

MAPEAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS NA FAIXA DE FRONTEIRA:

**Interfaces com o Plano Estratégico de Fronteiras e a
Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras**





**Ministério da Justiça e Cidadania
Secretaria Nacional de Segurança Pública**

**MAPEAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS
NA FAIXA DE FRONTEIRA:
INTERFACES COM O PLANO ESTRATÉGICO DE FRONTEIRAS E A
ESTRATÉGIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS FRONTEIRAS**

Organização:

Alex Jorge das Neves, José Camilo da Silva e Lício Caetano do Rego Monteiro

**MJ
Brasília – DF
2016**

Presidente da República Interino

Michel Temer

Ministro da Justiça e Cidadania

Alexandre de Moraes

Secretário Executivo

José Levi Mello do Amaral Júnior

Secretária Nacional de Segurança Pública

Regina Maria Filomena De Luca

Diretor do Departamento de Políticas, Programas e Projetos

Rodrigo Oliveira de Faria

Diretor do Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública

Rogério Bernardes Carneiro

Diretor-adjunto do Departamento de Políticas, Programas e Projetos

Anael Aymore Jacob

Coordenador-Geral de Planejamento Estratégico em Segurança Pública, Programas e Projetos Especiais

Alex Jorge das Neves

Coordenador-Geral de Pesquisa e Análise da Informação

Gustavo Camilo Baptista

Diretora Nacional do Projeto Segurança Cidadã PNUD BRA/04/029

Beatriz Cruz da Silva

Coordenadora Nacional do Projeto Segurança Cidadã PNUD BRA/04/029

Ângela Cristina Rodrigues



**Ministério da Justiça e Cidadania
Secretaria Nacional de Segurança Pública**

**MAPEAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS
NA FAIXA DE FRONTEIRA:
INTERFACES COM O PLANO ESTRATÉGICO DE FRONTEIRAS E A
ESTRATÉGIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS FRONTEIRAS**

Organização:

Alex Jorge das Neves, José Camilo da Silva e Lício Caetano do Rego Monteiro

**MJ
Brasília – DF
2016**

2016@ Secretaria Nacional de Segurança Pública

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução total ou parcial desta obra, desde que seja citada a fonte e não seja para a venda ou qualquer fim comercial. As pesquisas apresentadas refletem as opiniões dos seus autores e não do Ministério da Justiça.

Esplanada dos Ministérios, Bloco “T”, Palácio da Justiça Raymundo Faoro, Edifício Sede, 5º andar, sala 500, Brasília, DF, CEP 70.064-900.

Disponível em <http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/senasp>

ISBN: 978-85-5506-047-2

Mapeamento das Políticas Públicas Federais na Faixa de Fronteira: Interfaces com o Plano Estratégico de Fronteiras e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras

Ministério da Justiça – Secretaria Nacional de Segurança Pública

Organização:

Alex Jorge das Neves, José Camilo da Silva e Lício Caetano do Rego Monteiro

Equipe Responsável

Direção Geral

Anael Aymoré Jacob, Cátia Simone Gonçalves Emanuelli e Cristina Gross Villanova

Coordenação

Alex Jorge das Neves e Gustavo de Souza Rocha

Equipe de apoio da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras

Alex Jorge das Neves, Cléverson Luis Muller, Daniel Garcia, Daniel Pedroso de Lima, Edivaldo Fortunato Pereira, Gustavo de Souza Rocha, Gileno Euzébio da Silva, Hernany Bueno de Araújo, José Camilo da Silva, Maurício Kennyatta Barros da Costa, Patrícia Moellmann, Rodolfo Farah Vicente Filho.

Consultor contratado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Lício Caetano do Rego Monteiro

Cartografia Temática

Pedro Aguiar Tinoco do Amaral

Diagramação

Daniel Dalton

363.I
M297p

Mapeamento das políticas públicas federais na faixa de fronteira: interfaces com o plano estratégico de fronteiras e a estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras / organização, Alex Jorge das Neves, José Camilo da Silva, Lício Caetano do Rego Monteiro. – Brasília : Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

187 p. : il. color.
ISBN : 978-85-5506-047-2

I. Segurança pública – Brasil. 2. Política de fronteira – Brasil. 3. Estratégia nacional de defesa. I. Neves, Alex Jorge das, org. II. Silva, José Camilo da, org. III. Monteiro, Lício Caetano do Rego. IV. Brasil. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública.



Sumário

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO I

Ministério da Integração Nacional	22
I.1. A estruturação do PDFF	23
I.2. A Proposta de Reestruturação do PDFF (2005).....	24
I.3. Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da Faixa de Fronteira (2010).....	24
I.4. Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF).....	25
I.5. Ações do MIN na Faixa de Fronteira (PPA 2012-2015).....	27
I.6. Perspectivas futuras da CDIF.....	29
I.7. Matriz interministerial.....	30
I.8. Mapa da atuação do PDFF (2012-2013).....	48
I.9. Rede institucional	50

CAPÍTULO 2

Ministério da Defesa (I): PDN e END	52
I.1. Da Política de Defesa Nacional à Estratégia de Defesa Nacional.....	53
I.2. Matriz interministerial – PDN e END.....	60

CAPÍTULO 3

Ministério da Defesa (II): o Programa Calha Norte	62
I.1. Apresentação do PCN.....	63
I.2. Ações do PCN na Faixa de Fronteira (PPA 2012-2015).....	68
I.3. Mapa da atuação da vertente civil do PCN (2008-2013)	71
I.4. Rede institucional – Programa Calha Norte.....	72

CAPÍTULO 4

Ministério da Defesa (III): SISFRON	74
I.1. Antecedentes do SISFRON	75
I.2. O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON).....	77
I.3. O SISFRON no PPA 2012-2015	83
I.4. Matriz interministerial - SISFRON.....	86
I.5. Mapa do SISFRON.....	93
I.6. Rede institucional - SISFRON	96

CAPÍTULO 5

Ministério da Saúde	100
I.1. Saúde no PPA 2012-2015.....	101
I.2. Relação com os países vizinhos.....	102
I.3. Mapeamento das verbas destinadas à Faixa de Fronteira pelo MS.....	106

CAPÍTULO 6

Ministério da Educação	108
I.1. Ensino Básico: escolas interculturais de fronteira	109
I.2. Ensino Profissional-Técnico: as Escolas Técnicas de Fronteira.....	110
I.3. Ensino superior na fronteira.....	112
I.4. Mapeamento das verbas destinadas à Faixa de Fronteira pelo MEC.....	112

CAPÍTULO 7

Ministério da Meio Ambiente	116
--	-----

CAPÍTULO 8

Ministério do Esporte	126
------------------------------------	-----

CAPÍTULO 9

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	130
---	-----

CAPÍTULO 10

Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM)	138
---	-----

CAPÍTULO 11

Ministério da Justiça	144
------------------------------------	-----

1.1. Antecedentes da ENAFRON.....	145
-----------------------------------	-----

1.2. Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON).....	146
---	-----

CAPÍTULO 12

Síntese do potencial de interação da ENAFRON	154
---	-----

1.1. Ministério da Integração Nacional.....	157
---	-----

1.2. Ministério da Defesa - Programa Calha Norte.....	159
---	-----

1.3. Ministério da Defesa - SISFRON.....	161
--	-----

1.4. Ministério da Saúde.....	163
-------------------------------	-----

1.5. Ministério da Educação.....	165
----------------------------------	-----

1.6. Ministério do Esporte.....	168
---------------------------------	-----

1.7. Secretaria de Política para Mulheres.....	170
--	-----

1.8. Ministério do Meio Ambiente.....	172
---------------------------------------	-----

1.9. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.....	172
--	-----

1.10. Síntese final.....	173
--------------------------	-----

Bibliografia	180
---------------------------	-----

Referência de Mapas, Gráficos, Quadros e Figuras

QUADROS

Quadro 1 - Itens relacionados à Faixa de Fronteira e ao Ministério da Integração Nacional no PPA 2012-2015.....	27
Quadro 2 - Pontos retirados e introduzidos pela Política de Defesa Nacional - 1996 e 2005.....	55
Quadro 3 - Política de Defesa Nacional – Diretrizes retiradas e introduzidas - 1996 e 2005.....	56
Quadro 4 - A Faixa de Fronteira no PDN (1996).....	60
Quadro 5 - A Faixa de Fronteira no PDN (2005).....	61
Quadro 6 - Áreas de investimento da vertente civil do Programa Calha Norte.....	66
Quadro 7 - Itens do Programa Calha Norte no PPA 2012-2015.....	68
Quadro 8 - Relações entre END 2008 e SISFRON.....	75
Quadro 9 - Cronograma do SISFRON.....	79
Quadro 10 - Empresas contratadas pelo Consórcio TEPRO para o fornecimento ao SISFRON.....	81
Quadro 11 - SISFRON no PPA 2012-2015.....	85
Quadro 12 - Valores destinados ao SISFRON no Orçamento Federal (2012).....	86
Quadro 13 - Valores destinados ao SISFRON no Orçamento Federal (2014).....	86
Quadro 14 - Itens do PPA 2012-2015 referentes à saúde na fronteira.....	102
Quadro 15 - Situação dos ZEE dos estados fronteiriços, segundo MMA (2014).....	124
Quadro 16 - Prioridades dos Planos Plurianuais (2004 a 2015).....	131
Quadro 17 - Municípios destacados no mapa de convergência da ENAFRON e Ministério da Saúde.....	163
Quadro 18 - Quadro síntese: vetores de cooperação, mapas de convergência e redes institucionais.....	173
Quadro 19 - Quadro síntese: redes institucionais.....	174
Quadro 20 - Tabela síntese para elaboração dos mapas de convergência.....	175

MAPAS

Mapa 1 - Valor total das verbas destinadas ao PDFF como Restos a Pagar Pagos (2012-2013).....	49
Mapa 2 - Verbas destinadas à vertente civil do Programa Calha Norte nos municípios (2003-2007).....	71
Mapa 3 - Verbas destinadas à vertente civil do Programa Calha Norte nos municípios e estados (2008-2013).....	72
Mapa 4 - Sistema de Monitoramento de Fronteiras, obras realizadas em 2012-2013.....	94
Mapa 5 - Centros de Operações e rotas de infovia no projeto piloto do SISFRON no Mato Grosso do Sul (2014).....	95
Mapa 6 - Verbas do Ministério da Saúde destinadas aos estados e municípios da Faixa de Fronteira (2012-2013).....	106
Mapa 7 - Projetos de Escolas Bilingües e Interculturais de Fronteira na Faixa de Fronteira (2014).....	110
Mapa 8 - Instituições e programas do MEC na Faixa de Fronteira (2013).....	113
Mapa 9 - Verbas do Ministério da Educação destinadas aos estados e municípios da Faixa de Fronteira (2012-2013).....	114
Mapa 10 - Verbas do Ministério do Meio Ambiente destinadas aos estados e municípios da Faixa de Fronteira (2012-2013).....	117
Mapa 11 - Unidades de Conservação e biomas na Faixa de Fronteira (2014).....	119
Mapa 12 - Áreas prioritárias de preservação biológica do Cerrado brasileiro.....	120
Mapa 13 - Bacia do Rio Apa no contexto da Bacia do Alto Paraguai.....	121
Mapa 14 - Municípios brasileiros e paraguaios na bacia do Rio Apa.....	122
Mapa 15 - Áreas beneficiárias do Programa Bolsa Verde (Unidades de Conservação e Assentamentos Rurais) (2012).....	123
Mapa 16 - Bolsa Verde destinada à população ribeirinha na Faixa de Fronteira (2011-2014).....	124
Mapa 17 - Municípios com atuação dos programas do Ministério do Esporte na Faixa de Fronteira (2014).....	128
Mapa 18 - Verbas do Ministério do Esporte destinadas aos estados e municípios da Faixa de Fronteira (2012-2013).....	129
Mapa 19 - Projetos financiados pelo Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL na Faixa de Fronteira (2014).....	133
Mapa 20 - Arco Central – Empreendimentos de Creches e Pré-Escolas do PAC (2014) e déficit de creches para faixa de 0 a 3 anos (2010).....	135
Mapa 21 - Arco Norte – UBSs e UPAs instaladas (2014) e percentual de moradores em situação de vulnerabilidade social (2010).....	135
Mapa 22 - Arco Sul – Empreendimentos de Saneamento Básico do PAC nas cidades gêmeas.....	136
Mapa 23 - Arco Sul – Municípios selecionados para o Plano Nacional de Gestão de Riscos e Respostas a Desastres Naturais.....	136
Mapa 24 - Centros Especializados em Atendimento à Mulher (CEAM) na Faixa de Fronteira.....	142
Mapa 25 - Abrangência geográfica do Diagnóstico SENASP/ENAFRON (2012).....	149
Mapa 26 - Valor dos convênios do ENAFRON dos estados e municípios da Faixa de Fronteira (2012-2013).....	150
Mapa 27 - Municípios com Radiocomunicação e Videomonitoramento na Faixa de Fronteira (2012-2013).....	151
Mapa 28 - Municípios com Radiocomunicação e Videomonitoramento no Arco Sul (2012-2013).....	152
Mapa 29 - Investimentos da SENASP na Faixa de Fronteira (2011-2013).....	156
Mapa 30 - Mapa de convergência da ENAFRON com o Ministério da Integração na Faixa de Fronteira.....	158
Mapa 31 - Mapa de convergência da ENAFRON com o Programa Calha Norte na Faixa de Fronteira.....	160
Mapa 32 - Mapa de convergência da ENAFRON com o SISFRON na Faixa de Fronteira.....	162
Mapa 33 - Mapa de convergência da ENAFRON com o Ministério da Saúde na Faixa de Fronteira.....	164
Mapa 34 - Mapa de convergência da ENAFRON com o Ministério da Educação na Faixa de Fronteira.....	167
Mapa 35 - Mapa de convergência da ENAFRON com o Ministério do Esporte na Faixa de Fronteira.....	169
Mapa 36 - Mapa de convergência da ENAFRON com a Secretaria de Política para Mulheres na Faixa de Fronteira.....	171

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Verbas destinadas ao PDFF (2006-2013).....	25
Gráfico 2 - Verbas destinadas ao Programa Calha Norte (1986-2007).....	65
Gráfico 3 - Verbas do Programa Calha Norte (2007-2013).....	70
Gráfico 4 - Previsão de verbas do SISFRON.....	78

FIGURAS

Figura 1 - Organograma do Ministério da Integração Nacional.....	51
Figura 2 - Organograma do Departamento do Programa Calha Norte.....	73
Figura 3 - Empresas contratadas para o Projeto Piloto do SISFRON (2013).....	80
Figura 4 - Centro de Operação Móvel.....	83
Figura 5 - Representação gráfica da cobertura total prevista no SISFRON.....	96
Figura 6 Posição do SISFRON no Organograma do Exército.....	98



Introdução

O Brasil se localiza na porção centro-oriental do continente sul-americano e banhado a leste pelo oceano Atlântico, possui 24.253 km de fronteiras, sendo 7.367 km marítimas e 16.886 km da foz do rio Oiapoque, ao norte, na divisa do Amapá com a Guiana Francesa, até o arroio Chuí, ao sul, no limite do Rio Grande do Sul com o Uruguai. À exceção de Chile e Equador, o Brasil faz fronteira com todos os países da América do Sul. Ao norte estão Guiana Francesa, Suriname, Guiana e Venezuela; a noroeste, Colômbia; oeste, Peru e Bolívia; a sudoeste, Paraguai e Argentina; e ao sul, o Uruguai. A linha de fronteira brasileira é tão extensa, que é quase equivalente à metade da circunferência do planeta terra na linha do equador, e, em linha reta, corresponde a distância entre Brasília e Pequim na China.

A Faixa de Fronteira interna do Brasil com países vizinhos foi estabelecida em 150 (cento e cinquenta) quilômetros de largura (Lei 6.634, de 2/5/1979), paralela à linha divisória terrestre do território nacional, sendo modificada por diversas constituições, abrangendo 10 (dez) países, 11 (onze) estados federados e 588 (quinhentos e oitenta e oito) municípios, dos quais 120 (cento e vinte) estão situados na linha de fronteira e destes, 30 (trinta) são cidades-gêmeas, sendo que os demais se encontram dentro da faixa de fronteira, ou seja, localizados até 150 (cento e cinquenta) quilômetros dos limites fronteiriços.

Um dos grandes desafios do Brasil é tratar de forma adequada nossas regiões fronteiriças, impondo aos órgãos de segurança pública a responsabilidade de prevenir e reprimir, de forma integrada, articulada e coordenada a violência e a criminalidade nos três grandes arcos da faixa de fronteira (*Norte – AP, PA, AM, RR e AC; Central – RO, MT e MS; Sul – PR, SC e RS*) e suas dezessete sub-regiões, sem prejudicar o desejável fluxo lícito de pessoas e riquezas, dentro das respectivas esferas de atribuições de cada Instituição.

Visando aperfeiçoar a gestão integrada das instituições envolvidas com a segurança pública nas regiões fronteiriças, o governo federal instituiu pelo Decreto nº 7.496 de 08 de junho de 2011 e alterado pelo Decreto nº 7.638 de 08 de dezembro de 2011 o Plano Estratégico de Fronteiras-PEF, que engloba ações integradas entre o Ministério da Justiça, Ministério da Defesa e Ministério da Fazenda. As três pastas são responsáveis respectivamente, pela Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), Estratégia Nacional de Defesa e Controle da Aduana no Brasil, além de vários projetos desenvolvidos pelos diversos órgãos envolvidos no plano, a exemplo da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, todas elas com inúmeras outras ações nas regiões de fronteira do país.

Nesse intuito, a ENAFRON, coordenada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), se destaca como um programa que concentra diversos projetos e ações visando ao fortalecimento das instituições estaduais e municipais de segurança pública e daquelas que têm atribuição indireta na prevenção do crime, e no fomento às políticas públicas de segurança, possibilitando o aumento da efetividade das ações contra organizações e condutas criminosas em geral.

Para que seja possível a condução e aperfeiçoamento permanente dessa política, faz-se necessário a busca contínua por diagnósticos precisos, além do conhecimento e troca de experiências em âmbito regional, nacional e internacional.

No âmbito do programa ENAFRON, um dos eixos norteadores é exatamente o “diagnóstico”, sendo que para cumprir essa direção estratégica, a SENASP realizou uma

parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (NECVU¹ e RETIS²), em parceria com inúmeras universidades federais e dezenas de pesquisadores, para elaborar a maior pesquisa sobre segurança pública nas regiões de fronteira já realizada no Brasil, visando mapear de forma detalhada a estrutura social, demográfica, econômica e sobre segurança pública nessas localidades, denominada “*Segurança Pública nas Regiões de Fronteiras*”.

Além dessa importantíssima pesquisa, a SENASP buscou consolidar entre os anos de 2013 e 2014 outros estudos, aprofundando o conhecimento sobre o assunto, tanto no Brasil como em outros países e regiões do mundo. Utilizando a parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), através do Projeto de Cooperação Técnica: Segurança Cidadã (BRA 04/029), que tem buscado promover novos padrões de gestão e planejamento, bem como importantes ações de prevenção à criminalidade e à violência no Brasil. Tal projeto de cooperação busca iniciativas que visem ao desenvolvimento humano sustentável e à segurança cidadã, que tem contribuído para a consolidação de novo modelo de gestão em segurança pública no contexto regional da América Latina e Caribe.

Sendo assim, várias consultorias foram contratadas no contexto da ENAFRON/PNUD para esse fim, como por exemplo, o mapeamento das políticas de segurança pública em algumas regiões fronteiriças emblemáticas na América do Sul, América do Norte, Europa e Ásia, além de mapeamento de programas brasileiros para às regiões de fronteira que possuam convergência com a segurança pública; sistematização dos avanços e desafios do próprio Programa ENAFRON, além do mapeamento das principais práticas de policiamento especializados em vias terrestres e aquáticas no Brasil.

Todos esses diagnósticos têm o objetivo de propiciar aos poderes constituídos, aos governos, aos gestores e profissionais envolvidos com a segurança pública a maior gama possível de informações qualificadas sobre nossas próprias fronteiras e um mapeamento inicial das principais práticas exitosas no mundo, para que resguardadas as nossas particularidades, possam inspirar o aprimoramento das políticas públicas para essas regiões tão importantes do Brasil, que correspondem a cerca de 27% do território nacional.

Importante destacar que a pesquisa em questão “*Mapeamento das Políticas Públicas Federais na Faixa de Fronteira: Interfaces com o Plano Estratégico de Fronteiras e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras*” tem por objetivo realizar mapeamento dos Programas, Ações e Projetos brasileiros que tenham interfaces e se relacionem ao Plano Estratégico de Fronteiras e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras

O presente trabalho é dividido em duas partes: uma primeira parte analítica, com os resultados das ações das diversas áreas do Governo Federal e a segunda parte sintética, com as conclusões e sugestões para o aprimoramento das políticas do Ministério da Justiça no âmbito da Faixa de Fronteira.

A primeira parte considera o conjunto dos resultados obtidos, que serve de base para as conclusões finais. A análise de programas e ações dos diversos ministérios em pauta é confrontada com a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), através

1 Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana, referência nacional e internacional sobre temáticas referentes a segurança pública.

2 Grupo de Pesquisa do Departamento de Geografia, referência nacional e internacional sobre temáticas referentes às fronteiras brasileiras.

dos documentos que a fundamentam e das ações realizadas nos últimos anos, identificando os principais investimentos e convênios efetivados com os municípios e os estados da Faixa de Fronteira. As tabelas, gráficos e mapas possibilitam uma melhor visualização da distribuição espacial dos investimentos e a identificação das áreas de concentração dos mesmos.

A segunda parte apresenta uma síntese sobre três enfoques privilegiados ao longo da pesquisa. O primeiro é o que chamamos de Matriz Interministerial, com as correlações entre os projetos, ações e investimentos realizados por cada ministério e programa e sua relação com a ENAFRON. O segundo é o Mapeamento, que fornece uma visão espacial que localiza o destino final das ações e dos investimentos públicos. O terceiro são as Redes Institucionais, que permitem uma visão sobre as interações institucionais potenciais entre os diferentes ministérios no âmbito da segurança fronteiriça. Por fim, a parte final organiza as sugestões de ações estruturantes e diretrizes propostas a partir do estudo realizado, visando subsidiar as iniciativas futuras da SENASP em relação à ENAFRON.

I. Premissas da discussão

Para orientar as conclusões finais, retomamos alguns dos fundamentos que balizaram a consultoria (pesquisa) realizada. O próprio Projeto de Cooperação Técnica: Segurança (BRA 04/029) se propôs a desenvolver **novos padrões de gestão e planejamento em segurança pública** no contexto regional da América Latina e Caribe e alimentar **processos inovadores** na área da segurança pública.

Nesse contexto, alguns dos pressupostos do Mapeamento em questão foram:

- Identificação e construção de interfaces entre agências e programas, gerando sinergias e convergências de interesse nas ações estatais na Faixa de Fronteira;
- Valorização das experiências políticas e de gestão no âmbito da administração pública na perspectiva de uma dinâmica institucional de aprendizagem;
- Estímulo a inovações políticas que possam dar conta dos desafios emergentes;
- Ação coordenada entre os diferentes níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal).

A iniciativa da Secretaria Nacional de Segurança Pública avança no sentido de buscar de forma proativa um conhecimento mais aprofundado sobre as ações dos demais órgãos do Governo Federal, de modo a construir as pontes necessárias para uma verdadeira integração institucional.

Segundo o termo de referência da consultoria, “o Plano Plurianual 2012 – 2015, o Mapa Estratégico do Ministério da Justiça 2011 – 2014 e Mapa Estratégico da Política Nacional de Segurança Pública 2011 – 2014 oferecem o alinhamento estratégico pelo o qual se guia a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)”. Nesse sentido, os produtos da pesquisa devem subsidiar as políticas de segurança pública nas fronteiras e, principalmente, a ENAFRON no esforço de estabelecer sinergias com as demais políticas públicas do Governo Federal na Faixa de Fronteira, focalizando em alguns Ministérios específicos.

II. Proposta metodológica

Nosso ponto de partida é o mapeamento de programas e ações institucionais. Os pressupostos do Mapeamento colocam desafios para as políticas públicas que devem ser enfrentados com uma abordagem inovadora de gestão e planejamento. Para isso, buscamos referenciais teóricos da geografia, dos estudos de segurança e dos estudos regionais para desenvolver a abordagem da pesquisa aqui proposta, colocando em segundo plano o *mainstream* da administração pública. Essa perspectiva se filia a uma abordagem multicêntrica das políticas públicas, com ênfase nas redes de políticas públicas (SECCHI, 2010), que não se esgotam na atuação unilateral e segmentada dos agentes estatais.

Dois princípios de organização podem ser aqui mobilizados para estruturar a proposta de pesquisa: um princípio de articulação de redes e um princípio territorial.

A articulação de redes pressupõe a passagem de uma arquitetura institucional de tipo piramidal para uma arquitetura institucional em rede, numa apropriação livre da teoria de Pierre Veltz (2005). Cada setor ou programa possui uma cadeia hierárquica de comando institucional que deve ser respeitada. No entanto, é possível pensar numa articulação intersetorial e interministerial que permita uma superposição entre a lógica hierárquica, própria de cada ministério, e a lógica de redes, que permite transitar entre setores e gerar efeitos sinérgicos entre os programas desagregados setorialmente. É o que Didier Bigo (2005) chama de “arquipélagos institucionais”.

O princípio territorial se manifesta na coexistência simultânea das diferentes ações no território, particularmente nos municípios da Faixa de Fronteira. As diferentes políticas e

ações dependem da mediação do território e da sociedade local, bem como da articulação entre os diferentes níveis de governo e as formas locais de regulação. Logo, o mapeamento permite observar a co-presença das ações no território, revelando interdependências, efeitos cumulativos, convergências e divergências de enfoque e as interações potenciais entre os programas. Essa atuação simultânea de diferentes agências e programas pode ser classificada em três tipos: 1) *indiferente*, quando uma ação não pressupõe qualquer relação com outras ações simultâneas; 2) *potencialmente convergente*, quando a relação pode ser estabelecida mas ainda não o é; e 3) *convergente*, quando diferentes ações passam a ser consideradas de modo combinado e relacional. Poderíamos incluir ainda uma situação conflitiva, quando duas ações buscam atender a interesses e objetivos opostos.

Aqui vale trazer o conceito de densidade institucional (AMIN; THRIFT, 1995), uma medida para compreender os diferentes fatores institucionais que geram efeitos num lugar ou região. Inicialmente desenvolvido para avaliar as relações entre empresas e atores políticos na economia local, o conceito pode bem ser apropriado para compreender as políticas públicas e seus encadeamentos locais.

A relação entre comando e controle é alterada pela consideração de dinâmicas adaptativas e complexas que inviabilizam as operações de comando e controle unidirecionais de cima para baixo. “Mais do que pensar que “comando” e “controle” operam ambos de cima para baixo nas organizações, nós devemos pensá-los como um processo adaptativo no qual o “comando” é gerido de cima para baixo e o “controle” é a resposta de baixo para cima. (...) Comando e controle são desse modo fundamentalmente uma atividade de influência recíproca envolvendo trocas entre todas as partes de cima para baixo e lado a lado” (SCHMITT, 1997: 108-109). A sincronização não é efetuada através de operações centralizadas de comando e controle, mas da cooperação entre múltiplos agentes que atuam independentes um do outro em resposta às condições locais (SCHMITT, 1997: 110). A distância entre “a geoestratégia elaborada linearmente de cima para baixo pelos governos centrais e as atuações efetivas dos diversos agentes no terreno” reforça o quadro de incerteza em que se operam as negociações internas e externas do espaço soberano (MACHADO, 2007).

A Matriz Interministerial e a Rede Institucional são o resultado da aplicação do princípio de articulação de redes para conceber interfaces e ações estruturantes dos diversos programas e ações analisados com a ENAFRON. O Mapa Síntese é o resultado da aplicação do princípio territorial que identifica os resultados das políticas e das ações no território, suas diferentes áreas de abrangência e os padrões espaciais de distribuição das intervenções e dos recursos.

III. Ampliando a segurança fronteiriça

A Constituição Federal define que a “segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (Art. 144). Os órgãos responsáveis pela segurança pública são: a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, as Polícias Civis, as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares (Art. 144).

Na política internacional, o conceito de segurança aparece tradicionalmente associado à segurança dos Estados. Daí o uso recorrente do termo “segurança nacional”, associada à

defesa do Estado, à capacidade militar e à guerra. Segurança e defesa nacionais são conceitos complementares. Apesar de muitas vezes utilizarem os dois termos de forma intercambiável, podemos identificar algumas distinções nos significados atribuídos a cada um dos termos (Rego Monteiro, 2014)..

Uma primeira diferenciação é a que relaciona segurança ao âmbito interno e defesa ao âmbito externo. Outra explicação é a que dá o nome de defesa àquilo que os militares fazem, enquanto segurança é de responsabilidade de múltiplas agências, incluindo os militares. No mesmo sentido, defesa pode ser associada aos conflitos entre Estados, enquanto segurança incluiria um espectro mais amplo de conflitos domésticos, transnacionais e não-estatais (Rego Monteiro, 2014)..

A dificuldade em trabalhar com essa diferenciação decorre da convergência entre os âmbitos interno e externo da segurança e do engajamento das forças armadas em tarefas e ações antes imaginadas como casos de polícia. Tradicionalmente, esses dois domínios eram vistos como separados e exclusivos, o interno campo de atuação da polícia - a segurança pública propriamente dita - e o externo, responsabilidade das Forças Armadas - a segurança do Estado, associada à defesa nacional (Rego Monteiro, 2014)..

Na fronteira, esse vínculo entre segurança interna e externa aparece de maneira mais sensível e evidente. As implicações da emergência desse novo paradigma da segurança podem ser verificadas nas atribuições subsidiárias das Forças Armadas, definidas pela Lei Complementar Nº 97, modificada em 2004, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

Por outro lado, o conceito de segurança tem sido ampliado para englobar aspectos que vão muito além das atribuições policiais e militares e passam a envolver outras dimensões sociais. Segundo Ullman (1983), a ameaça à segurança nacional seria “uma ação ou sequência de eventos que (1) ameace drasticamente, e num breve período de tempo relativamente, degradar a qualidade de vida dos habitantes de um Estado, ou (2) ameace significativamente estreitar o conjunto de escolhas políticas válidas para o governo de um Estado, ou para entidades privadas não-governamentais (pessoas, grupos, corporação) dentro do Estado (ULLMAN 1983, p.133).

Essa abordagem reforça o conceito de segurança a partir de uma estrutura que distingue diferentes setores como possíveis fontes de ameaça: militar, político, econômico, societal e ambiental (BUZAN 1983), deslocando a antiga preeminência do aspecto militar da segurança para o que se convencionou chamar “agenda ampliada da segurança”. No âmbito da ONU, essa perspectiva das “novas ameaças” foi introduzida pela Comissão Palme, em 1983 – mesmo ano das publicações de Ullman e Buzan –, que apresentou uma lista de velhos fenômenos que passavam a ser considerados como complexos problemas da segurança transnacional, “as migrações forçadas por guerras ou a miséria, as crônicas diferenças sociais, o crescente desemprego, a pobreza extrema, o tráfico de drogas ilícitas, de armas e munições e de pessoas, o crime organizado transnacional, etc.” (SAINT-PIERRE 2013, p.15).

Trazer essa ampliação da agenda para o âmbito da segurança pública envolve considerar a necessidade cada vez maior de interlocução entre os agentes estatais diretamente envolvidos nos assuntos de segurança – polícias e forças armadas – e as políticas públicas setoriais de outras agências. O caminho buscado pela SENASP se mostra coerente com ambas as tendências contemporâneas da segurança: a aproximação entre segurança interna e externa, com a

interlocução entre Ministério da Justiça e Ministério da Defesa, e a ampliação do conceito de segurança, considerando as interfaces entre a segurança pública e o desenvolvimento econômico e social.

Particularmente na Faixa de Fronteira, é necessário investir nesses dois caminhos para evitar o superdimensionamento da segurança fronteiriça baseado em paradigmas ultrapassados de fechamento de fronteiras que muitas vezes são divergentes em relação a outras políticas públicas. A pesquisa a ser realizada busca explorar algumas possibilidades institucionais de construir essa interação.

IV. Procedimentos operacionais da pesquisa

A etapa inicial de cada Produto consistiu na *coleta de documentos e realização de entrevistas* que subsidiassem a análise de cada tema. No caso do Ministério da Integração, foram levantados a Proposta de Reestruturação do PDFF (2005) e as Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (2010). Além disso, fizemos uma breve análise dos PDIFs estaduais e da síntese resultante do II Encontro Nacional de Núcleos Regionais de Fronteira, realizado em Tabatinga (AM), em 2012, além de listar os projetos e ações definidos como prioritários nos documentos e nas entrevistas. No caso do Ministério da Defesa, foram consultadas a Política de Defesa Nacional (1996, 2005), a Estratégia Nacional de Defesa (2008) e as diretrizes do Programa Calha Norte e do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON). No Calha Norte, os dois documentos de referência para compreender a atuação do programa são os relatórios de situação (2003-2013) e as Diretrizes Estratégicas para o PCN (2009, 2012), bem como uma apresentação sistematizada sobre a atuação recente do PCN fornecida na ocasião da entrevista. Referentes ao SISFRON, foram coletados documentos no Quartel General do Exército, em Brasília (DF), após entrevista com o General João Roberto de Oliveira. A pesquisa prosseguiu na 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, em Dourados-MS, sede do projeto piloto do SISFRON. Para os Ministérios da Saúde, da Educação, dos Esportes, do Meio Ambiente e do Planejamento, Orçamento e Gestão não encontramos documentos de políticas e programas específicos para a Faixa de Fronteira. No caso da ENAFRON, utilizamos todos os documentos enviados pela SENASP, que incluíam portarias, planilhas, relatórios e o Programa da ENAFRON.

As *entrevistas* consistiram em importante atividade realizada tanto como complemento quanto como ponto de partida para as pesquisas documentais. Foram entrevistados os seguintes atores:

- Alexandre Bastos Peixoto, coordenador operacional da CDIF (Ministério da Integração);
- Brigadeiro Roberto Dantas, diretor do Departamento do Programa Calha Norte;
- General Rui Matsuda, 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, Dourados (MS);
- Major Bernardo, 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, Dourados (MS);
- General João Oliveira, Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON)
- Rafael Gomes França e Roger Rouseau, assessores internacionais do Ministério da Saúde;
- Sandra Rejane Sérgio, assessora internacional do Ministério da Educação;

- Márcio Gimene de Oliveira, assessor da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Aline Yamamoto e Raimer Rodrigues Resende, coordenadores da Secretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

Na ocasião das entrevistas realizadas em Brasília, foi visitado o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério do Esporte, onde foi obtido informações gerais sobre sua atuação, mas sem o foco na Faixa de Fronteira. Diante das poucas informações obtidas no MMA e no ME, foi acrescentada uma visita à Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), vinculada diretamente à Presidência da República, pois havia nesse órgão algumas ações específicas voltadas para os municípios fronteiriços, principalmente cidades gêmeas, com grande confluência com as ações da SENASP. Em relação ao Ministério da Justiça, não foram realizadas entrevistas formais, mas aproveitamos todas as informações intercambiadas ao longo de um projeto anterior – Pesquisa sobre Segurança Pública nas Fronteiras (2012-2014) – do qual o próprio consultor (pesquisador) participou, mantendo uma interlocução aberta com os gestores da ENAFRON, especialmente na figura do Gerente do Programa, Alex Jorge da Neves. Dados atualizados e documentos da ENAFRON foram enviados em 2014 e todas as dúvidas foram sanadas nas idas à SENASP ou por e-mails.

Outra etapa realizada foi o *levantamento de dados secundários* relativos a cada ministério, seguido do *tratamento dos mesmos (tabulação e mapeamento)*. O *levantamento* foi realizado recuperando dados de diferentes fontes, tendo como ponto de partida o Portal do Orçamento, onde é possível obter dados do orçamento federal de cada ministério ou programa para os municípios e estados da Faixa de Fronteira. Enfocamos o período 2012-2013, que está contido no PPA vigente 2012-2015. Esses dados foram complementados com outras fontes, como relatórios de situação (Programa Calha Norte, 2003-2013); apresentações e relatório anual (SISFRON), planilhas (ENAFRON), apresentações (MPOG), páginas institucionais (ME, MMA, MEC e MS) e dados fornecidos em entrevistas.

Por fim, foi realizada a *análise da estrutura organizacional* dos ministérios e programas definidos pela pesquisa, buscando identificar a posição de cada um deles na hierarquia organizacional e os possíveis canais em rede que podem favorecer os vínculos dessas instituições com a SENASP e a ENAFRON, além de observar as redes de interações já previstas por elas.

Capítulo 1



**MINISTÉRIO DA
INTEGRAÇÃO NACIONAL**

A análise do Ministério da Integração Nacional está centrado nos “pontos pertinentes do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira e dos trabalhos desenvolvidos na Comissão Permanente do Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) focado nas interfaces com a segurança pública nas fronteiras brasileiras, tendo o Plano Estratégico de Fronteiras e a ENAFRON enquanto base para se estabelecer a relação entre esses pontos que podem se complementar, conflitar ou, eventualmente, serem os mesmos em termos de objetivos e ação”.

1.1. A ESTRUTURAÇÃO DO PDFF

A Faixa de Fronteira foi regulamentada na legislação brasileira pela Lei 6.634, de 2/5/1979, como uma região formada pelos municípios que estão parcial ou integralmente na faixa de 150 (cento e cinquenta) quilômetros de largura a partir do limite internacional. Nas duas primeiras décadas após sua delimitação da Faixa de Fronteira, ratificada pela Constituição de 1988, as políticas públicas orientadas a essa região mantiveram o tradicional enfoque em segurança e defesa, dentro da concepção original de constituir uma área de restrição. 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, 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 e, depois, Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, todos identificados pela sigla PDFF, código 0120¹ no orçamento federal.

A avaliação dos primeiros quatro anos de Programa (1999-2002) indicou que as verbas e convênios estiveram concentrados em poucas regiões (Acre, Roraima e noroeste do Rio Grande do Sul), com ênfase em infraestrutura urbana e pequenas obras públicas. Não houve o planejamento de prioridades setoriais e os repasses eram distribuídos sem um planejamento adequado (MI/RETIS 2005). Diante desse diagnóstico, o Plano Plurianual 2004-2007 (Brasil de Todos) buscou reformular o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Para isso contratou uma pesquisa para a elaboração de uma proposta de reestruturação do PDFF, pesquisa desenvolvida pelo Grupo Retis/UFRJ. Finalizada em 2005, a proposta de reestruturação do PDFF orientou os novos rumos dos investimentos federais na Faixa de Fronteira, consolidando uma regionalização específica (dividida em Arcos e Sub-regiões) e uma agenda política com estratégias baseadas na centralidade das cidades-gêmeas e em arranjos produtivos locais transfronteiriços.

1 A descrição Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira também aparece no sistema sob o código 0120.

1.2. A PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO DO PDFF (2005)

A Proposta de Reestruturação do PDFF estabeleceu novos parâmetros para a atuação estatal na Faixa de Fronteira. Em primeiro lugar, foi sugerida uma base conceitual renovada, sobre os conceitos de território, territorialidade, rede, região e regionalização, com particular importância para definição do conceito de zona de fronteira. Em segundo lugar, destacamos a elaboração de uma proposta de regionalização da Faixa de Fronteira, dividida em três Arcos (Norte, Central e Sul) e 17 sub-regiões, definidas a partir de critérios de desenvolvimento econômico regional e identidade cultural. Em terceiro lugar, foi introduzido o conceito de cidades-gêmeas como os principais nós da articulação na zona de fronteira. Em quarto lugar, os diversos segmentos fronteiriços foram caracterizados a partir de uma tipologia de interações transfronteiriças: zona-tampão, margem, frente, capilar e sinapse. A publicação resultante da pesquisa apresenta uma ampla e profunda caracterização da Faixa de Fronteira continental, com a sistematização de dados, o mapeamento e as análises que puderam orientar as políticas para essa região nos anos subsequentes.

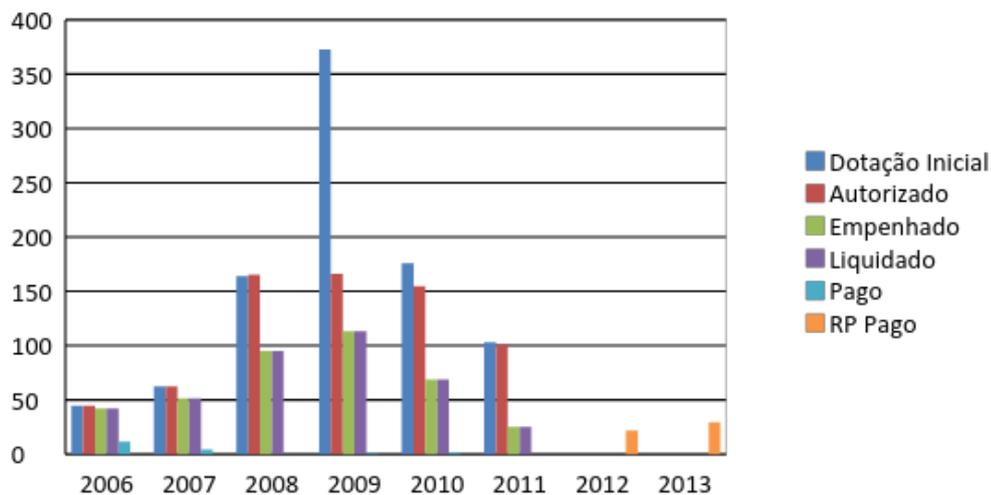
A partir dos problemas identificados na zona de fronteira e do marco legal vigente (legislação brasileira e acordos binacionais), foi elaborada uma proposta de agenda com diretrizes para a atuação institucional na faixa de fronteira. Essa agenda foi analisada levando em conta seus desdobramentos e possíveis vínculos com a ENAFRON.

1.3. BASES PARA UMA PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO DA FAIXA DE FRONTEIRA (2010)

Nos planos plurianuais analisados (2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015), o Governo Federal possui apenas um programa com localizador específico para a faixa de fronteira, o PDFF (código 0120). Segundo o documento, o orçamento do PDFF em 2009 totalizou um montante de R\$ 337.766.462,00, apenas 2,6% do orçamento do MI, sendo 90% desses recursos originários de emendas parlamentares. Os demais programas e ações são de alcance nacional, o que dificulta a identificação da distribuição de seus recursos, que nem sempre ocorre de forma equitativa entre os territórios. Uma primeira proposta no sentido de alterar esta situação seria a criação de localizadores específicos para a faixa de fronteira, a exemplo do PDFF (Bases, 2010). Com exceção de alguns municípios de grande porte situados na Faixa de Fronteira, os municípios fronteiriços possuem dificuldades institucionais para a formulação de projetos e para se habilitarem a participar dos convênios federais.

A análise das verbas destinadas ao PDFF entre 2006 e 2013 demonstra a dificuldade na execução do programa, quando observamos a diferença entre a Dotação Inicial do PDFF e os valores pagos. Entre 2006 e 2011, foram R\$ 923 milhões de Dotação Inicial, com 75,3% Autorizado e 42,9% Empenhado/Liquidado. O que consta como Pago ou Restos a Pagar Pagos entre 2006 e 2013 é o valor de R\$ 70.178.999,00 (7,6% da Dotação Inicial). Observa-se no gráfico 1.1 o encerramento do PDFF no PPA 2012-2015.

Gráfico I
Verbas destinadas ao PDFF (2006-2013)



Org: Licio Monteiro (2014) / Fonte: Portal do Orçamento (2014)

Em dezembro de 2008, a Resolução N° 8 do Comitê de Articulação Federativa (CAF) criou o Grupo de Trabalho Interfederativo (GTI) para efetivar uma gestão integrada da Faixa de Fronteira, o que viria a ser o embrião da CDIF. Em 2010, o Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça, formado por oito órgãos federais e seis entidades da sociedade civil, elaborou um novo documento para orientar as políticas federais para a Faixa de Fronteira. Esse documento retoma os fundamentos da Proposta de Reestruturação (2005), atualizando alguns dados. As Bases listam onze ações do Governo Federal na fronteira, as fontes de financiamento, os acordos binacionais, o marco legal e as novas propostas de legislação. Sintetiza o debate ocorrido no Legislativo sobre a redução da largura da Faixa de Fronteira (de 150 km para 50 km), relacionada à diminuição de restrições ao capital estrangeiro nessa região, que se encerrou com a manutenção da faixa de 150 km. Por fim, introduz um novo modelo de gestão, cujo principal articulador seria a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF). Apesar de uma extensa agenda de ações estruturantes propostas para os diferentes órgãos federais, o avanço maior obtido desde 2010 se deu justamente na consolidação desse novo modelo, no qual a CDIF passa a ser o principal instrumento de articulação das políticas para a Faixa de Fronteira.

1.4. COMISSÃO PERMANENTE PARA O DESENVOLVIMENTO E A INTEGRAÇÃO DA FAIXA DE FRONTEIRA (CDIF)

Através do Decreto de 8 de setembro de 2010, foi criada a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, com a finalidade de “propor medidas e coordenar ações que visem ao desenvolvimento de iniciativas necessárias à atuação do Governo Federal naquela região [faixa de fronteira]”. Em dezembro de 2010, o GTI

finaliza o documento “Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira”, entregue à Presidência da República.

A CDIF representa uma continuação das políticas de desenvolvimento regional originadas no PDFF, mas também o encerramento do PDFF como um programa – como se nota na própria distribuição das verbas. A CDIF busca se consolidar como instituição central da formulação e coordenação das políticas para a Faixa de Fronteira. A criação da CDIF vai ao encontro da agenda de fortalecimento institucional proposta em 2005, mas com algumas adaptações. Em vez de fóruns e planos de desenvolvimento sub-regionais, optaram por núcleos e planos estaduais. A Comissão é composta por representantes de vinte ministérios ou órgãos do governo e oito representantes de entidades civis. A instalação da CDIF ocorreu somente em março de 2011, após uma série de reuniões preparatórias.

Uma das iniciativas trazidas pela CDIF foi a organização dos atores locais dos municípios e estados fronteiriços em Núcleos Estaduais de Fronteira (em 2012 já haviam formado 11 Núcleos, um por estado) e a elaboração de Planos Estaduais de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (PDIF), 9 dos 11 previstos foram concretizados no ano de 2012 (os PDIFs do Acre e do Paraná não foram concretizados até a presente data). O Núcleo Estadual tem o papel de ser o interlocutor da CDIF no estado, sistematizar as demandas locais, analisar as propostas de ação e elaborar os planos regionalizados (PDIF), além de pactuar uma “Agenda de Compromisso”, combinando ações do Governo Federal e contrapartidas das outras esferas de governo. A composição dos núcleos estaduais deve incluir representantes do governo e da sociedade civil.

Outro vetor de atuação da CDIF são os Grupos de Trabalho, seis ao todo, cada um deles sob a coordenação do ministério relacionado ao tema: GT1 – Escolas Binacionais de Fronteira e Instituto Técnico de Fronteira (MEC); GT2 – Saúde na Fronteira (MS); GT3 – Infraestrutura (MPOG); GT4 – Funcionamento integrado do controle fronteiriço (MF/RFB); GT5 – Inclusão produtiva (MI) e GT6 – segurança pública e fiscalização na fronteira (MI e MJ), este último, criado sob demanda da Secretaria Nacional de Segurança Pública a partir das intervenções do gerente do Programa ENAFRON, Alex Jorge das Neves, em diversas reuniões como membro da CDIF.

A elaboração dos PDIFs estaduais culminou na elaboração de uma agenda síntese para os três arcos de fronteira, a partir do II Encontro Anual de Núcleos Estaduais de Fronteira, realizado em Tabatinga (AM), em dezembro de 2012. A partir das ações propostas, a Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR/MI) buscou elaborar o Plano Brasil Fronteiras, mas não obteve sucesso na articulação necessária para concretizá-lo como uma política pública.

A CDIF se reuniu duas vezes em 2013 e ainda promoveu o III Encontro Anual de Núcleos Estaduais de Fronteira, em Corumbá (MS). Na ausência de um plano mais amplo de aplicação dos recursos, a CDIF tem buscado desde 2013 consolidar as propostas e ações em agendas de convergência, considerando os investimentos federais em curso e/ou previstos, que não se limitam ao âmbito do PDFF ou do Ministério da Integração.

1.5. AÇÕES DO MIN NA FAIXA DE FRONTEIRA (PPA 2012-2015)

O Plano Plurianual 2012-2015 agrupou os diversos programas e ações federais em 65 políticas estratégicas. O Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) foi diluído dentro da política de **Integração Sul-Americana**, no Objetivo 0765:

Estimular o desenvolvimento socioeconômico e a integração das regiões inseridas na Faixa de Fronteira, por meio de políticas públicas que tenham em conta sua singularidade e seu caráter estratégico para a integração regional sul-americana, com vistas a reduzir a vulnerabilidade das populações fronteiriças, sobretudo no fomento a micro, pequenos e médios empreendimentos e na promoção do acesso a políticas sociais.

Além das Políticas e dos Objetivos, temos ainda as Metas e Iniciativas. Algumas dessas ações do Governo Federal podem envolver mais de um ministério. A partir do Plano Plurianual 2012-2015, listamos os objetivos, metas e iniciativas relacionadas à Faixa de Fronteira com envolvimento direto do Ministério da Integração Nacional. Como demonstra o gráfico sobre as verbas destinadas ao PDFF, não houve mais qualquer dotação prevista para esse programa, somente Restos a Pagar de recursos empenhados nos anos anteriores.

Quadro I

Itens relacionados à Faixa de Fronteira e ao Ministério da Integração Nacional no PPA 2012-2015

Políticas	Integração sul-americana
Objetivo	0765 - Estimular o desenvolvimento socioeconômico e a integração das regiões inseridas na Faixa de Fronteira, por meio de políticas públicas que tenham em conta sua singularidade e seu caráter estratégico para a integração regional sul-americana, com vistas a reduzir a vulnerabilidade das populações fronteiriças, sobretudo no fomento a micro, pequenos e médios empreendimentos e na promoção do acesso a políticas sociais.
Metas	Estruturar e integrar Arranjos Produtivos Locais na Faixa de Fronteira, conforme as potencialidades identificadas na Região Desenvolver cursos e implementar Institutos de Educação Profissional e Tecnológica ao longo da Faixa de Fronteira brasileira, com oferta compartilhada de vagas entre brasileiros e estrangeiros.
Iniciativas	031I - Estruturação e Integração de Arranjos Produtivos Locais na faixa de fronteira, conforme as potencialidades identificadas na região. 031H - Desenvolvimento de Cursos e Institutos de Educação Profissional e Tecnológica ao longo da fronteira terrestre brasileira, com oferta compartilhada de vagas entre brasileiros e estrangeiros, tendo como base a complementaridade da oferta, a adaptação pedagógica às necessidades locais, o ensino de idiomas e o incremento de pesquisas integradas. 031E - Capacitação de atores locais em elaboração de projetos, cooperação internacional e outros temas afetos à integração fronteiriça 031J - Estudos e análises para fortalecimento do caráter estratégico da faixa de fronteira 031G - Celebração e implementação de acordos sobre localidades fronteiriças vinculadas, com vistas a melhorar a qualidade de vida e facilitar as atividades cotidianas do cidadão fronteiriço
Código	655I - Estruturação e dinamização de arranjos produtivos locais na faixa de fronteira 0674 - Apoio a arranjos produtivos na faixa de fronteira 6565 - Apoio à geração de empreendimentos produtivos na faixa de fronteira 6553 - Apoio a implantação da infra-estrutura complementar, social e produtiva na faixa de fronteira 004D - Apoio a implantação da infra-estrutura social e econômica nos municípios da faixa de fronteira 1389 - Obras civis de pequeno porte nos municípios da faixa de fronteira

1. *Análise Situacional do Objetivo 0765*

A avaliação publicada em 2013, referente ao ano de 2012, indicava que a secretaria executiva da CDIF havia atuado em 2012 na criação e implementação dos 11 (onze) Núcleos Estaduais de Fronteira e na orientação para a elaboração dos Planos para o Desenvolvimento e Integração das Faixas de Fronteira Estaduais – PDIFs, dos quais somente nove foram entregues. Além disso, foi elaborado o chamado Plano Brasil Fronteira, proposta para um plano federal de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira – que, no entanto, não veio a se concretizar.

O documento indica ainda que estava sendo realizado um “mapeamento das cadeias produtivas relevantes e da infraestrutura econômica existente, principalmente a logística, no sentido de identificar oportunidades para a promoção do adensamento e diversificação da base produtiva da faixa”, acrescido da formatação de um sistema de acesso a mercados.

A avaliação publicada em 2014, referente a 2013, não apresenta grandes avanços. Em vez de Plano Brasil Fronteiras, que não se concretizou, agora se trata de “identificar agendas de convergência para a Faixa de Fronteira, considerando os investimentos federais em curso e/ou previstos”.

2. *Arranjos Produtivos Locais Transfronteiriços e Cadeias Produtivas*

A política de estruturação de Arranjos Produtivos Locais Transfronteiriços (APL) remonta à agenda da reestruturação do PDFF (2005). De 2005 em diante, alguns APLs foram estruturados na Faixa de Fronteira.

Essa política se coaduna com as iniciativas desenvolvidas no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Regional do MI e em outros ministérios. É o caso da meta de desenvolver dois projetos de Arranjos Produtivos Locais (APLs) no MERCOSUL, um primeiro de identificação de APLs no MERCOSUL com perspectivas de cooperação e parcerias e um segundo de acadêmicos especializados em Projetos de clusters/APLs nos países do MERCOSUL.

Outro caso é o objetivo de Implementação de infraestrutura logística voltada para inclusão na cadeia produtiva (Objetivo 0840), no âmbito da política de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária. “Em 2012 foram apoiados cerca de 20 (vinte) projetos, o que comprometeu mais de R\$ 54 milhões para o apoio às Rotas de Integração Nacional, que são redes sinérgicas de Arranjos Produtivos Locais. Na fronteira, criaram a Rota da Uva e do Vinho cerca de R\$ 3 milhões no território do Arco Sul da Faixa de Fronteira, para capacitação dos produtores locais e implantação de vinhedos em assentamentos; e na região do Alto Solimões Amazonense e no Nordeste, R\$ 4,4 milhões para o apoio à Rota do Peixe. Segundo a avaliação, a execução do programa “acompanhou a prioridade do governo em torno do Plano Brasil sem Miséria, o que facilitou a concretização das parcerias”.

Nenhum APL novo foi estruturado em 2013 (Avaliação PPA 2014). Em 2012, foram direcionados R\$ 260.000,00 para os APLs existentes no estado do Acre. Em 2012, a Iniciativa 0311 (Estruturação de APL na Faixa de Fronteira) previa uma verba de R\$ 5.050.000,00 na LOA, mas somente R\$ 550.000,00 foram empenhados e nenhum recurso liquidado.

Um dos benefícios atribuídos aos APLs é a geração de postos de trabalhos. A meta era a geração de 106.770 postos de trabalho. O conceito utilizado pela SDR/MI foi modificado

de postos de trabalho para “famílias atendidas”, a exemplo do indicador já adotado nas ações do Plano Brasil sem Miséria. No total, foram 17.384 famílias atendidas. A Rota da Uva e do Vinho atendeu a 622 produtores do território do Arco Sul da Faixa de Fronteira e a Rota do Peixe cerca de 2 mil beneficiários diretos das regiões do Alto Solimões Amazonense e do Nordeste. Na Faixa de Fronteira foram previstos 20.000 beneficiários, mas somente 622 foram beneficiados efetivamente, considerando somente a Rota da Uva e do Vinho no Arco Sul da Faixa de Fronteira. No relatório de avaliação não é contabilizado o número de beneficiários do Alto Solimões como Faixa de Fronteira.

3. Outras iniciativas

A Iniciativa 031E (Capacitação de atores locais em elaboração de projetos, cooperação internacional e outros temas afetos à integração fronteiriça) teve em 2012 R\$ 500.000,00 empenhados e R\$ 300.000,00 liquidados. No ano seguinte, nenhuma verba foi executada. Já as iniciativas 031J (Estudos e análises para fortalecimento do caráter estratégico da faixa de fronteira) e 031G (Celebração e implementação de acordos sobre localidades fronteiriças vinculadas, com vistas a melhorar a qualidade de vida e facilitar as atividades cotidianas do cidadão fronteiriço) não foram mencionadas nos documentos de avaliação do PPA 2012-2015.

