MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v10i20.15474

As múltiplas visões sobre o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON).

Multiple views on the Integrated Border Monitoring System (SISFRON).

Múltiples vistas sobre el Sistema Integrado de Monitoreo de Fronteras (SISFRON).

Tassio Franchi
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME)
Rio de Janeiro - RJ, Brasil
E-mail: tasfranchi@gmail.com
Orcid: ttp://orcid.org/0000-0003-3434-5560
Tomaz Espósito Neto
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
Dourados - MS, Brasil
E-mail: tomazeneto@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-6139-8791

Resumo: O Brasil possui mais de 16 mil quilômetros de fronteiras terrestres com 10 países distintos. O controle do espaço fronteiriço é complexo. Sendo em parte realizado pelo Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON). Diante desse cenário, o objetivo geral deste artigo é apresentar um panorama da literatura relevante sobre o SISFRON, com o propósito de fazer uma taxinomia das principais vertentes dos estudos e apresentar as (des)semelhanças entre as mesmas. Para tanto, foi feita uma revisão bibliográfica nas publicações sobre o SISFRON, e foram encontradas três vertentes de análise. A primeira, influenciada pelos preceitos dos Estudos Estratégicos, é uma perspectiva "otimista", que apresenta o SISFRON como oportunidade/possibilidade. A segunda dialoga com os pressupostos dos Estudos Críticos de Segurança, e é uma visão negativa do Sistema, pois o considera mais um elemento de controle e exclusão social. A terceira trabalha com os instrumentos metodológicos da análise de políticas públicas para avaliar o projeto.

Palavras-chave: SISFRON; Fronteiras; Segurança; Política pública

Abstract: Brazil has more than 16 thousand kilometers of land borders with 10 different countries. Controlling the border space is a complex. Part of the surveillance is done by Integrated Border Monitoring System (SISFRON). Given this scenario, the general objective of this article is to present a brief overview of the literature on the SISFRON, with the purpose of drawing a taxonomy of the main aspects of the studies and present the (dis)similarities between them. Therefore, a critical bibliographic review was made on the published works on SISFRON, and three strands of analysis were found. The first, influenced by the precepts of Strategic Studies, is an "optimistic" perspective, which presents SISFRON as opportunity/possibility. The second dialogues with the assumptions of Critical Security Studies, and is a negative view of the System, as it considers it another element of social control. The third strand works with the concepts and methodological tools of public policy analysis to evaluate the SISFRON pilot project

Keywords: SISFRON; Borders; Safety; Public policy.

Resumen: Brasil tiene más de 16 mil kilómetros de fronteras terrestres con 10 países diferentes. Controlar el espacio fronterizo es complejo. Realizado en parte por el Sistema Integrado de Vigilancia de Fronteras (SISFRON). Ante este escenario, el objetivo general de este artículo es presentar una visión general de la literatura relevante sobre SISFRON, con el propósito de hacer una taxonomía de los principales aspectos de los estudios y presentar las (dis) similitudes entre ellos. Para ello, se realizó una revisión bibliográfica de publicaciones sobre SISFRON y se encontraron tres líneas de análisis. La primera, influenciada por los preceptos de los Estudios Estratégicos, es una perspectiva "optimista", que presenta al SISFRON como una oportunidad / posibilidad. El segundo dialoga con los supuestos de los Estudios Críticos de Seguridad, y es una visión negativa del Sistema, por considerarlo un elemento más de control y exclusión social. El tercero trabaja con los instrumentos metodológicos del análisis de políticas públicas para evaluar el proyecto.

Palabras clave: : SISFRON; Fronteras; La seguridad; Política pública.

Recebido em
26/02/2021

Aceito em
11/06/2021

INTRODUÇÃO[1]

O Livro Branco de Defesa (2012), a Política Nacional de Defesa (2012) e a Estratégia Nacional de Defesa (2010) apontaram, como uma das prioridades nacionais, o controle/monitoramento das fronteiras brasileiras, em especial no enfrentamento aos ilícitos transnacionais. Algo desafiador, haja vista os mais de 16 mil quilômetros de fronteiras terrestres com 10 países, além do espaço fisiográfico diversificado, com biomas de Floresta Amazônica, Cerrado, Pampas, Pantanal, etc (COSTA; BARBALHO, 2018).

Em consonância com as diretrizes nacionais, os Projetos Estratégicos do Exército e ciente dos desafios, o Escritório de Projetos do Exército Brasileiro concebeu, ao custo estimado de 11,9 bilhões de reais, o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON). O escopo principal do SISFRON é dotar e ampliar, por meio de um complexo sistema informatizado, a capacidade de Comando e Controle, Comunicações, Computação, Inteligência, Vigilância e Reconhecimento (C4IVR) da força terrestre nas regiões fronteiriças (DHENIN; PORTO, NASCIMENTO, 2013).

Alicerçado no monitoramento/controle, mobilidade e presença, o SISFRON aprofunda a transformação e a modernização da força terrestre, amplia as possibilidades de operações interagências e fortalece a ideia de defesa integrada em operações de não guerra (Texeira, 2019). Para além do combate à criminalidade e do aumento da capacidade dissuasória, espera-se ainda que o projeto tenha o papel de indução da Base Industrial de Defesa (BID), de desenvolvimento e controle (via contratos offset) de tecnologia dual sensível e da melhoria dos indicadores econômicos e sociais do país, por meio da construção de capacidades de atuar com maior eficiência e agilidade nas áreas fronteiriças (GOUVEA, 2015).

O projeto piloto abacou a fronteira brasileiro-paraguaia, em especial na área sob a responsabilidade da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada (Dourados-MS). Essa escolha se deveu devido à quantidade de ilícitos transnacionais, como tráfico internacional de drogas e armamentos, e à complexa atuação de poderosas organizações criminosas (Orcrim), como o

[1] Este trabalho está inserido nas atividades do projeto Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações: Estudos sobre Ajuda Humanitária e Segurança Integrada (Edital PROCAD-Defesa 2019) com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Ministério da Defesa.

Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV), na região (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016).

Entre 2012 e 2019, o projeto piloto foi realizado ao custo de 11,9 bilhões de reais (Brasil, 2016). Exigiu um processo de reorganização das unidades militares e uma melhora qualitativa no diálogo, na construção de confiança e nas operações interagências com as forças de segurança estaduais, como a Polícia Militar e a Polícia Civil do Mato Grosso do Sul, e com as instituições federais, como a Receita Federal, a Polícia Rodoviária Federal (PRF) e a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). Foi também necessário o estabelecimento de uma "diplomacia militar", com participação do Ministério das Relações Exteriores e autoridades paraguaias (LANDIM, 2015).

Esse fenômeno não passou desapercebido pela intelectualidade brasileira. Ao longo dos últimos anos, dezenas de trabalhos foram produzidos e publicados, e, com base nessa produção, este artigo pretende apresentar um panorama da literatura sobre o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira (SISFRON). Com isso, objetiva-se fazer uma taxionomia das principais vertentes dos estudos e apresentar as similitudes e dessemelhanças entre as mesmas.

Foi realizada uma revisão bibliográfica crítica nas obras (livros, artigos, capítulos de livros, teses, dissertações, entre outras) publicadas sobre o SISFRON. Os autores começaram, em 2020, uma investigação nas seguintes bases de dados: Portal de Periódicos Capes, Scielo, Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e a Rede de Bibliotecas Integradas do Exército. Após a leitura e fichamento dos trabalhos, passou-se à classificação, por ordem de importância, e aderência as diferentes abordagens.

Como resultado, foram encontradas três vertentes/abordagens de análise. A primeira, influenciada pelos preceitos dos Estudos Estratégicos, é uma perspectiva "otimista", que apresenta o SISFRON como oportunidade/possibilidade. A segunda dialoga com os pressupostos dos Estudos Críticos de Segurança, e é uma visão negativa do Sistema, pois o considera mais um elemento de controle e de dominação de classe. A terceira vertente, por fim, trabalha com os conceitos e instrumentos metodológicos da análise de políticas públicas para avaliar o projeto piloto. Desta forma, o presente trabalho está dividido em três

segmentos, que abordam cada uma das vertentes e as considerações sobre os resultados encontrados.

As fronteiras nacionais e o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras

O elo ocidental entre defesa e fronteira remonta à Paz de Westfália (1648) e a definição de limites entre os Estados e congeneres. Conforme existiu a evolução política do Estado, o sentido da fronteira foi sendo ressignificado, desde a união de principados em estados-nação, até a união de estado nações em blocos regionais de alinhamento político e ideologico, ou ainda a fragmentação de antigos impérios coloniais. Mais recentemente, os atos terroristasde 11 de setembro de 2001 nos EUA e a "Guerra contra o Terror" recolocaram a dimensão da segurança das fronteiras na pauta política internacional, no processo conhecido como "rebordering" (ANDREAS; BIERSTEKER, 2003; NEWMAN, 2006; 2017). Desde então, se acentuou o processo de securitização de temas não tradicionais, como crime transnacional e de atores não-estatais, como organizações criminosas transnacionais (VILLA, 1999; BUZAN; HASSEN, 2012). Robert Keohane (2002) denominou esse fenômeno de "globalização informal da violência".

A Escola de Copenhague amplia o conceito de segurança internacional, que passa a abarcar temas como meio-ambiente e direitos humanos, para além dos clássicos política, economia e militar. Assim, a securitização de um assunto, como por exemplo, migrações, passa a ser uma construção social de diversos atores (TANO, 2003, P. 57; VILLA; BREDA, 2010). "O tema é designado como uma questão de segurança e é aceito por uma audiência como tal por meio de uma construção entre os atores" (SILVA; PEREIRA, 2019, P. 3; SILVA, 2013). Entende-se por securitização:

> [...] the exact definition and criteria of securitization is constituted by the intersubjetive establishment of an existential threat with saliency sufficient to have substantial political effects. Securitization can be studied directly; it

> does not need indicator. The way to study securitization is to study discourse and political constellation (WÆVER, BUZAN; DE WILDE, 1998, p. 25).

Diferentes países investem recursos financeiros e humanos na criação de muros, barreiras físicas, sistemas eletrônicos monitoramento e de segurança com vista a aumentar o controle dos fluxos transfronteiriços, no que Rosière (2015) denominou teicopolíticas. Já Bigo (2008; 2006) apresenta a face ban-opticon desse fenômeno, isto é, o uso da tecnologia para determinar que indivíduo e local serão sujeitos à vigilância e controle estatal. Segundo Moraczewska, (2016, p. 80), "From international relations perspective, an acceleration of technological development maintains or deepens inequalities between countries, regions, societies, or generations and the change (progress) does not occur worldwide and does not apply to all societies"

No Brasil não houve a construção de muros e barreiras físicas, mas desde os anos 1990 houve um processo maior presença e atenção sobre as fronteiras brasileiras, com um aumento da percepção de ameaça de organizações criminosas e grupos guerrilheiros, no arco norte (FRANCHI, 2013); e no arco central e sul de facções relacionadas ao tráfico internacional de drogas e armas (SILVA; PEREIRA, 2019). Influenciada pela doutrina norte-americana – em especial de ações de amplo espectro (full spectrum operations) nas operações de repressão aos narcóticos (VILLELA, 2014, 2020); a ideia de segurança integrada passa a constar nos documentos oficiais e nos manuais do Exército Brasileiro (LIMA; FILHO, 2019, P. 97). Com base nos documentos oficiais, entende-se segurança integrada como:

> [...] Segurança Integrada é um conjunto de ações que envolvem não só a Defesa, mas órgãos policiais e agências governamentais capazes de manter a estabilidade do país, a governança e o equilíbrio do tecido social. É no contexto de Segurança Integrada que a maioria das situações de crises existentes em período de paz deverão ser conduzidas (WAKAI ET ALII, 2017, P. 89).

