Otávio Godinho de Carvalho	
Planejamento Baseado em Capacidades e suas perspectivas para o Exército Brasileiro	21
Charles Domingues da Silva	
Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras, sua importância geopolítica e estratéгica para o Brasil	31
Israel de Oliveira Andrade	
Luiz Gustavo Aversa Franco	
Os desafios do SISFRON na Fronteira Oeste	41
Luiz Olavo Martins Rodrigues	

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Centro de Estudos Estratégicos do Exército. É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Editorial

Prezados leitores,

É com satisfação que publicamos a sétima edição da nossa revista Artigos Estratégicos. Esse é mais um canal de divulgação de investigações e temas discutidos por analistas e interlocutores do Centro de Estudos Estratégicos do Exército. A revista teve seu primeiro número lançado em julho de 2016. De lá para cá, semestralmente, tem sido apresentados artigos versando sobre os mais diferentes temas ligados à defesa nacional e à segurança internacional. Na presente edição, são apresentados quatro artigos. O primeiro, “O papel da Diplomacia Militar”, de autoria do Cel R1 Guilherme Otávio Godinho de Carvalho, discute o lugar da chamada “Diplomacia Militar” e o papel desempenhado pelo Exército Brasileiro. Sob uma rigorosa abordagem teórica, o autor discorre sobre a política de defesa e suas relações com a política externa, buscando destacar a importância da interconexão entre ambas para a consecução dos objetivos nacionais.

O segundo artigo, de autoria do Cel Inf Charles Domingues da Silva, tem por título “Planejamento Baseado em Capacidades e suas perspectivas para o Exército Brasileiro”. Trata-se de um interessante e oportuno registro do autor, na condição de Coordenador da Seção de Planejamento Baseado em Capacidades/Exército do Futuro da 3^a SCh EME, das principais ideias que permeiam a implantação dessa nova metodologia de planejamento militar no Brasil, focada notadamente na contribuição oferecida a partir do Exército Brasileiro. No artigo, além de um breve histórico desse processo, o autor aponta para os principais elementos que

estruturam a “versão brasileira” do Planejamento Baseado em Capacidades.

Ênfase especial foi dada, nesta edição, ao Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON). Dessa forma, dois artigos estão sendo apresentados e, embora versando sobre o mesmo tema, proporcionam interessante abordagem por duas visões complementares: a do acadêmico e a do militar profissional.

Dessa forma, o terceiro artigo, “Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras: sua importância geopolítica e estratégica para o Brasil”, de autoria dos pesquisadores Israel de Oliveira Andrade e Luiz Gustavo Aversa Franco, do IPEA, apresenta os resultados da investigação realizada pelos autores, ao longo de 2018 e 2019, sobre os desafios e as oportunidades relacionadas à implantação do o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON).

O quarto artigo, de autoria do Cel R1 Luiz Olavo Martins Rodrigues e intitulado “Os desafios do SISFRON na Fronteira Oeste”, foi apresentado durante a mesa redonda “Desafios do Exército Brasileiro nas fronteiras”, coordenada pelo CEEEx durante o III Encontro Regional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (III ERABED), realizado em setembro de 2019, em Campo Grande – MS. Nele o autor discute o panorama atual do SISFRON, considerando, operações interagências, possíveis benefícios a serem gerados e perspectivas futuras.

Boa leitura!

Jomar Barros de Andrade– Cel Com

Chefe do CEEE

O papel da Diplomacia Militar e o Exército Brasileiro

The Role of Military Diplomacy and the Brazilian Army

Guilherme Otávio Godinho de Carvalho*

RESUMO: A diplomacia, entendida como um instrumento pacífico da política externa de um Estado, opera, por natureza, em um campo de atuação multifacetado e plural, característico da política internacional. Por conseguinte, o contexto das relações internacionais contemporâneas imprime intensa dinâmica à atividade diplomática, demandando, cada vez mais, preparo e especialização no trato de temas atrelados a agendas políticas, econômicas, militares, sociais, ambientais, tecnológicas, entre outras. A diplomacia militar, entendida como o emprego não violento de meios e recursos militares, é um segmento da atividade externa do Estado. O presente artigo objetiva lançar um olhar sobre o papel da diplomacia militar, destacando suas principais características e a sua relevância como ferramenta de política externa.

Palavras-chave: Política Externa; Política de Defesa; Diplomacia; Exército Brasileiro.

ABSTRACT: Diplomacy is understood as a peaceful instrument of foreign policy, operates, by nature, in a multifaceted and plural field of action, characteristic of international politics. Consequently, the context of contemporary international relations gives an intense dynamic to diplomatic activity, demanding, more and more, preparation and specialization in dealing with themes linked to political, economic, military, social, environmental, technological agendas, among others. Military diplomacy, understood as the non-violent use of military means and resources, is a segment of the external activity of the state. This article aims to take a look at the role of military diplomacy, highlighting its main characteristics and its relevance as a foreign policy tool.

Keywords: Foreign Policy; Defense Policy; Diplomacy; Brazilian Army.

* Guilherme Otávio Godinho de Carvalho é Coronel de Artilharia do Quadro de Estado-Maior da Reserva do Exército Brasileiro. É bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), mestre em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Inteligência Militar pela Escola de Inteligência Militar do Exército (EsIMEX), Relações Internacionais (UnB) e Política e Estratégia de Defesa pelo William J. Perry Center. Atualmente é Analista do Centro de Estudos Estratégicos do Exército.

1. Introdução

Na Idade Moderna, o conceito de unidade, comunhão e a realidade da fragmentação do poder viram-se substituídos pelo aparecimento do Estado, que trouxe como consequência a predominância ostensiva da política no plano internacional. O pensamento comum era que, a partir da gênese do Estado moderno, este reuniria a capacidade de concentrar, em torno de si, as aspirações morais dos homens num determinado território. Com base nessa concepção, estruturou-se o conceito de soberania, cujo objetivo central foi, naquele momento, consolidar a territorialidade do Estado (LAFER, 2018).

A sociedade internacional europeia, formalizada pela Paz de Westfália (1648), adotou uma visão do sistema internacional por meio da qual os Estados soberanos adquiriam a liberdade fundamental para governar seus territórios, podendo, ademais, celebrar tratados para regularem suas relações externas. Com efeito, o primeiro grande foro internacional dos tempos modernos consagrou o princípio da independência dos Estados, em detrimento do princípio antagônico da hegemonia. Sob o manto dessa nova filosofia política, deram-se as condições para uma nova ordem mundial.

Todavia, no que tange ao gerenciamento de um “sistema de segurança internacional”, a lógica de Westfália vem sendo questionada. As possibilidades reais de manutenção de um ambiente internacional estável, cujo equilíbrio depende de cálculos incertos de vantagens, por líderes de governos rivais, acabam gerando incertezas e fragilizando a sua fundamentação. A histórica dificuldade de formulação de uma lógica coletiva comum, baseada apenas na ação descentralizada dos Estados, com um número expressivo de centros autônomos e semiautônomos de decisão, corrobora essa visão. Como disse Bismarck, “a política é a arte do possível”.

Em um ambiente em que as relações entre Estados são estabelecidas com base na intenção de conquistar ou preservar interesses, a estabilidade do sistema internacional

encontra vínculo com a busca constante de um equilíbrio aceitável, na relatividade dos poderes mobilizados em defesa dos seus objetivos nacionais. Por conseguinte, as dinâmicas relacionais, que caracterizam a política no nível internacional, se concentram, essencialmente, em ajustes de interesses, objetivos e poder.

Na defesa de seus interesses, com vista a alcançar seus objetivos políticos, os Estados atuam por meio da **ação diplomática**, que permuta interesses e se vale do poder em pressões que não incluem o emprego da força, e da **ação bética**, que recorre à aplicação ostensiva e violenta do poder. Diplomacia e guerra, por analogia, compartilham um propósito comum: a obtenção de um estado final desejado, alinhado a um objetivo político. A diplomacia, como a arte de conduzir pacificamente as relações entre os Estados, precede a guerra, acompanhando-a quando de sua eclosão e, por óbvio, a ela substituindo na primeira hora possível.

A diversidade de atores que atuam no cenário mundial está vinculada à multiplicidade de agendas que o conformam, tais como: política, econômica, social, cultural, militar, ambiental, de direitos humanos, dentre outras. A essa pluralidade pode-se atribuir a natural alternância de momentos de convergência ou divergência de interesses, os quais demandam os necessários ajustes para a desejável manutenção de um ambiente internacional estável.

É sobre diplomacia militar que trata este artigo, inferindo sobre sua relevância para a inserção internacional do Brasil e sua contribuição para a consecução dos objetivos do País, no campo internacional. O trabalho divide-se em três seções, à exceção da introdução e da conclusão. A primeira aborda, de forma abrangente, os processos e atores que abarcam a política externa e a diplomacia, buscando ressaltar a relevância dos centros de decisão na condução da política no campo internacional. A segunda seção apresenta a política de defesa e suas relações com a política externa, buscando destacar a importância da interconexão entre ambas para a consecução dos objetivos nacionais. A terceira seção ressalta a diplomacia militar no

âmbito do Exército Brasileiro, apresentando as diretrizes que balizam a atuação internacional da Força, nos dias atuais.

2. Política Externa e Diplomacia: Processos e Atores

No século XX, em razão do aumento do número de Estados, da interdependência e das agendas de interesse global, a diplomacia se viu obrigada a se ajustar a um novo contexto. A complexidade do ambiente das relações internacionais trouxe uma nova dinâmica na discussão de temas de agendas políticas, econômicas, militares, sociais, ambientais, tecnológicas, entre outras, demandando uma rápida adaptação à realidade da sociedade internacional (SILVA, 2014).

Amado Cervo (2008) alega que o campo das teorias das relações internacionais do século XX foi alimentado por três vertentes matriciais: realismo, liberalismo e estruturalismo. Essas, por conseguinte, confundiram-se, em sua evolução, no debate entre dois paradigmas – neorealismo e neoliberalismo – acabando por inspirar correntes que se ocuparam com o mundo da globalização. Dessa forma, surgiram os **racionalistas**, particularmente focados na segurança global; os **refletivistas** que se dispersam sobre variados temas da política internacional; e os **construtivistas sociais** que buscam criar um liame entre ambos (CERVO, 2008).

Na análise das relações internacionais, é ideia consolidada a existência de duas vertentes proeminentes. Hector Saint-Pierre (2006) afirma tal proposição, alegando que a primeira delas estaria voltada à pacificação das relações políticas entre os países e à consequente construção da integração como um meio para obter prosperidade econômica. A segunda estaria preocupada com a defesa dos interesses nacionais e apresentaria, portanto, um maior potencial para a produção de conflitos. Contudo, nota-se que conflito e cooperação coexistem nas relações interestatais e que não há, na sua história, um único caso que exclua, totalmente, a

probabilidade de choques, ou que se baseie apenas neles (SAINT-PIERRE, 2006).

De acordo com Raymond Aron (2002), soldados e diplomatas configuram-se como os arquétipos tradicionais das relações internacionais. Cada qual com uma responsabilidade, mas ambos agindo sob a mesma inspiração: a defesa dos interesses do Estado a que servem. Para o autor, o papel da diplomacia é o de ser “a arte de convencer sem usar a força”, com a preocupação de “pensar na paz, a despeito do fragor dos combates, não esquecendo da guerra, quando as armas silenciarem” (ARON, 2002). Considera que a diplomacia e a estratégia são duas faces da mesma moeda, ambas objetivando o interesse nacional.

A política externa, ou diretriz política que fundamenta a atuação externa de um ator político, geralmente de um Estado, é idealmente concebida como uma manifestação dos interesses estatais, partindo do pressuposto de que estes possam ser representativos de todo o Estado. É o conjunto de valores, diretrizes e objetivos do governo que orientam as relações internacionais do país, bem como o conjunto de instrumentos usados nessas relações. Consiste na projeção externa da concepção de país elaborada no plano interno (LIMA, 2018, p. 49). Poderia ser definida, em linhas gerais, como a resultante da confluência de dois mundos (o doméstico e o internacional), cujos marcos, cisões e pontes são hoje cada vez mais difíceis de identificar (SOBRINHO e FILHO, p. 25). Quando esse conjunto de valores, estratégias e instrumentos persiste no longo prazo, argumenta-se que a política externa é uma política de Estado.

No entanto, a prática da elaboração da política externa afasta-se de sua forma ideal, sendo marcada, normalmente, por interesses vinculados a um universo restrito de grupos que disputam, entre si, as decisões e os rumos que esta deve seguir, ora sobressaindo um sobre o outro, ora encontrando um caminho mediano entre eles, variando conforme cada caso (ALLISON, 1969, apud FUCCILLE, BARRETO e GAZZOLA, 2016).

As políticas, tanto no âmbito interno quanto no plano externo, seguem os interesses

que estão em jogo naquele determinado momento, ditados pelos grupos assentados no poder e que, por sua natureza política, distinguem-se no transcorrer da história. São diferentes e assim devem ser, uma vez que a história não se repete, da mesma forma que os contextos regional e internacional, pela natureza cambiante dos atores, das novas demandas e de acontecimentos imprevisíveis, apresentam-se com grande dinamicidade (MIYAMOTO, 2014).

Não se deve desprezar a força dos elementos que limitam e constrangem (tanto no campo doméstico, como externamente) a tomada de decisões. Na política externa, ainda que determinados governantes almejem imprimir marcas próprias, advogando por mudanças estruturais que possam impactar o processo político interno, com os consequentes reflexos externos, as limitações estarão sempre presentes. Perspectivas dessa natureza se verificam, sobretudo, nas nações que não são detentoras de excedentes significativos de poder político, econômico e militar. Assim, em razão de suas limitadas capacidades de alteração do *status quo* internacional, acabam por ter de lidar com o dilema da inserção internacional desejada *versus* a inserção possível.

A política externa, com efeito, é uma política pública, embora com uma especificidade que a diferencia das demais: o fato de ser implementada fora das fronteiras estatais, o que pode levar a uma distância considerável entre objetivos e resultados. Por seu caráter público, cabe distinguir a política externa da mera "ação externa", um conceito mais amplo que inclui todo tipo de contatos, planificados ou não, de um governo com outro ator, fora de suas fronteiras. Por sua vez, entender a política externa como política pública leva a considerar seu processo de elaboração, no qual incidem, como em qualquer outra congênere, as demandas e conflitos de variados grupos domésticos (SALOMÓN e PINHEIRO, 2013).

Relações entre Estados são geralmente complexas e difíceis de serem administradas. Como suporte para tal assertiva, é possível afirmar que as diferentes visões do mundo dão margem à ocorrência de interpretações

diversificadas, acerca da dosagem dos meios empregados para a defesa dos interesses, com o consequente risco do uso da violência. Assim, o papel da diplomacia torna-se indispensável para a manutenção da sociedade internacional, ainda que não alheio às imperfeições (WATSON, 1982).

A diplomacia, segundo Magalhães (1996), seria um instrumento pacífico da política externa de um país, estando inserida no contexto dos contatos plurilaterais, junto com a negociação direta e a mediação. Esses contatos seriam conduzidos por intermediários, mutuamente reconhecidos pelas respectivas partes. Hans Morgenthau (2003) definiu a diplomacia como "a formulação e execução da política externa", desta resultando as suas funções.

Para serem consideradas do "campo diplomático oficial", as diversas atividades devem ser executadas por agentes estatais, por meios pacíficos, devendo estar relacionadas à condução de assuntos entre Estados e outros agentes da política internacional. Essa institucionalização da diplomacia é sustentada pelo argumento construído por Bull (1995): a ordem na sociedade internacional é mantida através de regras, interesses comuns e instituições.

Somente a soma de hábitos e práticas com um fim comum já são suficientes para caracterizar a instituição da diplomacia, ainda que esta também já conte com toda uma rede estruturada de embaixadas, consulados e com os próprios ministérios de relações exteriores. Viabilizar a comunicação entre Estados, amenizar o atrito nas relações internacionais, negociar tratados e acordos, coletar informações sobre nações e representar a existência de uma sociedade de Estados são algumas das funções da diplomacia. Ademais, é sua função fundamental a mitigação das tensões presentes nas relações interestatais.

Hilsman (1971) atesta a existência de três níveis de agentes estatais com responsabilidade de atuação na política externa de um país, sendo representados por três círculos concêntricos: um primeiro com o chefe de Governo e os decisores do mais alto nível governamental, como o Ministro das Relações Exteriores; um segundo círculo,

abrangendo demais ministérios, agências e departamentos do Executivo; e um terceiro, onde se encontra o Congresso, a mídia e os demais grupos de interesse.

Pode-se considerar natural que exista um protagonismo da Chancelaria na condução da política externa. Todavia, em razão da exigência cada vez mais presente de um grau de especialização setorial adequado, à já mencionada pluralidade das agendas presentes nas relações internacionais, admite-se a existência e o uso de “diplomacias setoriais”, sob responsabilidade de outras agências governamentais, as quais podem se relacionar, diretamente, com seus congêneres dos demais países no cenário internacional (SILVA, 2014).

No Brasil, especialistas em política externa alegam a existência de uma histórica proeminência da burocracia diplomática na elaboração da política externa, bem como na sua execução. Atribui-se essa característica, dentre outros fatores, à reconhecida capacidade técnica e intelectual dos diplomatas brasileiros. Dessa forma, a excelência do preparo para o desempenho das suas funções acaba por contribuir para a consolidação da ideia de que a burocracia do Itamaraty reuniria plenas capacidades para ditar os rumos da política externa do País. Ademais, o pouco interesse que essa atividade desperta, de um modo geral, na sociedade brasileira, tende a enfraquecer o debate político e social, contribuindo para um insulamento.

Como resultado do mencionado isolamento burocrático, pode-se afirmar que, ao longo da história nacional, houve poucas alterações nas chamadas diretrizes da política externa, permitindo a ocorrência de uma padronização na atuação do País, no campo externo. Desse padrão, parte da bibliografia especializada concorda que a busca por autonomia é uma diretriz recorrente (FUCCILLE, BARRETO e GAZZOLA, 2016).

Conforme Matias Spektor (IPEA, 2014), tal projeto autonomista pode ser visto como uma resposta das elites nacionais a dois desafios originários da década de 1950, e que marcaram a trajetória histórica brasileira até

os dias de hoje: a consolidação dos Estados Unidos da América (EUA) como potência hegemônica e o processo de rápida modernização doméstica. Consequentemente, a atividade diplomática foi posta a serviço da integração do País aos fluxos globais de consumo, crédito, investimento e trabalho com vistas a mitigar a assimetria de poder internacional, aumentar-lhe a capacidade de barganha e resguardar o *establishment* nacional dos potenciais efeitos disruptivos da rápida urbanização e industrialização do país.

Todavia, a depender do período histórico tratado, a autonomia ganha caracterizações, como “**autonomia pela distância**”, “**autonomia pela participação**”, ou ainda “**autonomia pela diversificação**”, para destacar as nuances desta busca por autonomia, dependendo da época (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007).

Nesse contexto, as relações do Brasil com os Estados Unidos foram marcadas pelo relativo distanciamento, haja vista a quase onipresente visão, dos formuladores do projeto autonomista brasileiro, de que a **modernização nacional geraria natural atrito com os interesses públicos e privados norte-americanos**. Consequentemente, sob a ótica autonomista, seria intenção dos EUA manter o Brasil em uma condição de dependência controlada, a fim de que uma eventual emergência mais incisiva não compromettesse os interesses centrais daquela superpotência. Por essa razão, as tentativas de alinhamento (1964-67) ou engajamento ativo (1974-76 e 2002-5) podem ser consideradas tímidas e parciais, além de terem enfrentado obstáculos internos no decorrer do intento.