1.6. PERSPECTIVAS FUTURAS DA CDIF

Apesar do esforço da CDIF para a articulação interministerial tendo em vista o desenvolvimento de políticas públicas para a Faixa de Fronteira, podemos concluir que a escassez orçamentária, traduzida no contingenciamento de gastos, e a baixa prioridade conferida às políticas de desenvolvimento regional e de integração sul-americana no quadriênio 2012-2015 dificultaram a obtenção de resultados mais efetivos da CDIF. A não concretização do Plano Brasil Fronteiras, concebido entre 2012 e 2013 como um guarda-chuva institucional para as ações do Governo Federal na Faixa de Fronteira, acabou por atrasar articulações pragmáticas que poderiam trazer resultados de curto e médio prazo.

Diante desse diagnóstico, a CDIF tem buscado identificar as iniciativas locais e regionais de sucesso na Faixa de Fronteira de modo a elaborar possíveis caminhos institucionais que favoreçam o acesso aos recursos federais. Segundo Alexandre Peixoto, a perspectiva atual da CDIF aponta para três principais caminhos: o foco nas cidades gêmeas, o estímulo à formação de consórcios municipais e o fortalecimento da agenda de convergência.

A ênfase nas cidades gêmeas se justifica pela recente atenção conferida a esses lugares a partir da aprovação da Lei dos Free Shops. Foi sancionada pela presidência da República a Lei nº 12.723, em outubro de 2012, de autoria do deputado federal Marco Maia (PT-RS), que autoriza a instalação de lojas francas para a venda de mercadoria nacional ou estrangeira, exclusivamente nas sedes de municípios brasileiros caracterizados como cidades-gêmeas². A chamada Lei dos Free Shops ainda está em processo de regulamentação, para definir inclusive

2 A venda de mercadoria nas lojas francas somente será autorizada à pessoa física, obedecidas, no que couberem, as regras previstas no artigo art. 15 do Decreto-Lei no 1.455, de 7 de abril de 1976, e demais requisitos e condições estabelecidos pela autoridade competente, a saber a Receita Federal Brasileira.

quais são as cidades que terão o direito de instalar as lojas francas. Em 21 de março de 2014, o Ministério da Integração Nacional publicou uma Portaria indicando critérios para definir cidades gêmeas, com uma lista em que constam 29 municípios fronteiriços. No entanto, ser cidade gêmea não é condição suficiente para a liberação de instalação de free shops, pois a Receita Federal deve ainda definir seus critérios. O destaque alcançado pela discussão das cidades gêmeas e a perspectiva de incremento comercial dessas cidades estimularam a CDIF a nelas enfocar possíveis políticas para a Faixa de Fronteira.

O estímulo aos consórcios municipais parte da experiência bem sucedida desenvolvida pelas prefeituras de Dionísio Cerqueira (SC), São Miguel d'Oeste (SC) e Barracão (PR), que contam ainda com a colaboração informal da municipalidade de Bernardo de Irigoyen, na Argentina, que instituíram de forma integrada o Consórcio Intermunicipal de Fronteira (CIF). Nos últimos anos, os três municípios do Arco Sul conseguiram levantar recursos, cerca de R\$ 200 milhões, junto ao Governo Federal para diversas ações estruturantes locais. Como os benefícios gerados não se limitam a um só município, o apelo institucional se torna mais forte.

Por fim, o fortalecimento da agenda de convergência foi uma alternativa diante da inviabilidade do Plano Brasil Fronteiras, que a CDIF havia tentado emplacar a partir do II Encontro Nacional de Núcleos Regionais de Fronteira. A ideia de Agenda de Convergência tem como pressuposto identificar os investimentos do Governo Federal que já vêm ocorrendo na Faixa de Fronteira e construir sinergias e complementaridades entre eles, além de buscar dar visibilidade às demandas da Faixa de Fronteira diante dos demais órgãos federais.

1.7. MATRIZ INTERMINISTERIAL

A Matriz Interministerial corresponde a um quadro sinóptico que permite visualizar os diferentes programas e ações dos ministérios e as possíveis interações com a agenda de ações previstas pela ENAFRON ou potenciais de interação a serem propostos à SENASP.

No caso do Ministério da Integração Nacional, consideramos três conjuntos de propostas a serem colocadas em comparação com as ações do Ministério da Justiça, com foco na ENAFRON: Agenda Global para o Desenvolvimento Regional e a Integração Sul-americana e a Agenda de Curto Prazo e Alto Impacto (2005), o Conjunto de Ações Estruturantes (2010) e Agenda formulada a partir do II Encontro Nacional de Núcleos Regionais de Fronteira (2012).

A Agenda de 2005 foi publicada ao final do documento Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (MI/RETIS, 2005). Algumas das ações aqui listadas foram desenvolvidas nos anos subsequentes à reestruturação do PDFF, outras ações foram modificadas nos documentos seguintes. Aqui buscamos retomar as contribuições trazidas naquele momento, na perspectiva de avaliar os avanços e observar possíveis interações com o tema da segurança. A Agenda de Curto Prazo e Alto Impacto, que sucede à Agenda Global, repete alguns dos itens.

As ações estruturantes de 2010 foram publicadas ao final do documento Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (GTI, 2010). Algumas das

ações aqui listadas foram desenvolvidas nos anos subsequentes à criação da CDIF. Como se vê, o documento traz uma quantidade bastante grande de propostas de ação, mas sem um foco em vetores estratégicos a serem priorizados. Entre as ações listadas, o fortalecimento institucional, com a implantação de um novo modelo de gestão, foi a ação priorizada. No entanto, essa ação ocorreu concomitantemente ao esvaziamento político e financeiro do MI, o que reduziu de forma considerável a capacidade de implementação dessas medidas no curto prazo.

A Agenda da CDIF de 2012 foi formulada a partir das discussões dos grupos de trabalho formados pelos representantes dos Núcleos Regionais de Fronteira de cada estado fronteiriço, que levaram ao II Encontro Nacional, realizado em Tabatinga (AM), em dezembro de 2012, os Planos de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira de cada estado – somente Acre e Rondônia não elaboraram seus PDIF. As propostas de ação aqui listadas foram agrupadas por Arco de Fronteira (Norte, Central e Sul). Muitas delas são demandas genéricas comuns a qualquer município ou região do Brasil, outras trazem questões específicas da Faixa de Fronteira e outras ainda apresentam questões referentes à segurança que já são ou devem ser consideradas também no âmbito da ENAFRON.

Matriz Interministerial: Ministério da Integração Nacional / Faixa de Fronteira (Agendas comparadas PDFF e CDIF)

1. Agenda global para o desenvolvimento regional e a integração sul-americana (2005)
2. Conjunto de ações estruturantes (2010)
3. Agenda formulada a partir do II Encontro Anual de Núcleos Regionais de Fronteira (2012)

Agenda global para o desenvolvimento regional e a integração sul-americana (2005)

A Agenda foi publicada ao final do documento Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (MI/RETIS, 2005). Algumas das ações aqui listadas foram desenvolvidas nos anos subsequentes à reestruturação do PDFF, outras ações foram modificadas nos documentos seguintes. Aqui buscamos retomar as contribuições trazidas naquele momento, na perspectiva de avaliar os avanços e observar possíveis interações com o tema da segurança. A Agenda de Curto Prazo e Alto Impacto, que sucede à Agenda Global, repete alguns dos itens.

AGENDA GLOBAL PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA		SITUAÇÃO E POSSIBILIDADES DE INTEGRAÇÃO COM ENAFRON	
Definir âmbitos territoriais específicos para a alocação de recursos e implantação dos projetos de desenvolvimento	Adotar a macro divisão da Faixa de Fronteira em três Arcos (Sul, Central e Norte) como âmbito territorial para a formulação de políticas de desenvolvimento regional. Adotar a divisão da Faixa de Fronteira em 17 sub-regiões como âmbito territorial para a elaboração de Planos de Desenvolvimento Econômico Sub-regionais. Priorizar investimentos e ações em 3 sub-regiões críticas, com alto potencial de desenvolvimento: IV - Alto Solimões (Arco Norte), XIV - Cone Sul-matogrossense (Arco Central) e XV - Portal do Paraná (Arco Sul)	A macro divisão em Arcos foi adotada não só pelo MI, mas por outros Ministérios, inclusive o MJ na estruturação e avaliação da ENAFRON. A divisão em Sub-regiões não obteve o mesmo sucesso da macro divisão em Arcos. Os Planos de Desenvolvimento Econômico Sub-regionais foram transformados pelos PDIFs estaduais. O recorte por estado também ocorre no âmbito da gestão da ENAFRON. A prioridade a essas sub-regiões foi mantida no âmbito do PDFF, principalmente na política de APs. No caso da ENAFRON, a opção foi por priorizar 178 municípios ao longo de toda a Faixa de Fronteira, que se distinguem pelos desafios específicos da segurança pública.	
Criar e fortalecer mecanismos institucionais que garantam a gestão participativa do PDFF	Criar um grupo de trabalho interministerial para debater e viabilizar as ações previstas pelo PDFF Estruturar, em cada subregião, um Fórum Sub-regional para a formulação de agendas para subsidiar os Planos de Desenvolvimento Sub-regional. Criar, quando necessário e no âmbito dos Fóruns Sub-regionais, Grupos Técnicos para realizar a gestão operacional dos Planos de Desenvolvimento Sub-regional.	Esse objetivo foi concretizado com a criação da CDIF em 2011, da qual participam diversos ministérios, inclusive o MJ. Os Fóruns foram estruturados no âmbito estadual, como Núcleos Estaduais de Fronteira, e não sub-regional. A ENAFRON poderia estimular encontros periódicos entre GGIF e Núcleo Estadual de Fronteira para formulação de agendas comuns. A interação entre NEF e GGIF pode resultar num grupo técnico que articulasse segurança pública e cidadania. O Grupo de Trabalho 6 da CDIF corresponde exatamente a esse tópico.	
Criar um sistema nacional de informações para a Faixa de Fronteira	Criar um Portal da Fronteira (INTERNET) para divulgar informações acerca da legislação, alocação de recursos e projetos no PDFF. No Portal da Fronteira, criar espaços interativos para troca de experiências e discussão de problemas específicos das populações fronteiriças. Criar ou aperfeiçoar mecanismos de cooperação/integração com países vizinhos para compatibilizar dados e estatísticas para a Faixa de Fronteira.	A CDIF criou um blog sobre a Faixa de Fronteira (http://faixadefronteira-cdif.blogspot.com.br/), mas que poderia ser atualizado em conjunto com a ENAFRON, com informações relevantes para todas as políticas públicas e atores institucionais relacionadas à Faixa de Fronteira. A proposta de Fórum virtual não foi encaminhada. Mas eventos nacionais periódicos têm sido organizados pela CDIF nos últimos anos, com participação ativa do MJ. O intercâmbio de dados e estatísticas com os países vizinhos é ainda um gargalo para a CDIF e também para a ENAFRON. As dificuldades no intercâmbio oficial podem ser contornadas pela contratação de pesquisas que levantem dados secundários de acesso público. Os dados restritos dependem de uma maior articulação entre os órgãos públicos.	

SITUAÇÃO E POSSIBILIDADES DE INTEGRAÇÃO COM ENAFRON	
<p>AGENDA GLOBAL PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA</p>	<p>Realizar parcerias no âmbito dos governos estaduais para dar apoio ou criar câmaras setoriais de cadeias produtivas regionais.</p> <p>Criar Regime de Tributação Especial (isenção de impostos federais e estaduais) para a implantação de unidades industriais na Faixa de Fronteira.</p> <p>Criar ou fortalecer Centros de Pesquisa articulados à rede pública universitária, com foco no desenvolvimento das especializações produtivas regionais, priorizando as sub-regiões distantes de Centros de Pesquisa consolidados.</p> <p>Estimular, no âmbito dos Fóruns Sub-Regionais, a discussão dos problemas e potencialidades específicos dos Arranjos Produtivos Locais.</p> <p>Incentivar a implantação do Sistema “S” em cada SUBREGIÃO para subsidiar a elaboração de Planos de Desenvolvimento Sub-regional.</p> <p>Estimular a ampliação dos programas de qualificação profissional, federais e estaduais, para contemplar os municípios situados na Faixa de Fronteira.</p> <p>Articular com instituições de fomento públicas e privadas programas específicos de crédito para micro e pequenos empresários e produtores rurais na faixa de fronteira.</p> <p>Realizar parcerias para fomentar o empreendedorismo urbano e rural.</p> <p>Estimular e apoiar iniciativas de associativismo e o cooperativismo local.</p> <p>Fomentar parcerias com instituições de ensino, pesquisa e assistência técnica para elaborar e difundir tecnologias que agreguem valor à produção subregional.</p> <p>Articular a produção das sub-regiões da Faixa de Fronteira com a demanda dos mercados estaduais (ex: fornecimento de mobiliário escolar para a rede pública de ensino municipal e estadual pelo Alto Solimões).</p> <p>Promover certificação dos produtos das SUB-REGIÕES da Faixa de Fronteira.</p>
<p>As ações ligadas ao Desenvolvimento Econômico Sub-Regional interagem de modo indireto com as demandas de segurança pública, através da ampliação de oportunidades de trabalho e melhoria das condições socioeconômicas locais e regionais. Os recentes investimentos do PDFF em Arranjos Produtivos Locais e estruturação de cadeias produtivas serão analisados à parte, mas sem relação com as políticas de segurança pública.</p>	<p>Apoiar a diversificação da estrutura produtiva sub-regional, identificando os Arranjos Produtivos Locais (APLs) com maior potencial de implementação.</p>
<p>Desenvolvimento Econômico Sub-regional</p>	

AGENDA GLOBAL PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA		SITUAÇÃO E POSSIBILIDADES DE INTEGRAÇÃO COM ENAFRON
Realizar investimentos na infra-estrutura rodoviária	<p>Fomentar o adensamento de conexões rodoviárias no interior das sub-regiões, fortalecendo a articulação dos ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS, com base no PPA 2004–2007.</p> <p>Priorizar investimentos em conexões rodoviárias que realizem a articulação com diferentes modais de transporte (aquaviário e ferroviário), criando alternativas para o escoamento da produção sub-regional.</p>	<p>As demandas de melhoria da infraestrutura de transportes atendem tanto à articulação dos APs e ao escoamento da produção sub-regional quanto às necessidades de controle territorial das forças de segurança pública. Os principais avanços nesse setor dependem do Ministério dos Transportes.</p>
Estimular a ampliação das redes de telecomunicação na Faixa de Fronteira	<p>Aproveitar o Plano Geral de Metas (Decreto 4.769/03) para universalização dos sistemas de telefonia fixa.</p> <p>Utilizar recursos do FUST e do Programa Sociedade da Informação (SocInfo) para implantação de Internet pública nos municípios.</p> <p>Estimular a simplificação e a agilização do processo de abertura de novas rádios comunitárias e comerciais e a criação de instrumentos de apoio e financiamento às mesmas.</p>	<p>Desde 2005, diversos avanços foram atingidos no que se refere à infraestrutura de comunicações, principalmente em acesso à internet. Assim como no caso dos transportes, os benefícios gerados pela melhoria nas redes de comunicação atendem tanto às demandas produtivas e de consumo coletivo quanto aos órgãos de segurança pública. O Sistema de Monitoramento de Fronteira (SISFRON) pode representar um incremento importante nesse sentido, uma vez articulado com o sistema de segurança pública.</p>
Realização de investimentos estruturadores		

AGENDA DE ALTO IMPACTO E CURTO PRAZO		SITUAÇÃO E POSSIBILIDADES DE INTEGRAÇÃO COM ENAFRON
	Adotar a macro divisão da Faixa de Fronteira em três Arcos (Sul, Central e Norte) como âmbito territorial para a formulação de políticas de desenvolvimento regional.	A macro divisão em Arcos foi adotada não só pelo MI, mas por outros Ministérios, inclusive o MJ na estruturação e avaliação da ENAFRON.
Base de Ação Territorial	Adotar a divisão da Faixa de Fronteira em 17 sub-regiões como âmbito territorial para a elaboração de Planos de Desenvolvimento Econômico Sub-regionais. Priorizar investimentos e ações em três sub-regiões críticas, porém com alto potencial de desenvolvimento: IV - Alto Solimões (Arco Norte), XIV - Cone Sul-mato-grossense (Arco Central), XV - Portal do Paraná (Arco Sul).	A divisão em Sub-regiões não obteve o mesmo sucesso da macro divisão em Arcos. Os Planos de Desenvolvimento Econômico Sub-regionais foram transformados pelos PDIFs estaduais. O recorte por estado também ocorre no âmbito da gestão da ENAFRON. A prioridade a essas sub-regiões foi mantida no âmbito do PDFF, principalmente na política de APLs. No caso da ENAFRON, a opção foi por priorizar 178 municípios ao longo de toda a Faixa de Fronteira, que se distinguem pelos desafios específicos da segurança pública.
Fortalecimento Institucional	Criar um Grupo de Trabalho Interministerial para debater e viabilizar as ações previstas pelo Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Estruturar, em cada subregião, Fóruns Sub-regionais, de caráter consultivo (formado por representantes do Poder Público, da Iniciativa Privada e da Sociedade Civil organizada) para a formulação de agendas de Desenvolvimento Sub-regional para subsidiar os Planos de Desenvolvimento Sub-regional. Criar Comitês de Fronteira, formados por representantes do Poder Público, da Iniciativa Privada e da Sociedade Civil organizada dos países envolvidos.	Esse objetivo foi concretizado com a criação da CDIF, em 2011, da qual participam diversos ministérios, inclusive o MJ. Os Fóruns foram estruturados no âmbito estadual, como Núcleos Estaduais de Fronteira, e não sub-regional. A ENAFRON poderia estimular encontros periódicos entre GGIF e Núcleo Estadual de Fronteira para formulação de agendas comuns. A interação com os órgãos de segurança dos países vizinhos vem sendo desenvolvida no âmbito dos GGIFs, mas podem avançar para a criação de Comitês Binacionais de Segurança ou para a participação dos órgãos de segurança nos âmbitos binacionais fronteiriços.
Informação	Criar um Portal da Fronteira na Internet para divulgar informações sobre a legislação, alocação de recursos e projetos do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.	A CDIF criou um blog sobre a Faixa de Fronteira (http://faixadefronteira-cdif.blogspot.com.br/), mas que poderia ser atualizado em conjunto com a ENAFRON, com informações relevantes para todas as políticas públicas e atores institucionais relacionadas à Faixa de Fronteira.
Circulação	Ampliar a atual cota de compras de US\$ 150 para US\$ 500 na FF. Articular-se com os países vizinhos para a implantação de Centros Aduaneiros Únicos de fronteira. Flexibilizar a regulamentação sobre a circulação de veículos entre cidades-gêmeas. Abrir escritório de câmbio de divisas internacionais nas agências bancárias brasileiras localizadas na Faixa de Fronteira.	A atual cota de compras para trânsito terrestre ou marítimo é de US\$ 300, mas ainda não se igualou à cota para trânsito aéreo (US\$ 500, com possibilidade de ser ampliada para US\$ 1.200). A implantação das medidas de facilitação do trânsito de veículos nas cidades-gêmeas deve ser acompanhada de ações no âmbito do atendimento a acidentes de trânsito, aplicação de regras de trânsito e controle de veículos roubados.

AGENDA DE ALTO IMPACTO E CURTO PRAZO		SITUAÇÃO E POSSIBILIDADES DE INTEGRAÇÃO COM ENAFRON
Direitos Políticos	Divulgar amplamente a jurisprudência relativa aos direitos de voto dos cidadãos brasileiros residentes em localidades dos países vizinhos situados na Zona de Fronteira.	Essa medida deve se articular com medidas para inibir crimes eleitorais em cooperação com os órgãos públicos das cidades dos países vizinhos.
Povos Indígenas	Garantir a representação dos povos indígenas nos Fóruns existentes ou que venham a ser criados, reconhecendo a diferenciação interna às etnias quanto aos pleitos e formas de articulação com a sociedade não-indígena.	A população indígena é um segmento vulnerável que muitas vezes não recebe a atenção adequada nos órgãos de segurança. Seria necessária a construção de canais de intermediação para considerar as questões específicas relacionadas à população indígena.
Comércio Local	Fazer uso da legislação vigente (DEC – 4.543/02 alterado pelo DEC – 4.765/03) que proporciona benefícios e isenções ao comércio transfronteiriço de produtos de subsistência e consumo local. Reduzir as exigências da Vigilância Sanitária quanto à circulação de produtos <i>in natura</i> voltados à subsistência e ao consumo local. Simplificar o comércio transfronteiriço das cidades gêmeas, permitindo que as transações comerciais se efetuem unicamente com a apresentação de nota fiscal.	As iniciativas de abertura em benefício dos intercâmbios comerciais locais transfronteiriços podem ser em alguns casos mal vistas por enfoques restritivos na zona de fronteira, mas por outro lado podem diminuir o atrito gerado pelo controle excessivo sobre práticas cotidianas informais. Para os órgãos de segurança, a eliminação de atritos com a população local pode favorecer relações de confiança e concentrar esforços no combate às atividades criminais mais graves.
Ordenamento Urbano	Financiar a realização de Planos Diretores Integrados para as cidades-gêmeas. Identificar e estimular o aproveitamento das sinergias dos serviços de consumo coletivo entre cidades-gêmeas.	A segurança pública é um serviço público importante, afetado pela estrutura urbana e pela atuação do poder público municipal. Logo, o tema da segurança pode ser objeto dos Planos Diretores Integrados, o que pode ser viabilizado pelo Conselho Municipal de Segurança Pública. Além disso, os intercâmbios entre os órgãos dos dois países na esfera local (municipal) podem contribuir para a sinergia no âmbito da segurança nas cidades-gêmeas.
Telefonia	Tarifar as chamadas telefônicas entre cidades-gêmeas como chamadas locais.	Os sistemas de disque-denúncia do Brasil poderiam ser acessados por discagens do país vizinho, em casos de crimes transfronteiriços.
Integração Cultural	Promover eventos culturais itinerantes ("tourneés"), com a participação de artistas de projeção nacional. Promover eventos culturais e esportivos que estimulem a cooperação e a amizade entre povos fronteiriços.	Medidas como estas favorecem relações de confiança entre as populações e agentes públicos, além de diminuição de tensões resultantes de diferenças culturais.

CIDADANIA (ESTATUTO DA FRONTEIRA)

Conjunto de ações estruturantes (2010)

As ações estruturantes aqui listadas foram publicadas ao final do documento Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (GTI, 2010). Algumas das ações aqui listadas foram desenvolvidas nos anos subseqüentes à criação da CDIF. Como se vê, o documento traz uma quantidade bastante grande de propostas de ação, mas sem um foco em vetores estratégicos a serem priorizados. Entre as ações listadas, o fortalecimento institucional, com a implantação de um novo modelo de gestão, foi a ação priorizada. No entanto, essa ação ocorreu concomitantemente ao esvaziamento político e financeiro do MI, o que reduziu de forma considerável a capacidade de implementação dessas medidas no curto prazo.

CONJUNTO DE AÇÕES ESTRUTURANTES (2010)		SITUAÇÃO E POSSIBILIDADES DE INTEGRAÇÃO COM ENAFRON
Considerar as peculiaridades da fronteira na elaboração das políticas públicas.	Levar as questões dos municípios de fronteira a instâncias institucionais que participam da formulação de políticas públicas poderia ampliar o debate sobre o tema e aumentar as possibilidades de soluções concertadas sobre os problemas que atingem esses municípios. Alguns exemplos desses foros são o Comitê de Articulação Federativa (CAF), vinculado à Presidência da República, e o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR).	A organização dos Núcleos Estaduais de Fronteira foi a principal iniciativa para atender a essa demanda. No âmbito da ENAFRON, as peculiaridades da fronteira têm sido levadas em conta a partir da organização dos GGIF e dos encontros técnicos realizados nos municípios de fronteira.
Criar uma Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira, com o intuito de promover a articulação entre as três esferas de governo e instituições que atuam em região de fronteira.	A Comissão Permanente para o Desenvolvimento de Integração Fronteira poderá ser a responsável pela articulação institucional e pela criação e manutenção de um ambiente adequado às discussões dos temas transfronteiriços, sempre de forma conjunta e concertada com os vários órgãos do governo federal e demais instância públicas, sejam elas estaduais ou municipais.	A CDIF foi estruturada em 2011, com a participação do MJ.
Criação da Casa do Migrante em Oiapoque MTE (Conselho Nacional de Imigração).	Está em implementação no Oiapoque o projeto de mais uma Casa do Migrante na fronteira com a Guiana Francesa. A Casa do Migrante atenderá brasileiras e brasileiros que vivem naquele país, bem como os imigrantes que vivem naquela região da fronteira.	A criação de Casas do Migrante pode favorecer a formalização dos imigrantes em situação irregular e auxiliar a prevenção de tráfico de pessoas, ação que vem ganhando importância no âmbito da SENASP.
Criação da Casa do Migrante em outras localidades MTE (Conselho Nacional de Imigração).	O MTE pretende instalar Casas do Migrante em outros pontos da faixa de fronteira onde se verifique substanciais fluxos de pessoas.	
Garantir a implementação dos acordos e normas criados no Bloco Mercosul.	São frequentes os problemas relacionados à restrição de circulação, tanto de veículos, mercadoria, e de indivíduos brasileiros em outros países do Bloco. A criação de mecanismos direcionados a vencer as dificuldades ao cumprimento de alguns Tratados Internacionais assinados pelos países poderia solucionar a maioria desses problemas e resgatar o processo de desenvolvimento.	A agenda de segurança do MERCOSUL está estagnada, mas pode haver avanços via UNASUL. Para isso, é importante a intermediação do MRE e uma maior abertura às interações informais entre os órgãos congêneres na zona de fronteira.

FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL

CONJUNTO DE AÇÕES ESTRUTURANTES (2010)		SITUAÇÃO E POSSIBILIDADES DE INTEGRAÇÃO COM ENAFRON
	Fortalecimento do Turismo como promotor das cadeias produtivas locais.	A melhoria da percepção da segurança em diversas localidades turísticas da zona de fronteira é fundamental para o incremento da atração de turistas. Além disso é importante articular incentivo ao turismo e combates à prática de exploração sexual.
	A Faixa de fronteira possui características específicas capazes de torná-la um pólo turístico atrativo. Suas belezas naturais, sua cultura e seu perfil multicultural fazem com que a atividade turística tenha um grande potencial econômico. Para que isso se concretize, no entanto, são necessários investimentos em estudos, divulgação e infraestrutura. Outros aspectos benéficos do estímulo ao turismo é a independência dos setores tradicionais da economia, como a agricultura e a facilidade em atrair turistas estrangeiros oriundos dos países vizinhos. Isso garante o aumento na oferta de empregos, versatilidade e agilidade nas atividades econômicas.	Foi sancionada pela presidência da República a Lei nº 12.723, em outubro de 2012, que autoriza a instalação de lojas francas para a venda de mercadoria nacional ou estrangeira, exclusivamente nas sedes de municípios brasileiros caracterizados como cidades-gêmeas. A perspectiva de incremento comercial nessas cidades deve acompanhar as medidas de reforço da segurança pública. O MI aparece como parceiro para a CDIF na implementação dessa tarefa.
	Essa tipo de medida visa a incentivar a produção local nos municípios de fronteira e a integrá-los ao restante do país e aos países vizinhos. Essas áreas podem ser fomentadas por três tipos de estruturas: áreas de Livre-comércio, Zonas de Integração Fronteiriça e Zonas de Processamento de Exportações. A idéia é implementar um regime próprio de tributação que fomente a atividade produtiva utilizando como instrumentos o imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o imposto sobre Importações e/ ou o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).	Essas fontes de financiamento são bastante importantes para o incentivo ao desenvolvimento econômico. No último PPA houve uma clara opção do Governo Federal para priorizar as ações relacionadas à segurança pública nas fronteiras, o que coloca esse setor em situação mais favorável do que outros no que se refere à disponibilidade de verbas.
	Essas duas ações poderiam ampliar os recursos para as políticas públicas integradoras da Faixa de fronteira brasileira com os municípios dos países vizinhos. É fundamental que esse empenho no desenvolvimento integrado das regiões de fronteira seja aprofundado e acelerado.	O mesmo mecanismo de contrapartidas pode ser adotado para garantir a sustentabilidade das ações da ENAFRON. Da mesma forma, as experiências bem sucedidas de articulação entre os níveis federal e estadual desenvolvidas no âmbito da ENAFRON podem ser imitadas pelos demais ministérios para superar os gargalos institucionais dos investimentos públicos na fronteira.
	A implementação dessa proposta possibilitaria que os municípios da Faixa de fronteira tivessem índice com limites mínimos e máximos próprios tendo em vista a facilitação das assinaturas de convênios com o governo federal. Atualmente as transferências voluntárias da União levam em consideração a capacidade financeira e o IDH do município, em que há limites mínimos e máximos percentuais sobre o valor previsto desses repasses. Os limites baseiam-se no tamanho da população do município e se ele é coberto pelas áreas da Sudam, Sudene ou do Centro-oeste. A fronteira não deve ser tratada de forma coletiva e necessita de soluções particulares.	A cooperação transfronteiriça é um gargalo comum à CDIF e ao ENAFRON. No caso dos órgãos de segurança, os GGIF podem servir como espaço de experimentações para estabelecimento de relações de confiança e formulação de propostas de cooperação em matéria de segurança.
	O fortalecimento institucional e o apoio ao desenvolvimento de tecnologias e processos/ programas de diálogo que envolvam atores locais vizinhos são importantes não somente para os resultados diretos dos projetos, mas também para criar um ambiente de desenvolvimento integrado das comunidades limítrofes, bem como produzir sinergia para que o desenvolvimento seja visto por ambas as partes como um processo conjunto.	Essa medida foi atendida parcialmente no âmbito federal, com o Projeto de Lei 47/2013, aprovado pelo Senado Federal em agosto de 2013, que prevê direito de indenização para auditores da Receita e policiais federais e rodoviários federais que trabalham em região de fronteira. No âmbito da SENASP, alguns avanços recentes na política de pessoal buscam estender esse benefício para os órgãos estaduais.
	Esses acréscimo salarial tentaria minimizar o problema da distância da fronteira dos principais centros urbanos e de seu isolamento. A fixação desses profissionais viria, portanto, do incentivo financeiro. Já existem casos em que essa medida já é recorrente como os militares e os policiais federais, que recebem abonos para servirem na região de fronteira.	Ação depende da Receita Federal, mas envolve também ampliação do efetivo policial para acompanhar o funcionamento das aduanas. O MI aparece como parceiro para a CDIF na implementação dessa tarefa.
	A criação de mecanismos que possibilitem o trânsito de mercadorias pelas fronteiras em horários alternativos, como à noite, de madrugada e nos finais de semana, poderia aumentar significativamente as oportunidades de negócios na região.	

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

CONJUNTO DE AÇÕES ESTRUTURANTES (2010)		SITUAÇÃO E POSSIBILIDADES DE INTEGRAÇÃO COM ENAFRON
<p>Criar escolas binacionais nos municípios de fronteira.</p> <p>Incentivar e apoiar iniciativas de pesquisa sobre a temática fronteiriça.</p>	<p>As escolas técnicas têm se mostrado, em todo o país, um grande vetor de desenvolvimento ao prover capacitação de trabalhadores e qualificar mão-de-obra para os mercados locais. Na Faixa de fronteira, as ações levadas a cabo por esses centros de ensino têm grande potencial para a integração e para o aumento da qualidade de mão-de-obra presente nos dois lados da fronteira. Algumas propostas já foram feitas, mas ainda carecem de implementação.</p>	<p>Medidas têm sido encaminhadas pelo MEC e serão analisadas em outra etapa da pesquisa.</p> <p>Alguns avanços podem ser destacados como a estruturação do Mestrado em Estudos Fronteiriços, na UFMS-Campus Pantanal, a organização de Observatórios de Fronteira, como o da UFGD e o da UFAP além do portal acadêmico UnBral, desenvolvido recentemente pela UFRGS.</p>
<p>Incentivar o intercâmbio das universidades da faixa de fronteira com as dos países vizinhos.</p>	<p>A formação de centros de estudos e pesquisas auxilia na percepção dos municípios de fronteira como região singular e traz à luz a importância de se tratar as questões fronteiriças como um campo de estudo a ser explorado. O debate sobre a Faixa de fronteira pode ser fortalecido pelo aporte acadêmico-científico apoiado no diálogo direto com as comunidades locais e os gestores públicos. Nesse sentido, as políticas públicas para as regiões fronteiriças podem ser substancialmente melhoradas tanto em sua formulação como em sua execução e avaliação.</p>	<p>A baixa quantidade de Universidades na zona de fronteira (considerando não só o Brasil, mas os países vizinhos) inibe um maior desenvolvimento dessa ação. A UNILA, em Foz do Iguaçu, é uma experiência pioneira que pode ser ampliada em outras cidades gêmeas.</p>
<p>Legalização do processo de contratação de médicos e outros profissionais de saúde de países vizinhos exclusivamente na Faixa de fronteira.</p>	<p>A falta da qualificação de mão-de-obra nas fronteiras ocorre também pela falta de vagas nas universidades públicas e pela pouca diversidade dos cursos presentes nessas instituições. Uma estratégia interessante seria direcionar o foco dessas organizações para áreas mais carentes de profissionais que tenham grande demanda do mercado local.</p>	<p>As medidas relacionadas ao Ministério da Saúde serão analisadas em outra etapa da pesquisa.</p>
<p>Aumento dos investimentos em infraestrutura hospitalar na faixa de fronteira.</p>	<p>Os municípios de fronteira carecem de médicos no sistema público de saúde e poderiam contar com a atuação de profissionais vindos do outro lado da fronteira, a poucos quilômetros de distância. Algumas regiões de fronteiras de países vizinhos têm grande contingente populacional, assim como maior oferta de médicos. A viabilidade para contratar médicos estrangeiros dos países vizinhos viria com duas ações: a primeira por meio da validação dos diplomas desses profissionais no Brasil pelo Conselho Federal de Medicina e pelo Ministério da Educação; e a segunda pela promulgação da lei ordinária de abrangência nacional citada no inciso I do Artigo 37 da Constituição Federal, autorizando a contratação de médicos estrangeiros dos países vizinhos como servidores municipais.</p>	<p>As medidas relacionadas ao Ministério da Saúde serão analisadas em outra etapa da pesquisa.</p>
<p>Ampliar para todos os municípios de fronteira o projeto Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS – Fronteira).</p>	<p>O SIS Fronteira é um projeto do Ministério da Saúde criado para fortalecer os sistemas de saúde na região de fronteira do Brasil e para auxiliar no processo de integração do país com a América do Sul. O projeto foi dividido em três etapas principais: I) diagnóstico da situação atual dos municípios e planos de operação; II) qualificação da gestão, serviços, ações e implementação da rede de saúde; e III) implantação de serviços e ações de saúde nos municípios. Atualmente, ele se encontra no primeiro estágio, na metade do Arco Central para o Sul e na fase dois da metade do Arco Central para o Norte. Para os municípios, esse projeto precisa avançar, a fim de solucionar alguns problemas inerentes à região, como o uso dos serviços por estrangeiros e por brasileiros que residem nos países vizinhos, mas não são contabilizados na fórmula que calcula repasses de recursos do SUS. Além disso, faltam estrutura física, aparelhos médicos e remédios nos hospitais.</p>	<p>As medidas relacionadas ao Ministério da Saúde serão analisadas em outra etapa da pesquisa.</p>
<p>Promover maior coordenação, na faixa de fronteira, das políticas sociais entre o Brasil e os países vizinhos.</p>	<p>Os problemas sociais presentes na fronteira são facilmente sentidos tanto pelos municípios brasileiros, quanto por seus vizinhos homólogos. Os programas sociais nacionais direcionados à Faixa de fronteira têm apresentado eficácia reduzida devido à falta de coordenação com programas similares do outro lado da fronteira. Apesar da complexidade presente nessas ações, é interessante iniciar uma estratégia que pense as fronteiras como zonas integradas de desenvolvimento, capazes de absorver as políticas sociais de forma otimizada, por meio da atuação conjunta dos países que compartilham zonas limítrofes.</p>	<p>A dificuldade com a articulação transfronteiriça dos programas sociais é um gargalo comum às ações da CDIF e ao ENAFRON.</p>
<p>Apoiar Projetos de Produção, Infraestrutura Econômica, Turismo, Pesquisas e Desenvolvimento, Capacitação de Recursos Humanos e Promoção de Investimentos para o Desenvolvimento dos Estados da Amazônia Ocidental e constituir as Áreas de Livre Comércio de Macapá e Santana-AP.</p>	<p>A região, principalmente nos Estados mais jovens (antigos territórios) e nas áreas de Faixa de fronteira, é extremamente carente de infra-estrutura econômica (estradas federais e estaduais, aeroportos, portos, energia, etc.), de tecnologias aplicáveis a uma produção economicamente viável e de recursos humanos que possam dar fluidez ao processo de geração daquelas tecnologias. A implantação desses projetos, vetores indispensáveis para a conquista do desenvolvimento econômico na região, permitirá a promoção da atividade econômica e o crescimento da renda na região.</p>	<p>Questão bastante ampla que perpassa todas as ações do Governo Federal na Faixa de Fronteira, inclusive no âmbito da ENAFRON.</p>

SITUAÇÃO E POSSIBILIDADES DE INTEGRAÇÃO COM ENAFRON	
<p>CONJUNTO DE AÇÕES ESTRUTURANTES (2010)</p>	<p>O investimento na infraestrutura necessária para atuar no combate aos ilícitos ambientais, como a questão do tráfego fluvial, é uma questão que vem sendo enfrentada pela ENAFRON. Caberia ainda uma articulação com os órgãos ambientais e a cooperação transfronteiriça. O MJ aparece como parceiro para a CDIF na implementação dessa tarefa.</p>
<p>Combate à biopirataria na Faixa de fronteira.</p>	<p>O problema da biopirataria na floresta amazônica é visível e decorre, em grande parte, da falta de uma política nacional voltada para a proteção e para a pesquisa da biodiversidade do país. A biopirataria, geralmente relacionada à exploração ilegal de plantas e animais, ainda não possui forma efetiva de controle, tanto em termos legais como na questão da vigilância. Os municípios ainda sofrem maior impacto devido ao fluxo de estrangeiros na região de fronteira e à dificuldade de controle de produtos transitados.</p>
<p>Estimular projetos de Cooperação Ambiental Internacional.</p>	<p>Algumas pressões ambientais sobre os ecossistemas protegidos têm caráter transfronteiriço e devem ser enfrentadas em cooperação com o país vizinho.</p>
<p>MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS</p>	
<p>As regiões de fronteiras possuem em sua característica essencial o compartilhamento de territórios com biomas comuns. A questão ambiental, assim, é inerente aos processos de integração internacional e regional. Os municípios, nesse sentido, reivindicam o estímulo a projetos de cooperação ambiental internacional como forma de conservar esse bem comum de modo mais efetivo.</p>	<p>As regiões de fronteiras possuem em sua característica essencial o compartilhamento de territórios com biomas comuns. A questão ambiental, assim, é inerente aos processos de integração internacional e regional. Os municípios, nesse sentido, reivindicam o estímulo a projetos de cooperação ambiental internacional como forma de conservar esse bem comum de modo mais efetivo.</p>

CONJUNTO DE AÇÕES ESTRUTURANTES (2010)		SITUAÇÃO E POSSIBILIDADES DE INTEGRAÇÃO COM ENAFRON
Capacitar a o corpo policial, fiscais e outros profissionais para atuar em ações especiais na fronteira.	O contato geográfico com os países vizinhos, a distância dos grandes centros urbanos e o relativo abandono das políticas públicas nacionais fazem com que a busca a uma alternativa na área de segurança sempre esteja presente na pauta de reivindicações dos municípios de fronteira. As condições presentes nessas regiões possuem especificidades que devem ser consideradas não só pela polícia federal, pelas forças armadas e pelos órgãos responsáveis pela segurança na fronteira, como também pela polícia militar presente nos municípios. A melhoria da segurança na faixa de fronteira passaria, portanto, pela capacitação dessas forças para torná-las capazes de lidar com as situações ímpares da fronteira.	Ações já existentes no âmbito da ENAFRON. O MJ aparece como parceiro para a CDIF na implementação dessa tarefa.
Criação de Centros Integrados de Segurança das Fronteiras.	Esses centros teriam a função de garantir o controle sobre a região fronteira, além de diagnosticar a situação atual da criminalidade. Os problemas nas fronteiras seriam mais facilmente resolvidos com estratégias coordenadas entre os países vizinhos. Além disso, a troca de informações entre as polícias dos países pode ajudar a combater as fragilidades de controle do território que levam a criminalidade para os municípios de fronteiras.	Os GGIF ainda não evoluíram para a criação de Centros Integrados de Segurança, mas essa possibilidade está no horizonte das propostas da ENAFRON. O MJ aparece como parceiro para a CDIF na implementação dessa tarefa.
Aumento do número de postos policiais na Faixa de fronteira.	Os municípios sentem relativo abandono na área da segurança pública. Faltam postos de fiscalização nas rodovias e falta relação de proporcionalidade entre o efetivo policial e o tamanho da população. Apesar de ser situação corrente em muitos municípios do interior do Brasil, a falta de policiamento na fronteira traz problemas ainda maiores, na medida em que este território possui características peculiares que irradiam os problemas da criminalidade para várias outras cidades do país.	Ações já existentes no âmbito da ENAFRON. O MJ aparece como parceiro para a CDIF na implementação dessa tarefa.
Reforço na estrutura da vigilância sanitária na fronteira.	Os problemas envolvendo questões fitossanitárias são comuns ao longo de toda a fronteira. No Arco Sul, há grande dificuldade para lidar com a falta de vacinação contra a febre aftosa do rebanho dos países vizinhos. Na Argentina, por exemplo o índice de vacinação chega a apenas 60% de seu rebanho. Nos outros Arcos, o gado nacional também sofre com a falta de vacinação. Nesse sentido, propõe-se duas soluções, uma voltada para o aumento da fiscalização e outra para ações de cooperação internacional na prevenção de doenças animais.	O contrabando de gado e o abigeato são crimes que vem ganhando atenção no âmbito da ENAFRON e podem se articular com os esforços da ANVISA.
Regularização da situação de assentamentos agrícolas nas áreas de fronteiras.	A Faixa de fronteira é reconhecida uma região utilizada pelo Incra nas suas políticas de assentamento, o que enseja o acompanhamento permanente dessa política. Devido às dificuldades que os assentados sentem em permanecer em suas terras, seja por falta de apoio, seja por falta de recursos, muitos terminam por entrar na criminalidade, afetando a área. Nesse sentido, as condições básicas de bem-estar dos assentados após seu estabelecimento nas terras designadas devem ser levadas em consideração na formulação e execução das políticas agrárias.	Tendo em vista as situações de conflitos de terras e as ameaças às populações rurais em situação vulnerável, a atuação do poder público na regularização de terras públicas e na mediação de conflitos deve cumprir seu papel.

INFRAESTRUTURA (TRÁFEGO, SEGURANÇA, TRANSPORTE)

CONJUNTO DE AÇÕES ESTRUTURANTES (2010)		SITUAÇÃO E POSSIBILIDADES DE INTEGRAÇÃO COM ENAFRON	
Integração das políticas públicas de saneamento básico na faixa de fronteira.	As estruturas de saneamento das cidades-gêmeas apresentam duplicidade e baixa integração, constituindo-se em sistemas pouco eficientes e mais caros. Dessa forma, devem ser tomadas ações para reduzir os entraves burocráticos e normativos, e, conseqüentemente, possibilitar sistemas integrados e mais eficientes.		
Estímulo à formulação e à implementação de Planos Diretores nos Municípios da Faixa de fronteira, em especial nas cidades-gêmeas.	Os Planos Diretores são importantes ferramentas dos municípios para organizar e traçar suas estratégias de desenvolvimento urbano, social e econômico. A tomada de decisões, baseada em critérios técnicos, é fundamental para uma gestão municipal eficiente. Nesse sentido, os Planos Diretores ganham especial importância nas cidades-gêmeas, onde o planejamento deve ser integrado entre os vizinhos a fim de garantir o crescimento urbano equilibrado e maior qualidade de vida para as populações dos municípios que dividem o mesmo espaço urbano.	O tema da segurança deve ser levado em conta na elaboração dos Planos Diretores, que podem ser um importante instrumento no diálogo local para a implementação das ações do poder público no âmbito da segurança.	
Criação de incentivos fiscais à implementação de novas empresas.	Os estímulos aos setores produtivos e de transporte viriam a aumentar e qualificar as atividades econômicas da região, favorecendo seu crescimento e a integração com os grandes centros consumidores e produtores do país.	-	
Revisão de acordos bilaterais sobre a navegabilidade em águas de rios internacionais.	Essa reivindicação ocorre no sentido de ajustar os acordos ao novo contexto de integração sulamericana e de promover o transporte fluvial como alternativa viável para ampliar os fluxos comerciais na região de fronteira. .	A melhoria das condições de navegabilidade e os acordos de navegação devem ser acompanhados de melhorias nas condições de segurança da navegação e controle do tráfego fluvial.	
Aumento de investimento em infra-estrutura de transporte rodoviário, ferroviário, hidroviário e aéreo na Faixa de fronteira.	A redução das distâncias assim como a melhoria das vias e meios de transporte são elementos essenciais à retomada do crescimento na região de Fronteira.	-	
Fortalecimento da Lei da Faixa de Fronteira e elaboração de leis específicas para promoção do desenvolvimento local.	Divulgar o alcance da lei da faixa de fronteira no sentido de informar o seu âmbito de atuação, o qual não interfere com atividades que visam o desenvolvimento da região. Essa ação visa esclarecer a sociedade sobre as atividades estratégicas na faixa de fronteira e de interesse de monitoramento do Estado brasileiro, o que em nada interfere com a agenda positiva que pode ser aplicada nos Municípios da Faixa de Fronteira. Necessária a edição de novas leis e/ou regulamentos que tragam incentivos e promovam o desenvolvimento e a integração da região de forma desvinculada da atual Lei nº 6.634/79, cujo âmbito de atuação tem fins estratégicos. Ademais, a fronteira e as comunidades nela presentes precisam ser percebidas em sua integralidade e não apenas como porta de entrada e de saída do território nacional	Apesar de centrada na segurança pública, é importante que a ENAFRON reverbere a compreensão de que diversos problemas enfrentados pela região de fronteira não podem ser superados com uma visão restrita ao tema da segurança, de modo que a Faixa de Fronteira deve ser vista como uma área estratégica para políticas de outros setores governamentais, que estimulem seu desenvolvimento econômico e social.	
Discutir a legislação de modo a analisar a participação de empresas dos municípios limítrofes estrangeiros em licitações do governo municipal na faixa de fronteira.	A participação de empresas dos municípios limítrofes estrangeiros nas licitações dos municípios da faixa de fronteira possibilitaria a redução dos preços ofertados aos governos locais e promoveria maior integração das atividades produtivas na região. Isto se verificaria ainda com maior intensidade nas cidades gêmeas, que compartilham o mesmo espaço urbano e o convívio cotidiano com os vizinhos.	O MJ aparece como parceiro para a CDIF na implementação dessa tarefa, embora não seja uma questão diretamente relacionada aos problemas de segurança.	

INFRAESTRUTURA (TRÁFEGO, SEGURANÇA, TRANSPORTE)

Agenda formulada a partir do II Encontro Nacional de Núcleos Regionais de Fronteira (2012)

Essa Agenda foi formulada a partir das discussões dos grupos de trabalho formados pelos representantes dos Núcleos Regionais de Fronteira de cada estado fronteiriço, que levaram ao II Encontro Nacional, realizado em Tabatinga (AM), em dezembro de 2012, os Planos de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira de cada estado – somente Acre e Rondônia não elaboraram seus PDIF. As propostas de ação aqui listadas foram agrupadas por Arco de Fronteira (Norte, Central e Sul). Muitas delas são demandas genéricas comuns a qualquer município ou região do Brasil, outras trazem questões específicas da Faixa de Fronteira e outras ainda apresentam questões referentes à segurança que já são ou devem ser consideradas também no âmbito da ENAFRON.

ARCO NORTE* (RR, AM, PA, EAP)		
Agenda formulada a partir do II Encontro de Núcleos Regionais de Fronteira (2012)	Específica da Faixa de Fronteira?	Relação com a ENAFRON?
Adequação das normas do SUS para ressarcimento ao Estado no atendimento ao estrangeiro.	Sim	Sim
Integração de cadeias produtivas, com implantação e fortalecimento dos APLs nas regiões de fronteira, incluindo o fortalecimento do serviço de assistência técnica e extensão rural e fomento aos pequenos negócios.	Sim	Não
Regularização fundiária.	Não	Sim
Implantação do sistema de saneamento básico, com tratamento de efluentes, e sistema de captação, tratamento e distribuição de água, adequados à realidade local.	Não	Não
Ampliação de sistemas de comunicação com estabelecimento de parâmetros de concorrência e prioridade para o Plano Nacional de Banda Larga.	Não	Não
Implantação, ampliação e manutenção da infraestrutura logística (rodoviários, hidroviários, aeroviários, ferroviários) e modernização de portos e aeroportos.	Não	Não
Implantação e ampliação de sistemas de geração de energia, incluindo os modelos alternativos.	Não	Não
Estruturação e fomento ao Turismo Ecológico e Rural.	Não	Não
Ampliação e aprimoramento da estrutura de serviço público, nas áreas de saúde, educação, esporte, lazer, segurança, fiscalização, controle e monitoramento.	Não	Sim
Implantação de política de incentivo e de valorização dos servidores que atuam na fronteira, à semelhança da política implementada pelo Ministério da Defesa.	Sim	Sim
Diferenciação nas tarifas de voos transfronteiriços.	Sim	Não
Implantação do sistema de pagamento em moeda local (exemplo: convênio Brasil – Argentina)	Sim	Não
Formalização de acordos bilaterais/multilaterais para possibilitar o trânsito na faixa de fronteira	Sim	Não

*O Núcleo Estadual de Fronteira do Acre não enviou o Plano Estadual de Integração e Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.

ARCO CENTRAL* (MT e MS)		
Agenda formulada a partir do II Encontro de Núcleos Regionais de Fronteira (2012)	Específica da Faixa de Fronteira?	Relação com a ENAFRON?
Ampliar, diversificar e agregar valor à agropecuária;	Não	Não
Desenvolver educação para intercâmbio para aproximação cultural e linguística dos países e etnias;	Sim	Sim
Implantar programa de erradicação do analfabetismo;	Não	Não
Ampliar os recursos para o sistema de saúde dos municípios que atendam estrangeiros dos países vizinhos;	Sim	Sim
Ampliar os Serviços de Saneamento Ambiental;	Não	Não
Pavimentar as rodovias da faixa de fronteira que conectam o Brasil com os países vizinhos;	Não	Não
Viabilizar a integração intermodal da região ao Corredor Bioceânico;	Não	Não
Internacionalizar aeroportos estratégicos;	Não	Não
Criar um Centro de Pesquisas Regional do Pantanal;	Sim	Sim
Fomentar parcerias com instituições de pesquisa e assistência técnica para elaborar e difundir tecnologias que agreguem valor à produção;	Não	Não
Implantar programa de regularização fundiária;	Não	Sim
Implantar o plano estratégico de conflitos e agrários envolvendo comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas e outros);	Sim	Sim
Integrar os serviços de defesa sanitária animal e vegetal do Brasil com o Paraguai e a Bolívia.	Sim	Sim

*O Núcleo Estadual de Fronteira de Rondônia não enviou o Plano Estadual de Integração e Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.

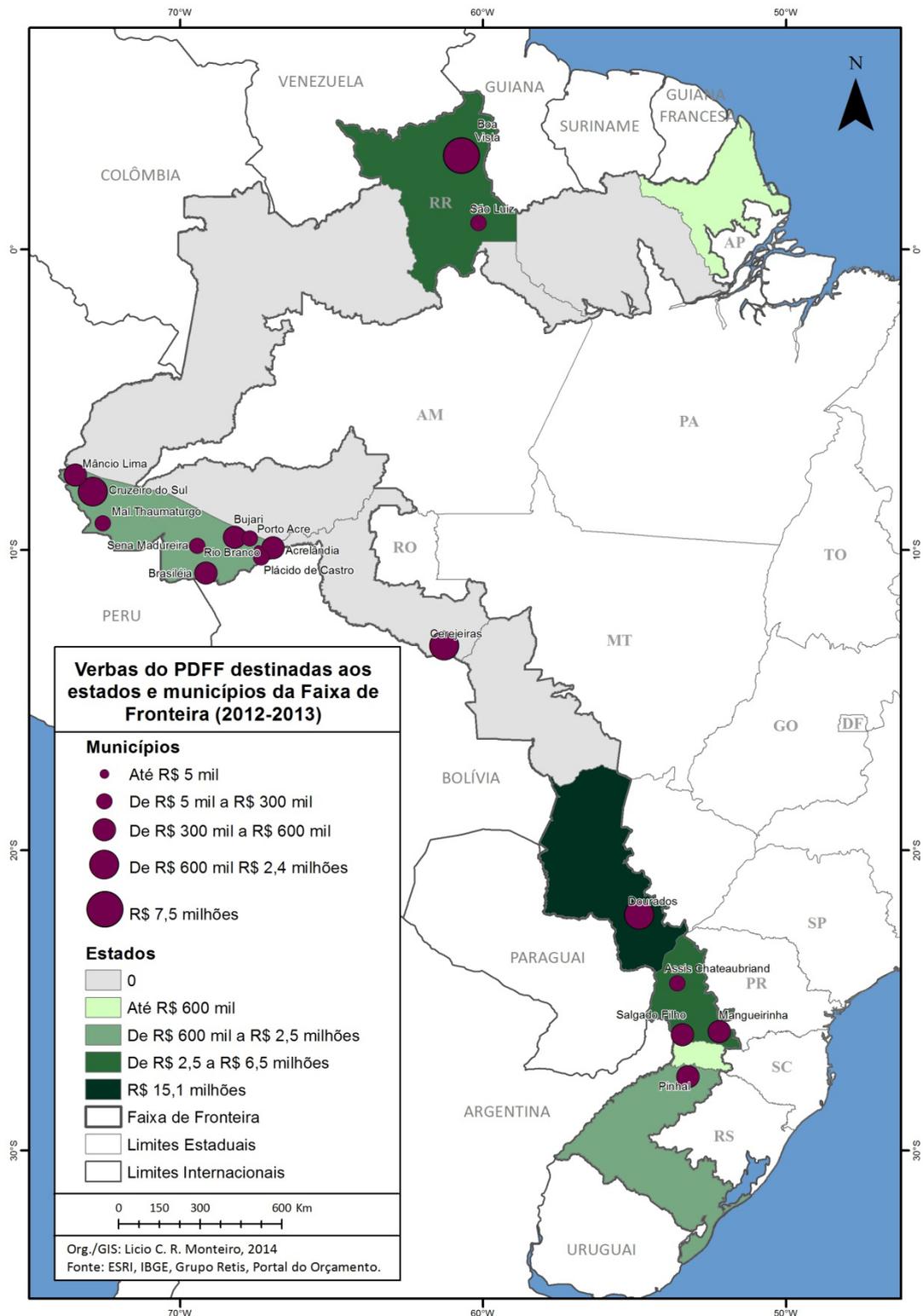
ARCO CENTRAL* (MT e MS)		
Agenda formulada a partir do II Encontro de Núcleos Regionais de Fronteira (2012)	Específica da Faixa de Fronteira?	Relação com a ENAFRON?
Ampliar, diversificar e agregar valor à agropecuária;	Não	Não
Desenvolver educação para intercâmbio para aproximação cultural e linguística dos países e etnias;	Sim	Sim
Implantar programa de erradicação do analfabetismo;	Não	Não
Ampliar os recursos para o sistema de saúde dos municípios que atendam estrangeiros dos países vizinhos;	Sim	Sim
Ampliar os Serviços de Saneamento Ambiental;	Não	Não
Pavimentar as rodovias da faixa de fronteira que conectam o Brasil com os países vizinhos;	Não	Não
Viabilizar a integração intermodal da região ao Corredor Bioceânico;	Não	Não
Internacionalizar aeroportos estratégicos;	Não	Não
Criar um Centro de Pesquisas Regional do Pantanal;	Sim	Sim
Fomentar parcerias com instituições de pesquisa e assistência técnica para elaborar e difundir tecnologias que agreguem valor à produção;	Não	Não
Implantar programa de regularização fundiária;	Não	Sim
Implantar o plano estratégico de conflitos e agrários envolvendo comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas e outros);	Sim	Sim
Integrar os serviços de defesa sanitária animal e vegetal do Brasil com o Paraguai e a Bolívia.	Sim	Sim

I.8. MAPA DA ATUAÇÃO DO PDFF (2012-2013)

Com o encerramento do PDFF a partir do PPA 2012-2015, as verbas destinadas ao programa se referem somente aos Restos a Pagar Pagos (RP Pagos) em 2012 e 2013. No Mapa I.1, buscamos representar o destino das verbas, considerando as verbas direcionadas aos estados (62,1% no biênio 2012-2013) e aos municípios (30,5%, no mesmo período). Uma parte das verbas (7,4%) foi direcionada às Grandes Regiões (Sul, Centro-Oeste e Norte) e não está representada no mapa.

