

**ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO *ESCOLA*
*MARECHAL CASTELLO BRANCO***

TC Cav LUIZ GUSTAVO DE PAIVA LOPES

**As possibilidades do Sistema Integrado de Monitoramento de
Fronteiras (SISFRON) no combate aos ilícitos transfronteiriços,
sob a perspectiva dos Estudos de Redes de Governança**

Linha de Pesquisa: Estudos da Paz e da Guerra



Rio de Janeiro

2023

TC Cav LUIZ GUSTAVO DE PAIVA LOPES

**AS POSSIBILIDADES DO SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO DE
FRONTEIRAS (SISFRON) NO COMBATE AOS ILÍCITOS TRANSFRONTEIRIÇOS,
SOB A PERSPECTIVA DOS ESTUDOS DE REDES DE GOVERNANÇA.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares do Instituto Meira Mattos, da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Militares.

Linha de Pesquisa: Estudos da Paz e da Guerra

Orientadora: Ana Luiza Bravo e Paiva

Rio de Janeiro

2023

L864p Lopes, Luiz Gustavo de Paiva.

As possibilidades do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) no combate aos ilícitos transfronteiriço, sob a perspectiva dos Estudos de Redes Governança. / Luiz Gustavo de Paiva Lopes. — 2023.
131 f. : il. : 30 cm

Orientação: Ana Luiza Bravo e Paiva
Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) — Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2023.
Bibliografia: f. 125-131

1. SISFRON. 2. Redes de Governança. Ilícitos Transfronteiriços. I. Título.

CDD 355.4

LUIZ GUSTAVO DE PAIVA LOPES

AS POSSIBILIDADES DO SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO DE
FRONTEIRAS (SISFRON) NO COMBATE A ILÍCITOS TRANSFRONTEIRIÇOS SOB A
PERSPECTIVA DOS ESTUDOS DE REDES DE GOVERNANÇA.

Dissertação apresentada à Escola de Comando e Estado-
Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção
do título de Mestre em Ciências Militares.

Aprovada em 27 de novembro de 2023.

BANCA EXAMINADORA



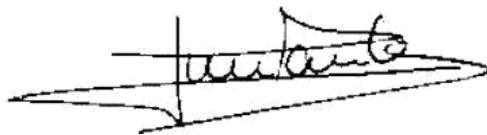
ANA LUIZA BRAVO E PAIVA – Prof Dr – Presidente
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército – ECEME



CINTIENE SANDES MONFREDO MENDES – Profª Drª – Membro
Escola Superior de Guerra – ESG



TÁSSIO FRANCHI – Prof Dr – Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército – ECEME



Ciente _____

LUIZ GUSTAVO DE PAIVA LOPES – Postulante
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército – ECEME

À minha esposa Linamara e meus filhos
Fabrício e Alice, por me apoiarem o tempo
todo, durante essa jornada desafiadora.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pela força e resiliência nesta jornada.

A minha família pelo suporte e desprendimento em todos os momentos.

A minha orientadora, Profa. Ana Luiza Bravo e Paiva, pela competência com que corrigiu os rumos e cooperou com os passos dessa caminhada.

Aos integrantes da Polícia Rodoviária Federal de Dourados, do Ministério Público de Mato Grosso do Sul e do Exército, por seu valioso tempo disponibilizado para colaborar com esse estudo durante as entrevistas concedidas.

E a todos os integrantes do IMM, em especial aos professores, pelo apoio e companheirismo a mim prestados.

RESUMO

Em que pese o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) ser um programa do Exército Brasileiro, uma observação mais próxima deixa a clara impressão de que suas possibilidades vão muito além do mero suporte à atuação isolada dessa Força Armada, tendo potencial para colaborar com a sinergia e a coordenação de esforços entre os atores envolvidos no combate aos ilícitos transfronteiriços. Fruto disso, surgiu a seguinte pergunta de pesquisa: de que maneira o Projeto Piloto do SISFRON pode contribuir com a rede de governança local voltada para o combate aos ilícitos transfronteiriços na Faixa de Fronteira brasileira, na região sul do Mato Grosso do Sul? Dessa forma, para atingir o objetivo geral proposto, em um primeiro momento, foi apresentada uma breve teoria sobre políticas públicas e redes de governança, com o intuito de evidenciar o entendimento adotado sobre o assunto, e amparar os recortes e perspectivas utilizados, estabelecendo-se ainda, os parâmetros e indicadores para a confirmação do argumento proposto. Nos capítulos 4 e 5, foi caracterizada a rede de governança federal voltada para o combate aos ilícitos transfronteiriços na região delimitada pela pesquisa, além dos objetivos, o escopo e a dinâmica de funcionamento do SISFRON. Foram realizadas ainda, entrevistas com especialistas do Exército, Ministério Público e Polícia Rodoviária Federal na busca de preencher as lacunas existentes na literatura pesquisada. Por fim, já de posse dos elementos teórico-constitutivos das redes de governança, das características dessa rede na região sul do Mato Grosso do Sul e das características do SISFRON, montou-se um quadro analítico, que apresenta a presença ou não dos indicadores elaborados pelo estudo, evidenciando as oportunidades de colaboração que o SISFRON apresenta.

Palavras-chave: SISFRON, redes de governança, ilícitos transfronteiriços.

ABSTRACT

Despite the Integrated Border Monitoring System (SISFRON) being a Brazilian Army program, a closer observation leaves the clear impression that its possibilities go far beyond mere support for the isolated action of this Armed Force, having the potential to collaborate with synergy and coordination of efforts between actors involved in combating cross-border illicit activities. As a result, the following research question arose: how can the SISFRON Pilot Project contribute to the local governance network aimed at combating cross-border illicit activities in the Brazilian Border Strip, in the southern region of Mato Grosso do Sul? Thus, to achieve the proposed general objective, initially, a brief theory on public policies and governance networks was presented, with the aim of highlighting the understanding adopted on the subject, and supporting the cutouts and perspectives used, establishing if still, the parameters and indicators to confirm the proposed argument. In chapters 4 and 5, the federal governance network aimed at combating cross-border illicit activities in the region delimited by the research was characterized, as well as the objectives, scope and operating dynamics of SIFRON. Interviews were also carried out with experts from the Army, Public Ministry and Federal Highway Police in an attempt to fill the gaps in the researched literature. Finally, with the theoretical-constitutive elements of governance networks, the characteristics of this network in the southern region of Mato Grosso do Sul and the characteristics of SISFRON, an analytical framework was created, which presents the presence or absence of the indicators developed for the study, highlighting the collaboration opportunities that the SISFRON presents.

Key-words: SISFRON, governance network, cross-border illicit activities.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 –	Apreensão de cocaína e derivados no Mato Grosso do Sul (2012 – 2018)	20
Gráfico 2 –	Apreensão de maconha e derivados no Mato Grosso do Sul (2012 – 2018)	20
Figura 1 –	Áreas e fases de Implantação do Programa SISFRON	23
Figura 2 –	Modelo de Governança da Proteção Integrada de Fronteiras	23
Figura 3 –	Pirâmide de Maslow	26
Figura 4 –	Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas	34
Figura 5 –	Perspectivas de observação da governança no setor público	35
Figura 6 –	Modelo do TCU para avaliação da governança de políticas públicas	40
Figura 7 –	Perspectivas para o estudo das redes de governança	42
Figura 8 –	Arcabouço analítico	56
Figura 9 –	Evolução das Políticas Públicas para a Faixa de Fronteira	69
Figura 10 –	Modelo do planejamento estratégico do PPIF	73
Figura 11 –	Responsáveis pelo controle dos Planos de Ação do PPIF	75
Figura 12 –	Distribuição de unidades da PF	77
Figura 13 –	Distribuição espacial das unidades da PRF	78
Figura 14 –	Distribuição espacial das unidades da PF	82
Figura 15 –	Diagrama da rede de governança local, de combate aos ilícitos transfronteiriços, no sul do MS	91
Figura 16 –	Contexto de interações do SISFRON	99
Figura 17 –	<i>Steiner Military 7x50</i>	101
Figura 18 –	Monóculo de visão noturna LORIS MK6	101
Figura 19 –	Sistema de Binóculo de Imagem Termal (BT)	101
Figura 20 –	Sistema de Binóculo de Imagem Termal Multifuncional (BTM)	102
Figura 21 –	SVMR	103
Figura 22 –	Arquitetura do sistema de MAGE	104
Figura 23 –	Lógica de comprovação do argumento	109

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Faseamento da Implantação do Programa SISFRON	22
Quadro 2 –	Concepção dos cinco estágios do ciclo de políticas públicas	33
Quadro 3 –	Governança Multiníveis: Tipo I e Tipo II	38
Quadro 4 –	Formas de governança e respectivos elementos	44
Quadro 5 –	Perspectivas e categorias analíticas para o estudo das redes de governança	51
Quadro 6 –	Categorias analíticas e indicadores de colaboração	52
Quadro 7 –	Perguntas para mensuração dos indicadores	62
Quadro 8 –	Responsáveis pelo controle dos Planos de Ação do PPIF	73
Quadro 9 –	Atuação dos atores no combate a ilícitos transfronteiriços	92
Quadro 10 –	Diretrizes da END e o SISFRON	94
Quadro 11 –	Subsistemas do SISFRON	98
Quadro 12 –	Quadro resumo de operacionalização do argumento: Trajetória	110
Quadro 13 –	Quadro resumo de operacionalização do argumento: Interação	114
Quadro 14 –	Quadro resumo de operacionalização do argumento: Aprendizagem	117

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

4ª Bda C Mec	4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada
ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
AGEPEN	Agência Estadual do Sistema Penitenciário
ARPA	Programa Áreas Protegidas da Amazônia
BID	Base Industrial de Defesa
BPMRv	Batalhão de Polícia Rodoviária Estadual
BT	Binóculo de Imagem Termal
BTM	Binóculo de Imagem Termal Multifuncional
C4IRVA	Comando e Controle, Comunicações, Computação, Inteligência, Vigilância e Reconhecimento
CC2	Centros de Comando e Controle
CDIF	Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira
CEPPIF	Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras
CF	Constituição Federal
CLA	câmeras de longo alcance
CMO	Comando Militar do Oeste
CMT	Capacidades Militares Terrestres
COISED	Conselho Institucional de Segurança de Dourados
CREDEN	Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CRM	Centro Regional de Monitoramento
DACREDEN	Departamento de Assuntos da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional
DOAMEPI	Doutrina, Organização, Adestramento, Material, Educação, Pessoal e Infraestrutura
DOF	Departamento de Operações de Fronteira
DPF	Departamento de Polícia Federal
EAProg	Estrutura Analítica do Programa
EB	Exército Brasileiro
EMCFA	Estado Maior Conjunto das Forças Armadas
EME	Estado Maior do Exército

ENAFRON	Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras
END	Estratégia Nacional de Defesa
FA	Forças Armadas
GAECO	Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado
GGIF-DIV	Gabinete de Gestão Integrada de Fronteiras e Divisas
GE	Guerra Eletrônica
GEFRON	Grupos Especiais de Fronteiras
GGIFron	Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras
GM	Governança em Multiníveis
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
LC	Lei Complementar
MAGE	Medidas de Apoio a Guerra Eletrônica
MD	Ministério da Defesa
MS	Mato Grosso do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OCCA	Operações de Coordenação com Agências
OSP	Órgãos de Segurança Pública
PAFMFF	Programa de Auxílio Financeiro dos Municípios da Faixa de Fronteira
PCN	Programa Calha Norte
PDDF	Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PEF	Plano Estratégico de Fronteiras
PEFRON	Projeto de Policiamento Especializado de Fronteira
PF	Polícia Federal
PND	Política Nacional de Fronteiras
PPIF	Programa de Proteção Integrada de Fronteiras
PRF	Polícia Rodoviária Federal
PSFF	Programa Social da Faixa de Fronteira
RF	Receita Federal
SAD	Sistema de Apoio à Decisão
SDR/MI	Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SISBIN	Sistema Brasileiro de Inteligência

SISFRON	Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras
SRDT	Sistema Rádio Digital Troncalizado
SVMR	Sistema de Vigilância, Monitoramento e Reconhecimento
Sivam/Sipam	Sistema de Vigilância da Amazônia/Sistema de Proteção da Amazônia
SVMR	Sistemas de Vigilância, Monitoramento e Reconhecimento
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
ZEE	Zoneamento ecológico econômico

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	17
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMÁTICA DA PESQUISA.....	17
1.2 OBJETIVOS.....	21
1.3 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA.....	21
1.4 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA	26
1.4.1 Contribuição para as Ciências Militares	28
2. GOVERNANÇA – SEUS TIPOS E MÉTODOS DE ANÁLISE	29
2.1 REFERENCIAL CONCEITUAL	29
2.1.1 Conceito de políticas públicas	30
2.1.2 O ciclo das políticas públicas.....	32
2.1.3 Governança e redes de governança	34
2.1.4 Governança em multiníveis	37
2.2 MODELO DE AVALIAÇÃO DE REDES DE GOVERNANÇA	39
2.2.1 Perspectiva “estrutura de governança”	42
2.2.1.1 Governança	43
2.2.1.2 Colaboração	45
2.2.1.3 Interdependência	45
2.2.1.4 Resultado	46
2.2.2 Perspectiva “análise de rede”	47
2.2.2.1 Trajetória	48
2.2.2.2 Interação	49
2.2.2.3 Aprendizagem	49
2.2.3 Quadro analítico	50
2.3 INDICADORES APLICADOS AO SISFRON	51
3. METODOLOGIA	53
3.1 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA	53
3.2 DELINEAMENTO DA PESQUISA	55
3.2.1 Definição dos indicadores	57

3.4 PROCEDIMENTOS PARA COLETA DE DADOS	58
3.4.1 Estratégia de busca	58
3.4.2 Seleção das fontes	59
3.4.3 Instrumento para coleta de dados	60
3.5 MENSURAÇÃO DOS INDICADORES E OPERACIONALIZAÇÃO DO ARGUMENTO	61
4. A REDE DE GOVERNANÇA VOLTADA PARA O COMBATE DE CRIMES TRANSFRONTEIRIÇOS, NA REGIÃO SUL DO MATO GROSSO DO SUL	64
4.1 A POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE AO CRIME TRANSFRONTEIRIÇO	64
4.1.1 Principais legislações fronteiriças	64
4.1.2 As políticas para segurança e defesa das fronteiras brasileiras	66
4.1.3 O Programa de Proteção Integrada de Fronteiras	70
4.2 PRINCIPAIS ATORES DA POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE AO CRIME TRANSFRONTEIRIÇO, NA REGIÃO SUL DO MS	74
4.2.1 Gabinete de Segurança Institucional	74
4.2.2 Polícia Federal	76
4.2.3 Polícia Rodoviária Federal	77
4.2.4 Secretaria Nacional de Segurança Pública	78
4.2.5 Ministério das Relações Exteriores	90
4.2.6 Receita Federal	81
4.2.7 Agência Brasileira de Inteligência	83
4.2.8 Estado Maior Conjunto das Forças Armadas	84
4.2.8 Gabinete de Gestão Integrada de Fronteiras	85
4.3 O COMBATE INTERAGÊNCIAS AOS ILÍCITOS TRANSFRONTEIRIÇOS NA REGIÃO SUL DO MS.....	87
4.4 DIAGRAMA DE RELAÇÕES	90
5. O PROJETO PILOTO DO SISFRON	93
5.1 O QUE É O SISFRON	93
5.2 ENTREGAS DO SISFRON	99

5.2.1 Subsistema Sensoreamento	100
5.2.2 Subsistema Apoio à Decisão	104
5.2.3 Subsistema Infraestrutura	105
5.3 MECANISMOS DE AÇÃO DO SISFRON	106
6. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	109
6.1 TRAJETÓRIA	109
6.1.1 Instituições	111
6.2 INTERAÇÃO	113
6.2.1 Valores compartilhados	114
6.2.2 Laços	115
6.3 APRENDIZAGEM	117
6.3.1 Tipos de aprendizagem	118
6.3.2 Conhecimento compartilhado	119
6.4 ASPECTOS GERAIS DA COLABORAÇÃO DO SISFRON COM A REDE DE GOVERNANÇA DO COMBATE AOS ILÍCITOS TRANSFRONTEIROÇOS NO SUL DO MS	120
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
REFERÊNCIAS	124

1 INTRODUÇÃO

A fim de situar o leitor sobre a problemática em que o presente estudo se encontra envolvido, e ambientá-lo a respeito dos objetivos e da relevância da pesquisa que será desenvolvida, este capítulo abordará a situação atual das fronteiras brasileiras, além de alguns aspectos elementares do trabalho realizado.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA PROBLEMÁTICA DA PESQUISA

O Brasil se tornou o segundo maior consumidor de cocaína do mundo, e é rota de passagem para o tráfico internacional de drogas vindo da Colômbia, Bolívia e Peru, além da maconha oriunda do Paraguai (UNODC, 2010). Situação essa que pode fomentar a violência nas grandes cidades do país, provocando o aumento do número de latrocínios, tráfico de armas, guerras de facções e homicídios, o que fez com que a segurança pública, principalmente nos grandes centros, figure entre as maiores preocupações da população brasileira.

Dessa forma, uma possível dedução é que o combate à violência e a melhora dos índices de segurança do país poderiam passar pelo combate aos crimes transfronteiriços, pois ele tenderia a diminuir o número de armas e drogas nas cidades, degradando o poder das facções criminosas e sua capacidade de promover crimes. Porém, para que tal combate seja bem-sucedido, seria necessária a atuação de todas as esferas do poder nacional, por meio das diversas agências do Estado, no contexto de uma política pública de combate a esses crimes (BRASIL, 2018).

Entretanto, além da atuação da criminalidade, outra característica da Faixa de Fronteira brasileira é possuir uma vasta área, com 150 Km de largura e que se estende ao longo de 16.886 km de extensão, abrigando mais de 10 milhões de brasileiros, em uma área com cerca de 2.357.850 km². Nota-se também, que essa área é caracterizada por uma baixa densidade populacional e principalmente, por um reduzido efetivo das agências de segurança e fiscalização, que proporcionam uma elevada permeabilidade e solo fértil para crimes transfronteiriços e ambientais (LIMA, et al., 2020).

Nesse contexto, especialmente a partir do ano de 1999, o Exército Brasileiro (EB) foi sendo conduzido a reforçar o efetivo de atores até então envolvidos no esforço de combate aos ilícitos na Faixa de Fronteira. E um marco nesse sentido foi a Lei Complementar (LC) nº 97, de junho de 1999, que junto de uma série de outras leis infraconstitucionais, deram o amparo legal para o emprego e atuação do EB nessa área (BRASIL, 1999a).

Para que o Exército tivesse condições de bem cumprir essa nova atribuição, em 2010 foi implementado o SISFRON, que amplia a capacidade de sensoriamento, tomada de decisão e atuação da Força (EXÉRCITO, 2010). Porém, mais do que um número maior de atores envolvidos, a cooperação, coordenação, ou até mesmo a integração¹ são vistos como um ponto crucial para o sucesso, pois proporcionam sinergia no emprego dos meios disponíveis, trazendo resultados cada vez mais positivos para a população brasileira (LIMA, et al., 2020).

Nesse sentido, o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) se constitui num marco, pois entre seus objetivos, se propõe a estabelecer uma estrutura de governança para o combate aos crimes transfronteiriços (BRASIL, 2018), indo assim ao encontro do raciocínio de Lima, et al (2020) que aponta uma relação diretamente proporcional entre a colaboração entre agências e os resultados no combate ao crime transfronteiriço.

Quanto ao SISFRON, sua Diretriz de Implantação nos revela que além de equipar o Exército, o Programa tem como meta uma maior sinergia e cooperação com as demais agências do Estado, e recomenda:

A consecução plena dos benefícios do Prg EE SISFRON depende da atuação conjunta do Exército com as demais Forças Armadas, com o Ministério da Defesa e com outros órgãos governamentais (federais, estaduais e municipais), cujas atribuições estejam orientadas para a atuação na faixa de fronteira (EXÉRCITO, 2017a, p.1).

O PPIF é a principal política pública que orienta as ações de combate aos crimes transfronteiriços no Brasil, e essa política, consubstanciada no Decreto Nr 8.903, de 16 de novembro de 2016, tem como sua principal diretriz:

I- 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, nos termos da legislação vigente (BRASIL, 2016a, p.1).

Dessa forma, fica uma percepção de que o SISFRON estaria alinhado com o PPIF, pois traz entre seus objetivos, “[..] a atuação conjunta com os demais órgão e agências que tenham suas atribuições voltadas para o combate aos crimes transfronteiriços” (EXÉRCITO, 2017, p.4).

Em que pese o Programa ter como principal meta, expressa em sua Portaria de Criação, atender o Exército em suas necessidades para bem cumprir sua atribuição subsidiária de atuação

¹ As definições de cooperação, coordenação e integração, indicam um grau crescente de identificação, interdependência e apoio mútuos, e para fins desse trabalho, serão entendidas da seguintes forma: a cooperação é a colaboração entre elementos ou instituições, oferecendo pessoal, material ou ações que possam contribuir com as tarefas umas das outras, mas sem qualquer nível de subordinação ou “*compliance*”; a coordenação demanda um objetivo comum, com atribuição de tarefas e responsabilidades aos elementos coordenados; já a integração seria o nível máximo de colaboração, com os elementos fazendo parte de um corpo externo a todos eles, em prol de um objetivo comum e com regras e atribuições mais assertivas e formais (AURÉLIO, 2023).

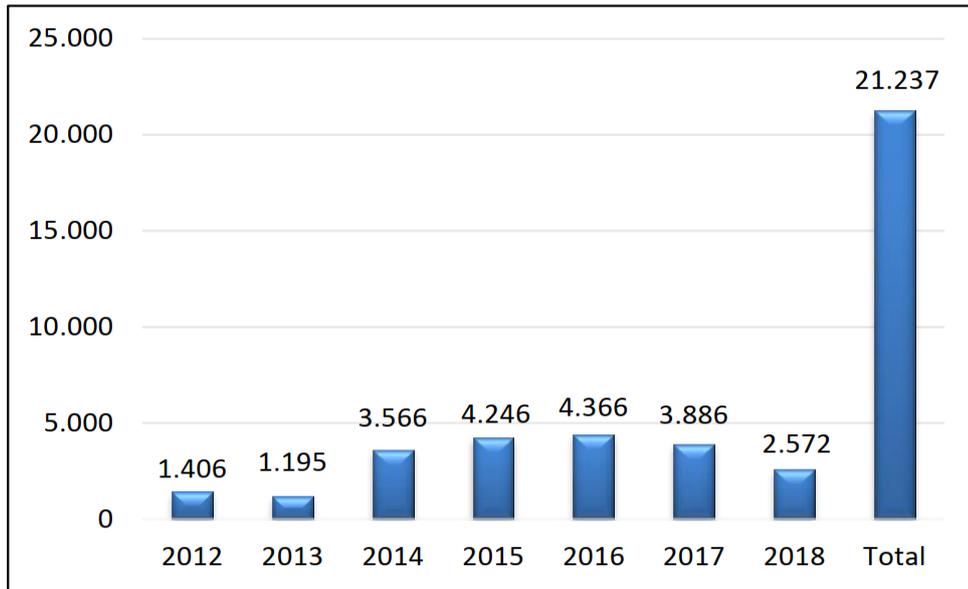
na Faixa de Fronteira, um olhar mais atento sobre as consequências decorrentes de sua implantação, para a Proteção Integrada das Fronteiras na região sul de Mato Grosso do Sul, e sobre os detalhes da dinâmica envolvida em seu emprego, despertam a curiosidade sobre a potencial amplitude de seus efeitos.

O SISFRON, fruto dos recursos empregados, engajou definitiva e intensamente o EB no combate aos crimes transfronteiriços (um ator com grande expressão e capilaridade). Mais ainda, alguns de seus produtos, tais como as informações produzidas no Centro Regional de Monitoramento (CRM), as redes de comunicações táticas e estratégicas que foram estabelecidas e os Sistemas de Vigilância, Monitoramento e Reconhecimento (SVMR) são recursos que poderiam despertar o interesse das demais agências e o ânimo da população, como possíveis itens de cooperação.

Outro ponto importante são os resultados do combate ao crime apresentados depois do surgimento do SISFRON, que em que pese terem como possíveis causas, a intensificação das operações de todos os envolvidos e o aumento do comércio internacional de drogas, um outro possível fator colaborador para esses resultados poderia ter sido a chegada do SISFRON, seja por meio de seu emprego, ou pelo estímulo psicológico e organizacional que teria provocado. Como afirma Andrade et al. (2019), em seu texto intitulado “O sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras em Perspectiva”

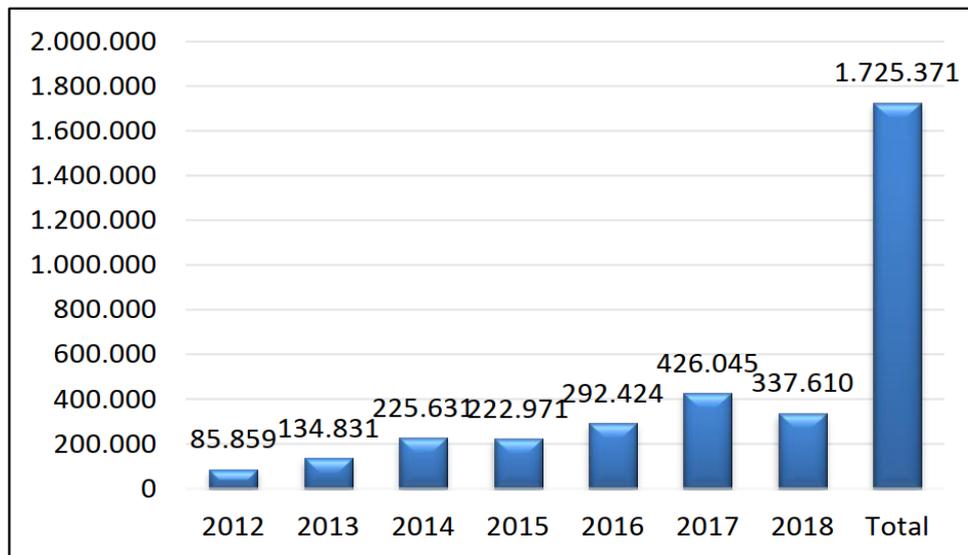
A importância da interoperabilidade e o potencial do SISFRON podem ser comprovados ao se observar o crescimento no número de apreensões de drogas, armas e outros produtos ilícitos pelos órgãos de segurança pública do Estado do Mato Grosso do Sul após a utilização do Sistema [...] destaca-se, nesse sentido, 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) (ANDRADE, 2019, p.36).

Gráfico 1 – Apreensão de cocaína e derivados no Mato Grosso do Sul (2012 – 2018)



Fonte: SEJUSP, 2019 (apud ANDRADE et al., 2019, p.26).

Gráfico 2 – Apreensão de maconha no Mato Grosso do Sul (2012 – 2018)



Fonte: SEJUSP, 2019 (apud ANDRADE et al., 2019, p.27).

Porém, a maneira como o Programa do Exército poderia estar colaborando com essa evolução ainda carece de estudo e embasamento, pois mesmo que a Governança do combate aos ilícitos transfronteiriços seja muito mais que o SISFRON, e que ele esteja longe de ser seu principal elemento, é importante conhecer suas potencialidades. E fruto dessa inquietação, levantou-se o seguinte problema de pesquisa: **de que maneira o Projeto Piloto do SISFRON pode contribuir com a Rede de Governança local voltada para o combate aos ilícitos transfronteiriços na Faixa de Fronteira brasileira, na região sul do Mato Grosso do Sul?**

1.2 OBJETIVOS

Assim, a fim de se solucionar tal problemática, um objetivo geral foi definido:

Compreender como o SISFRON pode contribuir com a rede de governança local voltada para combate aos ilícitos transfronteiriços.

E para atingir tal ponto, fez-se necessária a utilização de alguns objetivos específicos, a saber:

- i) Apresentar os tipos e definir os parâmetros de análise das redes de governança;
- ii) Mapear a rede de governança voltada para o combate aos ilícitos transfronteiriços, na Faixa de Fronteira da região sul do Mato Grosso do Sul (MS); e
- iii) Caracterizar os objetivos, escopo e funcionamento do SISFRON.
- iv) Identificar os espaços, capacidades e procedimentos que favorecem, ou poderiam vir a favorecer, o funcionamento da rede de governança para combate aos ilícitos transfronteiriços.

A fim de orientar as ações investigativas e os procedimentos da pesquisa ora desenvolvida, elaborou-se o seguinte argumento:

Argumento - O Projeto Piloto SISFRON pode incrementar a rede de governança voltada para o combate aos ilícitos transfronteiriços, na Faixa de Fronteira da região sul do Mato Grosso do Sul, por meio do fomento de seus elementos teórico-constitutivos, definidos de acordo com a Teoria de Governança em Redes.

1.3 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

De acordo com sua Diretriz de Implantação, o SISFRON começou a sair do papel em 2012, com previsão atual de conclusão em 2035. Ainda de acordo com o mesmo documento, a única fase do programa completamente concluída é o Projeto Piloto, desenvolvido na área de responsabilidade da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada (4ª Bda C Mec) (EXÉRCITO, 2017a).

Quadro 1 – Faseamento da Implantação do Programa SISFRON

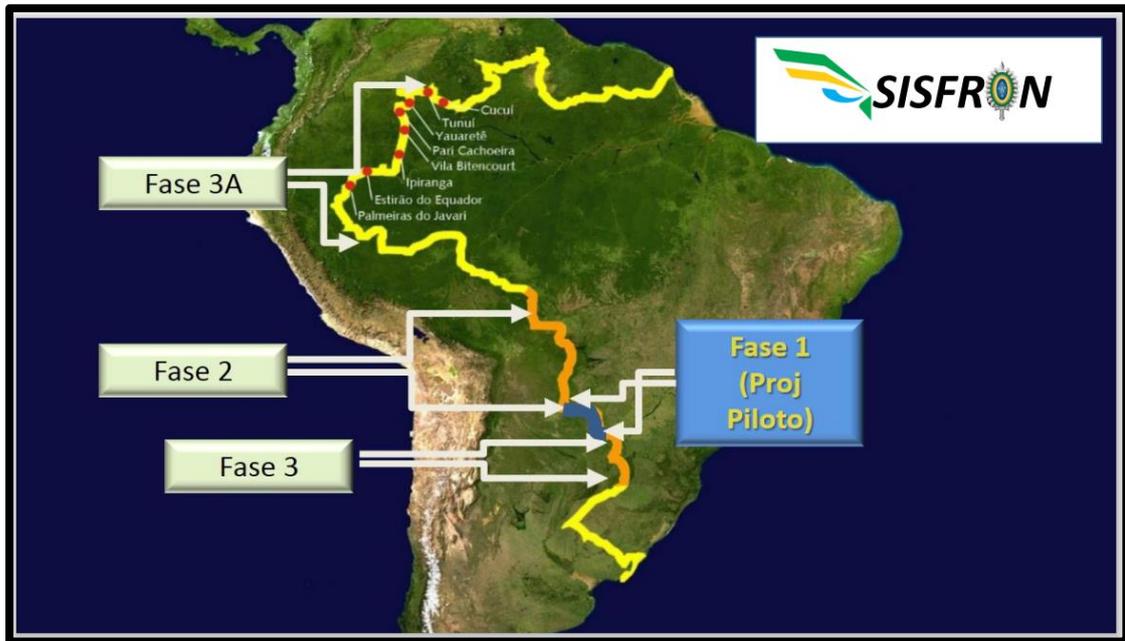
Fase	Áreas	Período de implantação previsto (*2)
1	- 4ª Bda C Mec (Projeto Piloto)	2012 - 2019
2	- 13ª Bda Inf Mtz - 18ª Bda Inf Mtz	2018-2022
3	- 15ª Bda Inf Mec - 14ª RCMec	
3 A (*1)	- Pelotões Especiais de Fronteira (PEF) do CMA	
4	- 17ª Bda Inf S1	2021-2026
5	- 16ª Bda Inf S1	2025-2028
6	- 2ª Bda Inf S1	2027-2030
7	- 1ª Bda Inf S1	2028-2032
8	- 3ª DE (1ª, 2ª e 3ª Bda C Mec) - 8ª Bda Inf Mtz	2030-2034
9	- 22ª Bda Inf S1	2032-2035

Fonte: Exército (2017, p.11).

Dessa forma, entendeu-se que apenas o Projeto Piloto teria condições de apresentar dados concretos referentes ao que é o SISFRON de fato, com todos os seus objetivos, equipamentos e dinâmicas de funcionamento ocorrendo na prática, e por isso, esse foi um dos recortes escolhidos para a presente pesquisa: estudar apenas o Projeto Piloto, desde o início de sua implantação até sua conclusão, no ano de 2019.

Posto que apenas o Projeto Piloto foi objeto de estudo, surgiu aqui mais uma delimitação importante: a territorial. Assim, estabeleceu-se como área a ser estudada, aquela que vai desde o município de Caracol/MS, a norte, até o município de Mundo Novo/MS, a sul.

Figura 1 – Áreas e fases de Implantação do Programa SISFRON



Fonte: Brasil (2022, p.11).

Uma outra delimitação refere-se à estrutura de governança a ser observada. Para isso, escolheu-se aquela organizada pelo PPIF, por ser a principal política pública voltada para o combate aos crimes transfronteiriços e que se propõe, exatamente, a definir um modelo de Governança para esse fim, como descrito no próprio texto do Decreto Nr 8.903, de 16 de novembro de 2016 (BRASIL, 2016a).

A figura abaixo ilustra uma aproximação inicial desse modelo de Governança, que incluiria ainda, os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFron):

Figura 2 – Modelo de Governança da Proteção Integrada de Fronteiras



Fonte: Brasil (2018, p.8).

Entretanto, embora a política pública voltada ao combate aos crimes transfronteiriços seja o PPIF, que tem abrangência federal, a limitação espacial imposta ao se eleger o Projeto Piloto do SISFRON como caso de estudo, faz com que se restrinja também o espaço de governança a ser observado.

Por isso, o que se pretende é estudar a rede de governança voltada para o combate aos ilícitos transfronteiriços na Faixa de Fronteira brasileira, de acordo seu desenho definido no PPIF, mas a nível local, mesmo que regida por uma política federal, e amparando-se no conceito de governança multiníveis, presente no próprio Referencial para Avaliação de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU).

Cabe aqui ressaltar, que a proposta do trabalho não foi detalhar cada um dos atores presentes no PPIF e suas relações com o SISFRON, mas sim visualizar a rede de governança presente na área em estudo, com sua normatização, dinâmica de interação e objetivos, concluindo sobre as possibilidades de contribuição do SISFRON com essa rede. Tudo com base nos parâmetros descritos nas teorias de redes de governança.