No caso brasileiro, um dos focos das "operações de não guerra" é o combate a organizações criminosas (Orcrim) como o Comando Vermelho (CV) e o Primeiro Comando da Capital (PCC), que são apresentadas como ameaças à segurança do Estado brasileiro equivalentes àquelas de grupos terroristas nos Estados Unidos (WAKAI ET ALII, 2017).

Ademais, há a expansão das ramificações, das operações e do poder de atores violentos não-estatais, como os citados PCC e CV, no Paraguai e na Bolívia (Ferreira; Medeiros, 2020). Esses grupos são capazes de influir na governança da violência nesses países, com reflexos no território brasileiro (VILLA; BRAGA; FERREIRA, 2021).

Outrossim, o Brasil é considerado um país de passagem das rotas de ilícitos transnacionais, em especial drogas, para os principais mercados na Europa e nos Estados Unidos. Além de ser um dos maiores consumidores de cocaína e maconha do mundo (UNODC, 2020), grande parte das mortes violentas estão relacionadas aos operadores da cadeia de produção/consumo de narcóticos e o seu enfrentamento (UNODC, 2020, p. 15). Estima-se que, em 2015, o custo da violência equivale a 4,5% do PIB (Produto Interno Bruto), ou aproximadamente R$ 285 bilhões (BRASIL, 2018).

Diante desse quadro ocorreu a evolução do processo de securitização no Brasil atual (SCHERMA, 2016; CARNEIRO; CAMARA, 2019). O foco das ações estatais de segurança do Arco Norte passou para o Arco Central (MONTEIRO, 2020), como indica a evolução da instalação de sistemas de controle das fronteiras brasileiras, do Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam) ao Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) (DHENIN; PORTO; NASCIMENTO, 2013; CARNEIRO; CAMARA; PEREIRA; 2020), e como consta nos documentos oficiais brasileiros. Houve um aumento do uso das Forças Armadas em operações subsidiárias, como no caso da segurança pública e operações de não-guerra (LIMA; FILHO, 2019; JIMÉNEZ; FRANCHI, 2020). Esse alargamento no uso e atribuições está a transformar as forças armadas, em especial o Exército: [...] “o Exército tem assumido simultaneamente o papel de uma força armada e de uma força intermediária ou híbrida e até mesmo de polícia” (LIMA; FILHO, 2019, P. 96).

Nesse contexto de securitização da faixa de fronteira, o SISFRON e o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) têm um papel central nas “operações de não-guerra” e de segurança integrada, por potencializar a repressão aos ilícitos transnacionais e possibilitar um novo redesenho das Forças Armadas e outras agências de segurança e inteligência. Além de colaborarem com desenvolvimento de tecnologias duais na Base Industrial de Defesa (RAZA, 2014; COPE; PARKS, 2014).

Em 2011, SISFRON é concebido pelo Escritório de Projetos do Exército (EPEx) como um dos sete projetos estratégicos do Exército (Andrade et alii, 2019). Os objetivos principais são: (i) aumentar a consciência situacional da fronteira e dotar o Exército dos meios para atuar e exercer o monitoramento e controle contínuo das fronteiras; (ii) prover estruturas adequadas para o ciclo de comando e controle do território fronteiriço; (iii) preparar a força terrestre para conflitos centrados em redes e em ambientes com uso intensivo de tecnologias; (iv) fortalecer a base industrial de defesa; (v) fortalecer a presença do Estado brasileiro em ações de segurança pública, em especial em combate aos ilícitos transfronteiriços, e de desenvolvimento social e econômico das áreas de fronteiras; (vi) aumento da cooperação internacional nas áreas de segurança e defesa civil; (vii) fortalecimento das operações conjuntas e interagências (BRASIL, 2021) .

> Os meios de sensoriamento do SISFRON devem se desdobrar ao longo dos 16.886 km de fronteira, monitorando uma faixa de 150 km ao longo de toda a linha de fronteira, o que deve potencializar o emprego das organizações subordinadas aos comandos militares do Norte, da Amazônia, do Oeste e do Sul. Além disso, serviriam de instrumento para a integração da atuação dos vários escalões de emprego da Força Terrestre, desde patrulhas e postos de controle na faixa de fronteira, passando pelos batalhões, brigadas, divisões, comandos militares de área e chegando ao Comando de Operações Terrestres (COTER), em Brasília (COSTA; BARBALHO, 2018, P. 1109).

A justificativa e viabilidade financeira do projeto se dariam pela redução dos custos da violência, aumento da arrecadação de impostos e tributos oriundos do combate aos ilícitos, externalidades positivas em uso dual da tecnologia e da melhoria da infraestrutura (econômica, científica e tecnológica), fortalecimento da base industrial de defesa e, consequentemente, do poder dissuasório brasileiro (SILVA, 2019; RODRIGUES, 2020).

> [...] Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), um amplo programa de apoio à decisão composto por elementos de equipamento, capacitação e monitoramento de fronteiras sob coordenação do Exército. Trata-se de um esforço de segurança nas fronteiras de dupla função, uma efetivamente na área de defesa, para o monitoramento contra ameaças externas; e outra para atuação nas áreas de segurança integrada e segurança pública, contra delitos transfronteiriços [...] (LIMA; FILHO, 2019, P. 123).