Um importante modelo de análise de política externa de um país se dá por meio dos seus centros de poder: identificar atores e motivos envolvidos na tomada de determinadas medidas. Ou seja, perceber os interesses em jogo, as motivações, os agentes e os momentos em que as políticas foram formuladas, levando na devida conta as injunções das conjunturas internacional e regional (MIYAMOTO, 2014).

Dessa feita, ainda que a imersão na conjuntura atual nos impeça de realizar uma análise qualitativa com propriedade e

consistência adequadas, é possível identificarmos uma eventual quebra do paradigma autonomista que caracterizou a Política Externa Brasileira (PEB), o que pode assinalar um retorno ao período de alinhamento automático com os EUA. Caso tal hipótese se confirme, as consequências decorrentes impactarão o processo de inserção internacional do Brasil e, por transbordamento, as diretrizes de política externa e de política de defesa.

3. Política de Defesa e Diplomacia: Processos e Atores

A defesa nacional é o campo das ações estatais que responde pela defesa do Estado e pelo oferecimento de uma série de garantias aos cidadãos e às instituições públicas (OLIVEIRA, 2007, p. 253). Deve ser entendida como um bem público, provido à sociedade. Dessa forma, a política de defesa, assim como a política externa, também pode ser concebida como uma política pública. Ela se refere à regulação do uso do instrumento militar em condições de paz e de guerra. Ambas as políticas, pelos traços característicos de sua atuação distendida no tempo, bem como a íntima ligação com consecução dos interesses nacionais, tendem a ser tratadas como políticas de estado.

A defesa, da mesma forma que a diplomacia, traduz uma das formas de manifestação da política externa. Ambas interpretam a forma por meio da qual a política externa se expressa internacionalmente, sendo complementares e idealmente inseparáveis, ainda que uma possa destacar-se mais do que a outra, a depender do momento ser de paz ou de conflito (ARON, 2002). No caso do Brasil, de uma forma geral, a percepção dominante é que a participação da defesa (ou do componente militar do poder nacional), como instrumento de apoio à atuação do País no campo internacional, é secundária. Tal assertiva merece ressalvas, haja vista o conjunto de eventos que a enfraquece. Não obstante a primazia da diplomacia na política externa brasileira, seria inadequado desconsiderar a

contribuição do poder militar como um importante instrumento aí implicado.

Nye (2004) sustenta que o poder militar se expressa por meio de ameaças, permitindo a coerção, a dissuasão e a proteção, além de dar origem a políticas governamentais como a diplomacia coercitiva, a guerra e as alianças. O autor ressalta a capacidade persuasiva do poder militar, que poderia, em situações específicas, gerar admiração, reforçar, proteger e auxiliar os desvalidos, dentre outras. Assim, a força armada é passível de ser utilizada tanto de forma direta (violência física) quanto indireta (meios não violentos). Em sua versão indireta, aproxima-se da influência persuasiva, embora dela se diferencie quanto aos recursos empregados: o poder militar necessita de uma base material, ao passo que a persuasão é antes de tudo uma formação discursiva. Logo, a força armada, enquanto pilar da influência corretiva, constitui elemento indissociável do poder *lato sensu*. (ALSINA JUNIOR, 2009).

No período que sucedeu à Segunda Grande Guerra, os estudos de Segurança Internacional privilegiavam o poder militar, concentrando no Estado a sua principal preocupação. Tal abordagem ficou conhecida como **Tradicionalista**, tendo Stephen Walt um dos seus defensores contemporâneos mais relevantes. Dizia Walt que a Segurança Internacional, enquanto campo do conhecimento, “explora as condições nas quais o uso da força é mais provável, as maneiras em que o uso da força afeta os indivíduos, Estados e sociedades, bem como as políticas específicas que os Estados adotam, de modo a prepararem-se, prevenirem-se ou declararem guerra”. Para Walt, como os estudos de segurança internacional deveriam privilegiar a guerra, a questão militar seria central (WALT, 1991).

A abordagem Tradicionalista ganhou destaque com o desenvolvimento da Guerra Fria, devido ao conceito de Segurança Nacional e, particularmente, à nuclearização do conflito. Entretanto, ao fim da década de 1980, as premissas realistas dos estudos de segurança, primordialmente político-militares, foram abaladas com o surgimento de novas

questões na agenda de segurança internacional. A consequente dificuldade da abordagem Tradicionalista em explicar aquilo que era chamado de “novas ameaças”, centradas no alargamento da agenda de Segurança, levou os governos da região a reavaliarem suas estruturas de segurança e a discutir seus entendimentos.

A nova configuração do sistema internacional do pós-Guerra Fria, associada ao período de transição democrática nos países da América Latina, requereu uma reflexão sobre o papel da defesa em face da segurança, uma vez que, com a emergência de ameaças não convencionais, era preciso que se redefinisse o papel das forças armadas nesse novo contexto (SAINT-PIERRE; SILVA, 2013). Capitaneada pela histórica liderança dos EUA, a solução local encontrada veio na forma de uma proposta de consolidação de uma agenda hemisférica de ameaças, as quais seriam, sob essa visão, comuns a todos os países do chamado Hemisfério Ocidental. A Declaração de Bridgetown, de 2002, lançada na XXXII Assembleia Geral da OEA, adotou uma abordagem multidimensional para a segurança hemisférica.

O poder militar, como expressão do poder nacional, revela-se pela capacidade das forças armadas em exercer pressão e, também, pela aptidão destas em absorver e transformar os elementos do poder econômico e do poder psicossocial, de forma a alcançar e manter performances superiores aos do seu oponente. A Escola Superior de Guerra (ESG) entende que o poder militar é um componente do poder nacional e que este seria a conjugação interdependente da vontade dos cidadãos e dos meios à disposição da sociedade, usados para atingir um objetivo comum (BRASIL, 2011, p. 30). Depreende-se, portanto, que o poder militar brasileiro é um dos componentes do poder nacional de que a nação dispõe para, em consonância com a vontade nacional, atingir seus interesses (SOARES e SILVA, 2012, p. 151).

Amado Cervo (2008) explica que diplomacia compreende a ação externa dos governos, expressa em objetivos, valores e padrões de conduta vinculados a uma agenda de compromissos pelos quais se pretende

realizar determinados interesses. A política exterior fornece o conteúdo da diplomacia, sendo responsável por seus erros e acertos. Diplomacia sem política não passa de conduta vazia, movimento sem rumo, ação externa sem estratégia de realização de interesses nacionais.

O núcleo duro da diplomacia tradicional envolve as relações entre Estados soberanos. Entretanto, funcionários de organizações internacionais também se envolvem, de diferentes formas, em atividades diplomáticas. Segundo Morgenthau (2003), “são dois os instrumentos organizados da diplomacia: os serviços de assuntos externos, ou estrangeiros, sediados nas capitais dos países respectivos, e os representantes diplomáticos, enviados pelos serviços exteriores para as capitais das nações estrangeiras”.

Constantemente associadas à cooperação, em especial à cooperação militar e à cooperação em defesa, a diplomacia militar e a diplomacia de defesa se referem, sobretudo, às práticas relacionadas ao uso não coercitivo dos recursos humanos e materiais que os países dispõem no âmbito da defesa, sendo seus principais atores (agentes do Estado) os militares e os civis enquadrados no Setor de Defesa.

Enfatizando o contexto teórico, Bull (1995) define diplomacia como a “conduta das relações internacionais entre Estados e outras entidades que atuam na política mundial através de pessoas que são agentes oficiais e que utilizam meios pacíficos”. Para Watson (1982), é “o processo de diálogo e negociação pelo qual os Estados, em um sistema, conduzem suas relações e perseguem seus objetivos utilizando meios que não a guerra”.

Por analogia, Silva (2014) argumenta que “diplomacia de defesa é o conjunto de práticas sociais específicas de agentes oficiais, para construir e reproduzir as relações não coercitivas no âmbito da Defesa entre os Estados e outras entidades com status na política internacional”. Ressalta o autor que “os ministérios da Defesa e as forças armadas possuem um papel primordial nesse tipo de diplomacia, pois as suas ações se

desenvolvem no campo dos recursos tangíveis e intangíveis da estrutura de defesa dos Estados". Não obstante, a participação dos diplomatas no segmento da diplomacia de defesa é plausível e, por vezes, recorrente. Portanto, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) desempenha relevante papel, seja pela natural expertise na coordenação das atividades afetas às lides diplomáticas, seja pela contribuição analítica para o processo decisório, que antecede as atividades que materializam esse segmento da diplomacia.

É possível diferenciar os conceitos de **diplomacia militar** e **diplomacia de defesa**, sendo que o último é mais abrangente que o primeiro. A diplomacia de defesa estaria mais vocacionada para o trato de temas políticos e estratégicos, podendo abranger uma plêiade de aspectos e tarefas não especificamente relacionadas com questões técnico-militares, nem tampouco específicas das Forças Armadas. Pereira (2017) analisou a diplomacia de defesa como um "instrumento que permite a consecução de objetivos da política externa pelo uso de práticas de poder inteligente (*smart power*), conceito construído por Nye (2004). Na concepção da sua pesquisa, estaria a diplomacia de defesa intrinsecamente ligada ao conceito de *smart power*, na medida que suas atividades não envolvam ações impositivas, e que as relações nela pautadas sejam pacíficas. Ademais, o autor tem opinião coincidente com Silva (2014), acerca da maior abrangência da diplomacia de defesa sobre a diplomacia militar, assim como a maior diversidade de atores na execução da primeira sobre esta última.

Ressalvas são apresentadas, contudo, quanto ao limitado emprego do poder militar como sustentáculo à diplomacia nacional (PEREIRA, 2017). No seu estudo acerca do crescente papel que os ministérios da Defesa têm desempenhado como atores estatais que produzem e reproduzem práticas consideradas de caráter diplomático, como uma ferramenta da política externa, em especial aquelas focadas na cooperação para o incremento da segurança de outros Estados, Silva (2015) aponta a relevância e a constância do emprego

dos recursos militares na "dimensão não coercitiva".

Apesar da importância da dimensão coercitiva, os recursos militares tangíveis e intangíveis são, normalmente, muito mais usados na dimensão não coercitiva, em diversas atividades, tais como a designação de adidos militares; os contatos, exercícios, mecanismos e acordos bilaterais e multilaterais entre Forças Armadas ou ministérios da Defesa; a cooperação no âmbito do ensino e do treinamento, inclusive para as operações de paz; o apoio ao fornecimento de equipamentos e meios militares; e o apoio militar à ajuda humanitária, aos desastres naturais e à reconstrução de Estados, especialmente seus sistemas de segurança e defesa.

Muitas das mencionadas atividades não coercitivas estão relacionadas com cooperação mas, no seu conjunto, têm um propósito mais amplo, pois se constituem como um modo de manter a conversação na dimensão da defesa, entre diferentes comunidades políticas independentes e entre estas e outras entidades que atuam na política internacional. O reconhecimento da importância do entendimento da dinâmica coercitiva dos instrumentos de força não pode representar, portanto, o desconhecimento de uma dimensão diplomática que trata das relações não coercitivas no âmbito da defesa nas relações internacionais (SILVA, 2015, p. 184).

Dessa forma, pode-se inferir que a diplomacia de defesa exerce um tipo de atividade que se distingue, em razão do seu próprio campo de atuação, intimamente relacionado com os recursos tangíveis e intangíveis da Defesa, de natureza não coercitiva. "Assim, sua principal característica é a construção e reprodução de relações, no âmbito da Defesa, entre os Estados e outras entidades que atuam na política internacional que não implicam a ameaça ou o uso da força. Esse paradoxo lhe confere uma identidade singular" (SILVA, 2015).

É relevante destacar a diferenciação do que se entende por diplomacia militar e diplomacia de defesa, cujo cerne se concentra nos recursos empregados por cada uma delas.

Enquanto a diplomacia militar utiliza as forças armadas (o componente fardado), a diplomacia de defesa se faz valer, também, de componentes civis dos ministérios da defesa (MUTHANNA, 2006, p.2). A diplomacia militar está incluída, unicamente, no domínio dos militares e das forças armadas. Seria algo como o uso pacífico de militares na diplomacia, como uma ferramenta de política externa. Todavia, é possível observar a utilização dos conceitos de diplomacia de defesa e diplomacia militar sob o mesmo significado: o das relações estatais no ambiente da defesa, seja entre militares, seja entre civis integrantes dos ministérios da Defesa.

4. A Diplomacia Militar no Exército Brasileiro

As referências mais recorrentes à diplomacia militar surgiram ao longo do período da Guerra Fria, quando esta se desenrolava, essencialmente, enquadrada no formato de cooperação militar. Obedecia à lógica de então: a formação de alianças estratégicas no espectro dos dois blocos de poder: o norte-americano e o soviético. Essas alianças buscavam “incrementar capacidades militares, contrabalançar ameaças advindas do polo oposto, manter esferas de influência, apoiar governos amigos no controle interno do Estado e conquistar mercados para a indústria bélica” (SILVA, 2014).

O Brasil, como não poderia ser diferente, esteve submetido ao mencionado quadro. Sob o prisma da capacidade de influência do realismo político norte-americano na América do Sul (*realpolitiks*), por meio do qual o poder militar desempenha papel central no equilíbrio da balança de poder das nações, houve a hierarquização e o isolamento das políticas de Estado no País – defesa e política externa. Tal situação contribuiu para que houvesse uma potencialização do distanciamento entre diplomatas e militares, cujas consequências foram sentidas por anos. Por intermédio de uma plêiade de esforços recentes, este quadro desfavorável vem sendo revertido, na busca

de uma recuperação efetiva da capacidade de diálogo entre as duas burocracias.

A fase imediata que sucedeu ao fim da Guerra Fria foi caracterizada pelo arrefecimento da “ameaça comunista”, que legitimava uma agenda de segurança global baseada em elevados orçamentos, intervenções e presença militar em larga escala. A partir de então, a agenda de segurança e defesa difundida pelos EUA passou a ser norteada pelas “novas ameaças”, migrando do foco restrito na doutrina de segurança nacional, de âmbito puramente militar, para uma ampliação do conceito de segurança.

Dessa forma, no que tange à América Latina, a Cúpula das Américas e as Conferências de Ministros de Defesa (reuniões oficiais promovidas pela Organização dos Estados Americanos - OEA) têm funcionado, desde então, como plataformas de difusão da nova agenda de segurança e defesa para o Hemisfério Ocidental. Sob a liderança e forte influência dos EUA, a temática focada nas chamadas “novas ameaças” do pós-Guerra Fria tem pautado alguns dos principais documentos da Organização. A título de contextualização, e considerando o período mais próximo ao término da Guerra Fria, pode-se elencar a “Declaração de Santiago” (1995) e a “Declaração de Manaus” da IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas (2000).

Com o fim do conflito ideológico que caracterizou as relações internacionais do mencionado período, emerge uma nova concepção de diplomacia de defesa e diplomacia militar. O antigo modelo de cooperação militar adquire uma nova forma, trazendo a ideia de ampliar o escopo e buscar a promoção dos valores democráticos, o controle civil sobre o poder militar e o fomento à participação em operações de paz (COTTEY e FOSTER, 2004).

Os anos 2000 marcaram o início de significativos avanços no diálogo entre defesa e política externa. A reboque da criação do Ministério da Defesa, em 1999, alavancou-se um arcabouço legal e normativo que pautasse a política de defesa do Brasil, a saber: a Política Nacional de Defesa, a Estratégia

Nacional de Defesa e o Livro Branco da Defesa. Todos esses documentos buscam nortear o Setor de Defesa do País e estabelecer objetivos, diretrizes e metas para a pasta, inclusive no campo internacional.

De acordo com a visão do Ministério da Defesa, o Brasil “vê em sua política de defesa e em sua vocação para o diálogo componentes essenciais para sua inserção afirmativa e cooperativa no plano internacional” (MD, 2014). Ainda, as ações no campo internacional do MD “se dão por meio de atuações em missões de paz; de iniciativas em parceria com outros órgãos federais, no caso da política externa e defesa; das cooperações internacionais; da participação em fóruns internacionais multilaterais; e de parcerias e acordos bilaterais” (MD, 2014).

Desde então, calcado na Constituição Federal (Art 4º), na base legal do Setor de Defesa e na PEB, o Exército Brasileiro (EB) tem buscado uma evolução constante de sua diplomacia militar. Visando balizar e subsidiar suas ações no campo internacional, o EB elaborou a Diretriz para as Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional (DAEBAI). A finalidade da Diretriz é estabelecer as orientações básicas, de caráter geral, para subsidiar o planejamento e as ações das atividades afetas ao EB na área internacional, definindo os critérios que permitem a priorização desse esforço, a fim de alcançar os objetivos estratégicos (OE) definidos pelo Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEX). Para um direcionamento eficaz da ação na área internacional, os OE são percebidos nos níveis geral e específico (DAEBAI, 2016).

No nível geral, busca-se ampliar a projeção do Exército Brasileiro no cenário internacional. O “ampliar”, nesse contexto, significa aumentar, quantitativa e/ou qualitativamente, a participação do Exército no ambiente global, aplicando judiciosamente os meios disponíveis. Nesse viés, o aumento qualitativo deve ser o farol da participação nas atividades internacionais. No nível específico, objetiva-se contribuir para a implantação de novos e efetivos Sistemas, tanto de Doutrina Militar Terrestre

(SISDOMT), quanto de Ciência, Tecnologia e Inovação (SCTI), além de promover o desenvolvimento de competências essenciais para o desempenho profissional (DAEBAI, 2016).

Além dos princípios elencados no Art 4º da Constituição Federal, a atuação do EB no campo internacional se dará seguindo os seguintes princípios: a) **unidade de ação** (as ações desenvolvidas estarão em consonância com a aplicação do princípio de Unidade de Ação Exterior do Estado); b) **respeito aos acordos** (no âmbito bilateral ou multilateral, as ações se alinharão com os acordos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil); c) **integração e coordenação de esforços** (as atividades são coordenadas pelo Estado-Maior do Exército (EME) e coerentes com os objetivos e prioridades fixados pelo Comandante do Exército); e d) **eficácia e aplicação judiciosa dos meios** (a destinação dos meios é orientada para as atividades mais alinhadas com os objetivos e as áreas geográficas de maior interesse) (DAEBAI, 2016). A seguir, conforme apresentado na figura 1, pode-se depreender as prioridades estabelecidas pelo EB.

Figura 1 – Resumo das prioridades estabelecidas para as atividades na área internacional

Áreas Geográficas	Objetivos				
	Desenvolvimento de ações de cooperação	Desenvolvimento de ação de integração	Funcionamento de um efetivo Sistema de Doutrina Militar Terrestre (DMT)	Fucionamento efetivo de sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação	Promoção do desenvolvimento de competências
América do Sul	2	1	2	3	3
África	1	4	6	5	5
EUA, Canadá e Europa	6	2	1	1	1
América Central, Caribe e México	3	3	5	6	6
Oriente Médio e Sudoeste Asiático	4	5	4	4	4
Leste Asiático e Oceania	5	6	3	2	2

Fonte: DAEBAI, 2016.

Para o EB, a diplomacia militar visa promover intercâmbios e cooperações, construindo relações de confiança mútua, com

a finalidade de colaborar com a capacitação do pessoal, a segurança, o desenvolvimento, a estabilidade regional e a paz mundial. Dentre as atividades vinculadas a essa diplomacia, destacam-se: a) missões permanentes no exterior; b) conferências e reuniões, bilaterais ou multilaterais; c) cursos, estágios, seminários e visitas; d) intercâmbios militares diversos; e) exercícios/treinamentos em conjunto; e f) participações em missões de paz e de ajuda humanitária (DAEBAI, 2016).