O caso a ser estudado também levou a outros dois recortes: a fase da política pública e o enfoque teórico-conceitual de governança que se pretende utilizar. O Projeto Piloto, por suas características e abrangência espacial, teria sua influência restrita apenas a fase de implementação do Ciclo da Política Pública de Combate aos Ilícitos Transfronteiriços, e por isso não se pretende aqui, estudar seu planejamento e avaliação.

Quanto ao enfoque teórico-conceitual do trabalho, uma abordagem inicial da literatura disponível mostrou várias abordagens possíveis quanto ao assunto governança. O Referencial para Avaliação de Governança do TCU, por exemplo, prevê a avaliação de governança de políticas públicas com um enfoque mais normativo-gerencial, considerando componentes como institucionalização, planos e objetivos, coordenação e gestão de riscos, entre outros (TCU, 2014).

Porém, o presente estudo pretende verificar o potencial de influência do Projeto Piloto na rede de governança local, observando principalmente a sinergia e o foco de seus atores-executores, tornando-se mais adequado um enfoque voltado à análise das redes de envolvidos, com suas dinâmicas de interação e motivações, entendendo-se a governança em questão muito mais como uma forma de condução da política pública, de maneira compartilhada, em uma rede horizontal relativamente estável de atores interdependentes, mas operacionalmente autônomos, que interagem através de negociações e buscam um maior nível de coordenação, do que tão somente a cooperação (BERTUOL et al, 2021).

Dessa forma, o capítulo voltado à metodologia mostrará, na seção a respeito do referencial teórico do trabalho, qual foi a perspectiva analítica eleita para realização do estudo.

Além disso, observando-se a perspectiva analítica eleita como ideal para o presente trabalho, verificou-se que para atingir efetivamente a profundidade pretendida no estudo, uma limitação foi observar apenas uma das perspectivas de estudo presentes no modelo construído por Sanchez e Cário (2020). Qual seja, a Rede de Governança.

Dessa forma, foi possível operacionalizar o trabalho, **confrontando o método de análise de governança escolhido, com as características do Projeto Piloto do SISFRON, e se levantando como o SISFRON pode contribuir com a rede de governança local voltada para combate aos ilícitos transfronteiriços, por meio de conclusões baseadas nas observações desses dois elementos.** Com isso, não foi pretensão comprovar se essas contribuições ocorrem de fato, o que demandaria o levantamento de dados e fatos em cada um dos elementos teóricos-constitutivos, o que seria objeto de estudos futuros, mais aprofundados. Pretendeu-se apenas, identificar os espaços, capacidades e procedimentos que favorecem (ou poderiam vir a favorecer) o funcionamento da rede de governança para combate aos ilícitos transfronteiriços.

Mas em face da delimitação de pesquisa apresentada, uma pergunta que o leitor poderia se fazer é: porque utilizar-se da perspectiva das Redes de Governança, em detrimento da cooperação interagências, visto que essa última é uma perspectiva muito mais comum quando se trata de segurança da faixa de fronteira brasileira? E a resposta a essa indagação é direta: escolheu-se a governança, exatamente por ser uma área pouco explorada no campo das Ciências Militares, e que tem muito a contribuir com seu desenvolvimento.

Além disso, a inquietação motivadora do trabalho surgiu exatamente do fato de se acreditar que o SISFRON tem muito mais a contribuir com a segurança das fronteiras do que apenas sendo uma ferramenta de uso tático e operacional interagências, podendo ser também, um catalizador de mentalidade colaborativa e um elemento motivador a todos os demais atores, inclusive da sociedade em geral, passando assim, para o campo da governança em rede.

Alia-se a isso o fato de que, indo nessa direção, o trabalho poderia oferecer um ponto de partida para pesquisas futuras. Pesquisas essas que visassem a modelagem de políticas públicas, e que tentassem mostrar como o SISFRON ou outros projetos, poderiam colaborar com a “formação de agenda”, “formulação de políticas públicas” ou até mesmo a “avaliação” das mesmas.

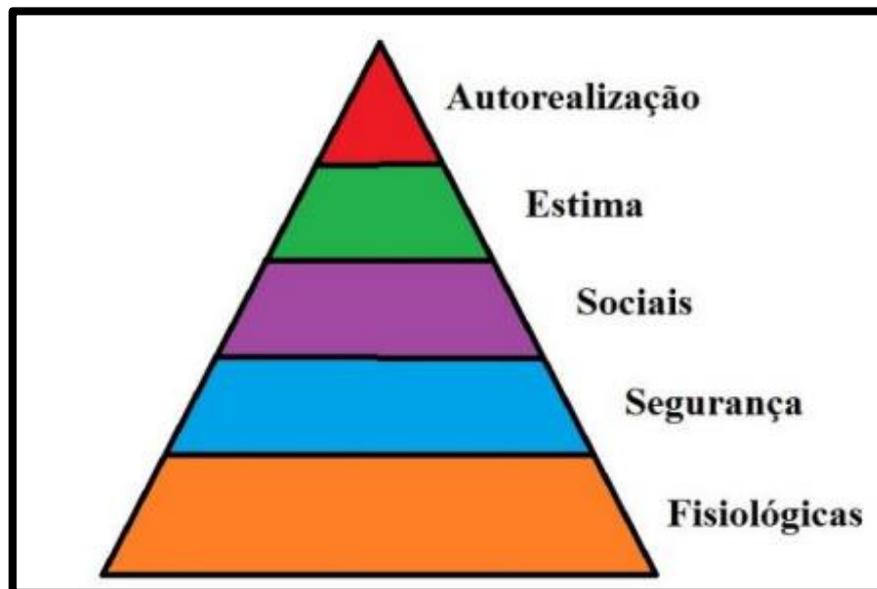
Outrossim, a fim de se atingir os objetivos propostos, conduziu-se a pesquisa limitada ainda, à revisão dos trabalhos já produzidos entorno da temática proposta, e de documentos e legislações primárias existentes sobre o Programa.

1.4 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

Segundo a Teoria de Maslow, segurança é uma das necessidades mais básicas do ser humano, ficando atrás apenas, das necessidades fisiológicas (MASLOW, 1943).

Pode-se considerar ainda, que a violências nas grandes cidades está entre os maiores problemas enfrentados pelo Estado na sua luta por garantir o bem-estar da população e, no Brasil, os ilícitos transfronteiriços como tráfico de armas e drogas, podem ser considerados um grande promotor dessa violência (BRASIL, 2018).

Figura 3 – Pirâmide de Maslow



Fonte: Moreira (2019, p.3).

No intuito de atacar esse problema, diversas políticas públicas e ações estratégicas já foram estabelecidas por sucessivos governos e assume-se aqui, que uma variável importante para o sucesso de todas elas seriam a Governança, que promoveria a coordenação dos esforços de vários setores na direção de um objetivo comum.

Dentre as ações já implementadas está o SISFRON. Um programa a cargo do Exército Brasileiro, que pretende empregar recursos da monta de aproximadamente R\$ 11,992 bilhões

até sua conclusão, e que apenas recentemente terminou a primeira, de suas nove fases previstas (EXÉRCITO, 2017a).

No intuito de observar os benefícios, características, possibilidades e limitações desse programa, diversos estudiosos já desenvolveram trabalhos sobre o SISFRON, com diferentes perspectivas.

Espósito e Franchi (2021) inclusive, realizaram um trabalho denominado “as Múltiplas visões sobre o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras”, onde analisam tais perspectivas, concluindo que elas podem ser grupadas em três grandes tendências. Uma otimista, uma pessimista e outra que enfoca puramente a análise do programa, na qualidade de política pública.

Existem ainda, muitos trabalhos que buscam analisar o SISFRON e seus benefícios, com o objetivo de validar ou não os esforços e gastos feitos em sua implantação. Exemplos disso são os trabalhos de Rodriguez (2020) e Balestrim (2023), que têm um enfoque no aproveitamento das capacidades do programa pelas agências envolvidas no combate aos ilícitos transfronteiriços.

Existem ainda, estudos como o de Barbosa (2014), intitulado “O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras: uma ferramenta de cooperação regional” que procuram observar como ele impacta nas relações do Brasil com os países vizinhos.

Já trabalhos como o de De Almeida, Franchi e França (2020), embora não tenham como objeto o programa propriamente dito, tangenciam seu emprego, tratando sobre “Operações de garantia da lei e da ordem e de faixa de fronteira: breve análise do ordenamento jurídico atual”.

Visando colaborar com a produção já existente de conhecimentos a respeito do assunto, o presente estudo buscará abordar o SISFRON dentro dos estudos de rede de governança, explorando sua relação com a rede existente para o combate aos ilícitos transfronteiriços no sul do MS.

A maior contribuição dessa pesquisa é dedicar-se à análise do programa sob a ótica das políticas públicas, ou seja, dentro de uma das tendências identificadas por Espósito e Franchi (2021). Porém, explorando uma vertente que ainda guarda muitas lacunas de conhecimento, que é a relação do SISFRON com as teorias de redes de governança, área ainda pouco estudada por outros autores.

Buscar-se-á apontar aspectos onde o SISFRON pode contribuir com um dos principais fatores de sucesso das políticas públicas voltadas para a segurança da população brasileira. A governança. Colaborando para aprimoramentos na implementação das próximas fases do

programa e para um melhor uso do sistema, melhorando a eficiência no emprego dos recursos públicos envolvidos.

1.4.1 Contribuição para as Ciências Militares

Uma das contribuições para as Ciências Militares oferecidas pela presente pesquisa é oferecer subsídios para a exploração plena do potencial de contribuição de um Programa Estratégico do Exército, que foi concebido e implementado para atender aos objetivos e diretrizes da PND, que visa organizar a segurança das fronteiras brasileiras com base no monitoramento, vigilância e dissuasão de ameaças. Conseqüentemente, o trabalho estaria diretamente relacionado aos Objetivos Nacionais de Defesa, por meio do aprimoramento de uma das ferramentas usadas para perseguir-los. O SISFRON.

Além disso, observa-se que o trabalho possui aderência a projetos do Programa de Cooperação Acadêmica em Defesa Nacional (PROCAD) e dessa forma, espera-se que possa entregar benefícios adicionais para o desenvolvimento das Ciências Militares.

Como exemplo de projeto do PROCAD ao qual o trabalho possui aderência, observa-se o de “Modelagem e Aprimoramento da Cooperação Interagências em benefício da Segurança Integrada”, que busca analisar o processo decisório envolvido na elaboração de ferramentas de apoio à cooperação interagências.

Isso porque o presente trabalho tenta enxergar o SISFRON como uma dessas ferramentas, e compreender de que maneira ele faria isso ajudaria no entendimento de como fazer a modelagem de outras ferramentas semelhantes, que também ajudassem na cooperação e coordenação interagências.

Outro Projeto do PROCAD ao qual a presente pesquisa tem aderência é o projeto de “Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações: estudos sobre Ajuda Humanitária e Segurança Integrada”. Isso porque, ela busca esclarecer aspectos relativos à atuação integrada das agências envolvidas na segurança e defesa das fronteiras, sob a ótica das redes de governança.

Diante de tudo isso, espera-se que o trabalho possa contribuir com todos esses aspectos e projetos da Defesa Nacional, aumentando o cabedal de conhecimento entorno das Ciências militares no Brasil.

2. GOVERNANÇA – SEUS TIPOS E MÉTODOS DE ANÁLISE

Esta seção do trabalho tem por objetivo, apresentar um corpo de teoria que dê consistência ao argumento construído, para que não se caia na superficialidade ou arbitrariedade ao se descrever a relação do SISFRON com a Rede de Governança voltada para o combate aos ilícitos transfronteiriços perpetrados na região sul do Mato Grosso do Sul.

Por isso, nas subseções a seguir, serão apresentados conceitos sobre governança e um modelo de avaliação de redes de governança, na busca por um método de análise adequado à problemática em estudo.

2.1 REFERENCIAL CONCEITUAL

Embora haja diversas abordagens e perspectivas sobre o conceito de governança, um deles a definiu como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando ao desenvolvimento”, implicando a capacidade de o governo planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções (BANCO MUNDIAL, 1992). O termo envolve “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”. (SANTOS, 1997, p. 342).

Da mesma forma, Governança Pública é um conceito ainda em ebulição, que apresenta diversas possibilidades de abordagem, de acordo com o fenômeno que se pretende estudar.

Embora no campo acadêmico a literatura sobre governança tenha precedentes mais remotos, sobretudo no domínio econômico, o desenvolvimento do tema no âmbito da administração pública está intimamente relacionado ao movimento propagado pelo Banco Mundial ao final da década de 80 (BRASIL, 2014, p.10).

Sobre governança, a publicação “*Handbook on Theories of Governance*” (ANSELL; TORFING, 2022) apresenta diversos modelos teóricos de análise que variam de acordo com a perspectiva e o propósito da própria rede de governança em estudos. Dentre esses modelos, podemos destacar teorias de análise que dão ênfase ao discurso, ao arranjo institucional, à participação pública, ao poder econômico ou à governabilidade.

A publicação apresenta ainda, diversos rótulos ou formas de governança, tais como Governança Multinível; Governança em Redes Democráticas; Governança Regulatória; Governança Privada; e Governança Colaborativa. Cada uma delas com uma perspectiva própria, voltada para um arranjo organizacional e finalidade específicas de análise.

Além disso, o presente trabalho se propõe a estudar as contribuições do Projeto Piloto do SISFRON (uma ação governamental), sobre o combate aos ilícitos transfronteiriços (uma política pública). Com isso, é fundamental que tenhamos também, uma noção do que seriam e como funcionam as políticas públicas.

Logo, antes de darmos prosseguimentos em nossos estudos, tentaremos entender mais sobre alguns conceitos para que possamos então, observar com propriedade os modelos de avaliação de governança pública mais coerentes com a pesquisa em desenvolvimento, separando aquilo que mais se adequa à resposta do problema em tela.

2.1.1 Conceito de políticas públicas

O ser humano é um animal social, que desde muito tempo busca viver em grupos, na tentativa de enfrentar problemas que, sozinho, provavelmente não conseguiria, e em geral, esses grupos possuem alguma estrutura de governo, que tem o objetivo de gerenciar os recursos dessa coletividade, e criar sinergia entre seus indivíduos na direção da solução dos problemas enfrentados.

A solução de tais problemas, geralmente, se materializa na forma de políticas, o que nos remete à pergunta: o que viria a ser, conceitualmente, uma política pública, e quais seriam seus componentes e fatores condicionantes para o seu sucesso?

Atualmente, políticas públicas poderiam ser definidas como “um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos” (MARTINS, 2007, p.4). Refere-se ainda, “à mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços para tentar solucionar dado problema coletivo” (PROCOPIUCK, 2013, p.134).

Uma outra definição de política pública é apresentada por Saravia e Ferrarezi (2006), em seu artigo “Introdução à Teoria da Política Pública”:

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA; FERRAREZI 2006, p.28-29).

Há ainda, a afirmação de Aguilar Villanueva (1992), que a respeito dos diversos significados da expressão “política pública”, afirma o seguinte:

política pode denotar várias coisas: um campo de atividade governamental (política de saúde, educacional, comercial), um propósito geral a ser realizado (política de emprego estável para os jovens), uma situação social desejada (política de restauração de centros históricos, contra o tabagismo, de segurança), uma proposta de ação específica (política de reflorestamento dos parques nacionais, de alfabetização de adultos), uma norma ou normas que existem para determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), um conjunto de objetivos e programas de ação que o governo tem em um campo de questões (política de produtividade agrícola, de exportação, de luta contra a pobreza). Ou a política como produto e resultado de específica atividade governamental, o comportamento governamental de fato (a política habitacional conseguiu construir n número de casas, a política de emprego criou n postos de trabalho), o impacto real da atividade governamental (diminuição do crime urbano, aumento da conclusão do ciclo básico de estudos, diminuição dos preços ao consumidor, redução da inflação), o modelo teórico ou a tecnologia aplicável em que se sustenta uma política governamental (política da energia, política de renda regressiva, política de ajuste e estabilização) (AGUILAR VILLANUEVA, 1992, p.22-23)

O conceito geral e as características essenciais das políticas públicas, definidos por cada autor, têm suas nuances. Para Saravia e Ferrarezi (2006), cada sociedade específica imprimirá um formato concreto às políticas públicas, ao passo que a estabilidade e eficácia dessas políticas, o grau de participação dos grupos interessados, e a limpidez dos procedimentos de decisão dependerá do estágio de maturidade dessa sociedade.

Em que pese a diversidade de conceitos, pode-se identificar alguns componentes das políticas públicas, que fruto de sua natureza, influenciam em sua efetividade:

a) **institucional**: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; b) **decisório**: a política é um conjunto-sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; c) **comportamental**, implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; d) **causal**: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p.31)

Fruto disso, pode-se observar que a história institucional dos *stakeholders*, o momento político e social em que foi concebida, as pressões entorno dos resultados, o interesse do público-alvo, entre outros, são aspectos que darão forma a uma política pública e influenciarão em seus resultados e em sua aderência aos interesses da sociedade.

No Brasil, podemos encontrar inúmeros exemplos de políticas públicas, que se enquadram nas definições e parâmetros apresentados nesta seção, tais quais a Política Nacional de Defesa, A Política Nacional de Recursos Hídricos, Política Nacional de Habitação, e a embrionária, mas fundamental no contexto deste trabalho, a Política Nacional de Fronteiras.

Dentro desse escopo, a Política Nacional de Fronteiras é um sonho antigo, ainda em gestação, mas que possui um grande apelo social e que trará ganhos significativos ao país, com provável melhoria dos índices de violência e até mesmo ganhos econômicos e ambientais.

Segundo afirmou o Secretário de Assuntos de Defesa e Segurança Nacional, do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República, Brigadeiro do Ar Ary Soares Mesquita, que em 2019, em Foz do Iguaçu, “A Política Nacional de Fronteiras vai contemplar linhas de ação relativas à defesa, segurança, integração e desenvolvimento das regiões fronteiriças brasileiras” (AMADORI, 2019, p.1).

Ainda segundo ele, e de acordo com os conceitos e rotinas apresentadas neste capítulo sobre a elaboração e políticas públicas, “essa política em específico está sendo construída com o envolvimento dos órgãos de segurança nacional, e será o grande guarda-chuva para as ações do PPIF e outros programas relativos às fronteiras do Brasil” (AMADORI, 2019, p.1).

Dessa forma, fica evidente a importância do comprometimento de todos os atores envolvidos com o objeto de uma política pública para que a mesma tenha sucesso, o que vai ao encontro do objetivo desse trabalho, que é o de compreender de que maneira o SISFRON pode contribuir com a rede de governança local voltada para combate aos ilícitos transfronteiriços.

2.1.2 O ciclo das políticas públicas

É importante ressaltar que todo esse processo não ocorre de forma cartesiana, seguindo passos pré-definidos, e não é fruto de uma interação ordenada que acontece sempre da mesma forma, com limites e campos de atuação nitidamente determinados, para cada um dos atores.

É importante destacar que o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado. Não há, no presente estágio de evolução tecnológica, alguma possibilidade de fazer com que os computadores – aparelhos de racionalidade lógica por excelência – sequer consigam descrever os processos de política (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p.29)

Entretanto, na tentativa de entender e otimizar os resultados das políticas públicas, buscou-se aprimorar seu processo de concepção ao longo dos anos. Para isso, foram definindo-se etapas, cada uma delas com um propósito bem claro, um universo de participantes e atribuição de responsabilidades.

Partindo do Ciclo de Políticas Públicas, que por sua vez, “é o conjunto articulado das macros etapas de formulação, implementação e avaliação”, buscou-se elaborar um pouco mais essa divisão, e um dos caminhos encontrados, que inclusive é adotado pelo Tribunal de Contas

da União, foi o de “construir um modelo sob a lógica de resolução de problemas, já que o objeto das políticas públicas são problemas ou demandas públicas” (TCU, 2014, p.29).

Toda essa dinâmica encontra-se definida em um ciclo chamado de Ciclo de Políticas Públicas, sobre o qual o TCU adota para a análise dessas políticas, a divisão em 5 estágios proposta por Howlett, et al. (2013, p.16): formação de agenda, formulação da política, tomada de decisão política, implementação da política, e avaliação da política.

Todo esse paralelo, montado para a idealização do modelo, é apresentado na figura abaixo:

Quadro 2 – Concepção dos cinco estágios do ciclo de políticas públicas

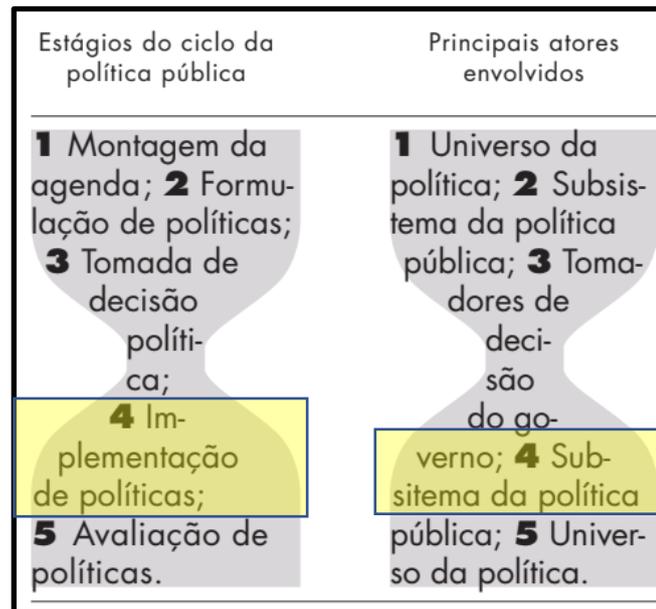
Resolução Aplicada a Problemas	Estágios do ciclo da política pública
1 Reconhecimento do Problema	1 Formação de Agenda
2 Propostas de Solução	2 Formulação da Política
3 Escolha da Solução	3 Tomada de Decisão Política
4 Efetivação da Solução	4 Implementação da Política
5 Monitoramento dos Resultados	5 Avaliação da Política

Fonte: Howlett, et al. (2013, p.16).

Ainda de que pese a elegância da lógica apresentada, não há uma linearidade ou rigor na racionalidade destes estágios, que podem ser comprimidos, invertidos ou até suprimidos. “Em síntese, é importante observar que várias políticas públicas não seguem esse ciclo racional ou didático. Em muitas ocasiões não é possível identificar todas as fases de uma política pública, ou fazer uma distinção clara entre essas fases” (SECCHI, 2010, p.30).

Ainda sobre essa divisão, Howlett apresenta quais seriam os diferentes papéis dos atores envolvidos, conforme ilustra o quadro abaixo:

Figura 4 – Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas



Fonte : Hewlett, et al. (2013, p.16).

De acordo com essa representação, na forma de ampulheta: no estágio 1 do ciclo de políticas públicas todos os atores (universo da política pública) podem estar envolvidos na montagem da agenda; no estágio 2, apenas um subconjunto desse universo participa das discussões mais especializadas relativas à discussão de alternativas que compõem o processo de formulação da política; e no estágio 3 o número de atores é reduzido ainda mais, restringindo-se os tomadores de decisões governamentais oficiais. Posteriormente, o leque de atores volta a se abrir a partir do estágio 4, na medida em que a implementação da política geralmente envolve uma considerável constelação de atores públicos e privados; por fim, no estágio 5 o rol de atores se expande ainda mais, a ponto de contemplar, novamente, todo o universo da política pública na avaliação da política (TCU, 2014, p.23).

No que tange ao presente estudo, conforme apresentado em sua delimitação, há especial interesse na fase 4 e, por consequência, na participação dos atores nominados como “subsistema da política pública”, ou seja, aqueles envolvidos em sua implementação e execução práticas.

Tal recorte encontra amparo na afirmação do próprio Referencial para Avaliação de Políticas Públicas do TCU, que diz:

Quando se trata de avaliação da governança em políticas públicas a tendência é que, em grande parte dos casos, os instrumentos de avaliação e sua aplicação tenham que ter flexibilidade suficiente para abarcar diferentes estágios ou fases de políticas públicas em desenvolvimento (TCU, 2014, p.10).

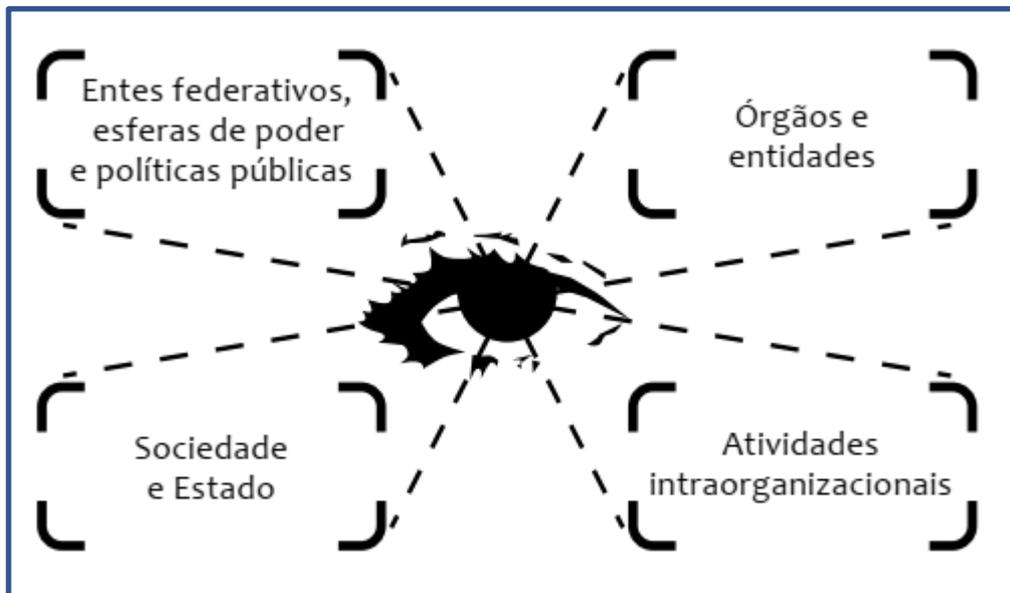
2.1.3 Governança e redes de governança

Este subtópico pretende esclarecer qual será o entendimento de redes de governança utilizado na solução do problema de pesquisa em estudo.

Dessa forma, é fundamental que se tenha em mente que governança pública tem uma interminável plêiade de significados, a depender da abordagem e do objeto a ser estudado, o que é corroborado pelo TCU, em seu Referencial Teórico para Avaliação de Governança:

Nesse contexto, é fundamental observar que a expressão “governança pública” comporta uma considerável multiplicidade de significados, derivados dos diferentes contextos e abordagens de análise aplicáveis. À luz do documento elaborado pela Universidade Nacional da Austrália (EDWARDS *et al.*, 2012), e nos termos do Referencial Básico de Governança e Gestão aplicável às Organizações do Setor Público deste Tribunal de Contas da União, a governança pública pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação: (1) Estado e sociedade; (2) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (3) órgãos e entidades; e (4) atividades intraorganizacionais (TCU, 2014, p.5).

Figura 5 – Perspectivas de observação da governança no setor público



Fonte: TCU (2014, p.10).

No Brasil, um dos primeiros registros da utilização do conceito de governança na administração pública aparece no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), que julgava inadiável uma “reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua ‘governança’, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas” (BRASIL, 1995, p. 11).

Com base nessa afirmação e no conceito de políticas públicas já mencionado, podemos encarar a governança pública como a capacidade de uma rede de entes públicos e privados, de institucionalizar, coordenar, planejar e monitorar as políticas públicas voltadas à solução de necessidades da população.

Existe ainda, uma perspectiva mais ampla do conceito de governança pública, que é inclusive mencionada pelo TCU em seu Referencial para Avaliação de Governança, traduzida como sendo uma forma participativa de condução da coisa pública, que busca a sinergia de todos os atores envolvidos, sejam eles agências do Estado, sejam da sociedade civil, abrangendo:

[...] **qualquer coletividade, pública ou privada**, que se utilize de mecanismos formais ou informais de direção para demandar soluções, estruturar objetivos, direcionar problemas, buscar a efetivação de políticas públicas e gerar confiança (PROCOPIUCK, 2013, apud TCU, 2014, p.29, grifo nosso).

Entretanto, o presente estudo está focado na fase 4 do ciclo de Frey (2000), onde os principais atores envolvidos são “o subsistema da política pública”, que é composto apenas por aqueles entes públicos e privados envolvidos na execução prática das ações.

Nesse sentido, devido ao fato de o presente objeto de estudo se constituir de uma política de segurança, esse universo de atores torna-se mais restrito, se resumindo a agências públicas, em especial aquelas elencadas no PPIF.

Outro conceito importante para prosseguirmos os estudos é o de redes, que seriam teias de ligações entre elementos distintos, que representando as relações existentes entre eles.

Logo, chegamos à definição mais importante dessa seção, a qual seria a de redes de governança, que pode ser entendida da seguinte forma:

[...] são uma nova forma de organização da ação coletiva. Elas procedem de uma posição de interdependência, na qual nenhum ator consegue prosseguir com uma estratégia de maneira isolada. A ideia é que as redes facilitam a interação entre os participantes, propiciando o intercâmbio de informações e recursos, de modo que, em conjunto, um objetivo comum possa ser perseguido (WACHHAUS; HARRISBURG, 2009, apud SANCHEZ E CÁRIO, 2020, p.18)

Administrar a coisa pública baseada em uma perspectiva de gerenciamento intraorganizacional é muito insuficiente quando as situações envolvem arranjos multisetoriais, multiorganizacionais ou multigovernamentais (AGRANOFF; McGuire, 2001).

O argumento acima evidencia a importância de que haja interação e sinergia entre os agentes envolvidos em políticas públicas, ou seja, de que haja uma rede realmente efetiva de governança dessas políticas. Logo, estudar a rede de governança de combate aos ilícitos transfronteiriços na região sul do MS teria grande valor na busca pelo seu aprimoramento.

Nesse contexto, e a fim de se organizar a observação entorno da rede de governança em estudo, torna-se fundamental o entendimento de Lopes e Baldi (2009) sobre redes, que diz que as redes precisam ser compreendidas sob duas perspectivas: a estrutura e a análise. Os mesmos autores enfatizam que diferenciar a rede como perspectiva de estrutura e análise é importante, porque, quando analisada sob uma das óticas, como apenas a estrutura de governança, não é

possível inferir ou apontar que as redes produzam desenvolvimento ou mesmo melhor desempenho por si só; bem como, ao dar ênfase só na estrutura de rede, equipara-se a outras opções estruturais de organizações, como verticalização ou terceirização das atividades (LOPES E BALDI, 2009, apud SANCHES E CÁRIO, 2020, p.19).

Com isso, chega-se à conclusão, neste tópico, de que para se analisar a rede de governança de uma política pública apenas em sua fase 4 do Ciclo de Frei, qual seja, a sua “implementação”, é necessário analisar a rede de envolvidos. E que esta rede seria composta basicamente por duas componentes: a estrutura e a análise.

2.1.4 Governança em multiníveis

O presente trabalho pretende estudar as possíveis contribuições do Projeto Piloto do SISFRON no combate aos ilícitos transfronteiriços na região sul do Mato Grosso do Sul.

Entretanto, esse combate a ilícitos nas fronteiras é contemplado por uma política pública federal, que envolve diversas regiões do Brasil, com atores, leis e normatizações que perpassam todas as instâncias de governo, de Brasília às cidades gêmeas lindeiras, abrangendo portos, aeroportos e vias penetrantes (terrestres e fluviais) de todo o nosso país.

Logo, faz-se necessário recortar essa política pública, separando apenas aquilo que afeta a região em estudo, mas de acordo com algum modelo teórico que fundamente e justifique esse recorte.

Em uma federação, existem mais de um nível autônomo de governo, e as redes e arranjos locais são cruciais para o sucesso da política pública, caracterizando um nível a parte de rede de governança (TCU, 2014).

As redes de política pública, em suma, podem ser intergovernamentais, na medida em que incorporam atores da esfera nacional e local, e requerem a articulação entre ações locais e orientações definidas nacionalmente (NASCIMENTO, 2007 apud TCU, 2014, p.13).

Nesse sentido, o conceito de Governança em Multiníveis (GM) é perfeito para tal finalidade, pois legitima o fato de considerarmos apenas a porção regional de uma política pública mais ampla.

A GM tem sua origem intelectual na teoria neofuncionalista desenvolvida para analisar a processo de integração europeia, que argumentou que os governos nacionais estavam perdendo o controle do processo, em uma rede cada vez mais complexa de interdependência, em que atores supranacionais e não estatais foram se tornando mais importantes (BLANCHE, et al., 2022).

Tal realidade traz uma semelhança com a realidade federalista de desenvolvimento e implementação de políticas públicas, onde as Unidades da Federação têm uma enorme importância no sucesso destas políticas, e a GM é parte de um processo de teorização capaz de traduzir essa interação das esferas de poder. De fato, em sua concepção, o federalismo na Alemanha foi uma fonte de ideias utilizada para dar forma a uma teoria que explicasse a dinâmica entre um poder central e diversos poderes locais, trabalhando com um mesmo objetivo, para enxergar como essa dinâmica poderia ser mais eficiente.

Em sua manifestação inicial, a governança multinível se referia à negociação contínua entre governos aninhados em vários níveis territoriais, e descreveu como os governos supranacional, nacional, regional e local estão enredados em redes políticas territorialmente abrangentes (BLANCHE, et al, 2022).

Liesbet e Marks (2003) trazem uma definição de governança multiníveis muito adequada ao presente estudo. Eles definem em seu artigo, duas categorias de governança multinível, a Tipo I e a Tipo II.

A do Tipo I, segundo estes estudiosos, seria caracterizada pela dispersão da autoridade em jurisdições territoriais, cada uma com um conjunto de responsabilidades e atribuições, mas todas regidas por uma normatização superior.

Já a GM Tipo II descreve os arranjos de governo em que a jurisdição da autoridade é específica da tarefa, operando em vários níveis territoriais e podem estar sobrepostos. O que faz com que o tipo II MLG, ressoe como uma “desagregação” do Estado em uma ampla gama de órgãos, agências, conselhos e comissões.

O quadro abaixo, adaptado de Liesbet e Marks (2003), traça um paralelo entre os dois tipos de GM, e ilustra bem suas nuances e particularidades.