O Mapa I.1 permite observar a recente distribuição espacial das verbas do PDFF. Os estados do Pará, Amazonas e Mato Grosso não dispuseram de nenhum recurso. O estado de Rondônia, embora não tenha recebido verbas diretamente, teve o município de Cerejeiras contemplado. O estado do Mato Grosso do Sul foi o que mais recebeu verbas, seguido de Roraima e Paraná. Observando o acesso direto dos municípios aos recursos do PDFF, o estado do Acre se destaca com o maior número de municípios receptores, embora o município com maior verba seja a capital de Roraima, Boa Vista (RR). A maior parte dos recursos foi direcionada para o código 6553 (Apoio a implantação da infraestrutura complementar, social e produtiva na faixa de fronteira) e 6551 (Estruturação e dinamização de Arranjos Produtivos Locais na faixa de fronteira).

Mapa I
 Valor total das verbas destinadas ao PDDF como Restos a Pagar Pagos (2012-2013)



1.9. REDE INSTITUCIONAL

A proposta da criação da CDIF levou em conta a necessidade de articulação entre ministérios. Sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional, a CDIF inclui a participação de representantes da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, do Ministério das Relações Exteriores, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Ministério do Turismo, Ministério da Fazenda, Ministério da Defesa, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Justiça, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Pesca e Aquicultura, Ministério da Previdência Social, Ministério da Cultura, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Entre os atores não-governamentais, a CDIF inclui: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Associação Brasileira de Municípios (ABM), Confederação Nacional de Municípios (CNM), Frente Nacional de Prefeitos (FNP), Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu, Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL), Fórum de Governadores da Amazônia Legal e Fórum dos Governadores do CODESUL.

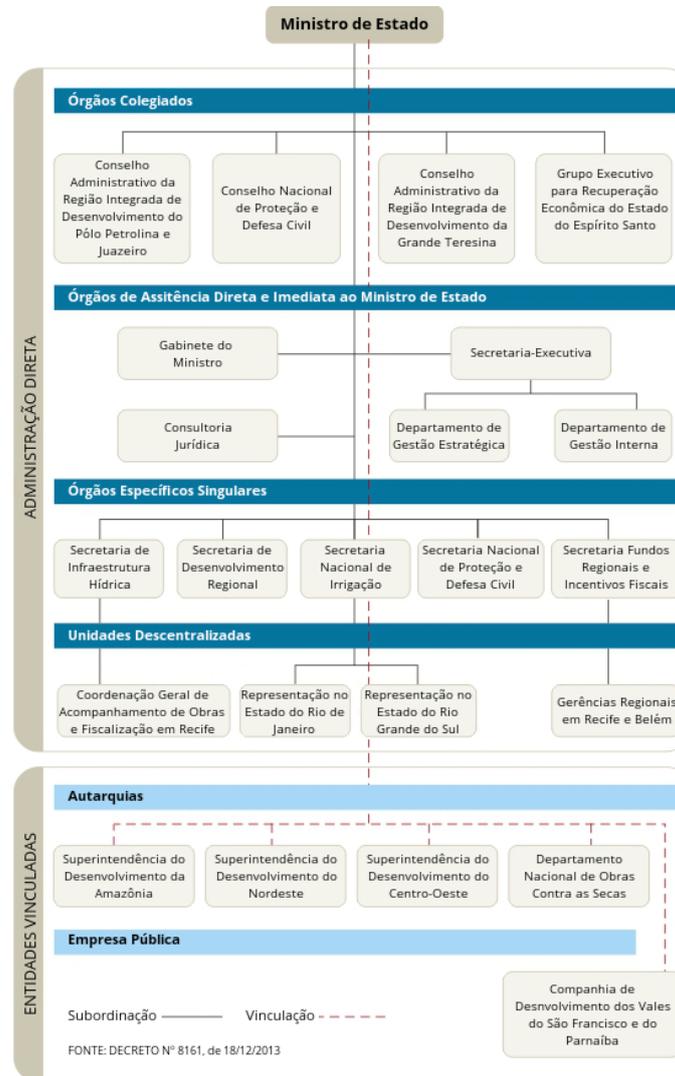
Se por um lado a participação de diversos representantes favorece uma maior interlocução entre os atores governamentais e não-governamentais, por outro lado a indefinição de atores-chaves, com poder de decisão e liderança sobre os demais, dificulta a efetivação das políticas pactuadas no âmbito da CDIF. A falta de recursos próprios também é apontada como um fator que obstrui a possível função articuladora atribuída à CDIF em sua concepção original. Daí que os estados e municípios da Faixa de Fronteira muitas vezes apostam em mediações institucionais independentes da CDIF em busca de recursos e investimentos federais.

No caso do Ministério da Justiça, a representação é formada por Cristina Villanova (titular) e Alex Jorge das Neves (suplente), este último, gerente do Programa desde 2011.

No organograma do Ministério da Integração Nacional, a CDIF e o antigo PDFF estão subordinados à Secretaria de Desenvolvimento Regional, um órgão específico singular ligado diretamente ao Ministro.

Dentre os programas do Plano Plurianual (2012 - 2015), denominado Plano Mais Brasil, cabe à Secretaria de Desenvolvimento Regional a execução de ações vinculadas aos objetivos dos seguintes programas: Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária (2029), Segurança Alimentar e Nutricional (2069) e Integração Sul-Americana (2043) – ao qual às principais ações referentes à Faixa de Fronteira estão relacionadas. Enquanto as políticas para a Faixa de Fronteira perdem destaque, outras políticas de desenvolvimento regional têm se sobressaído no âmbito da SDR/MI, como o Programa Brasil sem Miséria, o Programa Água para Todos e o Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO).

Figura I
Organograma do Ministério da Integração Nacional



Capítulo 2



**MINISTÉRIO DA DEFESA (I):
PDN E END**

A análise sobre o Ministério da Defesa ficou dividida entre os “pontos na Estratégia Nacional de Defesa (END), nas Políticas de Defesa Nacional (PDN) de 1996 e 2005 e em outros programas e iniciativas relacionadas à defesa, como o Calha Norte, que sejam pertinentes à segurança pública nas fronteiras brasileiras, tendo por base de comparação para similaridades, conflitos e complementação em termos de políticas e ações o Plano Estratégico de Fronteiras e a ENAFRON, bem como, as respectivas possibilidades de convergência das ações com os Órgãos de Segurança Pública”. A parte da pesquisa que trata do “Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) foca nos pontos de possíveis convergências e alinhamento com as ações dos órgãos de Segurança Pública que atuam na fronteira, tanto federais, estaduais ou municipais”.

Para efeitos de apresentação, foi dividido o tema do Ministério da Defesa em 3 capítulos. O primeiro trata dos documentos de política e estratégia nacional, o segundo trata do Calha Norte e o terceiro sobre o SISFRON.

I.1. DA POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL À ESTRATÉGIA DE DEFESA NACIONAL

A Política de Defesa Nacional (PDN) foi aprovada em 1996 e depois revisada em 2005. Esse documento foi o marco em que se definiu a estratégia nacional de segurança e defesa em tempos democráticos, publicada oito anos após a promulgação da Constituição de 1988. Em dezembro de 2008, o Ministério da Defesa lançou o documento Estratégia Nacional de Defesa (END), com o formato bastante diferente dos documentos de 1996 e 2005.

I. *Política de Defesa Nacional (1996 e 2005)*

O documento define que “a Política de Defesa Nacional, voltada, preponderantemente, para ameaças externas, é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa e tem por finalidade estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional (PDN 2005, Introdução). A PDN 1996 é um documento sintético que apresenta um diagnóstico do quadro político internacional e da inserção do Brasil e aponta orientações e diretrizes para o governo. A elaboração e a publicação desse tipo de documento, assim como a criação do Ministério da Defesa (1998), representaram um esforço de garantir o controle civil e uma maior transparência das ações das Forças Armadas.

A comparação entre os documentos revela tanto aspectos permanentes, que se repetem nos três documentos, quanto mudanças de concepção em relação à defesa nacional e às ameaças externas. A estrutura das PDN (1996 e 2005) é bastante similar, embora o documento de 2005 seja mais extenso e abarque mais assuntos que o de 1996, refletindo um possível acúmulo de posições desenvolvidas durante a década que os separa.

Em 1996, a preocupação em afirmar o caráter democrático, no âmbito interno, e o caráter pacífico, no âmbito externo, da política de defesa nacional aparece de forma mais acentuada.

Embora ambos iniciem afirmando a orientação da defesa nacional para as ameaças externas e a premissa constitucional de busca de solução pacífica das controvérsias e do fortalecimento da paz e segurança internacionais, somente o documento de 2005 chama atenção para o desvanecimento da percepção das ameaças para os brasileiros (Rego Monteiro, 2009).

Após um longo período sem que o Brasil participe de conflitos que afetem diretamente o território nacional, a percepção das ameaças está desvanecida para muitos brasileiros.

Porém, é imprudente imaginar que um país com o potencial do Brasil não tenha disputas ou antagonismos ao buscar alcançar seus legítimos interesses.

Um dos propósitos da Política de Defesa Nacional é conscientizar todos os segmentos da sociedade brasileira de que a defesa da Nação é um dever de todos os brasileiros (PDN 2005, Introdução).

A caracterização do ambiente internacional em ambos os documentos reconhece a maior complexidade e a redução da previsibilidade das relações internacionais após o “fim da confrontação ideológica bipolar” (PDN 2005, 2.1). O confronto generalizado entre Estados deu lugar aos conflitos étnicos e religiosos, à exacerbação dos nacionalismos e à fragmentação dos Estados, de maneira que “continuam a ter relevância conceitos tradicionais como soberania, autodeterminação e identidade nacional” (1996, 2.3), assumem “um vigor que ameaça a ordem mundial” (2005, 2.1). Nesse ponto, o documento de 1996 passa a enfatizar o papel da defesa nacional para a sobrevivência dos Estados num mundo em que as regras políticas estão em processo de redefinição. O documento de 2005, por sua vez, num momento em que a importância da defesa nacional no cenário político mundial já se tornara mais óbvia, discorre sobre as mudanças advindas com a globalização em relação às novas tecnologias, à interdependência das economias, à formação dos blocos econômicos e às desigualdades sociais no mundo, enfatizando as vulnerabilidades emergentes com os processos de globalização. A PDN 2005 chama atenção para as tensões e instabilidades decorrentes da “unipolaridade no campo militar associada às assimetrias de poder” e preconiza a “prevalência do multilateralismo e o fortalecimento dos princípios consagrados pelo direito internacional” (2005, 2.3).

Em 2005, a identificação das condicionantes geopolíticas e das ameaças globais é mais explícita. Com relação à questão ambiental, afirma-se que os “países detentores de grande biodiversidade, enormes reservas de recursos naturais e imensas áreas para serem incorporadas ao sistema produtivo podem tornar-se objeto de interesse internacional” (PDN 2005, 2.4). O documento trata das possíveis “disputas por áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial e por fontes de água doce e de energia, cada vez mais escassas”, além dos litígios internacionais acerca de fronteiras (2005, 2.6). As “novas ameaças”, os atores não-estatais e o transnacionalismo também são abordados na referência que é feita aos “delitos transnacionais de natureza variada e o terrorismo internacional” como ameaças à paz, à segurança e à ordem democrática (2005, 2.6). Esse apontamento não aparecia em 1996 (Rego Monteiro, 2009).

Em relação ao entorno estratégico brasileiro, as Políticas de 1996 e 2005 convergem na consideração de que a América do Sul está distante dos principais focos mundiais de tensão, de que é uma zona desmilitarizada e livre de armas nucleares e onde processo democrático tem reduzido a probabilidade de conflitos. Ambos os documentos afirmam a projeção do entorno estratégico sobre o Atlântico Sul e o texto de 2005 ainda inclui os países limítrofes da África. Os processos regionais de construção da paz citados pelos documentos são: os processos

de integração via Mercosul, Comunidade Andina e Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; a cooperação com os países africanos com laços culturais comuns (como a língua portuguesa) e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul. A PDN 2005 – mais realista que a anterior – retira do texto a afirmação de que essas iniciativas “conformam um verdadeiro anel de paz em torno do País” (1996, 2.10; 2005, 3.3).

Os tópicos que complementam a avaliação do “entorno estratégico” brasileiro são significativos para a análise das concepções de ameaça presentes nos documentos oficiais (ver Quadro 2.1). Nos dois documentos são afirmados a instabilidade regional e os riscos a ela associados. Em 1996, é feita referência a “bandos armados que atuam em países vizinhos, nos lindes da Amazônia brasileira, e o crime organizado internacional” e a percepção era sobre a possibilidade de envolvimento do Brasil em conflito gerado externamente. Em 2005, a referência é menos específica ao se falar na “existência de zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais que podem provocar o transbordamento de conflitos para outros países da América do Sul”.

Quadro 2

Pontos retirados e introduzidos pela Política de Defesa Nacional - 1996 e 2005

Política de Defesa Nacional (1996)	Política de Defesa Nacional (2005)
<p>2.11. O País não está, no entanto, inteiramente livre de riscos. Apesar de conviver pacificamente na comunidade internacional, pode ser compelido a envolver-se em conflitos gerados externamente, como consequência de ameaças ao seu patrimônio e aos seus interesses vitais.</p>	<p>3.4. A segurança de um país é afetada pelo grau de instabilidade da região onde está inserido. Assim, é desejável que ocorram: o consenso; a harmonia política; e a convergência de ações entre os países vizinhos, visando lograr a redução da criminalidade transnacional, na busca de melhores condições para o desenvolvimento econômico e social que tornarão a região mais coesa e mais forte.</p>
<p>2.12. No âmbito regional, persistem zonas de instabilidade que podem contrariar interesses brasileiros. A ação de bandos armados que atuam em países vizinhos, nos lindes da Amazônia brasileira, e o crime organizado internacional são alguns dos pontos a provocar preocupação.</p>	<p>3.5. A existência de zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais pode provocar o transbordamento de conflitos para outros países da América do Sul. A persistência desses focos de incertezas impõe que a defesa do Estado seja vista com prioridade, para preservar os interesses nacionais, a soberania e a independência.</p>
<p>2.13. A capacidade militar e a diplomacia são expressões da soberania e da dignidade nacionais, e o Brasil tem demonstrado, de forma consistente e clara, sua determinação em viver em paz e harmonia, segundo os princípios e as normas do direito internacional e em respeito aos compromissos assumidos.</p>	<p>3.6. Como consequência de sua situação geopolítica, é importante para o Brasil que se aprofunde o processo de desenvolvimento integrado e harmônico da América do Sul, o que se estende, naturalmente, à área de defesa e segurança regionais.</p>

Fonte: PDN (1996 e 2005) / Organização: Lício Monteiro

Em 1996, reafirma-se o caráter pacífico e harmônico do Brasil e é levantada a possibilidade de envolvimento do Brasil em conflitos externos. Em 2005, essa abordagem é retirada em função de uma postura mais proativa, de integração sul-americana, inclusive nos temas de segurança e defesa, o que se reflete na inclusão da “promoção da estabilidade regional” entre os objetivos da Defesa Nacional.

O documento encerra com as diretrizes da Política de Defesa Nacional. Além dos tópicos consensuais entre a PDN 1996 e a PDN 2005, algumas mudanças podem ser identificadas a partir dos pontos retirados e introduzidos.

Quadro 3

Política de Defesa Nacional – Diretrizes retiradas e introduzidas - 1996 e 2005

PDN, 1996 (retirado do documento de 2005)	PDN, 2005 (introduzido em 2005)
<p>a. contribuir ativamente para a construção de uma ordem internacional, baseada no estado de direito, que propicie a paz universal e regional e o desenvolvimento sustentável da humanidade;</p>	<p>I – manter forças estratégicas em condições de emprego imediato, para a solução de conflitos;</p>
<p>d. promover a posição brasileira favorável ao desarmamento global, condicionado ao desmantelamento dos arsenais nucleares e de outras armas de destruição em massa, (...);</p>	<p>II – dispor de meios militares com capacidade de salvaguardar as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior; (...)</p>
<p>i. manter a participação das Forças Armadas em ações subsidiárias que visem à integração nacional, à defesa civil e ao desenvolvimento sócio-econômico do País, (...);</p>	<p>IV – incrementar a interoperabilidade entre as Forças Armadas, ampliando o emprego combinado; (...)</p>
<p>m. aprimorar a organização, o aparelhamento, o adestramento e a articulação das Forças Armadas, assegurando-lhes as condições, os meios orgânicos e os recursos humanos capacitados (...);</p>	<p>VIII – aperfeiçoar processos para o gerenciamento de crises de natureza político-estratégica; (...)</p>
	<p>XI – dispor de estrutura capaz de contribuir para a prevenção de atos terroristas e de conduzir operações de contraterrorismo;</p>
	<p>XII – [reduzir] vulnerabilidade dos sistemas relacionados à Defesa Nacional contra ataques cibernéticos (...); (...)</p>
	<p>XII – [reduzir] vulnerabilidade dos sistemas relacionados à Defesa Nacional contra ataques cibernéticos (...); (...)</p>
	<p>XXIV – criar novas parcerias com países que possam contribuir para o desenvolvimento de tecnologias de interesse da defesa.</p>

Fonte: PDN (1996 e 2005) / Organização: Lício Monteiro

Podemos destacar algumas mudanças observadas entre 1996 e 2005. Em 2005 não se enfatiza o caráter democrático da defesa nacional como em 1996, visto que o documento de 1996 tinha a perspectiva de representar um divisor de águas em relação ao perfil muito associado ao período militar das políticas de segurança e defesa. Em 2005, isso já não era uma questão tão relevante. Em 1996, era enfatizada uma postura harmônica e pacífica do Brasil na ordem internacional, sendo o Brasil reconhecido como um bom cumpridor das regras internacionais. Já em 2005, é introduzida uma postura mais proativa e autônoma, com pretensões de maior liderança no cenário regional e com maior ênfase nos interesses nacionais. A perspectiva de emprego da Força é mais presente no documento de 2005, com o reforço dos meios operativos e organizacionais e a avaliação sobre situações possíveis de emprego. (Rego Monteiro, 2009).

2. A fronteira na Política de Defesa Nacional (1996 e 2005)

A segurança pública e a Faixa de Fronteira são temas pouco abordados em ambos os documentos. Na PDN 1996, a fronteira aparece, em primeiro lugar, para caracterizar um dos

atributos da profundidade geoestratégica e a complexidade do planejamento da defesa (1996, 1.5); em segundo lugar, através da premissa de ter “fronteiras e limites perfeitamente definidos e reconhecidos internacionalmente” (1996, 4.2); em terceiro lugar, na diretriz g) “atuar para a manutenção de um clima de paz e cooperação ao longo das fronteiras nacionais (...)”; em quarto lugar, na diretriz l) priorizar ações para desenvolver e vivificar a faixa de fronteira, em especial nas regiões norte e centro-oeste; e, por fim, na diretriz o) “aprimorar o sistema de vigilância, controle e defesa das fronteiras (...)”.

A Revisão da PDN feita em 2005 reafirma o argumento da profundidade geoestratégica relacionada à grande extensão da fronteira terrestre (2005, 4.1), a premissa de ter “fronteiras e limites perfeitamente definidos e reconhecidos internacionalmente” (2005, 6.2) e as diretrizes de “aprimorar a vigilância, o controle e a defesa das fronteiras” (2005, Diretriz V), de vivificação da faixa de fronteira (2005, Diretriz XV) e de “manutenção de clima de paz e cooperação nas áreas de fronteira” (2005, Diretriz XIX).

No entanto, a Revisão acrescenta novos pontos referentes à fronteira, ao destacar a vulnerabilidade da fronteira na região amazônica (4.3) e a necessidade de garantir a presença do Estado e vivificar a faixa de fronteira frente às dificuldades da baixa densidade demográfica e das longas distâncias, que “facilitam a prática de ilícitos transnacionais e crimes conexos” (4.4). Além disso, chama atenção, no ponto 2.1, para o fato de que com “a ocupação dos últimos espaços terrestres, as fronteiras continuarão a ser motivo de litígios internacionais”, dentro de um quadro mais geral de possibilidades de conflito existentes no mundo contemporâneo.

3. *Estratégia Nacional de Defesa (2008)*

A Estratégia Nacional de Defesa do Brasil foi lançada no dia 17 de dezembro de 2008. Comparada aos documentos anteriores, podemos notar que a END 2008 é uma estratégia mais ambiciosa do que as anteriores. Em sua forma, a END 2008 estabelece não só diretrizes gerais para a defesa nacional como também avança em medidas específicas e definidas como prioritárias para alcançar os objetivos políticos. O contexto internacional em que a END 2008 foi publicada também favorece um maior alcance estratégico da política de defesa. O Brasil havia dado passos significativos em busca de uma maior protagonismo regional e global, com a integração sul-americana, a condição de país emergente no cenário global e o crescimento da economia. Novos desafios para a segurança e a defesa nacional estavam colocados a partir de então, não só no âmbito global como também no âmbito regional e fronteiriço.

No caso da América do Sul, podemos dizer que desde da PDN 1996, mas principalmente na atualização de 2005, o subcontinente é definido como ambiente regional no qual o Brasil se insere e como área prioritária de atuação. Esse ambiente é extrapolado para o Atlântico Sul e os países limítrofes da África, mas os assuntos de segurança mantêm seu foco na América do Sul. Na END 2008 essa direção fica mais explícita, como se pode ler na diretriz 18, “estimular a integração da América do Sul”, que indica a necessidade de “prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa” através do mecanismo do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), do qual não participaria nenhum “país alheio à região” (2008, p.9). A ênfase na América do Sul se torna ainda mais relevante ao se notar que não existe qualquer referência a outros âmbitos regionais, como o hemisférico ou o latino-americano. Os níveis sub-regionais – como Cone Sul ou Amazônia sul-americana – também são colocados em segundo plano. (Rego Monteiro, 2009).

Sobre o tema da fronteira, a END 2008 apresenta muito mais referências a essa região do que os documentos anteriores.

Em suas diretrizes, a END 2008 foca na fronteira nos seguintes pontos:

- 1) “Dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres (...);”
- 4) mobilidade estratégica:“(...) o esforço de presença,sobretudo ao longo das fronteiras terrestres e nas partes mais estratégicas do litoral, tem limitações intrínsecas. É a mobilidade que permitirá superar o efeito prejudicial de tais limitações”;
- 9) “Adensar a presença de unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea nas fronteiras. (...) Nas fronteiras terrestres e nas águas jurisdicionais brasileiras, as unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea têm, sobretudo, tarefas de vigilância”.

No caso do Exército, destaca-se que “as unidades militares situadas nas fronteiras funcionarão como destacamentos avançados de vigilância e de dissuasão”. Especificamente na região amazônica, é enfatizada a necessidade de “meios logísticos e aéreos para apoiar unidades de fronteira isoladas em áreas remotas, exigentes e vulneráveis”.

No caso da Força Aérea, o reforço da “capacidade para levar o combate a pontos específicos do território nacional” implicaria na “necessidade de dispor de suficientes e adequados meios de transporte para apoiar a aplicação da estratégia da presença do Exército na região Amazônica e no Centro-Oeste, sobretudo as atividades operacionais e logísticas realizadas pelas unidades da Força Terrestre situadas na fronteira”.

Outra referência à fronteira aparece nos fundamentos da END 2008. Diante da impossibilidade de “vislumbrar ameaças militares concretas e definidas, representadas por forças antagônicas de países potencialmente inimigos ou de outros agentes não-estatais”, as Forças Armadas devem se preparar para cumprir “variadas missões, em diferentes áreas e cenários”. Dentre as Hipóteses de Emprego, a Estratégia Militar de Defesa inclui alguns aspectos relacionados às fronteiras, como “monitoramento e controle do espaço aéreo, das fronteiras terrestres, do território e das águas jurisdicionais brasileiras em circunstâncias de paz” e a “ameaça de penetração nas fronteiras terrestres ou abordagem nas águas jurisdicionais brasileiras”.

A capacidade de emprego das Forças Armadas depende de sua estruturação. Nos Planos de Equipamento e de Articulação, foi colocada a proposta de distribuição espacial das instalações militares e de quantificação dos meios necessários para possibilitar, entre outros fins, “o controle do espaço aéreo, das fronteiras terrestres, do território e das águas jurisdicionais brasileiras; e da infraestrutura estratégica nacional” e o “aumento da participação de órgãos governamentais, militares e civis, no plano de vivificação e desenvolvimento da faixa de fronteira amazônica, empregando a estratégia da presença”.

No item de Comando e Controle, o Ministério da Defesa buscava aperfeiçoar “o Sistema de Comando e Controle de Defesa, para contemplar o uso de satélite de telecomunicações próprio” e coloca explicitamente no texto a cooperação com a Sistema Nacional de Segurança Pública:

O sistema integrado de Comando e Controle de Defesa deverá ser capaz de disponibilizar, em função de seus sensores de monitoramento e controle do espaço terrestre, marítimo e aéreo brasileiro, dados de interesse do Sistema Nacional de

Segurança Pública, em função de suas atribuições constitucionais específicas. De forma recíproca, o Sistema Nacional de Segurança Pública deverá disponibilizar ao sistema de defesa nacional dados de interesse do controle das fronteiras, exercido também pelas Forças Armadas, em especial no que diz respeito às atividades ligadas aos crimes transnacionais fronteiriços (END 2008).

Um aspecto interessante a notar na END 2008 foi a proposta de desenvolver estudos conjuntos entre o MD e o Ministério da Integração Nacional para compatibilizar os Programas Calha Norte e de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), bem como levantar a “viabilidade de estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APL), com ações de infraestrutura econômica e social, para atendimento a eventuais necessidades de vivificação e desenvolvimento da fronteira”. Embora esteja registrada na END 2008, essa proposta não prosperou, segundo os responsáveis pelo PDFF, por conta da enorme assimetria entre o Calha Norte e o PDFF no que se refere aos recursos e à capacidade de gestão dos projetos, muito mais avançados no Calha Norte do que no PDFF. No caso do Programa Calha Norte, o próprio responsável atual desconhecia a iniciativa da proposta constante no documento.

Com o Ministério das Comunicações, o MD uma cooperação para garantir a “instalação de telecentros comunitários com conexão em banda larga nas sedes das instalações militares de fronteira”, buscando solucionar um problema infraestrutural típico das regiões de fronteira menos habitadas, problema este que também afeta as forças de segurança pública. Além disso, juntamente com o mesmo ministério, o MD incentivaria a “habilitação de rádios comunitárias nos municípios das áreas de fronteira, de forma a atenuar, com isto, os efeitos de emissões indesejáveis”. Por fim, ao tratar da estabilidade regional, a END 2008, previa uma cooperação entre o MD e o MRE para incrementar as “atividades destinadas à manutenção da estabilidade regional e à cooperação nas áreas de fronteira do País”.

4. Defesa nacional e segurança pública

Além do sistema de comando e controle, já citado, com funções diretamente ligadas ao monitoramento das fronteiras, há outras referências à integração entre a defesa nacional e o sistema de segurança pública. No tópico sobre Segurança Nacional, a END 2008 inclui as “ações de segurança pública, a cargo do Ministério da Justiça e dos órgãos de segurança pública estaduais” como parte do incremento do nível de Segurança Nacional.

Na Diretriz 17, a END 2008 explicita a necessidade de “preparar efetivos para o cumprimento de missões de garantia da lei e da ordem, nos termos da Constituição Federal”. No entanto, faz uma ressalva sobre o Brasil deve “evitar que as Forças Armadas desempenhem papel de polícia”. As demandas pela participação das Forças Armadas em situações de crise de segurança pública foram frequentes ao longo da década de 2000. Embora seja uma função constitucional – a garantia da lei e da ordem – a regulamentação da atuação militar nessas situações ainda é matéria controversa. O texto da END 2008 assim coloca a questão:

Efetuar operações internas em garantia da lei e da ordem, quando os poderes constituídos não conseguem garantir a paz pública e um dos Chefes dos três Poderes o requer, faz parte das responsabilidades constitucionais das Forças Armadas. A legitimação de tais responsabilidades pressupõe, entretanto, legislação que ordene e respalde as condições específicas e os procedimentos federativos que deem ensejo a tais operações, com resguardo de seus integrantes.

Essa regulamentação foi iniciada com a Lei Complementar 97/1999 e alterada pelas Leis Complementares 117/2004 e 136/2010. O processo de regulamentação envolve não só as leis complementares, mas também a publicação de portarias, diretrizes e doutrinas. A Portaria Normativa 3.461, do Ministério da Defesa (2013) estabeleceu diretrizes para a atuação das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem.

1.2. MATRIZ INTERMINISTERIAL – PDN E END

A Matriz Interministerial corresponde a um quadro sinóptico que permite visualizar os diferentes programas e ações dos ministérios e as possíveis interações com a agenda de ações previstas pela ENAFRON ou potenciais de interação a serem propostos à SENASP.

No caso do Ministério da Defesa, consideramos os três documentos que definem a política de defesa do Estado brasileiro, conforme solicitado pelo projeto: *a Política de Defesa Nacional (1996 e 2005)* e *a Estratégia Nacional de Defesa (2008)*. Na leitura dos documentos, identificamos os itens diretamente relacionados aos temas da fronteira e da segurança pública, buscando estabelecer possíveis cooperações e relacionamentos entre a política de defesa e a política de segurança pública para a Faixa de Fronteira.

Nos três documentos analisados, arrolamos os principais itens relacionados à fronteira e à segurança pública. Na última etapa da pesquisa buscamos relacionar cada um desses pontos às políticas definidas pela ENAFRON.

No caso do Programa Calha Norte, há duas vertentes possíveis de cooperação e interação com a política de segurança pública. Na vertente militar, a atuação do Programa Calha Norte propicia a manutenção e a expansão da infraestrutura militar na região da fronteira amazônica. A presença militar amplia a sensação de segurança para a atuação de outros órgãos estatais e muitas vezes acaba por servir de suporte a outros agentes do Estado. Na vertente civil, existe uma relação direta com a melhoria da segurança pública quando a emenda parlamentar direciona o recurso para a área específica. Cabe lembrar que os recursos são destinados exclusivamente para investimento e capital, não para custeio. Apesar de incluir a segurança entre suas áreas de aplicação de verbas, um percentual muito pequeno das emendas parlamentares é direcionado para essa área. No ano de 2013, foram somente 2,1% destinados para Segurança, em ações como construção ou reforma de delegacias e quartéis.

Quadro 4

A Faixa de Fronteira no PDN (1996)

POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL (1996)	
Introdução	1.5. O perfil brasileiro – ao mesmo tempo continental e marítimo; equatorial, tropical e subtropical; de longa fronteira terrestre com a quase totalidade dos países sul-americanos e de extensos litoral, zona econômica exclusiva e plataforma continental – confere ao País profundidade geo-estratégica e torna complexa a tarefa de planejamento geral de defesa. As amplas bases demográficas e territoriais, bem como a disponibilidade de recursos naturais, assentadas na diversificada fisiografia nacional, conformam cenários diferenciados que demandam, ao mesmo tempo, uma política geral e integrada e uma abordagem específica para cada caso.

POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL (1996)	
Orientação Estratégica	4.2. Para tanto, a presente política é centrada em uma ativa diplomacia voltada para a paz e em uma postura estratégica dissuasória de caráter defensivo, baseada nas seguintes premissas: fronteiras e limites perfeitamente definidos e reconhecidos internacionalmente ; estreito relacionamento com os países vizinhos e com a comunidade internacional, em geral, baseado na confiança e no respeito mútuos (...)
Diretrizes	g. atuar para a manutenção de um clima de paz e cooperação ao longo das fronteiras nacionais , e para a solidariedade na América Latina e na região do Atlântico Sul; l. priorizar ações para desenvolver e vivificar a faixa de fronteira , em especial nas regiões norte e centro-oeste; o. aprimorar o sistema de vigilância, controle e defesa das fronteiras , das águas jurisdicionais, da plataforma continental e do espaço aéreo brasileiros, bem como dos tráfegos marítimo e aéreo;

Quadro 5
A Faixa de Fronteira no PDN (2005)

REVISÃO DA POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL (2005)	
O Brasil	4.3 O planejamento da defesa inclui todas as regiões e, em particular, as áreas vitais onde se encontra maior concentração de poder político e econômico. Complementarmente, prioriza a Amazônia e o Atlântico Sul pela riqueza de recursos e vulnerabilidade de acesso pelas fronteiras terrestre e marítima. 4.4 A Amazônia brasileira, com seu grande potencial de riquezas minerais e de biodiversidade, é foco da atenção internacional. A garantia da presença do Estado e a vivificação da faixa de fronteira são dificultadas pela baixa densidade demográfica e pelas longas distâncias , associadas à precariedade do sistema de transportes terrestre, o que condiciona o uso das hidrovias e do transporte aéreo como principais alternativas de acesso. Estas características facilitam a prática de ilícitos transnacionais e crimes conexos , além de possibilitar a presença de grupos com objetivos contrários aos interesses nacionais. A vivificação, política indigenista adequada, a exploração sustentável dos recursos naturais e a proteção ao meio ambiente são aspectos essenciais para o desenvolvimento e a integração da região. O adensamento da presença do Estado, e em particular das Forças Armadas, ao longo das nossas fronteiras, é condição necessária para conquista dos objetivos de estabilização e desenvolvimento integrado da Amazônia.
Orientação Estratégica	6.2 A vertente preventiva da Defesa Nacional reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos e em postura estratégica baseada na existência de capacidade militar com credibilidade, apta a gerar efeito dissuasório. Baseia-se, para tanto, nos seguintes pressupostos básicos : I - fronteiras e limites perfeitamente definidos e reconhecidos internacionalmente ; II - estreito relacionamento com os países vizinhos e com a comunidade internacional baseado na confiança e no respeito mútuos (...)
Diretrizes	V - aprimorar a vigilância, o controle e a defesa das fronteiras , das águas jurisdicionais e do espaço aéreo do Brasil; VI - umentar a presença militar nas áreas estratégicas do Atlântico Sul e da Amazônia brasileira XV - implementar ações para desenvolver e integrar a região amazônica, com apoio da sociedade, visando, em especial, ao desenvolvimento e à vivificação da faixa de fronteira ;

Capítulo 3



**MINISTÉRIO DA DEFESA (II):
O PROGRAMA CALHA NORTE**

I.1. APRESENTAÇÃO DO PCN

O Programa Calha Norte começou a ser concebido em 1985, ainda como Projeto, no momento de abertura democrática e de transição do papel das Forças Armadas na política nacional. Novas questões eram apresentadas naquele momento como problemáticas para a administração da fronteira norte, entre elas, a proteção das comunidades indígenas, a garimpagem de metais preciosos e o tráfico de drogas (Mattos, 1990, p.106), principalmente em Roraima, com o conflito entre garimpeiros e indígenas.

O contexto da Guerra Fria ainda vigorava como uma preocupação geopolítica para o Estado brasileiro. Uma das principais justificativas para o PCN apresentadas pelo Conselho de Segurança Nacional em 1985 era a possível “projeção do antagonismo Leste-Oeste na parte norte da América do Sul” (Exposição de Motivos 018 apud Oliveira, 1990, p.19), através das disputas fronteiriças envolvendo Venezuela, Guiana e Suriname, da emergência de lideranças personalistas nos governos da Guiana e do Suriname, da projeção dos movimentos revolucionários do Caribe e da influência cubana (Oliveira, 1990, p.19), ao que se poderia acrescentar ainda a permanência de reflexos do combate à guerrilha do Araguaia (Nascimento, 2006, p.100).

O projeto assumiu três objetivos principais desde o seu início: colonização e desenvolvimento, controle territorial e defesa nacional, e relações bilaterais com os países vizinhos, embora este último objetivo tenha sido deixado de lado ao longo do tempo. Algumas mudanças ocorreram nas justificativas e na forma de apresentação do PCN. A página do Ministério da Defesa assim apresentava o programa em 2009:

O Programa Calha Norte (PCN) tem como objetivo principal contribuir com a manutenção da soberania na Amazônia e contribuir com a promoção do seu desenvolvimento ordenado.

Foi criado em 1985 pelo Governo Federal e atualmente é subordinado ao Ministério da Defesa. Visa aumentar a presença do poder público na sua área de atuação e contribuir para a Defesa Nacional.

Na sua etapa de implantação era chamado Projeto Calha Norte e tinha uma atuação limitada, prioritariamente, na área de fronteira. Hoje, o Programa foi expandido e ganhou importância em vista do agravamento de alguns fatores. Entre eles, o esvaziamento demográfico das áreas mais remotas e a intensificação das práticas ilícitas na região. Nesse contexto, cresce a necessidade de vigilância de fronteira e proteção da população. Ao proporcionar assistência às populações, as ações do Programa pretendem fixar o homem na região amazônica. O PCN busca desenvolver ações de desenvolvimento que sejam socialmente justas e ecologicamente sustentáveis. Para isso, é indispensável respeitar as características regionais e os interesses da Nação (Defesa, 2009).

Nessa apresentação podemos identificar algumas idéias que orientam a formulação do programa. Em primeiro lugar, a soberania e o desenvolvimento ordenado estão associados à maior presença do Estado, que possibilita, através da assistência às populações, “fixar o homem na região” – idéia que permanece como elemento simbólico do controle combinado sobre o território e a população na Amazônia. Em segundo lugar, existe a percepção de que os

problemas que deram origem ao PCN se agravaram, o que justificou a ampliação de sua área de abrangência para além da área definida inicialmente. Enquanto o “esvaziamento demográfico” permanece como preocupação seguindo uma visão tradicional das concepções de segurança e defesa, a “intensificação das práticas ilícitas” assume uma importância cada vez maior como elemento de insegurança. Em terceiro lugar, pode-se notar a incorporação de um discurso que valoriza questões ambientais, justiça social e características regionais. (Rego Monteiro, 2011).

O atual texto de apresentação segue o mesmo padrão do texto anterior, ressaltando ainda o atendimento às carências das comunidades locais, a realização de obras estruturantes, a população indígena e a ampliação da área de abrangência do PCN:

Criado em 1985 pelo Governo Federal, o Programa Calha Norte tem como objetivo principal a manutenção da soberania da Amazônia, contribuindo com a promoção de seu desenvolvimento ordenado e sustentável.

O programa, entretanto, transcende em muito o aspecto de vigilância. Sob a coordenação do Ministério da Defesa, e com intensa participação das Forças Armadas, o Calha Norte busca atender às carências vividas pelas comunidades locais, por meio da realização de obras estruturantes, como a construção de rodovias, portos, pontes, escolas, creches, hospitais, poços de água potável e redes de energia elétrica.

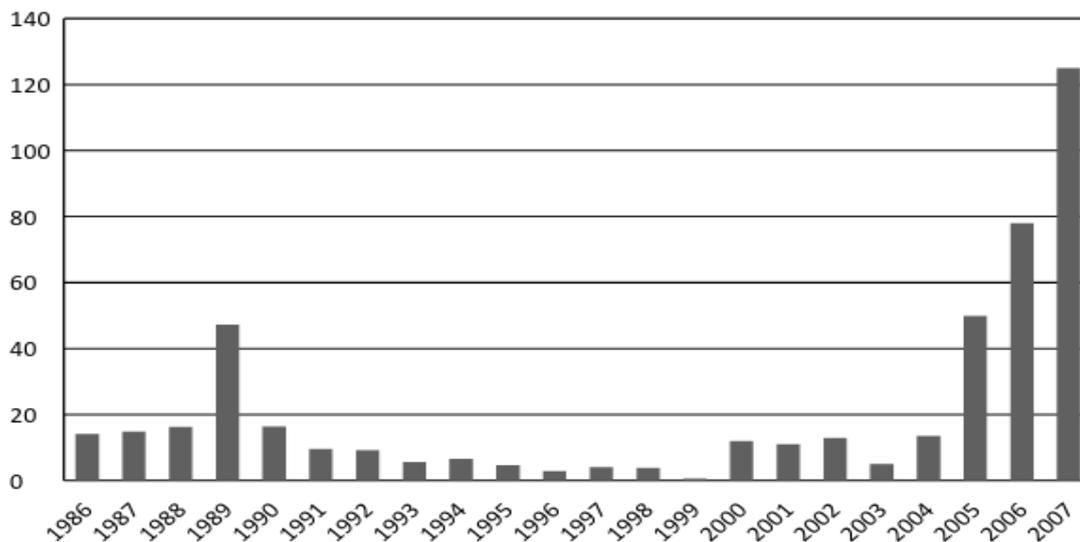
Essas ações, realizadas pela Marinha, Exército e Aeronáutica, em parceria com entes estatais e da sociedade civil, têm alcance social basilar para as populações da Região Amazônica – que reúnem hoje cerca de 8 milhões de pessoas, incluindo 30% da população indígena brasileira. E são tidas como vitais para a fixação da população amazônica em suas comunidades, evitando o esvaziamento demográfico e a prática de atividades ilícitas na área. Inicialmente desenvolvido apenas ao norte do Rio Amazonas, o Calha Norte está presente também na Ilha do Marajó (PA) e na região ao sul da bacia do Amazonas, alcançando os limites dos estados de Rondônia e Mato Grosso. Atualmente, o Programa abrange 194 municípios em seis Estados da Federação (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima) (Defesa, 2014).

Apesar da permanência do nome e de vários aspectos formais, o Programa Calha Norte apresenta diversas diferenças entre o momento inicial na década de 1980 e o momento atual de retomada, dentre as quais podemos destacar as motivações geopolíticas, a área de abrangência, a obtenção e o direcionamento dos recursos, o órgão de comando e o nível de centralização.

Em 1990, o PCN sofreu uma acentuada redução de verbas e ficou limitado a ações internas às Forças Armadas, como apoio à melhoria e à implantação de infra-estrutura militar na região amazônica, que ganhava cada vez maior importância nas políticas de segurança e defesa. Os recursos destinados ao PCN se mantiveram escassos até 2004, quando o programa se reestrutura, já com verbas ampliadas para a efetivação de seus objetivos.

O Gráfico 3.1 indica os recursos aplicados no PCN desde sua criação até o ano de 2007. Percebe-se um crescimento dos valores entre 1986 e 1989, seguido de um acentuado decréscimo em 1990 e da permanência de baixos valores até o ponto mais baixo em 1999. Entre 2000 e 2004, o Programa recupera um patamar pouco acima dos U\$ 10 milhões (com exceção de 2003) para retomar um acentuado crescimento entre 2005 e 2007.

Gráfico 2
Verbas destinadas ao Programa Calha Norte (1986-2007)



Fonte: Ministério da Defesa (2007), Org: Licio Monteiro

Podemos diferenciar três momentos do PCN: 1) entre 1985 e 1989, período marcado pela concepção inicial do Programa, pela transição do contexto político interno e externo, cujos marcos foram a redemocratização e o fim da Guerra Fria, e pelo patamar relativamente elevado dos investimentos; 2) entre 1990 e 2002, período de recursos escassos para as Forças Armadas como um todo e especificamente para o PCN, quando a relação civil-militar foi redefinida em novas bases, com destaque para o lançamento da Política de Defesa Nacional (1996) e a criação do Ministério da Defesa (1998); e 3) a partir de 2003-2004, período de retomada do Programa Calha Norte, com aumento dos recursos, ampliação da área de abrangência e maior importância dada à vertente civil. (Rego Monteiro, 2011).

Nesse último período, o atual diretor do DPCN, Brigadeiro Dantas, destaca o ano de 2009 como um importante momento da evolução do programa. Com o aumento de verbas da vertente civil, a partir de 2005, faltava ainda definir diretrizes mais específicas para condicionar os convênios com municípios e estados. Em março de 2009 o Ministério da Defesa publica então a Portaria Normativa n. 329, com as Diretrizes Estratégicas para o Programa Calha Norte. Embora as Diretrizes já existissem, foi a partir de 2009 que ganharam maior efeito.

Desde 2003, a área de abrangência do PCN passou a cobrir 194 municípios, que correspondem à totalidade dos municípios dos Estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Amapá e ao entorno da Ilha de Marajó na porção norte do Estado do Pará. Inicialmente, a área do PCN circunscrevia-se aos municípios da faixa de fronteira situados entre o rio Solimões (município de Tabatinga-AM) e a foz do rio Amazonas, nas proximidades da Ilha de Marajó. A ampliação da área de atuação do PCN ocorreu em dezembro de 2003, concomitantemente à reestruturação e ao aumento das verbas direcionadas ao programa. Atualmente, o PCN cobre 32% do território nacional. Dos 194 municípios atendidos, 96 estão situados na faixa de fronteira.

A gestão do PCN está localizada no Departamento do Programa Calha Norte, vinculado à Secretaria Geral do Ministério da Defesa, depois de já ter passado por diversos órgãos

diretamente vinculados à Presidência da República. Originalmente o PCN esteve sob coordenação da SEPLAN (1986-1988) da SADEN (1988-1990), da SAE (1990-1998), do MEPE (1999), quando finalmente passou a estar vinculado ao Ministério da Defesa, após a criação do mesmo.

São duas dimensões de atuação do PCN: a “vertente militar”, que corresponde à “Manutenção da Soberania e Integridade Territorial”, e a “vertente civil”, que corresponde ao “Apoio às Ações de Governo na Promoção do Desenvolvimento Regional” (Defesa, 2007, p.8). A vertente civil, vinculada ao desenvolvimento local, tem sido realizada através dos convênios municipais, que são parcerias com as prefeituras municipais da área de atuação do PCN.

As áreas temáticas de atuação dos convênios se mantiveram as mesmas ao longo da última década: 1) infraestrutura social; 2) infraestrutura de transportes; 3) infraestrutura econômica; 4) viaturas, máquinas e equipamentos; 5) esportes; 6) educação e saúde e 7) segurança e defesa. Com as Diretrizes de 2009, as áreas seguiram a mesma divisão, com o item Saúde colocado separadamente de Educação. Segundo o diretor do DPCN, 63% dos recursos da vertente civil são destinados à Área Social. Dentro de cada área as diretrizes detalham quais itens podem ser inseridos nos convênios. Na avaliação do PPA 2012-2015 esse detalhamento se apresenta da seguinte forma:

Quadro 6

Áreas de investimento da vertente civil do Programa Calha Norte

<p>A - ÁREA SOCIAL – IMPLANTAÇÃO DE:</p>	<p>Iluminação de campo de futebol. Iluminação de praça pública. Rede elétrica e rural (de baixa tensão).</p>
<p>A-1 – CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO OU REFORMA DE:</p>	<p>Creche. Praça pública. Sede de Câmara Municipal. Casa ou centro de convivência do idoso. Hospitais, centros de saúde, postos de saúde. Urbanização de áreas públicas – pavimentação com drenagem e/ou terraplanagem e/ou construção de calçadas com meio fio e sarjetas. Centros administrativos e/ou sedes de secretarias. Pontes de pequeno porte. Centro comunitário.</p>
<p>A-2 – SANEAMENTO BÁSICO – IMPLANTAR OU AMPLIAR SISTEMA DE:</p>	<p>Abastecimento de água. Coleta e tratamento de esgoto. Preservação de nascentes, mananciais e cursos d’água. Drenagem urbana. Aterro sanitário.</p>
<p>B – ÁREA DE ESPORTE – CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO OU REFORMA DE:</p>	<p>Vestiário e cobertura de arquibancadas para campo de futebol. Quadra poliesportiva. Estádio de futebol. Piscinas. Pistas de atletismo.</p>
<p>C – ÁREA ECONÔMICA – CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO OU REFORMA DE:</p>	<p>Galpão em alvenaria, mercados, feiras cobertas. Centro de beneficiamento. Armazéns de carga.</p>

**D – ÁREA DE EDUCAÇÃO –
CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO
OU REFORMA DE:**

Centro de inclusão digital.
Biblioteca, casa da cultura.
Escola de música, escola de ensino, centros profissionalizantes.

**E – ÁREA DE SEGURANÇA
E DEFESA – CONSTRUÇÃO,
AMPLIAÇÃO, REFORMA:**

Sede de quartéis.
Delegacias e/ou presídios.

**F – ÁREA DE TRANSPORTE –
CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO
OU REFORMA DE:**

Pequenos aeroportos e/ou pistas de pouso.
Portos e/ou terminais hidroviários.
Terminais de passageiros, terminais de carga.

**G – AQUISIÇÃO DE
EQUIPAMENTOS, VIATURAS
E ACESSÓRIOS – EXEMPLOS:**

Aquisição de viaturas utilitárias, ônibus, tratores, máquinas agrícolas, equipamentos agrícolas e/ou acessórios, tais como:
Caminhão basculante, caminhão com carroceria tipo carga seca.
Carreta agrícola, grade aradora, motoniveladora.
Ônibus escolar.
Pá carregadeira, retroescavadeira.
Tanque de resfriamento de leite.
Trator agrícola de pneus, trator compactador, van.
Veículo tipo microônibus, veículo utilitário tipo pick-up.
Máquina de fabricação de tijolos e/ou bloquetes.

Segundo o diretor do Programa, Brigadeiro Dantas, as Diretrizes permitiram restringir e direcionar as ações, estabelecendo critérios mais claros para a aplicação dos recursos. As ações propostas pelos convênios devem estar enquadradas dentro dos objetivos do Programa, para evitar dispêndio de recursos em ações de baixa complexidade que poderiam ser supridas pelos governos municipais e estaduais. As Diretrizes de 2009 estabeleceram um direcionamento prioritário para os 96 municípios da Faixa de Fronteira dentro da região do PCN. Além disso, foram estabelecidos limites financeiros para os convênios de acordo com o tamanho populacional. Cabe lembrar que o PCN só trabalha com investimentos, ou seja, não é possível firmar convênio para despesas de custeio. Com as novas Diretrizes, o teto de cada convênio individualmente foi reduzido para R\$ 5 milhões.

Na vertente civil, os parlamentares do Congresso Nacional apresentam emendas ao Programa para que os convênios sejam estabelecidos com os governos municipal e estadual. As *Diretrizes Estratégicas para o Programa Calha Norte (2009, 2013)* e o manual *Convênios: Normas e Instruções (2007, 2012)* estão disponíveis no site do Ministério da Defesa para orientarem a relação entre os proponentes e os concedentes dos recursos destinados às ações. Uma vez respeitados as regras da aplicação dos recursos, os parlamentares e os municípios e estados convenientes são os que definem a destinação do recurso. Não há qualquer ingerência do Departamento do Programa Calha Norte na destinação do recurso. Logo, não é possível definir de antemão uma priorização de áreas de investimento.

O Brigadeiro Dantas destacou como principal mérito do Programa a gestão eficiente dos convênios, que atrai a confiança dos parlamentares da região para direcionarem as emendas individuais e de bancada para o Calha Norte. A eficiência está relacionada à capacidade de execução dos recursos – índice de aproximadamente 87% de aproveitamento – e à fiscalização na execução e na prestação de contas dos projetos aprovados.

1.2. AÇÕES DO PCN NA FAIXA DE FRONTEIRA (PPA 2012-2015)

O Plano Plurianual 2012-2015 agrupou os diversos programas e ações federais em 65 políticas estratégicas. O Programa Calha Norte (PCN) foi incluído na **Política Nacional de Defesa**, Objetivo 0520: “Fortalecer o Programa Calha Norte de modo a contribuir para o desenvolvimento e a manutenção da soberania e integridade territorial na região amazônica”. Além das Políticas e dos Objetivos, temos as Metas e Iniciativas. No caso do PCN, o Plano Plurianual 2012-2015 estabeleceu o seguinte:

Quadro 7
Itens do Programa Calha Norte no PPA 2012-2015

OBJETIVO 0520 - Fortalecer o Programa Calha Norte de modo a contribuir para o desenvolvimento e a manutenção da soberania e integridade territorial na região amazônica	
METAS	INICIATIVAS
Adequação da infraestrutura de 30 Pelotões Especiais de Fronteira	01Z4 - Adequação da infraestrutura de unidades militares e dos pelotões especiais de fronteira na região do Calha Norte
Adequação da infraestrutura de 110 unidades militares	
Adequação de 150 embarcações empregadas pelas Forças Armadas	01Z9 - Adequação de embarcações da região do Calha Norte
Adequação de 40 aeródromos	01Z7 - Adequação de aeródromos na região do Calha Norte
Realizar 720 horas de voo disponibilizadas pelas Forças Armadas (FFAA)	01ZA - Logística operacional para apoio às atividades do Calha Norte
Atender 194 municípios com projetos de implantação e melhoria da infraestrutura básica nas seguintes áreas: segurança e defesa, econômica, educação, saúde, social, transportes e esportes	01ZC - Implantação e melhoria da infraestrutura básica nos municípios atendidos pelo Calha Norte
CÓDIGOS	
1209 - Construção de embarcações para controle e segurança da navegação fluvial na região do Calha Norte	
1211 - Implantação da infra-estrutura básica nos municípios da região do Calha Norte	
1213 - implantação de unidades militares na região do Calha Norte	
2272 - Gestão e administração do programa	
2439 - Apoio aéreo na região do Calha Norte	
2441 - Manutenção de aeródromos na região do Calha Norte	
2442 - Conservação de rodovias na região do Calha Norte	
2443 - Manutenção de pequenas centrais elétricas na região do Calha Norte	
2444 - Apoio às comunidades da região do Calha Norte	
2445 - Manutenção de embarcações na região do Calha Norte	
2452 - Manutenção da infra-estrutura instalada nos pelotões especiais de fronteira da região do Calha Norte	

I. A vertente militar do Programa Calha Norte: soberania e integração territorial

As cinco primeiras metas estão relacionadas à Manutenção da Soberania e Integração Territorial, a chamada “vertente militar” do Programa Calha Norte. A regionalização desses investimentos é definida como Região Norte, o que não permite identificar, através do Portal do Orçamento, o local de destino desses investimentos. A descrição do relatório anual do PPA faz referência, em algumas situações, à unidade militar em que o investimento é feito, mas não para todos os casos.

A meta para os Pelotões Especiais de Fronteira (PEF) entre 2012 e 2015 era a reforma e adequação de 30 pelotões. Segundo o diretor do PCN, Brigadeiro Dantas, essa meta teria que ser revista para um número inferior, pois as verbas destinadas a essa finalidade não permitiriam contemplar os 30 pelotões. Considera-se viável a instalação de um novo PEF a cada 5 anos, seguindo as prioridades definidas em 2008 com o Plano Amazônia Protegida, de aumento do número de PEF na fronteira amazônica. O objetivo final é o de estabelecer uma distância média de 350 km entre os pelotões de fronteira, para garantir uma cobertura ideal.

Além da instalação dos PEF, que depende de grandes intervenções, há as reformas com manutenções e melhorias, com pequenas e médias intervenções. Em 2012 e 2013, atingiram a meta de 13 pelotões adequados. Nesse período, foram realizadas as obras para a instalação do PEF de Tiriós, na fronteira do Pará com o Suriname, uma região de baixíssima densidade, na qual o controle do território é bastante dificultado pelas condições de acesso. Entre as reformas realizadas nos demais PEF, são destacadas a perfuração de poços artesianos, a instalação de laboratórios de análises clínicas e a reforma do Destacamento de São Salvador (AC).