O projeto está estruturado em diversos subsistemas integrados, sendo os principais deles: Sensoriamento; Apoio à decisão; Apoio à atuação; Tecnologia da Informação e Comunicação; Segurança da Informação; Simulação e capacidades de recursos humanos; e Logístico (CESLINSKI, 2019).

Em função da complexidade, do ineditismo e da relevância do SISFRON, optou-se pela realização de um projeto piloto, sob coordenação da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, na região da Grande Dourados no Mato Grosso do Sul – região entre Mundo Novo-MS e Caracol-MS. A opção sul-mato-grossense se deveu aos seguintes fatores: (i) o Arco Norte já contava com o SIPAM (DHENIM ET. ALLI, 2013); (ii) o Arco Central enfrentava um contexto complicado na segurança pública, com a expansão violenta de facções criminosas (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016, P. 81-2); (iii) grande ocorrência de eventos criminosos relacionados à zona de fronteira (ANDRADE ET ALII, 2019, P. 12). Aliás, no Arco Central (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia), por exemplo, identificou-se como possíveis ameaças à atuação do SISFRON transnacionais de grupos criminosos, especialmente relacionados ao tráfico de drogas (ANDRADE; CORTINHAS; SOARES; FRANCO, 2019, P.11; RAZA, 2014).

> Entre os principais desafios transfronteiriços enfrentados pelo Arco Central, vale destacar também o tráfico de drogas, o intenso fluxo ilegal de imigrantes e os crimes ambientais, além dos conflitos rurais envolvendo posse de terras. Não menos importante, a região se depara, também, com uma deficiência de infraestrutura de comunicação e rede de transporte, e ainda lida com um alto nível de corrupção em meio a áreas com baixa densidade demográfica [...] (ANDRADE ET ALII, 2019, P. 13).

Em 2018, o projeto piloto passou por um processo de validação. A partir desse momento, entrou na fase 2 e está em processo de expansão para a fronteira brasileiro-boliviana e para a região de Foz do Iguaçu. Posteriormente, chegará a todas as regiões fronteiriças do Brasil. Isto posto, como as diferentes visões da academia perceberam o SISFRON?

A VERTENTE OTIMISTA: SISFRON COMO OPORTUNIDADE/POSSIBILIDADE

A vertente otimista apresenta o SISFRON como oportunidade para o país. Os representantes dessa perspectiva são majoritariamente militares da ativa, que trabalham ou trabalharam diretamente na construção do projeto. Outrossim, esses autores centraram a sua produção em periódicos, livros e outras publicações que são referência para a comunidade epistêmica de defesa no Brasil. Não obstante, os textos possuem, claramente, o referencial teórico-metodológico dos Estudos Estratégicos, em especial nas áreas de Defesa Nacional e Segurança internacional (FIGUEIREDO, 2015, P. 112-113; PROENÇA JÚNIOR; DUARTE, 2007).

Os argumentos desses trabalhos são: (i) o potencial do projeto para o combate à criminalidade organizada e aos ilícitos transnacionais, em especial o tráfico de drogas e armas, e, por conseguinte, a redução da criminalidade e dos custos da violência, principalmente nos grandes centros do país (IDESF, 2016, 2018; RODRIGUES, 2019, P. 52). Um exemplo: Rodrigues afirma que "Se o SISFRON reduzir este custo em 3,5% por meio do melhor controle das fronteiras, ele se paga em UM ANO" (2020, p. 41.).

> O impacto econômico gerado por tal constância, assim como mostra o presente estudo, pode ser revertido em benefícios para a população e, principalmente, em recursos físicos e humanos para que os agentes e o Estado transformem as operações conjuntas em rotinas operacionais. Com o aumento do efetivo e do controle nas fronteiras do Brasil, aumentamos também a arrecadação tributária. Esta ação favorece a ampliação do mercado formal, permitindo maior geração de emprego e renda, fortalecendo, desta forma, o crescimento do país (IDESF, 2016, p.13).

(ii) A ênfase na possibilidade de aumento da presença do Estado nas fronteiras, com externalidades positivas para o desenvolvimento econômico e social dessas regiões fronteiriças (RODRIGUES, 2020). Existia a expectativa de que o SISFRON poderia gerar mais de 12 mil empregos anuais, onde 2/3 seriam nos setores de alta tecnologia por empresas nacionais (RODRIGUES, 2019, P. 50).

CC BY NC SA

> Ao possibilitar tal controle nas faixas lindeiras do país, o Programa SISFRON irá possibilitar maior presença do Estado em áreas fronteiriças, com aprimoramentos de segmentos importantes para que todo o cidadão possa exercer o seu direito de cidadania, inclusive de escolher governantes capazes de proporcionar melhores condições de vida à população, evitar a evasão de divisas e aprimorar o sistema educacional e com isso tornar a geração de emprego cada vez mais viável (RODRIGUES, 2020, P.41).

(iii) O SISFRON é um mecanismo de dissuasão internacional gerando uma proteção das riquezas naturais do país (MOTA, 2020; SILVA, 2019), além de um instrumento eficaz de diplomacia militar ao provomer a cooperação regional na área de defesa e segurança pública na América do Sul, seja no âmbito bilateral, trilateral ou regional (LANDIM, 2015; CESLINSKI, 2019).

Outra importante contribuição das possibilidades de emprego do SISFRON é a ampliação da diplomacia militar brasileira, uma vez que a cooperação entre os exércitos vizinhos na realização de operações conjuntas contras os crimes transfronteiriços ou o intercâmbio de informações que serão disponibilizadas tenderão a aumentar. Tais atividades contribuirão para o aprimoramento da atração e influência do Brasil sobre seus vizinhos, configurando o emprego do poder militar em sua forma branda, por meio da diplomacia militar.