Quadro 3 – Governança Multiníveis: Tipo I e Tipo II

	TIPO I	TIPO II
Características básicas	Baseada em um propósito geral Associação sem interseção Desenho estável Níveis limitados	Divisão por tarefas Interseccionada Desenho flexível Níveis ilimitados
Posicionamento geográfico	Horizontal	Vertical
Tendências	Comunitária Deliberativa Articulação de conflitos Consolidação	Autoritária Impositiva Prevenção de conflitos Fragmentação

Fonte: Elaborado pelo autor com base das informações obtidas em Liesbet; Marks (2003).

Logo, o caso em estudo contém traços de ambos os tipos de GM, na realidade da política brasileira de segurança de fronteiras, a União e suas agências têm ingerência e muitas vezes o controle sobre tarefas específicas, como especificado no Tipo II, mas a pluralidade e muitas vezes necessidade de particularização regional das estratégias e ações, tornam o Tipo I de governança mais proeminente no caso em estudo.

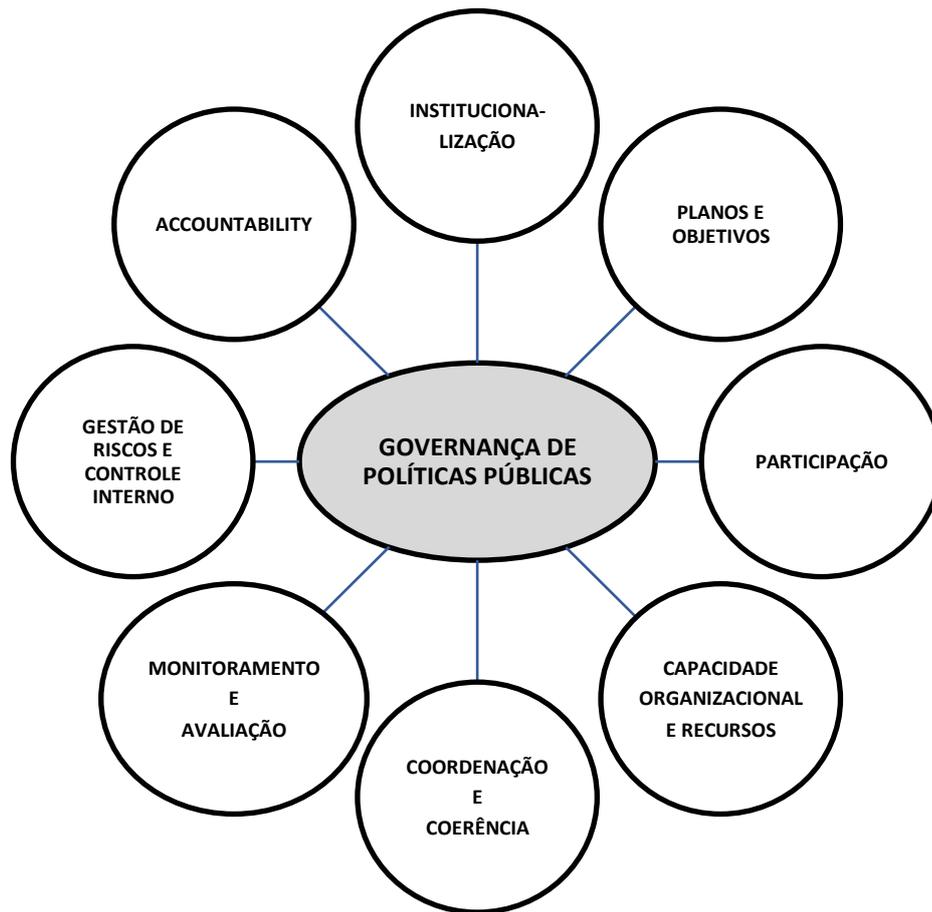
Dessa forma, podemos afirmar que é lícito tratar da rede de governança da política federal de combate aos ilícitos transfronteiriços, regida pelo PPIF, mas a nível regional, ou seja, a partir da interação dos atores na região sul do Mato Grosso do Sul.

2.2 MODELO DE AVALIAÇÃO DE REDES DE GOVERNANÇA

Conforme já demonstrado anteriormente, governança pública pode ser definida de inúmeras formas, a depender do ângulo de observação que se adote e do objeto a ser estudado. Quanto à sua avaliação, o próprio TCU entende que, “considerando os diferentes enfoques de governança para campos de aplicação específicos, é importante haver modelos particulares para avaliação da governança a depender do seu objeto” (TCU, 2014, p.5).

O TCU, por exemplo, adota um modelo de avaliação endógeno, que foi desenvolvido com base na observação de inúmeros modelos de governança em políticas públicas, e que é composto por oito partes, conforme mostrado na figura a seguir.

Figura 6 – Modelo do TCU para avaliação da governança de políticas públicas



Fonte: TCU (2014, p.16).

Esse modelo é formado por oito componentes, desenhados para avaliar a política pública em todos os seus cinco estágios, desde a discussão do problema a ser resolvido, materializado na fase de formação de agenda, passando pela formulação da política, tomada de decisão política, implementação da política e finalmente a avaliação da política pública em questão.

Entretanto, o próprio TCU afirma que:

[...] a proposta de matriz de planejamento apresentada deve ser compreendida como uma orientação geral para os trabalhos que serão desenvolvidos; assim, análises e questões podem ser incorporadas às questões propostas, enquanto outras podem não ser abordadas, a depender do escopo avaliado (TCU, 2014, p.17).

Logo, para o objeto de nosso trabalho, o qual passa pela análise apenas da “rede” de governança para combate aos ilícitos transfronteiriços, a fim de identificar possíveis contribuições de uma ação específica de determinada política pública, e cujo recorte está focado

apenas na quarta fase do Ciclo de Howlett et al. (2013), esse modelo de análise se mostrou muito abrangente, havendo outros modelos de avaliação mais adequados ao problema proposto.

Dessa forma, levando-se em consideração o objeto em estudo, ou seja, compreender de que maneira o SISFRON pode contribuir com a rede de governança local voltada para combate aos ilícitos transfronteiriços, e depois de extensa revisão da bibliografia a respeito do assunto, resolveu-se adotar o procedimento de análise desenhado por Sanchez e Cário (2020), em seu trabalho intitulado “Redes de Governança: Tratamento Teórico e Procedimento de Análise”.

Isto posto, passaremos a caracterizar esse modelo mais detalhadamente, a fim de situar o leitor quanto aos parâmetros que serão adotados na descrição futura da maneira como o Projeto Piloto do SISFRON poderia contribuir com o combate aos ilícitos transfronteiriços na região sul do MS.

Toda a lógica desse modelo de análise é estruturada considerando-se as “redes” como uma forma de abordagem de governança, pois elas envolvem a interação de vários nós (atores) formando diversos laços. Segundo Provan, Fish e Sydow (2007), redes são formadas por nós e laços, onde os laços figuram como relacionamentos existentes entre os nós. Dessa forma, as estruturas de governança possuiriam múltiplas relações, existentes ou não, entre vários indivíduos ou organizações.

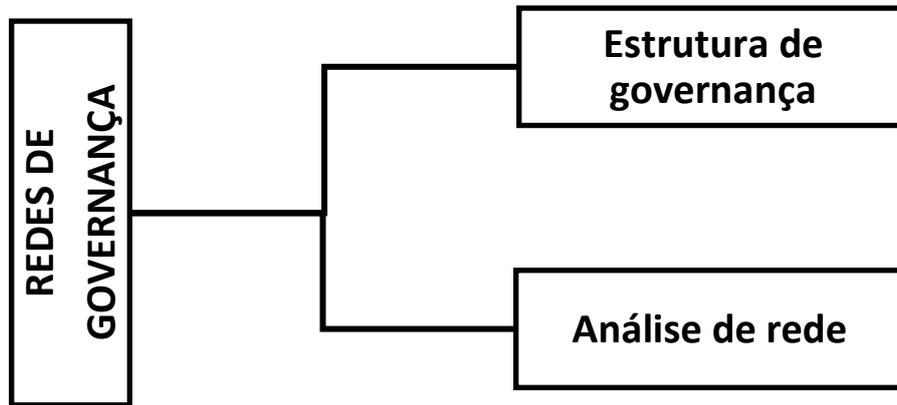
Redes representam, para Wachhaus e Harrisburg (2009), uma nova forma de organização da ação coletiva. Elas procedem de uma posição de interdependência, na qual nenhum ator consegue dar continuidade a uma estratégia agindo isoladamente. A ideia é que as **redes facilitam a interação entre os participantes, propiciando o intercâmbio de informações e recursos**, de modo que, em conjunto, um objetivo comum possa ser perseguido.

Como resultado de seus estudos, Sanchez e Cário (2020) chegaram à conclusão de que a análise de uma rede de governança deve seguir duas perspectivas: a estrutura de governança estabelecida e a análise de sua rede.

A perspectiva de estrutura de governança é importante, devido ao fato de que as redes em si, são consideradas como formas de organização social, e são mais do que a soma dos atores e suas ligações e que merecem ser estudadas. A perspectiva de análise de rede contribui com outra ideia central, que são as redes como um conjunto de atores ou nós, em que as relações entre esses nós podem ser presentes ou ausentes, tornando-as variáveis em relação aos seus padrões estruturais de relações (PROVAN; KENIS, 2007, apud SANCHEZ E CÁRIO, 2020)

O diagrama abaixo ilustra com clareza essa divisão:

Figura 7 – Perspectivas para o estudo das redes de governança



Fonte: Sanchez e Cário (2020, p.19).

Além disso, cada uma dessas perspectivas deve ser observada em categorias, que foram assim definidas:

Tais perspectivas analíticas devem ser consideradas de forma integrada, abordando, assim, o funcionamento e o conteúdo da rede. As categorias eleitas para a análise na primeira perspectiva foram: governança, colaboração, interdependência e resultado; enquanto, para a segunda perspectiva: trajetória, interação e aprendizagem (SANCHEZ; CÁRIO, 2020, p.15).

Passaremos então, a caracterizar cada uma dessas perspectivas e categorias, conforme apresentado pelos autores:

2.2.1 Perspectiva “estrutura de governança”

A rede de governança é caracterizada pelos autores deste modelo de avaliação, como sendo um mecanismo de coordenação entre entes distintos, trabalhando com um fim comum e específico. Seus integrantes passam a serem vistos como um novo todo, com tarefas gerais, mas também, ações individuais, simultâneas ou não.

Para Provan e Kenis (2007), “rede” também é uma forma de “estrutura de governança”, que passa a ser vista como o mecanismo de coordenação, ou forma de se articular as ações entre as diferentes instituições envolvidas no combate aos ilícitos transfronteiriços.

Com isso, podemos entender a “estrutura de governança” como uma unidade de análise de redes de governança, e o estudo dessas redes sob a perspectiva de sua estrutura, “**busca compreender os mecanismos institucionais pelos quais os relacionamentos intraorganizacionais são iniciados, negociados, desenhados, coordenados, monitorados, adaptados e terminados**” (SANCHEZ; CÁRIO, 2020, p.20, grifo nosso).

Para isso, foram Sanchez e Cário (2020) elencaram, dentro dessa perspectiva, algumas categorias de análise, cuja caracterização será apresentada agora, para uma melhor compreensão do leitor durante a descrição das possibilidades de contribuição do Projeto Piloto do SISFRON com cada uma dessas categorias.

2.2.1.1 Governança

Os arranjos em redes, emergentes nos últimos tempos para a solução de problemas sociais e governamentais, exigem arranjos multiorganizacionais, multigovernamentais e multisetoriais, diferentes daqueles normalmente aplicados pela Administração Pública para gestão intraorganizacional. Isso porque são necessárias capacidades diferentes para se gerir uma única organização, em comparação com os sistemas em redes.

Nesse cenário, a governança, como elemento teórico-constitutivo de redes, seria um elemento que reforçaria sua constituição e consolidação, pois é a ferramenta que definiria o que é feito por quem, quando e como, atribuindo graus de responsabilidade e influência (SORENSEN; TORFIN, 2014).

Em última instância, essa seria uma das categorias de análise de redes de governança, que trata do tipo de organização da rede em análise, e se seus elementos estruturais estão adequados àquele tipo de organização.

Para Provan e Kenis (2007), existem 3 tipos de organização de governança, como elemento teórico constitutivo das redes: a governança compartilhada, onde não há uma liderança que coordene as ações da rede; a governança regida por uma organização líder, onde um dos integrantes da rede é responsável por essa coordenação; e a organização administrativa de rede, onde uma entidade administrativa é configurada especificamente para coordenar a rede e suas atividades (PROVAN; KENIS, 2007).

A governança compartilhada se caracteriza por uma descentralização das responsabilidades entre todos os seus membros, os quais assumem a gestão das relações internas e externas, e onde os atores tomam as decisões e administram as atividades da rede, e não há uma entidade administrativa formal.

A governança regida por uma organização líder se caracteriza pelo posicionamento de um de seus membros como coordenador das atividades do grupo, transformando a rede em uma organização assimétrica e intermediada. Essa organização líder pode ser uma escolha ou consequência natural da dinâmica de funcionamento e objetivos da rede, ou uma imposição externa.

Já no caso da existência de uma organização administrativa da rede, existe uma entidade administrativa configurada especificamente para coordenar a rede e suas atividades.

As redes de governança seriam ainda, segundo Provan e Kenis (2007), baseadas em quatro elementos estruturais: **confiança, número de participantes, consenso de objetivos e a natureza da tarefa**. E uma rede de governança teria quão mais sucesso, quanto mais tiver seus elementos estruturais adequados ao tipo de governança escolhido para coordená-la.

Dessa forma, o quadro abaixo representa a relação ideal entre os elementos estruturais da rede de governança e o tipo de governança presente, que tornaria a rede mais bem sucedida na consecução de seus objetivos.

Quadro 4 – Formas de governança e respectivos elementos

Formas de governança	Confiança	Número de participantes	Consenso dos objetivos	Nível de competências
Compartilhada	Alta densidade	Poucos	Alto	Baixo
Organização líder	Baixa densidade, alta centralização	Número moderado	Moderadamente baixo	Moderado
Organização administrativa de rede	Densidade moderada, não monitorada por membros	Moderado-alto	Moderadamente alto	Alto

Fonte: (SANCHEZ; CÁRIO, 2020, p.22) adaptado de Provan e Kenis (2007, p.237).

A relação representada no quadro é muito bem definida da seguinte forma:

Em um sentido geral, Provan e Kenis (2007) argumentam que, quando o número de participantes se torna maior, a confiança se torna menos densa e distribuída em toda a rede. Da mesma forma, observa-se que, quando há uma queda no consenso do objetivo da rede e quando a necessidade de competência específica aumenta, as formas de intermediação de governança em rede, como organização líder e organização administrativa da rede, tendem a se tornar mais eficazes do que as redes com a governança compartilhada (PROVAN; KENIS, 2007 apud SANCHEZ; CÁRIO, 2020, p.22).

2.2.1.2 Colaboração

Em um mundo cada vez mais complexo e incerto, as questões e problemas da sociedade tendem a exigir uma multidisciplinaridade enorme, e impossível de ser dominada por uma única organização ou entidade. Daí vem a crescente busca por arranjos colaborativos que desenvolvam sinergia entre atores distintos, para somar suas capacidades em ações coletivas.

Vale ressaltar nesse ponto, a distinção entre cooperação e colaboração, já mencionada anteriormente, e descrita por Hardy et al. (2005, apud SANCHEZ; CÁRIO, 2020, p.29) da seguinte forma:

colaboração seria uma forma de relacionamento interorganizacional em que, para obter a cooperação dos outros, os participantes não dependem de mecanismos hierárquicos de controle; já a cooperação é comparada como nas relações comprador-fornecedor, ou, quando ocorre a solicitação de autoridade legítima, como na cooperação entre uma agência reguladora estadual e uma organização que opera dentro de sua jurisdição.

Nesse sentido, as redes são espaços colaborativos, onde atores buscam mitigar suas diferenças e somar seus pontos fortes, a fim de encontrar soluções para os problemas enfrentados. **E tal colaboração surgiria do ato de compartilhar informações e recursos** na direção de solucionar as questões enfrentadas (SORENSEN; TORFING, 2014).

No entanto, o nível de colaboração de uma rede depende das relações existentes entre seus membros, que são negociadas numa base contínua, no seu decorrer, a partir de conversas objetivas e direcionadas. Dessa forma, pessoas têm a chance de dialogar, num quadro de diversidade, e quaisquer ações que fortaleçam esse diálogo, tendem a ser um combustível para o aprimoramento da eficiência desta rede de governança.

De forma objetiva, Hardy et al. (2005) apresenta dois tipos de construção de questões de diálogo para pautar tais conversas, e para que uma colaboração ocorra de forma mais eficaz: comuns e privadas, que como o próprio nome já diz, referem-se a assuntos de interesse de todo ou grupo, ou apenas a participantes específicos.

Assim, observa-se que níveis mais elevados de colaboração seriam atingidos por diálogos mais produtivos, direcionados para os objetivos finais da rede de governança em análise.

2.2.1.3 Interdependência

Corporações, empresas e organizações dos mais diversos setores da sociedade, como em um despertar, têm aumentado a busca por acordos de cooperação e colaboração, tendo enxergado as vantagens de se organizarem em alianças, parcerias e outros tipos de redes, a fim

de atuarem como partes de um todo em problemas complexo, que sozinhos não teriam alcance para abordarem (HARDY et al., 2005).

Entretanto, a colaboração depende, das relações estabelecidas entre os membros participantes, que são negociadas numa base contínua, no seu decorrer. Além disso, ela representa “um conjunto complexo de processos comunicativos entre os indivíduos, que atuam como membros colaboradores, e as hierarquias organizacionais separadas, pelas quais são responsáveis” (SANCHEZ; CÀRIO, 2020, p.23).

Nesse sentido, para que uma colaboração ocorra de modo eficaz, é sugerido o diálogo, com dois tipos de construção de questões: comuns e privadas.

As construções comuns são recursos produzidos por intermédio de conversas e de um acordo geral, para “resolver” questões e assuntos relacionados. Ocorrem quando os participantes negociam acordo geral sobre causas, sintomas, suposições e soluções potenciais, relacionadas com a questão em torno da qual a colaboração é formada. As construções privadas são produzidas de maneiras a ligar participantes em particular com o grupo como um todo, sem deixar de estar presente à discussão de questões, às vezes díspares e conflitantes (HARDY et al., 2005, apud SANCHEZ E CÀRIO, 2020, p.24).

Isso por si só, já mostra os benefícios que uma ação como o SISFRON pode trazer para a governança do combate aos ilícitos transfronteiriços, pois ele traz entre seus objetivos, a intenção de promover a cooperação entre os órgãos de segurança nas fronteiras.

Ao colaborar, os integrantes de uma rede passam a compartilhar recursos e suplementar suas dificuldades, favorecendo suas diferenças, pois a diversidade de visões de mundo e recursos formam um todo mais forte (HARDY et al., 2005).

Face a todo o exposto nesta seção, observa-se que a ideia chave dessa categoria de análise é o reconhecimento dos integrantes da rede de governança como parte de um todo, que é quando **cada um deles reconhece no outro uma ferramenta importante para seu próprio sucesso.**

2.2.1.4 Resultado

Todos os conceitos e informações sobre as categorias de análise demonstradas até agora, constantemente tocam em uma característica única, mas sempre presente como fator decisivo para o sucesso da governança de uma política pública: a cooperação.

Ao cooperar, essas organizações esperam favorecer suas diferenças, em termos de conhecimentos, habilidades e recursos, de modo a desenvolver soluções sinérgicas para problemas complexos, inviáveis de resolver por conta própria. Assim, se pode presumir que no sucesso das colaborações interorganizacionais, participantes individuais são capazes de utilizar suas conexões organizacionais e, ao mesmo tempo, transcender essas conexões para agir coletivamente (SANCHEZ E CÁRIO, 2020, p.23).

Segundo Torfing e Sorensen (2014), dentro das redes, os atores atuam como em uma arena colaborativa, onde trabalham para equacionar suas diferenças e complementar suas capacidades, na busca da solução dos problemas apresentados ou para cumprirem suas destinações e funções específicas individuais.

Logo, conclui-se que temos duas perspectivas dentro de uma rede: uma coletiva, que se caracteriza pela finalidade da própria política pública promotora da rede; e outra individual, marcada pelos objetivos e ações de seus integrantes.

Dessa forma, ao integrarem uma rede de governança de uma política pública, os atores passam a ter, além de seus objetivos e metas individuais, os objetivos e metas da própria rede que passam a integrar, que têm certa relevância para a sua avaliação como uma instituição ou órgão bem-sucedido.

Assim, se pode concluir que a **relevância que os objetivos da rede têm para os objetivos de cada um de seus integrantes**, fazem com que a rede tenha maior ou menor impacto nos resultados de cada um de seus integrantes, fortalecendo ou não sua governança.

2.2.2 Perspectiva “análise de rede”

Em uma rede de governança, a forma como seus integrantes se relaciona, a intensidade e proximidade destas relações, e a propriedade ou profundidade do conhecimento mútuo, é um fator fundamental na eficiência desta rede.

O lastro de fatos e eventos que uma rede carrega consigo pode agir como facilitadores ou complicadores das relações entre seus integrantes. A falta de conhecimento dos objetivos e peculiaridades entre seus integrantes pode comprometer ou potencializar estas relações.

Sob a perspectiva da “análise da rede”, Sanchez e Cário (2020) afirmam que o estudo das redes sob este prisma visa entender melhor o processo de formação de uma rede de governança, seu desenvolvimento e os resultados que ela pode vir a produzir. Os autores têm a convicção de que tal perspectiva permite demonstrar o funcionamento e o processo pelos quais determinadas condições levam aos resultados de rede.

Trata-se de uma abordagem que lança um olhar subjetivo sobre a rede, buscando entender seu funcionamento, por meio de algumas categorias de análise: a trajetória, que busca entender o histórico das relações integrantes de uma rede; a interação, entendida como os valores compartilhados pelos membros das redes e os laços criados ou não pelos atores; e a aprendizagem, representada pelos tipos de aprendizagem e pelo conhecimento compartilhado entre os membros (SANCHEZ; CÁRIO, 2020).

Passemos agora, a caracterizar cada uma das categorias de análise de rede, conforme foram apresentadas:

2.2.2.1 Trajetória

Essa categoria de análise busca **observar a história institucional da rede** e de cada um de seus integrantes, pois alguns estudiosos afirmam que forças de mesma intensidade, dotadas dos mesmos meios, podem gerar resultados diferentes face a um desafio, dependendo das propriedades do contexto local, o qual é dependente dos fatos e interações herdadas do passado. Nesse contexto, Hall e Taylor (2003 apud SANCHEZ; CÁRIO, 2020) acreditam que a perspectiva neoinstitucionalista histórica se vincula, estreitamente, a uma concepção particular do desenvolvimento histórico, em que a causalidade social depende da trajetória percorrida, *path dependente*.

Dentro dessa tônica, teóricos do neoinstitucionalismo acreditam que as capacidades do Estado e as políticas herdadas do passado, condicionam as políticas e decisões posteriores.

Há também quem diga que “as políticas adotadas no passado condicionam as políticas posteriores, ao encorajarem as forças sociais a se organizar segundo certas orientações de preferência às outras, a adotar identidades particulares ou a desenvolver interesses em políticas” (HALL; TAYLOR, 2003 apud SANCHEZ; CÁRIO, 2020, p.27).

Entretanto, **é em momentos de situações críticas que as mudanças institucionais acontecem**, conduzindo os atores de uma rede a uma nova realidade. Conforme Hall e Taylor (2003 apud SANCHEZ; CÁRIO, 2020), os teóricos do neoinstitucionalismo tendem a distinguir, no fluxo dos eventos históricos, períodos de continuidade e “situações críticas”, momentos nos quais as mudanças institucionais importantes se produzem, criando, desse modo, “bifurcações” que conduzem ao desenvolvimento por um novo trajeto. E é aí que o SISFRON talvez seja um importante colaborador com o sucesso da governança do combate aos ilícitos transfronteiriços, por ter o potencial disruptivo de mudar o esqueleto das relações institucionais envolvidas nessa política pública.

Assim, as preferências e a harmonia das relações de cooperação são diretamente dependentes dos valores e ações já executadas, que podem atuar de muitas formas na rede de governança, reforçando continuidades, criando novas dinâmicas ou até mesmo rompendo laços históricos.

2.2.2.2 Interação

A interação em uma rede é **representada por reuniões, eventos e capacitações**, onde são conduzidas deliberações, negociações e cooperações entre seus integrantes, além de promoverem o conhecimento mútuo (SORENSEN; TORFING, 2007).

Na prática, tais interações podem envolver negociações e deliberações entorno de planos de ação, as quais podem ser mais ou menos conflituosas, a depender da trajetória, objetivos e outros elementos constitutivos das redes.

Para Agranoff e McGuire (2001), a presença de uma liderança pode contribuir para a intermediação de tais deliberações, e a ocorrência de uma interação mais harmônica e produtiva. Poderia ainda, evitar a inércia colaborativa e encontrar um ajustamento de estilos que assegure o avanço da agenda.

Sanchez e Cário (2020) julgam que uma rede é caracterizada pelos laços existentes entre seus integrantes, e a força destes laços é diretamente proporcional à intensidade das interações entre tais integrantes. Por outro lado, laços fracos apresentam menos estruturação e pouca conectividade entre os atores.

A interação entre os integrantes de uma rede é fortalecida pelo tempo, a intensidade emocional, a confiança mútua e os serviços recíprocos que caracterizam essa relação. conforme afirmam Poocharoen e Ting (2015, apud SANCHEZ; CÁRIO, 2020, p.23):

A força decorrente dos laços expressa a interação existente entre os atores, e seu nível dependerá de uma combinação de fatores que envolvem, segundo Poocharoen e Ting (2015), o tempo, a intensidade emocional, a confiança mútua e os serviços recíprocos que caracterizam esta relação.

2.2.2.3 Aprendizagem

Ao falarmos de aprendizagem organizacional dentro de uma rede de governança, precisamos primeiro entender como ela ocorre, e nesse sentido, existem diversas suposições entorno da aprendizagem cognitiva e comportamental, as quais afirmam que tal processo ocorre em níveis, os quais seriam o individual, grupal e organizacional (CROSSAN et al., 1999).

Inicialmente, as pessoas aprendem e formam a base para o desenvolvimento das demais etapas. Entretanto, apenas os conhecimentos individuais são insuficientes, e a próxima etapa seria o grupo de indivíduos, que aprenderia a interagir com os demais atores. Mesmo assim, trata-se de um conhecimento sazonal, que se dissiparia com a substituição das pessoas, trazendo a rede novamente à estaca zero, o que remete ao último nível de aprendizagem – o organizacional – onde ocorrem os processos de institucionalização das condutas decorrentes dos conhecimentos adquiridos pelas pessoas e os grupos (SANCHEZ; CÁRIO, 2020).

“Caso, por meio de interação, um grupo de organizações muda o comportamento (e/ou suas estruturas cognitivas), logo é o grupo de organizações que aprendeu; não apenas as organizações individuais” (CROSSAN et al., 1999 apud SANCHEZ; CÁRIO, 2020, p.30).

Assim, as instituições sentem o impacto da aprendizagem ao incorporar seus resultados, acima mesmo de suas rotinas, normas e práticas internas, operando cada vez mais como um ente coletivo de personalidade própria.

Com isso, se pode concluir que a categoria de análise aprendizagem, refere-se ao **nível de conhecimento que os atores têm uns dos outros e a internalização desses conhecimentos na atuação da rede em si**, e ao falarmos de políticas públicas, estamos falando de atores institucionais, com estruturas e dinâmicas próprias de absorção e retenção desse conhecimento.

Nesse contexto, há um consenso de que tal aprendizagem ocorre a nível individual e grupal antes de alcançar o nível intraorganizacional (CROSSAN et al., 1999).

2.2.3 Quadro analítico

Com base nos estudos e considerações apresentados, Sanchez e Cário (2020) chegaram a um modelo de análise de redes de governança baseado em perspectivas e categorias, que é capaz de mostrar com certa clareza, como ela se organiza e possibilita um diagnóstico de seu funcionamento.

Fruto da observação e estudo desse modelo, julgou-se pertinente sua utilização para a análise e descrição da maneira como o Projeto Piloto do SISFRON pode contribuir com a rede de governança de combate aos ilícitos transfronteiriços no sul do MS.

Dessa forma, o quadro abaixo resume bem o modelo antes mencionado:

Quadro 5 – Perspectivas e categorias analíticas para o estudo das redes de governança

PERSPECTIVAS	CATEGORIAS DE ANÁLISE
Estrutura de governança (funcionamento da rede)	Governança
	Colaboração
	Interdependência
	Resultado
Análise de rede (relacionamento entre os integrantes)	Trajetória
	Interação
	Aprendizagem

Fonte: Adaptado de Sanchez e Cário (2020, p.31).

2.3 INDICADORES APLICADOS AO SISFRON

Face a todo o acima exposto, o presente estudo chegou a indicadores, que apontam a presença ou não das partes constituintes de cada categoria de análise em um determinado contexto.

A pesquisa chegou a tais indicadores, a partir das categorias de análise de Sanchez e Cário (2020), e pela adaptação dos conceitos presentes na literatura sobre Análise de Redes de Governança.

Dessa forma, os indicadores elaborados foram os seguintes:

Quadro 6 – Categorias analíticas e indicadores de colaboração

PERSPECTIVAS	CATEGORIAS DE ANÁLISE	PARÂMETROS (subcategoria de análise)	INDICADORES (presença/ausência de fator de contribuição)
Análise de Rede (conteúdo/subjetivo)	Trajectoria	Instituições	1. Imposição de uma nova situação crítica 2. Mudanças nas relações entre as instituições
		Valores compartilhados	3. Alteração na escala de valores dos atores integrantes
	Interação	Laços	4. Incentivo a reuniões, eventos e capacitações 5. Inserção de serviços recíprocos
		Tipos de aprendizagem	6. Inserção de oportunidades de conhecimento a nível pessoal e institucional
	Aprendizagem	Conhecimento compartilhado	7. Incentivos à divulgação de características peculiares de quaisquer dos atores

Fonte: O autor.

No próximo capítulo, tais indicadores serão descritos em detalhes, bem como a forma como serão buscados na literatura e nas entrevistas realizadas.

3. METODOLOGIA

Nessa seção é descrita a metodologia da pesquisa, bem como os procedimentos de coleta e análise de dados. Apresenta-se ainda, a forma como foi operacionalizado o argumento proposto, observando-se os dados levantados na revisão de bibliografia em contraste com os parâmetros e indicadores demonstrativos da presença dos fatores constitutivos de governança selecionados para estudo.

3.1 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

A dissertação está organizada em seis capítulos, a fim de produzir um encadeamento lógico do raciocínio desenvolvido, procurando ao final, apresentar a operacionalização do argumento.

O primeiro capítulo trata da introdução, onde é apresentado, principalmente, o problema de pesquisa e a justificativa e relevância do trabalho, além de situar o leitor sobre a questão da segurança de fronteiras no Brasil. Na sequência, o capítulo dois apresenta a teoria de análise de redes de governança, que será usada como base teórica para os estudos da rede em questão. O terceiro capítulo objetiva descrever como se pretende operacionalizar o argumento proposto, com base na literatura existente e nas entrevistas realizadas com especialistas da região. O quarto e quinto capítulos apresentam a literatura existente sobre a rede de governança para combate aos ilícitos transfronteiriços, presente no sul do MS e como funciona o programa SISFRON. Por fim, o sexto capítulo visa apresentar se os indicadores elencados no capítulo 3 estão presentes na literatura revisada, ou na visão dos entrevistados.

Além disso, podemos afirmar que o objeto de análise é o Programa SISFRON, com foco em suas capacidades e objetivos, os quais nos revelam o caráter inovador do programa, pois desde a sua concepção foi estimado com um grande potencial para o desenvolvimento de relações interorganizacionais e cooperação interagências (RODRIGUEZ, 2020).

Foi realizado um estudo qualitativo, exploratório, com a criação e comprovação de indicadores, baseado na revisão bibliográfica de fontes primárias e secundárias e em entrevista com especialistas da região sul do MS, que visou, em última instância, verificar a presença ou ausência dos indicadores, para responder de que maneira o SISFRON poderia colaborar com a rede de governança da política pública em questão.

A perspectiva teórica da pesquisa, seus objetivos e problema nos fizeram optar pela Revisão de Bibliografia e por entrevistas, uma vez que visa explorar as possibilidades do

SISFRON, em proveito da rede de governança da política pública de combate aos ilícitos transfronteiriços, na região sul do MS, para depois interagir os dados colhidos com o modelo de análise de rede de governança proposto.

A pesquisa foi exploratória, à medida que fez o levantamento das características da dinâmica de funcionamento desse programa estratégico do Exército, para coletar os elementos que se enquadrem nos indicadores do modelo de análise de redes de governança escolhido.

Foram entrevistados integrantes do Ministério Público local, Gestores do SISFRON e integrantes de agências englobadas pelo PPIF, a fim de complementar a coleta de dados, preenchendo as lacunas existentes na literatura existente no tocante aos indicadores propostos.

Um dos entrevistados, doravante designado como entrevistado A, é integrante da Polícia Rodoviária Federal em Dourados, se encontra servindo nesta cidade desde 2013 e possui larga experiência em operações contra os ilícitos transfronteiriços na região, sejam singulares ou mesmo conjunta com outras agências.

Outro entrevistado, doravante designado como entrevistado B, é integrante do Ministério Público em Dourados, foi membro do Conselho Institucional de Segurança de Dourados (COISED) e é ex-integrante do Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado (GAECO).

O entrevistado C é coronel da reserva do EB, e foi integrante do Estado-Maior do Comando Militar do Oeste (CMO), nos anos de 2010 e 2011, logo após a Diretriz de Implantação do SISFRON. Em 2010/2011, cooperou com o CMO na apresentação que foi realizada na Reunião do Alto Comando do Exército, a qual definiu a mudança do Projeto Piloto do SISFRON do Comando Militar da Amazônia para o CMO. De abril de 2013 até maio 2022, na Assessoria de Projetos Estratégicos, participou do gerenciamento da implantação do Projeto Piloto no CMO, acompanhando as validações realizadas pela 4ª Bda C Mec e 9º Batalhão de Comunicações e Guerra Eletrônica, e participando do projeto de expansão do Programa SISFRON para a 13ª Brigada de Infantaria Motorizada e 18ª Brigada de Infantaria de Fronteira, bem como da validação dos mesmos.

Uma vez realizadas as entrevistas, elas foram analisadas segundo: (i) coerência e lógica interna – ao ser analisada criticamente; e com (ii) Análise Cruzada – com as informações fornecidas sendo checadas com outras fontes sempre que possível (THOMPSON, 1998).