Para a Força, os propósitos da sua diplomacia militar são: a) contribuir para manter a ordem global estável, mediante a participação em ajuda humanitária e operações de paz sob a égide dos organismos internacionais e regionais; b) apoiar e contribuir com os esforços dos exércitos dos países amigos para consolidarem suas estruturas; c) facilitar a consecução de um marco jurídico que regule o desenvolvimento, no âmbito da Defesa, das relações bilaterais e multilaterais; d) ampliar as oportunidades de fortalecimento da indústria nacional de produtos de defesa, para reduzir a dependência tecnológica e superar as restrições unilaterais de acesso a tecnologias sensíveis; e e) contribuir para a capacitação profissional dos integrantes da Força Terrestre (DAEBAI, 2016).

Quanto aos interesses específicos do EB, a Diretriz esclarece que a Missão do Exército (SIPLEX-1), a Política Militar Terrestre (SIPLEX-3) e a Estratégia Militar Terrestre (SIPLEX-4) são peças fundamentais para pautar a atuação internacional da Instituição. A diplomacia militar deve favorecer o conjunto de ações voltadas para a prevenção e neutralização de agressões que tornariam imperativo o uso da força militar pelo Brasil em condições que potencialmente escalariam a situação para uma crise mais grave. Assim, poderá incluir programas de

cooperação específicos para um determinado país, definindo estratégias diferenciadas para a atuação de adidos militares e para o oferecimento de oportunidades de intercâmbio subsidiadas pelo Brasil (DAEBAI, 2016).

Dessa forma, o Exército Brasileiro entende que o papel da diplomacia militar desenvolvida pela Força é o de uma ferramenta de apoio aos objetivos da política de defesa para o campo internacional. Não obstante inferir, em razão da conectividade entre a citada política e a PEB, da relevância da contribuição de sua atuação internacional para a projeção da imagem do País no exterior, constituindo-se, por conseguinte, em um ator cooperativo no amplo processo voltado para tonificar a inserção do Brasil no contexto global.

5. Considerações finais

O Brasil mantém uma tradição diplomática consolidada, na qual baseia a defesa dos seus interesses por intermédio, principalmente, da adoção de um discurso orientado pela construção de uma ordem global mais próspera e pacífica, além de mais justa e inclusiva. A celebração de acordos de cooperação com um número relevante de países é uma forma de instrumentalizar e diversificar suas parcerias estratégicas e, por conseguinte, intensificar e ampliar sua presença no mundo. No escopo dessa maneira de agir, perante o sistema internacional, é que se enquadra a diplomacia militar, objeto deste artigo.

Sob uma perspectiva histórica, as relações internacionais do Brasil têm se pautado, prioritariamente, pela postura da busca pela autonomia na condução da sua política exterior. Ao tratar de assunto intimamente relacionado a atividades típicas de Estado, este trabalho buscou valorizar a observação sobre o papel desempenhado por duas das

mais importantes estruturas burocráticas com responsabilidade direta nos processos atinentes à inserção internacional do País – a defesa e a diplomacia.

Privilegiou-se neste artigo a visão realista tradicional, que considera o Estado o ator central das interlocuções no campo internacional. Ao soldado e ao diplomata foram atribuídos o protagonismo na transmissão das principais mensagens que materializam o posicionamento do Brasil frente ao complexo conjunto de assuntos que pautam a agenda internacional, cada um com um peso diferente, coerente com o acumulado de poder do País. Buscou-se destacar as figuras do soldado e do diplomata como as principais vozes externas do Estado brasileiro, “instrumentos complementares para transmitir a mesma mensagem”.

No que tange à realidade brasileira, é possível observar avanços na supracitada complementariedade avocada, em especial, após a criação do MD (1999), quando ocorre a gradual aproximação, ainda que de forma não linear, entre as esferas do Setor de Defesa e da PEB. Cabe destacar, como elemento positivo relevante, a estruturação de uma agenda internacional na órbita daquele ministério que, por sua vez, levou à formalização de canais de comunicação com o MRE.

Tais ações deram ensejo ao arranjo ora existente na estrutura do Itamaraty, que estabeleceu instâncias próprias para o acompanhamento dos temas de segurança e de

defesa, hoje materializadas pelo Departamento de Assuntos de Defesa e Segurança Internacional. Destaca-se, nesse processo, a construção de uma autonomia suficientemente robusta, por parte da Defesa, para pautar suas agendas internacionais, em especial àquelas concernentes às atividades da cooperação e da diplomacia militar.

Dessa forma, considera-se que a desejável e necessária sinergia entre as supracitadas burocracias, marcadamente caracterizadas como atividades de Estado, perpassa as iniciativas institucionais de aproximação ora elencadas. Seria producente para o País que se mantivesse uma trajetória convergente de interlocução, pautada por debate perene e construtivo acerca dos temas centrais da política exterior do Brasil que, marcadamente, estejam alinhados com os objetivos estratégicos de mais alto nível do País e, sobretudo, com a defesa dos interesses nacionais. Tal concepção concorre, de forma contributiva, para o esboço de um projeto efetivo de uma grande estratégia brasileira.

Fundamentado nas crenças elencadas no Art 4º da Constituição Federal, o Exército Brasileiro, por intermédio do incremento da diplomacia militar, tornou-se ator efetivo desse processo, contribuindo para o esforço de fortalecimento de redes de alianças políticas e comerciais, bilaterais ou multilaterais, que, pela finalidade, objetivam instrumentalizar o aumento da flexibilidade estratégica da PEB.

Referências

- ALSINA JÚNIOR, J. P. S. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. **Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)**, Brasília, v. 52, n. 2, pp.173-191, 2009.
- ARON, R. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Ed. UnB, 2002.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Defesa, MRE e GSI aproximam agendas internacionais e criam mecanismo de coordenação**. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/26193-defesa-mre-e-gsi-aproximam-agendas-internacionais-e-criam-mecanismo-de-coordenacao>>. Acesso em 13 jan. 2020.
- _____. Ministério da Defesa. Comando do Exército. **Portaria nº 184, de 2 de março de 2016**. Aprova a Diretriz para as Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional – DAEBAI (EB10-D-01.001) e dá outras providências. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/>>. Acesso em: 13 jan. 2020.
- BULL, Hedley. **The anarchical society**. A study of order in world politics. 2.ed. New York: Columbia University Press, 1995.
- CARVALHO, G. O. G. **A cooperação internacional em defesa no entorno estratégico no governo Lula da Silva: uma eficiente ferramenta para a política externa?** Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2018.
- CERVO, A. L. **Inserção Internacional: formação de conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- COTTEY, Andrew; FOSTER, Anthony. Reshaping defense diplomacy: new roles for military cooperation and assistance. **Adelphy Papers** n. 365. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- FUCCILLE, A.; BARRETO, L.; GAZZOLA, A. E. T. Novos tempos? Considerações sobre diplomacia e defesa no governo Lula (2003-2010). **Boletim de Economia e Política Internacional-BEPI**, n. 22, 2016.
- HILSMAN, Roger. **The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs**. New York: Harper and Row, Publishers, 1971.
- LAFER, Celso. **Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação**. Brasília: FUNAG, 2018.
- LIMA, M. R. S. Agência da política externa brasileira: uma análise preliminar. In NETO, W. A. D.; FLORENCIO S. A. L.; JUNIOR H. R.; FILHO E. B. S. (orgs.). **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília, IPEA, FUNAG, p. 49, 2018.
- MAGALHÃES, J. C. **A diplomacia pura**. Venda Nova: Bertrand Editora, 1996.
- MIYAMOTO, S. Do alinhamento ao pragmatismo: militares e política externa. **Revista Século XXI**. Porto Alegre, v. 5, n. 1, 2014.
- MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações**. Editora Universidade de Brasília. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.
- MUTHANNA, Colonel KA. **Enabling Military-to-Military Cooperation as a Foreign Policy Tool: Options for India**. United Service Institution of India Centre for Research. New Delhi: Knowledge World, 2006.

NYE, Joseph S. **Soft Power: the means to success in world politics**. New York: Public Affairs, 2004.

OLIVEIRA, E. R. O. Democracia e defesa nacional: uma agenda a partir do poder legislativo. In OLIVEIRA E. R. O. (org.). **Segurança e defesa nacional**: da competição à cooperação regional. São Paulo, Fundação Memorial da América Latina, 2007.

PEREIRA, S. P. **Diplomacia de defesa**: instrumento estratégico de poder inteligente na política externa do Brasil. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança). Universidade Federal Fluminense, Instituto de Estudos Estratégicos, 2017.

SAINT-PIERRE, H. L. **Política de defesa e relações internacionais no Brasil: o destino das paralelas**. Paper apresentado no Meeting of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico March 15-18, 2006. Disponível em <https://www.academia.edu/3807847/politica_de_defesa_e_relacoes_internacionais_no_brasil_o_destino_das_paralelas>. Acesso em: 13 jun. 2019.

_____. SILVA, D. L. A Torre de Babel sul-americana: a importância da convergência conceitual para a cooperação em defesa. **Olhares Cruzados**. Brasília: FUNAG, 2013.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)**. Brasília, 56 (1), pp. 40-59, 2013.

SILVA, A. R. A. **A diplomacia de defesa na sociedade internacional**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2014.

_____. A diplomacia de defesa na política internacional. **Revista da Escola de Guerra Naval**. Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, pp. 179-202, 2015.

SOARES e SILVA, F. J. S. O poder militar brasileiro como instrumento de política externa. In: SILVA FILHO, E. B.; MORAES, R. F. (orgs.) **Defesa nacional para o século XXI**: política internacional, estratégia e tecnologia militar. Brasília: IPEA, pp. 149-181, 2012.

SOBRINHO, S. A. A. L. F.; FILHO, E. B. S. A agenda da política externa brasileira no período pós-crise: uma análise crítica. In: NETO, W. A. D.; FLORENCIO S. A. L.; JUNIOR H. R.; FILHO E. B. S. (orgs.). **Política externa brasileira em debate**: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008. Brasília, IPEA, FUNAG, p. 25, 2018.

SPEKTOR, M. O projeto autonomista na política externa brasileira. In NETO, A. M. (org.). **Desenvolvimento nas ciências sociais**: o estado das artes. Política externa, espaço e desenvolvimento, livro 3. Brasília: IPEA, pp. 17-54, 2014.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, v. 29, n. 2, pp. 273-335, 2007.

WALT, S. M. The renaissance of security studies. **International Studies Quarterly**, v. 35, issue 2, pp. 211-239, 1991.

WATSON, Adams. **Diplomacy**: The Dialogue between States. London: Methuen, 1982.

Planejamento Baseado em Capacidades e suas perspectivas para o Exército Brasileiro

Capability Based Planning and perspectives for the Brazilian Army

Charles Domingues da Silva*

RESUMO: O Planejamento Baseado em Capacidades é uma ferramenta estratégica de planejamento, que intensificou sua presença no pensamento militar mundial a partir do início do século XXI. O PBC é um conjunto de procedimentos voltados ao preparo das Forças Armadas, mediante a aquisição de capacidades adequadas aos interesses e necessidades de defesa do Estado, em cenário temporal definido. Alguns quesitos importantes devem ser observados, como as evoluções tecnológicas no intervalo considerado, a concepção de emprego conjunto das Forças Singulares e os limites orçamentários disponíveis, por intermédio de uma metodologia, análise de risco e indicadores. Este artigo apresenta as origens do Planejamento Baseado em Capacidades, sua implantação no Ministério da Defesa e suas implicações e perspectivas para o Exército Brasileiro.

Palavras-chave: Estratégia Nacional de Defesa; Planejamento Estratégico; Planejamento Baseado em Capacidades; Exército Brasileiro.

ABSTRACT: Capability Based Planning is a strategic planning tool that has intensified its presence in world military thinking since the early 21st century. The PBC is a set of procedures aimed at preparing the Armed Forces, by acquiring capabilities appropriate to the interests and needs of the defense of the State in a defined time scenario, observing the technological developments in the considered interval, the conception of joint use of the Singular Forces. and the budget limits available through methodology, risk analysis and indicators. This paper presents the origins of Capacity Based Planning, its implementation in the Ministry of Defense and its implications and perspectives for the Brazilian Army.

Keywords: National Defense Strategy; Strategic Planning; Capacity Based Planning; Methodology; Brazilian Army.

*Charles Domingues da Silva é Coronel de Infantaria do Quadro de Estado-Maior da Ativa do Exército Brasileiro. Possui graduação na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), Mestrado na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e Pós-Graduação em História Militar na UNIRIO. Possui o Curso de Comando e Estado Maior (ECEME) e o Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (ESG). Atualmente é o Chefe da Seção de Planejamento Baseado em Capacidades/Exército do Futuro da 3ª Subchefia do Estado-Maior do Exército.

1. Introdução

A partir do estudo do Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) e da observação de suas possibilidades como ferramenta de planejamento estratégico, em uso nos exércitos dos Estados Unidos da América (EUA) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a impressão inicial é a do surgimento de um novo paradigma, que oferece pressupostos para a elaboração do pensamento militar e da arte da guerra.

O PBC foi concebido na década de 1960, em um contexto de Guerra Fria entre os EUA e a ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Neste recorte histórico, o planejamento de capacidades estava fundamentado na contraposição das ameaças oferecidas pelas duas superpotências que, em uma corrida desenfreada em todos os campos do poder, almejavam materializar a supremacia de suas respectivas ideologias. Os recursos obtidos do Estado eram direcionados para Defesa e Segurança, pois o inimigo era claramente definido e a disputa ideológica reinante era a motivação dos dois contendores.

A partir da ruptura do sistema monolítico liderado pela URSS, no final da segunda metade do século XX, as ameaças ficaram difusas, indefinidas e fragmentadas. Destarte, a sensação mundial de uma “*Pax Americana*” não impedi o surgimento de uma nova modalidade de conflito, onde a assimetria entre oponentes teve seu apogeu a partir de 11 de setembro de 2001, quando uma organização ideológica, comparativamente com recursos inferiores ao colosso norte-americano, infligiu duro golpe ao “*heartland*” estadunidense.

Desde o final da Guerra Fria, o pensamento militar se direcionava para um paradigma de racionalização de recursos, incremento de tecnologia em substituição aos grandes efetivos militares da era industrial, e o planejamento, outrora baseado em uma ameaça definida e mensurável, previa uma estrutura de planejamento para cenários e desafios voláteis. Com o advento de um planejamento estratégico por capacidades, com viés integrador e uso de prospecções temporais e tecnológicas como fator de

desequilíbrio no emprego do poder militar, configurou-se, ao longo da última década do século XXI, um novo paradigma do planejamento estratégico.

No Brasil, a motivação inicial, acerca do tema, é abordada na Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2012) que, em suas diretrizes estratégicas, preconizou o desenvolvimento de capacidades no monitoramento e controle dos domínios terrestre, aéreo e naval.

Além da introdução, o presente artigo contém seis seções. Na Seção 2, apresenta-se o panorama mundial, suporte para o PBC, as divergências em torno do planejamento baseado em ameaças e capacidades, um panorama dos países que adotam essa ferramenta de planejamento e os modelos de PBC condicionados pela conjuntura do entorno estratégico dessas nações. Na Seção 3, discutem-se os diversos tipos de planejamentos estratégicos, bem como a definição de capacidade e seus elementos essenciais. As Seções 4 e 5 abordam a metodologia do PBC em implantação no Ministério da Defesa e suas implicações para o Exército Brasileiro, sendo as conclusões apresentadas na Seção 6.

2. Panorama mundial e Planejamento Baseado em Capacidades

A transformação do panorama, mundial neste quartil do século XXI, está marcado pela incerteza. Observam-se diversos conflitos nos moldes do final do século XX, que se caracterizaram pelo enfrentamento entre grupos não convencionais e exércitos constituídos. Ao mesmo tempo, o panorama vem se alterando, o que enseja a possibilidade de conflitos entre Estados. Embora pouco provável, a possibilidade de um novo conflito mundial vez por outra é rediviva pelo instável ambiente informacional, que catalisa também o emprego de Forças Armadas e/ou Órgãos de Segurança Pública na resolução de questões de segurança interna.

Neste mesmo viés, os recursos orçamentários destinados a Defesa continuam sofrendo controle e contingenciamento do nível político, que demanda transparência e justificativas técnicas fundamentadas em

metodologias confiáveis, condicionando a expressão militar a buscar paradigmas que reduzam custos, mas que garantam a manutenção da função precípua das Forças Armadas, sem perda de eficiência e prontidão operacional.

Dessa forma, os planejamentos militares aumentam significativamente sua aproximação com a Ciência e Tecnologia, com a finalidade de reduzir efetivos humanos em operações militares, mas ainda desequilibrando os conflitos por meio de crescente supremacia tecnológica.

O uso de cenários prospectivos, com horizontes temporais na sua maioria não ultrapassando um intervalo de 12 a 15 anos, busca resolver o desafio do “paradoxo decisório”: a velocidade cada vez maior da informação e dos eventos exige decisões em curto espaço de tempo e, simultaneamente, a antevisão de como se desenvolverão os conflitos futuros, de tal forma que os desafios atuais e posteriores possam ser enfrentados com elaborado planejamento de construção, manutenção e prospecção de capacidades.

O Planejamento Baseado em Capacidades integrou-se neste momento histórico, ao agregar em seu bojo elementos que compõem o panorama volátil desta década. Percebem-se discussões em torno do seu cerne conceitual do planejamento, onde o enfoque por capacidades mostra-se desvinculado da abordagem por ameaças e, muitas vezes, sendo considerados paradigmas diversos. A seguir, apresenta-se uma nova perspectiva para esse raciocínio.

Quando a ameaça é conhecida no espaço temporal abrangido pela análise, as métricas, planejamentos e capacidades são orientados para o oponente. Por outro lado, quando há indefinição ou multiplicidade de desafios, aumenta a conveniência de uma abordagem por capacidades. Entretanto, esta diferença focal (ameaça ou desafio) não possui musculatura para produzir dois sistemas de planejamento distintos. Ambos (capacidades e ameaças) podem e devem ser colocados sob o mesmo escopo do planejamento baseado em capacidades, uma vez que o Plano de Obtenção de Capacidades é definido pelo mesmo processo metodológico.

O PBC tem, como uma de suas características, conferir singularidade para os tipos de planejamento estratégico por capacidades adotado por cada país. Não obstante, as metodologias aplicadas possuem nuances diversas, que permitem uma classificação condicionada ao contexto geoestratégico em que a nação está inserida: os Planejamentos de Capacidades **Hegemônicos**, de **Coalizão**, por **Demandas** e **Soberano**.

O PBC **Hegemônico** é adotado por países que, na posição de potência global, aplicam este planejamento em sua plenitude, aperfeiçoando seus catálogos, liderando a totalidade ou a maioria dos avanços tecnológicos na obtenção de capacidades e distribuindo materiais de emprego militar que já ultrapassaram seu apogeu no ciclo de vida a outros países, colocando-os em “prateleiras” para o mercado mundial.

Existem países que estão enquadrados e um contexto de **Coalizão**, onde a defesa mútua permite a opção de desenvolvimento de capacidades que se complementam, podendo o país optar simplesmente pela obtenção de capacidades desenvolvidas por aliados, ou desenvolver nichos de interesse para a Coalizão.