> Ademais, o SISFRON também possibilitará o cumprimento dos objetivos gerais do CDS, além de ser um dos principais atores para a consecução do objetivo específico de trocas de informações para a identificação de riscos e ameaças que comprometam a paz regional e mundial, como os crimes transfronteiriços (LANDIM, 2015, P. 145).

(iv) o SISFRON pode ser um vetor importante para o domínio de uma tecnologia dual e para o fortalecimento da Base Industrial de Defesa (BID) (Pesanha, 2013; Texeira et alii, 2020). Podendo prover geração de renda e empregos com as vendas e exportações de produtos de altíssimo valor agregado e tecnológico (ZAPAROLLI, 2019; MEDEIROS, 2018).

> Com o auxílio do modelo de Porter, foi possível concluir que o SISFRON, devido ao montante de investimentos estimados, tem um potencial considerável para contribuir com o fortalecimento da BID, mais precisamente no que diz respeito à promoção da inovação, estabelecimento de transferência tecnológica, altos índices de nacionalização dos produtos de

> defesa, surgimento de associações industriais, fornecedores nacionais especializados, aparecimento de novas firmas, geração de emprego e renda para os brasileiros, aquecimento da concorrência, aprofundamento das relações com o mercado global e atração de compradores sofisticados [...] (PESSANHA, 2013, P.78).

Essa perspectiva otimista aparece nos estudos sobre a expansão do SISFRON para outras regiões, como o oeste do Paraná e a Amazônia (LISBOA, 2021). No entanto, esses estudos geralmente não apresentam o balanço do projeto piloto, e tampouco os desafios de implementação e de se criar um sistema de Comando e Controle nos mais de 16 mil quilômetros de fronteiras brasileiras.

A PERSPECTIVA "CRÍTICA": O SISFRON COMO INSTRUMENTO DE OPRESSÃO E DOMINAÇÃO

Influenciada pelos "Estudos Críticos de Segurança" – como de Didier Bigo (2008; 2006), Keith Krause e Michael Williams (1997) –, a segunda perspectiva apresenta, de forma indireta e crítica, o SISFRON como mais um dos vários instrumentos de dominação/repressão de grupos/classes mais vulneráveis, como populações indígenas, refugiados e migrantes indocumentados (MONTEIRO, 2020).

A Escola de Paris, cujo maior expoente é Didier Bigo, apresenta as tecnologias da informação – como um sistema de monitoramento – e a construção do discurso da insegurança como ferramentas de ban-opticon (exclusão). Segundo Valença (2010, p. 78): "A Escola de Paris defende a operacionalização racional da segurança a partir da lógica weberiana de tecnologias e agências de segurança domésticas. Essa proposta faz com que a busca pela segurança leve a uma condição constante e convenientemente construída de insegurança [...]", cujas consequências são o prolongado "estado de exceção" e as violações dos direitos fundamentais dos grupos marginalizados da sociedade:

> We need to insist on this normalization of emergency as a technique of government by unease, and on the success of the differentiation between a normalized population which is pleased to be monitored "against danger" and an "alienation" of some groups of people considered as dangerous

> "others". The surveillance and monitoring of the movement of each individual is growing, but effective controls and coercive restrictions of freedom are concentrated on specific targets (BIGO, 2006, p. 63).

Neste viés, o SISFRON não foca na resolução dos problemas estruturais da sociedade capitalista que reproduz as situações de exclusão de grupos vulneráveis, ou na implementação de políticas públicas de caráter de "necropolítica ". Desta feita, são criados espaços de exceção e a emergência de um Estado Brasileiro (MONTEIRO, 2020).

> [...] Nos anos 2010, fazer da segurança a principal pauta da política de fronteiras do Brasil comunicava aos países vizinhos uma contradição entre a prática securitária e o discurso integracionista. O Brasil investia em seu "muro virtual não físico, monitorado por drones e satélites", tal como a reportagem do The Economist (2016) caracterizou, de forma exagerada, o projeto do SISFRON. Outra contradição dos governos progressistas no Brasil foi de direcionar os militares para agirem como polícia e ganharem campo de atuação na segurança pública, voltando armas aos concidadãos, seja nas favelas, seja nas fronteiras (MONTEIRO, 2020, p. 196).

Os pesquisadores Héctor Luis Saint-Pierre e Samuel Alves Soares criticam o "fascínio pela tecnologia que sobrepõe a estratégia" e são céticos sobre a efetividade do SISFRON em coibir as atividades das organizações criminosas, pois as mesmas são capazes de corromper agentes públicos e se adaptar frente às novas barreiras tecnológicas (ZAPAROLLI, 2019).

Esses pesquisadores tecem ainda críticas à incorporação, pelas autoridades brasileiras, da agenda norte-americana de "Guerra às Drogas" (VILLELA, 2020, 2013), a qual centra os esforços na repressão do mercado ilícito de drogas e não na área de políticas de saúde pública, seja na prevenção, seja na redução dos danos do uso e abuso das drogas. Essa opção, segundo esses autores, fortalece as redes criminais que atendem e exploram a mão-de-obra não qualificada como "soldados do tráfico", levando ao aprisionamento em massa de milhares de usuários, criando um círculo vicioso que retroalimenta a violência e a exclusão (CAMPOS, 2018).

> Passados alguns anos de sua vigência, observa-se que a aplicação deste "novo" dispositivo legal, no interior do sistema de justiça criminal, trouxe como sua principal implicação a intensificação massiva da criminalização de indivíduos por tráfico de drogas. Os dados nacionais apontam o aumento

> crescente, desde 2006, do número absoluto dos presos e presas por comércio de drogas [...] (CAMPOS, 2018, p. 32).