Ademais, para atingir os objetivos de maneira integradora com a teoria apresentada, a utilização de uma abordagem qualitativa se mostrou a mais apropriada. “Os dados qualitativos são levantados para compreender e reconstruir a realidade social, bem como os sentidos e

motivações dos indivíduos, por meio da descrição, interpretação e explicação de ações e estruturas” (NEVES, 1998, apud RODRIGHEZ, 2020, p.56).

Para se obter uma maior imparcialidade na Revisão de Literatura, foram estabelecidos critérios para o levantamento das fontes, que foram selecionadas e categorizadas com base nos objetivos de pesquisa, a fim de se minimizar o qualquer viés, por meio da imparcialidade na seleção dos artigos que subsidiaram as análises.

Essa seleção não limitou o uso na dissertação, de bibliografias complementares quando necessário, tal como os documentos internos e normativas que regem os atores definidos no objetivo geral. Em complemento à revisão bibliográfica serão levantados manuais doutrinários e documentos oficiais ostensivos de interesse da pesquisa.

A coleta de dados se fez por meio da exploração da literatura selecionada, baseada em critérios pré-definidos, com a complementação das informações contidas nas entrevistas realizadas.

Com base nos dados coletados, o argumento levantado foi verificado, cruzando-se esses dados com os indicadores de colaboração elencados no capítulo três.

3.2 DELINEAMENTO DA PESQUISA

O trabalho ocorreu com foco em responder o problema proposto, qual seja, **de que maneira o Projeto Piloto do SISFRON pode contribuir com a Rede de Governança local voltada para o combate aos ilícitos transfronteiriços na Faixa de Fronteira brasileira, na região sul do Mato Grosso do Sul?**

Nesse contexto, em uma primeira aproximação, visualizou-se o seguinte argumento como possível resposta a essa pergunta: **O Projeto Piloto SISFRON pode incrementar a rede de governança voltada para o combate aos ilícitos transfronteiriços, na Faixa de Fronteira da região sul do Mato Grosso do Sul, por meio do fomento de seus elementos teórico-constitutivos, definidos de acordo com a Teoria de Governança em Redes.**

Mas para a verificação de tal argumento, em um primeiro momento, fez-se necessário definir qual o entendimento de governança seria adotado, uma vez que há divergências sobre esse conceito, e que essas divergências têm impacto na definição de quem são os atores relevantes para essa rede.

Foi apresentado também, o modelo teórico de análise de redes de governança escolhido, e que definiu os parâmetros sobre os quais foram observadas as interações entre o SISFROM e essa rede. Assim, já de posse do modelo de governança que serviu de referência, mapeou-se a

rede de governança em questão, montando-se uma espécie de diagrama de relacionamento, que serviu de pano de fundo sobre o qual identificamos quais dessas ligações o SISFRON reforça ou pode vir a reforçar.

Da mesma forma, o programa estratégico do Exército foi caracterizado, evidenciando seus objetivos, ferramentas e funcionamento, possibilitando com que se observasse em quais parâmetros do modelo teórico-analítico antes definido, ele atua ou pode atuar.

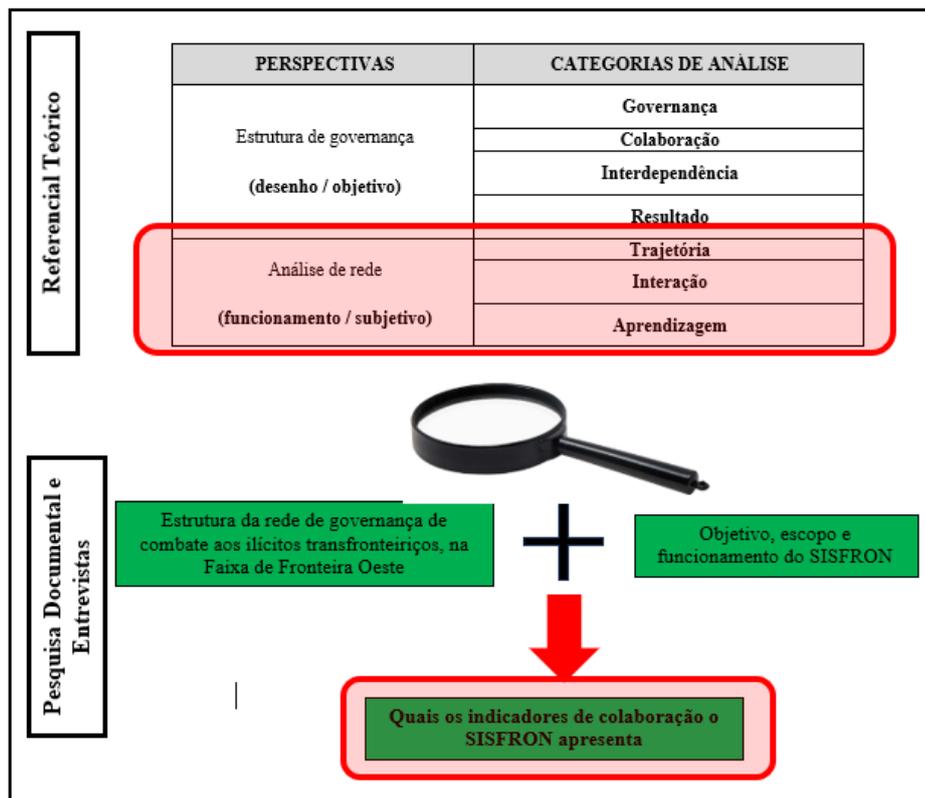
O levantamento de todos esses dados, como características, atores, dinâmicas e objetivos foi realizado por meio da exploração da bibliografia previamente reunida, segundo critérios de inclusão e exclusão estabelecidos e das entrevistas conduzidas.

De posse de tudo isso, passou-se a relacionar os dois aspectos fundamentais da temática em estudo, para verificar os pontos de interação entre eles, por meio da identificação da presença ou ausência dos indicadores estabelecidos:

- i) Elementos Teóricos constitutivos da Rede de Governança voltada para o combate a ilícitos transfronteiriços, na Faixa de Fronteira da região sul do Mato Grosso do Sul;
- ii) As dinâmicas e características do Projeto Piloto do SISFRON.

A figura abaixo ilustra a sequência das ações com o qual se pretende conduzir a pesquisa:

Figura 8 – Arcabouço analítico



Fonte: o autor.

3.3.1 Definição dos indicadores

Os “indicadores de colaboração” elencados, foram elaborados pelo autor, a partir do estudo e observação das definições de cada uma das categorias da perspectiva de análise “redes de governança”, e com base na literatura encontrada sobre o assunto.

Durante a pesquisa, especialmente na exploração da literatura apresentada no capítulo dois, houve condições de se caracterizar quais seriam os elementos que devem estar presentes em determinado contexto, para que se aprimore uma rede de governança, de acordo com o modelo escolhido como base para o estudo, e que foram denominados de “indicadores de colaboração”.

Com base na observação dos conceitos de cada categoria de análise apresentados, levantou-se quais os principais eventos que poderiam servir como catalizadores, impulsionando a “trajetória”, “interação” e “aprendizagem” da rede de governança local de combate aos ilícitos transfronteiriços, na região sul do MS, e desse processo resultaram os indicadores abaixo, que podem ser descritos da seguinte forma:

- (1) o indicador 1 verifica se o Projeto Piloto do SISFROM apresenta elementos que podem alterar a trajetória da rede de governança de combate aos ilícitos transfronteiriços, por meio da inserção de uma nova situação crítica;
- (2) o indicador 2 verifica se existe no SISFRON, elementos que possam alterar a trajetória da rede, definindo de certa forma, sua história institucional, por meio de ações ou características que alterem as relações entre os atores;
- (3) o indicador 3 certifica se o SISFRON possui elementos que possam melhorar a interação entre os atores da rede, por meio da alteração da escala de valores dos atores integrantes;
- (4) o indicador 4 é voltado a atestar se o SISFRON possui elementos que possam melhorar a interação entre os atores da rede, por meio do incentivo a reuniões, eventos e capacitações;
- (5) o indicador 5 buscou certificar se o SISFRON possui elementos que possam melhorar a interação entre os atores da rede, por meio da inserção de serviços recíprocos, fortalecendo os laços entre eles;
- (6) o indicador 6 buscou certificar se o SISFRON possui elementos que possam melhorar a aprendizagem entre os atores da rede, por meio da oferta de oportunidades de conhecimento a nível pessoal e institucional; e

- (7) o indicador 7 é voltado a atestar se o SISFRON possui elementos que possam melhorar a aprendizagem entre os atores da rede, por meio da inserção da necessidade de cooperação entre eles, estimulando sua aproximação.

3.4 PROCEDIMENTOS PARA COLETA DE DADOS

O objetivo desta seção é apresentar como foi realizada a seleção de fontes e coleta de dados para estudo, dando mais solidez e credibilidade às informações e conclusões apresentadas.

O material produzido pela pesquisa, baseou-se numa revisão da literatura existente sobre o assunto, e mesmo que esse tipo de revisão não exija a definição prévia de critérios de seleção de fontes, buscou-se o estabelecimento de alguns deles, a fim de aumentar a credibilidade das evidências obtidas.

3.4.1 Estratégia de busca

A fim de levantar uma base inicial de fontes que fosse ampla, mas ao mesmo tempo relevante e que possibilitasse a triagem de trabalhos significativos para o tema e a pergunta de pesquisa a ser analisada, foi feita uma busca em plataformas digitais, a fim de coletar publicações, sites e documentos abertos que tivessem relevância para o estudo.

Entre 10 de janeiro e 10 de março de 2023, foram extraídos trabalhos das seguintes plataformas digitais: Google Scholar, Portal de Periódicos da CAPES, Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, SciELO e Biblioteca Digital do Exército.

O enorme número de resultados obtidos no Google Scholar possibilitou uma visão ampla do tema e a exploração de variantes importantes da linha de raciocínio desenvolvida no trabalho, pois proporcionou o contato com diversas abordagens do tema SISFRON e governança de políticas públicas. Por outro lado, demandou um gigantesco esforço no momento de seleção das fontes que seriam aproveitadas.

Quanto ao Portal de Periódicos da CAPES, trata-se de uma plataforma já conhecida e consagrada no meio científico. A Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações acrescentou à pesquisa, trabalhos ainda não publicados, mas já avaliados e chancelados pela academia. O portal SciELO foi importante por agregar publicações que trazem consigo, índices de aproveitamentos na comunidade científica, que indicam sua relevância a respeito do tema procurado. No tocante à Biblioteca Digital do Exército, essa plataforma agregou trabalhos

previamente já considerados relevantes e de interesse para o Exército, por se tratar de um depósito de estudos realizados em instituições de ensino e pesquisa que têm seu foco nas ciências militares.

As buscas se dividiram em três grandes campos, a fim de se organizar o esforço e seleção posterior dos trabalhos que seriam aproveitados, de acordo com os critérios de elegibilidade:

- (i) campo 1 (redes de governança) - buscou reunir as fontes que tratavam da definição do conceito de governança, métodos de análise e ciclo de produção e implementação de políticas públicas;
- (ii) campo 2 (rede de governança da política de combate aos crimes transfronteiriços) - levantou as fontes que tratavam da legislação fronteiriça, política pública de combate aos crimes transfronteiriços, os atores dessa rede e a dinâmica de interação e cooperação entre eles; e
- (iii) campo 3 (SISFRON) - buscou reunir as fontes que tratavam das características do programa, seus objetivos e dinâmica de funcionamento.

As palavras-chave utilizadas na busca foram:

- (i) no campo 1 - “governança”, “redes de governança”, “análise de governança” e “política pública”;
- (ii) no campo 2 - “legislação de fronteira”, “fronteira”, “política pública de combate aos crimes transfronteiriços”, “crimes transfronteiriços” e “cooperação interagências”; e
- (iii) no campo 3 - “SISFRON”, “sistema integrado de monitoramento de fronteiras”.

3.4.2 Seleção de fontes

A partir dos resultados brutos recuperados nas bases e plataformas, o material para compor esta revisão foi selecionado em três fases, a saber:

1ª fase: leitura dos títulos encontrados e triagem de acordo com os critérios de inclusão/exclusão, eliminando ainda, os artigos duplicados;

2ª fase: leitura dos resumos, introdução e conclusão do material selecionados na 1ª fase e triagem de acordo com os critérios de inclusão/exclusão, eliminando ainda, os artigos com abordagem semelhante; e

3ª fase: leitura na íntegra de todos os artigos aprovados nas etapas anteriores com nova aplicação dos critérios de exclusão e inclusão.

Os critérios de inclusão aplicados sobre os resultados brutos da busca de fontes foram os seguintes:

- (i) campo 1
 - a. trabalhos abordando conceitos de governança, mas voltada para as políticas públicas; e
 - b. textos focados em modelos de análise de redes de governança.
- (ii) campo 2
 - a. trabalhos a partir de 1999, ano da promulgação da Lei Complementar 97, que regula a atuação das Forças Armadas na Faixa de Fronteira;
 - b. textos que abordem a legislação de segurança de fronteiras a nível federal.
 - c. abordagem da atuação dos atores do PPIF na Faixa de Fronteira; e
 - d. artigos que abordassem a cooperação e atuação interagências.
- (iii) campo 3
 - a. textos que abordavam as capacidades e funcionamento do Projeto Piloto do SISFRON; e
 - b. textos focados nos objetivos e servidões do SISFRON.

Quanto aos critérios de exclusão aplicados sobre os resultados brutos da busca, foram considerados os seguintes:

- (i) textos duplicados;
- (ii) textos de jornais e revistas;
- (iii) publicidade de empresas e instituições;
- (iv) textos com origem em blogs; e
- (v) textos relacionados a atores de segurança estaduais e municipais.

3.4.3 Instrumento para coleta de dados

Sobre as fontes que foram pré-selecionadas de acordo com os critérios acima, foi feita a exploração desse material, seguindo três fases: *(i)* pré-análise, *(ii)* exploração do material e *(iii)* tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Na “pré-análise”, todo o material levantado na revisão bibliográfica, foi organizado e lido. A partir das leituras preliminares foram elaborados indicadores de significado, focados no objetivo geral da dissertação (a pergunta de pesquisa). A leitura crítica da bibliografia e documentação seguiu o princípio essencial da pesquisa documental, buscando identificar sempre: quem escreve - ator; para quem se escreve – receptor/público-alvo; quando foi escrito

- cronologia; porque foi escrito - motivação/objetivo; e, por fim como foi escrito – linguagem técnica, coloquial, erudita.

Na fase de “exploração do material”, que consiste em criar as codificações/categorias para fazer a leitura crítica do material em busca das “unidades de registro” (palavras, frases, parágrafos), que expressam as codificações/categorias criadas. Previamente criamos 07 (sete) categorias, que se alinham com os indicadores de colaboração, os quais foram elencados com base no modelo de “Análise de Redes de Governança” escolhido, e que são apresentados abaixo:

- (1) imposição de uma nova “situação crítica”;
- (2) mudanças na dinâmica de interação;
- (3) alteração da escala de valores dos atores integrantes;
- (4) incentivo a reuniões, eventos e capacitações;
- (5) inserção de serviços recíprocos;
- (6) inserção de oportunidades de conhecimento mútuo a nível pessoal e institucional;
- (7) Incentivos à divulgação de características peculiares de quaisquer dos atores.

Essas categorias foram observadas buscando identificar: *(i)* pertinência da mensagem (não-distorção); *(ii)* objetividade (clareza e compreensão); e *(iii)* o reforço (reincidência do argumento nos documentos).

Buscamos assim, na fase de “tratamento dos resultados, inferência e interpretação” - realizada no capítulo seis “Apresentação e Análise dos Resultados” - compreender como os principais argumentos/conteúdos se apresentam, e como ajudam a responder à pergunta problema da pesquisa.

3.5 MENSURAÇÃO DOS INDICADORES E OPERACIONALIZAÇÃO DO ARGUMENTO

Elencados os indicadores, foi realizada a busca nas fontes selecionadas, por dados que confirmassem ou não, a presença de tais indicadores na no escopo do SISFRON, e em sua relação com a rede de governança de combate aos ilícitos transfronteiriços no sul do MS.

A busca por dados que confirmassem ou não, a presença de tais indicadores na no escopo do SISFRON, foi realizada por meio de perguntas feitas à literatura, conforme o quadro abaixo:

Quadro 7 – Perguntas para mensuração dos indicadores

INDICADORES (presença/ausência de fator de contribuição)	PERGUNTAS (feitas à literatura e aos entrevistados)
1. Imposição de uma nova situação crítica	Os autores e entrevistados observam algo sobre o SISFRON possuir elementos que o façam ser capaz de representar uma situação crítica, capaz de alterar o cenário e a trajetória das instituições envolvidas no PPIF, na região em estudo?
2. Mudanças nas relações entre as instituições	Os autores e entrevistados observam algo sobre o SISFRON possuir elementos que o façam ser capaz de mudar as relações entre as instituições envolvidas no PPIF, na região em estudo?
3. Alteração na escala de valores dos atores integrantes	Os autores e entrevistados observam algo sobre o SISFRON possuir elementos que o façam ser capaz de alterar os valores das instituições envolvidas no PPIF, na região em estudo?
4. Incentivo a reuniões, eventos e capacitações	Os autores e entrevistados observam algo sobre o SISFRON possuir elementos que o façam ser capaz de incentivar reuniões, eventos e capacitações entre as das instituições envolvidas no PPIF, na região em estudo?
5. Inserção de serviços recíprocos	Os autores e entrevistados observam algo sobre o SISFRON possuir elementos que o façam ser capaz de inserir serviços recíprocos entre as instituições envolvidas no PPIF, na região em estudo?
6. Inserção de oportunidades de conhecimento a nível pessoal e institucional	Os autores e entrevistados observam algo sobre o SISFRON possuir elementos que o façam ser capaz de aumentar as oportunidades de conhecimento mútuo entre os integrantes das instituições envolvidas no PPIF, na região em estudo?
7. Incentivos à divulgação de características peculiares de quaisquer dos atores	Os autores e entrevistados observam algo sobre o SISFRON possuir elementos que o façam ser capaz de inserir a necessidade de cooperar entre as das instituições envolvidas no PPIF, na região em estudo?

Fonte: O autor.

A fim de preencher as lacunas restantes, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com especialistas locais.

As entrevistas semiestruturadas são ferramentas que, segundo Manzini (2004), se baseiam em um conjunto de perguntas previamente elaboradas pelo pesquisador, com base em

teorias e em hipóteses a respeito do tema estudado, e que dão origem a novos questionamentos e linhas de raciocínio, levando à evolução e ao aprofundamento da investigação. Com isso, mantêm a participação do pesquisador durante o processo, e possibilitam uma compreensão do fenômeno estudado em sua totalidade.

Com tudo isso, pretendeu-se validar ou refutar o argumento proposto, concluindo **de que maneira o Projeto Piloto do SISFRON pode contribuir com a estrutura da Rede de Governança local voltada para o combate aos ilícitos transfronteiriços na Faixa de Fronteira brasileira, na região sul do Mato Grosso do Sul.**

4. A REDE DE GOVERNANÇA VOLTADA PARA O COMBATE DE CRIMES TRANSFRONTEIRIÇOS, NA REGIÃO SUL DO MATO GROSSO DO SUL

Este capítulo do trabalho tem por objetivo, mapear a rede de governança voltada para o combate aos ilícitos transfronteiriços, na Faixa de Fronteira da região sul do MS, para que mais à frente possa-se verificar onde, de acordo com os indicadores de colaboração definidos, o SISFRON pode contribuir.

Para isso, serão apresentadas: as principais legislações a respeito da faixa de fronteira terrestre brasileira e as políticas públicas voltadas para o combate ao crime transfronteiriço; as características dos atores envolvidos nesse combate; e a rede de governança que envolve suas ações.

4.1 A POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE AO CRIME TRANSFRONTEIRIÇO

Antes de se mapear a rede de governança para o combate aos ilícitos transfronteiriços na região sul do MS, é fundamental que se apresente os principais marcos legais que amparam a atuação dos Estado nessa região, para que assim se possa descrever onde e como o SISFROM poderia colaborar com a governança dessa política pública.

4.1.1 Principais legislações fronteiriças

As fronteiras são porções muito peculiares do território de uma nação e justamente por isso, devem receber um tratamento distinto das demais regiões. São locais de intensas trocas e relações socioeconômicas entre países vizinhos, o que demanda uma normatização específica, a fim de atender tais servidões (OLIVEIRA et al., 2011).

Sua importância já foi explorada e demonstrada anteriormente nesse trabalho, e está intimamente ligada à segurança pública e à defesa da soberania.

A principal legislação que marca a importância e define a extensão da faixa de fronteira terrestre do Brasil é a Constituição Federal (CF) de 1988, que em seu no artigo 20, parágrafo segundo, ressalta as dimensões da faixa de fronteira em até 150 km, como uma região fundamental para a soberania brasileira, sendo a sua ocupação e utilização reguladas em lei (BRASIL, 1988).

Entretanto, anteriormente, o Art 165 da Constituição de 1937, as leis nº 2.597, de 12 de setembro de 1955, e nº 6.634, de 2 de maio de 1979, já definiam essa mesma porção do território

como indispensável à segurança nacional, e clamavam por atenção especial do Estado no seu tratamento e administração (BRASIL, 1979).

Diversas outras legislações infraconstitucionais reforçam esse tratamento dado à faixa limítrofe do Brasil. Entre elas há a Política Nacional de Defesa (PND), estabelecida por meio do Decreto 5.484, de 30 de junho de 2005, vocacionada para ameaças externas, estabelecendo objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos setores militares e civis em todos os campos do Poder Nacional, em prol da Defesa Nacional:

2.2.12. As fronteiras demandam atenção, na medida em que por elas transitam pessoas, mercadorias e bens, integrando regiões e aproximando o País de seus vizinhos, ao mesmo tempo em que por elas são perpetradas atividades ilícitas que assumem natureza transnacional, 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, 2020, p.14).

A Estratégia Nacional de Defesa (END), criada por meio do Decreto 6.703, de 18 de dezembro de 2008, “vincula o conceito e a política de independência do país à responsabilidade constitucional das Forças Armadas de resguardar nossa soberania” (BEZERRA, 2020, p.28). Nela está pautada ainda, a importância do controle das fronteiras de forma integrada entre o Sistema Nacional de Segurança Pública e as Forças Armadas (FA), o que vem a contribuir no combate aos crimes transfronteiriços (BEZERRA, 2020).

O Livro Branco da Defesa Nacional do Brasil, uma publicação oficial do governo brasileiro criado pela LC nº 136, de 25 de agosto de 2010, trata de assuntos que envolvem os desafios, em todas as Expressões do Poder Nacional, para a garantia da defesa, e retrata uma visão dos objetivos do Estado brasileiro sobre a matéria defesa nacional. (BRASIL, 2010, BEZERRA, 2020).

Dentre os agentes do Estado que atuam nessa área, as Forças Armadas se destacam por desempenharem um papel importante da defesa e integração, amparadas pela Constituição Federal de 1988, Leis Complementares e Decretos.

A destinação constitucional das Forças Armadas é a defesa da pátria, dos poderes constitucionais e da lei e da ordem, conforme definido pela CF de 1988, em seu artigo 142, que diz o seguinte:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (BRASIL, 1988, p.89).

Entretanto, a LC 97, de 9 junho de 1999, que foi alterada pelas Leis 117, de 2004 (BRASIL, 2004) e 136, de 2010, instituiu como atribuição subsidiária das FA, a atuação contra crimes transfronteiriços e ambientais, na faixa de fronteira terrestre, por meio de ações preventivas e repressivas, caracterizando o poder de polícia para estas Forças:

Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:

I - patrulhamento;

II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e

III - prisões em flagrante delito (BRASIL, 1999a, p.1).

Quanto à atuação dos demais atores do Estado na área de fronteira, se destacam os Órgãos de Segurança Pública (OSP) federais, cujo principal amparo legal é a CF, que em seu artigo 144, define os responsáveis pela segurança pública, dentre eles a Polícia Federal (PF) e a Polícia Rodoviária Federal (PRF) (BRASIL, 1988).

Os demais órgãos de governança da política de combate aos crimes transfronteiriços, e que atuam na região Sul do MS, têm suas atribuições gerais, as quais serão abordadas nas seções específicas de cada ator.

4.1.2 As políticas para segurança e defesa das fronteiras brasileiras

Ciente do marco legal brasileiro sobre segurança e defesa das fronteiras, serão abordadas as ações referentes a essas áreas. Cabe destacar que, anteriormente à criação do Ministério da Defesa (MD), da PDN e da END, já havia iniciativas que contribuía para a proteção da faixa de fronteira no âmbito das Forças Armadas, como o PCN, criado em 1985. Posteriormente, iniciativas como o Sistema de Vigilância da Amazônia/Sistema de Proteção da Amazônia (Sivam/Sipam), o SISFRON, o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) e o PPIF foram implementadas.

Na década de 1990, diante das novas condições de abertura comercial e integração regional, o enfoque do governo federal sobre a faixa de fronteira começa assumir um caráter distinto, com ênfase no desenvolvimento regional. Nos primeiros anos da década de 1990, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República desenvolve uma tímida iniciativa de apoio federal aos municípios da faixa de fronteira, baseada no Programa de Auxílio Financeiro dos Municípios da Faixa de Fronteira (PAFMFF), com baixo impacto (STEIMAN 2002). Já em 1999, é estruturado o Programa Social da Faixa de Fronteira (PSFF), no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (SDR/MI). Após 2003, o programa assumiu o nome de Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e, depois, Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de

Fronteira, todos identificados pela sigla PDFF, código 0120' no orçamento federal (BRASIL, 2016b, p.1).

Entretanto, esse tipo de iniciativa não está no escopo do presente trabalho, que visa focar apenas na vertente de segurança e defesa inserida neste esforço, cujas principais políticas serão elencadas abaixo.

Em relação às políticas de segurança pública voltadas para as fronteiras, são várias as iniciativas do Estado endereçadas a solucionar essa questão.

O Projeto de Policiamento Especializado de Fronteira (PEFRON) é uma destas iniciativas. Criado no final dos anos 90, pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), hoje parte do Ministério da Justiça e Segurança Pública, esse projeto foi voltado ao incentivo e criação de grupos especializados, dentro das polícias estaduais, que fossem treinados e especializados na atuação preventiva e repressiva nas regiões fronteiriças. Dessa forma, o projeto veio sendo desenvolvido, a princípio, por meio do treinamento dos policiais estaduais e pelos investimentos da SENASP para aquisições de bens como veículos, capacetes, coletes balísticos e armas de menor potencial, adquiridos por meio de instrumentos de convênio com os estados das fronteiras (BRASIL, 2016b).

No ano de 2011, foi lançado o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), que tinha o objetivo de consolidar uma atuação mais integrada entre órgãos de segurança pública, Receita Federal e Forças Armadas, prevendo em seu texto, inclusive, a cooperação com países vizinhos.

Ainda em 2011, o Ministério da Justiça lançou a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), que estabeleceu novos termos e exigências para a celebração dos convênios e outros mecanismos de cooperação entre a União e os estados, com vistas a elevar o nível de atuação na gestão dos recursos, e melhorar o planejamento e coordenação das atividades desenvolvidas. Assim, foram lançadas linhas de financiamento, com recursos do Orçamento Geral da União e do Fundo Nacional de Segurança Pública, para apoiar a reestruturação de Polícias Militares, Polícias Civis e Institutos Periciais, principalmente em municípios identificados como prioritários para segurança das fronteiras. Dessa forma, coube à SENASP, realizar a articulação para que a ENAFRON fosse pactuada com os estados fronteiriços (BRASIL, 2016 apud RODRIGUEZ, 2020).

Após a pactuação da ENAFRON com todos os estados fronteiriços, em 2012, foram implementados diversos projetos voltados para o fortalecimento da segurança pública na faixa de fronteira. Dentre esses projetos e ações destacam-se: os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFron); o apoio ao reaparelhamento dos Órgãos Estaduais de Segurança Pública; capacitações; os Procedimentos Operacionais de Atuação nas Fronteiras; o Grupo de Trabalho

de Radiocomunicação Integrada; o Sistema de Radiocomunicação Digital; as Diretrizes da Política de Pessoal para os Profissionais de Segurança Pública que atuam na Fronteira; o Sistema de Videomonitoramento nas Fronteiras; consultorias sobre boas práticas das políticas, planos, programas e projetos em fronteiras nacionais e internacionais (BRASIL, 2016 apud RODRIGUEZ, 2020).

O PEF foi revogado em 2016 pelo Decreto 8.903, que instituiu o PPIF, o qual tem em seu bojo diretrizes, objetivos e competências que visam a adoção de um conjunto ações para o fortalecimento, prevenção, controle, fiscalização e repressão aos delitos transfronteiriços, por meio de uma atuação em rede e de uma governança centralizada (BRASIL, 2016b).

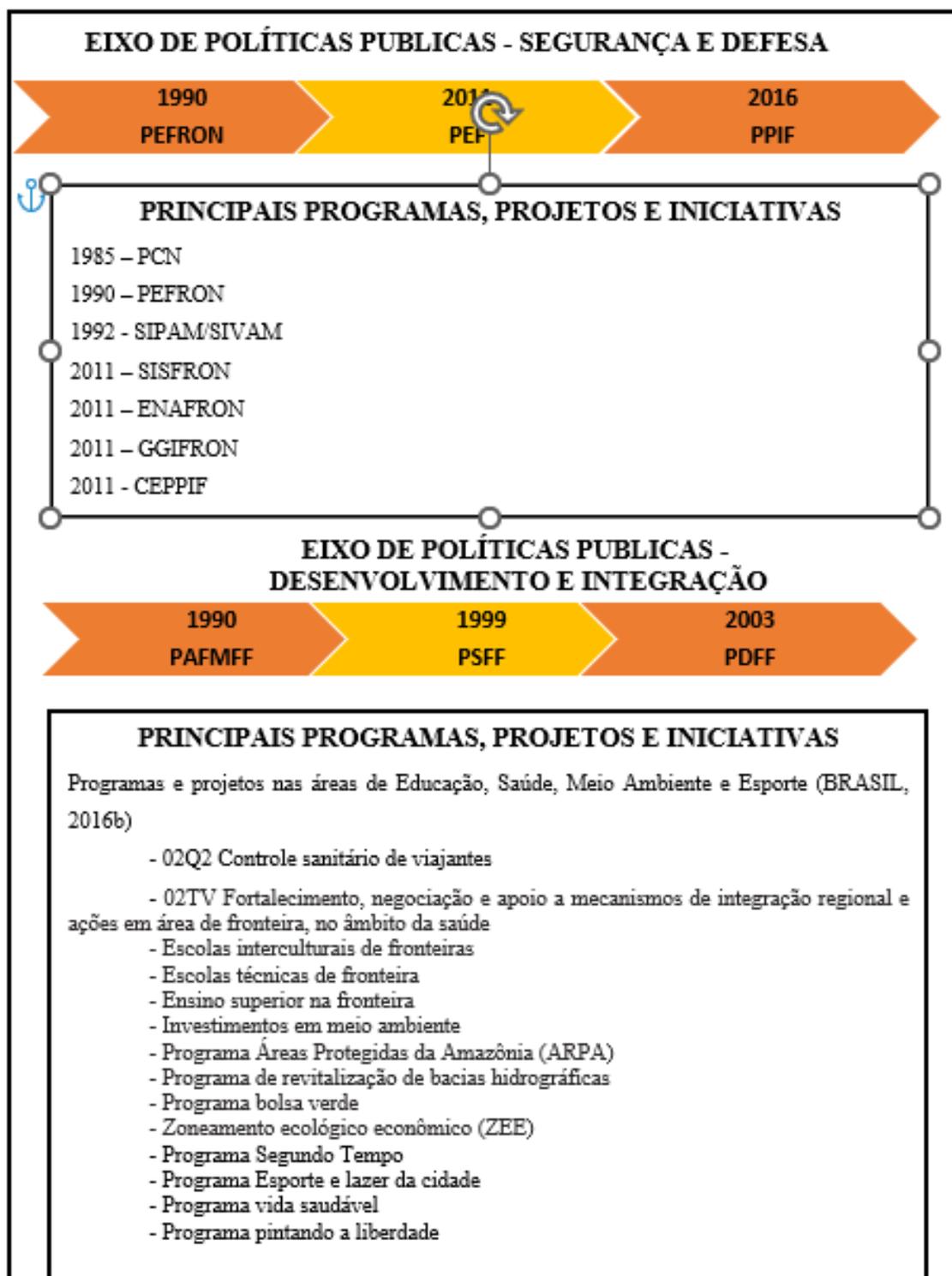
No plano da defesa, em 1985, foi iniciado o Programa Calha Norte (PCN), a partir de uma iniciativa interministerial, visando a integração da faixa de fronteira do Arco Norte. Atualmente, o PCN tem a missão de “contribuir para a manutenção da soberania nacional, a integridade territorial e a promoção do desenvolvimento ordenado e sustentável na sua área de atuação”, e financia projetos na faixa de fronteira em todas as porções da fronteira terrestre brasileira (BRASIL, 2020b, p.1).

Outro importante projeto, iniciado em 1992, por meio do então Ministério da Aeronáutica, foi o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM). Segundo Miyamoto (2009), o projeto foi gestado como uma forma mais apropriada de aprofundar e cumprir o objetivo militar visado pelo PCN: proteger e monitorar a fronteira norte e a Região Amazônica. Entre 1990 e 1992, o governo trabalhou na concepção de uma infraestrutura integrada para a aquisição, visualização, processamento, armazenamento e difusão de dados e imagens para a Amazônia brasileira e, em 1993, foi criada a Comissão de Implantação do Sipam. Dada a complexidade da proposta, a implementação do programa foi realizada ao longo de sete anos, entre 1995 e 2002.

A END estabeleceu determinadas diretrizes, que fizeram com que o Comando do Exército Brasileiro realizasse o planejamento estratégico de programas mais específicos para fronteira e assim, foram iniciados programas e projetos para a consecução dos objetivos estabelecidos, tais como: Amazônia Protegida, Amazônia Conectada e o SISFRON (BRASIL, 2008).

Face a todo o exposto acima, conseguimos elaborar uma ilustração da evolução das principais políticas públicas que abrangeram a faixa de fronteira, voltadas para duas linhas de esforço convergentes: segurança e defesa - desenvolvimento e integração.

Figura 9 – Evolução das Políticas Públicas para a Faixa de Fronteira



Fonte: O autor.

4.1.3 O Programa de Proteção Integrada de Fronteiras

O Programa de Proteção Integrada de Fronteiras é o principal regulador da rede de governança da política pública de combate aos crimes transfronteiriços, que é o objeto da presente pesquisa.