Outra meta era a adequação de infraestrutura de 110 unidades militares na região do Calha Norte, que não se resume ao segmento fronteiriço, pois agrega ainda todo o estado do Amazonas, Amapá e Rondônia, além do entorno da Ilha de Marajó no Pará. Essa meta envolve adequação e manutenção de unidades militares, realização de obras e serviços de infraestrutura e pavimentação das rodovias e estradas vicinais que atendem às unidades militares e às comunidades da região, além da aquisição de materiais e equipamentos não militares necessários ao pleno funcionamento das unidades. Entre 2012 e 2013, foram 49 unidades adequadas, porém a maioria em Manaus (AM) e Belém (PA), que impactam a faixa de fronteira somente de forma indireta, pois parte do atendimento às regiões fronteiriças na Amazônia dependem de infraestrutura situada nas sedes dos Comandos, em Manaus e Belém. Especificamente na faixa de fronteira podemos destacar as obras de implantação do 3º Batalhão de Infantaria de Selva em Barcelos (AM).

Quanto à adequação das embarcações, a meta era de 150 embarcações reformadas entre 2012 e 2015, “visando o controle e a segurança da navegação fluvial, o apoio logístico às unidades militares, bem como o apoio às comunidades, evitando a ocorrência de acidentes com embarcações e inibindo ações ilícitas”. A meta alcançada entre 2012 e 2013 foi de 56 embarcações adequadas (37% da meta), correspondendo à seleção de pequenas e médias intervenções realizadas pelos Comandos Militares em suas embarcações, como aquisição de motores de popa para equipar embarcações de pequeno porte; aquisição e manutenção de embarcações militares para o 4º e 9º Distritos Navais; e construção de uma lancha de apoio logístico para apoiar as ações fluviais da Comissão de Aeroportos da Região Amazônica (COMARA). Novamente é preciso destacar que essas reformas não se limitam à faixa de

fronteira coberta pelo Programa Calha Norte, pois envolvem as sedes dos Distritos Navais (Manaus e Belém) e unidades militares situadas fora da faixa de fronteira.

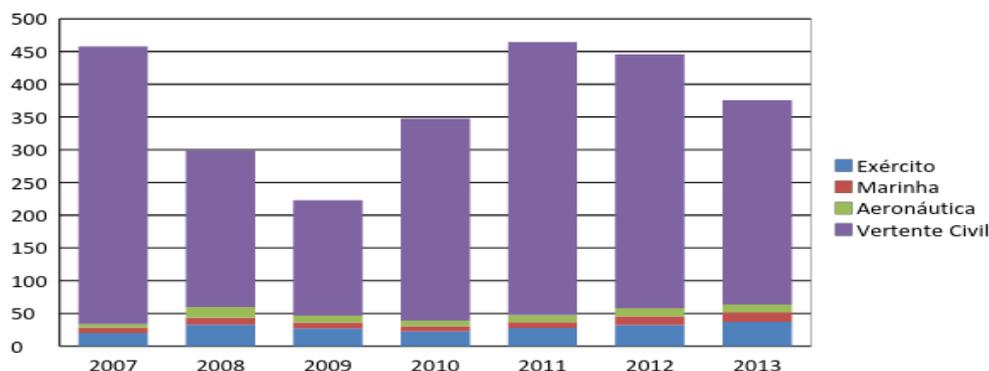
A meta de adequação de 40 aeródromos na região do Calha Norte se caracteriza pelas obras e serviços de manutenção nas pistas de pouso e decolagem, nas áreas de estacionamento e de taxiamento de aeronaves e nos terminais de passageiros que compõem os aeródromos. Entre 2012 e 2013, somente dois aeródromos foram adequados, um percentual muito pequeno da meta total. Essa baixa realização é devido a ajustes necessários por contingenciamento de verbas. Quanto às horas de voo disponibilizadas para apoio logístico, em 2013, a Força Aérea prestou conta de 32 operações aéreas para diversas finalidades, entre elas o apoio ao Calha Norte, mas não especificou qual operação esteve diretamente relacionada a esse objetivo. Em 2012 e 2013, registrou-se o alcance da meta anual de 180 horas de voo, chegando ao valor acumulado de 360 horas de voo (50% da meta prevista para o PPA 2012-2015).

2. A vertente civil do Programa Calha Norte: desenvolvimento regional

Na vertente civil o Programa Calha Norte busca apoiar as ações do Governo da promoção do desenvolvimento regional, atendendo 194 municípios com projetos de implantação e melhoria da infraestrutura básica nas áreas de segurança e defesa, econômica, educação, saúde, social, transportes e esportes. A descrição dessas ações no relatório de avaliação do PPA 2012-2015 tem sido pouco detalhada. Em 2012, deram conta da vistoria de 161 convênios estabelecidos no ano anterior e da celebração de mais 243 convênios, já enquadrados nas diretrizes definidas em 2009. Já em 2013, o número de convênios quase dobrou, chegando ao total de 461 convênios (67 no Acre, 65 no Amazonas, 60 no Amapá, 47 em Roraima e 222 em Rondônia). Consta que o PCN já havia atendido, em 2012 e 2013, 152 municípios dos 194 que fazem parte da área de abrangência do programa, resultado qualificado como além da expectativa.

Os dados recentes do Programa Calha Norte apontam a predominância dos recursos da vertente civil sobre os da vertente militar. O patamar de investimento alcançado em 2007 se manteve nos anos seguintes, com uma ligeira queda em 2009. Entre as Forças, o Exército permaneceu como principal receptor (ver Gráfico 3.2).

Gráfico 3
Verbas do Programa Calha Norte (2007-2013)



Fonte: Relatórios de Situação, 2007-2013; Dantas, 2014. Org: Licio Monteiro

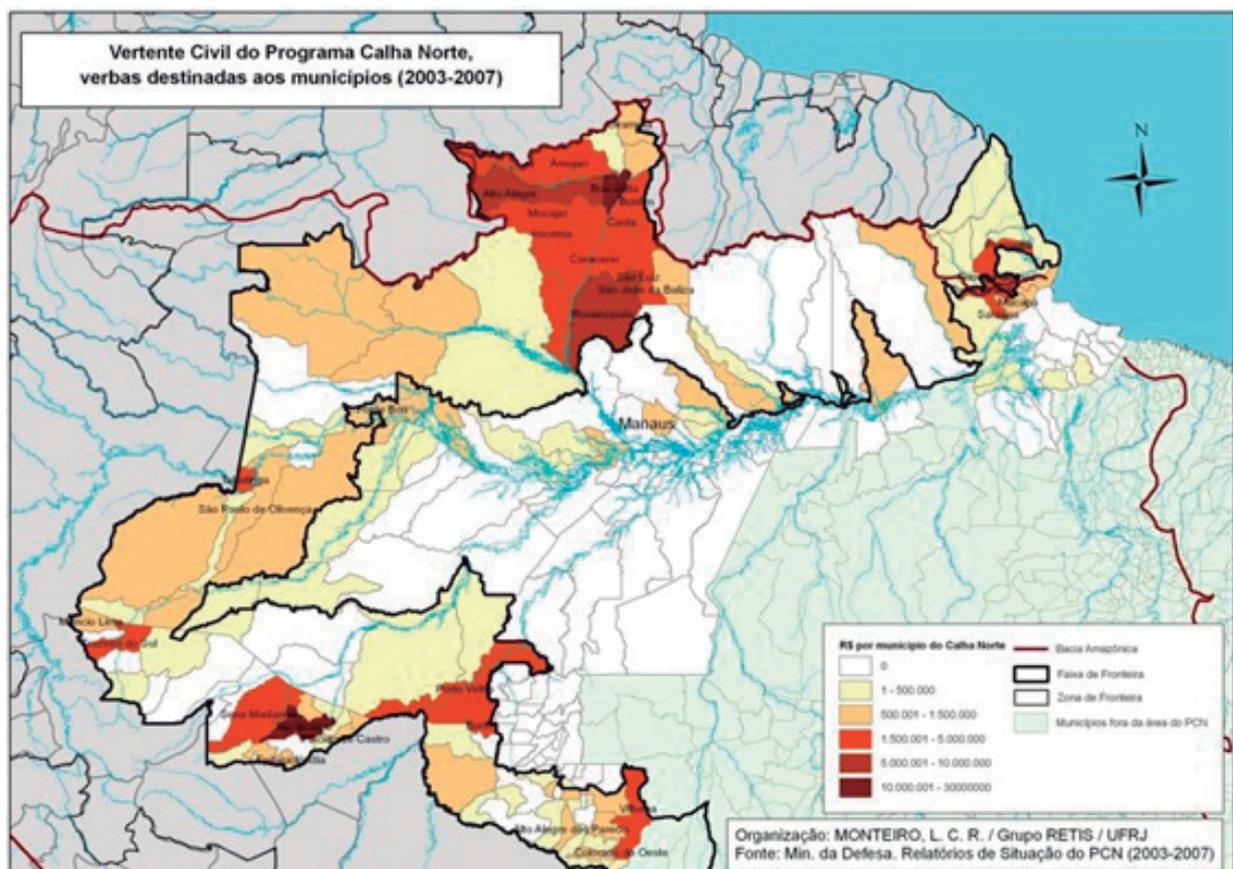
1.3. MAPA DA ATUAÇÃO DA VERTENTE CIVIL DO PCN (2008-2013)

O mapeamento das verbas da vertente civil do Programa Calha Norte permite identificar as áreas priorizadas pelo PCN entre 2008 e 2013. Segundo o Brigadeiro Dantas, diretor do DPCN, o destino das verbas da vertente civil depende unicamente dos projetos definidos pelos governos estaduais e municipais e pelos parlamentares que direcionam parte de suas verbas de emenda parlamentar para os municípios da região do Calha Norte. Os convênios assinados com os estados tendem a ser mais volumosos, mas há municípios do Acre que conseguem, por iniciativa própria, levantar recursos maiores do que o do que os do estado do Pará. Existe uma assimetria grande entre os municípios no que se refere à capacidade de firmar e gerir convênios. Os estados do Acre e de Rondônia se destacam com um maior número de municípios conveniados.

Comparando ao levantamento feito para os anos entre 2003 e 2007, é possível notar uma mudança no direcionamento das verbas da vertente civil. No período anterior o estado de Roraima se destacava como o principal receptor de verbas, enquanto poucos municípios de Rondônia apareciam como receptores. O estado do Acre se manteve com grande participação na vertente civil do Programa Calha Norte. Segundo o Brigadeiro Dantas, essa participação pode ser atribuída à atividade da Associação dos Municípios do Estado do Acre (AMAC), que possui um papel ativo na intermediação com os parlamentares.

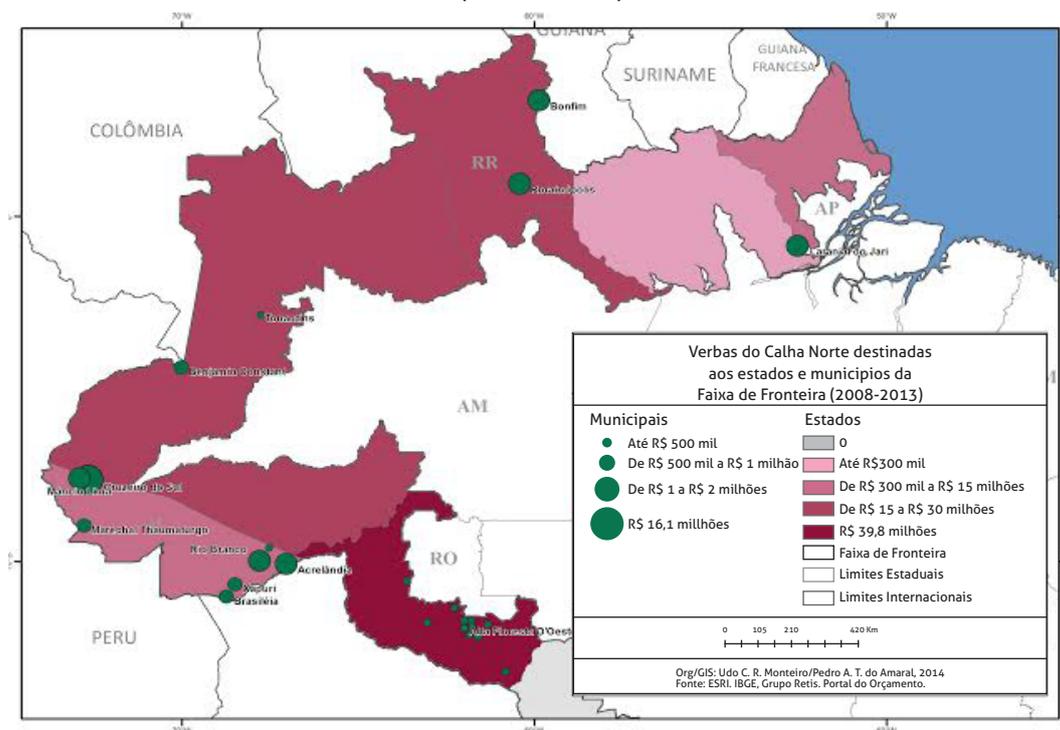
Mapa 2

Verbas destinadas à vertente civil do Programa Calha Norte nos municípios (2003-2007)



Mapa 3

Verbas destinadas à vertente civil do Programa Calha Norte nos municípios e estados (2008-2013)



1.4. REDE INSTITUCIONAL – PROGRAMA CALHA NORTE

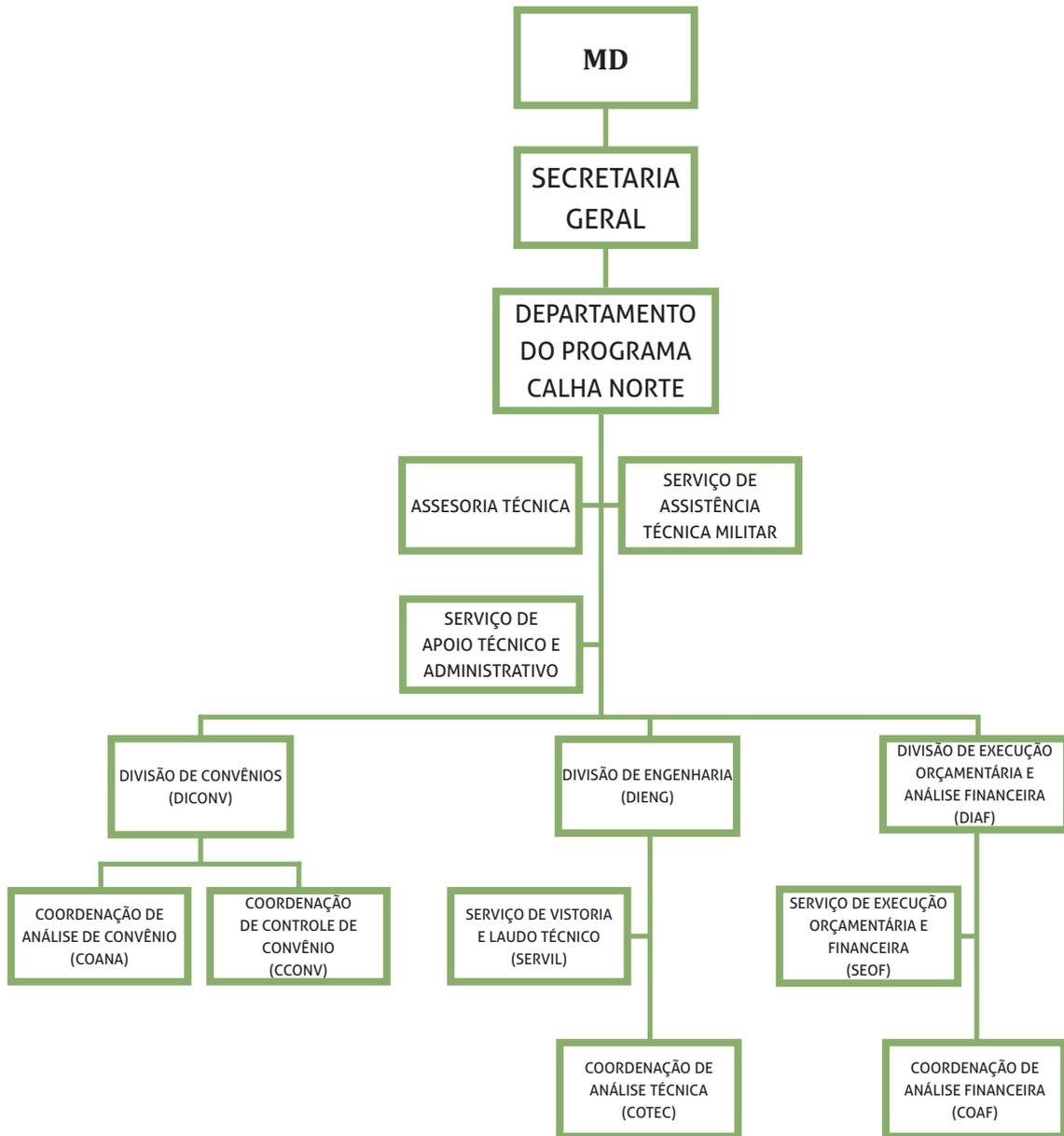
O Departamento do Programa Calha Norte está vinculado à Secretaria Geral do Ministério da Defesa, depois de já ter passado por diversos órgãos diretamente vinculados à Presidência da República. O PCN já esteve sob coordenação da Secretaria de Planejamento (SEPLAN) (1986-1988), da Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional (SADEN) (1988-1990), da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) (1990-1998), do Ministério Extraordinário de Projetos Especiais (MEPE) (1999), quando finalmente passou a estar vinculado ao Ministério da Defesa. Até 2013, o Programa Calha Norte estava subordinado ao Departamento de Política e Estratégia, da Secretaria Política, Estratégia e Assuntos Internacionais (Ministério da Defesa). Em 2013 o programa se consolidou como um Departamento, ganhando um caráter mais permanente e autônomo.

Na vertente militar, ele atua como suporte às Forças Armadas, sem qualquer prioridade definida oficialmente, embora com maior ênfase no apoio ao Exército, por conta de sua maior presença na faixa de fronteira continental amazônica. Cada Força possui suas próprias fontes de recursos, as verbas do PCN destinadas às Forças só entram como complemento. Na estrutura institucional do Ministério da Defesa, o Departamento do Programa Calha Norte está situado de maneira isolada de outros setores.

Na vertente civil, embora o PCN tenha uma vasta gama de atuação em diversas áreas, não existe nenhum direcionamento preferencial ou cooperação planejada com outras áreas. Como

as verbas dos convênios municipais e estaduais são resultantes de emendas parlamentares, são os deputados e senadores que decidem o destino das verbas. Segundo o diretor do DPCN, Brigadeiro Dantas, o programa não vislumbra qualquer tipo de cooperação institucional com outros ministérios.

Figura 2
Organograma do Departamento do Programa Calha Norte



Fonte: Defesa, 2014; Dantas, 2014

Capítulo 4



**MINISTÉRIO DA DEFESA (III):
SISFRON**

I.1. ANTECEDENTES DO SISFRON

Três antecedentes são importantes para entender a criação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON): a publicação da Estratégia Nacional de Defesa (2008), a redefinição das atribuições subsidiárias das Forças Armadas a partir das Leis Complementares 97/1999, 117/2004 e 136/2010 e, por fim, o lançamento do Plano Estratégico de Fronteiras, em 2011.

Estratégia Nacional de Defesa (2008)

Algumas Diretrizes da END 2008 já apontavam mudanças na estrutura do setor de defesa nacional que impulsionaram o surgimento do projeto do SISFRON. Apoiados no direcionamento estratégico da END 2008, o Exército iniciou em 2009 os primeiros estudos para colocar em prática projetos que já haviam sido formulados em tempos anteriores, mas que naquele momento passavam a ganhar respaldo para sua implementação.

Quadro 8
Relações entre END 2008 e SISFRON

Nº	Diretrizes da END (2008)	Relação com o SISFRON
2	Organizar as Forças Armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença	O SISFRON aprimora principalmente o monitoramento/controle do território.
3	Desenvolver as capacidades de monitorar e controlar o espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais brasileiras.	O SISFRON contribui principalmente com as tecnologias de monitoramento terrestre.
4	Desenvolver, lastreado na capacidade de monitorar/ controlar, a capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão: a mobilidade estratégica.	O SISFRON inclui as funções de apoio à decisão e de atuação operacional.
5	Aprofundar o vínculo entre os aspectos tecnológicos e os operacionais da mobilidade, sob a disciplina de objetivos bem definidos.	O SISFRON incrementa os meios terrestres e aéreos e desenvolve o potencial das tecnologias de movimento necessárias.
6	Fortalecer três setores de importância estratégica: o espacial, o cibernético e o nuclear.	Os setores espacial e cibernético são os que mais se vinculam às iniciativas do SISFRON.
9	Adensar a presença de unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea nas fronteiras.	O SISFRON permite a melhoria da infraestrutura existente nas unidades do Exército.
22	Capacitar a indústria nacional de material de defesa para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa.	A meta do SISFRON é utilizar sistemas com 100% de componentes nacionais.

Elaborado pelo autor.

A redefinição das atribuições das Forças Armadas foi objeto da Lei Complementar nº 117/2004, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, com o objetivo de lhes conceder novas atribuições subsidiárias, alterando a Lei Complementar 97/1999. É a partir de 2004 que incluíram como atribuições a atuação no

combate a delitos e as ações preventivas e repressoras na faixa de fronteira terrestre, como consta nos incisos III e IV do Art. 17-A (LC 117/2004).

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

IV – atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo (...) (Lei Complementar 117/2004)

O inciso III, que foi mantido, se referia a todo território nacional, os delitos a serem levados em conta são os de “repercussão nacional e internacional” e a forma de atuação é cooperativa e de apoio.

O inciso IV, no entanto, foi alterado a partir da Lei Complementar nº 136/2010, sendo remetido ao Art. 16. Ele trata especificamente da faixa de fronteira terrestre, os delitos considerados são os transfronteiriços e os ambientais e a forma de atuação através de ações preventivas e repressivas isoladas ou coordenadas.

Art. 16-A. 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 (Lei Complementar 136/2010).

Embora incluída na lei em 2004 e ratificada em 2010, só recentemente a atuação das Forças Armadas com os órgãos de segurança pública tem sido regulamentada, como no caso do Exército, que publicou em fevereiro de 2013 o manual “Operações em Ambientes Interagências”.

O Plano Estratégico de Fronteiras, lançado em 2011, foi o impulso final para a concretização do projeto do SISFRON. Instituído “para o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira”, o Plano colocou na ordem do dia projetos incipientes de integração interagências para a segurança da Faixa de Fronteira.

Embora o Plano Estratégico de Fronteiras não cite explicitamente o SISFRON, diversas demandas introduzidas pelo Plano estão plenamente relacionadas às iniciativas desenvolvidas no âmbito do SISFRON, como a criação de Centros de Operações (Arts. 5º e 7º). O Plano foi lançado em 2011, num momento em que o projeto do SISFRON já estava em plena fase de elaboração, para ser incluído no Plano Plurianual 2012-2015.

Apesar de não ser apresentado explicitamente como um antecedente do SISFRON, um fator importante que contribuiu para estimular o SISFRON foi o desenvolvimento de projetos de grande investimento no âmbito da Força Aérea Brasileira e da Marinha do Brasil, como os programas de aquisição de super caças e de submarinos. O SISFRON foi visto então como uma contrapartida para o Exército Brasileiro, que passaria a contar também com um projeto de grande impacto e recursos orçamentários adicionais. Como não se resume somente à função

de monitoramento, pois inclui a atuação operacional, através dos recursos do SISFRON tem sido possível melhorar a infraestrutura das unidades do Exército na Faixa de Fronteira.

1.2. O SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO DE FRONTEIRAS (SISFRON)

Subsistemas do SISFRON

O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) é descrito como um “sistema de sensoriamento, de apoio à decisão e de atuação operacional, cujo propósito é fortalecer a presença e a capacidade de ação do Estado na faixa de fronteira”. Essa descrição já coloca em evidência os três subsistemas que compõem o SISFRON.

O Subsistema de Sensoriamento “destina-se a vigiar a faixa de fronteira, coletando e transmitindo dados que possibilitem a detecção, a identificação e o monitoramento remoto de eventos de interesse”. É o caso dos sensores ópticos e optrônicos, radares de vigilância terrestre e de vigilância aérea de baixa altura, sensores de sinais eletromagnéticos, sistemas de aeronaves remotamente pilotadas (SARP) e aeróstatos.

Cada um desses sensores possui um alcance espacial próprio. Os sensores ópticos e optrônicos, as câmeras, os equipamentos de visão noturna e as comunicações das patrulhas se limitam a cerca de 20 km. Com alcance um pouco maior, temos os sensores optrônicos, radares e câmeras, SARP e os meios de deslocamento disponíveis em pelotões, companhias e batalhões. Com o alcance de 200 km, estão incluídos os SARP e a vigilância aérea de baixa altura, com atuação prevista para as brigadas. Além da faixa de 200 km, os sistemas de mais longo alcance são as aeronaves de asa fixa, os aeróstatos e a vigilância eletrônica e o nível da hierarquia militar são as divisões e comandos militares de área. Por fim, a escala mais abrangente envolve o sensoriamento por produtores de sensores satelitais. Em entrevista, o Gen. Matsuda falou de duas faixas de alcance para os sensores instalados no projeto piloto, uma de 150 km e outra 650 km. Essa abrangência se amplia através das rotas de infovia, que permitem interligar pontos os centros de comando e os postos de monitoramento. Quando o sistema estiver completamente instalado, essas rotas permitirão a transmissão e a recepção de dados ao longo de toda a Faixa de Fronteira e a conexão com Brasília (DF) e os centros dos comandos militar regionais (CMA, CMO e CMS), situados fora da faixa de fronteira.

Outro aspecto importante é a cobertura do espaço aéreo. O SISFRON vai aprimorar a cobertura de vigilância do espaço aéreo incluindo o monitoramento de voos em baixa altitude, em faixas ainda não cobertas pelo CINDACTA.

O segundo Subsistema é o de Apoio à Decisão, para “produzir e difundir conhecimentos necessários à realização de operações na faixa de fronteira”. É neste subsistema que estão incluídos os centros de planejamento, coordenação, acompanhamento e controle de operações, programas (softwares) de apoio à decisão e infraestrutura de tecnologia da informação e comunicações (inclusive com infovias de longo alcance, dotadas de redes terrestres de microondas e meios de comunicações por satélite). Nesse subsistema são combinados a fusão ou processamento técnico de dados, a geração de informações (com análise de inteligência

e o estabelecimento de situação (consciência situacional). O Apoio à Decisão integra a rede fixa e as redes de apoio dentro de uma área de operações possibilitando a interação entre o subsistema de sensores e o sistema de comando e controle.

Por fim, o Subsistema de Atuadores está relacionado à atuação operacional, para realizar ações de defesa e segurança e de prevenção e repressão contra delitos transfronteiriços e ambientais na faixa de fronteira (conforme a supracitada Lei Complementar 136/2010). Aí estão incluídos os meios operacionais do Exército, empregados na faixa de fronteira, com ênfase na atuação com as demais Forças Armadas (operações conjuntas) e com os órgãos federais, estaduais e municipais (operações interagências). Nesse subsistema são combinados o planejamento, a geração de ordens, a difusão de situação e o acompanhamento. Aí estão incluídos os meios de transporte (viaturas e embarcações) e os equipamentos individuais e de emprego coletivo. Cabe ressaltar que através do SISFRON diversas unidades militares têm incrementado sua infraestrutura física e seus equipamentos.

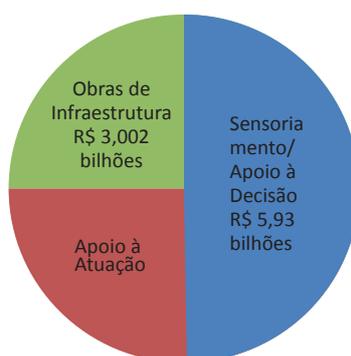
Em todos esses subsistemas está prevista a coordenação interagências, principalmente com os órgãos de segurança pública. O subsistema de Sensoriamento é centralizado no Exército. Uma parte das informações fica restrita ao Exército, enquanto outra parte é compartilhada com outros órgãos e alimentam os subsistemas de Apoio à Decisão e de Atuadores, os quais pressupõem maiores graus de integração interagências.

No projeto piloto já estão incluídos os seguintes vetores: sensores óticos e optrônicos, radares de vigilância terrestre, sensores eletromagnéticos, equipamentos e sistemas de comunicações (táticas, estratégicas e por satélite), sistemas de apoio à decisão, centros de comando e controle e sistema de logística integrada. A partir de 2014, os outros vetores previstos são: sistema de apoio às atividades de inteligência, sistemas de geoinformação, equipamentos de varredura de cargas, sistemas de aeronaves remotamente pilotadas, sistemas de aeróstatos, sistemas de radares de vigilância a baixa altura e sistemas de aeronaves de asa fixa (pequeno porte).

Custos e cronograma do SISFRON

O Projeto Básico do SISFRON elaborado em 2011 previa o montante de R\$ 11,9 bilhões a serem aplicados em um período dez anos (2012-2021), distribuídos conforme o Gráfico 4.1.

Gráfico 4
Previsão de verbas do SISFRON



Fonte: Oliveira (2014). Elaborado pelo autor.

Apesar do alto custo de instalação, segundo as Forças Armadas, o SISFRON se justifica pelos benefícios previstos pelo novo sistema. Além de ampliar a capacidade do Exército em produzir e compartilhar dados com outros órgãos governamentais (os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras são citados explicitamente), o SISFRON promove a capacitação e a geração de empregos na indústria nacional (expectativa de mais de 12 mil empregos anuais). Outro dado importante utilizado pela Defesa para justificar o SISFRON foi a estimativa do custo da violência no Brasil, da ordem de R\$ 183,75 bilhões, dos quais R\$ 40 bilhões seria decorrente da violência associada ao narcotráfico (Nota Técnica). Sendo assim o valor destinado ao SISFRON estaria plenamente justificado diante do benefício gerado pela redução da violência. Cabe lembrar, no entanto, que esses dados sobre o custo da violência se referem a questões típicas de segurança pública, de modo que a justificativa do SISFRON está assentada em sua vinculação estreita com as atividades dos órgãos de segurança pública previstas no projeto.

O planejamento do SISFRON estabeleceu um cronograma de implantação entre 2012 e 2021. A previsão de conclusão do Projeto Piloto, no CMO, no entanto, foi estendida para 2016. O extenso período de implantação se justifica não só pelo alto valor dos investimentos, que dificilmente seriam obtidos num período curto, mas também pela meta de nacionalização dos componentes utilizados pelos sistemas instalados. O prazo de dez anos permite que as empresas nacionais de tecnologia possam desenvolver os produtos demandados, evitando assim o recurso às importações de pacotes tecnológicos fechados que afetariam a autonomia nacional do SISFRON.

Quadro 9
Cronograma do SISFRON

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Elaboração do Projeto Básico		Início do Projeto Piloto no CMO		1) Término do Projeto Piloto no CMO (estendido até 2016)		Continuação da instalação (CMO, CMA e CMS)					
				2) Início da instalação no CMA e no CMS (ainda não iniciada)							
Finalizado		Em andamento				Previsão					

Fonte: Oliveira (2014). Elaborado pelo autor.

SISFRON e a base industrial nacional

Em novembro de 2012 o Exército assinou contrato com o consórcio TEPRO, formado por duas empresas subsidiárias da EMBRAER Defesa e Segurança: a SAVIS Tecnologia e Sistemas e a BRADAR (antiga OrbiSat Indústria e Aerolevante). O valor do negócio ficou estipulado em R\$ 839 milhões.

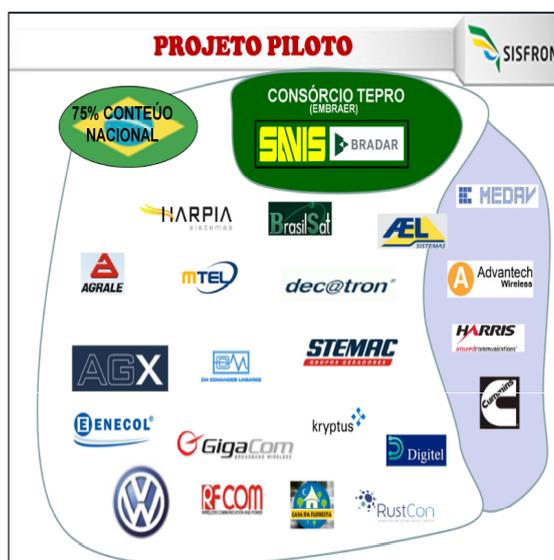
Em maio de 2013, o consórcio TEPRO selecionou as empresas brasileiras fornecedoras dos subsistemas de Sensores de Sinais Eletromagnéticos, Comunicações Táticas, Optrônicos e Infraestrutura. No mês seguinte, em junho de 2013, o consórcio completou a seleção de fornecedores, chegando ao total de dezessete empresas nacionais e quatro empresas estrangeiras envolvidas diretamente com o projeto do SISFRON. As empresas estão listadas na Tabela.

A preferência por empresas nacionais, com desenvolvimento de tecnologia e inovação, se justifica pela geração de empregos no Brasil e pela ampliação da autonomia tecnológica nacional. O índice de conteúdo nacional chega a 70,8% nos equipamentos, 72,1% nos softwares e 88% nos serviços, resultando num índice total de 75,8% de conteúdo nacional. A relação com os fornecedores envolveu negociações de compensação comercial, industrial e tecnológica, favorecendo linhas de produção, desenvolvimento tecnológico e capacitação para os produtos.

Segundo o Gen. Oliveira, a empresa CISCO colocou uma atividade de capacitação de mão-de-obra técnica em Corumbá (MS), mas a maior parte das empresas fornecedoras está localizada em São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. A faixa de fronteira ainda carece de serviços e mão de obra especializada. A formação técnica necessária para a operação dos sistemas é dada pelo próprio Exército aos soldados. Mas os serviços de maior complexidade são contratados junto às empresas dos grandes centros industriais.

Parte do desenvolvimento tecnológico é de uso dual, ou seja, pode servir a atividades outras além da finalidade militar. Daí a importância para área de segurança pública, que pode se beneficiar com a nacionalização das tecnologias e com a formação de uma base industrial consolidada.

Figura 3
Empresas contratadas para o Projeto Piloto do SISFRON (2013)



Quadro 10
Empresas contratadas pelo Consórcio TEPRO para o fornecimento ao SISFRON

Empresa	Serviço	Origem
STEMAC	Fabricante de geradores	Brasil
CM Comandos	Fabricante de no-breaks	Brasil
ENECOL	Infraestrutura civil do subsistema de Infraestrutura	Brasil
Casa da Floresta	Gestão ambiental do subsistema de Infraestrutura	Brasil
RFCOM	Desenvolvimento e fabricação de <i>shelters</i> militares	Brasil
MEDAV	Sistema de sensores de sinais eletromagnéticos	Alemanha
HARRIS	Responsável pelos rádios táticos	EUA
AEL International	Equipamentos optrônicos	Brasil
BrasilSat	Sistemas de telecomunicações, defesa	Brasil
Decatron	Integração em TI	Brasil
Digitel	Comunicação de dados, voz e imagem	Brasil
Kryptus	Sistemas de cifração e enlaces	Brasil
GigaCom	Integração em TI	Brasil
RustCon	Integração em TI de alta complexidade	Brasil
Volkswagen do Brasil	Caminhões militarizados	Brasil
Agrale	Veículos militares	Brasil
MTEL	Integração em TI e comunicações	Brasil
AGX	Veículos aéreos não tripulados	Brasil
Harpia Sistemas	Sistema de aeronaves remotamente tripuladas	Brasil
Cummins	Motores	EUA
Advantech Wireless	Plataformas de tecnologia computacional automatizada	Canadá

Elaboração do autor.

Regionalização do SISFRON

O programa do SISFRON escolheu o Arco Central, particularmente a área de abrangência da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, de Dourados-MS, como área piloto para o início da implantação do programa.

A opção pelo Mato Grosso do Sul se justifica por dois motivos. Em primeiro lugar, os estados fronteiriços no Arco Norte da Faixa de Fronteira já possuíam a cobertura do SIPAM e os do Arco Sul apresentam maior densidade técnica e de comunicação. Em segundo lugar, o Mato Grosso do Sul apresenta um quadro crítico relacionado à segurança pública, relacionado à entrada de drogas, à atuação de grupos criminosos na fronteira, aos cultivos ilícitos e à ação de grupos armados irregulares nos países vizinhos. Segundo o Major Bernardo, que apresentou

as instalações do SISFRON na 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, o sul do Mato Grosso do Sul, região de Dourados, é uma “área escola”, com todos os tipos de problemas, o que permitiria ao SISFRON experimentar desafios complexos em seu projeto piloto, para depois ser estendido para o restante da faixa de fronteira.

Os Mapas 4.1 e 4.2 permitem visualizar a atual distribuição das atividades do SISFRON no segmento sul-matogrossense da fronteira.

Cooperação interagências e sistemas de comunicação

A relação do SISFRON com os demais sistemas de vigilância existentes, como é o caso do SIPAM, é de complementaridade. O objetivo é incorporar as estruturas existentes, sem gerar duplicações desnecessárias. Em exemplo é a operação de veículos aéreos não tripulados (VANT) pela Polícia Federal em São Miguel do Iguazu (PR). Uma vez que já existe a operação, não é do interesse dos operadores do SISFRON replicar essa estrutura na mesma região. O SISFRON prevê a aquisição de 2 scanners, iguais aos que estão sendo adquiridos pela Polícia Rodoviária Federal, com a finalidade de uso em postos móveis de bloqueio. Nesse caso, eles aproveitaram a mesma licitação da PRF. As operações interagências incluem não só segurança pública, mas também IBAMA e Receita Federal, por exemplo. Outro aspecto da cooperação interagências é o compartilhamento de antenas com outros órgãos que já possuem, caso do DPRF. Para isso estão buscando estabelecer convênio com SENASP e DPRF.

O Ministério da Defesa conseguiu garantir uma parte da faixa de frequência 700 MHz da rede 4G na Faixa de Fronteira, para operar um sistema de comunicação com tráfego de voz, dados e imagens sem a necessidade de contratar os serviços das operadoras de telefonia. Essa comunicação é feita pelas infovias, articuladas por torres com emissão e recepção de microondas. O SISFRON buscará compatibilizar seu sistema de comunicação com a Polícia Federal. Segundo o Gen. Oliveira, o Ministério da Justiça também conseguiu acesso à mesma faixa da rede 4G.

Centros de Operações

A visita às instalações do SISFRON na 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, em Dourados (MS), permitiu observar o ambiente ainda em construção dos chamados Centros de Operações, cuja entrada em funcionamento está prevista já para o início de 2015 em Dourados, Ponta Porã, Bela Vista, Amambai e Nioaque, no estado do Mato Grosso do Sul.

Um Centro de Operação compreende uma sala dividida em dois ambientes, com diferentes restrições de acesso, com sala de reuniões e videoconferência, onde é possível integrar o poder político (decisão) e o plano tático (atuadores) para emprego dual, seja em ambiente de paz (segurança pública ou resposta a desastres naturais), seja para defesa militar, em situações de crise.

O Centro de Operações vai permitir uma atuação mais integrada dos diferentes órgãos, o que já vem sendo experimentado nas Operações Ágata e nos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF). Nesses casos, existe uma atuação combinada, isto é, simultânea mas com comandos separados. A atuação integrada seria um passo à frente possibilitado pelas relações de confiança que visam reforçar no âmbito do SISFRON. Os Centros de Operações fixos nas

organizações militares da faixa de fronteira são complementados por Centros de Operações Móveis, em caminhões militarizados, que ampliam a capacidade dos atuadores, levando o centro de decisão para as proximidades do teatro de operações.

Figura 4
Centro de Operação Móvel



Fonte: Oliveira, 2014

1.3. O SISFRON NO PPA 2012-2015

O Plano Plurianual 2012-2015 agrupou os diversos programas e ações federais em 65 políticas estratégicas. O SISFRON foi incluído na **Política Nacional de Defesa**, no Objetivo nº 0428: “Adequar e otimizar a infraestrutura de instalações do Exército para a ampliação da capacidade de cumprir suas missões constitucionais para maior efetividade da presença militar, facilitando a mobilidade das tropas e incrementando o monitoramento das fronteiras e de outras áreas sensíveis do território nacional”. Dentro desse objetivo, foi estabelecido como Meta e Iniciativa a “Implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON)” (PPA 2012). No período de 2012 a 2015, a previsão era de estruturar pelo menos 20% do SISFRON, meta esta que teve que ser revista diante de atrasos na execução dos projetos (Oliveira, 2014). O cronograma físico-financeiro do Projeto Piloto foi revisto em 2013, transferindo sua conclusão do biênio 2014-2015 para 2016, podendo se estender até 2018.

No ano de 2012, diversos fatores dificultaram a execução do projeto, como a “ausência da previsão assegurada de recursos para o Projeto; dificuldade da indústria nacional para atender aos “picos de demanda” correspondentes às necessidades do Projeto; dificuldade para contratação de serviços e de mão de obra especializada nas regiões remotas do País; complexidade técnica da integração dos meios de sensoriamento e apoio à decisão”. O objetivo mais relevante atingido no primeiro ano foi a assinatura do contrato com a empresa integradora para o desenvolvimento, integração e implantação dos meios de Sensoriamento e Apoio à Decisão do SISFRON, no âmbito do Projeto Piloto, através da licitação em que as

empresas subsidiárias da EMBRAER saíram vencedora. Mesmo nessas condições de atraso foi iniciada ainda em 2012 a 2ª fase de implantação do Projeto Piloto na área do Comando Militar do Oeste (CMO), com foco no Comando da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, sediado em Dourados-MS.

Já em 2013, a avaliação do PPA listou uma série de realizações de 2013. No âmbito dos sistemas de monitoramento, podemos destacar os seguintes itens:

- aquisição dos primeiros sensores do sistema;
- início da implantação da infraestrutura de Tecnologia da Informação e Comunicações (infovia, rádios portáteis, grupos geradores etc.)
- desenvolvimento de aplicativos (softwares) para a integração do sistema de sensoriamento;
- aquisição de material de emprego militar para atender às necessidades básicas das Organizações Militares na região do Projeto Piloto do Projeto Sisfron (CMO).

Em relação às obras de infraestrutura, diversos equipamentos situados nas organizações militares do Comando Militar do Oeste e em Brasília-DF estão sendo construídas ou reformadas. Podemos destacar:

- construção do Centro de Operações do Comando Militar do Oeste (Campo Grande-MS);
- construção do Centro de Operações do Comando da 17ª Brigada de Infantaria de Selva (Porto Velho-RO);
- construção do Centro de Operações do Comando da 13ª Brigada de Infantaria Motorizada (Cuiabá- MT);
- obras de adequação dos Centros de Monitoramento de Fronteiras do Comando da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada (Dourados-MS),
- obras de adequação dos Centros de Monitoramento de Fronteiras do 9º Grupo de Artilharia de Campanha (Nioaque-MS),
- obras de adequação dos Centros de Monitoramento de Fronteiras do 10º Regimento de Cavalaria Mecanizado (Bela Vista-MS),
- obras de adequação dos Centros de Monitoramento de Fronteiras do 11º Regimento de Cavalaria Mecanizado (Ponta Porã-MS)
- obras de adequação dos Centros de Monitoramento de Fronteiras do 17º Regimento de Cavalaria Mecanizado (Amambai-MS);
- obras de adaptações do Esquadrão de Cavalaria Mecanizado de Iguatemi-MS
- obras de adaptações do Pelotão de Cavalaria Mecanizado (Mundo Novo-MS);
- obras de reparo e adequações das redes elétricas do 9º Grupo de Artilharia de Campanha,
- obras de reparo e adequações das redes elétricas do 28º Batalhão Logístico (Dourados-MS),
- obras de reparo e adequações das redes elétricas da 2ª Companhia de Fronteira (Porto Murtinho-MS)
- obras de reparo e adequações das redes elétricas do 17º Batalhão de Fronteira (Corumbá-MS);
- construção da estação de tratamento de água para a 3ª Companhia de Fronteira e Forte

Coimbra (Coimbra-MS)

- construção da Estação de Tratamento de Efluentes para o 17º Batalhão de Fronteira;
- construção do pavilhão “H” do Pelotão de Cavalaria Mecanizado de Caracol-MS;
- construção do Posto de Abastecimento, lavagem e Lubrificação do 17º Regimento de Cavalaria Mecanizado.
- Elaboração do projeto das obras de construção do Centro de Monitoramento de Fronteiras do Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército, em Brasília-DF
- Elaboração do projeto das obras de adequação do Núcleo do Centro Regional de Inteligência do Sinal do CMO em Campo Grande -MS.

Todas essas obras estão localizadas no Mapa 4.1.

Em 2014 estava previsto o início das aquisições dos sistemas de aeronaves remotamente pilotadas (SARP) e dos sistemas de Geoinformação e Apoio às atividades de inteligência. Até a data das entrevistas (julho de 2014), não haviam ainda adquirido o SARP.

As principais dificuldades apontadas para garantir o cumprimento da meta foram a obtenção de licenças ambientais e de regularização patrimoniais de algumas áreas onde serão realizadas obras de infraestrutura; a capacitação da Indústria Nacional de Defesa para atender às demandas do projeto e a contratação de serviços e de mão de obra especializada nos municípios da Faixa de Fronteira onde estão sendo instaladas a infraestrutura do SISFRON

Quadro 11 SISFRON no PPA 2012-2015

OBJETIVO 0428 - Adequar e otimizar a infraestrutura de instalações do Exército para a ampliação da capacidade de cumprir suas missões constitucionais para maior efetividade da presença militar, facilitando a mobilidade das tropas e incrementando o monitoramento das fronteiras e de outras áreas sensíveis do território nacional

METAS	INICIATIVAS
Implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON)	

Diferentemente dos programas analisados nas outras etapas, a recuperação dos dados sobre os valores gastos no SISFRON não é possível no Portal do Orçamento do Senado Federal. Na página do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) é possível acessar os valores aplicados pelo Comando do Exército no SISFRON, mas sem detalhamento sobre os municípios ou organizações militares em que são feitos os investimentos.

12**Valores destinados ao SISFRON no Orçamento Federal (2012)**

2012	Valor PLOA	Valor Dotação Inicial	Valor Dotação Atual	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago
Implantação do SISFRON	73,0	172,8	172,8	172,7	172,8	62,2
Implantação de Pelotões Especiais de Fronteira do SISFRON	8,5	8,5	8,5	0	0	0
SISFRON	0	0	56,5	0	0	0
Adequação de Instalações Militares para Implantação do SISFRON	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	0,9

Valores em milhões de reais (R\$)

13**Valores destinados ao SISFRON no Orçamento Federal (2014)**

2014	Valor PLOA	Valor Dotação Inicial	Valor Dotação Atual	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago
Despesas diversas	0,0	96,5	96,5	45,5	0,6	0,6
Implantação do Sistema de Sensoriamento e Apoio à Decisão do SISFRON	174,0	168,5	168,5	141,7	1,2	1,2
Implantação do Sistema de Apoio à Atuação do SISFRON	16,0	14,8	14,8	8,0	2,5	2,5
Infraestrutura para Implantação do SISFRON	23,0	18,1	18,1	13,6	2,1	1,7

Valores em milhões de reais (R\$)

1.4. MATRIZ INTERMINISTERIAL - SISFRON

A Matriz Interministerial corresponde a um quadro que permite visualizar os diferentes programas e ações dos ministérios e as possíveis interações com a agenda de ações previstas pela ENAFRON ou potenciais de interação a serem propostos à SENASP.

No caso do SISFRON, não há um documento público com diretrizes e objetivos explicitados. Consideramos então como documentos de referência a Nota Técnica expedida pelo Escritório de Projetos do Exército (2014), que resume a proposta do SISFRON. Está prevista a elaboração de uma doutrina de operações do SISFRON, fundamentada em legislação e doutrinas já existentes, mas esse documento ainda não foi publicado. A Matriz Interministerial do SISFRON foi detalhada logo a seguir.

Matriz Interministerial: Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras

Nota Técnica do Escritório de Projetos do Exército sobre o SISFRON (2014)

A Nota Técnica emitida pelo Escritório de Projetos do Exército foi entregue pelo General Oliveira, na ocasião da entrevista realizada no Quartel General do Exército, em Brasília-DF. A Nota Técnica explicita alguns dos fundamentos do SISFRON e permite uma análise sobre as convergências entre o SISFRON e a ENAFRON.

NOTA TÉCNICA, EPE, SISFRON (2014)	RELAÇÕES COM A ENAFRON
<p>O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) é um sistema de sensoriamento, de apoio à decisão e de atuação operacional, cujo propósito é fortalecer a presença e a capacidade de ação do Estado na faixa de fronteira. Os principais objetivos do sistema são:</p>	<p>Finalidade convergente à ENAFRON.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - contribuir com o esforço governamental de manter o efetivo controle sobre a faixa de fronteira, atendendo ao trinômio Monitoramento/Controle, Mobilidade e Presença, enfatizado nas diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa; 	<p>Os referidos artigos tratam das atribuições subsidiárias da Forças Armadas na Faixa de Fronteira, que incluem a atuação em ações preventivas e repressivas complementares aos órgãos de segurança pública.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - facilitar o cumprimento das missões do Exército decorrentes da destinação constitucional prevista no Art 142 Constituição Federal e, particularmente, na Lei Complementar N° 97/1999, alterada pelas Leis Complementares N° 117/2004 e N° 136/2010, no tocante às ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre. 	<p>O SISFRON e a ENAFRON se remetem ao Plano Estratégico de Fronteiras.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - apoiar a execução do Plano Estratégico de Fronteiras, estabelecido de acordo com o Decreto 7.496, de 8 de junho de 2011, que se destina à prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos transfronteiriços, por meio da atuação integrada dos órgãos de segurança pública, Forças Armadas, Receita Federal e outros órgãos governamentais; 	<p>Diversas tecnologias desenvolvidas no âmbito da base industrial de defesa podem ter uso dual, com adaptações para a segurança pública.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - contribuir para o aumento da capacitação tecnológica e da autonomia da base industrial de defesa, particularmente no que diz respeito à manutenção, ampliação e perene atualização do sistema, bem como proporcionar a diversificação da pauta de exportação nacional, com a adição de itens de alto valor agregado, e a geração de empregos e de renda nos setores de infraestrutura e tecnologia. <p>Para alcançar os objetivos propostos, o sistema possui três componentes principais:</p>	<p>Com a ENAFRON, os investimentos em videomonitoramento, radiocomunicação e scanners foram duas medidas que exemplificam essa preocupação.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Subsistema de Sensoriamento - destina-se a vigiar a faixa de fronteira, coletando e transmitindo dados que possibilitem a detecção, a identificação e o monitoramento remoto de eventos de interesse. Compreende, dentre outros meios, sensores ópticos e optrônicos, radares de vigilância terrestre e de vigilância aérea de baixa altura, sensores de sinais eletromagnéticos, sistemas de veículos aéreos remotamente pilotados e aeróstatos. 	

NOTA TÉCNICA, EPE, SISFRON (2014)	RELAÇÕES COM A ENAFRON
<p>- Substema de Apoio à Decisão - destina-se a produzir e difundir conhecimentos necessários à realização de operações na faixa de fronteira. Compreende, dentre outros meios, centros de planejamento, coordenação, acompanhamento e controle de operações, programas (softwares) de apoio à decisão e infraestrutura de tecnologia da informação e comunicações (inclusive com infovias de longo alcance, dotadas de redes terrestres de microondas e meios de comunicações por satélite)</p> <p>- Substema de Atuadores - destina-se a realizar ações de defesa e segurança e de prevenção e repressão contra delitos transfronteiriços e ambientais na faixa de fronteira. Compreende meios operacionais do Exército, empregados na faixa de fronteira, com ênfase na atuação com as demais Forças Armadas (operações integradas) e com os órgãos federais, estaduais e municipais (operações interagências).</p>	<p>A SENASP vem aprimorando sua base de dados através do SINESP e da realização da Pesquisa sobre Segurança Pública nas Fronteiras, mas ainda necessita aprimorar as componentes tecnológicas para a constituição de um sistema modernizado de apoio à decisão. Os laboratórios de combate à lavagem de dinheiro podem ser inseridos como apoio à decisão. Os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF) cumprem um importante papel na articulação entre decisão e atuação.</p>
<p>- Substema de Atuadores - destina-se a realizar ações de defesa e segurança e de prevenção e repressão contra delitos transfronteiriços e ambientais na faixa de fronteira. Compreende meios operacionais do Exército, empregados na faixa de fronteira, com ênfase na atuação com as demais Forças Armadas (operações integradas) e com os órgãos federais, estaduais e municipais (operações interagências).</p> <p>Os meios do SISFRON estarão desdobrados ao longo dos 16.886 quilômetros da faixa de fronteira, monitorando uma área de aproximadamente 27% do território nacional, o que potencializará o emprego das organizações subordinadas aos Comandos Militares da Amazônia (Estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima), do Norte (Estados do Amapá e Pará) do Oeste (Estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) e do Sul (Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), cujos efetivos orientados para as atividades operacionais excedem 80 mil militares.</p>	<p>A ENAFRON trouxe um incremento da capacidade operativa dos órgãos estaduais e federais de segurança pública, o que se reflete nas operações integradas e nas atividades de rotina desses órgãos. O reaparelhamento das forças de segurança também segue a mesma lógica de aprimorar a atuação.</p> <p>Tanto o SISFRON quanto a ENAFRON tem como referência a mesma área de atuação, a Faixa de Fronteira.</p>
<p>A concepção geral e o planejamento inicial do Sistema constam do seu Projeto Básico, que foi elaborado em 2010 e 2011, mediante contratação de empresa nacional (ATECH) com experiência na integração de projetos complexos e de grande vulto. De acordo com previsão do Projeto Básico, o período de implantação do SISFRON é de 10 anos, a um valor estimado de R\$ 11,992 bilhões.</p>	<p>De 2009 a 2014, o valor total investido na ENAFRON foi de R\$ 433,8 milhões.</p>
<p>Segundo o Estudo de Viabilidade da implantação do Sistema, realizado com base em dados coletados de análises de agências oficiais, o custo da violência no Brasil, em 2010, foi calculado como sendo de 5,09% do PIB, ou seja, da ordem de R\$ 183,75 bilhões. Desse valor, R\$ 40 bilhões corresponderam ao custo anual da violência decorrente do narcotráfico. Desse modo, considerando uma efetividade mínima do SISFRON de apenas 2,97% por ano, na redução do narcotráfico através das fronteiras, já estaria garantido o retorno do investimento realizado no Sistema.</p>	<p>A mesma argumentação poderia ser utilizada para a ENAFRON, uma vez que a responsabilidade dos órgãos de segurança pública no combate à violência e ao narcotráfico é ainda maior do que a do Exército.</p>

NOTA TÉCNICA, EPE, SISFRON (2014)	RELAÇÕES COM A ENAFRON
<p>Atualmente, a implantação do SISFRON é objeto de um Projeto Estratégico do Exército (PEE SISFRON), que está contemplado no PPA 2012-2015 – Plano Mais Brasil – com ação orçamentária própria (14T5), além de ser considerado empreendimento de grande porte. O PEE SISFRON está estruturado nos seguintes subprojetos:</p>	
<ul style="list-style-type: none"> - Sensoriamento e Apoio à Decisão – destina-se à implantação dos subsistemas de Sensoriamento e de Apoio à Decisão, inclusive dos meios necessários à Segurança das Informações e das Comunicações, à Defesa Cibernética, ao Suporte Logístico Integrado e à Capacitação e Simulação; 	
<ul style="list-style-type: none"> - Apoio à Atuação – destina-se à melhoria da capacidade operacional do subsistema de Atuadores. Compreende a aquisição e o fornecimento de materiais diversos, com ênfase para os meios de transporte e equipamentos de uso individual ou de emprego coletivo; e 	
<ul style="list-style-type: none"> - Obras de Infraestrutura – destina-se à construção, ampliação, adequação, adaptação, recuperação e reforma de instalações necessárias ao funcionamento do Sistema. 	
<p>Uma vez superadas as fases iniciais de concepção, planejamento, estruturação e contratações iniciais, o Projeto encontra-se na fase de implantação do Piloto, na área da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, com sede em Dourados-MS. A Brigada é subordinada ao Comando Militar do Oeste e tem a maioria de suas Unidades desdobradas na faixa de fronteira, compreendendo uma frente de mais de 600 km, no Estado do Mato Grosso do Sul.</p>	<p>A ENAFRON não definiu uma área piloto, mas sim a priorização de mais de uma centena de municípios considerados estratégicos, a partir de cruzamento de diversos dados e informações, contemplado nos investimentos, a exemplo da lista de 178 municípios inseridas na Portaria 12-2012 que estabeleceu diretrizes para um dos investimentos do Programa, em sua grande maioria situados na linha de fronteira, cobrindo todos os estados da Faixa de Fronteira. A seleção dos municípios levou em conta as cidades gêmeas, a proximidade com a linha de fronteira, a inserção nas redes legais e a representatividade dos 11 estados da Faixa.</p>
<p>O Piloto se destina, entre outras finalidades, a avaliar, reajustar e refinar as definições iniciais do Sistema, possibilitando a sua implementação, de forma adequada e eficiente, no restante do País.</p>	
<p>Para o Projeto de Sensoriamento e Apoio à Decisão, no âmbito do Piloto, tendo em vista a amplitude de desdobramento dos meios, as inovações tecnológicas presentes e a complexidade de integração dos diversos meios, o modelo considerado mais adequado para aquisição foi a contratação, por meio de empreitada integral, de uma empresa integradora nacional (Consórcio TEPRO), com perfil semelhante ao de Empresa Estratégica de Defesa.</p>	<p>O modelo adotado pela ENAFRON foi a realização de convênios com os Estados e a destinação de recursos e equipamentos para os Estados, condicionando os repasses à sua aplicação nos municípios da Faixa de Fronteira.</p>

Já citados anteriormente.