Ademais, Mathias et alii (2019) advogam, sem provas, a existência de um acordo entre os representantes do estamento das Forças Armadas e frações da classe econômica política dominantes. Nesse arranjo, as Forças Armadas, em troca do financiamento de projetos estratégicos como o SISFRON, teriam aceitado, como um "trade off", o incremento de sua participação nas operações de Garantia da Lei e Ordem (GLO), de apoio aos megaeventos – como os Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro (2016) e a Copa do Mundo (2014), ações de segurança pública e a realização e divulgação dos resultados da Comissão Nacional da Verdade (CNV) (2014). Nessa perspectiva, o SISFRON seria mais um "brinquedinho" nas mãos dos militares para cuidar das ações internas de manutenção da ordem pública.

> [...] o governo forneceu "brinquedinhos" para as Forças Armadas de tal modo que elas deixaram o centro mais visível da política, permitindo ao governo, dessa forma, tomar as medidas que lhe garantissem governabilidade – na medida em que se tratava de um governo de esquerda convivendo com uma burocracia autônoma e comprometida com o regime anterior [...] A isso se somaram a crença na competência técnica e a adesão social ao emprego das Forças Armadas na implementação de políticas eminentemente civis, tendo, em primeiro plano, a segurança pública [...] (MATHIAS ET ALII, 2019, p. 164).

Os autores dessa vertente são, majoritariamente, oriundos de programas de pós-graduação de instituições de ensino dos grandes centros do país, como São Paulo e Rio de Janeiro, desconectados das realidades das áreas mais afastadas do país. Seus trabalhos, em sua maioria, foram publicados entre a segunda metade da década de 2010 e os dias atuais, em periódicos lidos por acadêmicos e pesquisadores da temática.

O SISFRON SOB A ÓTICA DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

A terceira linha abordada se relaciona aos estudos sobre o SISFRON sob a ótica de avaliação de política pública. Os autores desses trabalhos foram servidores – militares e civis – de carreira e pesquisadores de programas de pós-graduação, com linha de pesquisa na

área de defesa e segurança, oriundos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Escola Superior de Guerra (ESG) e Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Os trabalhos foram feitos por órgãos públicos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), por instituições de ensino superior e fundações públicas federais, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), os autores são, em parte, militares e operadores do sistema provocados pelos órgãos de controle nacional.

O marco principal dentre esses estudos é o Acórdão número 543/2016 do TCU, que tece diversos questionamentos sobre o processo de execução do programa, como a formatação de indicadores, compra de equipamentos, cooperação interagências e contratos de transferência de tecnologia offset.

O relatório do TCU (2016) apresenta uma séria divergência sobre o risco de contratação de bens e serviços no âmbito do Sistema. Critica, entre outros assuntos, a baixa integração e sincronia entre os órgãos interessados, como a ausência de um plano de comunicação entre os diversos stakeholders, e as diversas ações que compõem um projeto de grande complexidade. A auditoria aponta que o projeto foi feito com base num cenário otimista, isto é, não considerou, por exemplo, o risco cambial, o que levou a uma explosão nos gastos. Igualmente, o documento indica falhas na transferência de tecnologia (offset), erros nas planilhas de custos, no cronograma, falta de recursos humanos e atrasos na entrega de equipamentos, serviços e nas obras contratadas, entre outras pendências. Segundo o TCU:

> A estrutura e os processos de gestão atuais do SISFRON se mostram incompatíveis com as peculiaridades do projeto evidenciadas pelo marco temporal em que ele será executado (previsão inicial de 10 anos), pela magnitude dos custos associados (cerca de R$ 12 bilhões), pela complexidade dos sistemas e dos equipamentos que serão desenvolvidos e adquiridos, pela multiplicidade de atores envolvidos ou considerados, pela relevância do Sistema para operações conjuntas das Forças Armadas e demais órgãos e entidades com atuação na faixa de fronteira, bem como pela sua importância estratégica para o Brasil (BRASIL, 2016, p. 19).

Luis Henrique Custódio de Almeida (2015) apresenta, por meio de um estudo técnico, a necessidade de se repensar o projeto do SISFRON, em especial a necessidade da construção de indicadores para sua validação em um ambiente de orçamento por resultado e de

contenção de recursos. Faz um estudo das características técnicas do projeto, como a vida útil dos equipamentos, a receita potencial com royalties e direitos à exportação, custos tributários e de manutenção, entre outras. O autor propõe ainda uma série de indicadores para atender as potenciais demandas dos órgãos de controle.

As publicações do Ipea apresentam o SISFRON a partir de análises de políticas públicas de defesa e segurança, seja no âmbito da sua relação com a base industrial de defesa (Silva, 2019), seja no desenho e na governança de políticas públicas para a faixa de fronteiras (Andrade et alii, 2019; Silva, 2018). Ademais, os Projetos Estratégicos das Forças Armadas atraíram a atenção de grandes conglomerados nacionais, capazes de influenciar a agenda político-econômica nacional, para o atendimento das encomendas (COSSUL, 2019; SILVA; 2019).

> Essa movimentação no setor de defesa alimentou ainda mais as expectativas de empresários do Brasil, atraindo grandes empreiteiras nacionais, como Odebrecht, OAS e Andrade Gutierrez (Fariello, 2012), sobretudo à medida que os projetos como, por exemplo, o SISFRON, foram saindo do papel [..] (SILVA, 2019, P. 226).

Esses estudos apresentam sugestões, como a transferência do SISFRON para o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) do Palácio do Planalto, via Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), para evitar as restrições orçamentárias e aumentar a atuação interagências pela alimentação do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin).

> Nessa direção, é possível vislumbrar benefícios de uma maior conjugação das necessidades operacionais e logísticas do quadro interagências ao menos no âmbito da segurança integrada (inteligência, defesa nacional e segurança pública). O SISFRON, por exemplo, pode prover informações relevantes para o enfrentamento do crime organizado, do contrabando e do descaminho nas extensas fronteiras brasileiras. **Com esse propósito, poderia ser estudada a possibilidade de o SISFRON ser liderado não pelo Exército Brasileiro, mas sim pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), especialmente tendo em vista seus potenciais reflexos para os trabalhos não só da Abin, como também do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) em geral, em termos de obtenção, análise e produção de dados e informações** (SILVA, 2019, p. 202. Grifo dos nosso).