Sua finalidade, definida em seu decreto de criação, é o “fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão aos delitos transfronteiriços”. A partir dele, também são definidos os atores envolvidos neste combate, suas responsabilidades, objetivos e conexões entre os integrantes da rede (BRASIL, 2016a, p.1).

Passaremos agora a descrever esse programa, a fim de termos elementos suficientes para apontar as possíveis interações do SISFRON com essa rede, por meio da observação dos indicadores de colaboração elencados no capítulo 2.

O precursor do PPIF foi o Plano Estratégico de Fronteiras, que criado em 2011, tinha como objetivo o fortalecimento das ações de repressão contra os crimes transfronteiriços, por meio da atuação integrada dos OSP, das FA e da Receita Federal.

(i) a integração das ações de segurança pública, de controle aduaneiro e das Forças Armadas com a ação dos Estados e Municípios situados na faixa de fronteira; (ii) a execução de ações conjuntas entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas; (iii) a troca de informações entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas; (iv) a realização de parcerias com países vizinhos para atuação nas ações de fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira; (v) a ampliação do quadro de pessoal e da estrutura destinada à prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos na faixa de fronteira. O PEF será efetivado mediante a realização, entre outras, das seguintes medidas: (vi) ações de integração federativa entre a União e os estados e municípios situados na faixa de fronteira; (vii) implementação de projetos estruturantes para o fortalecimento da presença estatal na região de fronteira; e (viii) ações de cooperação internacional com países vizinhos (CAMPOS, 2015, p. 15).

Em 2016 nasce o PPIF, como um aprimoramento do PEF e em resposta às críticas do TCU apresentadas em seu relatório de 2015, que apontava deficiências “nos aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira, principalmente no concernente às ações de integração e coordenação” (ANDRADE et al., 2019, p.16).

Com base no decreto de criação do PPIF, atualmente, o Gabinete de Segurança Institucional é o órgão que gerencia as agências envolvidas no combate dos crimes transfronteiriços no Brasil (ANDRADE et al., 2019).

Dessa forma, o programa surge com o claro propósito de aprimorar a governança do combate aos ilícitos transfronteiriços do Brasil.

A visão de futuro do PPIF é ser reconhecido pela sociedade brasileira como um programa com governança, que promova a integração entre órgãos, entes federativos e países vizinhos, e que potencialize a atuação do Estado brasileiro na prevenção e no combate aos crimes transfronteiriços (BRASIL, 2018, p.1)

À partir de então, o PPIF estabelece um desenho de governança para o combate aos ilícitos transfronteiriços, que continua em vigor até os dias atuais, e cujos principais atores são coincidentes com os integrantes do Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (CEPPIF), composto por: Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Agência Brasileira de Inteligência; Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, do Ministério da Defesa; Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda; Departamento de Polícia Federal, Ministério da Justiça e Cidadania; Departamento de Polícia Rodoviária Federal, do Ministério da Justiça e Cidadania; Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça e Cidadania; e Secretária-geral do Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2016a).

As atribuições desse comitê acabam por definir a estratégia para a governança das ações voltadas para a segurança da faixa de fronteira. Logo, as ações do PPIF, em grande parte, são decorrentes das atribuições de seu comitê executivo, o CEPPIF, que deve:

- I - formular e submeter à apreciação dos Ministros de Estado as propostas de elaboração e de modificação do PPIF afetas às suas áreas de competência;
- II - formular e submeter à apreciação dos Ministros de Estado propostas de políticas públicas relativas ao PPIF afetas às suas áreas de competência;
- III - formular e submeter à apreciação dos Ministros de Estado propostas de ações de articulação com o CDIF afetas às suas áreas de competência;
- IV - supervisionar o planejamento e a execução de ações conjuntas de órgãos e entidades que atuem no âmbito do PPIF e articular quanto aos aspectos orçamentários, respeitadas as competências de cada um deles;
- V - supervisionar as ações dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras de que trata o art. 8º;
- VI - propor aos órgãos e às entidades competentes a expedição de atos relativos a ações conjuntas, inclusive quanto à programação orçamentária e financeira;
- VII - propor ao Ministério das Relações Exteriores iniciativas de articulação e integração internacional;
- VIII - solicitar a colaboração de outros Ministérios e entes federativos; e
- IX - acompanhar e avaliar a execução do PPIF e encaminhar relatório anual de suas atividades, até 31 de julho do ano subsequente, para a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (BRASIL, 2016a, p.1).

A metodologia de trabalho do PPIF inclui a realização de reuniões ordinárias e reuniões temáticas. A fim de ilustração, ressalta-se que em 2017, foram realizadas 21 reuniões, das quais 7 ordinárias e 14 temáticas. Já em 2018, foram realizadas 20 reuniões, das quais 4 ordinárias e

16 temáticas. Somando-se todas as 41 reuniões realizadas em 2017 e 2018, cerca de 300 pessoas participaram das reuniões do PPIF nestes dois anos (BRASIL, 2018).

Os objetivos do PPIF se relacionam diretamente com os indicadores de colaboração elencados anteriormente, e que serão confrontados com as capacidades e características do SISFRON. Assim, o PPIF tem como objetivos:

- I - Integrar e articular ações de segurança pública da União, de inteligência, de controle aduaneiro e das Forças Armadas com as ações dos Estados e Municípios situados na faixa de fronteira, incluídas suas águas interiores, e na costa marítima;
- II - integrar e articular com países vizinhos as ações previstas no inciso I;
- III - aprimorar a gestão dos recursos humanos e da estrutura destinada à prevenção, ao controle, à fiscalização e à repressão a delitos transfronteiriços; e
- IV - buscar a articulação com as ações da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira – CDIF (BRASIL, 2016a, p.1)

A fim de atingir os objetivos propostos para o programa, o PPIF estabelece em seu decreto de criação, quais as medidas a serem realizadas, com a finalidade de melhorar a governança das ações de combate aos delitos transfronteiriços.

Nesse sentido, estão previstas (BRASIL, 2016a):

- Ações conjuntas entre a União, Estados e Municípios;
- Ações conjuntas dos órgãos de segurança pública, federais e estaduais, da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas;
- Compartilhamento de informações e ferramentas entre os atores envolvidos;
- Integração com o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN); e
- Ações de cooperação internacional com países vizinhos.

Fruto desse trabalho, diversas oportunidades surgiram no combate aos ilícitos transfronteiriços (BRASIL, 2018):

- cooperação nacional e internacional;
- compartilhamento de infraestruturas;
- combate aos delitos transnacionais;
- integração de Projetos Estratégicos;
- integração de estruturas de Defesa, Segurança Pública e Inteligência; e
- desenvolvimento integrado.

Também foi montada uma Estratégia baseada em Planos de Ação, que ficaram a cargo de cada um dos atores envolvidos, e que são acompanhados e orientados pelo CEPPIF. De acordo com o Planejamento Estratégico do Programa, publicado no DOU nº 81, de 20 de abril

de 2018, o programa concentrava naquela data, 42 Planos de Ação, distribuídos em 16 estratégias (BRASIL, 2018).

Figura 10 – Modelo do planejamento estratégico do PPIF



Fonte: BRASIL, 2018, p.3.

Os principais Planos de Ação entorno do PPIF estão distribuídos entre seus atores da seguinte forma:

Quadro 8 – Responsáveis pelo controle dos Planos de Ação do PPIF

ÓRGÃO	QUANTIDADE
GSI	5
ABIN	5
SRF	5
PF	5
PRF	5
MRE	6
SENASP	5
EMCFA	6
TOTAL	42

Fonte: BRASIL, 2018, p.5.

Dentre as políticas governamentais voltadas a segurança pública e relacionadas com o PPIF, destaca-se a ENAFRON, conduzida pelo Ministério da Justiça e criada com a finalidade de promoção das políticas públicas de segurança e a articulação dos atores governamentais para

enfrentar os crimes transfronteiriços, “desarticulando as atividades de financiamento, planejamento, distribuição e logística do crime organizado e dos crimes transnacionais, cujos efeitos atingem os grandes centros urbanos e a sociedade brasileira como um todo” (BRASIL, 2011c, apud MEDEIROS, 2018, p. 85).

Nesse contexto, o SISFRON também se caracteriza como uma destas ações/iniciativas que são acompanhadas pelo CEPPIF, e cabe a esse trabalho, mapear cientificamente e com base em métodos de análise de redes de governança, de que maneira ele pode colaborar com essa rede.

Cabe destacar que é claro como o SISFRON se integra ao PPIF, como está explícito na Diretriz de Implantação do Sistema de Apoio à Decisão (SAD), publicada na Portaria nº 055-EME, de 10 de março de 2020, na parte que trata das “Possíveis integrações com projetos já existentes”, onde é citado o PPIF no nível federal (PENHA, 2020, p. 29).

Assim, pode-se estabelecer uma ligação entre o SISFRON e o fortalecimento da rede de governança em estudo, definida pelo PPIF.

4.2 PRINCIPAIS ATORES DA POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE AO CRIME TRANSFRONTEIRIÇO, NA REGIÃO SUL DO MS

Passaremos agora, a apresentar cada um dos atores do PPIF que atua na região em estudo, caracterizando sua missão, estrutura e formas de atuação.

4.2.1 Gabinete de Segurança Institucional

O GSI possui sua estrutura organizacional prevista na Lei 14.600, de 19 de junho de 2023, e tem como competências:

- Art. 8º Ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República compete:
- I - assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente quanto a assuntos militares e de segurança;**
 - II - analisar e acompanhar questões com potencial de risco, prevenir a ocorrência de crises e articular seu gerenciamento, em caso de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional;
 - III - (VETADO);
 - IV - [...] (BRASIL, 2023d, p.1, grifo nosso).

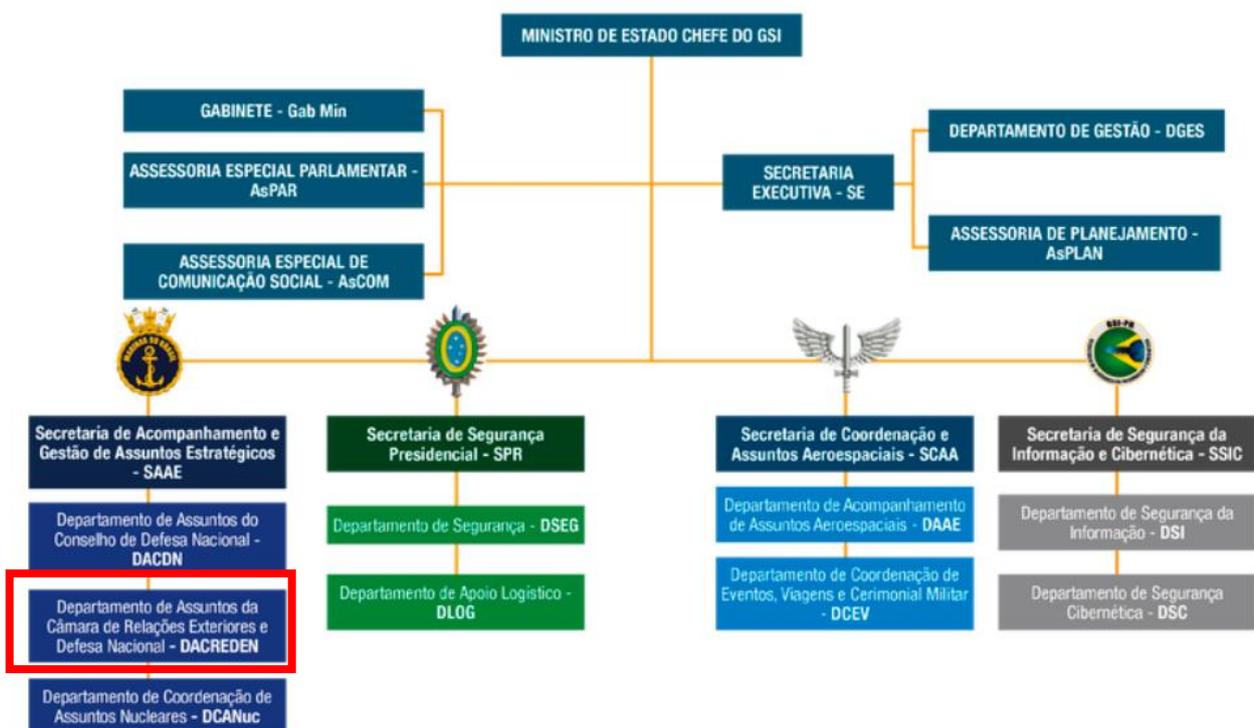
Dessa forma, seu leque de atribuições engloba os campos de inteligência, segurança de informação, segurança pública, terrorismo e programa nuclear e aeroespacial, e tais atribuições são exercidas por meio de participações como na Secretaria Executiva da Câmara de Relações

Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN) do Conselho de Governo; Secretaria Executiva do Comitê Executivo do PPIF; Coordenador do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro; Coordenador e Órgão Central do Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro (GOMES, 2018).

Por exercer a Secretaria Executiva da CREDEN, cabe ao seu Departamento de Assuntos da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (DACREDEN), acompanhar os assuntos pertinentes ao cumprimento da finalidade dessa câmara, que é de formular políticas públicas e diretrizes de matérias relacionadas com a área das relações exteriores e defesa nacional, bem como aprovar, promover a articulação e acompanhar a implementação dos programas e ações estabelecidos, no âmbito de ações dessa área, cujo escopo ultrapasse a competência de um único ministério, o que é uma das características do PPIF (GOMES, 2018).

A figura abaixo, situa a DACREDEN na estrutura analítica do GSI:

Figura 11 – Responsáveis pelo controle dos Planos de Ação do PPIF



Fonte: BRASIL, 2019c, p.1

Sua participação no PPIF também está clara no próprio decreto de instituição do programa, que coloca o GSI como Secretário-Executivo, e dessa forma, faz com que o GSI tenha um papel fundamental na governança da política pública de combate aos ilícitos

transfronteiriços, uma vez que exerce uma função de coordenador do CEPPIF, sendo responsável por conduzir os trabalhos do Comitê na consecução de seus objetivos, entre eles o de integrar e articular ações de segurança pública da União, com as ações dos Estados e Municípios situados na faixa de fronteira (BRASIL, 2018).

Para isso, as ações do GSI no âmbito do Comitê são de orientar o Planejamento Estratégico do PPIF e de conduzir a metodologia de trabalho, que inclui a realização das reuniões ordinárias e reuniões temáticas (BRASIL, 2018).

4.2.2 Polícia Federal

A Polícia Federal é uma das instituições responsáveis pela segurança pública no Brasil, tendo como missão a garantia da preservação da ordem e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, segundo o artigo 144 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Seus objetivos, atuando na faixa de fronteira, são amparados pela mesma legislação e são os seguintes:

§ 1o A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

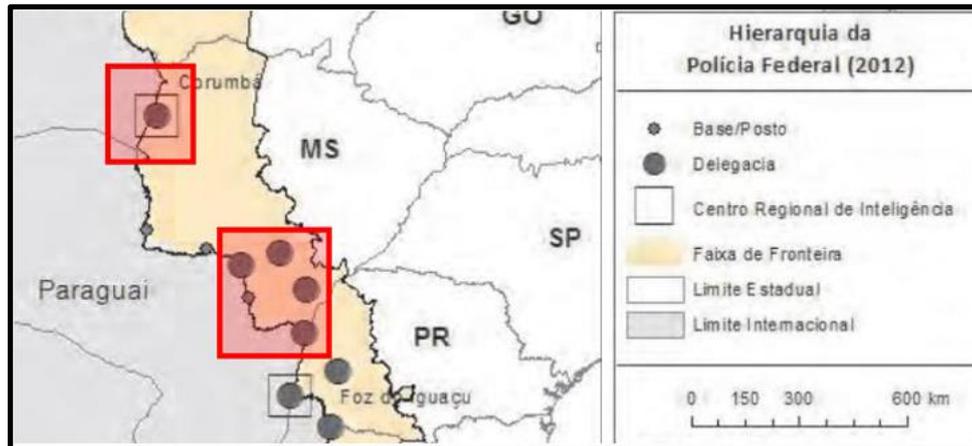
I – apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II – prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III – exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União (BRASIL, 1988, p.90).

Para atingir tais objetivos, especificamente na região sul do MS, entre os municípios que delimitam essa pesquisa, a PF conta com aproximadamente 415 (quatrocentos e quinze) policiais distribuídos da seguinte forma: Superintendência Regional, em Campo Grande, com cerca de 231 (duzentos e trinta e um) policiais; delegacia de Corumbá, com 40 (quarenta) policiais; delegacia de Dourados, com 51 (cinquenta e um) policiais; delegacia de Ponta Porã, com 35 (trinta e cinco) policiais. No interior do estado são 29 (vinte e nove) agentes policiais em cada delegacia, nas cidades de Naviraí e Três Lagoas (representado na figura abaixo) (POLÍCIA FEDERAL, 2007).

Figura 12 – Distribuição de unidades da PF



Fonte: NEVES et al., 2016 adaptação nossa.

A atuação da PF se dá por meio de investigações e operações policiais, inquéritos, perícias e levantamentos de inteligência, muitas vezes em cooperações com outros órgãos de combate a ilícitos, sempre em assuntos relacionados com suas responsabilidades elencadas acima (POLÍCIA FEDERAL, 2018)

4.2.3 Polícia Rodoviária Federal

Assim como a PF, a PRF também é uma das responsáveis pela segurança pública no Brasil, devendo também, garantir a preservação da ordem e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, segundo o artigo 144 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

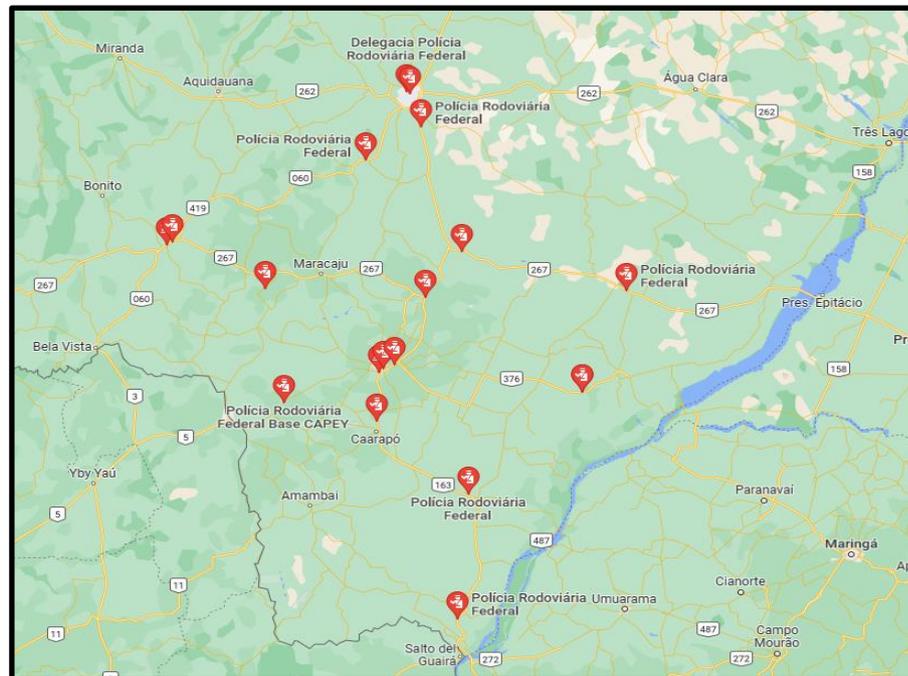
Seu objetivo no combate aos ilícitos na faixa de fronteira do sul do MS é coibir e fiscalizar o cometimento destes ilícitos nas rodovias federais da região, conforme descrito na CF de 1988: “§ 3o A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais” (BRASIL, 1988, p.90).

Dessa forma, estão “sob sua responsabilidade a segurança viária e a prevenção e repressão qualificada ao crime em mais de 75 mil quilômetros de rodovias e estradas federais em todos os estados brasileiros e nas áreas de interesse da União” (POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL, 2022, p.1).

A fim de bem cumprir sua missão, a PF conta com diversas unidades na região em estudo, a saber: 3ª Superintendência Regional da PRF/MS, 1ª Delegacia de Campo Grande, Posto Campo Grande, Posto Jaguari, Posto Terrenos, 2ª Delegacia Nova Alvorada do Sul, Posto Nova Alvorada do Sul, Posto Rio Brillhante, 3ª Delegacia Anastácio, Posto Anastácio, Posto

Guaicurus, Posto da Ponte, 4ª Delegacia Dourados, Posto Dourados, Posto Capey, Posto Caarapó, 5ª Delegacia Jardim, Posto Guia Lopes da Laguna, 6ª Delegacia Coxim, Posto Coxim, Posto São Gabriel do Oeste, 7ª Delegacia Bataguassu, Posto Bataguassu, Posto Casa Verde, 8ª Delegacia Três Lagoas, Posto Três Lagoas, Posto Água Clara, 9ª Delegacia Paranaíba, Posto Paranaíba, 10ª Delegacia Naviraí, Posto Naviraí, Posto Mundo Novo (POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL, 2022).

Figura 13 – Distribuição espacial das unidades da PRF



Fonte: O autor com base nas informações obtidas em (POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL, 2022).

Quanto a atuação, a PRF realiza o combate aos crimes transfronteiriços nas rodovias federais, destacando o combate à pirataria, ao contrabando e ao descaminho, ao tráfico de drogas, armas, pessoas e animais silvestres. Promove ainda, a integração com outros órgãos públicos como IBAMA, Polícia Federal, Polícias Cíveis e outros, a fim de obter melhores resultados na sua atuação (POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL, 2022).

4.2.4 Secretaria Nacional de Segurança Pública

A SENASP é um órgão subordinado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, de nível federal, Membro do Sistema Único de Segurança Pública e Conselho Nacional de

Segurança Pública e Defesa Social, e possui um conjunto de competências criado pelo Estado para administrar e coordenar a Política Nacional de Segurança Pública no País.

Entre suas responsabilidades, podemos citar:

I - assessorar o Ministro de Estado:

- a) na articulação, na proposição, na formulação, na implementação, no acompanhamento e na avaliação de políticas, de estratégias, de planos, de programas e de projetos de segurança pública e defesa social;
- b) na definição, na implementação e no acompanhamento de políticas, de programas e de projetos de gestão, ensino e pesquisa em segurança pública;
- c) nas atividades de inteligência e operações policiais, com foco na integração com os órgãos de segurança pública internacionais, federais, estaduais, municipais e distritais;
- d) no exercício das funções de autoridade central federal, no âmbito da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, nos termos do disposto na Lei nº 13.812, de 16 de março de 2019; e
- e) na articulação intersetorial de políticas públicas de prevenção à violência e ao crime;

II - estimular, propor, promover e coordenar a integração da segurança pública e defesa social no território nacional, em cooperação com os entes federativos, incluídas as organizações governamentais e não governamentais;

III - implementar, manter e modernizar redes de integração de banco de dados e de sistemas nacionais de informações de segurança pública e defesa social;

IV - coordenar e planejar as atividades da Força Nacional de Segurança Pública;

V - participar da elaboração de propostas de legislação em matérias relativas à segurança pública e defesa social;

VI - monitorar os riscos que possam impactar a implementação de políticas de segurança pública e defesa social e a consecução de seus objetivos;

VII - atuar no ciclo de gestão de recursos da segurança pública sob sua responsabilidade, em atividades de natureza técnica e finalística, em especial na propositura e na avaliação de políticas públicas e em seus instrumentos de implementação;

VIII - coordenar as atividades relacionadas à gestão dos recursos de segurança pública;

IX - promover e fomentar a modernização e o reaparelhamento dos órgãos de segurança pública;

X - implementar, manter e modernizar redes de integração e de sistemas nacionais de inteligência de segurança pública, em conformidade com disposto na Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018;

XI - promover a integração das atividades de inteligência de segurança pública, em consonância com os órgãos de inteligência federais, estaduais, municipais e distritais que compõem o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública;

XII - coordenar o Centro Integrado de Comando e Controle Nacional e promover a integração dos centros integrados de comando e controle regionais;

XIII - estimular e induzir a investigação de infrações penais, de maneira integrada e uniforme com as polícias federal e civis; e

XIV - coordenar ações de prevenção à violência e à criminalidade (BRASIL, 2023a, p.1 grifo nosso).

Sua constituição é dada pelo Decreto nº 11.348, de 03 de janeiro de 2023, contando com:

- a) Diretoria do Sistema Único de Segurança Pública;
- b) Diretoria da Força Nacional de Segurança Pública;
- c) Diretoria de Ensino e Pesquisa;
- d) Diretoria de Operações Integradas e de Inteligência;

- e) Diretoria de Gestão e Integração de Informações; e
- f) Diretoria de Gestão do Fundo Nacional de Segurança Pública;

Para cumprir suas servidões, a SENASP acompanha as políticas, programas e projetos de segurança pública, prevenção social e controle da violência e da criminalidade, além de promover a articulação e a integração dos órgãos de segurança pública do País, incluídas as organizações governamentais e não governamentais.

Uma de suas ações no combate aos ilícitos transfronteiriços na região em estudo é a condução da ENAFRON, que visa dar aos estados condições suficientes para participação no combate eficaz ao narcotráfico e outros crimes praticados na vasta extensão de fronteira do País. Além disso, a SENASP também coordena as ações da Força Nacional de Segurança, que por vezes é empregada no sul de Mato Grosso do Sul.

4.2.5 Ministério das Relações Exteriores

O Ministério das Relações Exteriores (MRE), sob a direção de seu Ministro de Estado, é o órgão político-administrativo encarregado de auxiliar a formulação e assegurar a execução da política exterior do Brasil (BRASIL, 1961).

Para desempenhar esse papel, está organizado em:

- a) Secretaria de Estado;
- b) Missões Diplomáticas; e
- c) Repartições consulares.

Por meios destas repartições, o MRE contribui com a política pública de combate aos ilícitos transfronteiriços, viabilizando e incentivando tratativas internacionais com os países vizinhos, intercâmbios, operações conjuntas e trocas de informações, entre outras ações.

Um dos Objetivos Estratégicos do PPIF, por exemplo, guarda uma estreita relação com a missão do Ministério, a qual é “integrar com países vizinhos, as ações de segurança pública, inteligência, controle aduaneiro, Forças Armadas e Estados e Municípios” (BRASIL, 2018, p.4).

Por isso, no âmbito do PPIF, o MRE é responsável por 6 (seis) dos 42 (quarenta e dois) planos de ação do programa, sendo estes os relacionados à aproximação e cooperação com os países vizinhos.

4.2.6 Receita Federal

A missão maior da Receita Federal (RF) é dada pelo artigo 237 da CF, que estabelece: “a fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais, serão exercidos pelo Ministério da Fazenda” (BRASIL, 1988, p.136).

Suas atribuições específicas são detalhadas e distribuídas por sua estrutura organizacional, por meio de Portaria do Ministro da Fazenda, que aprova o Regimento Interno do Órgão. Atualmente, vigora a Portaria MF nº 430, de 09 de outubro de 2017 e, considerando o foco deste estudo, destacam-se as seguintes atribuições, todas constantes do artigo 1º, do Anexo I:

I - Planejar, coordenar, supervisionar, executar, controlar e avaliar as atividades de administração tributária federal e aduaneira [...];

[...]

VIII - Planejar, dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar os serviços de fiscalização, lançamento, cobrança, arrecadação e controle dos tributos e das demais receitas da União sob sua administração;

[...]

XVII - Dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar os serviços de administração, fiscalização e controle aduaneiros, inclusive quanto ao alfandegamento de áreas e recintos;

[...]

XX - Planejar, coordenar e executar as atividades de repressão ao contrabando, ao descaminho, à contrafação e pirataria, ao tráfico ilícito de entorpecentes e de drogas afins, ao tráfico internacional de arma de fogo e à lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, observada a competência específica de outros órgãos;

[...]

XXIV - Orientar, supervisionar e coordenar as atividades de produção e disseminação de informações estratégicas na área de sua competência, em especial aquelas destinadas ao gerenciamento de riscos ou à utilização por órgãos e entidades participantes de operações conjuntas, que visem à qualidade e à fidedignidade das informações, à prevenção e ao combate a fraudes e práticas delituosas, no âmbito da administração tributária federal e aduaneira; [...] (BRASIL, 2017, p.22, grifo nosso).

De forma geral, identificam-se as seguintes áreas de atuação da Receita Federal do Brasil:

Subsídios para Formulação de Políticas Tributárias Arrecadação e Cobrança
Controle de Benefícios Fiscais e Regimes Especiais Fiscalização - Judiciário, MPF e PF

Ações de Inteligência - Judiciário, MPF, PF e COAF

Segurança das Fronteiras e Combate ao Contrabando - GSI, PF, a PRF e as Polícias Estaduais e Forças Armadas

Controle Aduaneiro - MDIC, Órgãos Intervenientes, Agências Governamentais e a OMA

Atendimento – Atendimento Presencial, Atendimento Virtual

Controle Interno e Integridade – TCU, CGU, Comissão de Ética

Regulamentação das Normas de Tributação – Congresso Nacional

Contencioso Administrativo e Judicial – CARF, PGFN

Acordos Internacionais (ADT, TEA e ACMMA) – MRE, OMA, CIAT, OCDE, ONU, Países

Convênios, Parcerias e Participação em Comitês – Mais de 800 Convênios, Confaz, ENAT, Simples Nacional, Sped, eSocial, Confac, Redesim, Enccla, Sisbin e outros

Cadastros Pessoa Jurídica, Pessoa Física e Rural – Estados, Municípios, Juntas, Cartórios (BRASIL, 2019a, p.1., diagrama circular, grifo nosso).

Dentre seus objetivos institucionais, e dada a problemática da presente pesquisa, ganham destaque os seguintes:

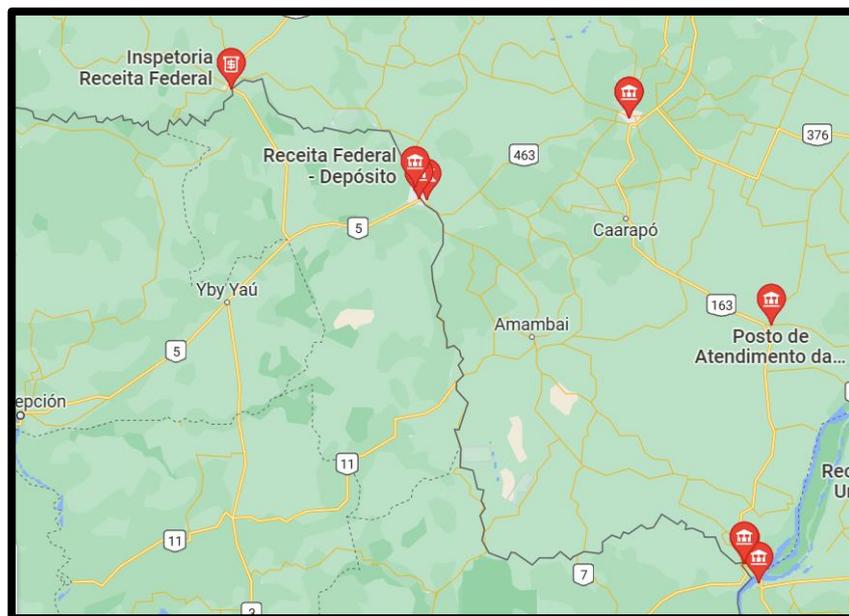
Garantir a arrecadação necessária ao Estado, com eficiência e aprimoramento do sistema tributário

Contribuir para a melhoria do ambiente de negócios e da competitividade do País

Garantir segurança e agilidade no fluxo internacional de bens, mercadorias e viajantes (BRASIL, 2019b, p.1, grifo nosso)

Para cumprir seus objetivos institucionais e de combate aos ilícitos transfronteiriços, a RF atua em 34 (trinta e quatro) pontos de fronteira, e a imagem abaixo mostra aqueles que se situam na área em estudo (BRASIL, 2019a)

Figura 14 - Distribuição espacial das unidades da Receita Federal



Fonte: O autor com base nas informações obtidas em (BRASIL, 2019a).

A partir dessa estrutura, a RF colabora com o PPIF por meio da realização de fiscalizações aduaneiras, sejam de rotina, ou em grandes operações, próprias ou cooperando com outros órgãos, a fim de reprimir e prevenir os ilícitos transfronteiriços de sua esfera de responsabilidades.

4.2.7 Agência Brasileira de Inteligência

A Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) é o serviço de inteligência civil do Brasil, sendo o órgão central do SISBIN. A função principal da agência é investigar ameaças reais e potenciais, bem como identificar oportunidades de interesse da sociedade e do Estado brasileiro, e defender o estado democrático de direito e a soberania nacional. Foi criada por lei durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso em 1999, e com a publicação no Diário Oficial da União do Decreto nº 11.426, de 1º de março de 2023, passou a fazer parte da Casa Civil. Anteriormente, desde 2016, a ABIN fazia parte da estrutura do GSI e antes, a Agência também integrou a Secretaria de Governo, de 2015 a 2016, e o próprio GSI, desde sua criação, em 1999, até 2015 (BRASIL, 2023b, p.1).

Seu decreto de criação estabelece, como suas competências:

Art. 3º Fica criada a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, órgão da Presidência da República, que, na posição de órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência, **terá a seu cargo planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País**, obedecidas à política e às diretrizes superiormente traçadas nos termos desta Lei.

Parágrafo único. As atividades de inteligência serão desenvolvidas, no que se refere aos limites de sua extensão e ao uso de técnicas e meios sigilosos, com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado.

Art. 4º À ABIN, além do que lhe prescreve o artigo anterior, compete:

I - planejar e executar ações, inclusive sigilosas, relativas à obtenção e análise de dados para a produção de conhecimentos destinados a assessorar o Presidente da República;

II - planejar e executar a proteção de conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade;

III - avaliar as ameaças, internas e externas, à ordem constitucional;

IV - promover o desenvolvimento de recursos humanos e da doutrina de inteligência, e realizar estudos e pesquisas para o exercício e aprimoramento da atividade de inteligência.

Parágrafo único. **Os órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência fornecerão à ABIN, nos termos e condições a serem aprovados mediante ato presidencial, para fins de integração, dados e conhecimentos específicos** relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais (BRASIL, 1999b, p1., grifo nosso).