NOTA TÉCNICA, EPE, SISFRON (2014)	RELAÇÕES COM A ENAFRON
<p>Além dos desafios representados pela amplitude da faixa de fronteira, pela diversidade dos ambientes operacionais, bem como pela complexidade da integração tecnológica, constitui fator importante para o sucesso do Projeto, a disponibilidade regular dos recursos financeiros necessários para assegurar a continuidade da implantação do Sistema, conforme previsto no Projeto Básico e no seu Estudo de Viabilidade.</p>	<p>Como programas estratégicos, cuja implementação prevê medidas de médio e longo prazo, o SISFRON e a ENAFRON devem superar possíveis contingenciamentos ou descaracterização do programa por mudanças de governo.</p>
<p>Além de ampliar a operacionalidade da Força Terrestre, o SISFRON propiciará melhores condições para a atuação integrada do Exército com órgãos civis ou militares, nos níveis federal, estadual ou municipal, inclusive com órgãos de países vizinhos. O foco é o apoio à realização de Operações Interagências, como as Operações Ágata e outras Operações que são conduzidas regularmente por órgãos governamentais, na faixa de fronteira.</p>	<p>Esse tópico deixa explícito o objetivo do SISFRON de reforçar a integração interagências e as operações conjuntas, o que favorece as relações com os órgãos de segurança pública e com a ENAFRON.</p>
<p>Para tanto, o Projeto prevê a interação com sistemas congêneres, existentes em outros órgãos, tais como o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), do Ministério da Defesa, o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAZ), da Marinha do Brasil, e o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA), do Comando da Aeronáutica. Prevê, ainda, a criação de ambientes apropriados para o trabalho interagências, bem como o estabelecimento de ligações entre os Centros de Operações das Organizações Militares, Brigadas e Comandos Militares de Área com os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIF), existentes nos níveis estadual e municipal.</p>	<p>Aqui o projeto do SISFRON cita outros sistemas sob alçada do Ministério da Defesa e das Forças Armadas. Além disso, inclui a necessidade do trabalho interagências citando especificamente os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF).</p>
<p>O planejamento da aquisição de meios observa, além da doutrina vigente, o princípio da eficiência, evitando-se a interferência nas atribuições dos demais órgãos e a desnecessária duplicação de esforços no mesmo espaço geográfico.</p>	<p>Para isso, é importante o conhecimento recíproco sobre os sistemas de defesa e de segurança pública. O caso do compartilhamento de antenas para infovias (em cooperação com o DPRF) e do sistema de VANT em São Miguel do Iguaçu (em cooperação com o DPF) são emblemáticos dessa medida.</p>

NOTA TÉCNICA, EPE, SISFRON (2014)	RELAÇÕES COM A ENAFRON
<p>O SISFRON também representa significativa janela de oportunidades para as empresas nacionais, tendo em vista, dentre outros aspectos, o montante considerável de investimentos estimados, o prolongado ciclo de vida previsto para o Sistema e a diversidade e o caráter de uso dual (civil e militar) dos produtos e serviços necessários para sua implantação e operação.</p>	
<p>Como resultado, o SISFRON deverá estimular a geração de empregos na indústria nacional, havendo uma expectativa de 12.522 empregos anuais. O valor total da melhoria relacionada à renda, decorrente da geração de empregos diretos e indiretos, poderá atingir um total de R\$ 2,309 bilhões, durante os 10 anos de implantação do Sistema. Praticamente 2/3 (dois terços) deste total poderá vir do setor de tecnologia, com a execução de atividades de desenvolvimento de componentes e subsistemas, desenvolvimento de software e integração do sistema final, por empresa nacional.</p>	
<p>Deverá criar, também, oportunidade de sustentabilidade tecnológica, por meio da venda de produtos e serviços de uso dual e da diversificação da pauta de exportações. As estimativas para a captação de recursos provenientes da comercialização desses itens nos mercados interno e externo são da ordem de até R\$ 1 bilhão por ano.</p>	<p>O fortalecimento da indústria nacional de defesa favorece o reforço da indústria nacional de segurança, uma vez que diversas tecnologias de uso dual podem ser adaptadas para as finalidades da segurança pública.</p>
<p>Atribuindo-se prioridade ao aproveitamento do que já existe no país, segundo orientação da Estratégia Nacional de Defesa, haverá motivação para a transferência de tecnologia, a capacitação de recursos humanos especializados e o estímulo à pesquisa, desenvolvimento e inovação, nas áreas de interesse, com reflexos positivos para o aumento da capacidade da base industrial do país, da nacionalização do Sistema e da autonomia tecnológica.</p>	
<p>Além dos benefícios acima citados, o SISFRON deverá proporcionar condições mais adequadas para o atendimento de objetivos sociais diversos, contribuindo para o aumento da segurança nos centros urbanos, para a preservação ambiental, a proteção da biodiversidade e das populações indígenas, bem como no apoio a populações desassistidas com inclusão digital, ensino à distância e tele saúde.</p>	<p>A melhoria da infraestrutura de telecomunicações na faixa de fronteira favorece diversos objetivos sociais, influenciando direta e indiretamente na melhoria das condições de segurança pública.</p>

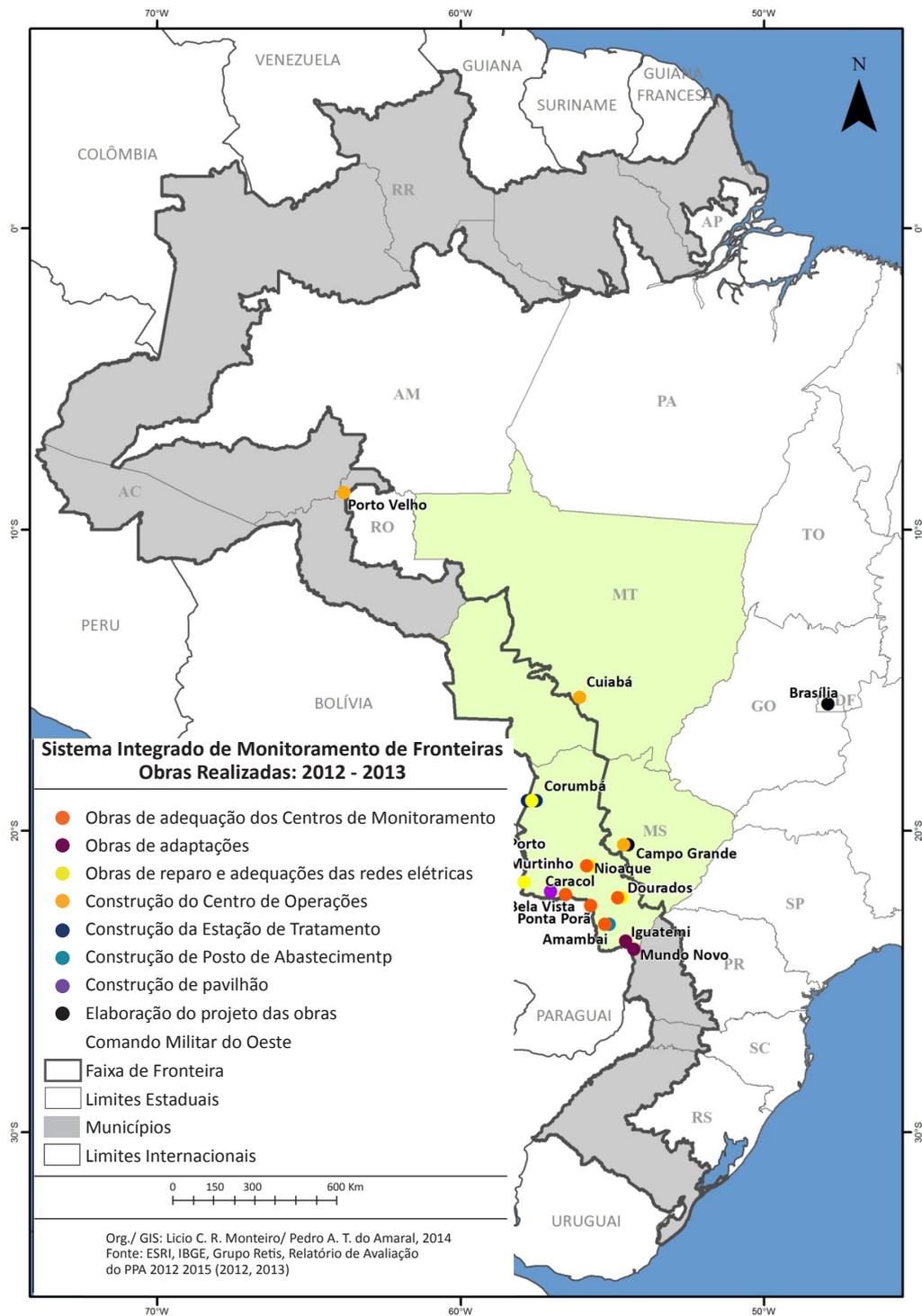
1.5. MAPA DO SISFRON

O mapeamento do SISFRON visa identificar as organizações militares que vêm recebendo investimentos do projeto e localizar as cidades e áreas que receberam a infraestrutura de monitoramento prevista pelo SISFRON em seu projeto piloto, no Mato Grosso do Sul, região de Dourados.

O Mapa 4.1 identifica as organizações militares que receberam investimentos diretos do SISFRON nos anos 2012 e 2013, conforme relatório de avaliação do PPA 2012-2015. No Mapa é possível verificar a grande concentração de obras no sul do segmento da faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul, com destaque para a construção de Centros de Monitoramento. Organizações militares fora da área piloto também já começam a receber investimentos, como é o caso de Porto Velho-RO, Cuiabá-MT e Brasília-DF.

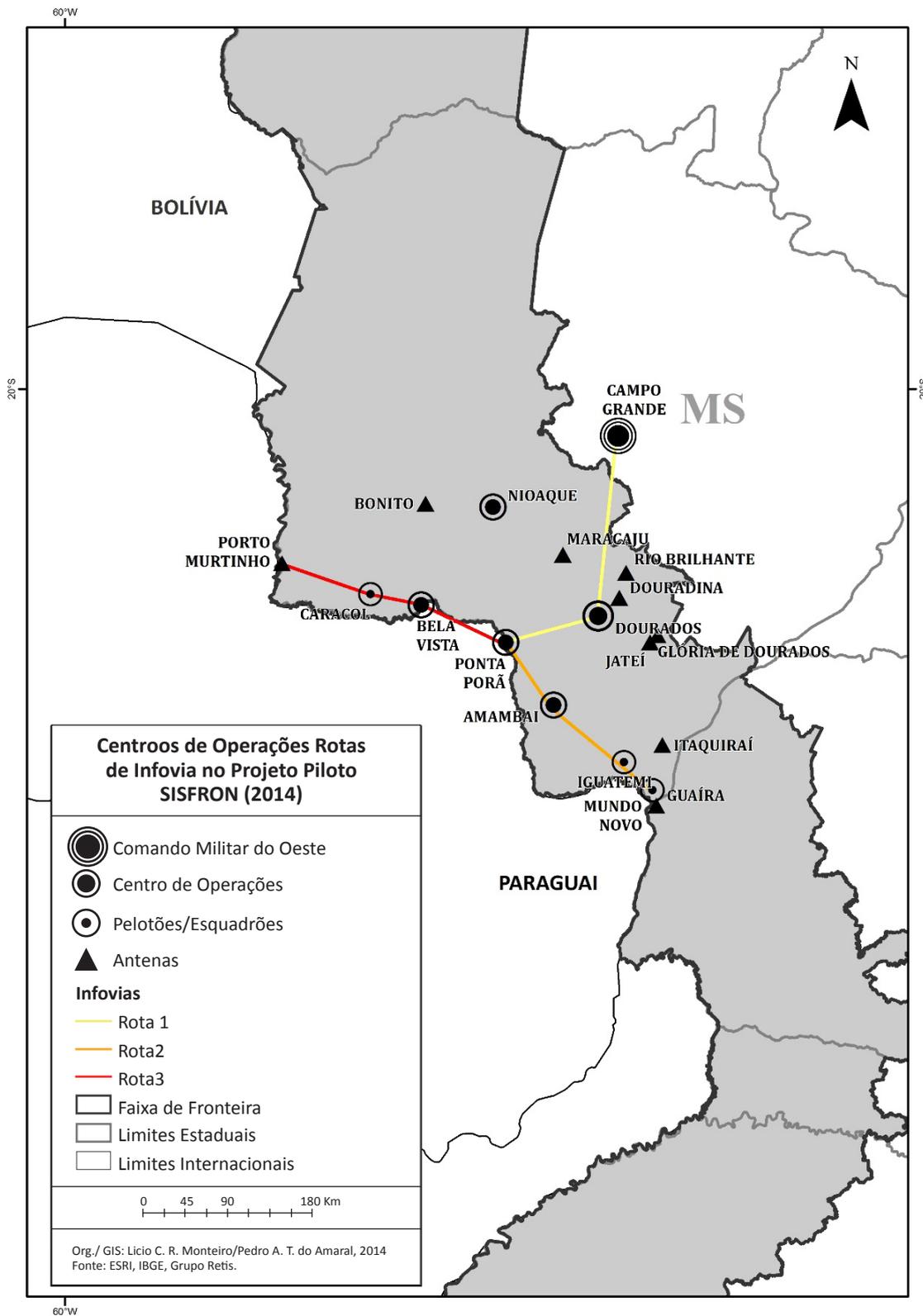
O Mapa 4.2 apresenta uma visão mais aproximada, com as localizações dos Centros de Operações/Monitoramento que estão sendo instalados, das antenas para transmissão de dados de voz, imagem e vídeo, e das rotas de infovia no estado do Mato Grosso do Sul. As infovias são traçadas a partir das antenas, mas não são linhas físicas. As antenas são emissoras e receptoras de micro-ondas. O traçado das rotas é aqui meramente ilustrativo, para visualizar a cobertura na área piloto do SISFRON, por isso elas não atravessam o território paraguaio, como aparenta a representação. A previsão era de que até o fim de 2014 a Rota 1 já estaria concluída, enquanto as Rotas 2 e 3 ficariam para 2015 e 2016.

Mapa 4
Sistema de Monitoramento de Fronteiras, obras realizadas em 2012-2013.



Fonte: MPOG, 2014. Elaborado pelo autor.

Mapa 5
Centros de Operações e rotas de infovia no projeto piloto do SISFRON no Mato Grosso do Sul (2014)



Elaborado pelo autor a partir de entrevistas realizadas na 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, em Dourados (MS)

Figura 5
Representação gráfica da cobertura total prevista no SISFRON



Fonte: Exército Brasileiro (2014)

1.6. REDE INSTITUCIONAL - SISFRON

A Gerência do SISFRON está associada ao Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército (CCOMGEX), com vínculos ainda no Comando Logístico do Exército e no Departamento de Engenharia e Construção do Exército.

Em relação às organizações militares, o projeto do SISFRON articula os Comandos Militares do Oeste (CMO), da Amazônia (CMA) e do SUL (CMS). No caso do Comando Militar do Oeste, onde está se desdobrando o projeto piloto, a organização militar mais alta envolvida atualmente é a 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada (Brigada Guaicurus), em Dourados-MT, unidade visitada pelo pesquisador para a elaboração do relatório. Diretamente vinculada à 4ª Brigada estão os Regimentos de Cavalaria Mecanizada de Ponta Porã, Bela Vista e Amambai, onde estão situados Centros de Operações.

Os vínculos externos do SISFRON podem ser divididos em dois âmbitos. Um primeiro se refere à integração com outros sistemas de defesa e monitoramento das Forças Armadas. Nesse caso se encontram:

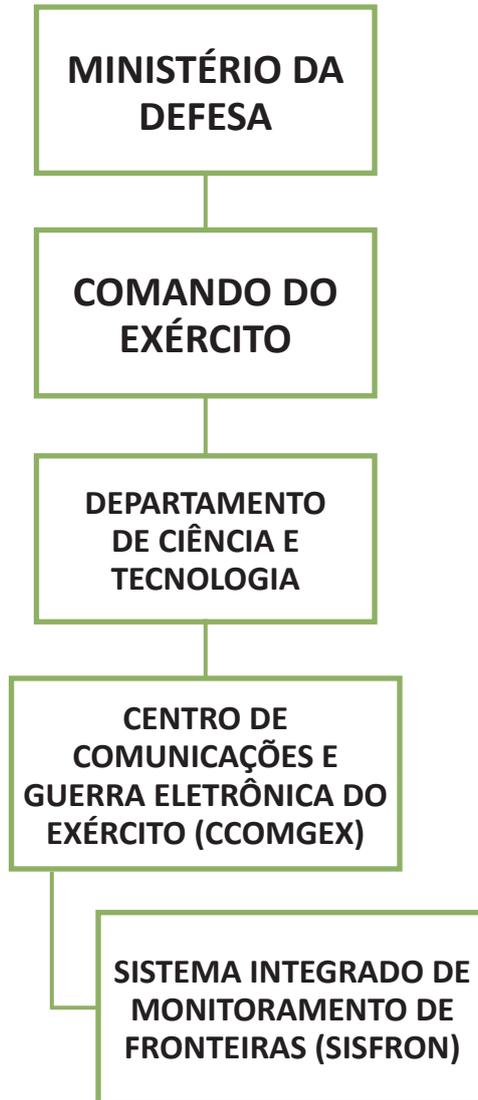
- Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SIGAAZ/Marinha do Brasil)
- Sistema de Proteção da Amazônia/Sistema de Vigilância da Amazônia (SIPAM/SIPAM)
- Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA/Força Aérea Brasileira).

O segundo âmbito é o de interação com outros órgãos públicos num ambiente de operações interagências. No plano tático-operacional, os Centros de Operações estabelecem um ambiente profícuo para a interação entre as agências. Nesse âmbito está expressamente prevista a cooperação com:

- Gabinete de Segurança Institucional/Agência Brasileira de Informação
- Ministério da Justiça
 - Departamento de Polícia Federal (DPF)
 - Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF)
 - Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)
 - Fundação Nacional do Índio (FUNAI)
- Ministério do Meio Ambiente
 - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)
- Ministério da Fazenda
 - Secretaria da Receita Federal (SRF)
- Ministério da Ciência e da Tecnologia
 - Instituto Nacional de Pesquisas Especiais (INPE)
- Ministério das Relações Exteriores
- Ministério da Educação
- Ministério da Saúde
 - Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
 - Instituto Nacional de Meteorologia (INMet)
- Secretaria de Assuntos Estratégicos
- Países vizinhos
- Órgãos Estaduais e Municipais
 - Secretaria de Segurança Pública
 - Polícias Militares e Civis
 - Guardas Municipais

Figura 6

Posição do SISFRON no Organograma do Exército



Fonte: Defesa, 2014. Elaborado pelo autor.

Capítulo 5



MINISTÉRIO DA SAÚDE

O principal programa do Ministério da Saúde voltado para a Faixa de Fronteira foi o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteira), criado pela Portaria Ministerial nº 1.120/GM de 6 de julho de 2005. Esse programa foi encerrado em 2014 sem que houvesse qualquer programa similar em substituição.

Segundo a Portaria que criou o SIS-Fronteira, esse sistema buscava “integrar as ações e serviços de saúde nas regiões de fronteira”, com os objetivos de: “I - contribuir para o fortalecimento e organização dos sistemas locais de saúde; II - verificar as demandas e a capacidade instalada; III - identificar os fluxos de assistência; IV - analisar o impacto das ações desenvolvidas sobre a cobertura e a qualidade assistencial; V - documentar os gastos com assistência aos cidadãos; e VI - integrar os recursos assistenciais físicos e financeiros”.

O objetivo principal do SIS-Fronteira era o de realizar um diagnóstico da saúde na Faixa de Fronteira. Para isso foi feito um investimento inicial de R\$ 6,5 milhões em 2005. Estabelecer três fases de execução: 1) Diagnóstico e Plano Operacional; 2) Implantação de Serviços para Áreas de Fronteiras; e 3) Qualificação de Gestão em Áreas Estratégicas, todas as etapas seriam acompanhadas pelo Comitê Permanente de Implementação e Acompanhamento das Ações.

A principal demanda dos municípios fronteiriços, principalmente das cidades gêmeas, era o recebimento de verbas adicionais para o sistema de saúde. Essa demanda se justificava em função da sobrecarga do sistema, uma vez que era muito comum o atendimento aos estrangeiros residentes nas cidades dos países vizinhos. A discussão sobre esse tema perdura há bastante tempo, oscilando entre restrição ao uso do sistema de saúde pelos estrangeiros e abertura para uma maior integração fronteiriça no acesso aos serviços. Outro tema recorrente é a contratação de profissionais de saúde dos países vizinhos, como meio de suprir o déficit de profissionais nos municípios fronteiriços brasileiros.

O SIS-Fronteira foi visto como um programa que possibilitava o acesso a esses recursos, no entanto, ao contrário do que se imaginava, nunca houve qualquer relação entre a destinação de recursos e a comprovação da demanda adicional de atendimento aos cidadãos fronteiriços do país vizinho. Os recursos do SIS-Fronteira ficaram pulverizados em diversas ações, sem que se concretizassem as etapas previstas inicialmente. O diagnóstico da saúde na Faixa de Fronteira não foi elaborado nesses últimos dez anos. O principal papel da gestão do sistema era realizar as auditorias das verbas destinadas aos municípios de fronteira.

I.1. SAÚDE NO PPA 2012-2015

No Plano Plurianual de 2012-2015, o tema da saúde da fronteira só aparece de forma tangencial, nos objetivos 0714 e 0729 da Política de Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (Quadro 5.1).

Quadro 14

Itens do PPA 2012-2015 referentes à saúde na fronteira

Política	Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde
Objetivos	0714 - Reduzir os riscos e agravos à saúde da população, por meio das ações de promoção e vigilância em saúde. 0729 - Promover internacionalmente os interesses brasileiros no campo da saúde, bem como compartilhar as experiências e saberes do SUS com outros países, em conformidade com as diretrizes da Política Externa Brasileira.
Iniciativas	02Q2 - Controle sanitário de viajantes, meios de transportes, infraestrutura e prestação de serviços nas áreas portuárias, aeroportuárias, fronteiras e recintos alfandegados 02TV - Fortalecimento, negociação e apoio a mecanismos de integração regional e ações em área de fronteira, no âmbito da saúde

A atuação do Ministério da Saúde nos assuntos fronteiriços fica restrita a algumas poucas ações. Segundo os entrevistados da Assessoria Internacional, as principais ações atualmente são feitas por demanda do Ministério das Relações Exteriores para a cooperação com algum país vizinho, por motivos de controle interno de doenças e por pedido de ajuda dos ministérios da saúde dos países vizinhos. No primeiro caso, a experiência de maior destaque foi com a Bolívia. No entanto, essa situação não ocorre necessariamente na zona de fronteira, mas pode envolver cooperação em outras áreas do país vizinho. No segundo caso, houve o controle da leishmaniose na Tríplice Fronteira, quando identificaram um caso dessa doença em Foz do Iguaçu (PR). No terceiro caso, foi citada a campanha de combate à dengue.

Diante dos entraves legais para facilitar uma maior integração no âmbito da saúde de fronteira, uma solução seria explorar o conceito de “regiões de saúde situadas em áreas de fronteira”, citada no Art. 4º, Parágrafo 2º do Decreto 7508/2011, que regulamenta o SUS. Um fator que reforça a dificuldade verificada no âmbito binacional é o entrave que se verifica até mesmo no caso de Regiões de Saúde Interestaduais, também previsto no mesmo Artigo 4º. O envio dos recursos do Fundo Nacional de Saúde é atualmente destinado para estados e municípios, mas no caso das Regiões de Saúde Interestaduais o recurso poderia ser gerido por mais de um estado ou por municípios de diferentes estados. Essa modalidade, prevista no Decreto 7508/2011, ainda não está sendo aplicada, mas pode ser um embrião para as regiões de saúde fronteiriças.

1.2. RELAÇÃO COM OS PAÍSES VIZINHOS

Na entrevista realizada na AISA, os assessores internacionais apresentaram um panorama da relação entre o Brasil e os países vizinhos, com ações que afetavam diretamente a zona de fronteira e outras que envolviam cooperação bilateral entre os sistemas de saúde de cada país, mas sem o foco na fronteira. Outra importante fonte utilizada foi a leitura das apresentações realizadas no Workshop Interno sobre Saúde na Fronteira, realizado pela Assessoria Internacional do Ministério da Saúde em 2014. Algumas destas ações estão também

listadas na página do Sistema de Gestão de Projetos e Ações de Cooperação Internacional do Ministério da Saúde (SISCOOP).

1. Uruguai

Com o Uruguai já existem diversas iniciativas de cooperação, algumas delas diretamente relacionadas à fronteira. De um modo geral, a AISA considera que a relação com o Uruguai no tema da saúde é bastante profícua.

Em primeiro lugar, é preciso destacar a existência de um Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas entre Brasil e Uruguai, assinado em 2002 e aprovado por decreto em junho de 2004. Esse Acordo foi acrescido de um Ajuste Complementar em Matéria de Serviços de Saúde, aprovado em 2008 e com entrada em vigor a partir de decreto de julho de 2010.

Para monitorar e fiscalizar a implementação do Ajuste, foi formada a Comissão Binacional Assessora em Saúde, com foco de atuação na zona de fronteira entre os dois países.

Um importante projeto citado na entrevista foi o “Programa Trilateral (Uruguai-Brasil-Alemanha) na área de HIV/AIDS”, financiado pelo banco alemão KfW. Mesmo não tendo um necessário foco na zona de fronteira, a área piloto escolhida foi a zona de fronteira do Uruguai com o Brasil, onde as estruturas do sistema de saúde tanto do sul do Rio Grande do Sul quanto do norte do Uruguai são consideradas deficientes. A Fiocruz está atuando em conjunto para a capacitação de uruguaios e gaúchos no combate ao HIV/AIDS. O tema do HIV/AIDS tem repercutido no Rio Grande do Sul, que recentemente registrou alta incidência da doença.

No âmbito da AISA, a atuação do Ministério da Saúde na faixa de fronteira com o Uruguai buscar utilizar essa iniciativa de cooperação já existente para o combate ao HIV/AIDS como um vetor de integração.

Outra importante iniciativa é aproveitar a existência do Acordo de Localidades Fronteiriças e do Ajuste Complementar fazer um projeto piloto de integração das redes de ambulância (SAMU e Cegonha) com o Uruguai, possibilitando livre trânsito na faixa de 20 km para cada lado da fronteira.

A utilização da carteira de cidadão fronteiriço facilitaria o atendimento para os moradores de ambos os lados, mas o custo para a emissão do documento pelo DPF é considerado alto (R\$ 60,00) e não há benefícios imediatos que incentivem o uso da carteira.

2. Argentina

O Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas entre Brasil e Argentina, similar ao que existe Brasil e Uruguai, foi aprovado em 2005, mas ainda está tramitando no Brasil para que entre em vigor. Para que seja finalmente assinado, é necessário que todos os ministérios envolvidos pelo Acordo deem parecer favorável, mas essa tramitação está atualmente parada.

Em 1999, foi aprovada a criação da Comissão de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça (CODEFRO) formada por Brasil e Argentina, mas atualmente esta comissão não vem cumprindo qualquer função em relação à saúde fronteiriça.

Diante dessa situação, praticamente não há qualquer iniciativa de cooperação fronteiriça

com a Argentina. Os quatro projetos de cooperação internacional existentes não envolvem diretamente a zona de fronteira.

3. Paraguai

Com o Paraguai, a cooperação em matéria de saúde está concentrada na atuação do Grupo de Trabalho Itaipu, organização governamental financiada pela Itaipu Binacional, criada em 2003 com forte atuação em nove pilares da saúde. Verifica-se um alto nível de participação das autoridades paraguaias nesse âmbito. Os principais temas citados pela AISA foram leishmaniose, hanseníase, dengue e programas de saúde do homem. O GT Itaipu Saúde já realizou 125 reuniões desde sua criação, com participação de autoridades, médicos, técnicos e representantes da sociedade civil, que acompanham o desdobramento das atividades realizadas pelo Grupo de Trabalho.

4. Bolívia, Peru e Colômbia

O Ministério da Saúde buscará atuar de forma integrada no segmento de fronteira com Bolívia, Peru e Colômbia, com destaque para o combate a doenças transmitidas por vetores (DTV), saúde materna e da criança e vigilância em Saúde.

No caso da Bolívia, o Ministério da Saúde aguarda a assinatura de um Memorando de Entendimento na área da saúde que facilitaria as iniciativas de integração. Atualmente existe cooperação no controle do uso de drogas, no programa de implementação do banco de leite materno e no controle de epidemias. O Ministério da Saúde também trabalha com a perspectiva de criar um Grupo de Trabalho em Saúde nas Fronteiras Brasil – Bolívia, que por enquanto está em fase de negociação.

No caso do Peru, existe uma expectativa de melhora nas relações por conta da recente reformulação do sistema de saúde peruano. Há vários projetos de cooperação em andamento relacionados a combate à pandemia de influenza, banco de leite, vigilância sanitária e fortalecimento do sistema de saúde, embora o foco desses programas não seja especificamente a fronteira.

Em 2003, Brasil e Peru formaram uma Comissão Mista sobre Drogas e Temas Conexos, que realiza ações prevenção e tratamento de usuários. Em setembro de 2014 foi realizada a oitava reunião da comissão, que tratou sobre drogas e saúde pública, embora o enfoque sobre a fronteira tenha sido em relação ao combate ao tráfico.

No âmbito fronteiriço, foi realizada uma Reunião Tripartite Brasil – Peru – Colômbia. No Grupo de Trabalho Fronteiriço Brasil – Peru foi criado um subgrupo de trabalho em saúde e elaborado um Plano Integrado de Saúde Brasil – Peru.

No caso da Colômbia, foi constituída uma Comissão Binacional Assessora em Saúde Brasil – Colômbia, complementar à comissão de vizinhança formada no âmbito do Ministério das Relações Exteriores. Um dos projetos internacionais do Ministério da Saúde é o de Fortalecimento da Saúde Ambiental nas áreas de Fronteira Brasil-Colômbia, projeto instituído em 2012. A vigilância epidemiológica e a capacitação de ONGs para atendimento à população de difícil acesso são outros dois temas citados na cooperação em saúde de Brasil e Colômbia.

5. Venezuela

Na fronteira com a Venezuela, o principal vetor de cooperação é o acordo sobre a eliminação da oncocercose nas tribos indígenas ianomâmi. A oncocercose é uma doença que só existe na zona de fronteira Brasil-Venezuela e afeta especificamente a população indígena que lá habita.

6. Guiana, Suriname e Guiana Francesa

Assim como no caso da região andina, a cooperação com os países do Platô das Guianas está sendo planejada de modo integrado pelo Ministério da Saúde, com ênfase nas doenças transmitidas por vetores e destaque aos garimpeiros brasileiros que atuam nos países vizinhos. Essas iniciativas são acompanhadas pela Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) que atua no Suriname.

Na Guiana, existe um Plano de Trabalho da Comissão Binacional Brasil – Guiana, que conta com capacitações em recursos humanos, dengue e leishmaniose.

No Suriname, há uma discussão avançada sobre a situação da malária nas áreas de garimpo de difícil acesso. Além da malária, outras doenças enfocadas nessa região são HIV/AIDS, leishmaniose, hanseníase e tuberculose.

Na Guiana Francesa, foi criado o Subgrupo de Trabalho em Saúde na Fronteira Brasil-Guiana Francesa no âmbito da Comissão Mista de Integração Transfronteiriça Brasil-França. Não há nenhum projeto internacional de cooperação do Ministério da Saúde na Guiana Francesa. No entanto, há um acordo para a realização de encontros anuais sobre o tema da saúde, com o formato de um grupo de trabalho. Em 2013 foi realizada uma semana da saúde nas cidades gêmeas de Saint George e Oiapoque (AP).

7. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)

A Assessoria Internacional do Ministério da Saúde citou o trabalho de vigilância ambiental e de saúde indígena realizado no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) na faixa de fronteira, com projetos pilotos centrados em quatro cidades gêmeas: Guajará-Mirim (RO) e Guayaramerín (BO), Tabatinga (AM) e Letícia (CO), Assis Brasil (AC) e Iñapari e Brasília/Epitaciolândia (AC) e Cobija (BO). O objetivo da atuação da OTCA era o de monitorar as condições ambientais locais que afetavam o sistema de saúde dos dois lados da fronteira. A expectativa da AISA era de que os postos pilotos serviriam para se estimular iniciativas de integração em outros níveis, mas não houve maiores desdobramentos a partir das atividades específicas do programa. Além disso, verificou-se que a manutenção da estrutura do programa nas cidades bolivianas é bastante precária.

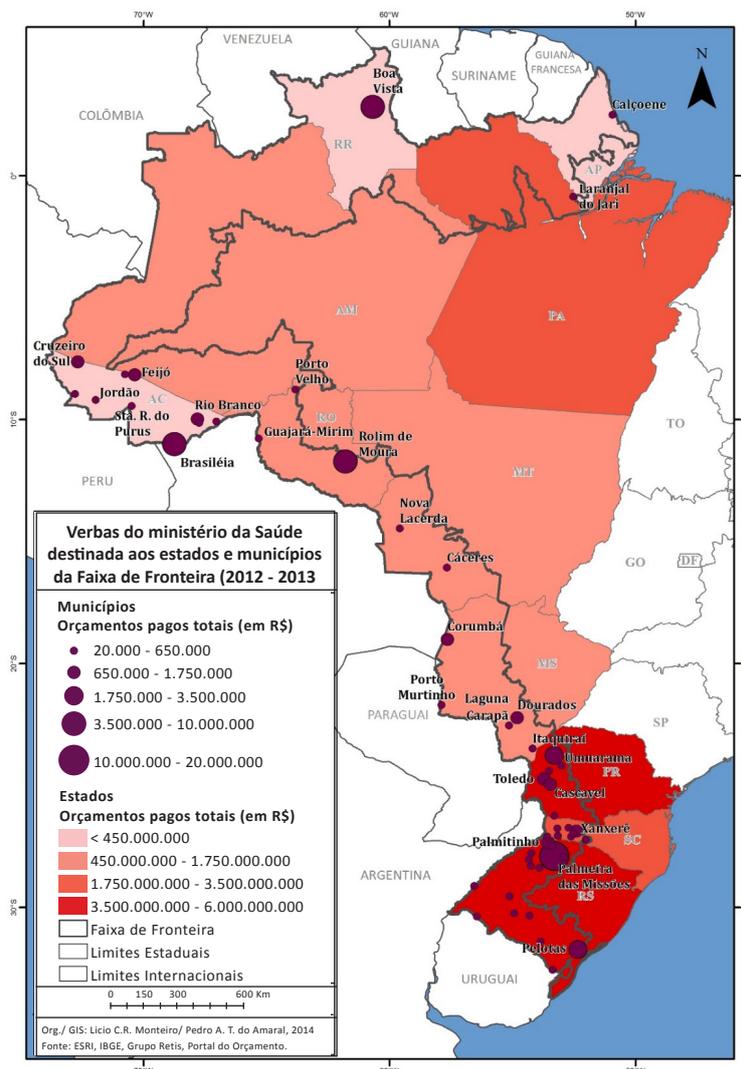
Uma importante contribuição que o sistema de saúde poderia dar ao sistema de segurança pública se refere às bases de dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e do Sistema de Informações de Agravos de Notificação (SINAN). Esses dados podem ser comparados com os registros policiais para identificar situações de subnotificação de homicídios e violência contra a pessoa. Na Pesquisa sobre Segurança Pública nas Fronteiras (SENASP/NECVU/RETIS, 2014), verificou-se a deficiência da disponibilidade de dados, principalmente do SINAN, ao longo de toda a Faixa de Fronteira.

1.3. MAPEAMENTO DAS VERBAS DESTINADAS À FAIXA DE FRONTEIRA PELO MS

O mapeamento dos valores destinados pelo Ministério da Saúde para os municípios e estados da Faixa de Fronteira (Mapa 5.1) revela uma concentração dos investimentos no Arco Sul, nos estados do Rio Grande do Sul e do Paraná. Entre os municípios, destacam-se positivamente Boa Vista (RR), Brasiléia (AC), Rolim de Moura (RO), Umuarama (PR), Palmeira das Missões (RS) e Pelotas (RS). Por outro lado, os estados do Acre, Roraima e Amapá aparecem com menos recursos, enquanto nos estados do Amazonas e do Pará nenhum município aparece como receptor de verbas de programas do Ministério da Saúde.

Cabe destacar que no caso das verbas destinadas aos estados, é considerada a totalidade do estado, não só o segmento da faixa de fronteira. Além disso, as verbas se referem aos programas do Ministério da Saúde, não aos repasses para os municípios e estados do Fundo Nacional de Saúde.

Mapa 6
Verbas do Ministério da Saúde destinadas aos estados e municípios da Faixa de Fronteira (2012-2013)



Capítulo 6



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Dentre os ministérios analisados, o Ministério da Educação é o que atualmente desenvolve mais ações de integração fronteiriça. A atuação do MEC pode ser dividida em três vetores: o ensino básico, com o programa de escolas bilíngues e as escolas interculturais de fronteira; o ensino profissional-tecnológico, com as escolas técnicas de fronteira; e o ensino superior, com novas universidades e cursos de pós-graduação na faixa de fronteira.

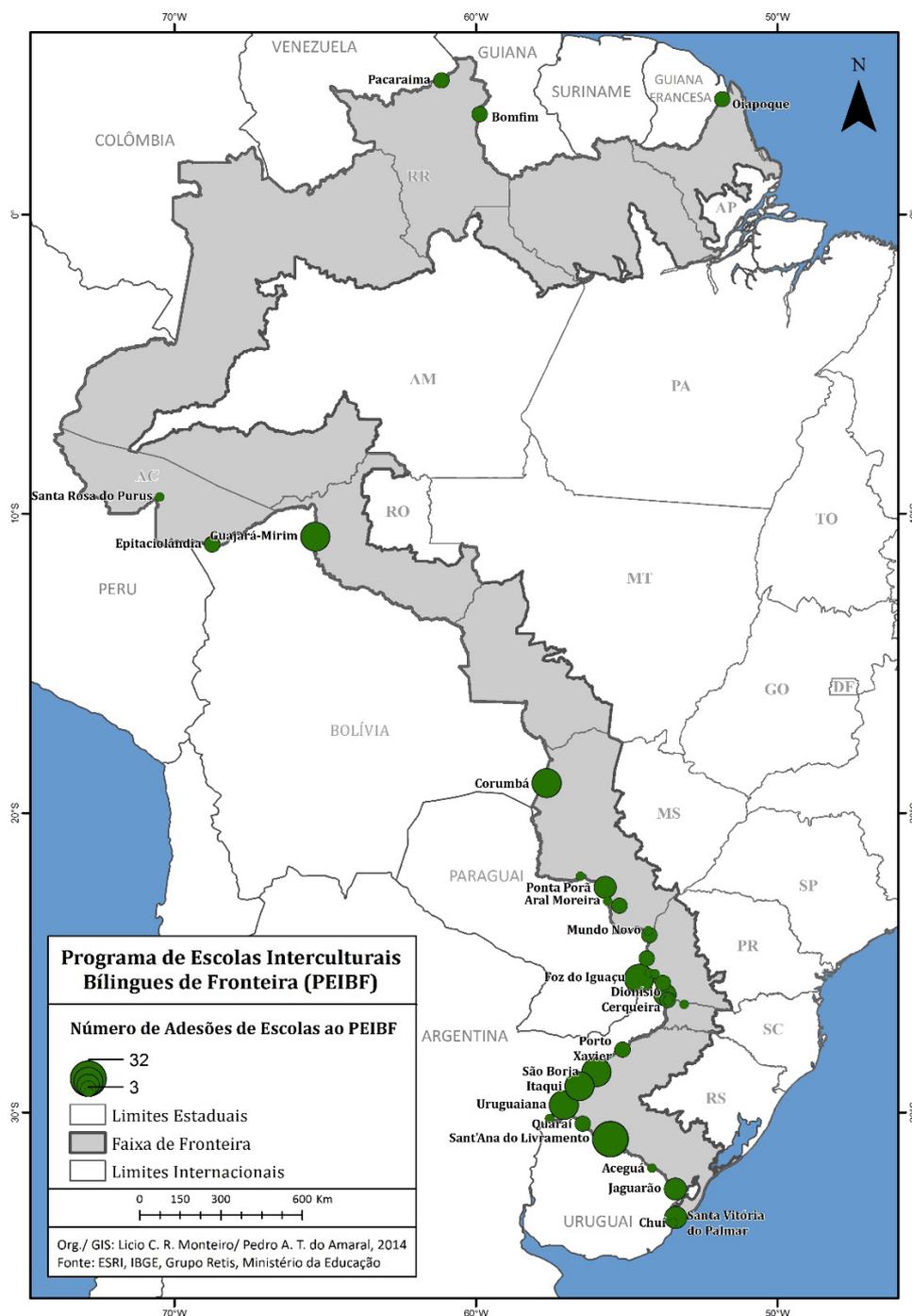
1.1. ENSINO BÁSICO: ESCOLAS INTERCULTURAIS DE FRONTEIRA

A primeira iniciativa de integração fronteiriça surgiu em 2005 com o Programa de Escolas Bilíngues de Fronteira (PEBF), resultado de uma cooperação entre Brasil e Argentina, no âmbito das aproximações iniciadas com a partir do MERCOSUL. Em 2004, foi realizada uma pesquisa sobre a situação da educação nos países do MERCOSUL, com ênfase na percepção intercultural. Houve uma reunião de ministros da Educação dos países do MERCOSUL em 2014, que resultou numa declaração conjunta. Em dezembro do mesmo ano, ocorreu a primeira Reunião Técnica Bilateral das equipes dos Ministérios de Educação da Argentina e do Brasil. No Brasil, o projeto piloto do ensino bilíngue teve início em Dionísio Cerqueira (SC) e Uruguaiana (RS), municípios localizados na fronteira com a Argentina, onde duas escolas foram também escolhidas, uma em Bernardo de Irigoyen (Misiones) e a outra em Paso de los Libres (Corrientes). Em 2006 o programa foi ampliado para as localidades de Puerto Iguazú (Misiones) e Santo Tomé e La Cruz (Corrientes) pela Argentina e para as localidades de Foz do Iguaçu (PR) e para São Borja (RS) e Itaqui (RS). A escolha dessas cidades obedeceu à prioridade dada às cidades gêmeas como foco do programa.

O programa de educação bilíngue intercultural atingia somente 14 escolas no Brasil até 2013. No ano de 2014, o programa Escolas Interculturais de Fronteira chegou a 167 escolas na Faixa de Fronteira. Esse crescimento se deu nas escolas de ensino integral que incluíram atividades interculturais no currículo. Para cada segmento de fronteira há um currículo intercultural específico, de acordo com as peculiaridades do país vizinho. O programa prevê ainda intercâmbios entre professores dos dois lados da fronteira, para reforçar os conhecimentos da língua e da cultura do país vizinho. As escolas que aderem ao programa recebem como contrapartida recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola.

Mapa 7

Projetos de Escolas Bilingües e Interculturais de Fronteira na Faixa de Fronteira (2014)



1.2. ENSINO PROFISSIONAL-TÉCNICO: AS ESCOLAS TÉCNICAS DE FRONTEIRA

Um segundo vetor é o ensino profissional-técnico, uma das prioridades do Governo Federal nos últimos anos. Entre as metas estabelecidas, a Faixa de Fronteira foi incluída para

desenvolver cursos e implementar Institutos de Educação Profissional e Tecnológica, com oferta compartilhada de vagas entre brasileiros e estrangeiros. A Iniciativa 03 IH detalha a proposta:

Desenvolvimento de Cursos e Institutos de Educação Profissional e Tecnológica ao longo da fronteira terrestre brasileira, com oferta compartilhada de vagas entre brasileiros e estrangeiros, tendo como base a complementaridade da oferta, a adaptação pedagógica às necessidades locais, o ensino de idiomas e o incremento de pesquisas integradas.

A análise situacional da meta apontava que em 2012 deram início às atividades e à formulação do projeto. Já em 2013, as ações começaram a aparecer, tanto na oferta regular dos Institutos Federais como no Pronatec. O Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul) iniciou um projeto piloto em Sant'ana do Livramento (RS), onde instalou um campus avançado para oferecer curso técnico binacional em Informática para Internet, destinando metade das vagas para estudantes uruguaios. O Uruguai retribuiu a iniciativa através da parceria estabelecida pela Universidade do Trabalho do Uruguai, que em sua Escola Técnica de Rivera, na cidade gêmea de Sant'ana do Livramento, oferece o curso técnico binacional em Controle Ambiental, também destinando metade das vagas para estudantes brasileiros.

Considerando o Pronatec, o município de Sant'ana do Livramento (RS) também é pioneiro, pois lá são oferecidos cursos de formação inicial e continuada nas áreas de Montagem e Manutenção de Computadores e de Recepcionista, que atendem brasileiros e uruguaios.

As iniciativas de integração se desenvolvem num ambiente de aprendizado institucional para a cooperação fronteiriça, uma vez que os instrumentos legais para incluir os cidadãos estrangeiros nas ações ainda não estão consolidados. Daí a necessidade de negociações envolvendo legislação, currículos, métodos de seleção e a legalidade dos diplomas para os estudantes de ambos os países, contratação de professores e matrículas. Uma alternativa encontrada foi a dupla diplomação, em que as instituições de ambos os países emitem o diploma para o mesmo formando, evitando dificuldades futuras com revalidação.

Em 2014, a parceria Brasil-Uruguai nas cidades gêmeas Sant'ana do Livramento (RS) e Rivera (Uruguai) seria complementada com mais oito cursos no Campus Santana do Livramento e na Universidade do Trabalho do Uruguai, mas segundo informações do MEC somente três foram confirmados.

O MEC planeja a inauguração de duas novas Escolas de Fronteira na Rede Federal: em Guajará-Mirim (RO), com 30% das vagas destinadas a bolivianos, sem previsão de contrapartida boliviana; e em Jaguarão (RS), com metade das vagas destinadas aos estudantes uruguaios, como no exemplo de Sant'ana do Livramento (RS). Os cursos previstos pelo PRONATEC são nas áreas de Turismo, Agrícola, Edificações e Língua Brasileira de Sinais (Libras).

Em 2013, foi proposta a criação de um Núcleo Estruturante dos Institutos Federais de Fronteira (NIFF), para dar conta da expansão prevista na Faixa de Fronteira. O NIFF teria como finalidade promover informação e atualização aos 12 Institutos Federais que atuam nos 11 estados de fronteira terrestre do Brasil. No entanto, nenhum desdobramento dessa proposta foi verificado nos anos posteriores.

O planejamento das ações do MEC na Faixa de Fronteira tem sido encampado pela Assessoria Internacional do MEC. Nos meses de outubro a dezembro de 2014 foram

planejadas visitas in loco na maioria dos estados fronteiriços para verificar as iniciativas em andamento na Faixa de Fronteira em todos os níveis de ensino. Uma das medidas tomadas pela Assessoria Internacional foi requisitar à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) informações sobre o modo como os institutos federais estão atuando na fronteira. O resultado desses levantamentos pode originar uma atuação mais coordenada do MEC na Faixa de Fronteira, algo que ainda não ocorreu nas décadas anteriores.

Um exemplo da atuação do MEC na fronteira foi a iniciativa do Instituto Federal do Acre, em Rio Branco (AC) de criar um curso de português para estrangeiros, nas cidades de Brasília e Epitaciolândia, uma das principais portas de entrada dos haitianos no Brasil.

1.3. ENSINO SUPERIOR NA FRONTEIRA

Um dos principais objetivos do MEC no PPA 2012-2015 foi o de ampliar o acesso à educação superior expandir a rede federal de educação superior. A Iniciativa 03GB, que prevê apoio à cooperação internacional das universidades e à ampliação da mobilidade acadêmica em âmbito nacional e internacional, poderia ter sido articulado como um dos vetores de integração transfronteiriça, mas o foco das ações não foi a Faixa de Fronteira.

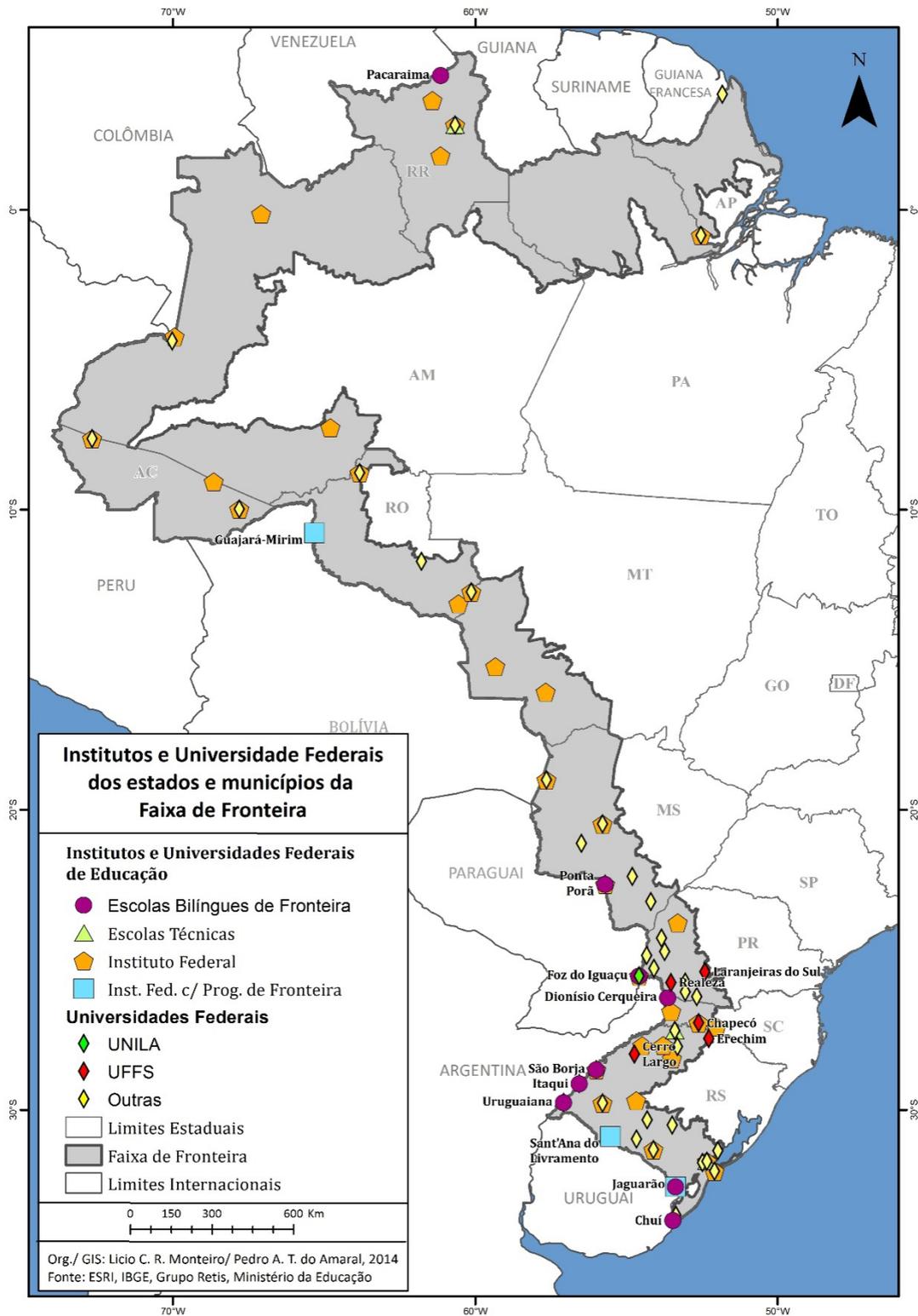
Duas universidades localizadas na Faixa de Fronteira ganharam recursos para construção e expansão no período 2012-2015: Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), com custo total de R\$ 306.058.232 e previsão de término para dezembro de 2015, e a Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA), com custo total de R\$ 421.368.197 com previsão de término em dezembro de 2014. Embora o custo da UNILA tenha sido maior, a maior parte dos investimentos havia sido feita no PPA anterior.