Tais estudos advertem sobre os riscos da perda de foco da missão precípua das Forças Armadas, com o desvio de função das mesmas para ações subsidiárias, como atuação em segurança pública. Assim, defendem que:

> Para que se possa fomentar uma proteção mais efetiva das fronteiras brasileiras, é essencial induzir uma gestão coordenada que se reproduz nos níveis de inteligência e de operações das Forças Armadas juntamente aos órgãos de segurança pública. Tal coordenação deve transcorrer de maneira abrangente e sistêmica, incluindo os modais terrestres, aeroportuários e portuários para efetivo controle dos fluxos e mitigação das potenciais ameaças transfronteiriças. Desse modo, a existência de políticas nacionais, compatibilizadas entre si na temática fronteiriça, reforçando o PPIF, gerando efetiva confiança e gestão coordenada entre os órgãos, é um caminho que se desenha para melhores resultados, tanto na defesa nacional quanto na segurança pública. Essa compatibilização deve ocorrer também no nível de preparo e de recursos humanos na segurança pública, para que se desafogue o Exército de suas funções subsidiárias, a fim de potencializar o investimento e o preparo em suas funções precípuas (ANDRADE ET ALII, 2019, P. 81).

A partir de análise de questionário, indicadores e entrevistas com gestores da área de segurança, verificaram-se críticas no aspecto de governança do SISFRON e das operações interagências, tanto no que se refere à construção de confiança quanto à gestão dos interesses e das informações entre os stakeholders, abarcando desde aspectos burocrático-administrativos até técnicos (RODRIGUEZ, 2020). Essas críticas apontam também as limitações na construção de capacidades, em comparação com outros projetos, como o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC-1) (SILVA, 2018).

> O objeto da presente pesquisa, o SISFRON, é um programa estratégico de Defesa inovador e pioneiro em sua área, que, segundo os dados levantados pelo pesquisador, ainda enfrenta grandes desafios no que tange aos relacionamentos interorganizacionais, integração e gestão de partes interessadas, que vão desde questões burocráticas e administrativas, até aspectos técnicos.
>
> [...]
>
> As partes interessadas no SISFRON são um universo de órgãos públicos, cada um com as suas diretrizes e atribuições, que de maneira geral estão acostumados a realizar suas atividades de maneira autônoma. Ainda que se tenha um amparo normativo, para tentar integrar as agências que atuam nas fronteiras e evitar que sejam realizadas ações individuais de forma contraditória, as experiências colhidas demonstram que ainda existe muito para ser feito na busca de uma maior sinergia e consenso, mas tais medidas são essenciais para a sustentabilidade do programa no longo prazo, e necessitam ser feitas de forma eficiente e preponderante (RODRIGUEZ, 2020, P. 79-82. GRIFO NOSSO).

Eduardo da Silva (2018) assinala que a falta de arranjos institucionais, medidas de governança e de apoio político para a construção de confiança entre os diversos atores afetaram a performance e os resultados previstos do SISFRON, e sugere:

> [...] a adoção de adequados sistemas de monitoramento da performance do projeto SISFRON, bem como seja dada mais atenção, por parte dos órgãos competentes, a questões como a disponibilização de recursos humanos e financeiros, para fins de melhorar a Capacidade Operacional Organizacional no âmbito deste projeto (SILVA, 2018, P. 99).

Existiu um esforço de produzir trabalhos de intelectuais, principalmente das escolas militares e dos militares envolvidos no projeto, para se criar uma memória institucional do SISFRON, relatar os desafios de implementação do sistema como: o processo de aprimoramento de recursos humanos (HINAGO; PIURCOSKY, 2021), elaborar e sistematizar as respostas aos pontos suscitados pelo Tribunal de Contas da União (LEITE, 2018; MEDEIROS, 2018), e, por fim, apresentar possibilidades de mudanças na doutrina de emprego da força (ALBUQUERQUE JUNIOR, 2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do artigo, foram descritas as características do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), um dos projetos estratégicos das Forças Armadas. Foram demonstradas as principais percepções sobre o Sistema disponiveis na literatura.

A primeira perspectiva é a visão “otimista”, que apresenta o SISFRON como oportunidade/possibilidade e advoga em favor do projeto. Os autores dessa vertente são, em sua maioria, militares (ativa e reserva) que publicaram em periódicos e canais de comunicação militares. O público-alvo é a comunidade epistêmica de defesa. Os textos são influenciados pelos pressupostos teórico-metodológicos dos Estudos Estratégicos e do realismo político.

A partir do diálogo com conceitos e os instrumentos metodológicos dos "Estudos Críticos de Segurança" – em especial da Escola de Paris e da Escola Galesa – a segunda percepção é a "pessimista", que apresenta o SISFRON como um instrumento de exclusão (ban-opticon) e de reforço da estrutura de dominação das minorias marginalizadas. Os investigadores são, em sua maioria, vinculados a instituições superiores de ensino e pesquisa situadas distantes das regiões fronteiriças.

A terceira linha de pensamento faz um balanço do projeto piloto e as suas (des)articulações com outras ações estatais. O objetivo é informar os stakeholders, criar uma memória institucional e verificar os impactos e as transformações para a força terrestre e partes interessadas. Os autores utilizam o marco teórico-metodológico da análise de políticas públicas para a avaliação dos indicadores e resultados das mais diversas faces do SISFRON. Estão divididos em três subgrupos. No primeiro os órgãos de controle, em especial o Tribunal de Contas da União (TCU); O segundo subgrupo consiste dos estudos publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que verificam diversas interfaces do SISFRON e suas relações com outras instituições e políticas públicas, principalmente na área de segurança pública; e o terceiro segmento composto por pesquisadores civis e militares da área de segurança e defesa, que fazem balanços do projeto piloto, escrevem a memória institucional do Sistema e apresentam possibilidades de transformações na doutrina da força terrestre.