A fim de cumprir suas atribuições, a ABIN conta com a estrutura organizacional dada pelo Decreto nº 11.327, de 01 de janeiro de 2023, que lhe confere:

Art. 2º A Abin tem a seguinte estrutura organizacional:

I - órgãos de assistência direta e imediata ao Diretor-Geral da Agência Brasileira de Inteligência:

a) Gabinete;

~~b) Ouvidoria;~~ (Revogado pelo Decreto nº 11.390, de 2023)

c) Assessoria de Governança e Conformidade;

d) Assessoria de Relações Internacionais;

e) Corregedoria-Geral;

- f) Secretaria de Planejamento e Gestão:
 1. Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações;
 2. Departamento de Administração e Logística;
 - ~~3. Departamento de Gestão de Pessoas; e~~
 3. Departamento de Gestão de Pessoal;
 4. Escola de Inteligência; e
 - ~~g) Consultoria Jurídica;~~
 - g) Assessoria Jurídica;
- II - unidades específicas singulares:
 - a) Centro de Inteligência Nacional;
 - b) Departamento de Inteligência;
 - c) Departamento de Contrainteligência; e
 - d) Departamento de Operações de Inteligência; e
- III - unidades estaduais (BRASIL, 2023c, p.1).

Face a suas atribuições e sua estrutura, a ABIN colabora com o PPIF coordenando o esforço de busca e proteção de informações, como órgão central de inteligência, cooperando e fomentando a cooperação entre a inteligência dos demais atores.

4.2.8 Estado Maior Conjunto das Forças Armadas

Dentro da área definida na presente pesquisa, o ator mais relevante do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) para a resposta ao problema em análise, é a 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, e dessa forma, passaremos a caracterizar sua competência e atuação na área.

O amparo para a atuação das Forças Armadas no combate aos ilícitos na região sul do MS se dá apenas na faixa de fronteira, e é expressa pelo artigo 142 da CF e pela LC nº 97/99.

Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:

- I - patrulhamento;
- II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e
- III - prisões em flagrante delito (BRASIL, 1999a, p.1).

A fim de bem cumprir essa missão, a 4ª Bda C Mec conta com 12 (doze) Organizações Militares, em 11 (onze) municípios do Mato Grosso do Sul, sendo 09 (nove) na região fronteira, totalizando um efetivo aproximado de 3.667 (três mil seiscentos e sessenta e sete) militares na faixa de fronteira (EXÉRCITO, 2021).

Nesse cenário, o EMCFA atua por meio de levantamentos de inteligência (que ocorrem durante todo o ano, utilizando-se dos meios do SISFRON e aqueles orgânicos de sua própria

estrutura), além de atuar também, por meios das operações de repressão, principalmente das Operações Ágata.

4.2.9 Gabinete de Gestão Integrada de Fronteiras

Embora não integre o CEPPIF, os GGIFron são o coração do PPIF, pois eles são o fórum responsável na prática, pelos debates, integração e coordenação das ações de combate aos ilícitos transfronteiriços em cada estado da federação.

Em alguns estados, os GGIFron foram criados anteriormente ao surgimento desse papel, mas foi no PEF, em 2011, que eles assumiram essa atribuição, conforme descrito no Decreto 7.496, de 8 de junho de 2011.

Com a evolução do PEF em PPIF, em 2016, a missão dos GGIFron dentro da política pública de combate aos ilícitos transfronteiriços passou a ser assim descrita:

Art. 8º Os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras – GGIFron terão como objetivo a proposição de ações conjuntas com vistas à integração e à articulação das ações de competência da União, previstas no art. 1º, com as ações dos Estados e dos Municípios.

§ 1º No âmbito das competências dos respectivos Estados, os GGIFron poderão:

I - propor políticas públicas, no âmbito do PPIF, ao Comitê de que trata o art. 5º ;

II - articular a atuação dos órgãos e das entidades participantes dos GGIFron, observadas suas respectivas competências;

III - propor modificações no PPIF ao Comitê de que trata o art. 5º;

IV - planejar e executar ações conjuntas de órgãos e entidades que atuem no âmbito do PPIF, informando ao Comitê de que trata o art. 5º os seus resultados;

V - apoiar as Secretarias de Segurança Pública e as Polícias estaduais, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e os órgãos municipais envolvidos;

VI - propor ações integradas de fiscalização e segurança;

VII - propor as áreas prioritárias de sua atuação;

VIII - promover a troca de informações e dados entre os órgãos e as entidades participantes do GGIF, com vistas ao aprimoramento das ações; e

IX - promover a participação social no âmbito de suas competências, conforme disposto neste artigo.

§ 2º Os GGIFron serão constituídos por ato do respectivo Governo estadual e serão compostos por representantes de órgãos federais e estaduais que atuem na prevenção, no controle, na fiscalização e na repressão aos delitos transfronteiriços.

§ 3º O Município interessado poderá indicar representantes para participação no respectivo GGIF estadual e sua adesão será condicionada à assinatura de termo específico.

§ 4º Não haverá hierarquia entre os órgãos que compõem os GGIF e suas decisões serão consensualmente.

§ 5º Ficam mantidos os GGIFron já instituídos, nos termos do Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011 (BRASIL, 2016a, p.1)

Na região em estudo, o Gabinete de Gestão Integrada de Fronteiras e Divisas (GGIF-DIV) foi estabelecido em 2017, após a implementação do PPIF. Entretanto, já existia o Gabinete de Gestão Integrada de Fronteiras e Segurança Pública desde 2005, instituído por meio do Decreto nº 111.805, de 25 de fevereiro de 2005 (BRASIL, 2005).

O GGIF-DIV/MS é dividido em quatro polos no Estado (Corumbá, Naviraí, Jardim e Ponta Porã), e atua em consonância com os ditames do GGI Estadual, Plano Estadual de Segurança Pública de Fronteira e convênios com as três esferas dos entes federativos (BRASIL, 2023e).

O Gabinete de Gestão Integrada de Fronteiras e Divisas conta com a seguinte estrutura organizacional: membros natos; membros convidados; secretaria executiva; câmaras técnicas; e/ou câmaras temáticas. Os membros natos representam as entidades titulares do GGI-FRON DIV, e são compostos pela: Secretaria Executiva do GGI-FRON-DIV/MS; representante da Polícia Civil; representante da Polícia Militar; representante do Corpo de Bombeiros Militares; representante da Agência Estadual do Sistema Penitenciário (AGEPEN); representante da Coordenadoria Geral de Perícias; e representante do Departamento de Operações de Fronteira (BRASIL, 2023e).

Os membros convidados serão os representantes indicados pelos órgãos abaixo:

- I – Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica); II – Justiça Federal e Estadual;
- III – Procuradoria Federal e Estadual de Justiça; IV – Ministério Público Federal e Estadual; V – Polícia Federal;
- VI – Polícia Rodoviária Federal;
- VII – Agência Brasileira de Inteligência – ABIN ou órgãos do SISBIN; VIII – Receita Federal;
- IX – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA; X – Secretaria Estadual de Fazenda;
- XI – Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal – IAGRO; XII – Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/MS;
- XIII – Prefeituras Municipais dos respectivos polos; XIV – Câmaras Municipais dos respectivos polos; XV – Guardas Municipais;
- XVI – Associação dos Municípios do Estado;
- XVII – demais representações julgadas de interesse do Colegiado.

A fim de desempenhar seu papel, o Gabinete promove reuniões mensais nos 4 polos integrantes do GGIF-DIV/MS. Podem ainda ocorrer, em caráter emergencial ou por ocasião de planejamento de operações e ações específicas, reuniões emergenciais em qualquer um dos polos acima mencionados (BRASIL, 2023e).

4.3 O COMBATE INTERAGÊNCIAS AOS ILÍCITOS TRANSFRONTEIRIÇOS NA REGIÃO SUL DO MS

O PPIF é o programa onde o Estado brasileiro procura montar uma estrutura de governança para a atuação coordenada dos órgãos de combate aos ilícitos transfronteiriços na região sul do MS. E parte dessa estrutura se materializa no CEPPIF, que delibera sobre as iniciativas e coordena os esforços dos participantes, na direção dos melhores resultados (BRASIL, 2016a).

O decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016, coloca o GSI como responsável pela Secretaria Executiva do CEPPIF, que até 2019, possuía a atribuição de:

- I - convocar reuniões e registrar as atividades do Comitê;
 - II - promover a edição e publicação dos atos do comitê;
 - III - verificar a execução do cronograma de atividades do Comitê e daquelas previstas no PPIF;
 - IV - subsidiar o Comitê por meio da realização de estudos e da elaboração de cenários;
 - e V - coordenar a elaboração do relatório anual de execução das atividades do Comitê.
- (BRASIL, 2016a, p.1)

Atualmente, cabe ressaltar que a listagem das atribuições da Secretaria Executiva foi revogada por meio do decreto nº 9.818, de 3 de junho de 2019, ficando suas tarefas mais abrangentes e dando mais liberdade de ação ao GSI na condução do secretariado.

Nesse contexto, as iniciativas, singulares ou conjuntas, são apoiadas, coordenadas ou acompanhadas pelo CEPPIF, com o intuito de gerar sinergia e o melhor aproveitamento dos recursos empregados, a fim de se obterem os melhores resultados (BRASIL, 2018).

Com isso, as ações, sejam elas do grupo ou iniciativas individuais dos atores envolvidos no combate aos ilícitos transfronteiriços, acabam ficando sob o radar do comitê e compondo o escopo do próprio programa. São exemplos dessas ações (MESQUITA, 2019):

- a) a fiscalização de portos e aeroportos;
- b) reuniões de Secretários de Segurança Pública estaduais;
- c) capacitações conjuntas;
- d) integração de dados e centros de inteligência e C2;
- e) incentivos para fixação de efetivos nas fronteiras;
- f) divulgação de prestação de serviços à comunidade;
- g) incentivos à cooperação internacional;
- h) aprimoramento dos mecanismos de fluxo migratório;
- i) compartilhamento de instalações e sistemas; e
- j) integração de órgão federais com estados e municípios.

São exemplos concretos de iniciativas que compõem o escopo do PPIF, e que são parte do esforço singular ou conjunto dos integrantes do comitê executivo, os programas e projetos abaixo (MESQUITA, 2019):

- VIGIA, - PRF;
- ALERTA BRASIL - PRF;
- SIVANA – RF;
- CANAL VERDE – ANTT;
- DETECTA – SSP/SP;
- ENAFRON – SEJUSP;
- CALHA NORTE – MD;
- SISFRON – EB; E
- SIVAM/SIPAM – FAB.

A atuação concreta do PPIF se dá por meio da execução das atividades de rotina de seus integrantes, ou por operações por vezes conjuntas, patrocinadas principalmente pelos Ministérios da Justiça e da Defesa.

São exemplos típicos e relevantes de tais ações:

a) Operação Muralha.

- Coordenada pela Receita Federal em parceria com a PF, PRF, MB, EB, FAB, IBAMA, ANTT, ABIN, DER, Secretaria de Segurança Pública do Paraná, Justiça Estadual e Ministério Público Estadual, esta ação se insere no âmbito do PPIF e tem como finalidade o fortalecimento do controle e da fiscalização, visando prevenir e combater os crimes de contrabando, descaminho e tráfico de drogas, armas, munições e medicamentos, além de outros crimes praticados, com especial enfoque nos produtos que ingressam no Brasil vindos do Paraguai.” (MESQUITA, 2019, p.53).

b) Operação Ágata.

- Coordenada desde 2011 pelo EMCFA, a Ágata é uma operação conjunta e interagência, onde são intensificadas as ações de combate aos crimes transfronteiriços, tais como patrulhamentos e revistas de pessoas, veículos, embarcações e aeronaves, o que reflete na apreensão de ilícitos e prisões em flagrante delito na faixa de fronteira. Ocorre no escopo das Operações de Coordenação com Agências (OCCA), com a finalidade de somar as diversas capacidades das instituições envolvidas em prol da Segurança e da Defesa Nacional (DE ALMEIDA, FRANCHI, FRANÇA, 2020).

c) Operação Fronteira Segura.

- Sob coordenação do GGIFron, na região sul do MS essa operação é promovida pela SEJUSP/MS, e conta com a participação de diversos órgão do Estado, como Polícias Estaduais, Departamento de Operações de Fronteira (DOF), Exército Brasileiro, Guarda Civil Municipal de Fronteira, polícias Federal e Rodoviária Federal e Polícia Rodoviária Estadual, desempenhando o trabalho de policiamento ostensivo e preventivo de forma simultânea (SEJUSP, 2019).

d) Operação Sentinela.

- Possui características de operação conjunta com os OSP federais, e é voltada principalmente para o trabalho de inteligência e investigação. Lançada em 2011 pelo Ministério da Justiça, é um bom exemplo de operação na faixa de fronteira que pode se valer das capacidades oferecidas pelo SISFRON (DIAS et al., 2017).

Como todas estas ações guardam relação com o PPIF, pode-se concluir que ele é o principal articulador das ações da política pública de combate aos ilícitos transfronteiriços na região sul do MS, atuando sob a coordenação do GSI a nível federal, mas que na governança local conta muito com as iniciativas e articulação do GGIFRON-DIV do Mato Grosso do Sul, que é quem possui maior proximidade com a conjuntura local e com os atores de relevância para a região.

Entretanto, em que pese as ações conjuntas dos atores da política pública serem o foco principal do PPIF, grande parte do trabalho de combate aos ilícitos transfronteiriços nessa região é feito por meio das rotinas e fiscalizações diárias dos atores envolvidos, ou mesmo por projetos singulares como o SISFRON, mas que possuem grande potencial de cooperação.

Quanto à cooperação entre os diversos atores, é evidente que não é uma tarefa tão simples e muitas vezes a desconfiança e a incompatibilidade de interesses provoca atritos e desencontros. Entretanto, sabe-se que a cooperação é elemento fundamental para o sucesso das ações de combate aos ilícitos transfronteiriços, onde o compartilhamento de informações e equipamentos, muitas vezes, é o principal caminho para essa integração, como podemos ver abaixo nas palavras de Oliveira Júnior e Silva Filho (2014).

Quando se trata do tema de combate às redes internacionais do crime organizado e aos mercados ilícitos transnacionais por elas explorados, assumem posição de destaque a cooperação em segurança e defesa que, em geral, gravitam ao redor de ações voltadas ao fornecimento da infraestrutura necessária ao combate ao crime organizado “por meio da integração das estratégias de ação policial e militar, do financiamento à aquisição de equipamentos e do treinamento e capacitação de pessoal, ampliando assim o capital físico e humano das instituições de segurança” (OLIVEIRA JÚNIOR; SILVA FILHO, 2014, p. 177).

Logo, mais uma vez se apresenta a importância do presente trabalho, a fim de mapear de que maneira o Projeto Piloto do SISFRON pode contribuir com a Rede de Governança local voltada para o combate aos ilícitos transfronteiriços na faixa de fronteira brasileira, na região sul do Mato Grosso do Sul, uma vez que possui as características necessárias a um indutor de cooperação, como afirmado nas palavras acima.

4.4 DIAGRAMA DE RELAÇÕES

Esta sessão do trabalho procura ilustrar a rede de governança existente na região em tela, a fim de subsidiar o estudo de como o SISFRON pode interagir com ela, promovendo seu fortalecimento. Mas antes disso, vale retomar algumas definições de capítulos anteriores, que servem de base para a montagem desse cenário.

Em face de todo o exposto, verificamos que se trata de uma rede de governança multinível de caráter misto, pois apresenta:

a) elementos do Tipo II, que se caracterizam pela presença de legislações federais de regulação dos atores envolvidos, como o PPIF, além das leis particulares que regem a atuação de cada órgão presente na área, como a Lei Complementar nº 97, no caso das Forças Armadas, ou da Portaria MF nº 430, de 09 de outubro de 2017, no caso da Receita Federal; e

b) predominância do Tipo I, pois ao se estudar a governança da atuação regionalizada do Estado, destacam-se as ações e coordenações locais dessa rede, caracterizadas, no caso em estudo, principalmente pelas iniciativas do GGIFRON-DIV do MS e pelas operações e reuniões levadas a efeito pelos atores presentes na área.

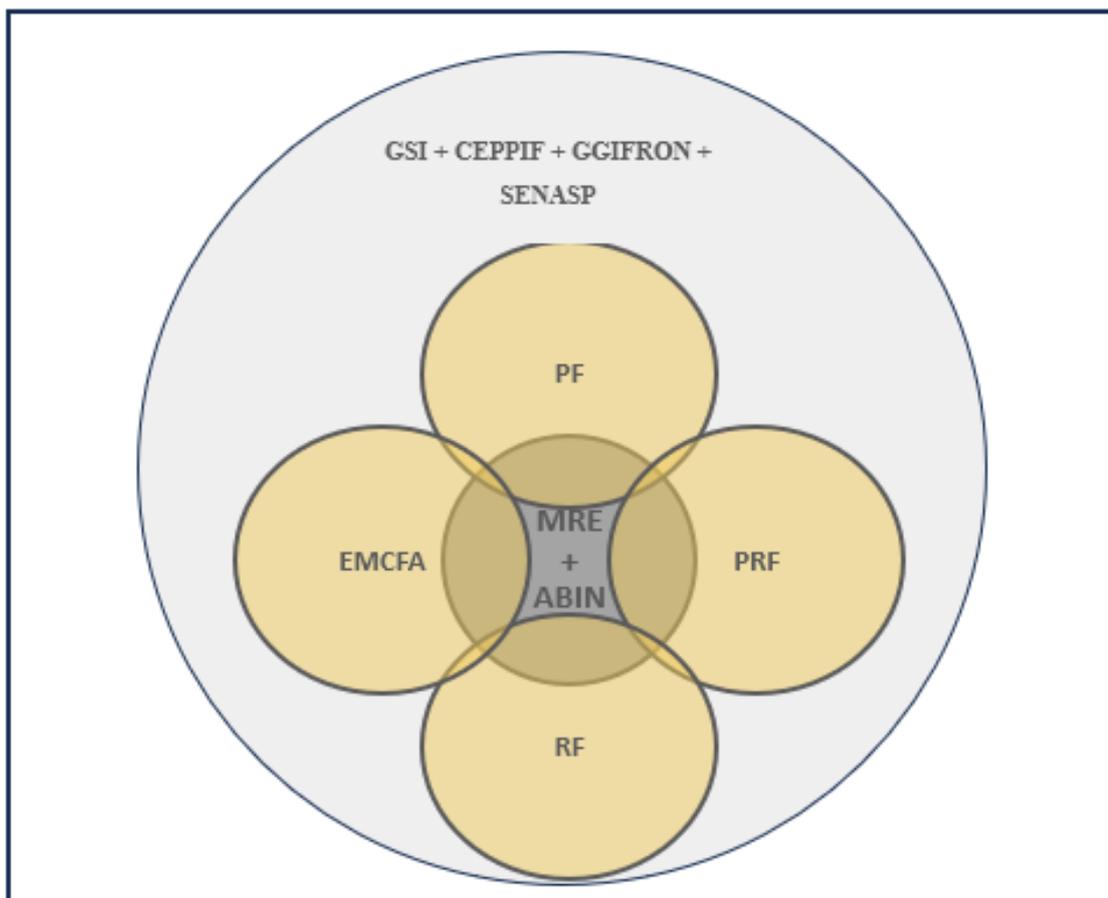
Além disso, no que tange a estrutura da rede de governança, podemos caracterizá-la como um misto dos três tipos definidos por Provan e Kenis (2007). Isso porque possui, a nível federal, uma constituição de Organização Administrativa de Rede, caracterizada por uma entidade administrativa configurada especificamente para coordenar a rede e suas atividades, que no caso em estudo seria o CEPPIF. O que é reforçado pela atuação do GGIFRON-DIV, que também possui um caráter de coordenação, a nível local, que reafirma esse aspecto analítico da rede em estudo.

Entretanto, ao aplicarmos o recorte regional ao estudo, e restringirmos a observação à quarta fase das políticas públicas (implementação), verificamos que também há elementos de Governança Compartilhada, uma vez que a nível local, que é o foco da presente pesquisa, a maioria das ações são independentes e descentralizadas, baseadas nas rotinas de trabalho de cada ator.

Porém, no que compete aos GGIFRON/DIV, verifica-se uma deficiência na estrutura da rede, pois em que pese ele ter a atribuição de coordenar as ações dos órgãos federais, estaduais e municipais, não possui qualquer dominância administrativa ou operacional sobre os atores envolvidos, sendo incapaz de impor qualquer resolução a seus membros. Logo, em que pese na teoria, estar em uma posição de coordenação sobre os demais integrantes da rede, na prática se encontra no mesmo nível, tendo sua capacidade de coordenação severamente comprometida.

Assim, a rede de governança para o combate aos ilícitos transfronteiriços na região sul do MS acaba sendo visualizada da seguinte forma:

Figura 15 – Diagrama da rede de governança local, de combate aos ilícitos transfronteiriços, no sul do MS



Fonte: O autor.

Nessa representação acima, os atores em amarelo são os principais executores de ações físicas de combate aos ilícitos, conduzindo operações e fiscalizações na região. Aqueles em cinza, representam atores executores, mas que possuem atribuições acessórias às ações físicas, aumentando suas capacidades. Já o grande círculo englobante, contém os atores com responsabilidades de coordenação da rede como um todo, que buscam a sinergia das ações.

Sob a ótica da atuação e responsabilidades de cada um dos atores representados no diagrama da página anterior, e com base no que foi apresentado até aqui, foi verificado o seguinte:

Quadro 9 – Atuação dos atores no combate a ilícitos transfronteiriços

ATOR	COMPETÊNCIA	ATUAÇÃO
CEPPIF	Coordenar as ações e políticas conjuntas, entre os demais atores	Reuniões de coordenação periódicas
GGIFRON-DIV	Coordenar as ações e políticas conjuntas, entre os demais atores, a nível local, integrando as políticas federais, estaduais e municipais	Reuniões de coordenação periódicas
SENASP	Proposição e condução de políticas públicas a nível federal; e Integração da segurança pública a nível federal	Programas e ações orçamentárias
GSI	Conduzir a pauta do CEPPIF, exercendo a função de Secretariado Executivo	Secretariado das reuniões de coordenação periódicas
PF	Prevenir, reprimir e apurar crimes transnacionais e federais	Policimento e investigações de rotina Operações singulares e conjuntas Operações singulares e conjuntas Levantamentos de inteligência
PRF	Prevenir e reprimir o crime nas rodovias federais	Policimento de rotina Operações singulares e conjuntas
RF	Repressão ao contrabando, ao descaminho, à contrafação e pirataria, ao tráfico ilícito de entorpecentes e de drogas afins, ao tráfico internacional de arma de fogo e à lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores	Fiscalizações de rotina Operações singulares e conjuntas
EMCFA	Prevenção e repressão de ilícitos transfronteiriços, na faixa de fronteira	Operações singulares e conjuntas Levantamentos de inteligência
ABIN	Planejar, coordenar e executar as ações de inteligência do País; e	Operações de inteligência, singulares e conjuntas
MRE	Conduzir as relações diplomáticas com países vizinhos	Condução de tratativas e estabelecimento de acordos de cooperação

Fonte: O autor.

5. O PROJETO PILOTO DO SISFRON

Espósito e Franchi (2021), em seu estudo intitulado *As Múltiplas Visões Sobre o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras*, destacam que o SISFRON tem sido visto de diversas formas, que vão desde uma ferramenta de promoção de segurança para a população, até um instrumento de dominação do Estado. Tudo dependendo da perspectiva e dos objetivos do observador.

Nesse contexto, a presente seção do trabalho tentará a apresentar uma perspectiva que, em conjunto com a teoria de análise de redes de governança elencada como parâmetro, será capaz de fornecer subsídios à análise que será feita posteriormente.

Assim, será apresentada ao leitor a concepção do SISFRON, seus objetivos e a estrutura do Projeto Piloto, com suas partes componentes e dinâmica de funcionamento, evidenciando suas capacidades e por consequência, os pontos onde ele pode interagir com a rede de governança para o combate aos ilícitos transfronteiriços, no sul do MS, colaborando assim com seu aperfeiçoamento, segundo os parâmetros e indicadores de contribuição elencados nos capítulos 2 e 3.

5.1 O QUE É O SISFRON

Existem 3 (três) documentos que estão na base de todo o sistema de defesa nacional brasileiro, e que derivam dos princípios básicos presentes na CF/88. São eles a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional.

Na interpretação de Rodriguez (2020) e de diversos outros estudiosos do assunto, o marco legal que inicialmente motivou a criação do SISFRON foi a END, aprovada no ano de 2008, e que trouxe em seu bojo atribuições e diretrizes para as Forças Armadas na faixa de fronteira, sob o trinômio monitoramento, controle, mobilidade e presença.

A palavra fronteira aparece 20 (vinte) vezes nesse documento, sempre relacionadas aos conceitos de dissuasão, monitoramento e vigilância, o que fica claro na passagem abaixo transcrita.

Nas fronteiras terrestres e nas águas jurisdicionais brasileiras, as unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea têm, sobretudo, tarefas de vigilância. No cumprimento dessas tarefas, as unidades ganham seu pleno significado apenas quando compõem sistema integrado de monitoramento/controle, feito, inclusive, a partir do espaço. Ao mesmo tempo, tais unidades potencializam-se como instrumentos de defesa, por meio de seus vínculos com as reservas táticas e estratégicas. Os vigias alertam. As reservas respondem e operam. E a eficácia do emprego das reservas táticas regionais e

estratégicas é proporcional à capacidade de elas atenderem à exigência da mobilidade (BRASIL, 2008, p. 14).

Além disso, segundo Rodriguez (2020), há vários pontos de toque entre o programa e a referida END.

Quadro 10 – Diretrizes da END e o SISFRON

Diretrizes da END	Relação com o SISFRON
Organizar as Forças Armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controlado, mobilidade e presença.	Aprimora principalmente o monitoramento/controlado do território
Desenvolver as capacidades de monitorar e controlar o espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais brasileiras.	Contribui principalmente com as tecnologias de monitoramento terrestre
Desenvolver, lastreada na capacidade de monitorar/controlado, a aptidão de responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão: a mobilidade estratégica.	Inclui as funções de apoio à decisão e de atuação operacional
Aprofundar o vínculo entre os aspectos tecnológicos e os operacionais da mobilidade, sob a disciplina de objetivos bem definidos	Incrementa os meios terrestres e aéreos e desenvolve o potencial das tecnologias de movimento necessárias.
Fortalecer três setores de importância estratégica: espacial, cibernético e nuclear.	Os setores espacial e cibernético são os que mais se vinculam às iniciativas do SISFRON.
Adensar a presença de unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea nas fronteiras.	Permite a melhoria da infraestrutura existente nas unidades do Exército.
Capacitar a indústria nacional de material de defesa para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis.	A meta do SISFRON é utilizar sistemas com 100% de componentes nacionais

Fonte: NEVES et al (2016, p.55).

Em combinação com tais diretrizes, as atribuições subsidiárias da Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, deram às Forças Armadas o poder de polícia e responsabilidades na segurança das fronteiras, que iam além dos meios que possuíam à época, tornando necessária uma solução ao problema.

Assim, segundo Balestrim (2023, p. 62), “O SISFRON foi criado, após a aprovação da END em 2008, por iniciativa do Comando do Exército, para atender as demandas de mobilidade, monitoramento, controle e presença na região fronteira, sob responsabilidade das FA”.

A partir dessa sequência de eventos, acabou-se chegando à Diretriz de Implantação do programa, por meio da Portaria nº 193 do Estado Maior do Exército (EME), de 22 de dezembro de 2010, e a criação do projeto, pela Portaria nº 44 do EME, de 17 de abril de 2012, estabelecendo assim o início do SISFRON, vocacionado a mitigar vulnerabilidades de monitoramento e controle das fronteiras brasileiras (BARBOSA, 2014).

De fato, seu escopo idealiza o sistema como uma iniciativa capaz de dotar a Força Terrestre de meios modernos de Comando e Controle, Comunicações, Computação,

Inteligência, Vigilância e Reconhecimento (C4IRVA), que ampliam sua eficácia na atuação na garantia da segurança nas fronteiras (ESPÓSITO NETO; FRANCHI, 2021).

O SISFRON foi concebido então, para atender a essas duas servidões, sendo elas a defesa e monitoramento de ameaças externas e o combate contra delitos transfronteiriços, configurando-se como um amplo programa de apoio a decisão composto por equipamentos, capacitações e monitoramento (ESPÓSITO NETO; FRANCHI, 2021).

Vários aspectos colaboraram para que o programa fosse considerado economicamente viável e vantajoso para a sociedade brasileira. Segundo as argumentações iniciais, o programa proporcionaria a redução dos custos da violência e o aumento da arrecadação de impostos e tributos por meio do combate aos ilícitos transnacionais. Teria ainda, externalidades positivas a partir do uso dual da tecnologia e da melhoria da infraestrutura (econômica, científica e tecnológica) nacional, além de fortalecer a base industrial de defesa e, conseqüentemente, o poder dissuasório brasileiro (RODRIGUEZ, 2020).

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).

Espósito e Franchi (2021) apresentam, em uma das perspectivas exploradas em seu trabalho, quatro principais aspectos levantados por estudiosos para considerar o SISFRON um programa positivo para a sociedade brasileira.

O primeiro deles é que projeto teria potencial 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. O segundo é que ele poderia aumentar a presença do Estado nas fronteiras, promovendo o desenvolvimento econômico e social destas áreas. O terceiro aspecto é o fato de que o programa se configuraria como um excelente instrumento de dissuasão internacional contra a cobiça sobre as riquezas naturais do país. E por últimos, o propósito de fazer do SISFRON um indutor e financiador da Base Industrial de Defesa (BID).

É importante ressaltar ainda, que uma das justificativas do programa é que ele cooperaria para a atuação integrada e coordenada dos órgãos públicos, o que reflete diretamente na rede de governança da política pública de combate aos ilícitos transfronteiriços.

Justifica-se, ainda, a importância do Programa por constituir-se em vetor da Transformação do Exército, ao tempo em que também atende aos propósitos do

Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) do Governo Federal, de promover o fortalecimento da presença estatal na região de fronteira, aprimorando a estrutura de repressão a delitos transfronteiriços e cooperando para a atuação integrada e coordenada de órgãos públicos (EXÉRCITO, 2017a, p.1).

A mesma Diretriz de Implantação citada acima também descreve que um dos objetivos do programa elencados pelo Governo Federal é a Proteção Integrada, que se traduz em um esforço conjunto entre as Forças Armadas e os Órgão de Segurança Pública. Isso porque as principais Capacidades Militares Terrestres (CMT) consideradas no SISFRON são (EXÉRCITO, 2017a):

- (i) Apoio a Órgãos Governamentais;
- (ii) Comando e Controle;
- (iii) Interoperabilidade; e
- (iv) Superioridade de Informações.

Alinhado com essa narrativa, os objetivos do SISFRON também apontam para a necessidade de que o programa fortaleça os laços da rede de governança em questão:

(i) aumentar a consciência situacional da fronteira e dotar o Exército dos meios para atuar e exercer o monitoramento e controle contínuo das fronteiras nacionais; *(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** (ESPÓSITO e FRANCHI, 2021, p.465 grifo nosso).

Face a tudo isso, é possível notar que a implementação do SISFRON, dadas as justificativas e objetivos contratados junto ao governo e a sociedade, impelem o Exército a se engajar no combate aos ilícitos transfronteiriços e se aproximar dos demais atores envolvidos nessa política pública.

Dada a dimensão e complexidade do programa, espalhado por mais de 16.000 km de fronteiras e ao custo de bilhões de reais, optou-se por executar um projeto piloto, com a função de apontar os erros e acertos da execução, antes de que se desse escala à ação. Esse projeto piloto foi implementado na área de responsabilidade da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, na região entre Mundo Novo/MS e Caracol/MS (ESPÓSITO E FRANCHI, 2021).

Na sequência, o planejamento é expandir a implementação em outras 9 áreas, entre 2019 e 2015, de forma que ao final desse período se tenha toda a faixa de fronteira terrestres coberta.

Na literatura revisada no presente trabalho, foi verificado que cada pesquisador apresenta o SISFRON de uma forma diferente, dependendo da perspectiva de análise.

Balestrim (2023) apresenta uma visão que divide o programa em subsistemas, que somados levam à assunção dos objetivos contratados:

- (i) sensoriamento;
- (ii) tecnologia da informação e comunicações;
- (iii) apoio à decisão;
- (iv) logística
- (v) segurança da informação e comunicações; e
- (vi) capacitação e simulação.

Outra visão está expressa na Estrutura Analítica do Programa (EAProg), descrita no Apêndice 2 do Anexo A do Plano de Gerenciamento do Programa Estratégico do Exército Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras, e que divide o Programa de forma diferente. Tal divisão tem uma perspectiva mais gerencial, e nos proporciona uma visão mais clara das entregas de que o SISFRON é capaz. Segundo a EAProg, o programa está dividido em algumas ações, as quais seriam (EXÉRCITO, 2017a):

- (i) Gerência do Programa;
- (ii) Projeto de Sensoreamento e Apoio a Decisão - área 1;
- (iii) Projetos de Sensoreamento e Apoio a Decisão - demais áreas de 2 a 9; e
- (iv) Ações Complementares.

Dessa forma, cada ação engloba uma plêiade de entregas que levam à consecução dos objetivos finais, anteriormente elencados e que abarcam todos os aspectos da Doutrina, Organização, Adestramento, Material, Educação, Pessoal e Infraestrutura (DOAMEPI), necessários à obtenção plena das capacidades pretendidas e da integração com outras agências.

Uma terceira maneira de se enxergar o SISFRON é apresentada por Josiel (2022), com base nas orientações da Cartilha Informativa aos Comandantes, que foi elaborada pela Empresa que implementou o sistema. Essa visão descreve o SISFRON mais sobre a perspectiva operacional, voltada para a forma como os meios entregues pelo programa se integram como um sistema em si, dividindo-o em:

- (i) Sensoreamento;
- (ii) Apoio à Decisão; e
- (iii) Infraestrutura.

Quadro 11 – Subsistemas do SISFRON



Fonte: BRASIL (2014, p.15).

Dessa forma, entende-se que as perspectivas variam dentro de um espectro, que vai desde um olhar mais voltado para o programa como um todo, com seus objetivos e interações, até um olhar mais operacional, voltado para o funcionamento do sistema de monitoramento em si.

Entretanto, qualquer que seja a visão adotada, é comum a todas elas que o SISFROM nasce para suprir uma necessidade que surgiu das diretrizes emanadas pela PND e pela END (BRASIL, 2020). Além disso, tem seus objetivos alinhados com o PPIF, que na qualidade de política pública, busca uma atuação integrada dos atores envolvidos no combate aos ilícitos transfronteiriços. Nesse sentido, foi concebido sob a justificativa de contribuir, entre outras coisas, com a “integração entre agências por meio do compartilhamento de seus produtos e serviços com outros órgãos governamentais em todos os níveis” (BALESTRIM, 2023, p. 67).