O paradigma de desenvolvimento de Capacidades por **demandas** é caracterizado pela obtenção de capacidades para um espaço temporal aproximado de curto prazo, orientando suas capacidades de acordo com as demandas de Defesa e Segurança internas, sem priorizar o desenvolvimento de capacidades de longo prazo.

O PBC **Soberano** é seguido por países que atendem às demandas da aliança da qual fazem parte, mas não abrem mão do desenvolvimento de suas próprias capacidades, de acordo com os interesses geopolíticos nacionais. Procuram atingir um relativo grau de controle, inclusive liderando alguns avanços tecnológicos e disponibilizando, no mercado mundial, capacidades já ultrapassadas.

Para que os modelos de planejamento por capacidades, acima descritos, possam ser definidos, a vontade nacional, materializada pela Expressão Política, deve estabelecer diretrizes, modelando como a Defesa deve

priorizar o desenvolvimento das capacidades, que terão como premissa uma Estratégia Nacional de Defesa construída por todas as representações do Poder Nacional.

Além disso, o Pensamento Militar Conjunto deve conjugar as Forças Armadas em torno do acrônimo DOAMEPII (Doutrina, Organização, Adestramento, Material, Ensino, Pessoal Infraestrutura e Interoperabilidade), eliminando redundâncias operacionais e a sobreposição de projetos estratégicos, no âmbito da Defesa.

Porém, o grande desafio observado é a equalização de recursos, após o levantamento das capacidades necessárias. Esta tarefa exige judiciosa seleção de capacidades e impõe o uso de técnicas de análise de riscos, envolvimento da base industrial de defesa e a aquisição de capacidades em consonância com os recursos destinados a esse fim, pois o que se planeja deve ser suportado pela capacidade tecnológica de inovação, pela base industrial de defesa e por recursos orçamentários, disponibilizados pelo Estado para sua Defesa e Segurança.

3. O porquê do PBC

Do exposto, observa-se que o planejamento por capacidades tem sido utilizado como metodologia de planejamento estratégico desde meados do século XX, em particular pelos EUA e os países da OTAN. Entretanto, **o PBC não deve ser considerado uma panaceia que resolverá todos os gargalos estratégicos e organizacionais, mas possui marcante potencial integrador, que o distingue da maioria dos paradigmas em voga no nosso entorno estratégico.** No tocante ao Exército Brasileiro, o PBC poderá complementar o atual Sistema de Planejamento Estratégico do Exército, consagrado por sua solidez e eficácia, ao agregar novos parâmetros de avaliação, observação e estudo por parte dos diversos escalões decisórios e de assessoramento.

Os tópicos a seguir elencam alguns paradigmas de planejamento estratégico, utilizados por outras Instituições, destacando-se os nichos onde o PBC possui aderência.

As **hipóteses de emprego** são definidas considerando-se as ameaças ao País. Partindo-se dessas hipóteses, visualizadas

como possíveis conflitos armados em determinado ambiente e período, são elaborados planos estratégicos e operacionais. Sem embargo, essa ferramenta apresenta inimigos específicos e não realiza integração de cenários, condicionando a visão de planejamento a parâmetros decisórios de curto prazo, dificultando a visualização de desafios futuros.

O planejamento em **cenários prospectivos** determina limites de estudo, horizontes temporais e áreas geográficas. A partir da criação do cenário, são realizados os planejamentos para levar a Instituição do seu estágio atual para um estágio futuro. O planejamento em cenários depende, em grande parte, de probabilidades. Como ferramenta isolada, sofre significativa influência da cultura organizacional da instituição que a adota, tendo como consequência, em alguns casos, a perda da materialidade dos desafios e/ou ameaças inseridas em seu contexto.

A visão baseada em **recursos** consegue estabelecer parâmetros de vantagem dos meios a serem empregados, oferecendo vantagens competitivas a determinada instituição. Embora a escolha estratégica, invariavelmente, passe pelo escrutínio orçamentário, utilizar-se deste modelo como parâmetro exclusivo gera complexidade na priorização dos recursos disponíveis. Cabe acrescentar que, no estudo da Arte da Guerra, os recursos apresentam-se como um dos fatores de avaliação, mas são condicionados a outras premissas, podendo não ser preponderantes em um processo decisório.

A partir destas considerações, o PBC pode atuar em complementaridade a esses paradigmas. Em seu bojo, a metodologia possui abordagem ampla de cenários; considera a projeção temporal; adapta-se a prospecções de curto, médio e longo prazo; interliga cenários, desenvolvimento tecnológico e possibilidades de emprego da expressão militar do poder nacional ao fluxo logístico e de recursos, tudo em um único processo de planejamento, facilitando a visualização de respostas a problemas militares em perspectiva ampla, integradora e argumentativa, que facilita a interlocução

entre a Defesa e as diversas expressões do Poder Nacional.

A fim de que o PBC se desenvolva em sua plenitude, algumas premissas devem orientar sua utilização, sob pena de modificar sua essência, convertendo o planejamento por capacidades em mera repetição de paradigmas em uso corrente e levando à sensação de retorno a modelos tradicionais. Para evitar estas discrepâncias, a participação do Estado é necessária, particularmente na materialização do “Como” deseja empregar suas Forças Armadas, convertendo-se em força motriz do planejamento por capacidades. A partir dos parâmetros estabelecidos pelo Estado, os horizontes temporais, cenários, desafios e perspectivas orçamentárias e tecnológicas são elaborados, materializando o modelo de PBC empregado.

Um importante passo, a ser definido no desenvolvimento do processo, é como será realizada a obtenção das capacidades das Forças Singulares, fruto da análise conjunta das possibilidades de atuação do Poder Militar. A partir do estudo das capacidades existentes, planejadas e a serem obtidas, são verificadas quais devem ser mantidas ou revitalizadas, quais podem ser adquiridas no mercado de defesa externo, ou quais que a nação pode desenvolver. Tal decisão é fundamentada em uma concepção de emprego conjunto das Forças Armadas, em limites orçamentários, tecnológicos e na aprovação dos órgãos decisórios.

Estes procedimentos garantem sinergia de emprego, eliminação de sobreposições e redundâncias de projetos e maior aproximação dos eixos operacional e tecnológico das Forças Singulares, estimulando o surgimento de soluções inovadoras com forte valor agregado prospectivo, tecnológico, orçamentário e operativo.

4. A Metodologia do PBC

A metodologia do PBC, adotada pelo Ministério da Defesa, é uma construção autóctone, e está fundamentada em uma análise funcional das necessidades das Forças Singulares, integrando-as e identificando suas

inter-relações. O gerenciamento de riscos, o estabelecimento de objetivos específicos e de prioridades de preparação e prontidão (partes integrantes da metodologia) orientam as opções de investimento e avaliam os resultados da preparação de capacidades.

A seguir, com base na figura 1, que representa um extrato da representação gráfica da metodologia do Planejamento Baseado em Capacidades, será apresentado um resumo da metodologia, desde seu início, no nível político, até a construção do Plano de Obtenção de Capacidades (POC), produto final do PBC.

O **nível político** é o responsável pela materialização das orientações governamentais, estabelecendo diretrizes matriciais, disponibilizando recursos e aprovando as opções de desenvolvimento do Ministério da Defesa, obtidas do processamento final da Metodologia do PBC.

A partir das diretrizes do nível político, o Ministério da Defesa, com a participação das Forças Singulares, é responsável pela construção dos **insumos**. O insumo contém as **Possibilidades de Atuação** (PA) do poder militar, em um espaço temporal de médio a longo prazo, a **concepção de emprego conjunto** das Forças Singulares para cada Possibilidade de Atuação considerada, e as **Prioridades de Defesa**, definidas pelo nível político.

Os insumos são ingredientes importantes para a análise das Possibilidades de Atuação, que é realizada de maneira conjunta. Cada Força Singular apresenta quais capacidades são necessárias para a resolução da PA considerada, sendo que o produto da Análise contém as capacidades conjuntas que atendem à totalidade, ou à maioria, das Possibilidades de Atuação elencadas.

As **Metas de Capacidades** são resultantes da análise das PA e apresentam as capacidades conjuntas, que são apreciadas pelo Conselho Superior de Governança, constituídas pelos agentes decisórios da Defesa e de cada Força Singular, que as analisam e aprovam.

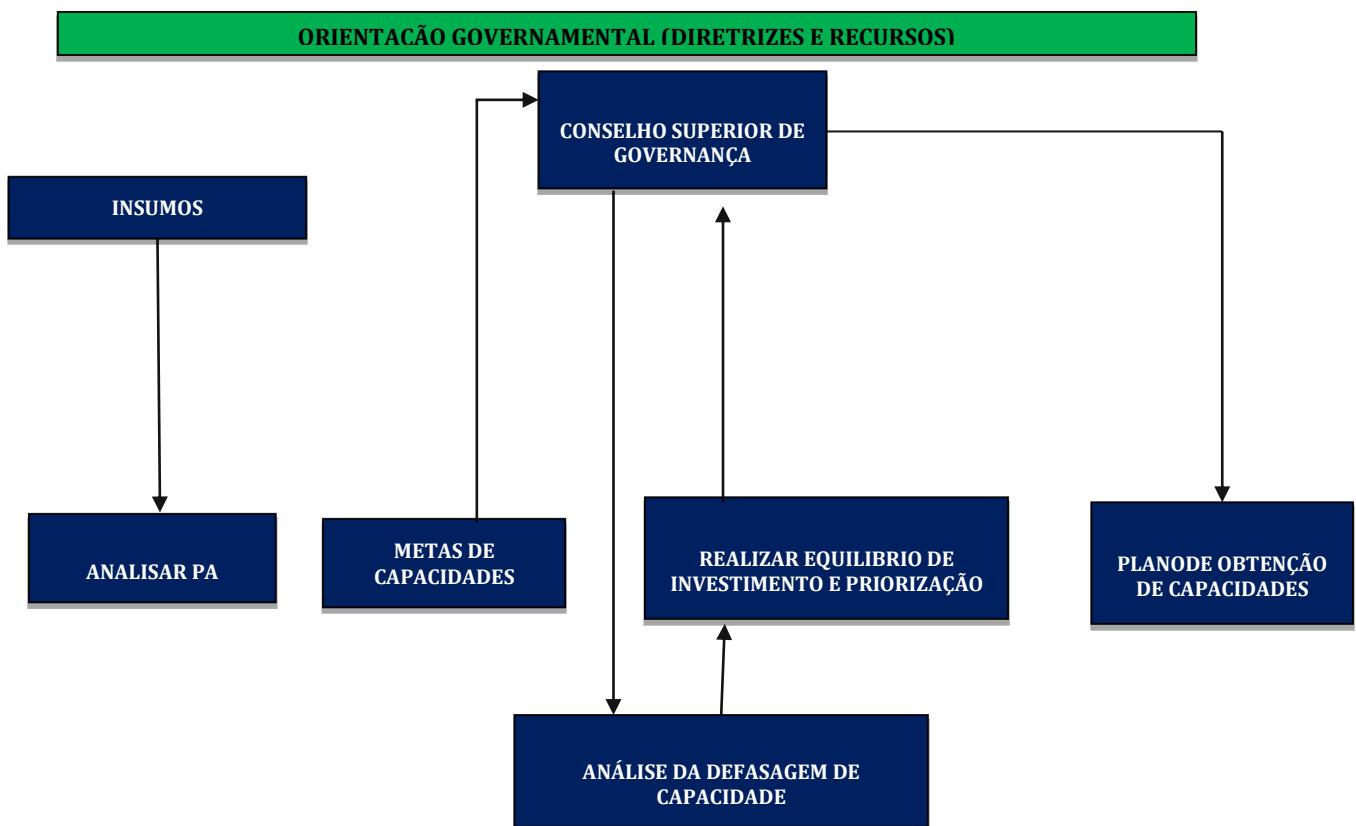


Figura 1- Extrato da metodologia do PBC (Do autor)

Cada Força realiza a **Análise da Defasagem de Capacidade** sob sua responsabilidade e, a partir do diagnóstico de suas capacidades existentes, em planejamento ou a serem obtidas, decide quais capacidades deve manter, comprar no mercado externo ou desenvolver. Isso feito, encaminha ao Ministério da Defesa os custos para suprir as defasagens de capacidade elencadas, produzidas a partir do acrônimo DOAMEPI (Doutrina, Organização, Adestramento, Material, Educação, Pessoal e Infraestrutura).

Os custos levantados a partir da análise da defasagem de capacidades são validados e priorizados no Ministério da Defesa, que realiza o **equilíbrio de investimentos**, orientado pelas Prioridades de Defesa e recursos disponibilizados pelo nível político. Os custos são materializados em projetos de defesa, que são novamente encaminhados ao Conselho Superior de Governança, que após aprovação ministerial são encaminhados ao nível político com os

argumentos construídos durante todo o processo do PBC, que após aprovação do nível político é denominado **Plano de Obtenção de Capacidades (POC)**.

5. O Exército Brasileiro e o PBC

Comparativamente com as demais Forças Singulares, o Exército Brasileiro possui maior quantidade de capacidades, em função da variada gama demandada pelo caráter de amplo espectro das operações, na dimensão terrestre. Os conflitos exigem, desse componente, não só a preparação de seus meios para ações cinéticas, mas também recursos humanos e materiais qualificados para ações não cinéticas, tais como a reconstrução de infraestruturas críticas e o gerenciamento da dimensão humana do conflito, onde as operações psicológicas e informacionais elevaram o combate a outro nível de complexidade, fenômeno oportunamente abordado na atual Doutrina Militar Terrestre.

Outro ponto a ser considerado, no desenvolvimento das capacidades da Força Terrestre, são as ações de não guerra e o apoio à órgãos governamentais. Em grande parte dos países, estas ações são atribuídas a componentes terrestres específicos, como Guardas Nacionais e suas variações, o que não ocorre no Brasil. Dessa forma, o leque de demandas é ampliado, com reflexos significativos no catálogo de capacidades militares do Exército Brasileiro.

Além de questões doutrinárias, fatores geográficos, como as extensões continentais do Brasil, não permitem o abandono de uma estratégia que garante, até hoje, a coesão nacional: a Estratégia da Presença. Paradigma herdado desde o período colonial, a presença garante ao Exército Brasileiro a capilaridade que permite o cumprimento de suas missões constitucionais. Aparentemente antagônicos, a Estratégia da Presença e o Planejamento Baseado em Capacidades, ao contrário, são complementares. Planejar por capacidades permitirá um novo paradigma de Presença, onde a qualidade dos recursos à disposição da Expressão Militar do Poder Nacional poderá colher os frutos dos avanços tecnológicos, aliados a fatores geográficos, humanos e prospectivos, em substituição a um modelo efetivo mas que, em decorrência de alterações geopolíticas e avanços tecnológicos, demanda uma Estratégia da Presença mais seletiva e eficaz.

Cabe acrescentar que o Exército Brasileiro dispõe de todas as peças para a aderência ao PBC. Um Sistema de Planejamento Estratégico (SIPLEX) consagrado há mais de 30 anos, que garante maturidade estratégica aos quadros dedicados ao planejamento, no mais alto nível, e possui flexibilidade suficiente para incorporar novas ferramentas, evoluindo sem perder suas características fundamentais. Soma-se a isso, a preexistência de um catálogo de capacidades, alinhado com o portfólio de projetos estratégicos do Exército, e o ciclo de vida dos materiais de emprego militar mapeado e em execução, fatores que permitem a integração dos órgãos integrantes da Estrutura Organizacional do Exército ao planejamento por capacidades, permitindo aos

decisores em todos os níveis a visualização do processo de planejamento, desde sua concepção conceitual até o emprego real de suas capacidades.

Evidentemente, os desafios fazem parte de qualquer mudança. A criação de uma infraestrutura voltada para o planejamento baseado em capacidades demanda o envolvimento de diversos especialistas, engenheiros e gestores de projetos, a fim de acompanhar os processos de geração de capacidades. A elaboração de um programa de gerenciamento, já em fase de concepção, a fim de processar dados e insumos, permitirá rápida visualização das fases de produção de capacidades.

Além disso, o PBC utiliza, em diversas fases do seu processo, sistemas de validação e simulação, que conferem transparência e argumentação técnica para a distribuição de recursos, e precisa de investimentos para capacitação de recursos humanos, além de aquisição de programas e equipamentos, que o Exército também já possui em seus programas gerenciais, bastando apenas a adaptação de processos.

Do exposto, pode-se inferir que a integração do PBC ao SIPLEX é facilitada pela existência de diversos pontos de contato, necessitando apenas de equipes envolvidas integralmente na adaptação dos dois modelos de planejamento, e no estabelecimento de interfaces com os planejamentos estratégicos de outras Forças Singulares, uma vez que uma das premissas do planejamento por capacidades é o Emprego Conjunto.

6. Considerações finais

O Planejamento Baseado em Capacidades é um paradigma estratégico integrador. Sua implantação, como ferramenta de planejamento estratégico conjunto, apresenta-se como uma nova realidade para as Forças Armadas.

Entretanto, é digna de nota a afirmação de que a implantação do planejamento por capacidades demanda tempo. A maturação de um ciclo completo de capacidades exige um espaço temporal mínimo de cinco anos e o tempo necessário para a produção de uma nova capacidade,

desde sua concepção até o emprego real em um conflito pode abranger um espaço temporal de trinta anos. Tal horizonte demanda gerações inteiras de profissionais, exigindo comprometimento, envolvimento e investimento considerável em recursos humanos e materiais. Porém, ao observar os produtos conquistados pelos países que adotaram este paradigma, os fins, com certeza, são justificadas para a alocação dos meios necessários à construção dos processos, que serão sobejamente recompensados.

Convém ressaltar que o planejamento por capacidades não realizará mudanças revolucionárias, durante sua implantação. As ferramentas existentes no Exército Brasileiro são complementares ao novo paradigma. Os projetos em curso continuarão, passando a adquirir maior valor agregado, com os critérios de validação e transparência inseridos pelo PBC, e com a segurança de estarem ancorados à expressa vontade do Estado Brasileiro.

Em síntese, o PBC estabelece uma metodologia solidificada pelo gerenciamento dos riscos, em todas as fases do processo

metodológico, e pela utilização de métricas e ferramentas de Tecnologia da Informação, alinhadas a cenários prospectivos e tecnológicos, que permitem uma concepção de emprego militar conjunto, que elimina redundâncias de projetos e imprimem maior sinergia, ao permitir o desenvolvimento das melhores características de cada Força Singular.

Enfim, como verdadeiro “farol” para a exitosa implantação do Planejamento Baseado em Capacidades brasileiro e soberano, a participação do Estado Brasileiro nos assuntos de Defesa, a manutenção do exitoso e contínuo processo de maturação do Emprego Conjunto das Forças Armadas e a solidificação dos laços da tríplice hélice Academia – Indústria – Governo, tudo alimentado por um fluxo contínuo e regular de recursos orçamentários, serão pedras fundamentais para o prosseguimento do processo de transformação do Exército Brasileiro.

Referências

EXÉRCITO BRASILEIRO. O Processo de Transformação do Exército, 3^a Ed., 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, Política Nacional de Defesa & Estratégia Nacional de Defesa, 2012.

Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

Lei Complementar nº 97, de 9 JUN 1999, alterada pela Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004 e Lei Complementar 136, de 25 AGO 2010 (dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas).

Decreto Reservado nº 8, de 17 JAN 1980 (aprova a Dtz para o estabelecimento da Estrutura Militar de Guerra - alterada pela Port Reservada nº 005/VICEMFA, de 16 JAN 1996).