Sem ter o objetivo de esgotar as discussões sobre o tema, todas as visões trazem contribuições diversas para o entendimento dos impactos, oportunidades e limitações do SISFRON para o Brasil. Isso se faz em um momento oportuno, no qual vencidas as etapas iniciais de implatação e validação do sistema o mesmo deverá ser expandido para outras regiões fronteiriças do país. A intenção é promover e fortalecer os debates político-acadêmicos sobre as políticas públicas de defesa e segurança, essenciais numa sociedade complexa e democrática.

4. REFERÊNCIAS

ANDREAS, P. (2003). Redrawing the line: Borders and security in the twenty-first century. **International security**, 28(2), 78-111.

ANDREAS, P. (2009) **Border Games: Policing the US–Mexico** Divide , 2nd edn, Ithaca, NY: Cornell University Press.

BRANCOLI, F. L (2016). **Companhias Antropofágicas de Segurança no Sul Global: narrativas de privatização da violência e construção de ameaças na Líbia e no Afeganistão**.

BENEDETTI, A. (2014). Espacios fronterizos del sur sudamericano: Propuesta de un modelo conceptual para su estudio. **Estudios fronterizos**, 15(29), 11-47.

BRUBAKER, R. (2002) 'Ethnicity without groups,' **European Journal of Sociology** , 43: 163 89.

BRUNET-JAILLY, E. (2005). Theorizing borders: An interdisciplinary perspective. **Geopolitics**, 10(4), 633-649.

BUSH, George W. (2001) **"Address to the Nation**." Speech. Bush 2001h. Washington, DC. Presidentialrhetoric.com. 20 Sept. 2001. Acesso em abril de 2020 <http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/09.20.01.html>.

BUSH, George W. (2002**). National Security Strategy of the United States ,** georgewbush whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/

COLEMAN, M. (2007) 'A geopolitics of engagement: neoliberalism, the war on terrorism, and the reconfiguration of US immigration enforcement,' **Geopolitics** , 12(4): 607–34.

GOLASH-BOZA, T. (2018). 2. President Obama's Legacy as "Deporter in Chief". In **Immigration Policy in the Age of Punishment** (pp. 37-56). Columbia University Press.

GOMES, S., & ACACIO, I. D. P. (2015). United (Mexican) States and the spiral of violence: for a brief critique of the notion of" Failed State"/Estados Unidos (Mexicanos) e a espiral de violência: uma breve critica a noção de" Estado Falido". **Mural Internacional**, 6(2), 278-293.

HADDAL, C., Y. Kim and M. Garcia (2009) **Border Security: Barriers along the US International Border** , Washington, DC: Congressional Research Services.

HASELSBERGER, B. (2014): Decoding borders. Appreciating border impacts on space and people, **Planning Theory & Practice**.

HERNÁNDEZ, K. L. (2010). **Migra!: A history of the US border** patrol (Vol. 29). Univ of California Press.

HEYMAN, J. E J. ACKELSON (2009) 'United States border security after 9/11,' in J. Winterdyk and K. Sundberg (eds), **Border Security in the al-Qaeda Era** , New York: CRC Press, pp. 37–75.

HUNGTITON, S. (2009). The hispanic challenge. **Foreing Policy**. Disponível em: https://foreignpolicy.com/2009/10/28/the-hispanic-challenge/ Acesso em 9 de junho de 20121.

KAISER, R. (2002) 'Homeland making and the territorialization of national identity,' in D. Conversi (ed.), **Ethnonationalism in the Contemporary World: Walker Connor and the Study of Nationalism** , New York: Routledge, pp. 229–47.

KOLOSOV, V. A. (2015). **Theoretical approaches in the study of borders. Introduction to Border Studies**. Vladivostok: Dalnauka, 33-62.

KNOWLTON, B. (2001) 'Americans back Bush's ultimatum to Taleban; 91% support President, poll on speech shows,' **International Herald Tribune** , 21 Setembro, p. 1.

MURPHY, A. (1996) 'The sovereign state system as political-territorial ideal: historical and contemporary considerations,' in T. Biersteker and C. Weber (eds), **State Sovereignty as Social Construc**t , Cambridge: Cambridge University Press, pp. 81–120.

NEW YORK TIMES (2005) '**Governors say they will raze border town used by smugglers**,' 28 Agosto. A19.

PAASI, A. (2005). Generations and the 'development' of border studies. **Geopolitics**, 10(4), 663-671.

ROSIÈRE, S. and R. Jones (2012) 'Teichopolitics: reconsidering globalization through the role of walls and fences,' **Geopolitic**s , 17: 217–34.

SACK, R. (1986) **Human Territoriality: Its Theory and Practice** , Cambridge: Cambridge University Press.

SZARY, A. L. A., & GIRAUT, F. (2015). Borderities: The politics of contemporary mobile borders. In **Borderities and the politics of contemporary mobile borders** (pp. 1-19). Palgrave Macmillan, London.

SCOTT (2009) **The Art of Not Being Governed: An Anarchist History of Upland Southeast Asia ,** New Haven, CT: Yale University Press.

THOMPSON, G. (2005a) **'In lawless town, the top lawman avoids trouble**,' New York Times , 20 Agosto, p. A4.

WIENER, M. (2002) '**Mexican drug lord's arrest helps Fox as he awaits Bush**,' New York Times , 11 Março. A3