Cabe salientar que uma das principais características do SISFRON é a cooperação e interoperabilidade das Forças Armadas com os diversos Órgãos governamentais, como a ABIN, o Ministério do Meio Ambiente, o Departamento de Polícia Federal (DPF) e outros. Essa

- instalações físicas (fixas e móveis);
- (ii) Entregas induzidas pelo Programa:
 - produtos doutrinários (manuais, cadernos de instrução etc);
 - simuladores e/ou novas modalidades de simulação;
 - proteção (cibernética, eletromagnética, física, orgânica);
 - processos de gestão do conhecimento e das informações;
 - Condicionantes Doutrinárias e Operacionais e requisitos operacionais para materiais e sistemas;
 - bases doutrinárias das OM criadas no contexto do SISFRON;
 - experimentações doutrinárias;
 - transferência, transformação, criação ou extinção de OM;
 - programas de instrução e de adestramento;
 - cursos e estágios de capacitação e habilitação; e
 - gestão de pessoal ajustada ao SISFRON.

A fim de detalhar as funcionalidades dessas entregas, chegou-se à conclusão de que a perspectiva mais adequada seria a apresentada por Josiel (2022). Isso porque ela nos dá uma visão mais clara do funcionamento do SISFRON como sistema, com seus subsistemas interagindo e proporcionando produtos que podem ser usados pelo EB ou compartilhados com a rede de governança em estudo.

Assim, passaremos a apresentar, de forma sumária, os subsistemas sensoreamento, apoio à decisão e infraestrutura. Informamos ainda, ao leitor, que os detalhes de cada equipamento não serão esgotados nesse tópico, e podem ser encontrados facilmente na Cartilha Informativa aos Comandantes constante das referências.

5.2.1 Subsistema Sensoreamento

A finalidade desse subsistema é prover a tropa de meios capazes de observar, detectar e identificar objetos, plataformas, pessoas e animais, proporcionando a consciência situacional necessária aos comandantes (BRASIL, 2014).

Os meios de sensoreamento entregues pelo SISFRON englobam sensores ópticos e termais, Sistema de Vigilância, Monitoramento e Reconhecimento e meios de guerra eletrônica distribuídos às unidades do CMO e da 4ª Bda C Mec, conforme elencados a seguir.

a. Sensores ópticos e termais

Foram fornecidos os seguintes materiais às unidades do EB, com a finalidade de ampliar a capacidade de detecção das tropas empregadas na faixa de fronteira (BRASIL, 2014):

- Binóculo óptico *Steiner Military 7x50*;
- Monóculo de visão noturna (ou amplificador de luz residual) LORIS MK6;
- Sistema de Binóculo de Imagem Termal (BT); e
- Sistema de Binóculo de Imagem Termal Multifuncional (BTM).

Figura 17 – *Steiner Military 7x50*



Fonte: BRASIL (2014, p.4).

Figura 18 – monóculo de visão noturna LORIS MK6



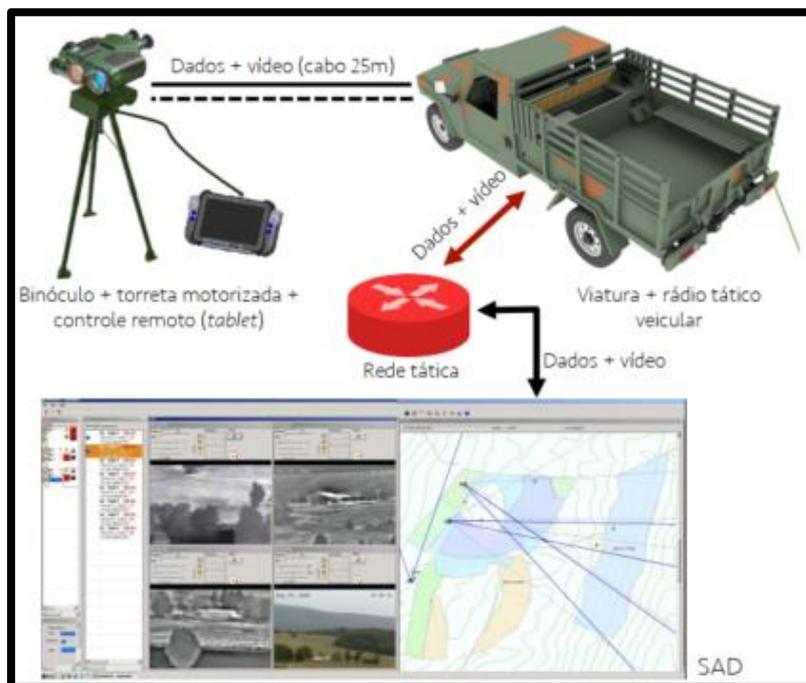
Fonte: BRASIL (2014, p.6).

Figura 19 – Sistema de Binóculo de Imagem Termal (BT)



Fonte: BRASIL (2014, p.7).

Figura 20 – Sistema de Binóculo de Imagem Termal Multifuncional (BTM).



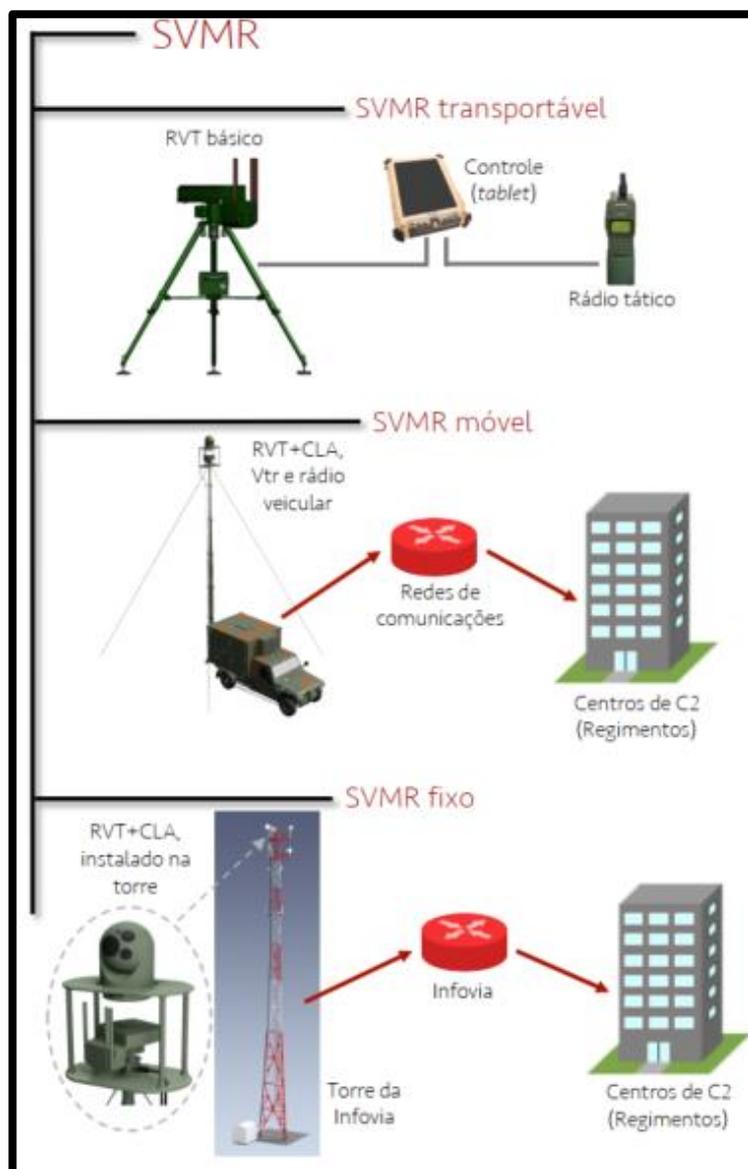
Fonte: BRASIL (2014, p.9).

b. Sistema de Vigilância, Monitoramento e Reconhecimento (SVMR)

O SVMR visa ampliar ainda mais a capacidade de detecção das tropas, suportando a consciência situacional até o nível Regimento. Proporciona a vigilância de áreas extensas pela detecção e reconhecimento de entidades móveis (empregando sensores radar) e sua identificação, pelas versões dotadas de câmeras de longo alcance (CLA). As informações geradas por esses meios chegam até os decisores por meio dos recursos de comunicações táticas e estratégicas, também componentes do SISFRON. São componentes do SVMR (BRASIL, 2014):

- SVMR transportável;
- SVMR móvel; e
- SVMR fixo.

Figura 21 – SVMR



Fonte: BRASIL (2014, p.10).

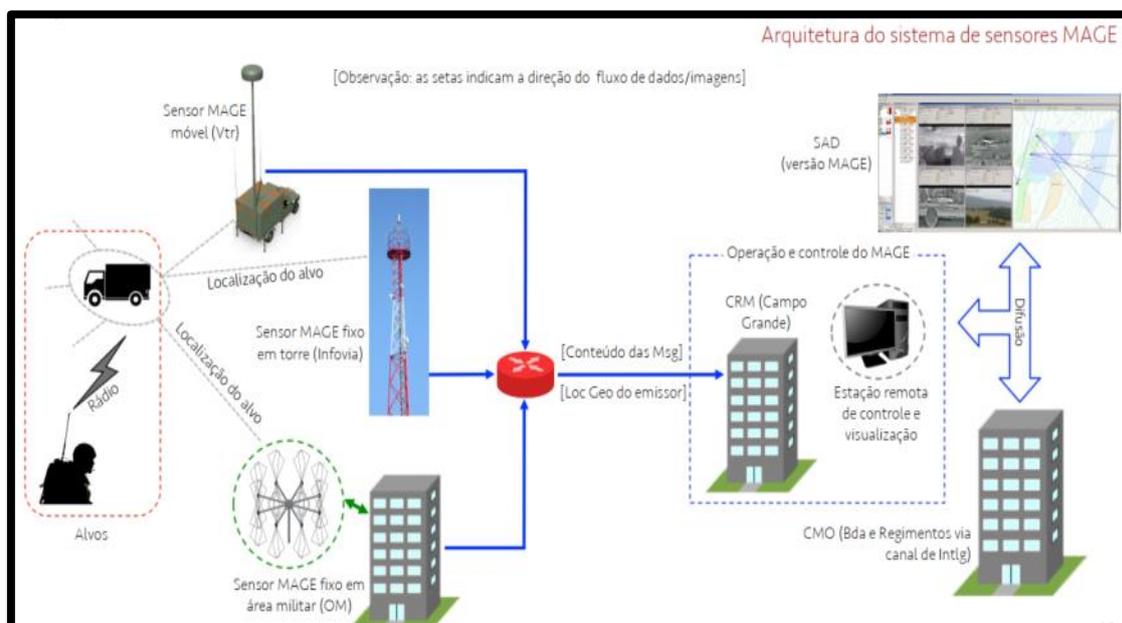
c. Guerra Eletrônica

Os meios de Guerra Eletrônica (GE) componentes do Projeto Piloto do SISFRON são basicamente sensores de Medidas de Apoio a Guerra Eletrônica (MAGE), que visam contribuir para o ciclo de inteligência dos Comandos Militares de Área, no que tange às radiocomunicações na área de fronteira.

As ações de MAGE envolvem a exploração das transmissões rádio, gerando conhecimento a partir de dados como o relacionamento entre os locutores e sua natureza, assim como sua localização geográfica. Operando em todas as faixas de frequências de comunicações, o sistema MAGE do SISFRON operará 24/7, controlado a distância por operadores do *Centro Regional de Monitoramento* de Campo Grande. As informações e dados gerados serão lançados em uma versão específica do SAD, e estarão disponíveis ao Comando Militar do Oeste (BRASIL, 2014, p.16).

O esquema abaixo representa como os dados são obtidos e processados pelas partes interessadas, desde os sensores até os decisores finais.

Figura 22 – Arquitetura do sistema de MAGE



Fonte: BRASIL (2014, p.16).

Os produtos dos sensores MAGE são os que têm maior potencial de atrair o interesse de atores externos ao EB, fomentando a cooperação e a sinergia da rede de governança de combate aos ilícitos transfronteiriços. Consistem em *informes*, que incluem o conteúdo de mensagens em claro (analógicas) e codificadas (digitais, não criptografadas); a estimativa da estrutura da rede-rádio, a hierarquia entre os postos (relacionamento) e as coordenadas geográficas prováveis do emissor. Para as OM valor Regimento, os produtos do MAGE serão disponibilizados via SAD (quando for o caso) ou via canal de inteligência convencional (BRASIL, 2014).

5.2.2 Subsistema Apoio à Decisão

O SAD é o software que atua como cérebro do SISFRON, onde são integradas as informações vindas dos sensores, atuadores e decisores. Compõe a base lógica do Centros de Comando e Controle (CC2) fixos e móveis de todas as OM envolvidas, nos computadores táticos até o nível Esquadrão e no Centro Regional de Monitoramento (CRM) (BRASIL, 2014).

A fim de desempenhar essa função, utiliza-se atualmente o programa C2 em Combate, desenvolvido pelo EB e que é capaz de processar as informações geradas pelos usuários.

5.2.3 Subsistema Infraestrutura

A infraestrutura entregue pelo SISFRON engloba Centros de Comando e Controle, a infraestrutura de comunicações e o suporte logístico ao sistema.

a. Centros de Comando e Controle

Os CC2 são instalações ou veículos com infraestrutura elétrica, lógica e de Tecnologia da Informação (TI) necessária para atender as seções de Estado-Maior das OM contempladas, e incluem as funcionalidades básicas para a operação, supervisão e gestão técnica do Sistema de Apoio a Decisão (BRASIL, 2014).

Existem dois tipos de Centros de Comando e Controle, os fixos e os móveis, distribuídos na região em estudo, às OM da 4ª Bda C Mec e do CMO, com funcionalidades variáveis e adequadas as necessidades e níveis de atuação de cada uma.

b. Comunicações

O SISFRON, dada a amplitude territorial de cobertura do Projeto Piloto e a multiplicidade de sensores e atuadores envolvidos em seu espectro de emprego, possui uma ampla rede própria de comunicações, envolvendo sistemas e equipamentos táticos e estratégicos, estes últimos com cobertura regional (infovia e comunicações por satélite). Possui ainda, integração plena entre essas redes, os sistemas de comunicações já existentes no Exército e a rede convencional de dados e de telefonia nacionais (BRASIL, 2014).

São componentes das comunicações do SISFRON:

- Comunicações táticas;
- Comunicações estratégicas (infovia);
- Comunicações satelitais; e
- Sistema Rádio Digital Troncalizado (SRDT).

Cabe ressaltar que o SRDT possibilita enorme integração com os sistemas de comunicações das demais agências integrantes da rede de governança da política de combate aos ilícitos transfronteiriços, fomentando a cooperação e aproximação entre eles.

c. Suporte Logístico

Esse componente do subsistema infraestrutura é a parte do SISFRON responsável pela manutenção da operacionalidade dos equipamentos espalhados pelo CMO e 4ª Bda C Mec.

O objetivo principal da atividade logística, no seu sentido amplo, é o de colocar o produto certo, na hora certa, no local certo e ao menor custo possível. No modelo adotado no SISFRON, optou-se contratualmente pela modalidade suporte logístico integrado; este, em linhas gerais, consiste em um regime de suporte com garantia de funcionamento integral do sistema implantado ao longo de seu ciclo de vida: desenvolvimento, implantação e operação (BRASIL, 2014, p.26).

5.3 MECANISMOS DE AÇÃO DO SISFRON

Uma primeira observação sobre os documentos de implementação do SISFRON, seus objetivos, entregas e estrutura analítica nos leva à conclusão de que se trata de um programa de revitalização da capacidade operacional da Força Terrestre na faixa de fronteira, baseados em equipamentos, instalações e capacitação de pessoal (BRASIL, 2014).

Na seção acima, foram apresentados os principais equipamentos entregues ao Exército Brasileiro, a fim de aprimorar suas Capacidades Operacionais e proporcionar condições para que ele pudesse cumprir as servidões impostas pela CF/88, a PND e a políticas pública voltada à segurança de fronteiras.

Tais equipamentos deram ao Exército uma maior musculatura, ampliando suas possibilidades por meio de rádios, centros de comando e controle, viaturas, sensores e oprônicos. Ferramentas com as quais ele pôde operar na prevenção e repressão dos ilícitos transfronteiriços.

Todos esses materiais são utilizados, por exemplo, nas Operações Ágata do Ministério da Defesa, Operações Sentinela do Ministério da Justiça, e nas Operações Fronteira Segura do GGIFRON-DIV/MS (BALESTRIM, 2023).

Além dos equipamentos já mencionados anteriormente, existem ainda entregas do SISFRON relacionadas às Ações Complementares, constantes de sua EAProg e que visam a obtenção plena das capacidades operacionais objetivadas pelo programa, por meio do desenvolvimento de todos os aspectos do DOAMEPI. São essas ações (BRASIL, 2014):

- (i) Obras de engenharia;
- (ii) Apoio à Operação;
- (iii) Indutora de produção doutrinária;
- (iv) Indutora de Organizações Militares;
- (v) Indutora de processos;

- (vi) Indutora de preparo;
- (vii) Indutora de gestão de pessoal; e
- (viii) Indutora de gestão de projetos.

Com ambas essas entregas, o programa vai ao encontro da visão otimista contida no trabalho de Espósito e Franchi (2021), que aponta a existência de uma vertente de estudiosos que enxergam o SISFROM como algo que:

- (i) tem potencial para diminuição da criminalidade e ilícitos transnacionais, reduzindo também, os custos da violência;
- (ii) pode aumentar a presença do Estado e o desenvolvimento econômico das regiões fronteiriças;
- (iii) é capaz de dissuadir potenciais ameaças externas; e
- (iv) é capaz de desenvolver tecnologicamente a indústria nacional e a Base Industrial de Defesa (BID).

Mas em todo esse contexto e segundo as diretrizes contidas no PEF e no PPIF, o EB deve atuar de forma integrada, junto com os demais órgãos envolvidos na segurança das fronteiras terrestres brasileiras, e para ajudá-lo a cumprir essa demanda, uma das ferramentas contratadas pela sociedade brasileira foi o SISFRON.

....além de incrementar a capacidade de monitorar as áreas de fronteira, assegurar o fluxo contínuo e seguro de dados entre diversos escalões da Força Terrestre, produzir informações confiáveis e oportunas para a tomada de decisões, bem como atuar prontamente em ações de defesa ou contra delitos transfronteiriços e ambientais, em cumprimento aos dispositivos constitucionais e legais que regem o assunto, em operações isoladas ou em conjunto com as outras Forças Armadas ou, ainda, em operações interagências, com outros órgãos governamentais (EXÉRCITO, 2012, P.14-15).

Para isso, além de proporcionar a participação efetiva e robusta do Exército nas operações de inteligência e repressão aos ilícitos transfronteiriços, o SISFRON proporciona a integração com as demais agências, por meio das comunicações, apoio logístico e acordos de cooperação em capacitação, material e compartilhamento de infraestruturas (BRASIL, 2023b).

Como exemplo, podemos citar o compartilhamento de torres da PRF e do EB, onde são instalados equipamentos de comunicações, monitoramento de sinais e imagens de ambas as instituições (BRASIL, 2023b).

Além disso, há ainda o uso compartilhado do Sistema de Radiocomunicação Digital Troncalizado (SRDT) entre a PF e o EB, e outros meios de comunicações, em particular o Sistema 4G/LTE (BRASIL, 2020).

O SISFRON possui também a capacidade de levantamento de dados e informações de inteligência atrativos à ABIN e voltadas para o monitoramento de atividades ilícitas que ameaçam a segurança das fronteiras do país (BALESTRIM, 2023).

Para a Receita Federal a infraestrutura logística oferecida pelo projeto SISFRON, bem como os dados levantados pelos sensores de inteligência, podem facilitar a atuação desse órgão na faixa de fronteira, no combate aos ilícitos transfronteiriços como contrabando, descaminho, entre outros, em locais em que a infraestrutura seja precária. (RODRIGUEZ, 2020).

A cooperação também pode ocorrer no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da disponibilidade de dados e informações e a utilização da infraestrutura do SISFRON. As Secretarias de Segurança Pública dos estados, por meio dos GGIFron, se beneficiam de informações relevantes para a atuação dos Grupos Especiais de Fronteiras (GEFRON), os quais atuam diretamente no combate a crimes transfronteiriços (RODRIGUEZ, 2020, p.30).

Com isso, buscou-se passar um panorama de como o SISFRON atua em suas duas vertentes, a de suporte ao EB e a de integração com as demais instituições, o que será de grande valor na fase de comprovação dos indicadores de colaboração com a governança do combate aos ilícitos transfronteiriços no sul do MS.

6. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Serão apresentados nesta seção, os resultados obtidos pela pesquisa, os quais foram extraídos a partir da observação da literatura existente e das entrevistas realizadas com os especialistas locais.

Para isso, os dados encontrados serão apresentados em tópicos, um para cada parâmetro de análise, os mesmos constantes do modelo criado por Sanchez e Cário (2020).

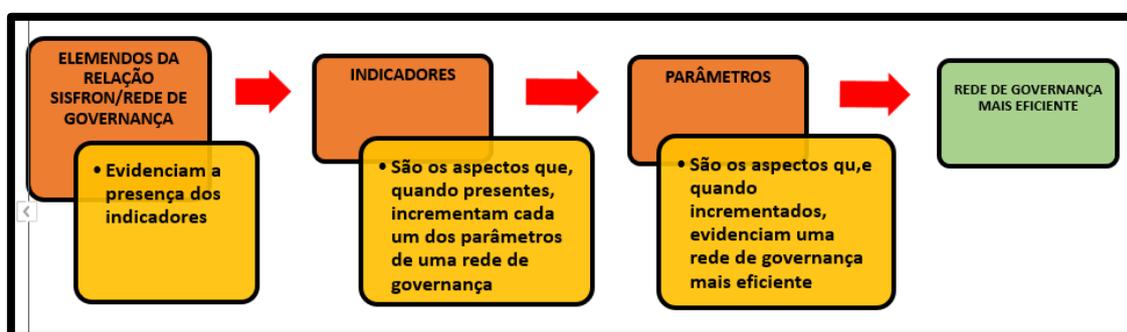
Em cada parâmetro apresentado, buscar-se-á evidenciar se a relação do SISFRON com a rede de governança em estudo, pode conter elementos que caracterizem a presença dos indicadores.

A presença ou não dos indicadores nesta relação, caracterizará a possibilidade do SISFRON incrementar aquele parâmetro, o que levará a uma conclusão sobre a maneira como o programa pode contribuir com aquele parâmetro, e consequentemente, contribuir com a rede de governança em estudo.

Em resumo, o objetivo dessa estrutura é descrever de que maneira o SISFRON pode **colaborar com o incremento de cada parâmetro do modelo** de análise escolhido, por meio das evidências encontradas na literatura e nas entrevistas conduzidas durante o processo, que evidenciam a possibilidade de presença dos indicadores.

O esquema abaixo busca ilustrar a lógica que será apresentada neste capítulo:

Figura 23 – Lógica de comprovação do argumento



Fonte: O autor.

6.1 TRAJETÓRIA

Antes de começarmos a apresentar os dados obtidos a respeito dessa categoria de análise, é interessante relembrarmos os conceitos que definem o significado de trajetória na análise de redes de governança.

Hall e Taylor (2003 apud SANCHEZ; CÁRIO, 2020), acreditam que a maneira como os acontecimentos se desenvolvem no presente, são dependentes da trajetória percorrida no passado. Isso faria com que forças de mesma intensidade, dotadas dos mesmos meios, gerassem resultados diferentes, de acordo com seu histórico individual e coletivo dentro de uma rede.

Com isso, acredita-se que as políticas e relacionamentos herdados do passado interagem com as capacidades do Estado, gerando a forma como as redes trabalham no presente, e os resultados alcançados por elas.

Logo, eventos capazes de inserir situações críticas e alterações positivas nas relações entre as instituições, levariam a uma reconfiguração da rede, influenciando seus resultados.

O quadro abaixo resume as evidências encontradas durante a pesquisa, que confirmam ou refutam o argumento proposto no tocante à categoria de análise “Trajetória”:

Quadro 12 - Quadro resumo de operacionalização do argumento: Trajetória

CATEGORIA DE ANÁLISE	TRAJETÓRIA	
PARÂMETRO	INSTITUIÇÕES	
INDICADOR (presença ou ausência)	Imposição de uma nova situação crítica	Mudanças nas relações entre as instituições
PERGUNTA (feitas à literatura e aos entrevistados)	Os autores e entrevistados observam algo sobre o SISFRON possuir elementos que o façam ser capaz de representar uma situação crítica, capaz de alterar o cenário e a trajetória das instituições envolvidas no PPIF, na região em estudo?	Os autores e entrevistados observam algo sobre o SISFRON possuir elementos que o façam ser capaz de mudar as relações entre as instituições envolvidas no PPIF, na região em estudo?
EVIDÊNCIAS (encontradas na literatura e nas entrevistas)	Programa de grandes dimensões e escala Aumento na relevância de um dos atores do cenário	Objetivos que tocam a atuação de outros atores Aproximação do EB dos demais atores

Fonte: O autor.

Os tópicos a seguir, relativos a cada um dos parâmetros constantes dessa categoria, desenvolverão a lógica entorno das evidências constantes do quadro:

6.1.1 Instituições

Dentro da categoria de análise “Trajetória”, no parâmetro chamado “Instituições”, existem dois indicadores que, quando presentes, evidenciam se um evento pode interferir ou não nesse parâmetro, alterando o histórico/trajetória de uma rede de governança, os quais são: a imposição de uma nova situação crítica; e a mudança nas relações entre os atores da rede.

Acerca do indicador “imposição de uma nova situação crítica”, a literatura existente descreve o SISFRON como um evento de grandes dimensões, pois tem um orçamento próximo de 12 bilhões de reais, com grande visibilidade perante a opinião pública e uma movimentação expressiva de pessoal e equipamentos na região.

Sobre esse mesmo indicador, nas entrevistas que foram conduzidas durante a pesquisa, o entrevistado C afirmou que o EB, por meio do SISFRON, se tornou um ator de maior relevância no conserto das agências envolvidas, pois passou a deter equipamentos muito mais eficientes como radares, sensores termais, e meios de comunicações e guerra eletrônica capazes de apoiar e influenciar os resultados da atuação de toda a rede de atores do Estado. Disse ainda, que essa influência poderia ser ainda maior, se houvesse uma perenidade e previsibilidade na disponibilização desses meios às demais agências, o que alteraria ainda mais o cenário de combate aos ilícitos na fronteira.

Sobre isso, o entrevistado B relatou que o SISFRON tem todos os meios para se caracterizar como um divisor de águas no cenário de combate aos ilícitos na fronteira, mas que esse efeito é diretamente proporcional a seu engajamento com os demais atores. Citou como exemplo, a ocasião em que foi prestado apoio ao Departamento de Operações de Fronteiras do MS, em uma situação em que 7 carretas de cigarros foram apreendidas por 4 agentes do DOF, em uma área de sombra de comunicações, e que sem os meios do SISFRON, seria impossível a operação ter obtido sucesso.

Logo, a respeito desse indicador, verificou-se que a implantação do SISFROM por si só, já se caracterizou como uma situação crítica imposta à rede de governança, pois o programa possui elementos capazes de alterar o cenário e a trajetória das instituições envolvidas no PPIF. Isso porque, tem objetivos e escala necessários para tornar o combate aos ilícitos transfronteiriços na região mais eficiente, seja por meio da atuação singular do EB, seja pelo

apoio prestado à atuação das demais instituições, seja pela dinamização do cenário como um todo.

No que tange ao indicador “mudanças nas relações entre as instituições”, o aspecto desta dinâmica que interessa para a categoria de análise “Trajetória” é a maior ou menor harmonia e intensidade nessas interações.

No caso em estudo, as pesquisas anteriores mostraram que os objetivos do SISFRON tocam a atuação dos outros atores, pois entre eles estão a necessidade de cooperação com outros órgãos, em particular aqueles constantes do PPIF, o que poderia fazer do EB um indutor da aproximação e cooperação entre todos eles.

Justifica-se, ainda, a importância do Programa por constituir-se em vetor da Transformação do Exército, ao tempo em que também atende aos propósitos do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) do Governo Federal, de promover o fortalecimento da presença estatal na região de fronteira, aprimorando a estrutura de repressão a delitos transfronteiriços e cooperando para a atuação integrada e coordenada de órgãos públicos (EXÉRCITO, 2017a, p.1).

A mesma Diretriz de Implantação citada acima também descreve que um dos objetivos do programa elencados pelo Governo Federal é a Proteção Integrada, que se traduz em um esforço conjunto entre as Forças Armadas e os Órgão de Segurança Pública. Isso porque as principais Capacidades Militares Terrestres (CMT) consideradas no SISFRON são (EXÉRCITO, 2017a):

- (i) Apoio a Órgãos Governamentais;
- (ii) Comando e Controle;
- (iii) Interoperabilidade; e
- (iv) Superioridade de Informações.

Sobre esse mesmo indicador e nesse mesmo sentido, as entrevistas que foram conduzidas durante a pesquisa indicaram que o SISFROM aproximou o EB dos demais atores da rede.

O entrevistado A afirmou que desde 1995, nas operações de fronteira então denominadas Cadeado, os OSP trabalham em conjunto com o EB. Mas que a partir de 2015, provavelmente devido à chegada do SISFRON naquele ano, essas operações se tornaram mais frequentes e dinâmicas, o que naturalmente provocou uma aproximação entre os atores da rede de governança.

Nesse mesmo sentido, o entrevistado C disse que a capacitação continuada e a prontidão do material e pessoal do EB, proporcionadas pelo SISFRON, são de grande relevância porque

contribuem de forma considerável para despertar e manter a confiança dos OSPF no “braço forte” da instituição.

Dessa forma, sobre esse segundo indicador, verificou-se que o SISFROM possui elementos capazes de fazê-lo mudar as relações entre as instituições envolvidas no PPIF, pois tem como um de seus propósitos, promover a cooperação, aproximando-o dos demais atores.

Em síntese, a respeito do parâmetro “Instituições”, entende-se que o SISFRON pode provocar alterações positivas no histórico de suas atuações como rede. Isso porque, tem dimensão e propósito capazes de alterar o cenário do combate aos ilícitos transfronteiriços na região, pode incrementar a relevância do EB nessa rede e pode aproximá-lo dos demais atores constituintes.

6.2 INTERAÇÃO

Passaremos agora a descrever o que foi encontrado na pesquisa, sobre a maneira como o SISFRON pode colaborar com o incremento da categoria de análise “Interação”, mas não sem antes lembrar o que essa categoria significa.

A interação em uma rede é representada por reuniões, eventos e capacitações, onde são conduzidas deliberações, negociações e cooperações entre seus integrantes (SORENSEN; TORFING, 2007).

Poocharoen e Ting (2013) também afirmam, que a confiança mútua e os serviços recíprocos fortalecem os laços e intensificam a interação em uma rede, à medida em que aumentam a interdependência.

Logo, eventos que acrescentem interesses comuns, serviços recíprocos e promovam reuniões, tendem a incrementar essa categoria de análise.

O quadro abaixo, resume as evidências encontradas durante a pesquisa, que confirmam ou refutam o argumento proposto no tocante à categoria de análise “Interação”:

Quadro 13 - Quadro resumo de operacionalização do argumento: Interação

CATEGORIA DE ANÁLISE	INTERAÇÃO		
PARÂMETRO	VALORES COMPARTILHADOS	LAÇOS	
INDICADOR (presença ou ausência)	Alteração na escala de valores dos atores integrantes	Incentivo a reuniões, eventos e capacitações	Inserção de serviços recíprocos
PERGUNTA (feitas à literatura e aos entrevistados)	Os autores e entrevistados observam algo sobre o SISFRON possuir elementos que o façam ser capaz de alterar os valores das instituições envolvidas no PPIF, na região em estudo?	Os autores e entrevistados observam algo sobre o SISFRON possuir elementos que o façam ser capaz de incentivar reuniões, eventos e capacitações entre as instituições envolvidas no PPIF, na região em estudo?	Os autores e entrevistados observam algo sobre o SISFRON possuir elementos que o façam ser capaz de inserir serviços recíprocos entre as instituições envolvidas no PPIF, na região em estudo?
EVIDÊNCIAS (encontradas na literatura e nas entrevistas)	-----	Aumento da atratividade das reuniões para os demais atores Necessidade do EB de promover reuniões e capacitações	Oferta de apoio a outros atores

Fonte: O autor.

Os tópicos a seguir, relativos a cada um dos parâmetros constantes dessa categoria, desenvolverão a lógica entorno das evidências constantes do quadro:

6.2.1 Valores Compartilhados

Dentro da categoria de análise “Interação”, no parâmetro chamado “Valores compartilhados”, existe um indicador que, quando presente, evidencia se um evento pode

interferir ou não nesse parâmetro, estimulando a interação entre os atores de uma rede de governança, o qual é: a alteração na escala de valores dos atores integrantes.

O compartilhamento de valores tende a tornar a interação mais fácil e efetiva, pois os indivíduos tendem a pensar e agir de forma semelhante, promovendo a produtividade das reuniões e a cooperações, além de uma maior disposição para interagir.

Entretanto, não foram encontrados no SISFRON ou em sua relação com a rede de governança, elementos que evidenciassem esse indicador. Os atores integrantes da rede de combate aos ilícitos transfronteiriços locais já possuíam valores como respeito à legalidade, correção de atitudes, profissionalismo entre outros, os quais não foram alterados pela chegada do SISFRON.

6.2.2 Laços

Na mesma categoria de análise chamada “Interação”, dentro do parâmetro “Laços”, existem dois indicadores que, quando presentes, evidenciam se um evento pode interferir ou não nesse parâmetro, estimulando a interação entre os atores de uma rede de governança, os quais são: o incentivo a reuniões, eventos e capacitações; e a inserção de serviços recíprocos entre os atores da rede.

Acerca do indicador “incentivo a reuniões, eventos e capacitações”, a literatura existente descreve o SISFRON como um programa capaz de aumentar a atratividade das reuniões de e eventos conjuntos entre os atores, pois com ele, o EB passou a deter equipamentos e informações de inteligência que podem vir a ser do interesse das demais agências.

Nas entrevistas, o entrevistado B afirmou que se houvesse uma maior oferta e previsibilidade na disponibilização dos meios do SISFRON, com certeza as demais agências teriam maior interesse nas reuniões de coordenação de segurança pública em que o Exército estivesse presente, seja nas Operações do Ministério da Defesa, seja nas reuniões no âmbito do COISED. Disse ainda, que atualmente, esse interesse só não é maior, porque pouco se sabe sobre o que poderia ser disponibilizado como apoio.