Decreto nº 179, de 17 de DEZ de 2018 (aprova a Política Nacional de Defesa – PND, Foi utilizada a PND de 2020 que está na situação de aprovação pelo Presidente da República).

Decreto nº 7.845, de 14 NOV 2012 (Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento).

Decreto 7.276, AGO 2010 (Aprova a Estrutura Militar de Defesa).

Portaria Normativa nº 513, de 23 MAR 2008 (**Aprova o Manual de Abreviaturas, Siglas, Símbolos e Convenções Cartográficas das Forças Armadas – MD33-M-02**).

Portaria Normativa Nº 3.810, de 8 DEZ 2011 (**Dispõe sobre a Doutrina de Operações Conjuntas – MD30-M-01**);

Portaria Normativa nº 578/SPEAI, de 27 DEZ 2006 (**aprova e manda por em execução a Estratégia Militar de Defesa – EMiD – MD51-M-03**).

Instrução Normativa Nº 01/EMCFA, de 25 JUL 2011 (**Aprova a “Instruções para a Confecção de Publicações Padronizadas do EMCFA (MD20-I-01)**.

Portaria nº 400/SPEAI/MD, de 21 SET 2005 (**aprova a Política Militar de Defesa – PMD – MD51-P-02**)

Portaria Normativa nº 113/DPE/SPEAI/MD, de 1º FEV 2008 (**aprova a Doutrina Militar de Defesa – DMD – MD51-M-04**).

Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras e sua importância geopolítica e estratégica para o Brasil¹

Integrated Border Monitoring System and its geopolitical and strategic importance to Brazil

Israel de Oliveira Andrade*

Luiz Gustavo Aversa Franco**

The Role of Military

RESUMO: Sendo um dos países de maior território no globo e possuindo uma vasta fronteira terrestre, o Estado brasileiro tem como desafio de grande monta vigiar e monitorar essas regiões. Para auxilia-lo nessa tarefa, o Exército Brasileiro desenvolveu e tem implementado, passo a passo, o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON). Dessa forma, o objetivo deste artigo é apresentar uma análise do SISFRON, enfatizando sua viabilidade, eficácia e importância conjuntural a partir dos benefícios propostos, especialmente nas áreas de vigilância, segurança, defesa nacional, indústria e tecnologia.

Palavras-chave: Defesa nacional; políticas públicas; fronteiras; Exército Brasileiro; SISFRON.

ABSTRACT: Possessing one of the largest territories on the globe and a vast land border, the Brazilian state has as a great challenge to watch and monitor these regions. In order to assist it, the Brazilian Army has developed and has been implementing the Integrated Border Monitoring System (SISFRON). Thus, the objective of this study is to present an analysis of the SISFRON, highlighting its viability, effectiveness and current importance based on the proposed benefits, especially in the areas of surveillance, security, national defense, industry and technology.

Keywords: National Defense; public policy; borders; Brazilian Army; SISFRON; borders.

*Pesquisador no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

** Professor no Centro Universitário do Distrito Federal (UDF) e bolsista no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB).

1. Introdução

Detentor do maior território da América do Sul, o Brasil divide fronteiras com 10 dos outros 12 países do subcontinente. Tais fronteiras totalizam 16.886 km de extensão, enquanto que a faixa de fronteiras se estende por 2,553 bilhões km² de área (o que equivale a 27% de todo o território nacional), possuindo 10 milhões de habitantes. Tratam-se de áreas fundamentais para a inter-relação entre o Brasil e os países vizinhos, fomentando relações políticas, econômicas, sociais e culturais entre eles. Entretanto, consta-se que tais áreas servem, também, como passagem aos ilícitos transnacionais como o contrabando e o descaminho, o comércio ilegal de drogas e armas, a biopirataria e o tráfico de seres humanos, dentre outros crimes. Torna-se perceptível a importância de monitorar e vigiar as fronteiras do país. Parte importante do esforço em cumprir essa árdua tarefa é o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON).

Além de seu propósito principal de garantir a vigilância da faixa de fronteira por meio de coleta, sistematização, processamento e distribuição de informações, o SISFRON também se volta ao provimento de apoio logístico e de infraestrutura à operações nas regiões fronteiriças. Por isso, sua compreensão passa pelas políticas nacionais de segurança e defesa e pelas demais políticas públicas voltadas à região de fronteira, especialmente no que se refere às diretrizes de monitoramento, controle e fiscalização dessa região. Além disso, o SISFRON fornece apoio fundamental para a interoperabilidade e a troca de informação entre os órgãos governamentais responsáveis pelo enfrentamento dos desafios transfronteiriços. Assim, o objetivo deste artigo é apresentar uma análise do SISFRON, enfatizando sua viabilidade, eficácia e importância conjuntural a partir dos benefícios propostos, especialmente nas áreas de vigilância, segurança, defesa nacional, indústria e tecnologia.

2. Contexto das políticas públicas brasileiras para as fronteiras

Israel de Oliveira Andrade/ Luiz Gustavo Aversa Franco

Parte do portfólio estratégico do Exército, o desenvolvimento do SISFRON serve, fundamentalmente, às políticas de segurança e defesa do país, bem como àquelas voltadas à região de fronteira em específico. Dessa forma, é importante ter uma compreensão dessas políticas e da contribuição dada a elas pelo Sistema.

Primeiramente, a Política Nacional de Defesa (PND), documento estruturante de mais alto nível da Defesa Nacional, trata das fronteiras em sua contextualização do ambiente nacional. Nesse sentido, estabelece a Política:

As fronteiras demandam atenção, na medida em que por elas transitam pessoas, mercadorias e bens, integrando e aproximando o País de seus vizinhos, ao mesmo tempo em que através delas são perpetradas atividades criminosas transnacionais de forma que sua permeabilidade requer constante vigilância, atuação coordenada entre os órgãos de defesa e os de segurança pública e estreita cooperação com os países limítrofes (BRASIL, 2016b, p. 8)

Ademais, a PND contribui para justificar o desenvolvimento do SISFRON ao apresentar os Objetivos Nacionais da Defesa (OND), especificamente quando menciona “assegurar a capacidade de Defesa, para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas”. Esse OND visa, fundamentalmente, “dotar as Forças Armadas das capacidades necessárias para realizar a vigilância, o controle e a defesa do território”, com ênfase na interoperabilidade e no “adequado aparelhamento das Forças Armadas, empregando-se tecnologias modernas e equipamentos eficientes” (BRASIL, 2016b, p. 12).

Complementarmente à PND, a Estratégia Nacional de Defesa (END) também oferece diretrizes e orientações para a vigilância e a defesa das fronteiras e justifica o desenvolvimento de sistemas que auxiliem as Forças Armadas nessa tarefa. Nesse sentido, ao defender a necessidade de “[r]eforçar a Capacidade de Proteção” do

poder nacional, a Estratégia afirma que tal reforço exige a “adequação dos meios e métodos de vigilância sobre o território nacional” (BRASIL, 2016b, p. 12). Além disso, no que se refere ao setor de defesa em geral, a END reforça a necessidade de se “desenvolver as atividades de monitoramento e controle (...) do território” (BRASIL, 2016b, p. 24). Ao tratar especificamente do Exército, a Estratégia afirma expressamente que a Força Terrestre “colaborará com os órgãos de Segurança Pública nas ações contra ilícitos transnacionais perpetrados na faixa de fronteira” (BRASIL, 2016b, p. 28-29). Finalmente, a END menciona explicitamente o SISFRON como um dos “sistemas indutores da transformação” do Exército, os quais “atuam por meio do incremento da mobilidade, da atividade de monitoramento e controle das fronteiras e da capacidade de atuar na negação de acesso indesejado a áreas ou a sistemas estratégicos de interesse da Defesa Nacional” (BRASIL, 2016b, p. 29).

Dentre as políticas públicas voltadas especificamente às fronteiras, deve-se destacar, primeiramente, o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF). Estabelecido em junho de 2011, por meio do Decreto nº 7.496, o Plano é voltado para o “fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira” (BRASIL, 2011, Art. 1º) e tem como diretrizes a “atuação integrada” dos órgãos de segurança pública, das Forças Armadas e da Receita Federal do Brasil (RFB) e a “integração com os países vizinhos” (BRASIL, 2011 Art. 2º). Segundo o Ministério da Justiça, uma das finalidades principais do PEF era a promoção da coordenação de projetos e ações dos diversos órgãos públicos, tornando a comunicação interinstitucional ágil e eficiente (BRASIL, 2011; SCHERMA, 2016).

Em novembro de 2016, por meio do Decreto nº 8.903, o PEF foi substituído pelo Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), que trouxe algumas inovações ao tratamento da questão. Uma delas foi a implementação de um Comitê-Executivo do Programa, criando uma instância federal de governança articulada com os entes de

estados e municípios. Além disso, o PPIF buscou aprimorar a cooperação internacional ao incluir o Ministério das Relações Exteriores (MRE), a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) na interlocução interinstitucional. O Programa também ampliou seu escopo de relação ao abranger as fronteiras marítimas e fluviais (BRASIL, 2016b).

Por fim, o SISFRON é um dos macroprojetos priorizados pela Estratégia Braço Forte do Exército, conforme a Portaria nº 99 de 27 de julho de 2010 do Estado Maior do Exército (EME) (BRASIL, 2010). O anúncio oficial do projeto foi feito com a publicação do Boletim do Exército nº 18/2010, por meio da Diretriz Especial nº 001 do Chefe do EME, bem como no documento O Processo de Transformação do Exército, tendo sido implementado desde então.

3. Panorama do SISFRON

O principal propósito do SISFRON é “fortalecer a presença e a capacidade de monitoramento e de ação do Estado na faixa de fronteira terrestre, potencializando a atuação dos entes governamentais com responsabilidades sobre a área”. No momento, encontra-se em fase de projeto piloto na área de responsabilidade da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada do Exército, sediada em Dourados (MS) e subordinada ao Comando Militar do Oeste (CMO), em Campo Grande (MS). Com cerca de 650 km de fronteira, incluindo aproximadamente 300 km de fronteira seca, trata-se de uma das áreas mais vulneráveis a fluxos de ilícitos transfronteiriços em todo o mundo. No futuro, prevê-se a ampliação do Sistema de modo que abarque toda a fronteira dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul com os vizinhos Bolívia e Paraguai (totalizando mais de 2,5 mil km) e, ao término do seu desenvolvimento, o SISFRON cobrirá toda a faixa de fronteira. Além disso, o Sistema deve ser integrado a outros semelhantes da Defesa Nacional, notadamente o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA) e o Sistema de

Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz).

Segundo o Escritório de Projetos do Exército (EPEx), pode-se definir o SISFRON como “[u]m sistema integrado de sensoriamento, de apoio à decisão e de emprego operacional cujo propósito é fortalecer a presença e a capacidade de ação do Estado na faixa de fronteira (...) sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença”. A partir de linguagem mais técnica, o Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército (Cmdo Com GE Ex) apresenta o SISFRON como “um sistema de Comando e Controle, Comunicações, Computação, Inteligência, Vigilância e Reconhecimento (C4IVR) que visa dotar a Força Terrestre de meios habilitadores a uma presença efetiva na faixa de fronteira brasileira” (BUFOLO, 2014, p. 23).

4. Mandato institucional, estrutura organizacional e operacionalidade do SISFRON

Em síntese, pode-se definir o propósito do SISFRON como “fortalecer a defesa territorial e garantir a soberania nacional na faixa de fronteira, aumentando o poder de dissuasão do Estado Brasileiro e contribuindo decisivamente com o seu esforço de desenvolver e manter efetivo controle dessas áreas” (BUFOLO, 2014, p. 24). Inicialmente planejado para ser implementado até 2023 e tendo um valor global de R\$11,992 bilhões (BRASIL, 2017), atualmente, seu custo é orçado em R\$12,597 bilhões, tendo como prazo de conclusão 2035.

Em relação à estrutura organizacional, o SISFRON é gerenciado pelo EME, especificamente por intermédio do EPEx, e do Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT), por meio do CComGEx. Além disso, divide-se em três subprojetos: o Subprojeto de Sensoriamento e Apoio à Decisão – SAD (orçado em R\$ 5,930 bilhões), o Subprojeto de Apoio à Atuação (R\$ 3,060 bilhões) e o Subprojeto de Obras de Engenharia (R\$ 3,002 bilhões) (BRASIL, 2017). O SAD está sob responsabilidade do CComGEx, enquanto que

os subprojetos de Apoio à Atuação e de Obras e Engenharia ficam à cargo do EPEx.

Por sua vez, o SAD está voltado ao fornecimento de sistemas e serviços de sensoriamento a serem implementados em ambientes terrestres, aéreos e orbitais. Uma etapa fundamental desse esforço é a implementação de infovias e sensores eletromagnéticos na área do projeto piloto, bem como de sensores ópticos e optrônicos, radares de vigilância terrestre, sistemas de vigilância, monitoramento e reconhecimento, sistemas de comunicação tática e centros de comando e controle fixos e móveis, além do sistema de apoio à decisão. Ademais, prevê-se, no âmbito do SAD, a garantia dos meios necessários à segurança de informações e comunicações, à defesa cibernética, ao suporte logístico integrado e a capacitação e simulação. Esse subprojeto também é responsável pelo funcionamento dos centros de comando e controle do SISFRON.

A finalidade principal do Subprojeto de Apoio à Atuação é fornecer equipamentos, materiais e suprimentos que sejam necessários à garantia do cumprimento das missões operacionais das Organizações Militares e demais unidades do Exército responsáveis pelas regiões de fronteira (BRASIL, 2017). Esse subprojeto abrange todas as brigadas subordinadas ao CMO e engloba o provimento de módulos de abastecimento, embarcações e equipamentos de uso individual. Além de prover os equipamentos e materiais necessários às operações militares táticas e operacionais, também está incluída dentre suas finalidades o planejamento e a coordenação logística entre os diversos órgãos públicos abarcados pelo SISFRON durante suas operações (BARBOSA, 2014).

Por fim, o Subprojeto de Obras e Engenharia se volta à “adequação, adaptação, recuperação, reparação e construção de instalações e organizações militares participantes do SISFRON e suas estruturas de apoio ao pessoal (instalações de saúde, residências etc.)” (BRASIL, 2017). O subprojeto também se encarrega dos serviços complementares às obras, tais como redes de abastecimento de água e esgoto, sistema elétrico, redes telefônicas, pavimentação,

drenagem, estacionamento, construção e manutenção de poços artesianos, dentre outras (BRASIL, 2017). Ressalte-se que 26 obras de infraestrutura foram concluídas e entregues, enquanto que outras dez estão em andamento e sete estão planejadas para conclusão em

2019. O Quadro 1 apresenta a relação de produtos/atividades concluídos até o momento.

Quadro 1: Principais Entregas do Programa SISFRON desde 2010

ANO	PRINCIPAIS ENTREGAS - PROGRAMA SISFRON
2010	<ul style="list-style-type: none"> – Contratação de empresa para realização do Projeto Básico. – Entrega do Projeto Básico do SISFRON pela empresa contratada.
2011	<ul style="list-style-type: none"> – Início dos estudos para contratação de uma empresa integradora para condução dos trabalhos técnicos necessários.
2012	<ul style="list-style-type: none"> – Contratação do consórcio TEPRO, constituído pelas empresas de defesa SAVIS e ORBISAT, que realizará a implantação do sistema, por meio do processo de empreitada integral.
2013	<ul style="list-style-type: none"> – Início da implantação do 9º B ComGE em Campo Grande-MS – Reestruturação do destacamento de Caracol do 10º RCMec, em consonância com os indicadores estratégicos do EB – Construção do Centro de Operações do CMO – Início dos estudos, projeto e obra do Centro Regional de Monitoramento (CRM) do CMO – Compra de optrônicos, rádios e meios de apoio aos atuadores, permitindo aumentar a coordenação e controle, bem como a mobilidade das tropas na faixa lindeira.
2014	<ul style="list-style-type: none"> – Entrega de cerca de 35% do Sistema de Apoio à Decisão do Projeto Piloto. – Adequação das infraestruturas de diversas organizações militares de situadas na faixa de fronteira. – Início da Construção do 9º Batalhão de Comunicações e Guerra Eletrônica. – Aquisição de viaturas de apoio à atuação.
2015	<ul style="list-style-type: none"> – Entrega de cerca de 50% do Sistema de Apoio à Decisão do Projeto Piloto. – Adequação das infraestruturas de diversas organizações militares de situadas na faixa de fronteira. – Construção dos Centros de Operações do 9º GAC, 10º RCMec, 11º RCMec e 17º RCMec. – Conclusão do pavilhão “H” do pelotão especial de fronteira de Caracol. – Aquisição de módulos de abastecimento para OM isoladas, embarcações tipo ferry boat para o Centro-Oeste e a Região Amazônica, balsas frigorificadas e viaturas e equipamentos de apoio.
2016	<ul style="list-style-type: none"> – Entrega de cerca de 60% do Sistema de Apoio à Decisão do Projeto Piloto. – Construção dos pátios do 17º RC Mec. – Entrega de embarcações logísticas, de transporte e empurreadores para unidades da Região Amazônica.
2017/2018	<ul style="list-style-type: none"> – Entrega de cerca de 75% do Sistema de Apoio à Decisão do Projeto Piloto. – Conclusão do 6º Batalhão de Inteligência Militar em Campo Grande. – Conclusão do Centro de Monitoramento de Fronteiras em Brasília. – Llicitação e contratação de aquisição de equipamentos de engenharia e de outras viaturas especializadas para a região do Paraná e da Amazônia.
2019	<ul style="list-style-type: none"> – Construção do Sítio MAGE/DF em HF/VHF/UHF Fixo, em Amambaí (MS). – Aquisição de Binóculos de Imagem Termal Multifuncional (BITM). – Aquisição de Viaturas Táticas Leves de Reconhecimento – Pacote Lima 5. – Construção do Sítio MAGE/DF em VHF/UHF Fixo, em Cel Cancelo (MS) – Aquisição de Receptor Nacional – SENTINELA. – Construção de Sítios Infovia (torres). – Construção de Sítio MAGE/DF em VHF/UHF Fixo – Bela Vista (MS). – Aquisição de Simulador CIGE/CComGEx (em operação). – Aquisição de SVMR Radar. – Aquisição de Equipamentos de Comunicações Táticas (Rd HF).

Fonte: EPEX.

5. A questão da interoperabilidade

A interoperabilidade entre as Forças Armadas e outros órgãos públicos federais e estaduais é uma das principais marcas da operacionalização do SISFRON. Tal interoperação está voltada, principalmente, às questões de defesa nacional e segurança pública, além da integração entre os diversos órgãos por meio da troca e compartilhamento de informações para a tomada de decisão, o que otimiza e agiliza a ação estatal nas áreas de atuação.

A importância da interoperabilidade e o potencial do SISFRON podem ser comprovados ao se observar o crescimento no número de apreensões de drogas, armas e outros produtos ilícitos pelos órgãos de segurança pública do Estado do Mato Grosso do Sul após a utilização do Sistema. Destaca-se, nesse sentido, o aumento de mais de três vezes nas apreensões de cocaína (de 1.406 kg para 21.237 kg) e de quase cinco vezes nas de maconha (de 85.859 kg para 1.725.371 kg) durante esse período (2012-2018), conforme apresentado nos Gráficos 1 e 2.