1.4. MAPEAMENTO DAS VERBAS DESTINADAS À FAIXA DE FRONTEIRA PELO MEC

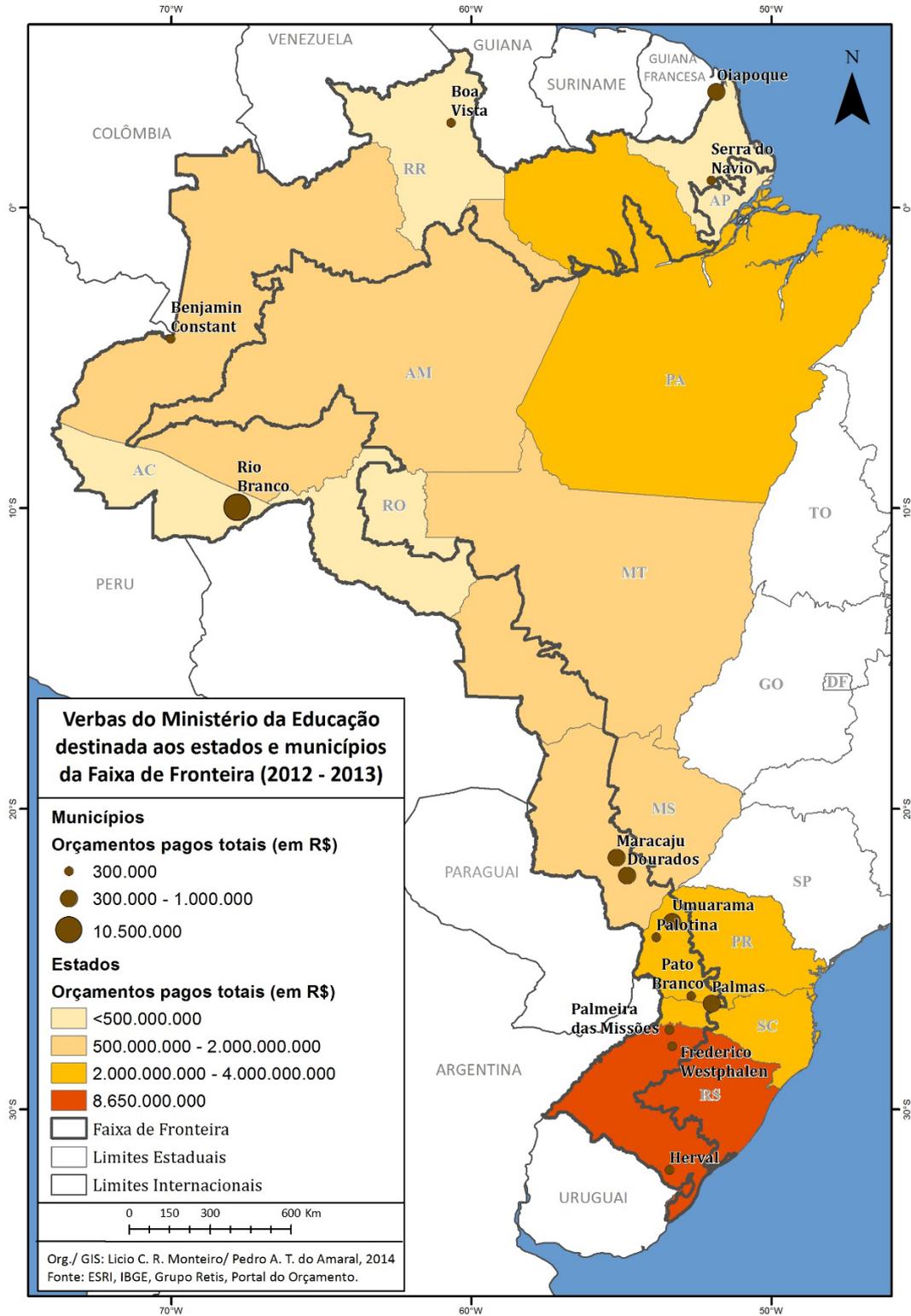
O Mapa 6.1 permite localizar as ações do Governo Federal descritas nos itens anteriores: as universidades federais na fronteira (incluindo os campi fora de sede), com destaque para a UNILA, em Foz do Iguaçu, e a UFFS, com seus diversos campi distribuídos no Arco Sul; as escolas bilíngues de fronteira existentes até 2013; e os institutos federais de ensino técnico e profissional, distribuídos nos segmentos da faixa de fronteira de todos os estados fronteiriços, com exceção do Pará.

No Mapa 6.2, podemos destacar o estado do Rio Grande do Sul como destino de altos investimentos, com R\$ 8,65 bilhões, seguido por Pará, Paraná e Santa Catarina, além dos municípios de Rio Branco (AC), com R\$ 10,5 milhões, seguido por Oiapoque (AP), Maracaju (MS), Dourados (MS), Umuarama (PR) e Palmas (PR). Assim como no caso do Ministério da Saúde, essas verbas não se referem aos repasses dos Fundos Nacionais de Educação, mas a programas específicos dirigidos pelo MEC para os municípios e estados.

Mapa 8
Instituições e programas do MEC na Faixa de Fronteira (2013)



Mapa 9
Verbas do Ministério da Educação destinadas aos estados e municípios da Faixa de Fronteira (2012-2013)



Capítulo 7



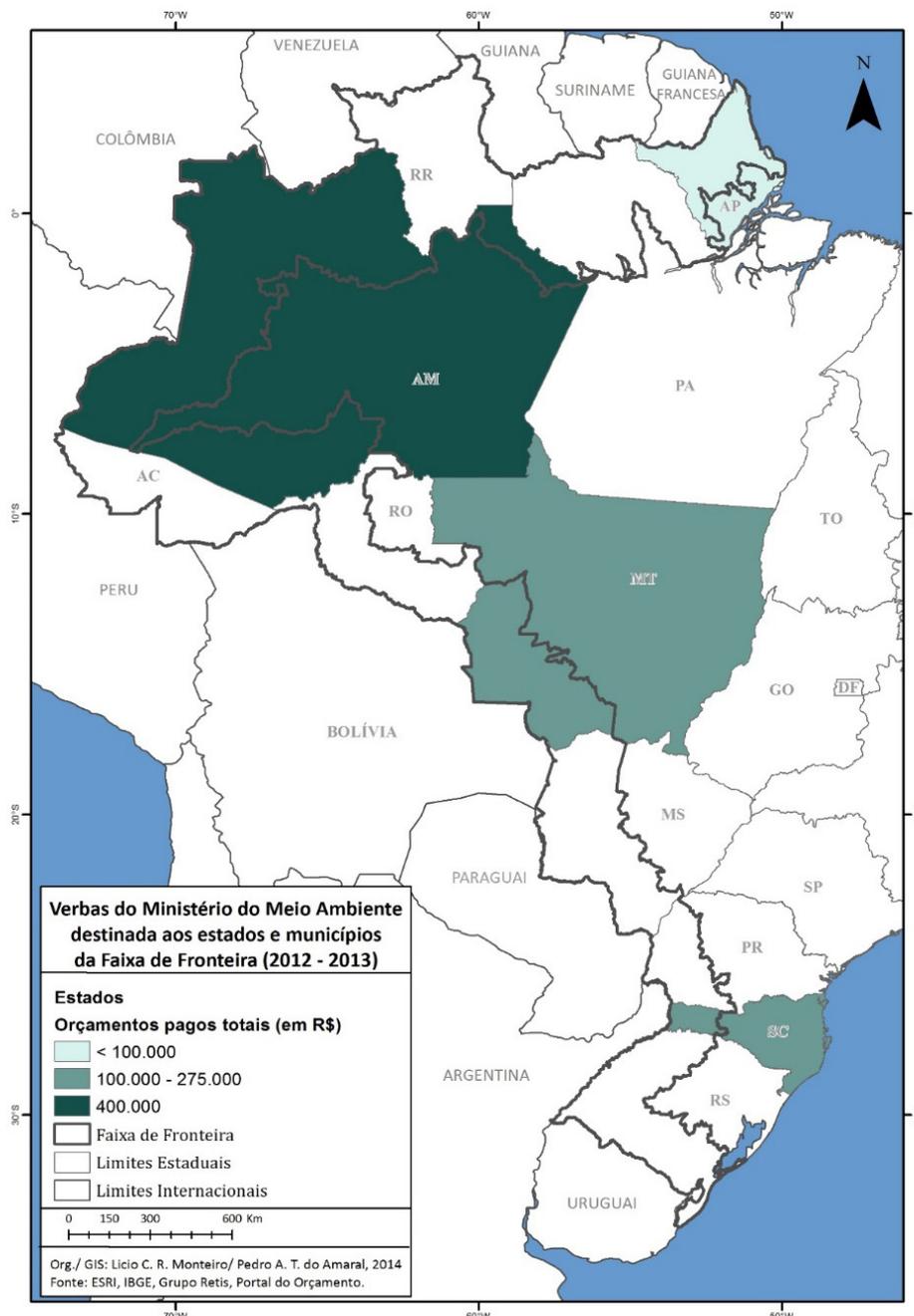
MINISTÉRIO DA MEIO AMBIENTE

O Ministério do Meio Ambiente não possui nenhum programa específico para a Faixa de Fronteira, embora diversas ações do MMA possam afetar, de alguma maneira, essa região. O mapa dos investimentos do MMA (Mapa 7.1) nos estados e municípios da Faixa de Fronteira apresentam valores muito baixos, limitados somente aos estados de Amapá, Amazonas, Mato Grosso e Santa Catarina. Mesmo nesses casos não é possível verificar se o investimento foi feito no segmento estadual da faixa de fronteira ou no restante do estado.

Diante dessa configuração, a análise se direcionou para alguns dos programas existentes no âmbito do Ministério do Meio Ambiente que de alguma forma afetam a Faixa de Fronteira e cuja espacialidade pode ser identificada a partir dos dados existentes.

Mapa 10

Verbas do Ministério do Meio Ambiente destinadas aos estados e municípios da Faixa de Fronteira (2012-2013)



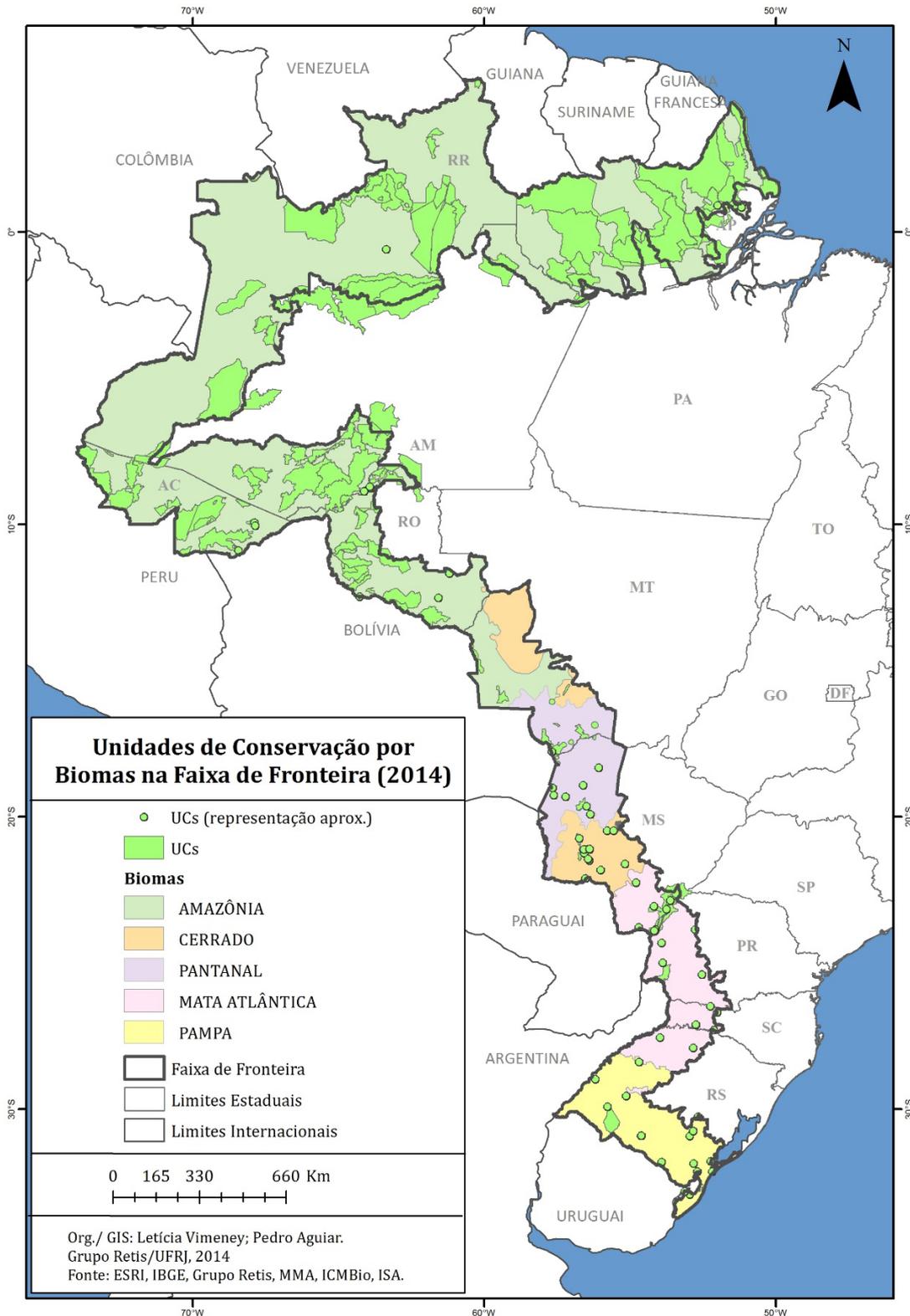
I. Floresta Amazônica, Cerrado e Unidades de Conservação

O recente Diagnóstico Socioeconômico e Demográfico da Faixa de Fronteira – Relatório Parcial (RETIS/SENASP, 2014) dedicou um capítulo às Unidades de Conservação. Nele é possível extrair alguns parâmetros para caracterizar a situação das UCs na Faixa de Fronteira. A Lei nº 9.985/2000 estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), em que as Unidades de Conservação (UC) são distinguidas por seu uso: Unidades de Uso Sustentável, em que se combina uso sustentável dos recursos e conservação e Unidades de Proteção Integral, em que se busca evitar a interferência humana nos ecossistemas protegidos. A gestão das UCs pode se dar também nas esferas municipal, estadual ou federal.

No recorte da Faixa de Fronteira do Brasil “encontram-se 153 Unidades de Conservação, distribuídas por diversas categorias do SNUC. (...) Do total de unidades, 56% pertencem ao grupo de Uso Sustentável e 44% ao de Proteção Integral. Destaca-se, entretanto, que na linha de fronteira essa proporção se inverte, sendo 67% das Unidades do grupo Proteção Integral, devido a uma política de implantação de zonas tampão ao longo do limite político internacional”. As categorias mais recorrentes são os Parques (Proteção Integral) e as Florestas e Reservas Extrativistas (Uso Sustentável) (STEIMAN, 2008).

Dada a relevância da Faixa de Fronteira no Sistema Nacional de Unidades de Conservação, podemos considerar que os diversos programas de apoio à conservação ambiental do Ministério do Meio Ambiente têm impacto na Faixa de Fronteira, embora não sejam voltados especificamente para essa região. Selecionamos cinco programas que se enquadram nessa situação, orientados principalmente para os ecossistemas da Floresta Amazônica e do Cerrado. O Mapa 7.2 (VIMENEY, 2014), identifica todas as Unidades de Conservação existentes na Faixa de Fronteira e os biomas em que estão inseridas. A região amazônica é a que se destaca com as Unidades de Conservação mais extensas. Desde 2012, no entanto, somente uma nova Unidade de Conservação foi criada na Faixa de Fronteira, a Reserva Biológica Riopampa, em Candiota (RS).

Mapa 11
Unidades de Conservação e biomas na Faixa de Fronteira (2014)



O Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) é o maior programa “de conservação de florestas tropicais do Planeta e tem como objetivo proteger 60 milhões de hectares da Amazônia brasileira. A iniciativa combina biologia da conservação com as melhores práticas de planejamento e gestão para criar, equipar e consolidar unidades de conservação” (MMA, 2014).

O Programa de Proteção das Florestas Tropicais é o mais antigo deles, tendo iniciado em 1990 como Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil “uma iniciativa do governo brasileiro em parceria com a comunidade internacional na procura por soluções que combinem a conservação da floresta Amazônica e da Mata Atlântica com o uso sustentável de seus recursos naturais” (MMA, 2014). O programa foi pioneiro ao demarcar uma nova postura do Governo brasileiro a respeito da conservação ambiental, originando um ciclo de demarcações de áreas protegidas em todo o território nacional, com especial ênfase na região Amazônica.

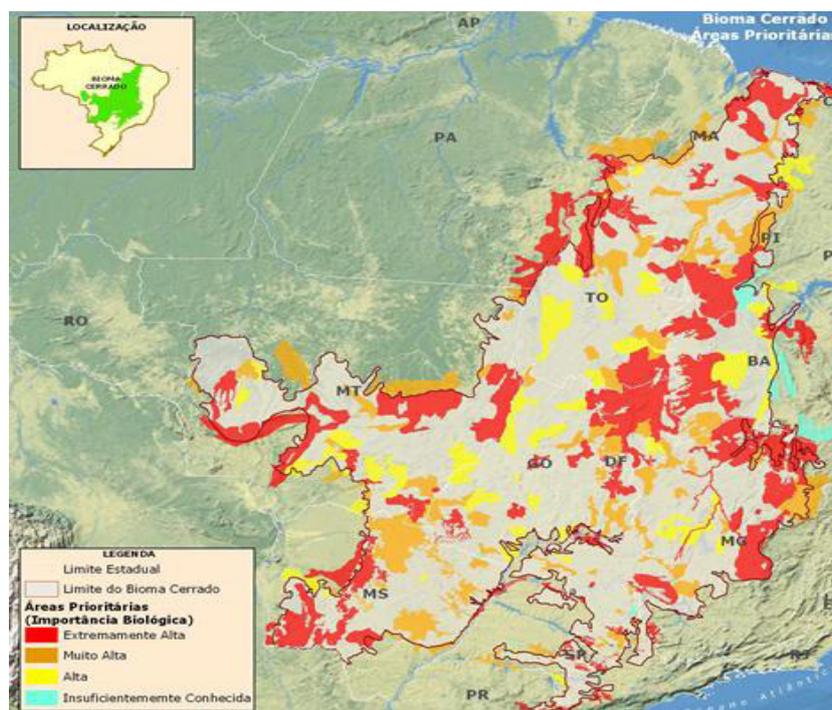
O Programa Corredores Ecológicos é um projeto que busca evitar a redução e a prevenção da fragmentação de florestas existentes na Amazônia e na Mata Atlântica, viabilizando a conexão entre diferentes modalidades de áreas protegidas (MMA, 2014). Sua elaboração teve início em 1997 e contou com o aporte financeiro de órgãos internacionais e do Banco Mundial para ser efetivado entre 2002 e 2007.

O Programa Nacional de Florestas foi criado em 2000 com o objetivo de “articular as políticas públicas setoriais para promover o desenvolvimento sustentável, conciliando o uso com a conservação das florestas brasileiras” (MMA, 2014). A partir de 2012, esse programa passou a se articular com as políticas de recuperação de áreas degradadas.

O Programa Cerrado Sustentável tem o objetivo de “promover a conservação, a recuperação e o manejo sustentável de ecossistemas naturais, bem como a valorização e o reconhecimento de suas populações locais, buscando condições para reverter os impactos socioambientais negativos no bioma Cerrado” (MMA, 2014). O bioma Cerrado cobre parcialmente diversos estados do Brasil, incluindo alguns segmentos da faixa de fronteira do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul. A Portaria n. 9/2007 do MMA identificou 431 áreas prioritárias no Cerrado, sendo 181 delas já inseridas em Unidades de Conservação ou Terras Indígenas. No Mapa 6 é possível identificar algumas áreas prioritárias de importância biológica extremamente alta no Mato Grosso, próximo à divisa com Rondônia e à fronteira com a Bolívia, e no sul do Mato Grosso do Sul, fronteira com o Paraguai, onde está localizado o Parque Nacional Serra da Bodoquena.

Mapa 12

Áreas prioritárias de preservação biológica do Cerrado brasileiro



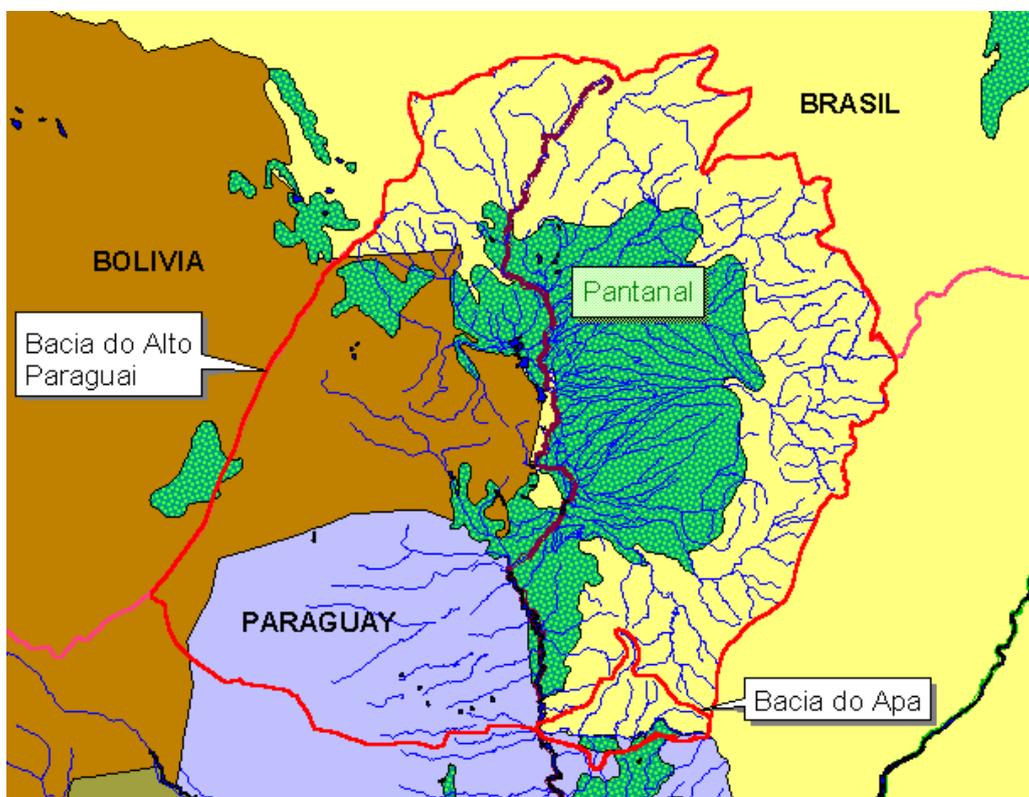
2. Águas e bacias internacionais

O Programa Águas Subterrâneas é “voltado para os mecanismos de articulação entre os entes envolvidos com as águas subterrâneas e a gestão integrada deste recurso, haja vista que os aquíferos quase sempre extrapolarem os limites das bacias hidrográficas, estados e países, embora a legislação determine que o domínio seja dos estados. Nesse contexto, também considera-se o papel dos municípios na gestão de recursos hídricos, pois são os responsáveis pela política de uso e ocupação do solo, que tem relação direta com a proteção das águas subterrâneas”.

O Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação tem ações voltadas às principais bacias hidrográficas do Brasil, dentre as quais a bacia do Alto Paraguai, que se situa na fronteira dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul com a Bolívia e o Paraguai, no segmento que se estende de Cáceres (MT) a Porto Murtinho (MS). O programa busca desenvolver “ações integradas e permanentes para a promoção do uso sustentável dos recursos naturais, da melhoria das condições sócio-ambientais, do aumento da quantidade e da melhoria da qualidade da água para os diversos usos”. Na Bacia do Alto Paraguai está situada a sub-bacia do Rio Apa, que originou a iniciativa pioneira de criação de um Grupo de Trabalho de Gestão Integrada e Desenvolvimento Sustentável da Bacia Transfronteiriça do Rio Apa (GT do Rio Apa), no âmbito do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH).

Mapa 13

Bacia do Rio Apa no contexto da Bacia do Alto Paraguai



Mapa 14
Municípios brasileiros e paraguaios na bacia do Rio Apa



3. Programa Bolsa Verde

O Programa Bolsa Verde é um programa de apoio à conservação ambiental através da concessão de benefícios trimestrais de R\$ 300 às famílias em situação de extrema pobreza que vivem em áreas prioritárias para conservação ambiental. A proposta faz parte do Programa Brasil Sem Miséria e busca associar distribuição de renda, conservação dos ecossistemas e uso sustentável de recursos naturais em Reservas Extrativistas, Florestas Nacionais, Reservas de Desenvolvimento Sustentável federais e Assentamentos Ambientalmente Diferenciados da Reforma Agrária.

Na página institucional do MMA pode ser acessado o Relatório Consolidado de prestação de contas do programa, com o número de beneficiários (total de 69.707 entre 2011 e 2014). Nas Unidades de Conservação, as bolsas são concedidas pelo ICMBio (23.026 bolsas), nos assentamentos é pelo INCRA (40.758 bolsas) e para os ribeirinhos é a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) (5.923 bolsas).

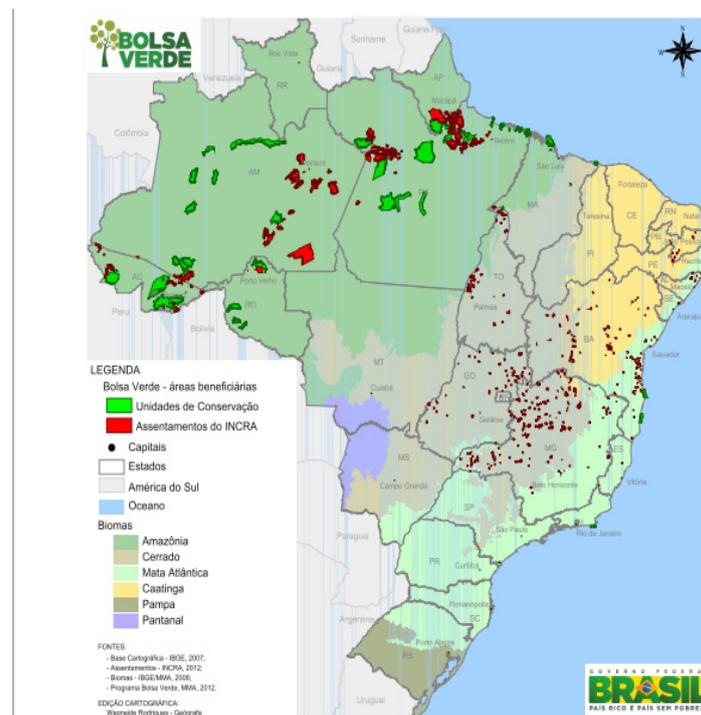
O Mapa 7.6 mostra as áreas beneficiárias das bolsas do INCRA e do ICMBio, em que os segmentos da Faixa de Fronteira de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima e Amapá se destacam com as UCs beneficiárias e os estados do Acre e do Amapá se destacam com assentamentos beneficiários. No relatório, somente as bolsas destinadas aos ribeirinhos estão discriminadas por município, as demais bolsas estão discriminadas por unidade de conservação ou assentamento.

O Mapa 10 identifica os municípios da Faixa de Fronteira com ribeirinhos beneficiários entre 2011 e 2014 (somente 52 bolsas do total de 5.923).

4. Zoneamento Ecológico Econômico

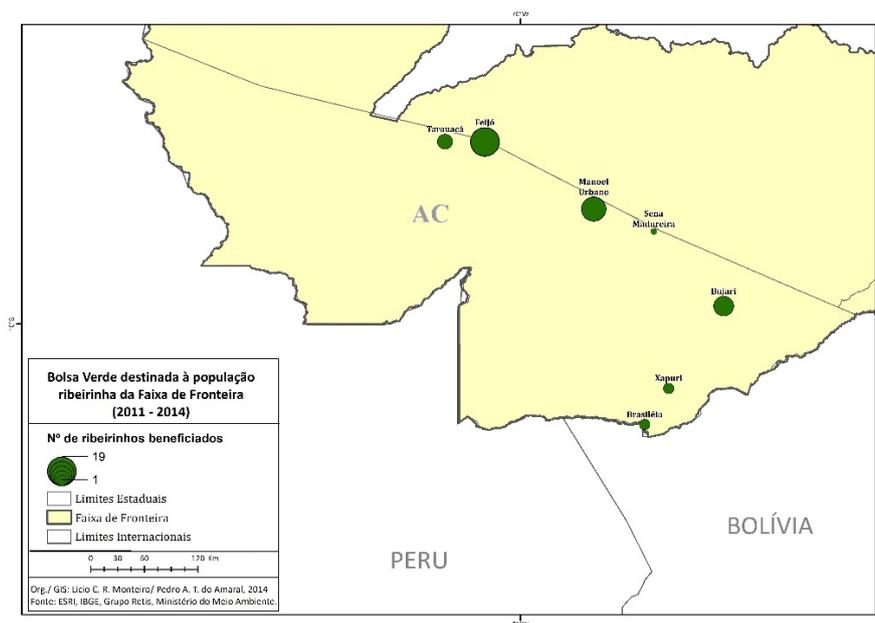
O Zoneamento Ecológico Econômico é “um instrumento de gestão territorial e ambiental com a pretensão de integrar aspectos naturais e sociais na gestão do território”. Geralmente são feitos com o recorte estadual, mas existem também recortes macrorregionais (Ex: Amazônia) e subestaduais. O levantamento feito na página institucional do MMA permite acompanhar em que situação se encontram os ZEEs em cada estado da fronteira, tal como resumido no Quadro 7.1.

Mapa 15
Áreas beneficiárias do Programa Bolsa Verde (Unidades de Conservação e Assentamentos Rurais) (2012)



Mapa 16

Bolsa Verde destinada à população ribeirinha na Faixa de Fronteira (2011-2014)



Quadro 15

Situação dos ZEE dos estados fronteiriços, segundo MMA (2014)

Arco Norte	Amapá	A Comissão Estadual do ZEE foi instituída em 1991. O estado possui um Macrodiagnóstico Ecológico-Econômico, elaborado na escala de 1:1.000.000, que serviu de subsídio para o ordenamento territorial do Amapá (2005). O ZEE da área sul do estado (Laranjal do Jari, Mazagão e Vitória do Jari), escala de 1:250.000, foi concluído. Contudo, a nova dinâmica trazida pela construção da ponte sobre o rio Oiapoque, ligando o Amapá à Guiana Francesa, torna urgente a conclusão do ZEE na escala de 1:250.000 em todo o estado. Para tanto foi estabelecido um Acordo de Cooperação Técnica com o MMA.
	Pará	O MacroZEE do Estado do Pará, na escala de 1:1.000.000, foi instituído por lei em 2005, com posterior detalhamento em regiões prioritárias, como a área de influência da BR-163 (1:250.000, em 2009) e as regiões da Calha Norte e da Zona Leste, em 2010. O objetivo do governo paraense é proceder, entre 2013 e 2015, à elaboração do ZEE na zona costeira do estado, na escala de 1:100.000, com a cooperação do MMA.
	Roraima	O ZEE do estado, na escala de 1:250.000, foi instituído por lei em 2009. Contudo, o ZEE de Roraima encontra-se em revisão, com a participação do Consórcio ZEE Brasil, para sua adequação às diretrizes metodológicas. A previsão é que os ajustes sejam concluídos no segundo semestre de 2014, para posterior apresentação do zoneamento à Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional (CCZEE). Foi estabelecido Acordo de Cooperação Técnica entre o estado e o MMA para a realização dos ajustes indicados.
	Amazonas	O estado dispõe de uma Comissão Estadual de ZEE, criada em 2003. O Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Amazonas, elaborado na escala de 1:1.000.000, foi elaborado e instituído por lei em 2009. Está em curso, agora, o detalhamento do zoneamento nos 62 municípios do estado, divididos em nove sub-regiões, na escala de 1:250.000. A conclusão do detalhamento na sub-região do Purus ocorreu em 2011. A calha do Rio Madeira, no sudeste do estado, será a próxima sub-região a ter o ZEE elaborado com maior detalhe. Foi estabelecido Acordo de Cooperação Técnica com o MMA com essa finalidade.
	Acre	O Programa Estadual de ZEE do Acre em 1999, tendo sido concluído o MacroZEE do estado, na escala de 1:1.000.000, no ano 2000. O ZEE do Acre, na escala de 1:250.000, foi instituído por lei em 2007, sendo implementado, dentre outros instrumentos, por meio da Política de Valorização do Ativo Ambiental Florestal. O estado está realizando, agora, com a participação do MMA, o detalhamento deste zoneamento em seus municípios (planos de ordenamento territorial local) e procedendo ao etnozoneamento das terras indígenas do Acre

Arco Central	Rondônia	O MacroZEE do Estado de Rondônia, na escala de 1:1.000.000, foi elaborado no final da década de 1980, tendo sido instituído por lei em 1991. O ZEE do estado na escala de 1:250.000, por sua vez, foi instituído somente em 2000 e modificado em 2005, servindo hoje de subsídio, dentre outros, para os processos de licenciamento ambiental de propriedades rurais e regularização fundiária.
	Mato Grosso	Em 1992 foi feito um diagnóstico tipo ZEE na escala de 1:1.500.000. Posteriormente o ZEE na escala de 1:250.000. Já em 2008, o Governo Estadual instituiu a Política de Planejamento e Ordenamento Territorial do MT, sendo o ZEE seu principal instrumento. Em 2011, o Ministério Público do MT propôs Ação Civil Pública, com pedido de liminar, contra Estado de MT, visando a suspensão dos efeitos da lei estadual do ZEE. Os ministérios que integram a Comissão Coordenadora do ZEE do Território Nacional (CCZEE) fizeram uma análise do ZEE de Mato Grosso, em 2012, e identificaram a necessidade de uma série de alterações e complementos.
	Mato Grosso do Sul	Um primeiro ZEE (escala de 1:1.000.000) foi executado com apoio do MMA e das instituições do Consórcio ZEE Brasil. Instituída por lei em 2009, esse ZEE inicial de Mato Grosso do Sul tem sido utilizada como base para o licenciamento ambiental e para a concessão de subsídios, incentivos e compensações tributárias e fiscais. Para os próximos anos, está prevista a uma segunda aproximação do ZEE, com detalhamento dos estudos já realizados, e de uma terceira etapa, que buscará viabilizar a realização do ZEE nas escalas local, municipal ou regional.
	Paraná	A retomada do ZEE do estado, incluído no plano de governo paranaense, encontra-se em andamento, tendo sido concluído o ZEE para a região litorânea do estado, na escala de 1:50.000, em 2010. Está em negociação, neste momento, Acordo de Cooperação Técnica com o MMA para o apoio ao PR na seqüência das atividades.
Arco Sul	Santa Catarina	O ZEE costeiro de Santa Catarina, instrumento do Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro, regulamentado em 2006, foi elaborado na escala de 1:50.000, em articulação com o MMA e acompanhamento do Ministério Público Federal.
	Rio Grande do Sul	Após iniciativa piloto de elaboração do ZEE do Litoral Norte do RS (escala de 1:100.000), o governo do estado manifestou interesse em elaborar um ZEE de todo o Rio Grande do Sul (na escala de 1:250.000, com maior detalhamento nas áreas de Rio Grande e região, Lago Guaíba, Litoral Norte e Bacia Gravataí-Sinos), com recursos do Banco Mundial, para o qual solicitou o apoio institucional e técnico do MMA. Para tanto, em 2013 foi criada Câmara Técnica Provisória para o ZEE-RS.

Capítulo 8



MINISTÉRIO DO ESPORTE

A seção em questão sobre os Planos, Programas, Projetos e ações do Ministério do Esporte, que possam ser transversais e complementares às ações dos órgãos de segurança pública nas regiões de fronteira, visando fortalecer a prevenção e repressão à criminalidade, objetivo do Plano Estratégico de Fronteiras e a ENAFRON, leva-se também em consideração as ações de desenvolvimento e integração do Governo brasileiro nessas áreas em parceria com os países vizinhos.

Assim como o MMA, o Ministério do Esporte não possui nenhum programa específico para a Faixa de Fronteira. Mas diferentemente do MMA, os valores destinados aos municípios e estados da Faixa de Fronteira são mais expressivos e distribuídos.

Dentro da estrutura do Ministério do Esporte, identificamos a Secretaria de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS) como o órgão com maior possibilidade de integração com as ações da ENAFRON. Diversos programas da SNELIS são direcionados especificamente para o público jovem ou em situação de risco social, com atividades complementares à escola. Dentre os programas, selecionamos os que possuem maior destaque nesse quesito para mapear sua presença nos municípios da Faixa de Fronteira.

O Programa Segundo Tempo tem por objetivo “democratizar o acesso à prática e à cultura do Esporte de forma a promover o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens, como fator de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida, prioritariamente em áreas de vulnerabilidade social” (SNELIS, 2014). Na Faixa de Fronteira, somente nove municípios são atendidos por esse programa: Corumbá, Dourados e Ponta Porã, no Mato Grosso do Sul; Alto Piquiri, Cafezal do Sul, Cascavel, Foz do Iguaçu e São Miguel do Iguaçu, no Paraná; e Chapada e São Vicente do Sul, no Rio Grande do Sul. Já o Programa Segundo Tempo nas Escolas é o mais difuso em toda a Faixa de Fronteira, atingindo 328 dos 588 municípios da Faixa de Fronteira.

O Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) visa “proporcionar a prática de atividades físicas, culturais e de lazer que envolvam todas as faixas etárias, incluindo as com deficiência, estimula a convivência social, a formação de gestores e lideranças comunitárias” (SNELIS, 2014). Na Faixa de Fronteira, somente cinco municípios são atendidos pelo PELC: Sidrolândia (MS), Maripá (PR), Cascavel (PR) e Sant’ana do Livramento (RS).

O Programa Vida Saudável (PVS) surgiu no âmbito do PELC, mas ganhou vida própria a partir de 2012. O PVS busca estimular a prática de exercícios físicos, atividades culturais e de lazer, tendo como público-alvo o cidadão idoso (mais de 60 anos), inseridos em Núcleos de Lazer e Esporte Recreativo (200 pessoas por núcleo). Em toda a Faixa de Fronteira, somente Tangará da Serra (MT) e Rio Grande (RS) são atendidos pelo programa.

O Programa Pintando a Liberdade promove a ressocialização de internos do Sistema Penitenciário por meio da fabricação de materiais esportivos, para fins de reinserção profissional dos detentos, redução de pena (1 dia de redução por cada 3 dias trabalhados) e geração de renda. O Programa Pintando a Cidadania também é voltado a inclusão produtiva (materiais esportivos), mas para pessoas em situação de risco social. A maior parte das cidades atendidas são capitais ou grandes cidades, principalmente as que possuem presídios. Na Faixa de Fronteira, somente Rio Branco (AC) é atendida pelo programa.

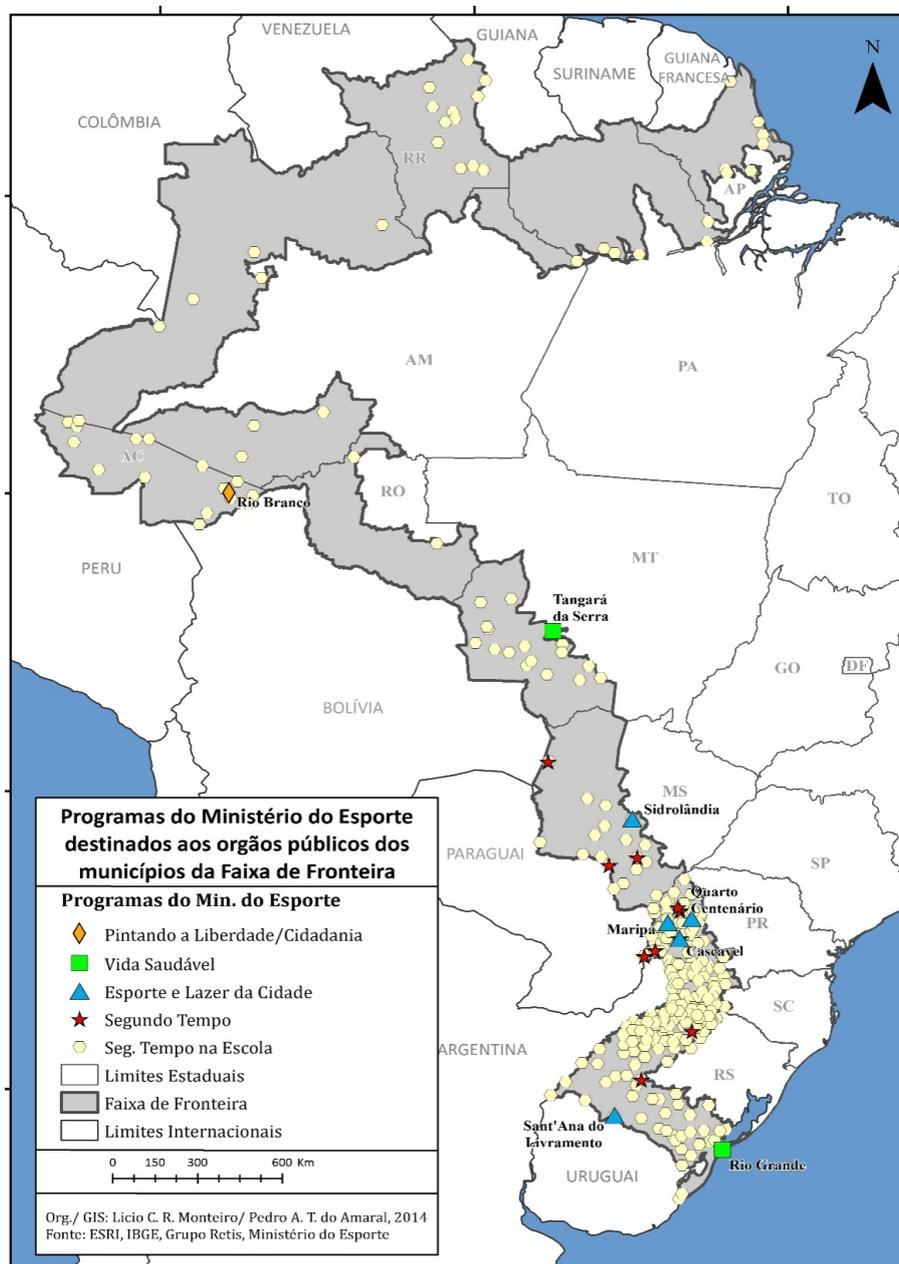
Embora a conexão entre esporte e segurança pública não seja tão óbvia, podemos identificar nesses programas alguns benefícios mútuos entre os dois setores. O primeiro aspecto é o uso do espaço público para atividades físicas, esportes e lazer, que tende a favorecer a promoção

de áreas seguras no espaço urbano e do convívio social. O segundo aspecto é a atuação junto à população jovem em complementaridade com atividades escolares. Por fim, o terceiro aspecto é a ressocialização de detentos que ocorre no âmbito do Programa Pintando a Liberdade.

O Mapa 8.1 apresenta a localização dos municípios com atuação dos programas do Ministério do Esporte, com informações retiradas das páginas institucionais de cada programa. Já o Mapa 8.2 apresenta a distribuição de verbas do Ministério do Esporte para municípios e estados da Faixa de Fronteira. Nele é possível identificar algumas concentrações de recursos nos municípios do estado do Acre, no sul do Mato Grosso do Sul e no sul do Rio Grande do Sul. Entre os estados, Paraná e Rio Grande do Sul são os maiores receptores. O destaque negativo fica por conta do estado de Rondônia, com somente dois municípios incluídos nos programas do Ministério do Esporte e um município receptor de verbas.

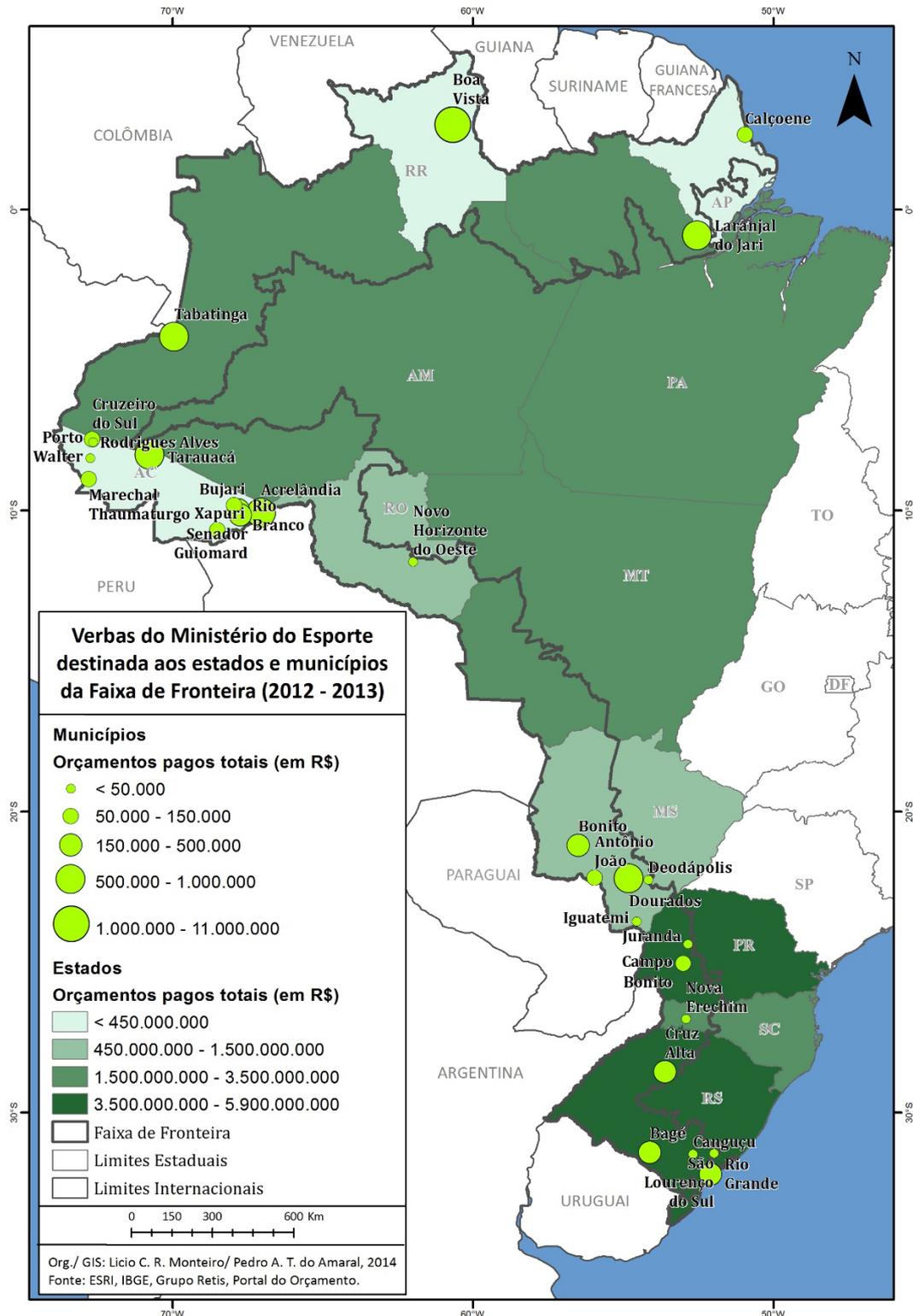
Mapa 17

Municípios com atuação dos programas do Ministério do Esporte na Faixa de Fronteira (2014)



Mapa 18

Verbas do Ministério do Esporte destinadas aos estados e municípios da Faixa de Fronteira (2012-2013)



Capítulo 9



**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO,
ORÇAMENTO E GESTÃO**

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) é definido como um meio de articulação e planejamento das ações do Governo Federal, não por uma finalidade específica a exemplo dos ministérios anteriormente analisados. Com isso, a avaliação do papel do MPOG na Faixa de Fronteira fica bastante limitada.

Avaliar a atuação do MPOG permite situar a política nacional de fronteiras dentro das prioridades do Governo Federal definidas pelo Plano Plurianual. É o que se vê na apresentação “Estratégia de Desenvolvimento, Faixa de Fronteira e Integração Sul-americana”, feita em maio de 2014 pelos representantes da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), por ocasião do II Encontro de Trabalho – CODESUL, CDIF e Núcleos de Fronteira, em Foz do Iguaçu (PR). O quadro-síntese das prioridades dos três Planos Plurianuais de 2004 a 2015 mostra a mudança de foco. O PPA 2012-2015 estabeleceu três metas prioritárias: o projeto nacional de desenvolvimento, a transformação produtiva focada no emprego e a erradicação da pobreza extrema. Além disso, o novo PPA definiu cinco dimensões do desenvolvimento: social (prioritária), econômica, ambiental, territorial e político-institucional. A dimensão territorial permite enquadrar as especificidades das políticas públicas para a Faixa de Fronteira, pois “busca a redistribuição de oportunidades e renda entre regiões do país, fortalecendo e estimulando as potencialidades de cada território”

Quadro 16
Prioridades dos Planos Plurianuais (2004 a 2015)

PPA 2004-2007	PPA 2008-2011	PPA 2012-2015
1) Inclusão social; 2) Desconcentração de renda (valorização do salário mínimo); 3) Fortalecimento do mercado interno; 4) Redução da vulnerabilidade externa; 5) Fortalecimento da democracia e da cidadania; 6) Investimento em infraestrutura.	1) Manutenção e expansão dos investimentos em infraestrutura (PAC, MCMV); 2) Garantia para a educação de qualidade (PDE); 3) Agenda Social, ampliação do Programa Bolsa Família.	1) Projeto Nacional de Desenvolvimento: redução das desigualdades regionais e entre o rural e o urbano; 2) Transformação produtiva ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda; 3) Erradicação da pobreza extrema (Brasil Sem Miséria).

A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) é o órgão responsável pela elaboração e pela avaliação anual do Plano Plurianual (PPA). As diretrizes definidas pelo PPA são obrigatórias para todos os órgãos do Governo Federal, para favorecer a convergência de investimentos públicos e privados e garantir o controle social dos investimentos federais.

A atuação da SPI se dá também na análise do impacto territorial dos investimentos federais e na articulação entre os setores público e privado e entre os entes federativos. No âmbito do MERCOSUL e da UNASUL, a SPI possui atribuições no Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) e na Coordenação do Conselho de Planejamento e Infraestrutura (COSIPLAN) da UNASUL. Essas responsabilidades no âmbito regional colocam a SPI como órgão de destaque dentro do MPOG em relação às questões de integração fronteiriça.

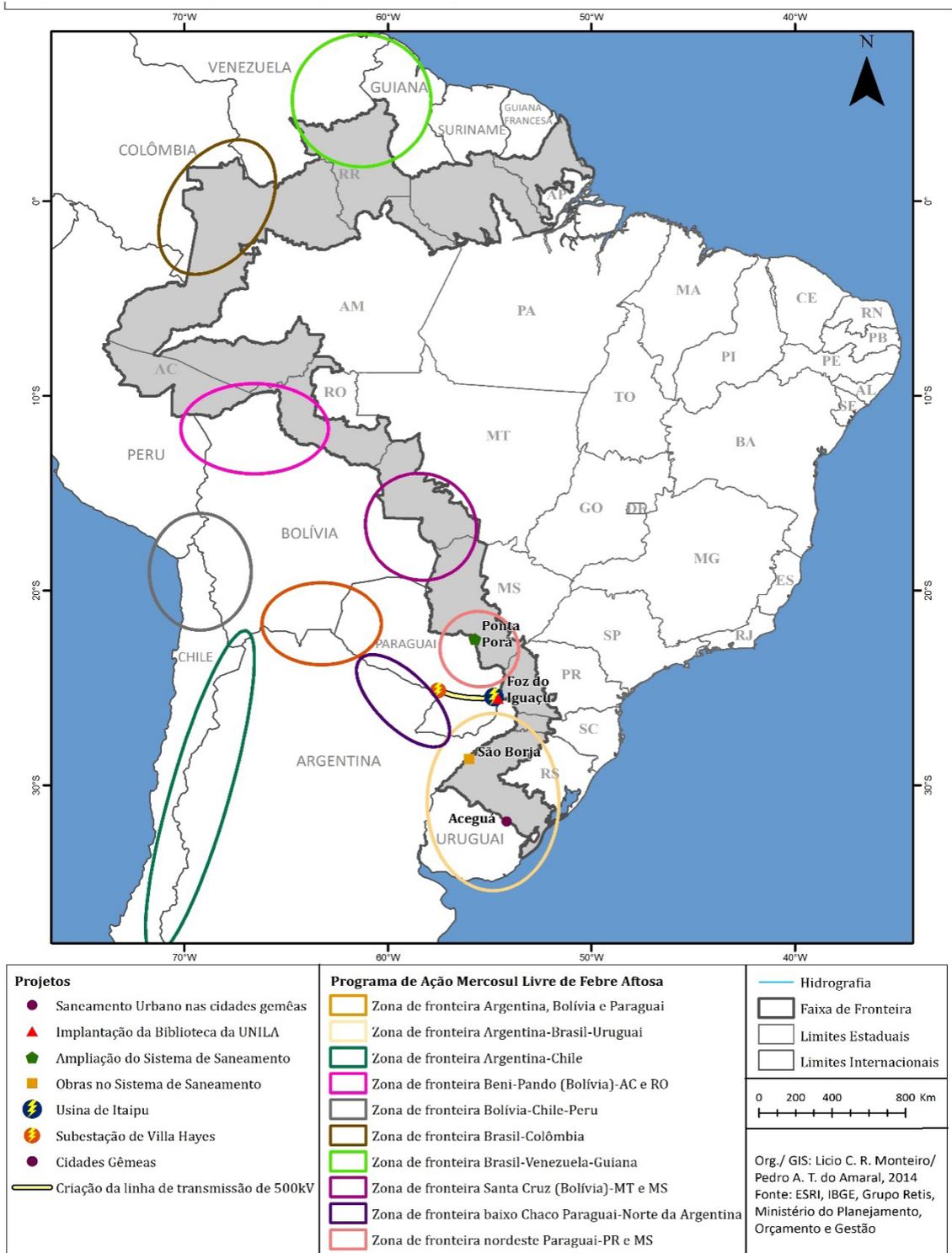
No âmbito do MERSOSUL, o FOCEM tem a função primordial de coordenar o financiamento

dos programas de integração regional, promovendo um equilíbrio entre a disponibilidade de recursos dos países mais com maior PIB (Brasil, Argentina e Venezuela) e a demanda dos países de menor PIB (Paraguai e Uruguai), bem como o atendimento às regiões menos desenvolvidas de cada país. A criação do FOCEM se inicia em 2003, com a decisão de criar fundos estruturais no MERCOSUL, e tem prosseguimento nos anos seguintes até sua última regulamentação em 2010. No Brasil é a SPI/MPOG que atua como uma Unidade Técnica Nacional, com a função de coordenar “internamente os aspectos relacionados com a formulação, apresentação, avaliação e execução dos projetos financiados pelo FOCEM”.

Dentre os projetos do FOCEM com participação do Brasil e com impacto direto na Faixa de Fronteira estão incluídos os seguintes programas, que podem ser localizados no Mapa 9.1:

- Implantação da Biblioteca da Universidade Federal da Integração Latino Americana (Biunila), em Foz do Iguaçu (RS)
- Ampliação do Sistema de Saneamento de Ponta Porã (MS)
- Obras de Engenharia do Sistema de Saneamento da Cidade de São Borja (RS)
- Programa de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa (PAMA)
- Construção da Linha de Transmissão 500 kV - Villa Hayes, a Subestação Villa Hayes e a Ampliação da Sub-Estação Margem Direita Itaipu
- Saneamento Urbano das Cidades de Aceguá (RS) e Aceguá (Uruguai)

Mapa 19
Projetos financiados pelo Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL na
Faixa de Fronteira (2014)



No âmbito da UNASUL, a COSIPLAN substituiu em 2009 a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), mas manteve o arcabouço metodológico e institucional que existia desde 2000. A COSIPLAN busca coordenar projetos com maior potencial de gerar impacto positivo no desenvolvimento dos países sul-americanos, através do incremento de infraestrutura de transportes, energia e telecomunicação. A agenda prioritária de projetos de integração inclui 31 projetos estruturados e 87 projetos individuais, totalizando R\$ 17 bilhões em investimentos previstos. A maior parte dos projetos está direcionado para os transportes (rodoviário, ferroviário e hidroviário). Em valores, 46,17% do montante está destinado à construção ou expansão de rodovias.

As principais atividades realizadas no âmbito do PPA 2012-2015 foram: 1) realização de um diagnóstico sobre a rede de infraestrutura de transportes na América do Sul; 2) definição de instâncias de participação social; 3) estruturação de esquemas financeiros adaptados à configuração dos empreendimentos; 4) integração das redes sul-americanas de telecomunicações; 5) criação de uma ferramenta de georreferenciamento para o COSIPLAN; 6) revisão e aperfeiçoamento das metodologias de trabalho para os Programas Territoriais de Integração (PTI), Integração Logística e Produtiva e Avaliação Ambiental e Social com Enfoque Estratégico; 7) desenvolvimento de processos setoriais, como facilitação e modernização de passagens de fronteira e desenvolvimento do modo postal para apoio às importações e exportações de micro e pequenas empresas; e 8) integração aérea.

Embora os projetos internacionais da COSIPLAN afetem diretamente as zonas de fronteira cortadas pelas infraestruturas em processo de implantação, a dimensão fronteiriça do impacto socioeconômico desses investimentos ainda ganha pouca visibilidade nas avaliações das estratégias de integração regional.

Por fim, a SPI atua na organização das bases geoespaciais do Governo Federal, através do Comissão Nacional de Cartografia (CONCAR) e a da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE). A INDE é uma plataforma criada em 2008 para catalogar, integrar e harmonizar dados geoespaciais existentes nas instituições governamentais, tendo em vista facilitar acesso e processamento para os mais diversos usos, particularmente para fins de planejamento e gestão pública. Uma vantagem da utilização da INDE é poder confrontar espacialmente as demandas e ofertas de serviço e infraestrutura, identificando os lugares em situação de maior carência e as ações governamentais que atendem ou não às demandas locais.