Com isso, entende-se que o programa tem sim, potencial para tornar as reuniões e eventos interagências mais atrativos, incrementando a interação da rede.

No que tange ao indicador referente à “inserção de serviços recíprocos”, as pesquisas anteriores mostraram que existe no SISFRON a possibilidade de oferta de apoio a outras agências, como por exemplo, disponibilização de informações de inteligência oriundas de sua

estrutura de GE e centros de monitoramentos, ou oferta de apoio logístico a fiscalizações de quaisquer das agências.

Além disso, como foi apresentado nos capítulos anteriores, já existem em vigor, acordos de cooperação para compartilhamento de infraestrutura de comunicações, por exemplo.

Verificou-se ainda, que o SISFRON foi concebido sob a justificativa de contribuir, entre outras coisas, com a “integração entre agências por meio do compartilhamento de seus produtos e serviços com outros órgãos governamentais em todos os níveis” (BALESTRIM, 2023, p. 67).

Além de proporcionar a participação efetiva e robusta do Exército nas operações de inteligência e repressão aos ilícitos transfronteiriços, o SISFRON proporciona ainda a integração com as demais agências, por meio da oferta de comunicações, apoio logístico e acordos de cooperação em capacitação, material e compartilhamento de infraestruturas (BRASIL, 2023, p.15).

Durante as entrevistas, o entrevistado A afirmou que o SISFRON já proporciona o apoio mútuo entre o EB e a PRF, por meio do compartilhamento das torres da infovia para instalação de equipamentos de monitoramento e comunicações, como ocorre no posto de Capeí, por exemplo. Ainda como exemplo de serviços que o SISFRON já proporcionou, o entrevistado relatou uma abordagem feita no mês de outubro de 2023, em que foram encontradas três toneladas de maconha, e três viaturas do EB, com 16 militares, foram fundamentais para a segurança da ação, sem a qual tal operação teria sido muito arriscada, ou até mesmo inviável.

Já o entrevistado B, relatou o apoio prestado pelo EB com os meios do SISFRON, durante uma rebelião ocorrida no presídio de Dourados. Disse ainda, que esse tipo de apoio tem grande impacto na aproximação das instituições envolvidas nas operações de fronteira. Na sua opinião, outros apoios poderiam intensificar ainda mais esses laços, como por exemplo, a disponibilização de meios de comunicação da infovia aos OSP, especialmente porque “a região possui muitas áreas de sombra, que são até perigosas para a atuação dos agentes, os quais ficam muitas vezes isolados”.

Tudo isso faz com que o programa se caracterize como um potencial grande provedor de serviços recíprocos em diversas áreas, o que certamente reforçaria os laços entre os atores da rede.

Em síntese, a respeito do parâmetro “Interação”, entende-se que o SISFRON pode, parcialmente, provocar alterações positivas em sua intensidade. Isso porque tem a possibilidade e capacidade para aumentar a atratividade de reuniões e eventos conjuntos, e de ofertar serviços

de interesses de outros atores, mas não consegue alterar a escala de valores das instituições da rede.

6.3 APRENDIZAGEM

Por fim, apresentaremos o que foi encontrado na pesquisa sobre a maneira como o SISFRON pode colaborar com o aprimoramento da categoria de análise “Aprendizagem”, mas não sem antes lembrarmos o que essa categoria significa.

Como vimos em capítulos anteriores, a categoria de análise aprendizagem refere-se ao nível de conhecimento que os atores de uma rede de governança têm uns dos outros, e a internalização desses conhecimentos na atuação da rede em si. Em relação às políticas públicas, a rede envolve atores institucionais, com estruturas e dinâmicas próprias para absorção e retenção desse conhecimento. Nesse contexto, há consenso em se afirmar que tal aprendizagem ocorre a nível individual e de grupo, antes de alcançar o nível intraorganizacional (CROSSAN et al., 1999).

Logo, eventos capazes de inserir oportunidades de conhecimento mútuo e de incentivar a divulgação de características peculiares de quaisquer dos atores, tendem a incrementar essa categoria de análise.

O quadro abaixo, resume as evidências encontradas durante a pesquisa, que confirmam ou refutam o argumento proposto no tocante à categoria de análise “Aprendizagem”:

Quadro 14 - Quadro resumo de operacionalização do argumento: Aprendizagem

CATEGORIA DE ANÁLISE	APRENDIZAGEM	
PARÂMETRO	TIPOS DE APRENDIZAGEM	CONHECIMENTO COMPARTILHADO
INDICADOR (presença ou ausência)	Inserção de oportunidades de conhecimento a nível pessoal e institucional	Incentivo à divulgação de características peculiares de quaisquer dos atores
PERGUNTA	Os autores e entrevistados observam algo sobre o SISFRON possuir elementos que o façam ser capaz de aumentar as oportunidades de conhecimento mútuo	Os autores e entrevistados observam algo sobre o SISFRON possuir elementos que o façam ser capaz de inserir a necessidade de cooperar entre

(feitas à literatura e aos entrevistados)	entre os integrantes das instituições envolvidas no PPIF, na região em estudo?	as das instituições envolvidas no PPIF, na região em estudo?
EVIDÊNCIAS (encontradas na literatura e nas entrevistas)	Incremento do número operações conjuntas, e do interesse pelas mesmas Aumento das oportunidades de contato em todos os níveis	Incremento da divulgação das capacidades disponíveis

Fonte: O autor.

Os tópicos a seguir, relativos a cada um dos parâmetros constantes dessa categoria, desenvolverão a lógica entorno das evidências constantes do quadro:

6.3.1 Tipos de aprendizagem

Dentro da categoria de análise “Aprendizagem”, no parâmetro chamado “Tipos de aprendizagem”, existe um indicador que, quando presente, evidencia se um evento pode interferir ou não nesse parâmetro, alterando o conhecimento mútuo das instituições de uma rede de governança, do nível pessoal até o institucional, o qual é: a inserção de oportunidades de conhecimento a nível pessoal e institucional.

Acerca desse indicador, a literatura existente descreve o SISFRON como capaz de aumentar o número de operações conjuntas, e o interesse dos atores da rede de governança por esse tipo de operação, além de aumentar as oportunidades de contato entre os integrantes das instituições, pois possui uma grande quantidade de equipamentos e serviços a oferecer, tais como os sensores ópticos e de GE, bem como as comunicações, inteligência e proteção por meios de apoio a atuação.

Alinhado com essa argumentação, os objetivos do SISFRON também apontam para a necessidade de que o programa intensifique a atuação conjunta da rede de governança em questão:

(i) aumentar a consciência situacional da fronteira e dotar o Exército dos meios para atuar e exercer o monitoramento e controle contínuo das fronteiras nacionais; (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** (ESPÓSITO e FRANCHI, 2021, p.465 grifo nosso).

Ainda sobre o indicador “Tipos de aprendizagem”, o entrevistado A disse que não sabe os motivos, mas que a partir da chegada do SISFRON, o EB se fez mais presente nas operações de fronteira e no combate aos ilícitos na região, e que “se você está presente, a gente tem que se falar”, aumentando as oportunidades e a intensidade do contato em todos os níveis.

Na opinião do entrevistado C, o SISFRON tem muito potencial de incrementar o conhecimento pessoal e institucional entre os integrantes de órgãos de combate aos ilícitos transfronteiriços na região. Isso porque na época em que participou do programa, percebeu que havia reuniões constantes de integração no âmbito dos Centros de Operações. A quantidade de operações integradas e bem coordenadas aumentou consideravelmente com o aporte dos recursos do SISFRON. Que o programa forçou uma interação maior com os OSPF, o que sempre obriga um contato pessoal maior e mais constante entre os integrantes das instituições, e que acabou fortalecendo a confiança entre os agentes que atuam na faixa de fronteira.

Dessa forma, tudo isso funcionou, e poderia funcionar ainda mais, como um grande atrativo à participação de outras agências em operações conjuntas, o que leva a oportunidades de interação e aumento dos níveis de conhecimento mútuo entre os indivíduos e as instituições em si.

6.3.2 Conhecimento Compartilhado

Na mesma categoria de análise, dentro do parâmetro “Conhecimento compartilhado”, existe um indicador que, quando presente, evidencia se um evento pode interferir ou não nesse parâmetro, o qual é: o incentivo à divulgação de características peculiares de quaisquer dos atores.

Acerca desse indicador, a literatura existente descreve o SISFRON como um promotor da divulgação das capacidades disponíveis, pois possui entre seus objetivos, o de incrementar as ações conjuntas e a cooperação com as demais agências do PPIF, e para isso, a divulgação das capacidades existentes é fundamental.

Sobre esse indicador, o entrevistado C afirmou que o SISFRON contribuiu para a aproximação e uma maior troca de conhecimentos entre os órgãos e agências de inteligência do EB e dos OSPF. Promoveu a difusão de conhecimento técnico, inclusive de alto nível, como foi o caso da visita de diversos OSP ao centro de controle do SISFRON, que é operado pela EMBRAER. Estabeleceu contatos especializados entre agentes dos OSP com os fornecedores de material e tecnologias do programa. E possibilitou a troca de experiência com os OSP no

âmbito do gerenciamento de sistemas complexos, logísticas integradas, levantamento de custos e prospecção de tecnologias.

Segundo o entrevistado A, a PRF tem vontade de realmente conhecer o SISFRON, para saber tudo o que ele pode oferecer a ela no seu dia a dia, o que seria importantíssimo para que pudéssemos intensificar nossa atuação conjunta.

Nesse contexto, para incrementar essa cooperação, a divulgação das capacidades disponíveis do programa a todos os possíveis interessados é de fundamental importância para aumentar a interação, o que se leva à promoção do compartilhamento de características internas das agências, e em consequência, do conhecimento mútuo.

Em síntese, a respeito do parâmetro “Aprendizagem”, entende-se que o SISFRON pode provocar alterações positivas em sua intensidade e qualidade. Isso porque tem a possibilidade e a capacidade de incrementar o número operações conjuntas e o interesse das agências pelas mesmas, de aumentar as oportunidades de contato entre os integrantes das instituições e de incrementar a divulgação das capacidades disponíveis à cooperação.

6.4 ASPECTOS GERAIS DA COLABORAÇÃO DO SISFRON COM A REDE DE GOVERNANÇA DO COMBATE AOS ILÍCITOS TRANSFRONTEIROS NO SUL DO MS

Conforme foi apontado no decorrer do trabalho, o PPIF é considerado o marco de governança da rede em estudo, pois surgiu em 2016, exatamente com esse propósito. Ele nasce como um aprimoramento do PEF e em resposta às críticas do TCU apresentadas em seu relatório de 2015, que apontava deficiências “nos aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira, principalmente no concernente às ações de integração e coordenação” (ANDRADE et al., 2019, p.16).

Nesse sentido, cabe destacar que é claro como o SISFRON se integra ao PPIF, como está explícito na Diretriz de Implantação do Sistema de Apoio à Decisão (SAD), publicada na Portaria nº 055-EME, de 10 de março de 2020, na parte que trata das “possíveis integrações com projetos já existentes”, onde é citado o PPIF no nível federal (PENHA, 2020, p. 29).

Assim, face a todos os indicadores apresentados, pode-se estabelecer que há sim uma ligação entre o SISFRON e o fortalecimento da rede de governança em estudo, definida pelo PPIF, colaborando com a confirmação do argumento proposto.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou lançar um olhar crítico, com embasamento teórico-científico, sobre as possibilidades de contribuição do SISFRON, sob a ótica das teorias de análise de redes de governança de políticas públicas, verificando **de que maneira o Projeto Piloto do SISFRON pode contribuir com a rede de governança local voltada para o combate aos ilícitos transfronteiriços na Faixa de Fronteira brasileira, na região sul do Mato Grosso do Sul?**

Optou-se por estudar o SISFRON sob essa ótica, por ser um aspecto da política pública de combate aos ilícitos transfronteiriços que notadamente carece de aprimoramento, conforme foi constatado oficialmente pelo TCU, por meio de um relatório disponibilizado no ano de 2015, pouco antes da promulgação do PPIF (ANDRADE et al., 2019).

Além disso, observou-se que o programa contribui, e pode contribuir muito mais com esse aspecto, atuando como um estimulante natural para a sinergia da rede, além de motivador eficiente para cada um de seus atores, promovendo um ciclo virtuoso de entusiasmo, proatividade e colaboração, por meio de sua atuação em aspectos da rede de governança em questão como a trajetória, interação e aprendizagem.

Como foi apresentado durante a introdução, escolheu-se a governança, em detrimento da cooperação interagências, por ser essa uma área ainda pouco explorada nos estudos de defesa, e por ter potencial para contribuir com novos trabalhos que visem aproximar os projetos das Forças Armadas da governança de políticas públicas nacionais, especialmente em outras fases de seu ciclo, como a “formação de agenda” e a “formulação”.

Quanto às Ciências Militares, estudar o SISFRON sob a ótica das redes de governança colaborou com uma das perspectivas do programa menos abordadas pela literatura, uma vez que muito se fala de suas entregas diretas, como apoiados da atuação principalmente do EB, além da forma como outras agências utilizam suas capacidades. Mas muito pouco, ou quase nada se fala de como ele pode incendiar a interação e a motivação dos atores envolvidos na fase 4 da política pública de combate aos ilícitos de fronteira, a “implementação”.

O trabalho ofereceu também, diversos elementos que podem auxiliar em projetos de pesquisa da área de defesa, conforme apresentado na introdução. Ao demonstrar, por exemplo, a maneira como o Projeto Piloto do SISFRON pode contribuir com a governança na implementação da política pública de combate aos ilícitos transfronteiriço na região sul do MS (incrementando parâmetros como “laços”, “instituições” e “conhecimento compartilhado”) e relacionando defesa com as teorias de análise de redes de governança, lança-se luz sobre formas

de se modelar ferramentas de incentivo à cooperação interagências em políticas públicas futuras na área de defesa, especialmente em fases como a “formação de agenda” e “formulação”.

No campo socioeconômico, a dimensão do investimento desprendido pela sociedade brasileira nesse projeto, e os benefícios que ele pode gerar caso seja bem-sucedido, especialmente no tocante à segurança pública, foram parte da justificativa do trabalho, que visa explorar maneiras de se obter benefícios adicionais do sistema.

Falar sobre formas com as quais se pode aproveitar um investimento dessa magnitude, fazendo com que toda a rede de governança para o combate aos ilícitos transnacionais seja beneficiada, e de uma maneira pouco visualizada anteriormente, tornou o presente trabalho útil e relevante.

Para atingir este objetivo, logo após a introdução, o capítulo dois buscou apresentar o modelo teórico de análise de redes de governança usado para se estabelecer os parâmetros necessários à confirmação do argumento proposto, o qual seria, de que o SISFRON é sim, capaz de colaborar com a rede de governança do PPIF, na região sul do MS. Apresentou também, conceitos sobre governança e políticas públicas necessários ao entendimento dessa relação, como as definições de governança multiníveis e as fases do ciclo das políticas públicas.

No capítulo três, foi descrita a metodologia empregada para a exploração do fenômeno e a operacionalização do argumento proposto, que se traduziu em uma revisão da bibliografia existente e na análise de entrevistas com especialistas da região, os quais tiveram contato cerrado com o SISFRON.

A rede de governança em estudo foi caracterizada no capítulo quatro, onde basicamente, mostrou-se a estrutura do PPIF, as responsabilidades de cada ator responsável pela fase quatro (implementação) dessa política pública, e a dinâmica de funcionamento do combate aos ilícitos na região.

Já o SISFRON, foi apresentado no capítulo cinco. Foram elencadas sua Estrutura Analítica, os equipamentos e funcionalidades entregues, seus objetivos e práticas de atuação. Tudo com a finalidade de identificar, posteriormente, onde tais características podem interagir com a rede de governança em estudo, incrementando seus parâmetros de análise.

Quanto aos resultados obtidos, concluiu-se que o Projeto Piloto do SISFRON pode contribuir com a rede de governança local voltada para o combate aos ilícitos transfronteiriços na Faixa de Fronteira brasileira, na região sul do Mato Grosso do Sul. Mormente, incrementando as categorias de análise trajetória, interação e aprendizagem, existentes nessa rede.

Em quatro dos cinco parâmetros de análise (instituições, laços, tipos de aprendizagem e conhecimento compartilhado), foram encontradas evidências de que o programa possui potencial de incrementá-los. Apenas em um (valores compartilhados), não foram encontradas evidências, seja na literatura, seja nas entrevistas, de que o SISFRON tem potencial de interferência positiva.

Por fim, espera-se que o trabalho contribua para o máximo aproveitamento do investimento realizado pela sociedade brasileira, e que sirva de insumo para pesquisas futuras, que tenham o objetivo de seguir a mesma linha de trabalho. Como sugestão, poder-se-ia ampliar o escopo da análise realizada, verificando-se as demais categorias de análise de redes que não compuseram o objeto do presente estudo.

REFERÊNCIAS

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. Big Questions in Public Network Management Research. **Journal Of Public Administration Research and Theory**, [S.L.], v. 11, n. 3, p. 295-326, 1 jul. 2001. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003504>.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. **La hechura de las políticas**. México: Porrúa, 1992. 432 p.

AMADORI, Rosane. **Brasil terá Política Nacional de Fronteiras, diz secretário do GSI em visita a Foz do Iguaçu**. 2019. Disponível em: <<https://www.idesf.org.br/2019/09/27/brasil-tera-politica-nacional-de-fronteiras-diz-secretario-do-gsi-em-visita-a-foz-do-iguacu/>>. Acesso em: 21 ago. 2023.

ANDRADE, Israel de Oliveira et al. **Sistema integrado de monitoramento de fronteiras em perspectiva**. Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto para Discussão, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9317>> . Acesso em: 03 nov. 2023.

ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob. **Handbook on Theories of Governance**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2002.

AURÉLIO. **Dicionário Online de Português**. 2023. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/coordenacao/>>. Acesso em: 04 abr. 2023

BALESTRIM, Roberto. **10 anos de SISFRON: um estudo sobre o aproveitamento das suas capacidades para defesa e segurança do arco central da fronteira brasileira**. 2022. 161 f. Dissertação (Doutorado) - Curso de Programa de Pósgraduação em Ciências Militares, Instituto Meira Mattos, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Escola Marechal Castelo Branco, Rio de Janeiro, 2022.

BARBOSA, Cristiano Guimarães. O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras: uma ferramenta de cooperação regional. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA, GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO, 1., 2014, Rio de Janeiro. **Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território**. Porto Alegre: Editora Letral, 2014. p. 843-852.

BERTUOL, Mário Júnior; COSTA, Tiago Modesto Carneiro da. Avaliação da governança das políticas nacionais de fronteiras dos países da América Latina e do Caribe. **Revista do TCU, Brasil**, v. 1, n. 148, p. 38-55, 07 dez. 2021.

BEZERRA, Rafael Pereira. **Os crimes transnacionais da região Centro-Oeste do Brasil e os impactos para Força Terrestre**. 2020. 77 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Militares, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Escola Marechal Castelo Branco, Rio de Janeiro, 2020.

BACH, Ian; BARTLE, Ian; FLINDERS, Matthew. Multi-level Governance. In: ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob (ed.). **Handbook on Theories of Governance**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2002.

BANCO MUNDIAL. **Governance and Development**, 1992.

BRASIL, Presidência da República. **Lei nº 3.917, de 14 de julho de 1961**. Reorganiza o Ministério das Relações Exteriores e dá outras providências. Diário Oficial da União, 15 jul. 1961. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=3917&ano=1961&ato=648gXVE5keVRVT7f2>>. Acesso em: 03 nov. 2023.

_____. **Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979**. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 04 maio 1979.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Senado Federal. 1988.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Brasília, 1995.

_____. **Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. 1999a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. **Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999**. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, e dá outras providências. 1999b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19883.htm>. Acesso em: 03 nov. 2023.

_____. **Lei Complementar nº 117, de 02 de setembro de 2004**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LCP&numero=117&ano=2004&ato=794MTUU5UeRpWTdd5>>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. **Decreto nº 11.805, de 25 de fevereiro de 2005**. Brasília-DF, 2005.

_____. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília-DF, 2008.

_____. **Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. 2010 Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/572891#:~:text=Altera%20a%20Lei%20Complementar%20n%C2%BA,Ministro%20de%20Estado%20da%20Defesa.>>>. Acesso em: 21 set. 2021.

_____. Exército Brasileiro. **O projeto SISFRON: sua justificativa, sua concepção, suas oportunidades e os benefícios esperados**. 2014. Apresentação no fórum FIEP a indústria de Defesa no estado do Paraná. Brasília, DF, 21 jul. 2014.

_____, Presidência da República. **Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016**. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) e organiza a atuação de unidades da

administração pública federal para sua execução. 2016a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8903.htm>. Acesso em: 03 nov. 2023.

_____. Ministério da Justiça, SENASP. **Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteira (ENAFRON)**. Brasília, DF. 2016b.

_____. Ministério da Economia. **Portaria MF nº 430, de 09 de outubro de 2017**. Aprova o Regimento Interno da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2017. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=87025>>. Acesso em: 03 nov. 2023.

_____. Gabinete de Segurança Institucional – GSI. **Planejamento Estratégico do Programa de proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) – Encarte**. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/gsi/pt-br/arquivos/ppif.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2023.

_____. Ministério da Economia. Receita Federal do Brasil. **Áreas de atuação da Receita Federal do Brasil**. Brasília, DF: Receita Federal do Brasil, 2019a. Diagrama em círculo e color. Mídia em pdf. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/arquivos-e-imagens/areas-de-atuacao-rfb-com-interface-5.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

_____. Ministério da Economia. Receita Federal do Brasil. **Competências da Receita Federal**. Brasília, DF: Receita Federal do Brasil, 2019b. Diagrama horizontal color. Mídia em pdf. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/sobre/institucional/competencias-1>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

_____. Gabinete de Segurança Institucional: institucional. Institucional. 2019c. Disponível em: <<https://www.gov.br/gsi/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>>. Acesso em: 04 nov. 2023.

_____. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília-DF, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/ptbr/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa>. Acesso em: 15 out. 2020. Brasília, 2020.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Acordo de Cooperação Técnica Nr 01**. Brasília-DF, 2020.

_____. Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército (CComGEx). **Sisfron – Descrição do Sistema**. 2022. Disponível em <<http://www.ccomgex.eb.mil.br/index.php/descricao-do-sistema>>. Acesso em 02 dez. 2022.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 11.348, de 01 de janeiro de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e as Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública. 2023a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11348.htm>. Acesso em: 03 nov. 2023.

_____, Presidência da República. **Decreto nº 11.426, de 01 de março de 2023**. Integra a Agência Brasileira de Inteligência à Casa Civil. 2023b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11426.htm>. Acesso em: 03 nov. 2023.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 11.327, de 01 de janeiro de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções de Confiança e das Gratificações da Agência Brasileira de Inteligência e remaneja cargos em comissão, funções de confiança e gratificações. 2023c. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11327.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.327%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20JANEIRO%20DE%202023&text=Aprova%20a%20Estrutura%20Regimental%20e,fun%C3%A7%C3%B5es%20de%20confian%C3%A7a%20e%20gratifica%C3%A7%C3%B5es.>. Acesso em: 03 nov. 2023.

_____. Presidência da República, Casa Civil. **Lei Complementar nº 14.600, de 19 de junho de 2023**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. 2023d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm>. Acesso em: 03 nov. 2023.

_____. Governo do Estado de Mato Grosso do Sul. 2023e. **Gabinete de Gestão Integrada de Fronteiras – GGI-Fron-Div**. Campo Grande, MS. Disponível em: <<https://www.sejusp.ms.gov.br/gabinete-de-gestao-integrada-de-fronteiras-e-divisas-ggi-fron-div/>> Acesso em: 06 de outubro de 2023.

CROSSAN, Mary M.; LANE, Henry W.; WHITE, Roderick E.. An Organizational Learning Framework: from intuition to institution. **The Academy Of Management Review**, [S.L.], v. 24, n. 3, p. 522-537, jul. 1999. Academy of Management. <http://dx.doi.org/10.2307/259140>.

DE ALMEIDA, Rodrigo; FRANCHI, Tássio; FRANÇA, Rodrigo Lima. Operações de Garantia da Lei e da Ordem e de Faixa de Fronteira. **Revista da Escola Superior de Guerra**, [S.L.], v. 34, n. 72, p. 141-166, 13 fev. 2020. Revista da Escola Superior de Guerra. <http://dx.doi.org/10.47240/revistadaesg.v34i72.1119>.

DIAS, Camila Caldeira Nunes; PEREIRA, Thalita Cordeiro. Dinâmicas das Redes Criminais e as Políticas Públicas na Fronteira Brasil/Paraguai: o caso de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. **Revista Brasileira de Iniciação Científica**, Itapetininga, v. 4, n. 4, p. 35-51, 2017.

ESPÓSITO NETO, T.; FRANCHI, T. As múltiplas visões sobre o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON). **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, [S. l.], v. 10, n. 20, p. 458–479, 2021.

EXÉRCITO, Comando do. **Portaria nº 193-EME, de 22 de dezembro de 2010**. Aprova a Diretriz de Implantação do Projeto Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON). 2010. Disponível em: <http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006_outras_publicacoes/01_diretrizes/04_estado-maior_do_exercito/port_n_193_eme_22dez2010.html>. Acesso em: 03 nov. 2023.

_____. SISFRON. In: **Revista Verde-Oliva**. Brasília, ano XL, n. 217, p.14-19, nov. 2012. Disponível em: <<https://www.calameo.com/exercito-brasileiro/read/001238206bb7f4646da49>>. Acesso em: 03 nov. 2023.

_____. Comando do. **Portaria nº 512-EME, de 1 de dezembro de 2017**. Aprova a Diretriz de Implantação do Programa Estratégico do Exército Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras. 2017a. Disponível em: <http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006_outras_publicacoes/01_diretrizes/04_estado-maior_do_exercito/port_n_512_eme_11dez2017.html>. Acesso em: 03 nov. 2023.

_____. Estado-Maior do. **Plano de Gerenciamento do Programa Estratégico do Exército Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras**. Brasília/DF, 2017b.

_____. **Estrutura Organizacional Do Comando Militar Do Oeste**. Comando Militar do Oeste (CMO), 2021. Disponível em: <<https://www.cmo.eb.mil.br/index.php/historico-do-cmo/57-institucional/79-organogramaexercito>>. Acesso em: 20 out. 2021.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasil, v. 1, n. 21, p. 211-259, jan. 2000. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 03 nov. 2023.

GOMES, Rodrigo Carneiro. **O Gabinete de Segurança Institucional e a Força-Tarefa de Inteligência**. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-out-24/academia-policia-gabinete-seguranca-institucional-forca-tarefa-inteligencia>>. Acesso em: 04 nov. 2023.

HARDY, Cynthia; LAWRENCE, Thomas B.; GRANT, David. Discourse and Collaboration: the role of conversations and collective identity. **Academy Of Management Review**, [S.L.], v. 30, n. 1, p. 58-77, jan. 2005. Academy of Management. <http://dx.doi.org/10.5465/amr.2005.15281426>.

HOWLETT, M; RAMESH, M; PERL, A. **Políticas Públicas: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IDESF. **Operações de Segurança nas áreas de fronteiras**. Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF). Foz do Iguaçu-PR, 2016.

JOSIEL, Almeida de Avila. **O SISFRON e o combate aos ilícitos transnacionais na área da 4ª Bda C Mec**. 2022. 49 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Militares, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Escola Marechal Castelo Branco, Rio de Janeiro, 2022.

LIESBET, Hooghe; GARY, Marks. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. **American Political Science Review**, [S.L.], v. 97, n. 02, p. 233-243, maio 2003. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0003055403000649>.

LIMA, Raphael C.; SILVA, Peterson F.; RUDZIT, Gunther. No power vacuum: national security neglect and the defence sector in Brazil. **Defence Studies**, [S.L.], v. 21, n. 1, p. 84-106, 23 nov. 2020. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/14702436.2020.1848425>.

LOPES, Fernando Dias; BALDI, Mariana. Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança: uma análise das diferentes contribuições. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 43, n. 5, p. 1007-1035, out. 2009. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-76122009000500003>.

MANZINI, E.J. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE PESQUISA E ESTUDOS QUALITATIVOS, 2, 2004, Bauru. A pesquisa qualitativa em debate. **Anais do Seminário Internacional sobre Pesquisa e Estudos Qualitativos**. Bauru: USC, 2004. CD-ROOM. ISBN:85-98623-01-6. 10p

MARTINS, H. Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública? **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Salvador, v.1, n.10, p. 1- 63, 2007.

MASLOW, A. H.. A theory of human motivation. **Psychological Review**, [S.L.], v. 50, n. 4, p. 370-396, jul. 1943. American Psychological Association (APA). <http://dx.doi.org/10.1037/h0054346>.

MESQUITA, Ary Soares. **Proteção Integrada das Fronteiras do Brasil**. 2019. Apresentação ao Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas IPEA. Brasília, DF, 01 Out 2019. Disponível em: <https://catalogo.ipea.gov.br/uploads/132_1.pdf>. Acesso em: 7 out 2023.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e a fronteira norte: política e estratégia. **Estudios Avanzados**, Santiago do Chile, v. 1, n. 12, p. 75-103, 2009. Disponível em: <<http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/ideas/article/view/120>>. Acesso em: 03 nov. 2023.

MOREIRA, Diego de Andrade. **Motivação e Teoria da Hierarquia das Necessidades de Maslow: Um estudo no Centro de Referência de Assistência Social em Bom Jardim -PE**. 2019. 19 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública)- Unidade Acadêmica de Educação a Distância e Tecnologia, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2019.

NEVES, Alex Jorge das et al. **Mapeamento das políticas públicas na faixa de fronteira: interface com o plano estratégico de fronteiras e a estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras**. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016.

NEVES, Baeta C. E. **Pesquisa social empírica: métodos e técnicas**. (M. B. BAETA NEVES, C. E.; CORRÊA, Ed.) Porto Alegre, 1998.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de et al. Cidades de fronteiras e a rede urbana. In: PEREIRA, Rafael Henrique Moraes et al (org.). **Dinâmica Urbano-Regional: rede urbana e suas interfaces**. Brasília: Ipea, 2011. p. 79-96.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir de; SILVA FILHO, Edison Benedito da. Cooperação internacional no combate à criminalidade: o caso brasileiro. In: NASSER, Reginaldo; MORAES, Rodrigo (orgs.). **Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e o Atlântico Sul**. Brasília: IPEA, p. 169-195, 2014.

PENHA, Leandro de Amorim. **A atuação do Exército Brasileiro no combate aos crimes transnacionais, na fronteira sul-mato-grossense: Projeto Piloto do SISFRON, uma ferramenta neste combate**. ECEME, Rio de Janeiro, RJ, 2020.

POLÍCIA FEDERAL. Superintendência Regional em Mato Grosso do Sul - SR/DPF/MS. **Relatório de Gestão**. Campo Grande, 2007.

POLÍCIA FEDERAL. **Relatório de Gestão do Exercício de 2017**. Brasília, 2018.

POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**, 2022. Disponível: <https://www.gov.br/prf/pt-br/aceso-a-informacao/institucional#:~:text=Atualmente%2C%20a%20Pol%C3%ADcia%20Rodovi%C3%A1ria%20Federal,%C3%A1reas%20de%20interesse%20da%20Uni%C3%A3o>. Acesso em: 10 fev 2022.

POOCHAROEN, Ora-Orn; TING, Bernard. Collaboration, Co-Production, Networks: convergence of theories. **Public Management Review**, [S.L.], v. 17, n. 4, p. 587-614, 18 dez. 2013. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2013.866479>.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas Públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e rede de políticas públicas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

PROVAN, K. G.; KENIS, P.. Modes of Network Governance: structure, management, and effectiveness. **Journal Of Public Administration Research And Theory**, [S.L.], v. 18, n. 2, p. 229-252, 29 jun. 2007. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/jopart/mum015>.

PROVAN, Keith G.; FISH, Amy; SYDOW, Joerg. Interorganizational Networks at the Network Level: a review of the empirical literature on whole networks. **Journal Of Management**, [S.L.], v. 33, n. 3, p. 479-516, jun. 2007. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/0149206307302554>.

RODRIGUEZ, Pedro Artur Leite. **As relações interorganizacionais em programas públicos: um estudo de caso no programa sistema integrado de monitoramento de fronteiras - SISFRON**. 2020. 95 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Escola de Administração Pública, Brasília, 2020.

SANCHEZ, Fernanda de Matos; CARIO, Silvio Antonio Ferraz. REDES DE GOVERNANÇA: tratamento teórico e procedimento de análise. **Caderno de Administração**, [S.L.], v. 28, n. 2, p. 15-37, 21 jan. 2021. Universidade Estadual de Maringá. <http://dx.doi.org/10.4025/cadm.v28i2.54208>.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no brasil pós-constituente. **Dados**, [S.L.], v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0011-52581997000300003>.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas: coletânea - volume 1**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. 42 p.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEJUSP. Governo do Estado de Mato Grosso do Sul. **Operação Fronteira Segura**. Campo Grande, MS. 2019. Disponível em: <<https://www.sejusp.ms.gov.br/operacao-fronteira-segura-cerca-de-15-tonelada-de-droga-e-retirada-de-circulacao-em-24-horas/>> Acesso em: 07 de outubro de 2023.

SORENSEN, Eva; TORFING, Jacob. Introduction Governance Network Research: towards a second generation. In: SORENSEN, Eva; TORFING, Jacob (ed.). **Theories of Democratic Network Governance**. Londres: Palgrave Macmillan, 2007. p. 1-21.

SORENSEN, Eva; TORFING, Jacob. The European debate on governance networks: towards a new and viable paradigm?. **Policy And Society**, [S.L.], v. 33, n. 4, p. 329-344, 1 dez. 2014. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1016/j.polsoc.2014.10.003>.

STEIMAN, R. **Brasil e América do Sul: questões institucionais de fronteira**. Em: Grupo Retis. Terra Limitanea: Atlas da Fronteira Continental do Brasil. Rio de Janeiro: Grupo RETIS / CNPq/ UFRJ, 2002.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas.htm> Acesso em: 21 abr. 2021.

THOMPSON, Paul. **A Voz do Passado: História Oral**. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1998.

WACHHAUS, A.; HARRISBURG, P. S. Networks in contemporary public administration: a discourse analysis. **Administrative Theory and Praxis**, v. 31, n. 1, p. 59–77, 2009.

UNODC, IDS et al. **Relatório Mundial sobre Drogas 2010 revela tendências de novas drogas e de novos mercados**. United Nations New York, NY, 2010.