6. Benefícios efetivos e potenciais trazidos pelo SISFRON

Oficialmente, o Mapa de Benefícios do programa SISFRON são: (i) fortalecimento da capacidade operacional do EB na Defesa Nacional, em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e em outras ações subsidiárias, atuando, isoladamente, em operações conjuntas e no trabalho interagências, na faixa de fronteira; (ii) fortalecimento da presença e da ação do Estado na faixa de fronteira; (iii) contribuição para a capacidade de monitoramento e controle na faixa de fronteira; e (iv) contribuição para o aumento da capacitação tecnológica e da autonomia da Base Industrial de Defesa (BID). Além dos benefícios supracitados, há outros que podem ser potencialmente gerados pelo programa, ainda que não façam parte do seu escopo oficial.

O desenvolvimento do SISFRON e sua implementação têm trazido diversos benefícios, não somente para a Defesa

Nacional, como, também, para a indústria nacional de defesa, para a integração e a coordenação entre as múltiplas agências governamentais das diferentes esferas, para a criação de empregos de alta capacitação técnica, dentre outras. Nesse sentido, deve-se destacar a produção de conteúdo nacional dual (ou seja, de aplicações civis e militares), a transferência de tecnologia e a crescente nacionalização e capacitação de pessoal. O SISFRON também se apresenta, no âmbito político, como instrumento de política externa útil à integração regional ao promover a cooperação técnica e de defesa entre Brasil e os países vizinhos, aprimorando, assim, a inserção internacional do país. Nesse mesmo âmbito, também se destaca a interoperabilidade entre os diversos órgãos públicos das esferas federal, estadual e municipal.

Além das questões políticas e de Defesa Nacional, é prioritária, para o SISFRON, a geração de benefícios na área de segurança pública e para a sociedade civil em geral. Assim, por intermédio da fiscalização e do monitoramento aprimorados por parte do Estado, espera-se melhorar a qualidade de vida das populações que habitam a faixa de fronteira, especialmente aquelas em regiões vulneráveis e desassistidas. Isso pode ser feito, por exemplo, por meio do direcionamento de recursos de tecnologia da informação para atividades de ensino à distância e telesaúde. No que tange à segurança pública, enfatiza-se o combate aos ilícitos transfronteiriços – notadamente o narcotráfico, a imigração ilegal e o crime organizado –, buscando-se, assim, a melhoria da segurança dos grandes centros urbanos do país com o controle aprimorado dos fluxos de drogas e armas provenientes das fronteiras e a eles direcionados.

Na esfera econômica, um dos efeitos positivos do SISFRON é a geração de empregos, especialmente na indústria de defesa e nos setores de maior intensidade tecnológica. Nesse sentido, os investimentos gerados pelo próprio Sistema e pela demanda gerada por bens duais e de alta tecnologia

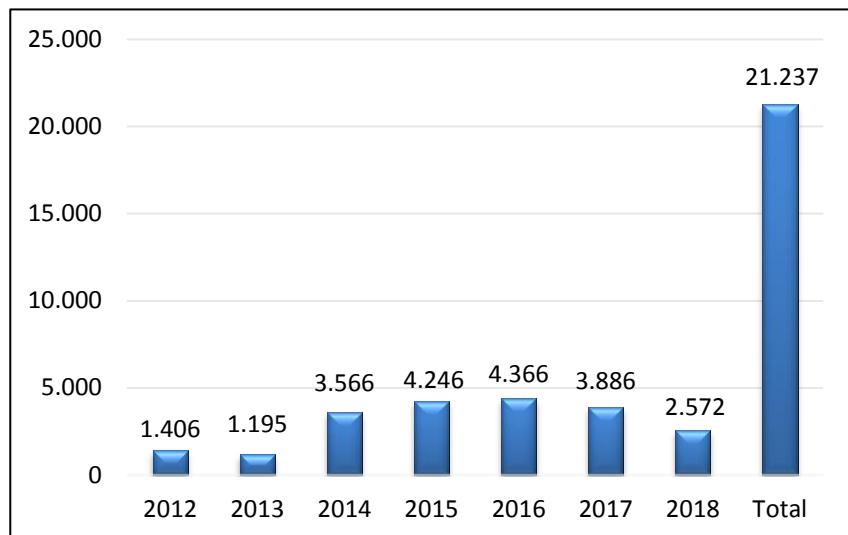
devem produzir benefícios diversos para as empresas nacionais desses setores. Dessa forma, espera-se que o SISFRON atue na indução do desenvolvimento tecnológico nacional autônomo e sustentado, produzindo tecnologia de ponta e de alto valor agregado para o país, podendo, também, aprimorar a diversidade de sua pauta de exportações (BRASIL, 2017).

Outra área beneficiada pelo SISFRON é a ambiental. Isso se deve ao fato de uma das finalidades do Sistema ser, justamente, ajudar na preservação do meio ambiente, na proteção da biodiversidade e no combate e repressão de ilícitos ambientais (LANDIM, 2015). Soma-se a essas finalidades a de apoio e proteção a populações indígenas, inclusive construindo canais de intermediação com elas (NEVES et al. 2016). Ademais, destaca-se o fato de o SISFRON ter se tornado referência no desenvolvimento e na implementação de

projetos de compensação ambiental, graças à reparação da supressão esperada e à preservação dos biomas em que se insere.

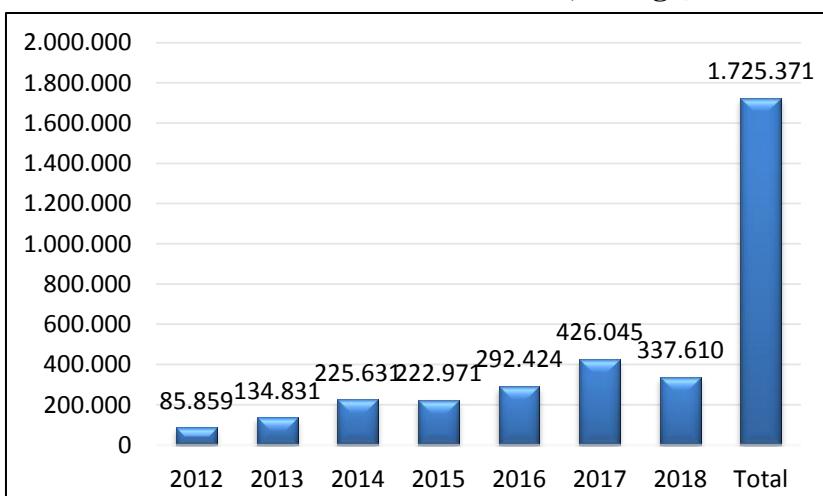
Finalmente, o SISFRON oferece diversos benefícios para as Forças Armadas do país. Além do aprimoramento da capacidade de monitoramento das fronteiras e do desenvolvimento de novas tecnologias, o Sistema deve auxiliar no provimento mais ágil de atendimentos emergenciais (defesa civil), além de oferecer maior capacidade de apoio a operações de garantia da lei e da ordem e de outras atividades subsidiárias (CAMPOS, 2015). Além disso, o SISFRON otimizará a estratégia de presença, ao possibilitar ao Exército, às demais Forças Armadas e aos diversos órgãos públicos responsáveis um desdobramento mais efetivo de seus contingentes na região de fronteira.

Gráfico 1: apreensão de cocaína e derivados no Mato Grosso do Sul, em kg (2012-2018)



Fonte: Secretaria de Justiça e Segurança Pública do Mato Grosso do Sul (SEJUSP/MS), 2019.

Gráfico 2: apreensão de maconha no Mato Grosso do Sul, em kg (2012-2018)



Fonte: Secretaria de Justiça e Segurança Pública do Mato Grosso do Sul (SEJUSP/MS), 2019.

7. Conclusão

Com base na leitura dos principais documentos que estabelecem as políticas de defesa e de fronteira do Brasil, como a PND, a END, o PEF e o PPIF, constata-se o alinhamento do SISFRON com as principais diretrizes estratégicas do país. Dessa forma, o Sistema se mostra útil não somente no aprimoramento da Defesa Nacional, no monitoramento da fronteira e no combate aos ilícitos transfronteiriços, como também traz consigo uma série de externalidades positivas para a economia e a sociedade brasileiras, gerando empregos, fomentando o desenvolvimento tecnológico e a preservação do meio-ambiente, auxiliando a integração regional, dentre outros.

Entretanto, a despeito dos avanços já alcançados, há espaço para melhorias. Nesse sentido, constatou-se a necessidade de aprimorar a articulação entre os três subprojetos componentes do programa – Sensoriamento e Apoio à Decisão; Apoio à Atuação; e Obras e Engenharia. Também se deve otimizar o gerenciamento de custos, agilizando a execução dos contratos já firmados de modo a não comprometer a conclusão do projeto. Além disso, é necessário um maior engajamento nas questões de transferência de tecnologia e propriedade intelectual. Finalmente, deve-se convergir esforços e recursos financeiros a fim de melhorar a eficiência de projetos e aprimorar a presença estatal nas áreas de responsabilidade de forma econômica. Assim, as próximas fases do projeto devem ser

continuadas e executadas de forma tempestiva, visando não somente a economicidade dos recursos empregados como, também, a preservação do conhecimento adquirido. Manter os investimentos e o aporte de recursos necessários à manutenção e ao avanço do programa mostra-se, nesse sentido, um imperativo.

Chega-se, dessa forma, à conclusão de que o SISFRON é um projeto de fundamental importância para o Brasil aprimorar suas políticas públicas voltadas às regiões de fronteira, enfrentando de forma direta os problemas e desafios existentes nessas áreas e possibilitando seu desenvolvimento e a cooperação com países vizinhos. Trata-se verdadeiramente de um programa de Estado, gerido pelo Exército, que oferece respostas aos desafios atuais do país e lhe dá capacidade de resposta tanto na Defesa Nacional quanto na segurança pública. Por um lado, o SISFRON demonstra importância fundamental no contexto político-estratégico e ao Estado brasileiro. Por outro, no âmbito operacional – ou seja, na implementação do projeto e no seu gerenciamento de riscos –, há limitações consideráveis que podem prejudicar a geração de benefícios de longo prazo, tornando fundamental sua mitigação de forma eficiente, eficaz e efetiva. Portanto, o SISFRON deve ser mantido pelo Estado e, também, ampliado e aprimorado conforme o planejado.

Referências

ANDRADE, Israel de Oliveira; CORTINHAS, Juliano da Silva; SOARES, Matheus Augusto; FRANCO, Luiz Gustavo Aversa. Sistema integrado de monitoramento de fronteiras em perspectiva. **Texto para Discussão**, n. 2480, junho de 2019.

BARBOSA, C. G. **O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) frente às vulnerabilidades brasileiras e seus reflexos na cooperação regional**. Rio de Janeiro: ECEME, 2014.

BRASIL. Decreto N° 7.496, de 8 de Junho de 2011. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2011.

_____. Decreto nº 8.903, de 16 de Novembro de 2016. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2016(a).

_____. Exército Brasileiro. **PROFORÇA: projeto de força do Exército Brasileiro**. Brasília: EME, 2010.

_____. **Livro Branco de Defesa Nacional**: versão sob apreciação do Congresso Nacional. Brasília: Ministério da Defesa, 2016(b).

_____. Ministério da Defesa. **Relatório de gestão do exercício de 2016**. Brasília: Ministério da Defesa, 2017.

BUFOLO, R. **O SISFRON e o papel do Exército nas Operações em Ambiente Interagências**. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2014.

CAMPOS, M. J. M. de. **Sistema de Monitoramento Integrado de Fronteiras e sua possível participação na cooperação internacional de defesa**. Brasília: UnB, 2015.

LANDIM, H. G. C. SISFRON: ferramenta de ampliação da diplomacia militar brasileira e fortalecimento do CDS. **Revista Política Hoje**, v. 24 (1), p. 135-147, 2015.

NEVES, A. et al. **Segurança pública nas fronteiras**. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016.

SHERMA, M. A.. Políticas de defesa e segurança para as fronteiras nos governos Lula e Dilma. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 22, 2016, p. 65-77.

Os desafios do SISFRON na Fronteira Oeste

The challenges of SISFRON on the Western Frontier

Luiz Olavo Martins Rodrigues*

RESUMO: O Brasil é um país continental e se destaca no cenário sul-americano como uma forte liderança em âmbito mundial. A faixa de fronteira do Brasil, com vários países lindeiros, tem sido foco de intensos problemas transfronteiriços, os quais redundam em reflexos para a Segurança Pública, particularmente nos centros econômicos do país. Com o objetivo de reduzir o fluxo de ilícitos nas fronteiras brasileiras, o Estado Brasileiro elaborou o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), o qual se encontra sob a gerência do Exército Brasileiro, instrumento presente em vários rincões deste país. O presente trabalho tem por finalidade avaliar a situação atual do SISFRON na área de jurisdição do Comando Militar do Oeste, com enfoque no Projeto Piloto e sua expansão, nas operações interagências, nos possíveis benefícios a serem gerados e nas perspectivas futuras.

Palavras-chave: Exército Brasileiro; SISFRON; fronteiras; ilícitos transfronteiriços; operações interagências.

ABSTRACT: The Brazil is a continental country and shows itself in the South American scenario as a strong leader in the world. The borders of Brazil with several countries have been the focus of cross-border problems, which cause reflexes for the Public Security, particularly in the country's economic centers. With the intent to reduce the flow of illicits through the borders, the Brazilian State has developed the Border Monitoring Integration System (SISFRON), which is under the management of the Brazilian Army, a present institution in every corner of this country. This paper aims to evaluate the current situation of SISFRON in the jurisdiction area of the Western Military Command focusing on the Pilot Project, its respective expansion, interactive operations, possible benefits to be generated and future prospects.

Keywords: Brazilian Army; SISFRON; borders; cross-border illicits; interactive operations.

* Oficial da Reserva da Arma de Comunicações do Exército Brasileiro. Doutor em aplicações, planejamento e estudos militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Especialista em Política Estratégica pela Universidade Federal do Rio de Janeiro-RJ. Atualmente, exerce a função de assessor do Chefe do Centro de Coordenação de Operações do Comando Militar do Oeste para assuntos do SISFRON (Campo Grande - MS).

1. Introdução

O Brasil é um país continental e faz divisa com 10 (dez) países da América do Sul. Sua faixa de fronteira terrestre se estende por 16.886 Km², mais que o dobro de uma linha reta entre Paris e Pequim, abrangendo uma área de 2,553 milhões de Km² (cerca de 27% do território nacional), com uma população estimada em 10 milhões de pessoas, desde o Amapá até o Rio Grande do Sul.

Essa faixa de fronteira sofre com ilícitos, que geram problemas sociais e econômicos nas grandes cidades, tais como o tráfico internacional de drogas e armas, tráfico de pessoas, evasão fiscal, imigração ilegal, pistas de pouso ilegais, ações do crime organizado e ilícitos ambientais, com foco no desmatamento, garimpo ilegal e exploração predatória de recursos naturais.

A faixa de fronteira terrestre possui uma diversidade regional considerável, se caracteriza por grandes distâncias e apresenta áreas remotas marcantes. A fraca presença do Estado é compensada pela localização de Organizações Militares (OM) em vários rincões do país, o que justifica que o Exército Brasileiro (EB) seja o condutor do Programa Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON).

A Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) vêm exigindo uma transformação do Setor de Defesa, no cenário nacional. Essa transformação implica em formas específicas de organização e emprego, baseadas em novas capacidades e padrões de pensamento, transcendendo a simples modernização ou atualização de procedimentos e materiais.

As diretrizes da END caracterizam, de forma precípua, a importânci da capacidade dissuasória, a qual se visualiza nos seguintes pontos:

- dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais brasileiras e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional;

- organizar as Forças Armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença; e

- desenvolver, lastreado na capacidade de monitorar/controlar, a capacidade de

responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão: a mobilidade estratégica.

Fica patente o emprego do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença que, aliado aos meios adequados de comando e controle e às unidades de ação rápida, estrategicamente posicionadas, multiplicam a capacidade de ação. A intensa utilização de recursos tecnológicos (combinada com a adequada preparação das estruturas operativas), a capacidade de interoperabilidade entre as Forças Armadas em ambiente interagências e a capacitação de recursos humanos determinarão a obtenção das capacidades preconizadas na END.

Paralelo à Estratégia Nacional, as ações implementadas nas diversas operações são respaldadas pela Constituição Federal, em seus artigos 142 e 144, cabendo às Forças Armadas a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer deste, da lei e da ordem.

Além disso, a Lei Complementar 97/1999 estabelece que cabe às Forças Armadas atuar contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo.

Dessa forma, o Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016, instituiu o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), o qual visa fortalecer a prevenção, o controle, a fiscalização e a repressão aos delitos transfronteiriços. Para tanto, deverá realizar a 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, além da cooperação e integração com os países vizinhos.

Assim sendo, o alinhamento entre esses instrumentos legais fortalece a presença do Exército na faixa de fronteira e o credencia para conduzir o Programa de Monitoramento de Fronteiras, integrando tecnologias modernas e órgãos das esferas federais, estaduais e municipais com a incumbência de mitigar as problemáticas que permeiam a extensa fronteira brasileira.

Nesse contexto, um dos aspectos mais importantes está na previsão da condução de projetos transversais, com perfis de alta densidade tecnológica, que buscam desenvolver sistemas e equipamentos modernos de emprego militar com uso dual, no sentido de atuar em operações de Defesa da Pátria ou em situações da Garantia de Lei e da Ordem (GLO).

Estamos vivenciando um período de desafios onde pessoas, organizações e instituições procuram interagir de maneira transparente, informacional e em tempo real, com extrema velocidade.

A palavra de ordem, portanto, é “transformação”. As organizações precisam ousar diante da necessidade de conectar-se ao novo paradigma, que impõe formas completamente diferentes de enxergar o mundo em que vivemos, onde a busca pela superioridade de informações é essencial para que se tenha uma pronta resposta eficiente.

No Exército, a transformação é baseada em iniciativas suportadas pelo seu Portfólio Estratégico, o qual é composto por Programas Estratégicos que contribuem para que sejam atingidos um ou mais Objetivos Estratégicos do Exército, geram ferramentas para o Estado Brasileiro, não somente para o EB, e permitem a criação de capacidades, habilitando a Força a conduzir operações em um amplo espectro, desde as ações subsidiárias até o conflito armado.

As entregas do Portfólio Estratégico do Exército não se restringem a bens (produtos de defesa, instalações e outros serviços). Seu foco é a entrega de uma significativa quantidade de benefícios à sociedade, tais como: fortalecimento da Base Industrial de Defesa; desenvolvimento de tecnologias duais, que possam ser aplicadas em tempo de paz; geração de empregos projeção internacional; paz social e segurança.

Assim, é no contexto da transformação que surge o Programa SISFRON, enquadrado pelo subportfólio Defesa da Sociedade, como indutor de novas capacidades, em busca de soluções de monitoramento, da captação e fluxo de dados até a interpretação e produção de informações confiáveis, para a tomada de decisões.

A Implantação do SISFRON, que se destina ao sensoriamento, ao apoio à decisão e ao apoio à operação, a fim de permitir o monitoramento e o controle de forma efetiva das áreas de fronteira da Amazônia, do Centro-Oeste e do Sul, bem como à atuação rápida e adequada do Poder Público, cooperando, dessa maneira, para a segurança, a redução de ilícitos transfronteiriços, a preservação ambiental, a proteção de comunidades indígenas e a obtenção do efeito dissuasório, por meio da utilização da capacidade operacional do Exército Brasileiro, na selva e em outros ambientes do País, isoladamente ou em conjunto com outros órgãos governamentais.