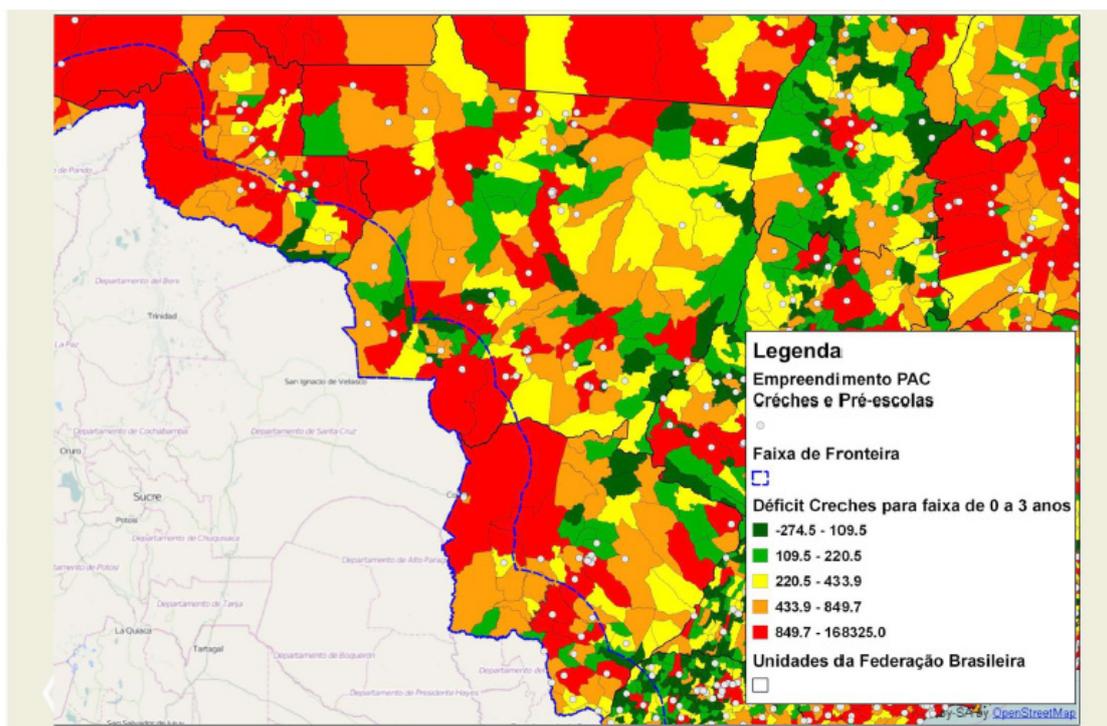
Os mapas apresentados pela SPI no Seminário da CODESUL (2014) permitem visualizar o uso potencial da ferramenta de mapeamento da INDE. O desenho da linha de 150 km paralela ao limite internacional permite situar a Faixa de Fronteira, mas, não defini-la precisamente, pois na Faixa estão incluídos a totalidade dos territórios municipais contidos nos 150 km ou cortados pela linha dos 150 km.

No primeiro exemplo (Mapa 9.2), temos um recorte do Arco Central, as cores classificam os municípios com maior déficit de creches para crianças entre 0 e 3 anos e os pontos brancos identificam os municípios com investimentos do PAC Creches e Pré-Escolas. O segundo exemplo (Mapa 9.3) mostra as Unidades de Pronto Atendimento (UPA) e Unidades Básicas de Saúde (UBS), juntamente com o percentual de moradores em domicílios particulares permanentes com mais de $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ salário mínimo de rendimento nominal mensal per capita. O terceiro exemplo (Mapa 9.4) destaca a ação do Governo Federal em empreendimentos

de saneamento básico nas cidades gêmeas do Arco Sul. O quarto exemplo (Mapa 9.5) mostra os municípios atendidos pelo Plano Nacional de Gestão de Riscos e Respostas a Desastres Naturais também no Arco Sul.

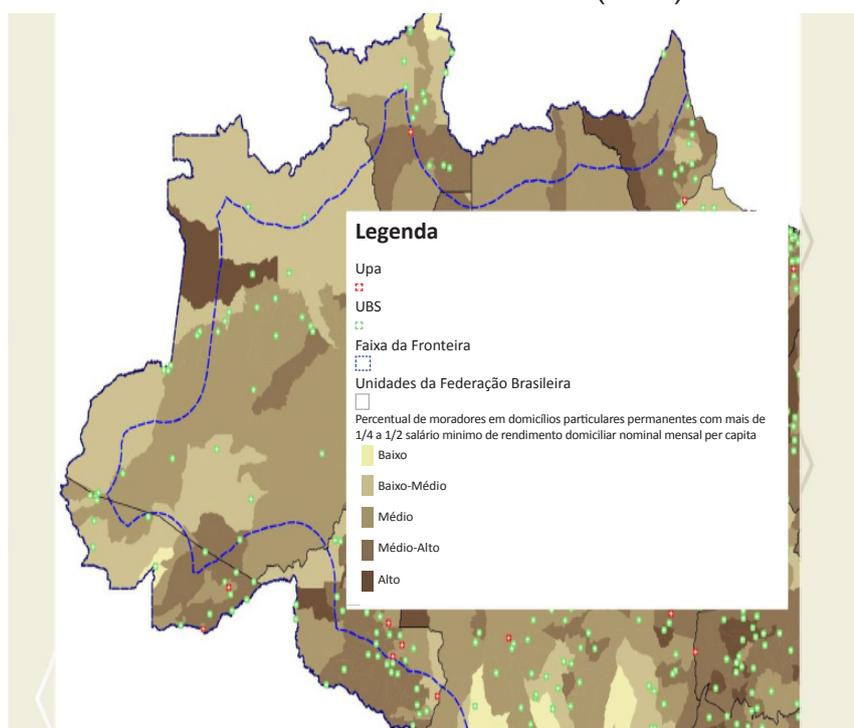
Mapa 20

Arco Central – Empreendimentos de Creches e Pré-Escolas do PAC (2014) e déficit de creches para faixa de 0 a 3 anos (2010)



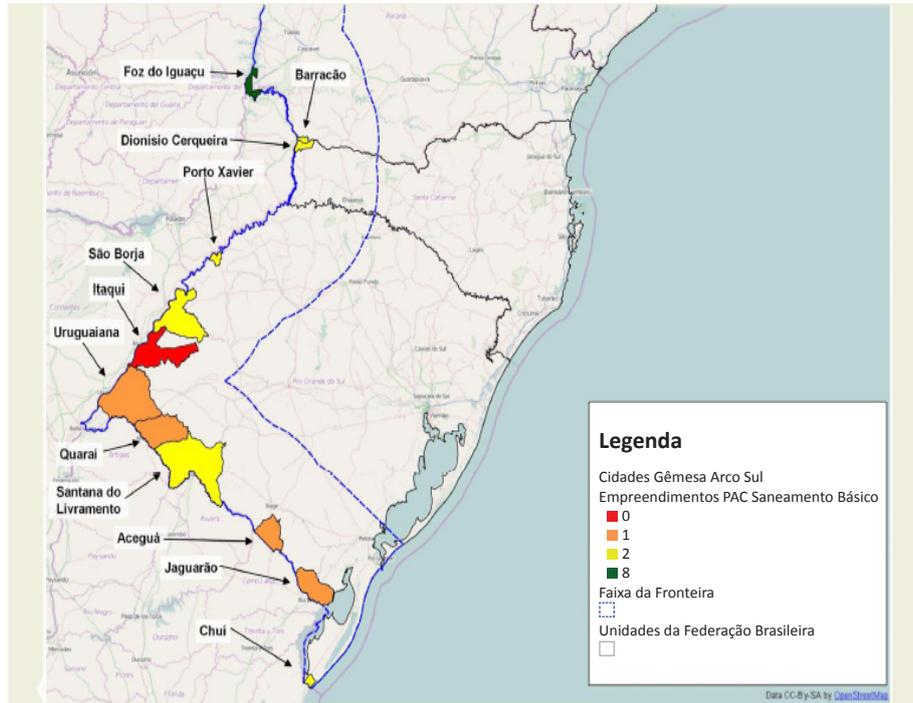
Mapa 21

Arco Norte – UBSs e UPAs instaladas (2014) e percentual de moradores em situação de vulnerabilidades social (2010)

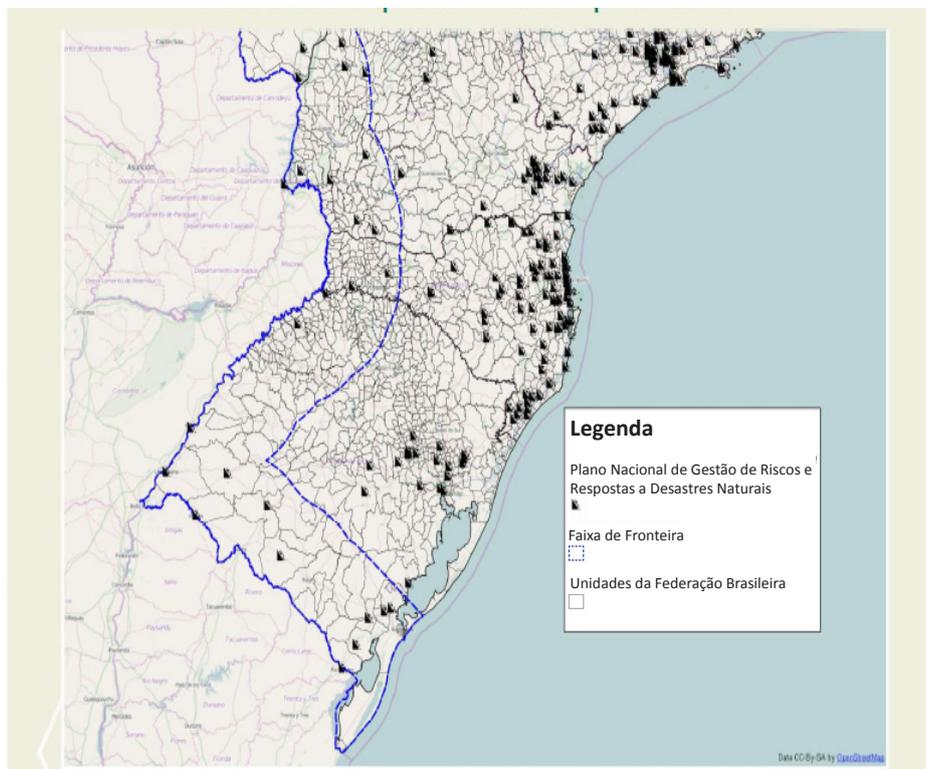


Mapa 22

Arco Sul – Empreendimentos de Saneamento Básico do PAC nas cidades gêmeas

**Mapa 23**

Arco Sul – Municípios selecionados para o Plano Nacional de Gestão de Riscos e Respostas a Desastres Naturais



Capítulo 10



**SECRETARIA DE POLÍTICAS
PARA AS MULHERES (SPM)**

A Secretaria de Políticas para as Mulheres é vinculada diretamente à Presidência da República. Foi criada em 2003 como expressão de uma maior visibilidade da questão da violência contra a mulher e do consenso em torno da necessidade de um enfrentamento sistemático do poder público a esse tipo de violência, tradicionalmente colocada como problema doméstico. O esforço governamental para colocar em pauta a questão da violência contra a mulher incluiu o lançamento do I Plano Nacional de Políticas para Mulheres, em 2004, e a aprovação da Lei Maria da Penha (11.340/06) em 2006.

No âmbito da SPM, a Secretaria de Enfrentamento à Violência lançou em março de 2013 as Mulheres criou o Programa Mulher: Viver sem Violência, como uma política pública que “propõe o fortalecimento e a consolidação da Rede Integrada de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, envolvendo e articulando as diversas áreas de assistência, proteção e defesa dos direitos da mulher” (SPM, 2014). O referido programa possui seis estratégias de atuação, a saber: 1) implementação das “Casas da Mulher Brasileira”; 2) ampliação da Central de Atendimento À Mulher – Ligue 180; 3) organização, integração e humanização do atendimento às vítimas de violência sexual; 4) ampliação dos Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteiras Secas; 5) promoção de campanhas continuadas de conscientização do enfrentamento à violência; e 6) distribuição e articulação de Unidades Móveis de Atendimento às Mulheres do Campo e da Floresta.

Considerando o foco da pesquisa na Faixa de Fronteira, destacamos a estratégia de ampliação dos Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteiras Secas como uma importante iniciativa que pode ser desenvolvida em conjunto com as ações da ENAFRON.

Na pesquisa sobre segurança pública nas fronteiras encomendada pela SENASP em 2013, a questão da violência contra a mulher como uma questão recorrente nos municípios da Faixa de Fronteira, a despeito da pouca visibilidade que esse assunto recebe quando se trata de segurança fronteiriça. Como não é um problema específico da fronteira, pois atinge todo o território nacional, existe uma tendência de ficar em segundo plano nas políticas de segurança de fronteira. Essa situação, no entanto, pode ser revertida com políticas públicas específicas para a Faixa de Fronteira, em especial para as cidades limítrofes, que levem em conta os desafios próprios desses lugares.

O recente foco em cidades fronteiriças tem como antecedentes algumas experiências pioneiras. A primeira ocorreu em Foz do Iguaçu (PR), em 2009, numa parceria com o Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE), em que a Casa do Migrante, inaugurada em junho de 2008, passou a contar com atendimentos específicos para mulheres. Essa iniciativa logo se transferiu da Casa do Migrante para um Centro Especializado de Atendimento a Mulheres (CEAM) em Foz do Iguaçu. Para viabilizar um melhor atendimento tanto às cidadãs brasileiras quanto às estrangeiras, foi feito um memorando de entendimento com o Paraguai e a Argentina, intermediado pelo Ministério das Relações Exteriores. No caso do Paraguai a criação de centros de atendimento também tem se mostrado exitosa através da influência brasileira. Dos quatro centros existentes no país, dois estão situados em cidades fronteiriças com o Brasil: Ciudad del Este e Pedro Juan Caballero. No âmbito do Mercosul, o objetivo é compartilhar informações sobre o funcionamento das redes de cada país.

Os CEAM existem em diversos lugares do Brasil desde a década de 1990, mas somente na década de 2000 se tornou uma política pública, recebendo maior atenção dos governos. Além

dos CEAM, existem as Casas da Mulher Brasileira (CMB), localizadas nas capitais dos estados, que realizam um atendimento integral (diferentes serviços num mesmo espaço, exclusivo para mulheres) e de referência para outros municípios, com aprendizagem de estratégias de abordagem e procedimentos que depois são difundidos nos centros locais. Nas capitais, os serviços disponíveis nas CMB são extras, isto é, eles existem fora das CMB, mas são replicados num local que aglomera todos os serviços de modo integrado. Nas cidades de fronteira busca-se replicar esse modelo, com o desafio adicional de dar conta de situações que envolvem a população fronteiriça em trânsito ou residente no outro lado da fronteira.

Outra experiência relevante para a Faixa de Fronteira foi realizada em Pacaraima (RR). Lá foi estabelecido um convênio com a Prefeitura em 2012 para a criação de um Centro Especializado de Atendimento a Mulheres (CEAM), com serviços de atendimento psicológico, assistência social e assistência jurídica. Essa iniciativa foi facilitada pela existência de um Comitê Fronteiriço já existente entre Pacaraima (RR) e sua cidade gêmea venezuelana Santa Elena e pela cooperação binacional entre órgãos brasileiros e venezuelanos. A Venezuela havia se comprometido com a criação de um Centro de Atendimento a Mulheres em Santa Elena, replicando a experiência brasileira através de cooperação técnica, para atender às cidadãs venezuelanas. Também no caso venezuelano tem se buscado firmar acordos binacionais de cooperação mútua para respaldar as interações institucionais na fronteira. No caso de Pacaraima, as dificuldades verificadas na manutenção do centro colocaram como uma alternativa viável o investimento em mobilidade para que as mulheres da fronteira possam ser atendidas na Casa da Mulher Brasileira de na capital Boa Vista (RR).

Um problema verificado nos municípios fronteiriços, mas que é comum também em municípios de pequeno porte no interior do Brasil, é a dificuldade em dar prosseguimento às políticas e manter os serviços por um período mais extenso. A política da Secretaria de Políticas para Mulheres é a de realizar o investimento inicial (estrutura física e equipamentos), mas os serviços dependem das esferas estadual e municipal. Para dar sustentabilidade à política, é necessário garantir a adesão dos estados e municípios para que possam dar a contrapartida necessária.

A partir das experiências pioneiras de Foz do Iguaçu (PR), Pacaraima (RR) e Oiapoque (AP), a Secretaria de Políticas para Mulheres elaborou uma ação para difundir Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteiras Secas, no âmbito do Programa “Mulher: Viver sem Violência”. Esses Centros de Atendimento trazem serviços especializados voltados para as mulheres em casos de violência de gênero, mas incluem ainda especificidades da situação fronteiriça, com especial atenção para o enfrentamento ao tráfico de mulheres, à exploração sexual e à vulnerabilidade proveniente do fenômeno migratório (SPM, 2014). A atuação dos Centros se articula com instituições e serviços da Rede Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, incluindo serviços de transporte.

A iniciativa de criação dos Centros de Atendimento depende da adesão dos estados e municípios. O Governo Federal faz o investimento inicial em edificações, equipamentos e mobiliário, além dos repasses para o primeiro ano de funcionamento (2015). Os estados e municípios devem oferecer como contrapartida cumprir o pagamento dos custos de pessoal e, após o primeiro ano de funcionamento, bancar os custos de manutenção do serviço.

Foram escolhidas dez cidades para dar início ao funcionamento dos Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteiras Secas:

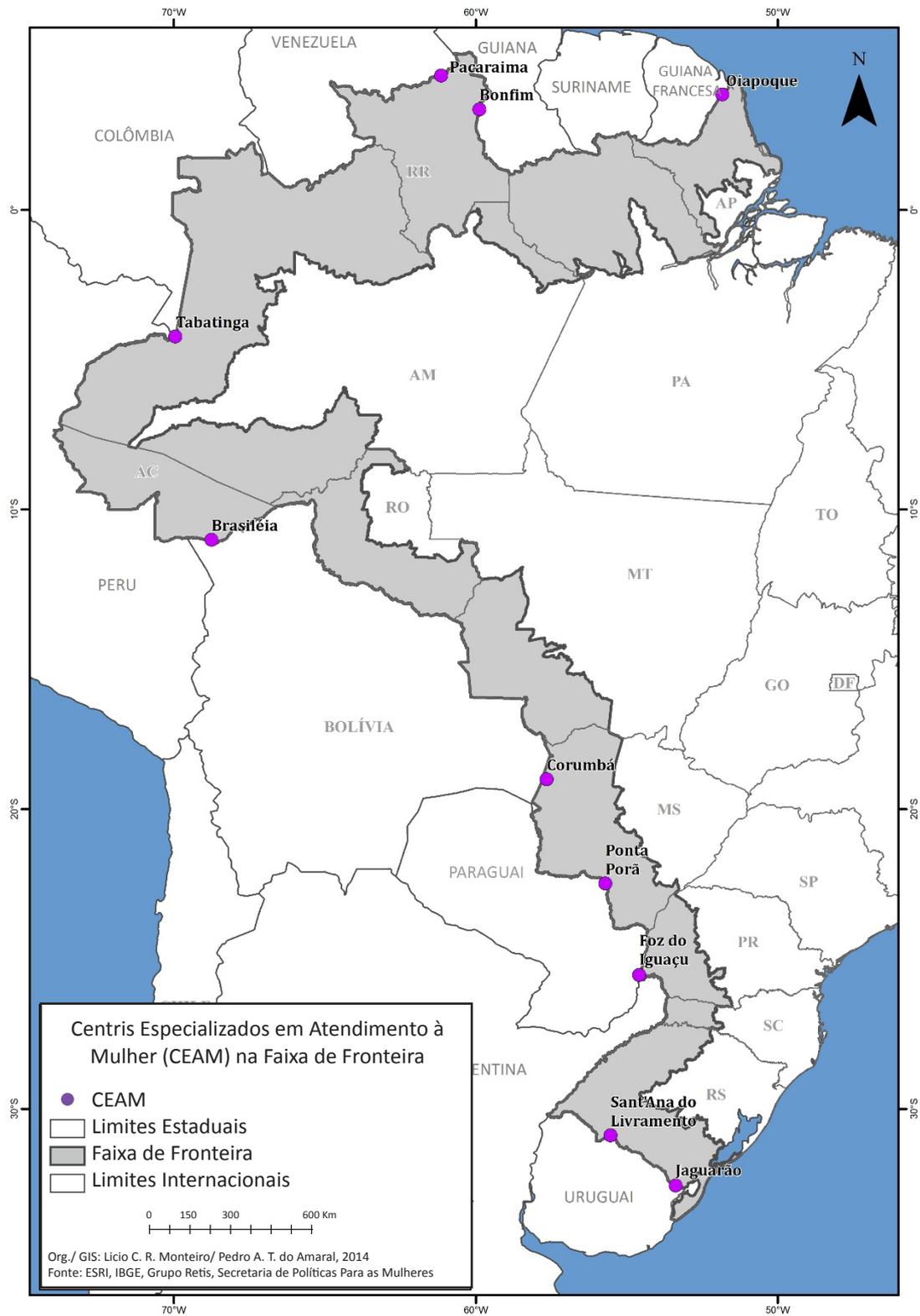
- Jaguarão (RS), fronteira com o Uruguai;
- Sant’Ana do Livramento (RS), fronteira com o Uruguai;
- Foz do Iguaçu (PR), fronteira com Argentina e Paraguai;
- Ponta Porã (MS), fronteira com o Paraguai;
- Corumbá (MS), fronteira com a Bolívia;
- Brasiléia (AC), fronteira com a Bolívia;
- Tabatinga (AM), fronteira com Peru e Colômbia;
- Pacaraima (RR), fronteira com a Venezuela;
- Bonfim (RR), fronteira com a Guiana;
- Oiapoque (AP), fronteira com a Guiana Francesa.

Embora o nome do programa indique “regiões de fronteiras secas”, cabe destacar que entre essas cidades constam fronteiras secas e fluviais. Além disso, todas elas são cidades gêmeas, pois cada uma possui interações com aglomerações urbanas situadas do outro lado da linha de fronteira, sejam contíguas ou não. Essa situação geográfica potencializa as interações transfronteiriças, podendo viabilizar iniciativas locais de cooperação técnica no espaço fronteiriço formado pelas cidades gêmeas.

As políticas desenvolvidas no âmbito da Secretaria de Políticas para Mulheres possuem diversos pontos de interseção com as iniciativas da SENASP na Faixa de Fronteira, o que permite vislumbrar possíveis articulações entre os dois órgãos para ações convergentes. Na entrevista realizada com os assessores da SPM, o primeiro aspecto levantado foi o aproveitamento das pesquisas encomendadas pela SENASP, relacionadas ao tráfico de pessoas (ICMPD, 2013), à segurança pública nas fronteiras (NECVU/RETIS, 2014) e às Delegacias Especializadas em Atendimento à Mulher (DEAM).

Mapa 24

Centros Especializados em Atendimento à Mulher (CEAM) na Faixa de Fronteira



Capítulo II



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

1.1. ANTECEDENTES DA ENAFRON

Embora o enfoque de segurança seja o enfoque tradicional do Estado brasileiro para a região de fronteira, a visão predominante desde a consolidação territorial do Brasil foi a que relacionava fronteira à defesa nacional e à segurança externa, numa perspectiva de conflito interestatal. O enfoque de segurança pública é muito mais recente e se combina com as abordagens sobre novas ameaças transnacionais, principalmente tráfico de drogas e imigração ilegal. No âmbito das Forças Armadas e da Polícia Federal, algumas mudanças na atuação da Faixa de Fronteira puderam ser notadas desde a década de 1990. No caso da SENASP, as primeiras iniciativas com enfoque no fortalecimento da segurança pública na Faixa de Fronteira foi a criação do Projeto de Policiamento Especializado na Fronteira (PRONASCI - Fronteiras), iniciado em 2008, após experiências pioneiras realizadas no Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rio Grande do Sul. O desafio era reunir a SENASP e os órgãos estaduais de segurança dos estados da Faixa de Fronteira em ações e programas integrados.

A primeira iniciativa foi o Projeto de Policiamento Especializado de Fronteira (PEFRON), que consistiu basicamente no incentivo à criação de grupos especializados dentro das policiais estaduais para atuarem, de forma preventiva e repressiva, nas regiões de fronteira. Os exemplos adotados foram as unidades especiais de fronteira das polícias do Mato Grosso - Departamento de Operações de Fronteira (DOF) – e do Mato Grosso – Grupo Especial de Segurança de Fronteira (GEFRON). Entre 2009 e 2011, a cooperação com a SENASP se limitava a investimentos para aquisições diretas de bens (veículos, capacetes balísticos, armas de menor potencial ofensivo) via convênios com os estados fronteiriços, e o treinamento de 829 profissionais de segurança pública das polícias estaduais, feito pelo Departamento da Força Nacional de Segurança Pública para compor as unidades especiais de fronteira. Ainda no âmbito do PEFRON, houve projetos para apoiar sistemas de comunicações na faixa de fronteira, executados com Orçamento da União, no final de 2010. Esses projetos foram incorporados no contexto da ENAFRON e criado um Grupo de Trabalho sobre Comunicações Integradas, criado em 2011, composto por especialistas dos estados e de órgãos federais. Essa iniciativa culmina na criação de uma plataforma para a constituição de sistemas de comunicações digitais e interoperáveis na Faixa de Fronteira.

No caso das unidades aéreas de vigilância, monitoramento e interceptação, alguns convênios foram estabelecidos com os estados já em 2010, com transferência de recursos no final de 2011.

O lançamento do Plano Estratégico de Fronteiras e a criação da ENAFRON, em 2011, significaram na prática o encerramento do Projeto PEFRON, com a elevação a um novo patamar de atuação do Ministério da Justiça, que se verificou tanto pelo aumento dos recursos quanto pelo planejamento e pela diversificação de atividades coordenadas no âmbito da estratégia. A criação de Unidades Especializadas de Fronteiras, foco do PEFRON, ainda permanece como uma política recomendada e foi adotada em Rondônia (UESFRON) e no Paraná (BPFron). Os mecanismos de cooperação instituídos entre a União e os estados em 2010 foram substituídos por novos termos e convênios a partir da ENAFRON.

1.2. ESTRATÉGIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS FRONTEIRAS (ENAFRON)

O Plano Estratégico de Fronteiras, instituído pelo Governo Federal através do Decreto nº 7.496 de 08 de junho de 2011 e alterado pelo Decreto nº 7.638 de 08 de dezembro de 2011, estabeleceu as bases para a nova orientação do Estado brasileiro em relação a suas fronteiras. Essa orientação já vinha se desenhando nos anos anteriores, mas ganha corpo político e institucional a partir de 2011. O Plano teve como objetivo consolidar a atuação integrada entre os órgãos de segurança pública, a Receita Federal e as Forças Armadas, com previsão de cooperação internacional com os países vizinhos.

No âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras, o Ministério da Justiça elaborou a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) e lançou diversas linhas de financiamento em 2011, 2012 e 2014 para apoiar a estruturação das Polícias Militares, Cíveis e Perícia nos municípios prioritários da Faixa de Fronteira, como por exemplo a PORTARIA Nº 12, de 16 de março de 2012, através da qual instituiu um “processo de habilitação de propostas para desenvolvimento de ações prioritárias relacionadas ao Plano Estratégico de Fronteiras e à Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras - ENAFRON, apoiadas com recursos do Orçamento Geral da União - OGU, do Fundo Nacional de Segurança Pública”. Coube à SENASP o papel de articulação entre os órgãos de segurança federais, estaduais e municipais, proposta que se materializou através da ENAFRON.

O reforço da segurança pública nas fronteiras levado adiante pela ENAFRON esteve respaldado tanto pelo Plano Plurianual (2012-2015), quanto pelos Planejamentos Estratégicos do Ministério da Justiça (2011-2014) e da Política Nacional de Segurança Pública.

A delimitação dos problemas, objetivos e beneficiários do programa aparece de forma clara no documento básico da ENAFRON. O objetivo geral do programa é “fortalecer a prevenção e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira em parceria com Estados e municípios”, tendo como público alvo a “população residente e profissionais de segurança pública lotados na faixa de fronteira, que atuam nos municípios, rios, lagos, rodovias e estradas vulneráveis localizadas na faixa de fronteira brasileira”. Do total de 588 municípios que fazem parte da Faixa de Fronteira, cerca de 200 foram priorizados pelo programa por serem cidades gêmeas, estarem posicionados na linha de fronteira ou nas vias de entrada no território nacional, principalmente as mais utilizadas para tráficos ilegais. Foi considerado também o porte das cidades, com a inclusão dos municípios acima de 50 mil habitantes.

Foram definidos seis eixos de atuação: 1) diagnóstico, acompanhamento e avaliação; 2) integração sistêmica e cooperação; 3) política nacional uniforme; 4) inovações tecnológicas; 5) política de pessoal e 6) inteligência de segurança pública.

No PPA 2012-2015, a ENAFRON está inserida no Programa 2010, Segurança Pública com Cidadania. O Objetivo 0825 busca “aprimorar o combate à criminalidade, com ênfase em medidas de prevenção, assistência, repressão e fortalecimento das ações integradas para superação do tráfico de pessoas, drogas, armas, lavagem de dinheiro e corrupção, enfrentamento de ilícitos característicos da região de fronteira e na intensificação da fiscalização do fluxo migratório”.

Uma vez que o Plano Estratégico de Fronteiras foi instituído em 2011, o planejamento das ações do Ministério da Justiça para cumprir as diretrizes do Plano foi inserido no quadriênio 2012-2015, facilitando o acompanhamento dos avanços do programa nos relatórios anuais de avaliação do PPA. Algumas ações da ENAFRON, no entanto, foram inseridas ainda em 2011 no PPA 2008-2011, no Programa 1453 – Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), Ação 8855, de Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública e Projetos Estruturantes de Fronteiras.

Dentro do Plano Estratégico de Fronteiras, coube ao Ministério da Justiça “gerenciar as diversas ações e projetos estruturantes previstas (...), com foco no fortalecimento das instituições de segurança pública, da prevenção e repressão efetiva dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira, a serem implementadas através da articulação e envolvimento dos Estados e Municípios fronteiriços”.

Nos anos de 2011 e 2012, a SENASP conseguiu pactuar a ENAFRON com todos os Estados fronteiriços. Dessa forma, o pacto oficializado com os entes federados trouxe responsabilidades mútuas entre a União e os Estados em busca do combate aos crimes praticados nas fronteiras do Brasil. Esse arranjo possibilitou a implementação de vários projetos voltados ao fortalecimento da Segurança Pública na Faixa de Fronteira em parceria com os Estados localizados nas fronteiras internacionais.

As ações inseridas no âmbito da ENAFRON foram as seguintes:

- Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras;
- Apoio ao Reaparelhamento dos Órgãos Estaduais de Segurança Pública;
- Capacitação;
- Procedimentos Operacionais de Atuação nas Fronteiras;
- Grupo de Trabalho de Radiocomunicação Integrada;
- Sistema de Radiocomunicação Digital;
- Diretrizes da Política de Pessoal para os Profissionais de Segurança Pública que atuam na Fronteira (PNUD);
- Pesquisa sobre Segurança Pública nas Fronteiras (UFRJ – Retis e NECVU);
- Sistema de Videomonitoramento nas Fronteiras.
- Consultorias sobre boas práticas das políticas, planos, programas e projetos no Brasil, Estados Unidos, México, União Europeia, China, Rússia e Índia, que possam ter relação com o Plano Estratégico de Fronteiras e a ENAFRON.

I. Alinhamento dos estados com o Ministério da Justiça

Foram estabelecidos cerca de 44 convênios com os 11 estados de fronteiras, e incorporados 16 convênios celebrados no final de 2010 no âmbito do PEFRON, totalizando a gestão de 60 convênios, além de 11 adesões ao Plano Estratégico de Fronteiras, que totalizava cerca de R\$ 400 milhões entre 2011 e 2014, incluindo uma série de incrementos de infraestrutura, aparelhamento e pessoal nos órgãos estaduais de segurança, além da articulação interinstitucional via Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF). A estruturação dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras e Câmaras Temáticas de Fronteiras em todos os

II estados da fronteira foi uma das primeiras metas cumpridas pela ENAFRON, até porque era condição para o encaminhamento de etapas subsequentes.

Um dos principais desafios da ENAFRON foi o de pactuar junto aos estados fronteiriços um alinhamento às diretrizes centrais definidas pelo Ministério da Justiça no que se refere à padronização de processos de coleta, tratamento e análise de dados criminais. Esse esforço se reflete diretamente na disponibilidade e na qualidade de indicadores de segurança pública e no processamento de dados sobre criminalidade gerados para essa região específica. Para enfrentar esse desafio, a SENASP buscou construir canais de interlocução contínua com as secretarias estaduais de segurança pública e as policiais estaduais, através da figura do interlocutor estadual, com os órgãos estaduais de inteligência e com a instituição dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira e Câmaras Técnicas de Fronteira dos GGIs estaduais. Outra iniciativa foi a padronização do Escritório de Projetos da SENASP e da Secretaria Executiva do MJ.

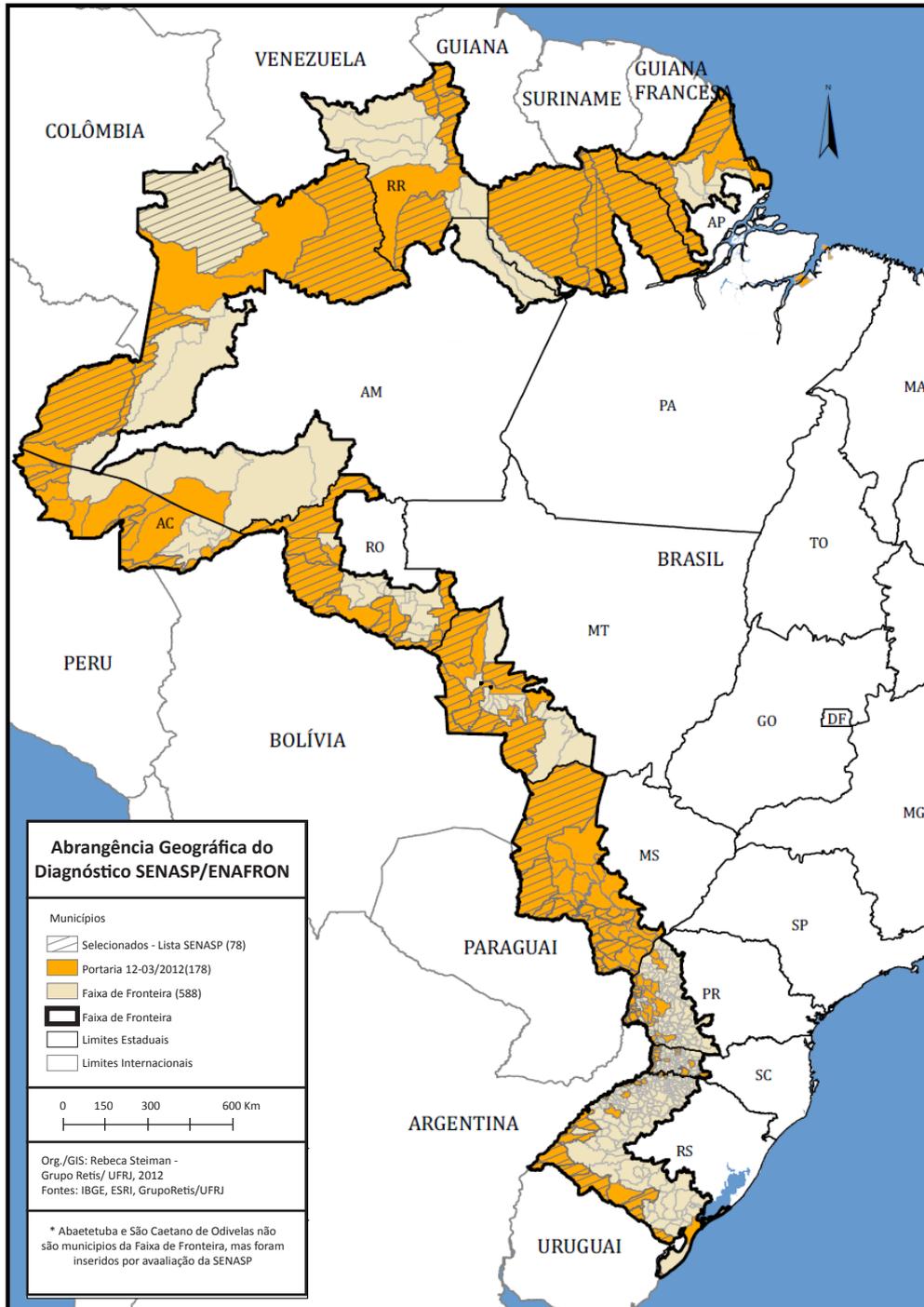
O intercâmbio de informações no âmbito do projeto foi facilitado por um plano de comunicação bastante amplo, com atividades presenciais com gestores, reuniões técnicas, visitas de inspeção in loco e ambientes online através de sistema de Gerenciamento de Projetos utilizados pela equipe ENAFRON.

2. Mapeamento da ENAFRON

Algumas ações da ENAFRON podem ser mapeadas com a finalidade de observar as áreas prioritárias de investimento e a distribuição espacial dos recursos disponibilizados a estados e municípios da Faixa de Fronteira. Cabe destacar a Portaria Ministerial nº 12, de 16 de março de 2012, definiu 178 municípios prioritários, habilitados para a aplicação dos recursos da ENAFRON. O mapa indica em laranja os 178 municípios – incluindo São Caetano de Odivelas (PA), Abaetetuba (PA) e Tefé (AM), que não fazem parte da Faixa de Fronteira, mas foram incluídos por sua posição estratégica.

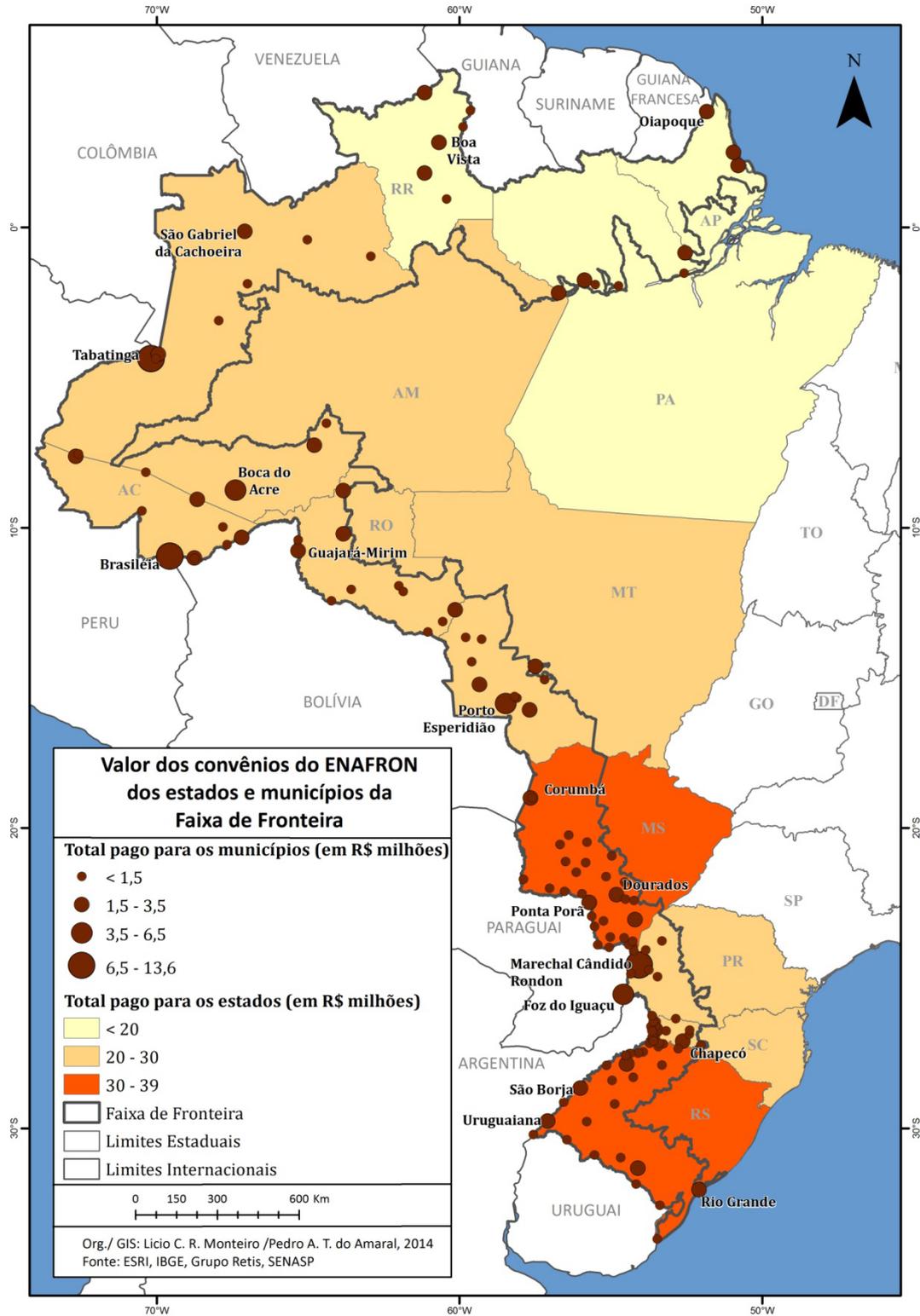
O mapa dos convênios recupera os dados de 2011 e 2012 por município, que poderiam ser atualizados para 2013 e 2014, só disponíveis por estado. Como esse mapa inclui dados anteriores à delimitação dos 178 municípios habilitados aos convênios da ENAFRON, aparecem mais 41 municípios como receptores de recursos da SENASP, considerando PEFRON e ENAFRON, totalizando 219 municípios. O mapa seguinte indica os municípios que receberam recursos para reaparelhamento das forças de segurança pública, vídeo monitoramento e radiocomunicação, entre 2012 e 2013, com detalhamento do Arco Sul da Faixa de Fronteira. Os 219 municípios incluídos em todas essas ações desdobradas pela ENAFRON foram cruzados com os municípios da Faixa de Fronteira incluídos nos programas e investimentos dos demais ministérios, com o objetivo de verificar as possíveis convergências entre os ministérios no mapeamento síntese do último relatório.

Mapa 25
Abrangência geográfica do Diagnóstico SENASP/ENAFRON (2012)

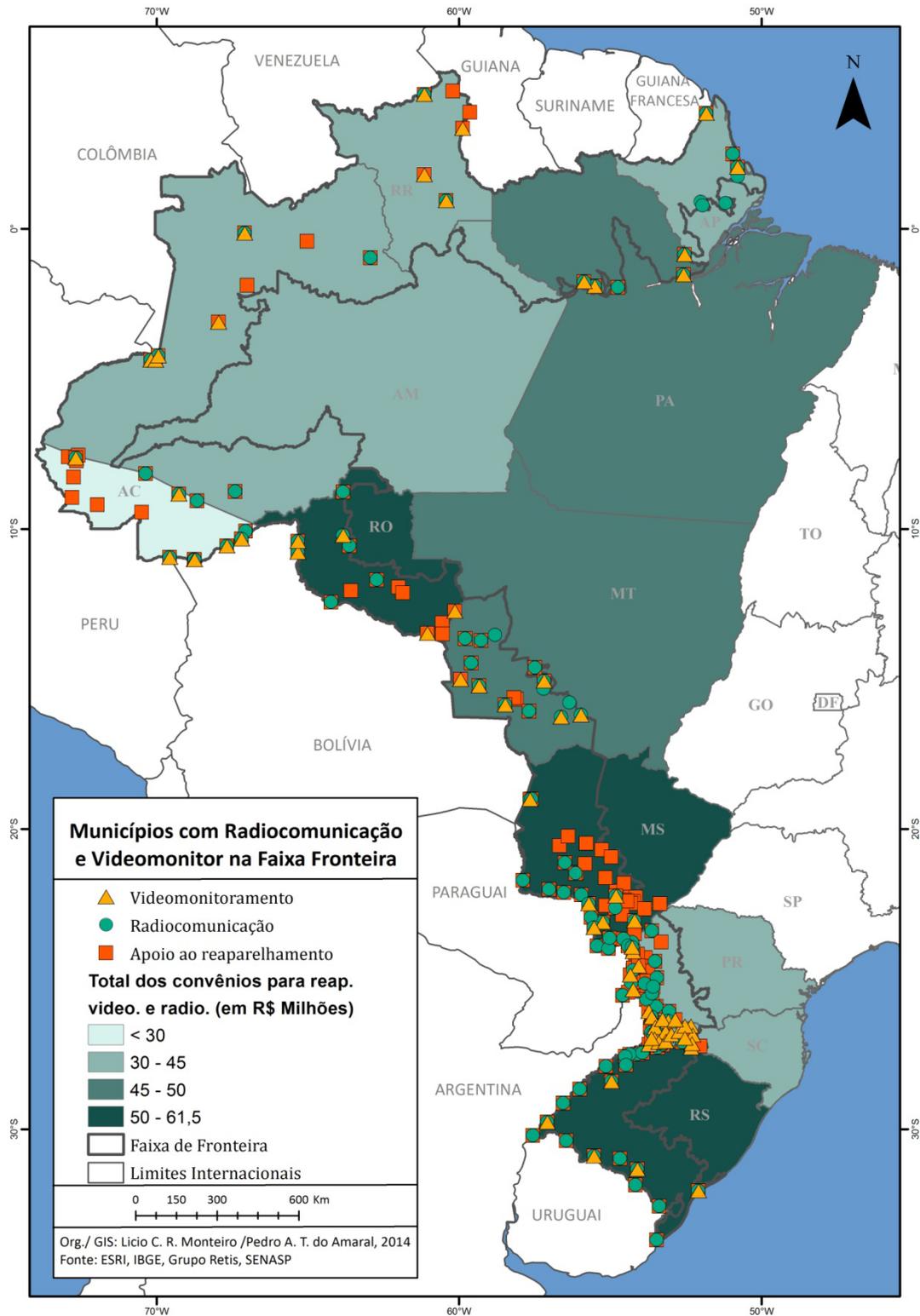


Fonte: NECVU/Retis (2013)

Mapa 26
Valor dos convênios do ENAFRON dos estados e municípios da Faixa de Fronteira
(2012-2013)

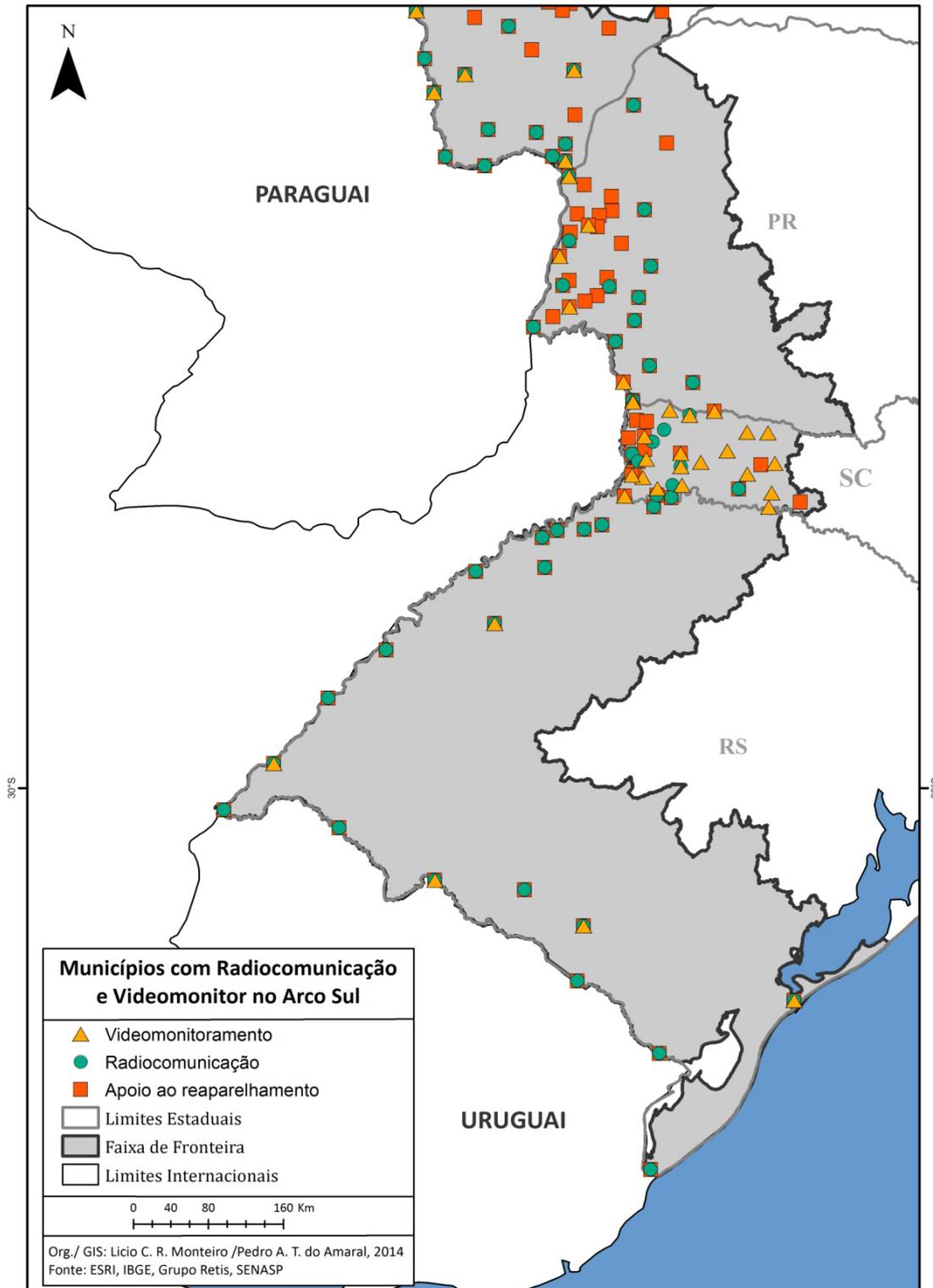


Mapa 27
Municípios com Radiocomunicação e Videomonitoramento na Faixa de Fronteira (2012-2013)



Mapa 28

Municípios com Radiocomunicação e Videomonitoramento no Arco Sul (2012-2013)



Capítulo 12



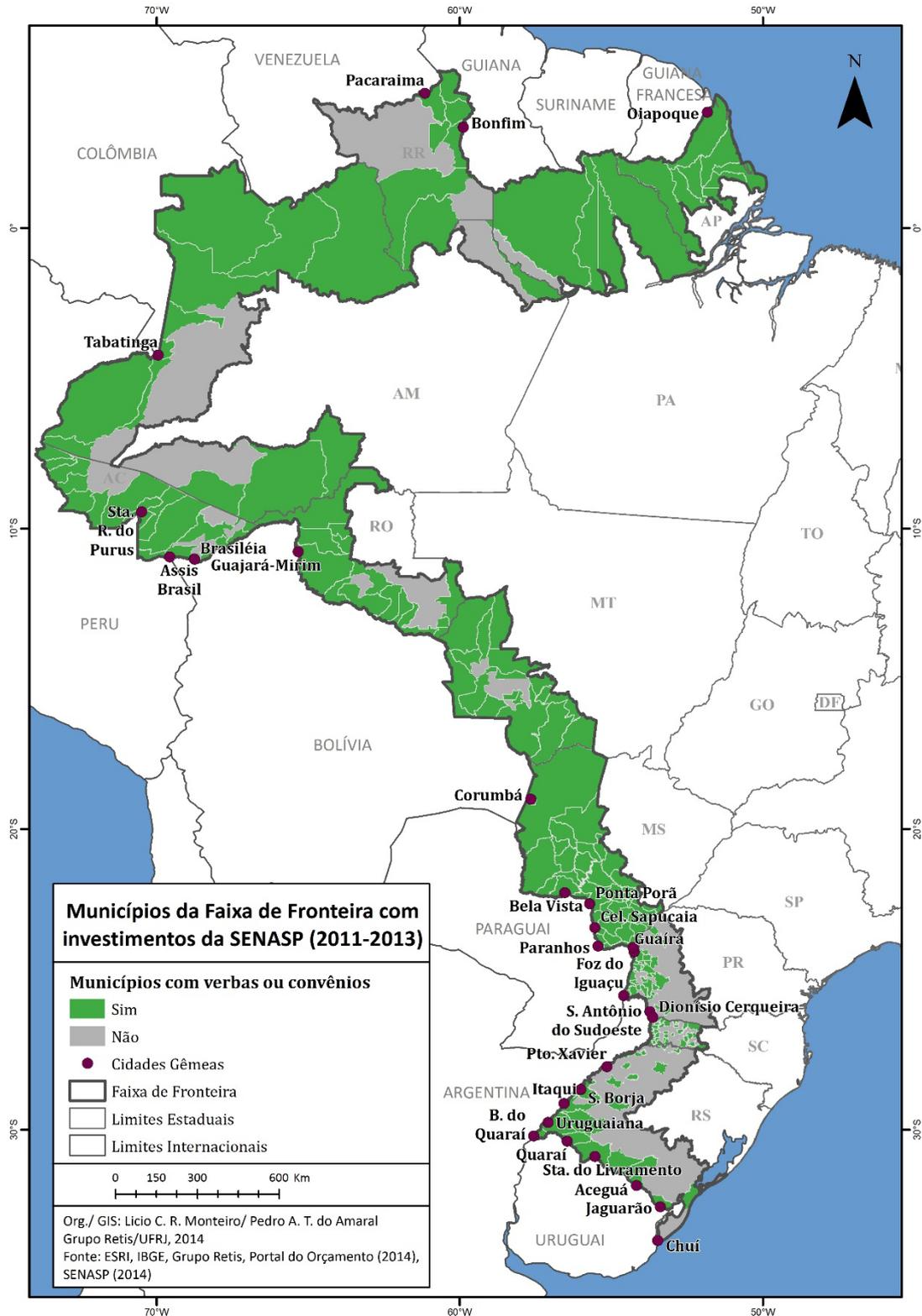
**SÍNTESE DO POTENCIAL DE
INTERAÇÃO DA ENAFRON**

Considerando que o trabalho em questão, busca apresentar “as interfaces, concepções e possíveis interrelações dos planos, programas, projetos e ações analisados com o Plano Estratégico de fronteiras e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras”, “sugestões de ações estruturantes integradas” e “diretrizes com o objetivo de fortalecer a política, balizar e orientar o investimento nos próximos anos”, estabelecemos como síntese final um quadro que indica possíveis ações a serem implementadas no âmbito da ENAFRON e do Ministério da Justiça para promover iniciativas de cooperação interinstitucional na região da Faixa de Fronteira. O quadro síntese final permite comparar a situação atual, levantada pelo presente diagnóstico, com as potencialidades de cooperação vislumbradas a partir das iniciativas já existentes ou previstas pelos atores em questão. O resultado é coerente com a proposta metodológica apresentada no plano de trabalho pois está focado em três vertentes: a matriz interministerial, o mapeamento e as redes institucionais.

Para o mapeamento da convergência potencial entre as iniciativas de cada ministério, selecionamos 219 municípios que foram beneficiados com alguma ação da SENASP entre 2011 e 2013, considerando os convênios para reaparelhamento, radiocomunicação e videomonitoramento. Entre esses 219 municípios estão incluídos 176 que foram destacados explicitamente na Portaria da SENASP N° 12, de 16 de março de 2012, que regula alguns investimentos da ENAFRON¹. A partir desse mapa de atuação da SENASP, buscamos cruzar os mapas sínteses dos demais ministérios para verificar quais municípios são atendidos simultaneamente por diferentes ministérios. A hipótese é a de que esses municípios seriam lugares privilegiados para se iniciar possíveis processos de interação e cooperação interinstitucional.

¹ A Portaria da SENASP N°12, de 16 de março de 2012, indicava 178 municípios, dos quais apenas 2 estavam fora da Faixa de Fronteira. Como neste relatório estamos tratando apenas da Faixa, esses 2 municípios extra não serão incluídos na análise.