2. O SISFRON

a. O Projeto Piloto

O Projeto Piloto abrange uma faixa de fronteira com cerca de 700Km, desde a cidade de Mundo Novo-MS até o município de Caracol-MS, sob a jurisdição da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada (4ª Bda C Mec), com sede em Dourados-MS, e subordinada ao Comando Militar do Oeste (CMO), em Campo Grande-MS. Por ser uma Grande Unidade completa, a 4ª Bda C Mec é dotada de organizações militares de combate, desdobradas na faixa de fronteira, e outras organizações de apoio ao combate em profundidade, o que permite a utilização de diversos meios adquiridos pelo Programa SISFRON em condições ideais de emprego, considerando as características e a natureza de cada Organização Militar desdobrada no terreno.

Cabe ressaltar que os dois países, com os quais o Comando Militar do Oeste faz fronteira, se destacam na produção de cocaína (Bolívia) e maconha (Paraguai), sendo o Brasil um dos maiores consumidores em níveis mundiais. Assim, esse corredor que incide no território brasileiro é vasto em ilícitos transfronteiriços, com reflexos nos grandes centros do país e com repercussões internacionais.

O CMO abrange o Mato Grosso do Sul (MS) e o Mato Grosso (MT) e faz divisa com 8 (oito) estados Brasileiros - Rondônia (RO), Amazonas (AM), Pará (PA), Tocantins (TO), Goiás (GO), Minas Gerais (MG), São

Paulo (SP) e Paraná (PR), tendo como países lindeiros a Bolívia (1.314 Km) e o Paraguai (1.209Km), totalizando 2.523Km de fronteiras. A expansão territorial do CMO permite englobar todo a área do Reino Unido, França e Alemanha, além de se destacar pela existência de quatro biomas bem distintos: a floresta amazônica, o pantanal, o cerrado e o campo, características que exigem o emprego de tropa adequada, em um terreno específico e num espaço de dimensões continentais.

Em função dessas considerações, o Exército Brasileiro emitiu a Portaria EME nº 193, de 23 DEZ 2010, com a diretriz de implantação do SISFRON e, no final de 2013, o CMO elaborou uma diretriz para reestruturar as forças na faixa de fronteira e realizar os devidos aperfeiçoamentos, em função da evolução da implantação do Programa, o qual terá que se adequar a fatos novos, como no caso da Rota de Integração Latino Americana (RILA), cuja ponte de integração com o Paraguai na região de Porto Murtinho-MS está prevista para 2023, tornando-se mais uma penetrante incidindo em território brasileiro.

b. Concepção do SISFRON

O SISFRON compreende um conjunto abrangente e integrado de recursos tecnológicos, estruturas organizacionais, processos e pessoas, constituindo um **sistema de sistemas**, cujas vertentes de implantação são as seguintes:

1) **Subsistema de Sensoriamento:** apoia as ações de vigilância, reconhecimento e monitoramento da faixa de fronteira, obtendo dados para o subsistema de apoio à decisão. Emprega radares terrestres com câmeras de longo alcance acopladas em instalações fixas (perímetro) e móveis (patrulhas e operações), seja em terra (viatura) ou em embarcações rápidas, além de equipamentos transportáveis, de uso pela tropa, acoplados a computadores portáteis robustecidos, sensores óticos, optrônicos e sensores de sinais eletromagnéticos, que compreendem as seguintes ações:

- buscar e interceptar sinais de comunicações existentes no ambiente eletromagnético;

- monitorar os sinais de comunicações que se mostrarem de interesse;
- localizar os emissores dos sinais de interesse;
- registrar (gravar) os sinais de interesse; e
- analisar todas as emissões registradas, com o intuito de se produzir conhecimentos de inteligência.

2) **Subsistema de Apoio à Decisão:** trata os dados coletados pelos sensores, com o intuito de prover ao decisior, de cada nível organizacional, a consciência apurada de cada situação operacional. Baseado no Programa Comando e Controle em Combate (C2 Cmb), que é o software principal do Comando e Controle da Força Terrestre, este sistema será utilizado por todos os Comandos Militares de Área até o nível Brigada, permitindo a integração com sensores do SISFRON e a integração com os equipamentos Harris Falcon III e Motorola P-25. Os Centros de Operações das Organizações Militares localizadas nas fronteiras, das Brigadas e Divisões correspondentes e dos Comandos Militares de Área enquadrantes serão os principais usuários dos produtos e serviços providos por este Subsistema.

As Comunicações Táticas estão sendo organizadas em módulos, de acordo com a necessidade de cobertura. Rádios portáteis multibanda digitais com câmeras acopladas, e capazes de transmissão online já são realidade nas operações de rotina.

Os Módulos de Telemática Operacional (MTO), são verdadeiros nós de acesso que permitem a comunicação de dados, voz e imagens no campo de batalha, sendo construído de modo a ser operado remotamente ou embarcado na viatura de comando e controle (VCC) especialmente desenvolvida para proporcionar flexibilidade e robustez às operações militares. Esses nós de acesso possibilitam as comunicações militares via rádio, integração à rede pública de telefonia fixa ou celular, transmissão de vídeo a dezenas de quilômetros, acesso à internet a até 100 km de distância da base de operações, emprego de tecnologia de voz sobre protocolo de internet (VoIP) e integração a qualquer cenário remoto, através

de sistemas de comunicações via satélite. O MTO será um dos mais importantes instrumentos de ligação entre frações, companhias e comandantes de Organizações Militares, e também fará o link com os escalões superiores. Sua integração, desenvolvida no Centro Tecnológico do Exército, tem como principais características o uso de rádios HF, VHF e UHF; integração de voz via rádio/fio/celular; repetidoras com painéis solares; voz sobre IP; geradores a diesel com supressão de ruído; rotas de comunicações redundantes; seleção automática da rota mais eficiente; e capacidade aerotransportável. Todo este aparato representa uma tecnologia 100% integrada localmente, em que pese o uso de componentes importados.

O Sistema de Radiocomunicação Digital Troncalizado (SRDT) complementa as Comunicações Táticas e é uma excelente ferramenta para as operações interagências.

Destaca-se também o emprego do *High Capacity Line of Sight* (HCLOS) - (alta capacidade de linha de visada), um rádio de enlace de dados a longa distância que são instalados em algumas torres da infovia, proporcionando o estabelecimento de link com os MTO nível Grande Unidade e Unidade.

O Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações (SGDC) foi lançado em 4 de maio de 2017 com o objetivo de proporcionar maior segurança e melhoria na qualidade das Comunicações do Exército Brasileiro, além de proporcionar a cobertura integral das fronteiras brasileiras (100% do território nacional e da América Latina)

O link satelital do SGDC, previsto para ser contratado da TELEBRAS é de 1,5 MB upload para atender, prioritariamente, os sensores eletromagnéticos e 10 MB download para atender a família militar e as necessidades operacionais dos Pelotões Especiais de Fronteira (PEF).

As Comunicações Estratégicas são caracterizadas pela Infovia por intermédio de uma rede segura de transporte de dados, por meio de links de rádio micro-ondas, cujo objetivo é transportar informações de subsistemas do SISFRON, como os sensores eletromagnéticos, os radares de vigilância,

monitoramento e reconhecimento, as Comunicações Táticas, para os Centros de Comando e Controle (CC2), incluídos, também, os serviços de videoconferência e Voip entre os CC2 (Mv e fixos) e o tráfego da EBNet, possibilitando economia de recursos, com o cancelamento da contratação de links de concessionárias civis.

O Exército decidiu instalar as torres de micro-ondas necessárias à transmissão de sinais, quando possível, em terrenos de Organizações Militares localizadas na região de fronteira e, quando não, em terrenos de organizações municipais, estaduais ou federais, como postos da Polícia Militar, postos da Polícia Rodoviária (Estadual e Federal), ou bases de agências governamentais como o IBAMA, Receita Federal, e outros. Na impossibilidade desse arranjo, a última alternativa a ser usada é a construção, quando autorizado, em terrenos privados. No noroeste do Mato Grosso, devido às dificuldades de acesso para a construção e a relativa distância da fronteira, serão erguidos quatro postos de estações fixas de satélite.

Ambos subsistemas acima são de responsabilidade do Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército (CComGEx) e o valor de investimento corresponde a 50% do orçamento previsto para o Programa.

3) Subsistema de Operadores: compreende as forças militares, os integrantes de órgãos e agências, os produtos de defesa e segurança e os procedimentos operacionais que são empregados no cumprimento das missões constitucionais e legais do Exército, na faixa de fronteira. A concepção do Sistema contempla, ainda, a implantação de novas estruturas organizacionais, entre as quais: **Centro de Monitoramento**, localizado em Brasília, com a missão de realizar a gestão do Sistema implantado, desempenhando tanto atividades correntes (operação, logística integrada, capacitação, simulação) como atividades orientadas para a avaliação, melhoria e evolução do Sistema; **Centros Regionais de Monitoramento**, localizados nas sedes dos Comandos Militares de Área, com a finalidade de apoiar regionalmente os

comandos considerados nas atividades correntes do Sistema;

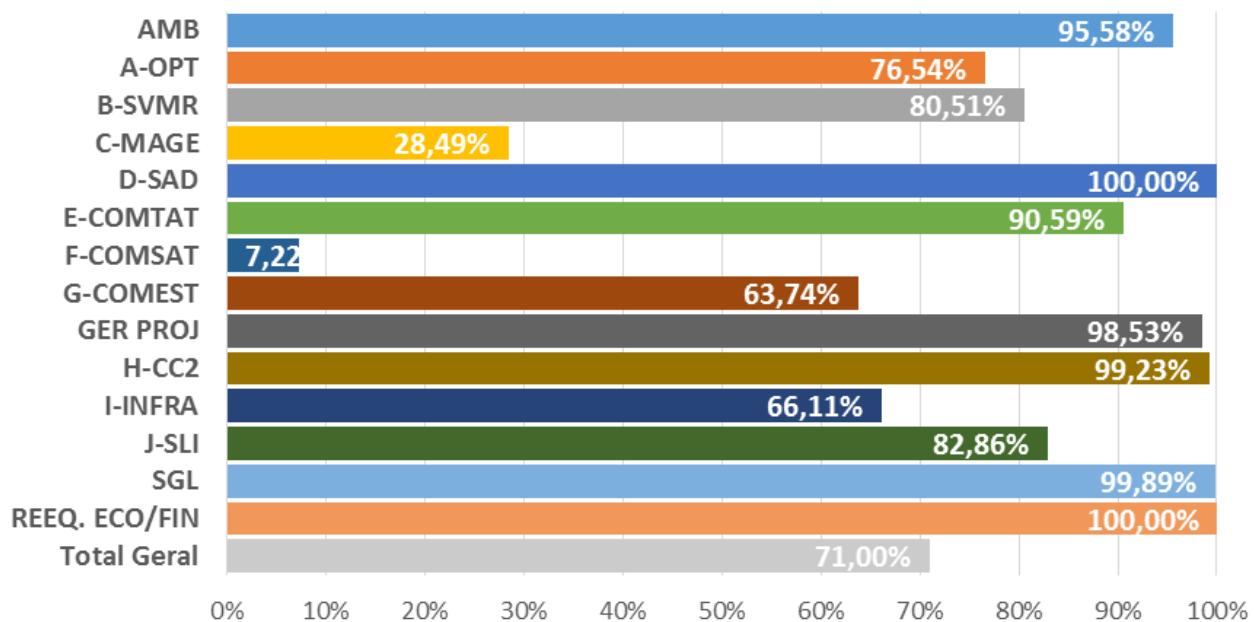
O gráfico 1 permite visualizar o atual estágio de evolução do Programa na área do Projeto Piloto, considerando os diversos subsistemas que compõem o SISFRON.

Além dos aspectos já abordados, cabe destacar os de Infraestrutura e de Suporte Logístico Integrado (SLI), que estão diretamente relacionados às atividades de apoio. A finalidade do subsistema de

Infraestrutura é permitir a operação contínua do SISFRON.

Na modelagem do suporte logístico do SISFRON, a responsabilidade pela estruturação da cadeia de suprimentos para atender os níveis de serviço do sistema é da empresa contratada, diferente dos demais modelos onde o contratante divide parte da responsabilidade.

Gráfico 1 – Evolução (% liquidado/planejado) dos diversos subsistemas do SISFRON.



Fonte : Comando de Comunicações de Guerra Eletrônica do Exército, junho de 2019

O Suporte Logístico foi contratado por um acordo de nível de serviço (LSA). Nele, quanto maior for a disponibilidade, maior será o valor que a empresa irá receber pelo suporte. De acordo com esse raciocínio, 100% de disponibilidade garante o recebimento do valor total previsto para o mês, com uma escala decrescente de valores, sendo 75% o nível mínimo aceito. Essa modelagem faz com que a contratada se esforce para entregar um produto com alto grau de disponibilidade, atendendo aos interesses do Exército.

Por fim, em apoio à gestão das atividades logísticas, o SISFRON conta com o software de gerenciamento logístico (SGL). O sistema prevê funcionalidades que permitem

planejar, executar e acompanhar as atividades de manutenção. Para isso, considera a disponibilidade, localização e estado de operação de diferentes recursos, além de prover informações sobre a operação dos equipamentos e emissão de relatórios gerenciais.

c. Integração

Uma das principais características do SISFRON é a integração entre os projetos das Forças Armadas, com diversos órgãos do governo, destacando-se o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM); o Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro (COMDABRA); o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SISGAAZ); a Agência

Brasileira de Inteligência (ABIN); o Ministério da Agricultura e o Instituto Nacional de Meteorologia (INMET); o Ministério da Saúde; as defesas civis e os governos dos estados fronteiriços; o Ministério da Justiça, com o Departamento de Polícia Federal (DPF) e a Polícia Rodoviária Federal (PRF); a Receita Federal (RF); o Ministério do Meio Ambiente; e, no sentido transnacional, as Forças Armadas dos países vizinhos.

d. Capacitação

A capacitação do pessoal deve ser efetiva (desenvolver as competências necessárias ao desempenho da função), abrangente (alcançar o maior número de militares em todas as OM) e contínua.

A existência de recursos humanos devidamente preparados e atualizados é uma preocupação constante do Exército, com a inserção das ferramentas do Programa SISFRON no contexto do Ensino em Escolas Militares (formação, aperfeiçoamento e especialização) e na Instrução Militar (formação/qualificação), preconizada nas Organizações Militares empregadas na faixa de fronteira. Assim, a capacitação continuada possibilita a replicação de conhecimentos adquiridos com a chegada de novos equipamentos.

O Grupo Temático de Capacitação, que trabalhou na 4^a Reunião de Integração Sistêmica (RIS) do Programa SISFRON, em agosto de 2019, visualizou a necessidade de adequação de um novo perfil aos militares envolvidos com o SISFRON, causada pelo impacto de novas tecnologias agregadas, bem como uma atualização dos Planos de Disciplinas e Programas-Padrão de Instrução empregados nas Organizações Militares, além da criação de cursos específicos em determinadas áreas de conhecimento.

Paralelo a essas medidas, há a necessidade de uma política de pessoal devidamente ajustada para atender os cargos existentes nos diversos quartéis, debruçados na faixa de fronteira.

Para as próximas fases do Programa SISFRON, que já estão se desenvolvendo, visualiza-se estruturas regionais de capacitação, conforme experiência ocorrida

no Projeto Piloto ; apoio da empresa integradora, adequando conhecimento às práticas militares ; investimentos em conteúdo de Ensino à Distância (EAD) e ferramentas de simulação e a capacitação com modelo misto, contemplando fases EAD e presenciais.

Dessa forma, o Programa SISFRON, indutor da transformação no Exército Brasileiro, está preparado para se adequar às ferramentas tecnológicas modernas, a uma doutrina compatível com a evolução dos Meios de Emprego Militar (MEM), às competências e processos inovadores e às novas capacidades que surgem e se fazem necessárias.

e. Expansão do Programa

O ano de 2014 marcou o início parcial de funcionamento do SISFRON em atendimento ao cronograma estabelecido para o projeto, cuja expansão ocorreu em 2019, após a validação do Projeto Piloto em meados de 2018, atendendo a um parecer do Tribunal de Contas da União (TCU), para o prosseguimento do Programa como um todo.

A portaria 305-EME, de 12 de dezembro de 2018, aprovou as Diretrizes de Iniciação dos Projetos de Sensoriamento e Apoio à Decisão das Fases 2, 3 e 3A (SAD 2, SAD 3 e SAD 3A) do SISFRON. A equipe de iniciação dos referidos projetos iniciou os seus trabalhos em fevereiro de 2019, com o objetivo de elaborar os Projetos Conceituais, os Estudos de Viabilidade (EV), as Propostas de Modelo de Obtenção dos Projetos e a documentação do planejamento da contratação do Projeto de Sensoriamento e Apoio à Decisão referente à cada fase.

O objetivo do **Projeto SAD 2** é implantar e integrar a Fase 2 do Sistema de Sensoriamento e Apoio à Decisão do Programa SISFRON na área de atuação da 13^a Bda Inf Mtz, com sede em Cuiabá-MT e a 18^a BdaInfFron, com sede em Corumbá-MS, na faixa de fronteira oeste do Brasil com o Paraguai e a Bolívia com impacto direto para o Comando Militar do Oeste.

O objetivo do **Projeto SAD 3** é implantar e integrar a Fase 3 do Sistema de Sensoriamento e Apoio à Decisão do Programa SISFRON na área de atuação da **15^a Bda Inf Mec, com sede em Cascávél-**

PR, e o 14º RCMec, com sede em São Miguel do Oeste-SC, na área do Comando Militar do Sul (CMS).

O objetivo do **Projeto SAD 3A** é implantar e integrar a Fase 3A do Sistema de Sensoriamento e Apoio à Decisão do Programa SISFRON na área de atuação da **2ª Bda Inf Sl, com sede em São Gabriel da Cachoeira-AM e da 16ª Bda Inf Sl, com sede em Tefé-AM**, área de responsabilidade do Comando Militar da Amazônia (CMA).

Para o CMO, o Projeto SAD 2 tem importância fundamental, já que permitirá complementar o Programa SISFRON na faixa de fronteira sob jurisdição desse Comando Militar, contemplando suas Organizações Militares com meios modernos e necessários para exercer o monitoramento e controle contínuo e permanente de áreas de interesse do território nacional, garantindo fluxo ágil e seguro de informações confiáveis e oportunas, de modo a possibilitar o exercício do comando e controle e de atuação integrada, em todos os níveis.

3. O impacto positivo do SISFRON

a. Custo versus Benefício

O cenário da segurança pública no Brasil é cada vez mais preocupante, face aos crimes que ocorrem por todo país, sejam nos grandes centros urbanos ou em cidades de menor expressão.

Estudos das Nações Unidas indicam que o corredor que incide no Brasil, proveniente da fronteira oeste, na faixa correspondente ao Paraguai e a Bolívia, é o responsável por inúmeros ilícitos de várias naturezas, com incidência marcante em países europeus.

“Os custos econômicos anuais [da violência no Brasil] são estimados em R\$ 285 bilhões (2015), englobando gastos com segurança pública e privada, seguros, perda da capacidade produtiva, encarceramento e serviços médicos.” (Relatório “Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil”, Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República).

Se o SISFRON reduzisse esse custo em 3,5%, por meio do melhor controle das fronteiras, o sistema se pagaria em um ano.

Luiz Olavo Martins Rodrigues

Também está prevista a criação de ambientes apropriados para o trabalho interagências, bem como o estabelecimento de ligações entre os Centros de Operações das Unidades, Brigadas e Comandos Militares de Área com os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIF), existentes nos níveis estadual e municipal. O planejamento da aquisição de meios observará, além da doutrina, o princípio da eficiência, evitando-se a interferência nas atribuições dos demais órgãos, e a desnecessária duplicação de esforços no mesmo espaço geográfico.

O salto tecnológico resultante do SISFRON, em virtude do aumento da capacidade de monitoramento e controle do Estado na faixa de fronteira, reforçará a capacidade de dissuasão do Poder Nacional. Permitirá, ainda, a efetivação da Estratégia da Presença, a melhoria das operações de Garantia da Lei e da Ordem e das ações subsidiárias, inclusive com maior presteza no atendimento de emergências da Defesa Civil.

Cabe destacar que em relação às “Ações na Faixa de Fronteira”, os operadores a serem empregados, apoiados pelos meios disponibilizados pelo SISFRON, serão as agências com competências específicas e fundamentadas em instrumentos legais e/ou normativos, e as Forças Armadas. Para isso, ressalta-se a necessidade de condução de operações interagências para potencializar o emprego, proporcionando meios de apoio a esses órgãos, em operações planejadas ou em situações excepcionais.

b.O SISFRON em Operações Interagências

A estrutura física das torres da infovia tem proporcionado parcerias e convênios com outros órgãos, permitindo otimizar os recursos por eles recebidos, além de agilizar a implantação de seus respectivos sistemas em prol da população.

Observa-se abaixo as **seguintes parcerias e acordos proporcionados** pela implementação do Programa SISFRON na fronteira Oeste.

- Polícia Rodoviária Federal: 15 sítios para instalação de repetidoras e enlaces de micro-ondas; e 2 sítios para instalação somente de enlaces micro-ondas ;

- Secretaria de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP/MS): 12 sítios para instalação de repetidoras e enlaces de micro-ondas; e 13 sítios para instalação somente de enlaces micro-ondas;

- Com a Receita Federal, Força Nacional, Prefeitura de Campo Grande-MS e Dourados-MS foram firmados acordos para a cessão de material de comunicações.

Atualmente o compartilhamento do Sistema de Radiocomunicação Digital Troncalizado (SRDT) permite:

- ampliação da cobertura de comunicações para os Órgãos de Segurança Pública (OSP);

- racionalização dos meios de segurança Pública;

- amplas possibilidades de transmissão de áudio, imagens, vídeos e dados na faixa 4G LTE desde as regiões fronteiriças até aos centros de poder.

O compartilhamento dos Programas de Consciência Situacional e do C2 Cmb permitem o acompanhamento da localização e da situação permanente dos operadores, além do gerenciamento do ambiente operacional.

O compartilhamento das Estruturas de Centro de Coordenação de Operações fixas, que possuem salas de situação, Sistema de Comunicações seguros e ambientes dedicados aos Órgãos de Segurança Pública (OSP) instalados nos Estados do MS, MT e PR.

O Apoio em Comunicações Táticas é prestado pelos Centro de Operações móveis e Sistema de Rádios, com apoio em meios de monitoramento sejam os radares e câmeras e equipamentos termais e óculos de visão noturna.

O Apoio Logístico contempla o transporte, alojamento e suprimento, conforme a base legal preconizada nas Operações de Garantia da Lei e da Ordem.

Em curto prazo, poderá ser proporcionado o apoio de **Comunicações Satelitais**, bem como de **compartilhamento de dados de inteligência** oriundos do monitoramento eletromagnético em toda a faixa de fronteira e sistemas de aeronaves não tripuladas.

O foco do apoio aos diversos órgãos, na faixa de fronteira, é garantir um fluxo ágil e seguro de informações confiáveis e

oportunas, por meio do exercício do monitoramento e controle, contínuo e permanente, de áreas de interesse no território nacional, particularmente da faixa de fronteira terrestre. A missão do Exército não muda com a disponibilização de meios tecnológicos para a tropa posicionada na faixa limítrofe do Brasil. Por outro lado, ela será muito facilitada pela melhoria que estes meios proporcionarão ao sistema de inteligência e ao sistema de comando e controle do Exército, no contexto de uma operação interagência.

4. Os benefícios do SISFRON

Integrando o Consórcio Tepro, a Savis Tecnologia e Sistemas, empresa subsidiária da Embraer Defesa e Segurança (EDS), foi selecionada pelo Exército, em agosto de 2012, para realizar a implementação do projeto piloto do SISFRON, atuando na gestão integrada de projetos de monitoramento e controle de fronteiras. A BRADAR (ex-Orbisat), especializada em sensoriamento remoto e radares de vigilância aérea e terrestre, é a parceira natural da Savis já que também é uma empresa integrante do portfólio da EDS.

Em novembro do mesmo ano, o Exército assinou o contrato com o Consórcio Tepro, avaliado em R\$ 839 milhões para esta fase. A proposta vencedora apresentou 75,8% de índice de nacionalização, traduzindo-se no fomento e capacitação da indústria nacional em áreas de produtos duais, de alto valor agregado. Este índice visa garantir a necessária autonomia tecnológica, sobretudo para a Indústria Nacional de Defesa. Tal índice é requisito dos subsistemas do Projeto Piloto. O índice de nacionalização dos subsistemas de Apoio à Decisão e Sensoriamento é o seguinte: 100%; apoio à decisão e Infovia, na faixa entre 50% a 99%; Centro de Comando e Controle, Sistema de Vigilância Monitoramento e Reconhecimento, Comunicações por Satélites, e na faixa abaixo dos 50%; Sensores de Sinais Eletromagnéticos, Sensores Ópticos e Optrônicos e Comunicações Táticas.

Entre as 15 empresas brasileiras subcontratadas, anunciadas em junho de 2013, estão a Stemac, fabricante de geradores; CM Comandos, fabricante de no-breaks; Enecol e

Casa da Floresta, responsáveis, respectivamente, pela infraestrutura civil e gestão ambiental requeridas para compor os principais equipamentos e serviços relacionados ao subsistema de “Infraestrutura”; RFCom, para fabricar os shelteres utilizados pelos diversos subsistemas; a Harpia Sistemas e seus VANTs; a Advantech e sua capacidade de plataformas de tecnologia computacional automatizada; a RustCon e seus sistemas de TI de alta complexidade (guerra eletrônica e cibernética); a Decatron, como integradora de TI; a MTel, para a integração de TI e Comunicações; a Gigacom e suas redes de telecomunicações; a BrasilSat e seus sistemas de telecomunicações, defesa e infraestrutura; a Digitel e seus produtos para comunicação de dados, voz e imagem; a Agrale e sua conhecida família de veículos militares Marruá; e, por fim, a Volkswagen do Brasil, com sua linha de caminhões militarizados.

Entre as empresas estrangeiras selecionadas estão a Medav, que fornecerá o sistema de sensores de sinais eletromagnéticos, em conjunto com a BRADAR (mais o treinamento de pessoal), a Harris, que ficará responsável pelos rádios táticos, e a AEL International, para fornecimento dos optrônicos. O Exército também concluiu as negociações de compensação comercial, industrial e tecnológica (*offset*), resultando em significativos investimentos em áreas como linhas de produção, desenvolvimento tecnológico e capacitação para os produtos que estão sendo implantados na primeira fase do projeto. Em paralelo às atividades de seleção de fornecedores e de definição dos elementos-base para a elaboração dos projetos executivos dos diversos subsistemas, foi realizado o reconhecimento técnico de todas as organizações militares abrangidas, e pesquisa de campo dos pontos de instalação das torres para o subsistema de “Comunicações Estratégicas”, que compreende a implantação de uma rede de comunicações.

Em apoio ao desenvolvimento da Base Industrial de Defesa, a implantação do Projeto

Piloto do SISFRON gerou diversos acordos de compensação, tais como:

- Sensores de Sinais Eletromagnéticos – tendo como provedor a MEDAV – Alemanha, no desenvolvimento do receptor de sinais eletromagnéticos no Brasil.

- Comunicações Táticas - tendo como provedor a Harris - EUA, na capacitação da atividade de manutenção, com oficinas completas, peças de reposição e treinamento; desenvolvimento da solução criptográfica customizada e de propriedade do Exército Brasileiro; e software de comando e controle customizado e de propriedade do Exército Brasileiro.

- Sensores Óticos e Optrônicos – tendo como provedor a ELOP - Israel, na montagem dos óculos de visão noturna LORIS no Brasil, com transferência de propriedade intelectual.

- Comunicações Satelitais -tendo como provedor a ADVANTEC – Canadá, na transferência de tecnologia para permitir a manufatura no Brasil de módulos do sistema de comunicações por satélite, como também o desenvolvimento, a manufatura e controle de qualidade no Brasil do Terminal Manpack (Banda X) .

- Centros de Comando e Controle – tendo como provedor a CISCO - EUA , na implantação de laboratórios para cursos da CISCO Academy na Escola de Comunicações.

Como resultado, o SISFRON deverá estimular a geração de empregos na indústria nacional, em especial na indústria relacionada à defesa, havendo uma expectativa de mais de 12 mil empregos anuais. O valor total da melhoria relacionada à renda decorrente da geração de empregos diretos e indiretos poderá, assim, atingir um total de R\$ 2,309 bilhões, durante os 10 anos de implantação do Sistema. Praticamente 2/3 deste total poderá vir do setor de tecnologia, com a execução de atividades de desenvolvimento de componentes e subsistemas, desenvolvimento de software e integração do sistema final, por empresa nacional.

Deverá criar, também, oportunidades de sustentabilidade tecnológica, por meio da venda de produtos e serviços de uso dual e da diversificação da pauta de exportações. As estimativas para a captação de recursos provenientes da comercialização desses itens nos mercados interno e externo são da ordem

de até R\$ 1 bilhão por ano. Atribuindo-se prioridade ao aproveitamento do que já existe no País, segundo orientação da Estratégia Nacional de Defesa, haverá motivação para transferência de tecnologia, capacitação de recursos humanos especializados e estímulo para a infraestrutura tecnológica, sendo R\$ 3,002 bilhões para a infraestrutura de obras civis e R\$ 3,060 bilhões para a infraestrutura de apoio à operação.

Haverá motivação para transferência de tecnologia, capacitação de recursos humanos especializados e estímulo à pesquisa, desenvolvimento e inovação, nas áreas de interesse, com reflexos positivos para o aumento da capacidade da base industrial do País, em especial a de defesa, da nacionalização do Sistema e da autonomia tecnológica.

Além dos benefícios acima citados, o SISFRON deverá proporcionar condições mais adequadas, em vários segmentos da sociedade, pelo aumento da presença do Estado Brasileiro e do poder dissuasório do Exército na fronteira terrestre.

Na questão ambiental, será buscada a proteção e a vigilância dos recursos naturais, redução do desmatamento e dos garimpos ilegais, por meio de monitoramento, coibindo a evasão de divisas e o contrabando.

No lado econômico, arranjos produtivos destinados ao desenvolvimento local sustentável dará a tônica das ações.

Na questão cultural, vislumbra-se a importante preservação da identidade étnica de populações indígenas, com apoio aos programas e projetos de outros órgãos voltados para a educação bilíngue.

No tocante à saúde e aos avanços sanitários, ocorrerá melhoria da infraestrutura de atendimento médico na faixa de fronteira.

Quanto à segurança pública, a diminuição da criminalidade, violência e outros ilícitos terá reflexos na sensação de segurança das comunidades interioranas e grandes centros urbanos, pelo aumento do poder dissuasório, monitoramento e ações complementares.

Quanto à educação, conta-se com a melhoria da qualidade de ensino, com disponibilidade de escolas, professores e

recursos didáticos, elevando os índices de alfabetização e geração de mão de obra.

Analizado o impacto da questão infraestrutural, a ampliação da rede de telecomunicações entre regiões de pelotões e centros urbanos, a pavimentação de estradas e aquisição de embarcações, mais a definição e otimização da matriz energética das comunidades, entre outros, terão mais uma vez enormes benefícios ao desenvolvimento da faixa de fronteira.

5. Considerações finais

Verifica-se que os Programas Estratégicos não são do Exército, mas sim do Estado Brasileiro e dos cidadãos, cabendo à Força Terrestre apenas a sua condução. Um fator decisivo para o sucesso e a sustentabilidade dos Programas Estratégicos é a sua capacidade de financiamento. Assim, é importante destacar os riscos, para a sociedade brasileira, representados pela interrupção ou redução do fluxo de recursos financeiros aportados aos Programas Estratégicos, particularmente: frustração das expectativas geradas, redução da capacidade de proteção, não cumprimento de compromissos contratuais assumidos, prejuízos para a Base Industrial de Defesa nacional, e atraso no desenvolvimento de produtos, tornando inadequadas as soluções tecnológicas adotadas.

Em 2012 o orçamento inicial do projeto era de R\$ 12 bilhões, mas até o presente momento só foram recebidos R\$ 2 bilhões, com a previsão para 2019 de R\$ 220 milhões. Essa limitação orçamentária impede o avanço do Programa da forma desejada, fazendo com que haja um remanejamento no planejamento, adiando a entrega de todas as etapas até 2035.

Cabe ressaltar que o custo-benefício do SISFRON é evidente, pois além de se pagar com a contribuição para diminuição da criminalidade, o Programa irá gerar importante fomento à cadeia econômica e à geração de empregos, sendo que várias empresas nacionais são incentivadas pelo Programa, por meio do desenvolvimento de tecnologias que ajudam a gerar renda para a população.

Segundo o anuário de 2018 da Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE), a base industrial de defesa é responsável por mais de 60 mil empregos diretos e 240 mil empregos indiretos. Ela sustenta ainda que o setor é responsável por 4% do Produto Interno Bruto (PIB) do país e exportou R\$ 4,7 bilhões em 2017, dados frequentemente citados por militares e autoridades civis.

O Exército se beneficia de *royalties* da venda ao exterior de produtos desenvolvidos em conjunto com a iniciativa privada, cujos percentuais variam em torno de 5%. Outra fonte de receita que o Exército vislumbra é o direcionamento de emendas parlamentares impositivas, cujo peso aumentou no Orçamento. A indústria de defesa é o mecanismo adequado para que a economia nacional retome o ritmo de crescimento e essa tendência é factível, diante de um Programa do porte do SISFRON.

Paralelamente à inserção de novas tecnologias, o SISFRON proporcionará ambiente favorável para diversas experimentações doutrinárias, das quais deverão resultar transformações dos sistemas operacionais e administrativos, que terão impacto significativo sobre a estrutura do Exército como um todo, nos próximos anos. Desse modo, o SISFRON tornou-se prioritário para o Exército e passou a ser componente relevante em termos de estratégia na faixa de fronteira.

Além de ampliar a operacionalidade da Força Terrestre, o SISFRON representa significativa janela de oportunidades para as empresas nacionais, tendo em vista, dentre outros aspectos, o montante considerável de investimentos estimados, o prolongado ciclo de vida previsto para o Sistema, a diversidade e o caráter de uso dual (civil e militar) dos produtos e serviços necessários para sua implantação e operação. Como resultado, o SISFRON deverá estimular a geração de empregos na indústria nacional, em especial na indústria relacionada à defesa, havendo uma expectativa de mais de 12 mil empregos anuais.

O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras não é apenas

uma necessidade militar, mas uma política de estado delineada na Estratégia Nacional de Defesa, claramente de natureza multidisciplinar e interagências. O fato de sua construção e gerenciamento serem de responsabilidade do EB, como principal operador, é fácil de ser explicado. O EB é a instituição nacional com maior capilaridade em toda a extensão do território nacional, em especial ao longo dos 16.886 km da zona de fronteira (87 organizações militares presentes). Seu embasamento jurídico está atrelado à Constituição Federal, no artigo 142, na Lei Complementar Nº 97, de 1999, que estabelece como ação subsidiária das Forças Armadas atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira, contra delitos transfronteiriços e ambientais, e no Decreto 6.703, de dezembro de 2008, que instituiu a END.

Devido ao seu vasto território e à extensão e diversidade de suas fronteiras terrestres, a questão fronteiriça se mostra particularmente importante e desafiadora para o Brasil. Problemas constantes, como tráfico de armas e de drogas, evasão de divisas, exploração sexual, dentre outros, demonstram a necessidade de maior engajamento por parte do Estado na governança das fronteiras, principalmente no que concerne às questões de monitoramento e atuação operacional.

Dessa forma, o desenvolvimento e a implementação do SISFRON constitui empreendimento que se alinha às diretrizes estratégicas do país e, nesse contexto, o projeto apresenta potencial para não somente refrear, combater e reprimir os delitos recorrentes na faixa de fronteira, mas também para trazer externalidades positivas, diretas e indiretas, à economia e à sociedade brasileiras por meio da geração de emprego e renda, desenvolvimento tecnológico sensível e avançado, preservação ambiental, fortalecimento da integração regional, melhoria na fiscalização tributária, garantia de segurança e qualidade de vida para as populações fronteiriças, dentre outra.

Conclui-se, portanto, que o SISFRON constitui importante projeto do Brasil para aprimorar sua política fronteiriça, com direcionamentos concretos frente aos

problemas enfrentados na região e às possibilidades de desenvolvimento e cooperação. Trata-se de um programa de Estado, concebido e implantado pelo Exército, que responde aos desafios impostos pela conjuntura atual e permite pronta resposta, com destaque para seu emprego dual, com aplicações tanto na Defesa Nacional quanto na segurança pública. No campo político-estratégico, o SISFRON se mostra promissor e imprescindível ao Estado

e à sociedade brasileira enquanto que, no campo operacional (de implantação do projeto e de gerenciamento de riscos), existem limitações que podem ameaçar os eventuais benefícios previstos no longo prazo, devendo ser mitigadas de modo eficiente, eficaz e efetivo. Por tudo isso, a despeito das deficiências e limitações do programa, este deve ser não somente mantido pelo Estado, como, também, ampliado.

Referências

Brasil. Constituição Federal de 05 OUT 1988.

____ Decreto 6703, de 18 DEZ 2008-- Estratégia Nacional de Defesa.

____ Decreto nº 8.903, de 16 NOV 2016-- instituiu o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), organizando a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução.

____ Lei Complementar (LC) 97, 09 JUN 1999 -- dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

____ Lei Complementar (LC) 117, 02 SET 2004 — dispõe sobre Poder de Polícia do Exército na Faixa de Fronteira.

____ Portaria 061-Cmt Ex, de 16 FEV 2005-- diretriz estratégica para atuação na faixa de fronteira contra delitos transfronteiriços e ambientais, integrante das diretrizes estratégicas do exército

____ Portaria 075-EME, de 10 JUN 2010 -- aprova a Diretriz para Implantação do Processo de Transformação do Exército Brasileiro.

Portaria EME nº 193, de 23 DEZ 2010 -- diretriz para a Implantação do Projeto SISFRON.

____ Portaria 322/EME, de 08 DEZ 2015 -- aprova a Diretriz de Orientação aos C Mil A para o Emprego da FT na Faixa de Fronteira.

____ Portaria 233 – CmtEx, de 15 MAR 2016-- aprova as Instruções Gerais para a Gestão do Ciclo de Vida dos Sistemas e Materiais de Emprego Militar.

____ Portaria nº 462-EME, de 21 NOV 2017 -- aprova a Compreensão das Operações (COMOP) nº 08/2017, do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON).

____ Portaria nº 512- EME, de 11 DEZ 2017 -- aprova a Diretriz de Implantação do Programa Estratégico do Exército Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – SISFRON.

____ Portaria nº 305-EME, de 12 DEZ 2018 -- aprova a Diretriz de Iniciação do Projeto de Sensoriamento e Apoio à Decisão da Fase 3 (SAD 3) do Programa Estratégico do Exército Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON).

____Revista Verde-Oliva 217 – Novembro 2012 – Centro de Comunicação Social do Exército (CComSEx).