Mapa 29
Investimentos da SENASP na Faixa de Fronteira (2011-2013)



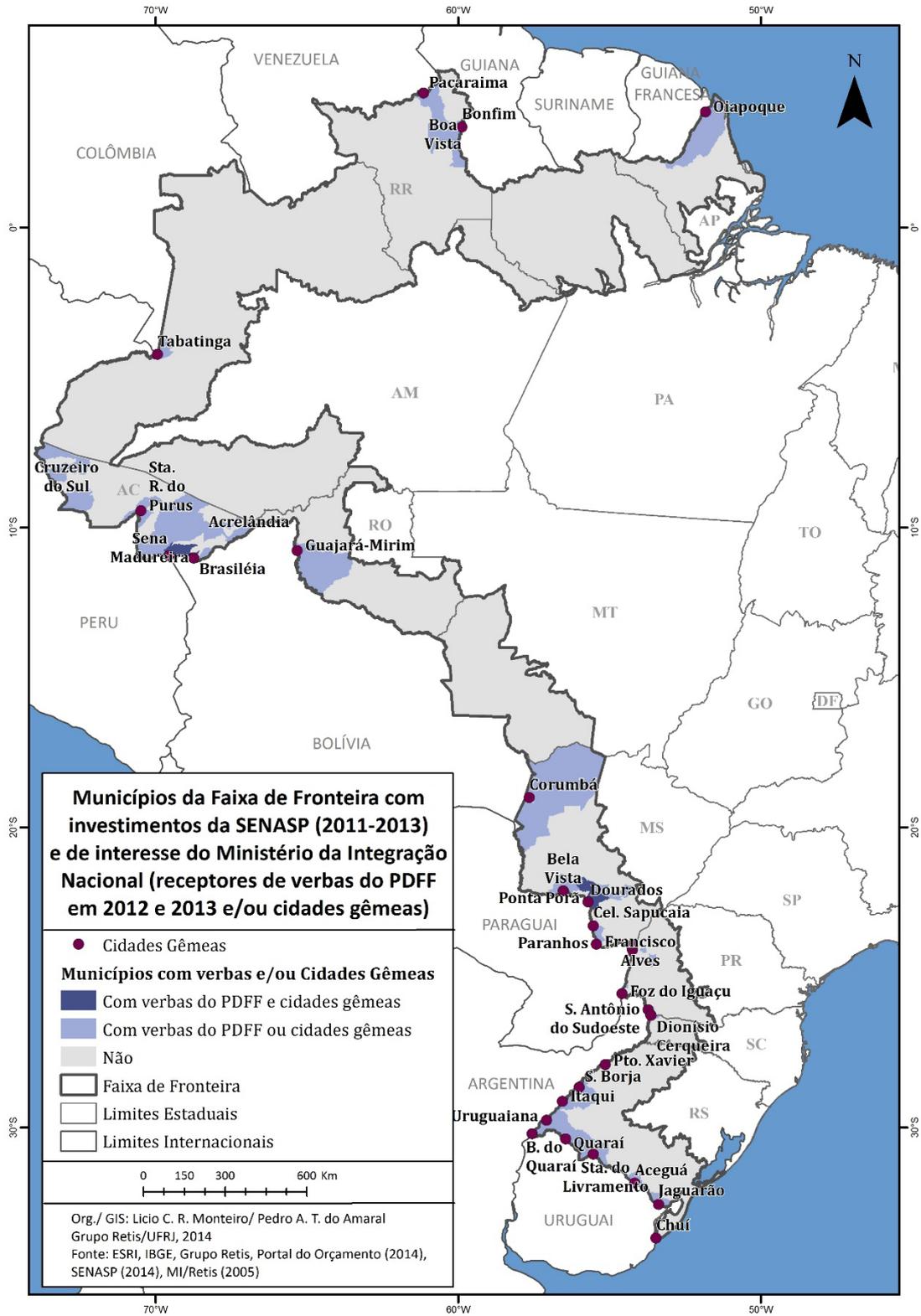
1.1. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

O Ministério da Integração Nacional é o ministério que mais avançou na perspectiva contemporânea de faixa de fronteira como região de planejamento e integração binacional. No entanto, seus recursos são ainda muito limitados e a região da Faixa de Fronteira tem perdido força no âmbito do próprio ministério frente a outras áreas prioritárias. Destacamos o nível de interação como médio devido à participação da SENASP em todos os encontros nacionais e reuniões da CDIF entre 2011 e 2014, o que já é um princípio de interação muito importante. Os principais vetores de cooperação devem se dar a partir das iniciativas previstas pela Secretaria de Desenvolvimento Regional para o fortalecimento das ações em cidades gêmeas e de incentivo aos consórcios municipais de fronteira, seguindo o exemplo do consórcio intermunicipal entre Dionísio Cerqueira (SC), Barracão (PR) e Bom Jesus do Sul (PR). As redes institucionais envolvem a interlocução entre os ministérios e secretarias, e no âmbito local e regional, o possível diálogo entre os Núcleos Estaduais de Fronteira e os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF), ambos de nível estadual. Outro importante ator surgido em 2014 e que pode vir a funcionar como interlocutor é a Frente Parlamentar Mista para o Desenvolvimento de Assuntos da Faixa de Fronteira, coordenada pelo deputado Marco Maia (PT-RS), que apesar de ser bastante ampla ainda não se consolidou.

O mapa apresenta o cruzamento entre os municípios que aparecem com interesse da ENAFRON e os que receberam recursos do PDFF entre 2012 e 2013, além das atuais 28 cidades gêmeas (Retis/MI, 2005), consideradas como municípios prioritários para a ação do Ministério da Integração Nacional. A partir da Lei dos Free Shops se iniciou um processo de discussão sobre os critérios que definem quais são as cidades gêmeas, o que pode resultar numa ampliação de sua quantidade. Os municípios de Brasília (AC) e Ponta Porã (MS) se destacam por serem cidades gêmeas que receberam recursos do PDFF nos anos de 2012 e 2013, embora não sejam explicitamente definidas como prioritárias. Outro destaque pode ser dado para Barracão (PR) e Dionísio Cerqueira (SC), que coordenam o consórcio intermunicipal de fronteira com Bom Jesus do Sul (PR) e Bernardo de Irigoyen, na Argentina, uma experiência que vem ganhando destaque no âmbito do MI.

Mapa 30

Mapa de convergência da ENAFRON com o Ministério da Integração na Faixa de Fronteira



1.2. MINISTÉRIO DA DEFESA - PROGRAMA CALHA NORTE

A interação atual entre a ENAFRON e o Programa Calha Norte é baixa atualmente. Existem ações simultâneas voltadas para objetivos similares, mas sem qualquer grau de coordenação ou intercâmbio de informações, atividade que pode ser potencializada a partir desse diagnóstico. Na vertente civil, a segurança pública não é uma das áreas mais escolhidas para os convênios com municípios e estados, responde por cerca de 5% dos convênios. Considerando as necessidades da região do Calha Norte, não é o caso de estimular a ampliação dessa fatia, uma vez que os recursos da ENAFRON podem suprir as demandas da segurança pública enquanto os recursos do Calha Norte podem se direcionar para áreas prioritárias que não possuem programas específicos. Mas seria possível identificar ações complementares sempre que a área de segurança pública fosse acionada, como no caso de reformas e construção de sedes de órgãos de segurança pública. Nesses casos, a ação complementar da ENAFRON pode viabilizar a obtenção de uma infraestrutura mais sofisticada do que a prevista no convênio do Calha Norte.

Na vertente militar, o PCN contribui na melhoria da infraestrutura militar na Amazônia, impactando indiretamente as ações de segurança pública em operações conjuntas e ações subsidiárias das Forças Armadas em combate a ilícitos transnacionais. É possível que a cooperação entre Forças Armadas e segurança pública possa ocorrer em casos específicos e ser estimulada nas áreas da Faixa de Fronteira de mais difícil acesso.

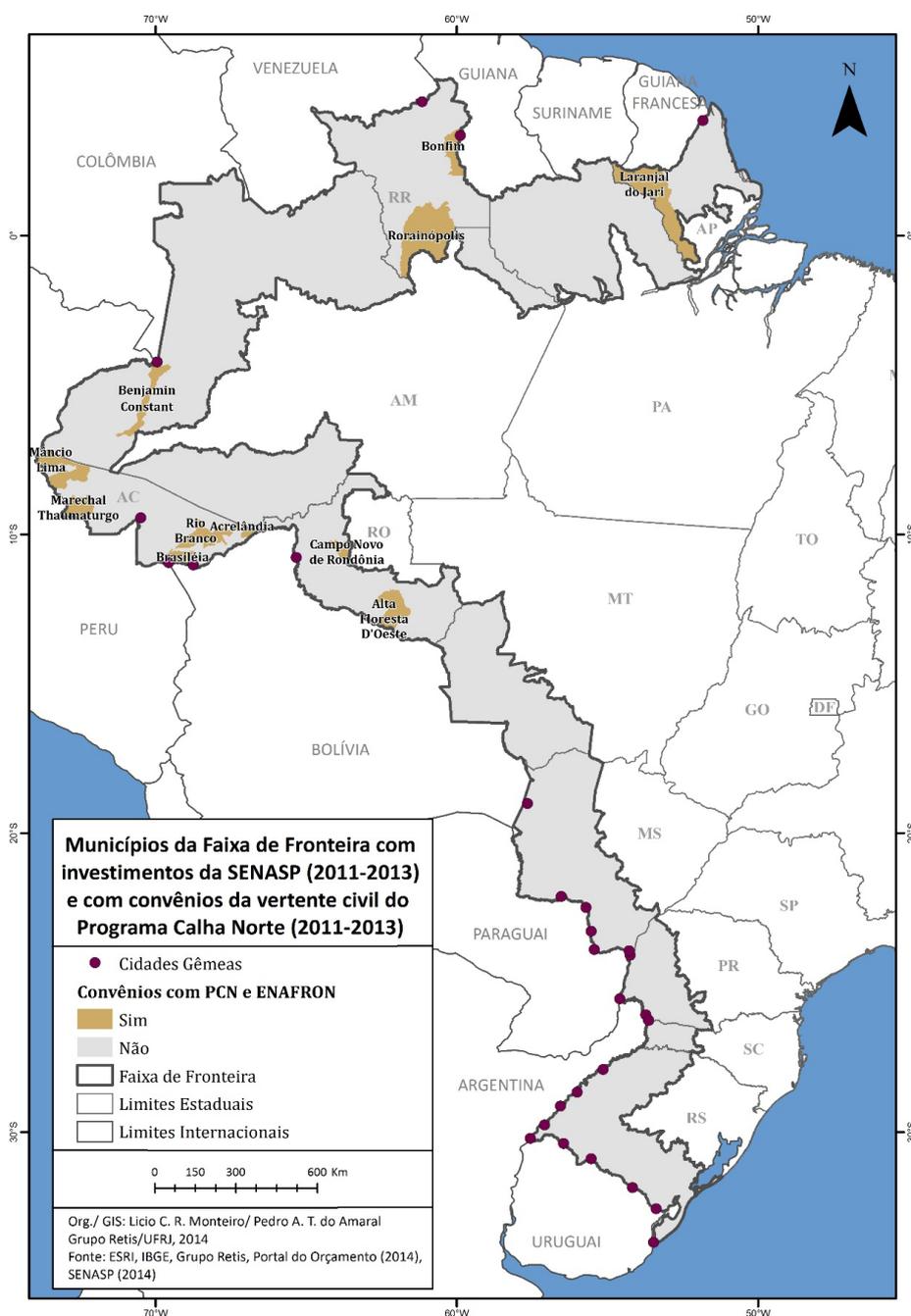
A institucionalidade do PCN é muito bem consolidada no âmbito do Ministério da Defesa. Esse é um aspecto positivo da longevidade do Programa, que remete ao Projeto Calha Norte, iniciado em 1986, mas que foi reformulado na década de 2000. No entanto, essa estrutura consolidada garante também ao programa um grau maior de autonomia que pode resultar numa atitude refratária a possíveis propostas de cooperação. A cooperação interministerial ou mesmo no âmbito do Ministério da Defesa não é vista como prioritária. O Departamento do Programa Calha Norte (DPCN) conta com diversos setores, como a Assessoria Técnica e a Divisão de Convênios, que podem ser mobilizados para a interlocução entre os ministérios. Os convênios são firmados com estados e municípios de acordo com a demanda dos parlamentares, através de emendas, e com as normas previamente expostas pelo PCN. Por isso, o resultado da distribuição espacial dos recursos não obedece a qualquer programação prévia do DPCN, mas sim à mobilização dos estados e municípios junto aos parlamentares. Nesse caso, a intermediação poderia ser feita de maneira triangular, entre o DPCN, a SENASP e a base parlamentar dos estados que compõem a região do PCN, quando o foco dos convênios for segurança pública.

Na vertente militar, as decisões sobre os investimentos obedecem aos interesses estratégicos do Ministério da Defesa na região amazônica e fronteiriça, de modo que as convergências entre Defesa e Segurança devem ser buscadas numa interlocução de alto nível.

No mapa identificamos os municípios de interesse da ENAFRON que estabeleceram convênios com o Programa Calha Norte entre 2011 e 2013. Dos 24 municípios convenientes do PCN, apenas 13 municípios aparecem também na ENAFRON, com destaque para o estado do Acre: Laranjal do Jari (AP), Rorainópolis (RR), Bonfim (RR), Benjamin Constant (AM), Acrelândia (AC), Brasiléia (AC), Cruzeiro do Sul (AC), Mâncio Lima (AC), Marechal Thaumaturgo (AC), Rio Branco (AC), Alta Floresta d'Oeste (RO), Alto Alegre dos Parecis (RO), Campo Novo de Rondônia (RO). O Acre possui uma Associação de Municípios (AMAC) bastante atuante na intermediação institucional. Não estão incluídos aí o investimento feito nas organizações militares.

Mapa 31

Mapa de convergência da ENAFRON com o Programa Calha Norte na Faixa de Fronteira



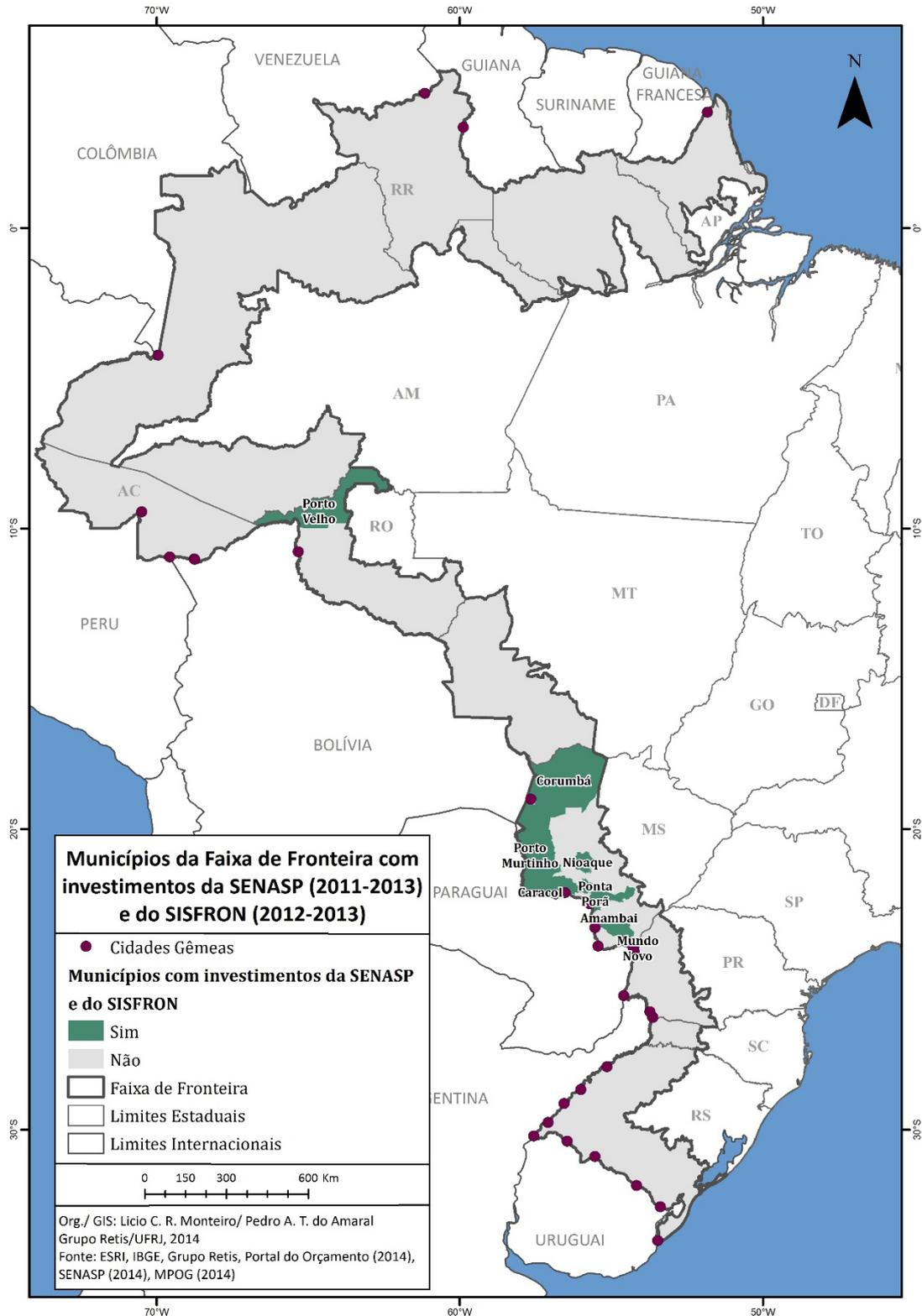
1.3. MINISTÉRIO DA DEFESA - SISFRON

Diferentemente do PCN, que é um projeto já consolidado, o Projeto SISFRON tem se desenvolvido de modo concomitante à ENAFRON, como a principal ação do Ministério da Defesa no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras. Por conta disso, o SISFRON já surge numa perspectiva de cooperação interinstitucional que tem no Ministério da Justiça um de seus principais interlocutores. A cooperação já ocorre no âmbito logístico, como no caso de compartilhamento com o DPRF das antenas para transmissão de dados e a perspectiva de uso da infraestrutura disponível nos Centros de Operações pelas forças de segurança pública e pelos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira. Além disso, em operações de grande porte (Ex. Operações Ágata) ou localizadas, decididas no ambiente do GGIF, está previsto o compartilhamento de informações. A rede institucional se organiza tanto no âmbito estratégico centralizado em Brasília, envolvendo o Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército (CCOMGEx), onde está localizado o SISFRON na estrutura organizacional do Exército Brasileiro, e a SENASP, responsável pela ENAFRON. No âmbito operacional local, os comandos das organizações militares, por parte do Exército, e as secretarias estaduais de segurança e os GGIF podem estabelecer seus mecanismos de diálogo e ação conjunta quando necessário.

O mapa identifica os municípios de interesse da ENAFRON e os municípios onde estão situadas as organizações militares que receberam investimentos do SISFRON em 2012 e 2013. Cabe destacar a importância estratégica do Mato Grosso do Sul nos dois programas. Dos 11 municípios destacados, somente Porto Velho (RO) não faz parte do Mato Grosso do Sul, onde estão Dourados, Ponta Porã, Corumbá, Nioaque, Caracol, Mundo Novo, Amambai, Bela Vista, Iguatemi e Porto Murtinho. No caso do SISFRON, esse estado se destaca por ter sido lá localizado o piloto do projeto, tendo como base a 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, em Dourados (MS). Os desdobramentos do SISFRON nos Arcos Norte e Sul ainda não foram apresentados de forma mais detalhada, o que dificulta uma previsão mais detalhada sobre essas duas regiões.

Mapa 32

Mapa de convergência da ENAFRON com o SISFRON na Faixa de Fronteira



1.4. MINISTÉRIO DA SAÚDE

O principal desafio no caso do Ministério da Saúde é que não há uma política com enfoque direcionado para a região da Faixa de Fronteira. O Programa SIS-Fronteira, que tinha esse enfoque, foi finalizado, sem que houvesse qualquer nova ação prevista para substituí-lo ou ampliá-lo. A principal interlocução pode ocorrer junto à Assessoria Internacional do MS (AISA), que atuam mais diretamente em questões envolvendo a zona de fronteira internacional. Os avanços mais substanciais foram verificados na fronteira com o Uruguai, onde poderia se iniciar algum esforço de cooperação. Um aspecto que poderia ser fundamental para o atual momento de incremento das bases de dados seria algum estímulo à melhoria da produção de dados do SIM e do SINAN da base de dados do DATASUS especificamente para os municípios da Faixa de Fronteira. Essa iniciativa não depende necessariamente da AISA, mas envolveria o Departamento de Informática do SUS, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do MS. A vantagem do aprimoramento dessa base de dados do DATASUS é a possibilidade de confrontar dados de homicídios e violência do sistema de saúde com os dados gerados pelos órgãos de segurança pública e centralizados no SINESP.

O mapa identifica os municípios de interesse da SENASP que receberam recursos do MS entre 2012 e 2013, lugares que poderiam ser escolhidos como pontos de partida para algumas iniciativas conjuntas. Dos 54 municípios que receberam verbas do Ministério da Saúde, 38 são também prioridades da ENAFRON.

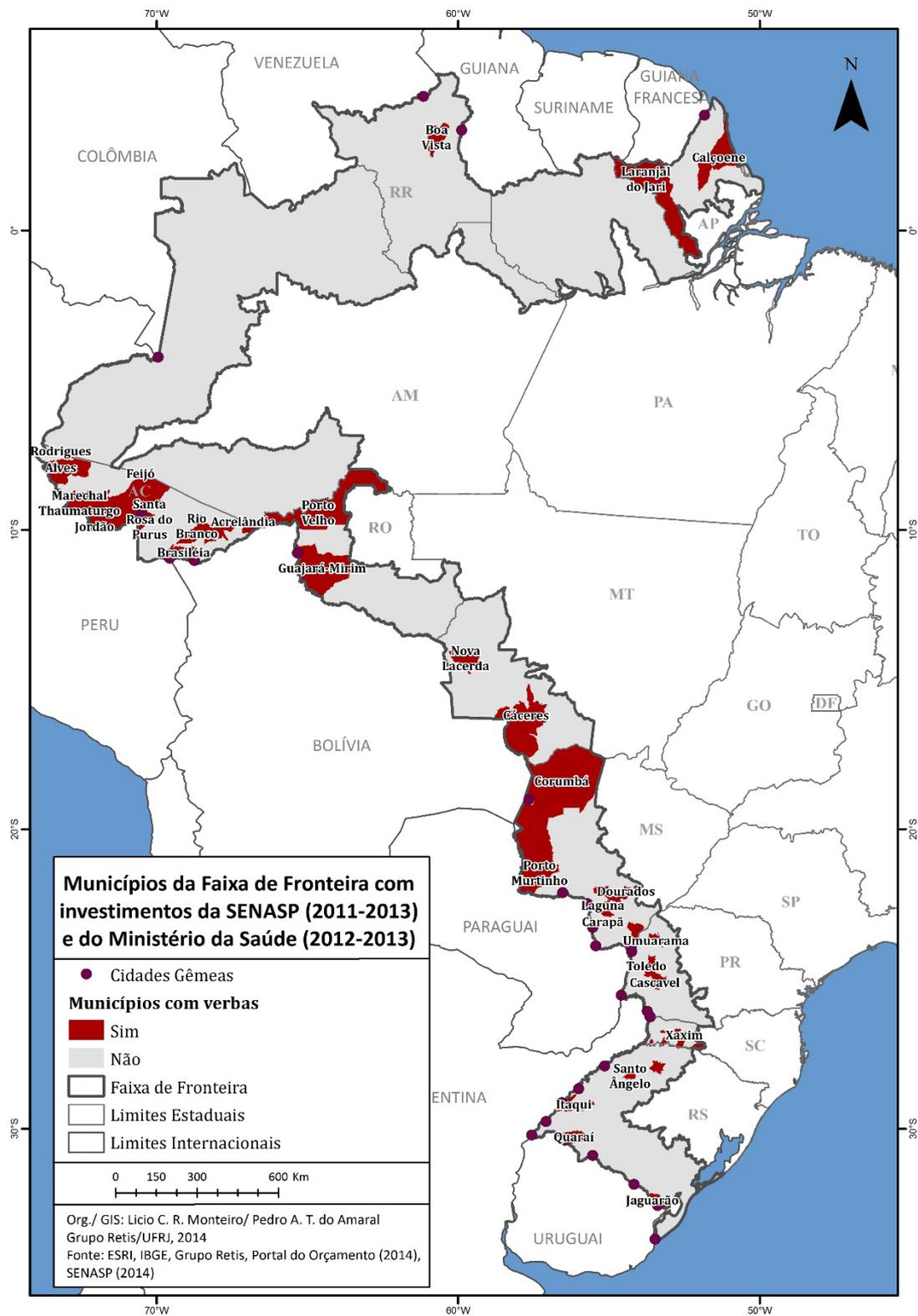
Quadro 17

Municípios destacados no mapa de convergência da ENAFRON e Ministério da Saúde

Guajará-Mirim	RO	Laranjal do Jari	AP	Itaqui	RS
Porto Velho	RO	Assis Chateaubriand	PR	Jaguarão	RS
Acrelândia	AC	Cascavel	PR	Palmeira das Missões	RS
Brasiléia	AC	Toledo	PR	Quaraí	RS
Cruzeiro do Sul	AC	Umuarama	PR	Santo Ângelo	RS
Feijó	AC	Chapecó	SC	Corumbá	MS
Jordão	AC	Concórdia	SC	Dourados	MS
Marechal Thaumaturgo	AC	Maravilha	SC	Itaquiraí	MS
Rio Branco	AC	Palmitos	SC	Laguna Carapã	MS
Rodrigues Alves	AC	Quilombo	SC	Porto Murtinho	MS
Santa Rosa do Purus	AC	São João do Oeste	SC	Cáceres	MT
Boa Vista	RR	Xanxerê	SC	Nova Lacerda	MT
Calçoene	AP	Xaxim	SC		

Mapa 33

Mapa de convergência da ENAFRON com o Ministério da Saúde na Faixa de Fronteira



1.5. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

O Ministério da Educação tem desenvolvido recentemente diversas iniciativas voltadas especificamente para a Faixa de Fronteira, como universidades, escolas técnicas de fronteira e escolas interculturais com ensino bilíngue. No segundo semestre de 2014, uma visita técnica programada pela Assessoria Internacional do MEC percorreu unidades de ensino em todos os Arcos da Faixa de Fronteira. O resultado desse levantamento pode originar em breve desdobramentos para uma ação mais coordenada do MEC na região fronteiriça. As ações na área educacional afetam apenas indiretamente os esforços da segurança pública.

O incremento das opções de ensino em todos os níveis pode ser um diferencial para a fixação de servidores dos órgãos de segurança na Faixa de Fronteira, uma vez que em diversos estados isso é uma dificuldade, inclusive apontado na pesquisa que ensejou a criação das Diretrizes sobre Política de Pessoal dos Profissionais de Segurança Pública nas Fronteiras, instituído pela SENASP através da portaria 136, de 20 de novembro de 2013.

A portaria tem os seguintes objetivos:

- a. Promoção de melhores condições de qualidade de vida para esses profissionais;
- b. Valorização do trabalho e a permanente capacitação desses profissionais, a fim de incrementar a segurança pública nesses locais;
- c. Estímulo à lotação de profissionais em municípios localizados na linha de fronteira; e
- d. Diminuição da evasão de profissionais da faixa de fronteira.

Para tanto, são estabelecidas dezenove diretrizes:

1. implementação e aprimoramento dos programas de qualidade de vida de que trata a Instrução Normativa nº 1 de 26 de fevereiro de 2010, do Ministério da Justiça;
2. realização de diagnósticos, no mínimo bienais, para levantamento das necessidades de treinamento e capacitação continuada dos profissionais que atuam na faixa de fronteira;
3. **oferta de cursos do idioma do país fronteiriço;**
4. manutenção de instalações físicas salubres e seguras, providas de materiais e equipamentos adequados e suficientes para o desempenho das atividades operacionais e administrativas;
5. provimento de armamento, de equipamentos de proteção individual, e de equipamentos de proteção coletiva adequados ao trabalho em região de fronteira para todos os servidores;
6. provimento de ferramentas tecnológicas capazes de atender às especificidades do trabalho na faixa de fronteira;
7. provimento de veículos equipados com tecnologia que permita ininterrupta comunicação com a central de operações e com compartimento para condução de pessoas detidas;
8. capacitação dos servidores para utilizar e operar os armamentos, equipamentos, ferramentas e veículos mencionados nos itens 5, 6 e 7;

9. incentivo ao financiamento da casa própria nos municípios fronteiriços, especialmente nos locais em que a oferta de imóveis é escassa ou inadequada para moradia;
10. incentivo financeiro durante o período de lotação na região de fronteira;
- 11. promoção de parcerias com instituições de ensino públicas e privadas para educação dos profissionais e seus dependentes;**
12. promoção do acesso a programas de saúde com redução de custos para os profissionais e seus dependentes
- 13. promoção do acesso a creches para os dependentes dos profissionais**
14. capacitação dos profissionais antes de sua lotação na faixa de fronteira, fornecendo informações relativas às especificidades da localidade, a exemplo das vacinas necessárias, prevenção de doenças tropicais, tipo de clima, custo de vida, opções de moradia, instituições de ensino e ocorrências mais comuns;
15. auxílio no processo de adaptação, promovendo-se palestras e encontros com profissionais já lotados nessas localidades, a fim de transmitir informações e experiências sobre as atividades a serem desempenhadas, os costumes e a cultura local;
16. compartilhamento de informações institucionais com os profissionais lotados nessas localidades, visando minimizar possível isolamento;
17. realização periódica de estudos efetivo na faixa de fronteira, levando-se em consideração o número de habitantes;
18. definição nos editais de concursos do quantitativo de vagas na faixa de fronteira, dos critérios de lotação, do período mínimo de permanência nessas localidades e dos critérios de remoção; e
19. adoção do tempo de permanência em faixa de fronteira como um dos critérios para obtenção de pontuação para promoção na carreira

Conforme se verifica, essas diretrizes possuem diversas interfaces com as ações do Ministério da Educação, que podem ser otimizadas e articuladas numa concertação com o Ministério da Justiça, SENASP e Governos Estaduais.

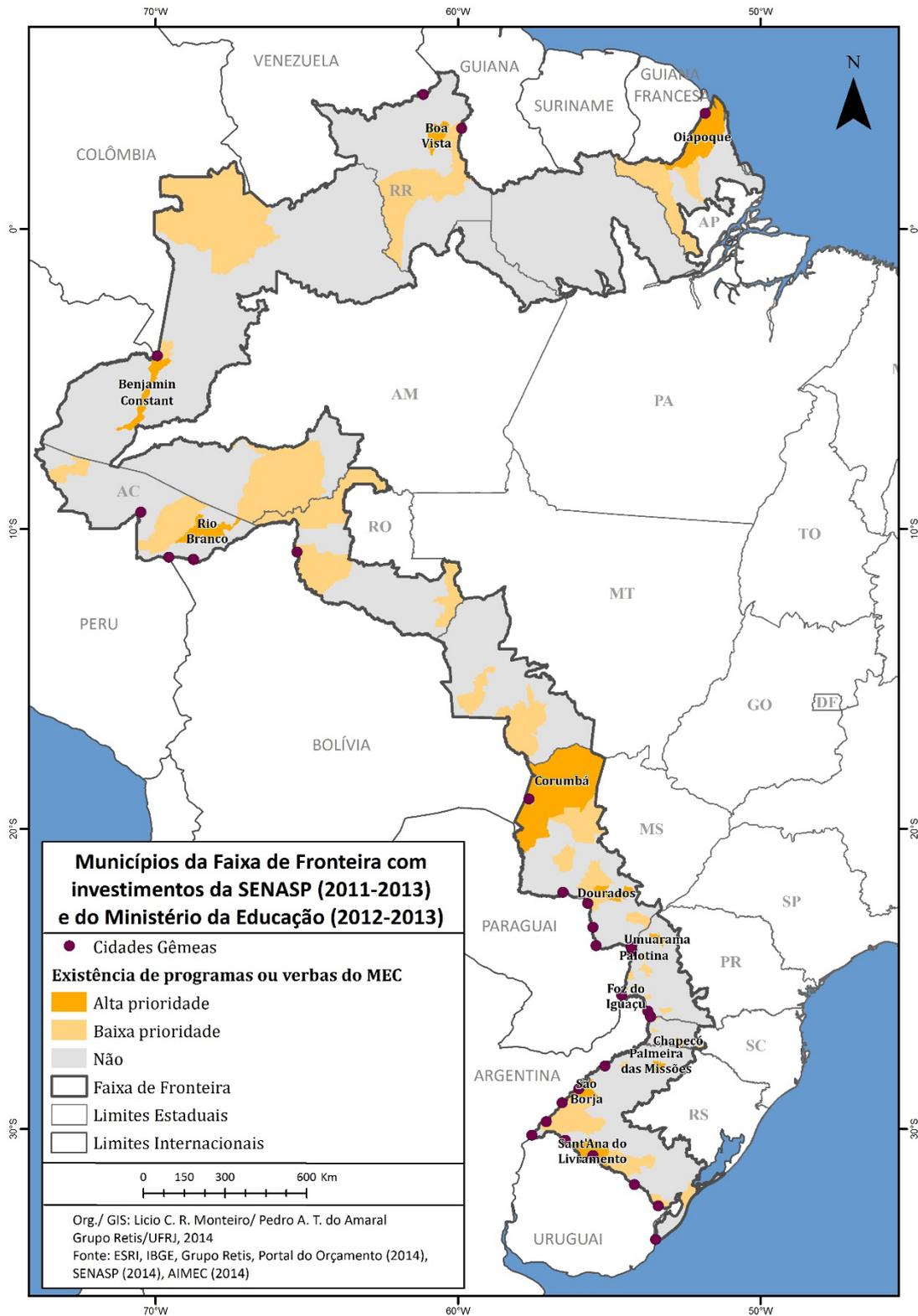
O ensino técnico-profissional e as universidades constituem ainda um importante meio de inserção social da população jovem, geralmente foco das políticas de prevenção à criminalidade e à violência. No âmbito do ensino fundamental, a experiência das escolas interculturais de fronteira pode ser um importante vetor de integração de médio prazo, tendo como efeito imediato a visibilidade da questão fronteiriça nas sociedades locais e efeito de médio prazo a construção de relações de confiança e de respeito mútuo entre as populações vizinhas, o que pode se refletir num contato intercultural mais profícuo.

O mapa identifica os municípios onde há simultaneamente investimentos da ENAFRON e do MEC, considerando não só as verbas do MEC em 2012 e 2013, mas também as escolas técnicas de fronteira, universidades e projetos interculturais de fronteira no ensino fundamental. Dos 71 municípios com investimentos do MEC, 51 coincidem com o interesse da ENAFRON. Desse total destacamos 13 por possuírem mais de três projetos ou por terem simultaneamente projetos e verbas destinadas pelo MEC. São eles: Oiapoque (AP), Boa Vista (RR), Benjamin Constant (AM), Rio Branco (AC), Corumbá (MS), Dourados (MS), Foz do Iguaçu (PR), Palotina

(PR), Umuarama (PR), Chapecó (SC), Palmeira das Missões (RS), Sant'ana do Livramento (RS) e São Borja (RS).

Mapa 34

Mapa de convergência da ENAFRON com o Ministério da Educação na Faixa de Fronteira



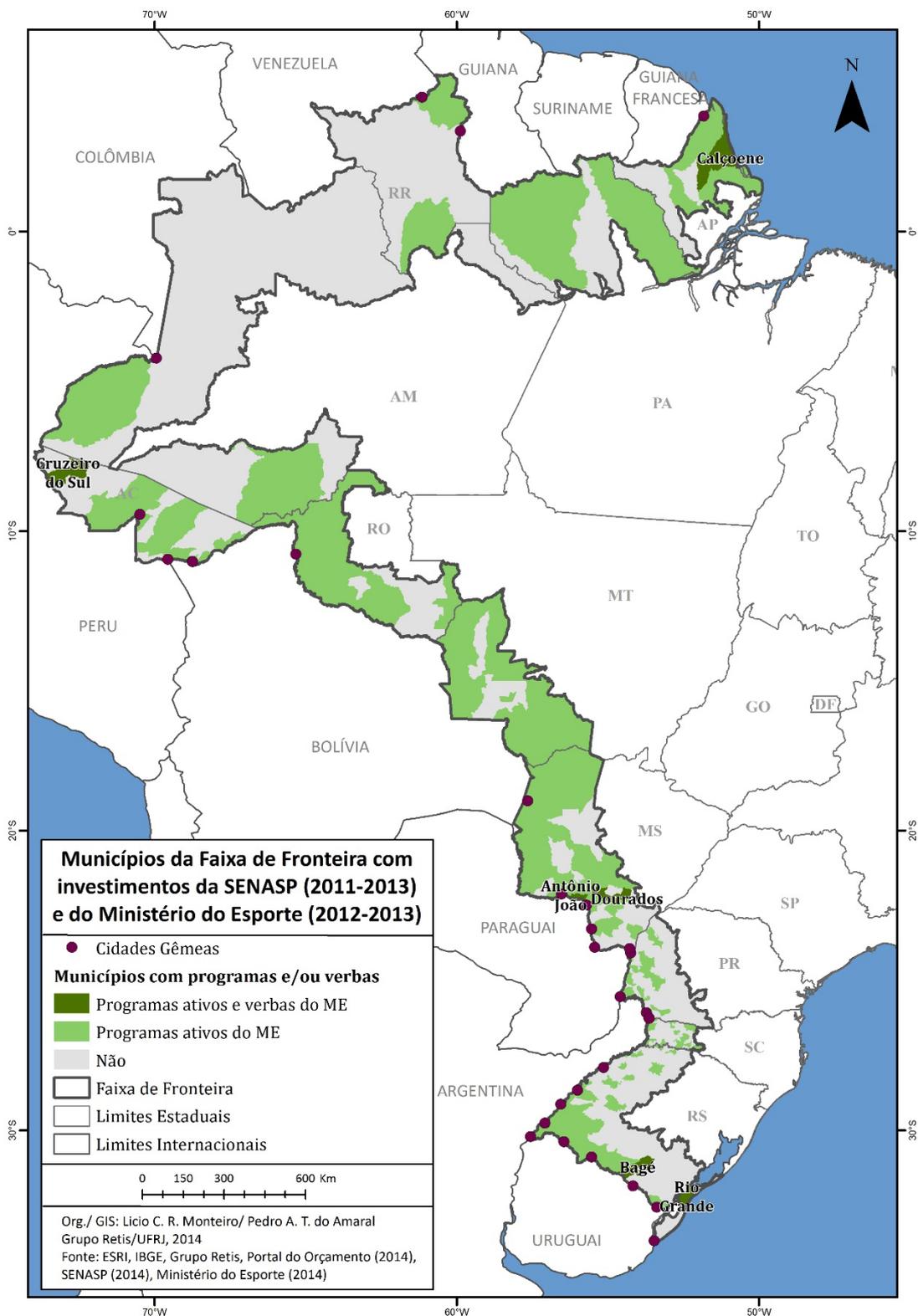
1.6. MINISTÉRIO DO ESPORTE

O Ministério do Esporte também não possui nenhum programa orientado especificamente para a Faixa de Fronteira, mas diversos dos programas existentes têm impacto nessa região. Assim como no caso da educação, as ações do Ministério do Esporte se relacionam com a segurança pública apenas de modo indireto. São os casos, por exemplo, da revitalização do uso de espaços públicos para esporte e lazer e dos projetos que têm como foco a população jovem, estimulando a participação dos jovens em atividades esportivas em horários complementares aos turnos escolares. O Programa Pintando a Liberdade/Pintando a Cidadania possui uma relação mais direta, ao promover a reinserção de detentos através de penas alternativas, como o trabalho e formação profissional na confecção de materiais esportivos. Na estrutura organizacional do ME, o órgão que mais se aproximaria de uma possível interlocução com o MJ seria a Secretaria Nacional de Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS).

O mapa destaca a convergência entre os mapas de interesse da ENAFRON e do Ministério do Esporte. No caso do Esporte, selecionamos os 345 municípios com os programas 1) Esporte, Lazer e Cultura, 2) Vida Saudável, 3) Segundo Tempo e 4) Segundo Tempo na Escola, além daqueles que receberam verbas do Ministério do Esporte em 2012 e 2013, segundo o Portal do Orçamento (2014). Destes, cruzamos com os 219 municípios de interesse da ENAFRON resultando inicialmente em 141 municípios. Diante desse alto número, acrescentamos um enfoque mais restrito para chegar aos municípios simultaneamente programas e verbas destinadas pelo Ministério do Esporte, além do interesse do ENAFRON, chegando a seis municípios: Calçoene (AP), Cruzeiro do Sul (AC), Antônio João (MS), Dourados (MS), Bagé (RS) e Rio Grande (RS). Além destes, Cascavel (PR) também se destaca como o município com o maior número de programas ativos (3).

Mapa 35

Mapa de convergência da ENAFRON com o Ministério do Esporte na Faixa de Fronteira



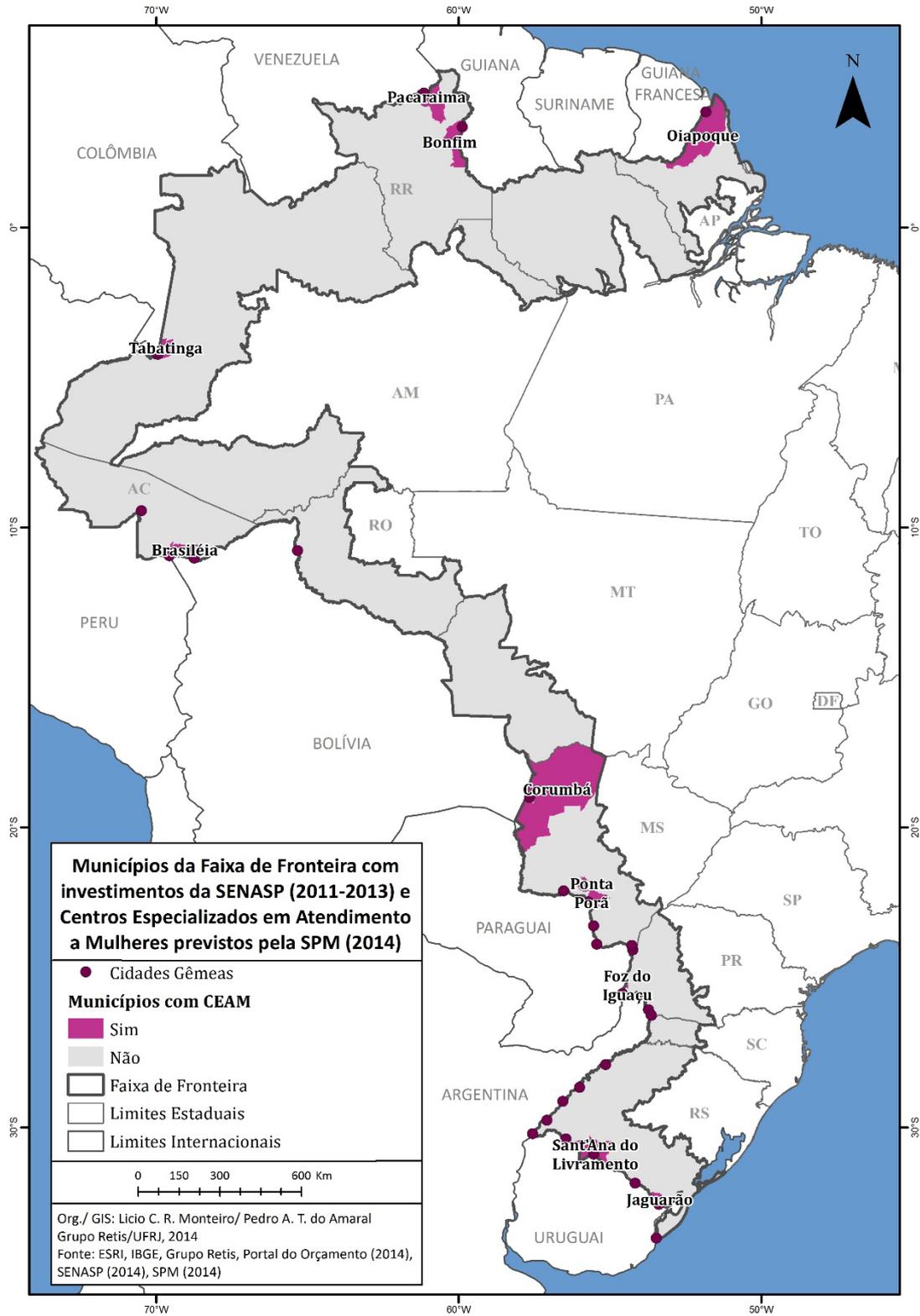
1.7. SECRETARIA DE POLÍTICA PARA MULHERES

Embora não estivesse prevista no termo de referência da pesquisa, a Secretaria de Política para Mulheres foi incluída devido à importância recente que tem dado às cidades fronteiriças no planejamento das ações de combate à violência contra as mulheres e à exploração sexual. Esse aspecto da segurança pública acaba ficando secundarizado nas políticas de fronteira geralmente voltadas para a criminalidade transnacional e o tráfico de drogas.

Na SPM, é a Secretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres a que possui maior relação com a questão fronteiriça, pois incluiu no Programa “Mulher: Viver sem Violência”, o objetivo de ampliar os Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteiras Secas atualmente existentes. Foram 10 municípios escolhidos pela SPM, todos eles em cidades gêmeas que também são de interesse da SENASP: Oiapoque (AP), Bonfim (RR), Pacaraima (RR), Tabatinga (AM), Brasiléia (AC), Corumbá (MS), Ponta Porã (MS), Foz do Iguaçu (PR), Sant’ana do Livramento (RS) e Jaguarão (RS). A principal convergência pode se dar no reforço dos serviços de atendimento em unidades exclusivas para mulheres e no aumento da visibilidade à violência contra a mulher nos órgãos de segurança pública.

Mapa 36

Mapa de convergência da ENAFRON com a Secretaria de Política para Mulheres na Faixa de Fronteira



1.8. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

Apesar da existência no âmbito do MMA de alguns programas que atuam no espaço fronteiro, há poucas referências específicas à condição fronteira desses espaços e aos desafios da gestão ambiental em zonas de fronteira. Além disso, as possibilidades de interação entre meio ambiente e segurança pública foram pouco exploradas na pesquisa realizada, o que dificulta a formulação de uma proposta mais concreta de interação. Cabe destacar, no entanto, a importância da cooperação entre os órgãos de meio ambiente e os de segurança pública para fins de combate a ilícitos ambientais. O Diagnóstico Socioeconômico da Faixa de Fronteira, elaborado pelo Grupo Retis/UFRJ no âmbito da Pesquisa sobre Segurança Pública nas Fronteiras (NECVU/Retis), realizada em 2013 e 2014, avançou no levantamento de pressões e ameaças às Unidades de Conservação na Faixa de Fronteira que poderiam entrar em pauta nas políticas da ENAFRON, mas ainda são secundárias em relação às prioridades estabelecidas pelo programa. Os programas existentes no âmbito do MMA com incidência na Faixa de Fronteira possuem poucas possibilidades de interação com a segurança pública.

1.9. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

O caso do MPOG é diferente dos demais ministérios pois não há uma ação coordenada pelo MPOG que seja localizada na Faixa de Fronteira. As possibilidades de interação se restringem ao planejamento no âmbito dos Planos Plurianuais, da interlocução com os demais ministérios e da sistematização dos projetos e resultados obtidos. Um possível vetor de interação pode ser o uso das bases geoespaciais da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE). A INDE pode ser usada para sistematizar os dados espaciais das demandas e ofertas de serviço e infraestrutura da segurança pública nos estados e municípios, identificando os lugares em situação de maior carência e as ações governamentais que atendem ou não às demandas locais.

Quadro 18

Quadro síntese: vetores de cooperação, mapas de convergência e redes institucionais

Ministério	Nível de interação		Principais vetores de cooperação	Mapa de convergência	Redes institucionais
	Atual	Potencial			
Integração Nacional	Médio	Alto	<ol style="list-style-type: none"> 1) Coordenação das políticas de fronteira junto a CDIF e Núcleos; 2) Apoio a Consórcios intermunicipais, 3) Cidades Gêmeas como foco das políticas públicas 	<p>Brasília (AC), Ponta Porã (MS), Barracão (PR) e Dionísio Cerqueira (SC) e outros.</p>	<p>SDR, CDIF, Frente Parlamentar Mista para Faixa de Fronteira, Núcleos Estaduais de Fronteira, Prefeituras Municipais</p>
Defesa - SISFRON	Alto	Alto	<ol style="list-style-type: none"> 1) Compartilhamento de infraestruturas (logística, comunicações e Centros de Operações); 2) Atuação em operações conjuntas 	<p>Mato Grosso do Sul, principalmente Dourados, Ponta Porã, Corumbá, Nioaque, Caracol, Mundo Novo, Amambai, Bela Vista, Iguatemi e Porto Murtinho e outras localidades de implantação do SISFRON</p>	<p>CCOMGEx, Comandos Militares, Organizações Militares</p>
Defesa - Calha Norte	Baixo	Baixo	<ol style="list-style-type: none"> 1) Vertente civil: melhoria da Infraestrutura dos órgãos de segurança; 2) Vertente militar: reforço da presença militar em áreas remotas 	<p>Estado do Acre: Acrelândia, Brasília, Cruzeiro do Sul, Mâncio Lima, Mal, Thaumaturgo, Rio Branco. Outros: Laranjal do Jari (AP), Rorainópolis, Bonfim (RR), Benjamin Constant (AM), Alta Floresta d'Oeste, Alto Alegre dos Parecis, Campo Novo de Rondônia (RO).</p>	<p>DPCN, CMA, Associações de Municípios, Prefeituras Municipais, Parlamentares, Organizações Militares</p>
Saúde	Baixo	Médio	<ol style="list-style-type: none"> 1) Reforço das bases de dados do DATASUS (SIM e SINAN); 2) Estímulo à ao uso de cédulas binacionais para o acesso a serviço de saúde (fronteira com o Uruguai) 	<p>Ênfase em municípios do Acre, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, fronteira com o Uruguai.</p>	<p>AISA</p>
Educação	Baixo	Médio	<ol style="list-style-type: none"> 1) Opções de ensino técnico e superior para a população jovem - efeito preventivo; 2) visibilidade das questões fronteiriças na sociedade local; 3) Intercâmbios culturais e reforço da confiança e do conhecimento recíproco entre as nacionalidades 	<p>Oiapoque (AP), Boa Vista (RR), Benjamin Constant (AM), Rio Branco (AC), Corumbá (MS), Dourados (MS), Foz do Iguaçu (PR), Palotina (PR), Umuarama (PR), Chapecó (SC), Palmeira das Missões (RS), Sant'ana do Livramento (RS) e São Borja (RS)</p>	<p>AIMEC, SETEC, Universidade e Escolas Técnicas de Fronteira, Secretarias de Educação</p>
Esporte	Baixo	Médio	<ol style="list-style-type: none"> 1) Opções de lazer e esporte para população jovem; 2) Recuperação e ocupação de espaços públicos. 	<p>Calçoene (AP), Cruzeiro do Sul (AC), Antônio João (MS), Dourados (MS), Bagé (RS) e Rio Grande (RS), Cascavel (PR).</p>	<p>SNELIS</p>
Meio Ambiente	Baixo	Baixo	<p>Combate a ilícitos ambientais.</p>	<p>-</p>	
Planejamento	Baixo	Baixo	<ol style="list-style-type: none"> 1) Interfocução entre ministérios; 2) Uso da base cartográfica da INDE. 	<p>-</p>	<p>SPI, INDE</p>

Quadro 19
Quadro síntese: redes institucionais

	Justiça	Integração Nacional	Defesa - SISFRON	Defesa - Calha Norte	Saúde	Educação	Esporte	Planejamento	Políticas para Mulheres
Federal	SENASP, ENAFRON, DPF, DPRF	SDR, CDIF, Frente Parlamentar	CCOMGEx	DPCN	AISA	AIMEC, SETEC	Sec. de Educ, Lazer e Inclusão Social	Sec. Plan. e Investimentos Estratégicos, INDE	Programa Mulher Viver sem Violência
Regional/ Estadual	Secretarias Estaduais de Segurança, GGIF	Núcleos Estaduais de Fronteira	Comandos Militares	Comando Militar da Amazônia, Associações de Municípios, Parlamentares	Secretarias Estaduais de Saúde	Secretarias Estaduais de Educação	Secretarias Estaduais		
Municipal/ Local	Secretarias Municipais, Conselho e Guarda Municipais	Consórcios e Prefeituras Municipais	Organizações Militares	Parlamentares, Prefeituras Municipais, Organizações Militares	Unidades de saúde, Secretarias Municipais de Saúde	Universidades, Escolas Técnicas, Secretarias Municipais de Educação	Secretarias Municipais; Clubes		Centros Especializados em Atendimento a Mulheres
Nível de Governança									

Quadro 20
Tabela síntese para elaboração dos mapas de convergência

Município	UF	MJMI	MJPCN	MJSISF	MJMEC	MJMS	MJME	MJSPM	Total
Corumbá	MS	X		X	X	X	X	X	6
Dourados	MS	X		X	X	X	X		5
Ponta Porã	MS	X		X	X		X	X	5
Brasiléia	AC	X	X			X	X	X	5
Cruzeiro do Sul	AC	X	X		X	X	X		5
Jaguarão	RS	X			X	X	X	X	5
Oiapoque	AP	X			X		X	X	4
Foz do Iguaçu	PR	X			X		X	X	4
Sant'Ana do Livramento	RS	X			X		X	X	4
Rio Branco	AC	X	X		X	X			4
Bonfim	RR	X	X		X			X	4
Guajará-Mirim	RO	X			X	X	X		4
Porto Velho	RO			X	X	X	X		4
Itaqui	RS	X			X	X	X		4
Boa Vista	RR	X			X	X			3
Umuarama	PR				X	X	X		3
Chapecó	SC				X	X	X		3
Palmeira das Missões	RS				X	X	X		3
São Borja	RS	X			X		X		3
Tabatinga	AM	X			X			X	3
Pacaraima	RR	X					X	X	3
Acrelândia	AC	X	X			X			3
Marechal Thaumaturgo	AC	X	X			X			3
Santa Rosa do Purus	AC	X				X	X		3
Sena Madureira	AC	X			X		X		3
Laranjal do Jari	AP		X		X	X			3
Assis Chateaubriand	PR	X				X	X		3
Barracão	PR	X			X		X		3
Santo Antônio do Sudoeste	PR	X			X		X		3
Toledo	PR				X	X	X		3
Concórdia	SC				X	X	X		3
Dionísio Cerqueira	SC	X			X		X		3
Quaraí	RS	X				X	X		3
Uruguaiana	RS	X			X		X		3
Bela Vista	MS	X		X			X		3

Município	UF	MJMI	MJPCN	MJSISF	MJMEC	MJMS	MJME	MJSPM	Total
Mundo Novo	MS	X		X			X		3
Porto Murtinho	MS			X		X	X		3
Cáceres	MT				X	X	X		3
Benjamin Constant	AM		X		X				2
Calçoene	AP					X	X		2
Palotina	PR				X		X		2
Bagé	RS				X		X		2
Rio Grande	RS				X		X		2
Alta Floresta D'Oeste	RO		X				X		2
Colorado do Oeste	RO				X		X		2
Vilhena	RO				X		X		2
Alto Alegre dos Parecis	RO		X				X		2
Campo Novo de Rondônia	RO		X				X		2
Feijó	AC					X	X		2
Jordão	AC					X	X		2
Epitaciolândia	AC	X					X		2
Mâncio Lima	AC	X	X						2
Plácido de Castro	AC	X					X		2
Lábrea	AM				X		X		2
Rorainópolis	RR		X				X		2
Capanema	PR				X		X		2
Cascavel	PR					X	X		2
Francisco Beltrão	PR				X		X		2
Francisco Alves	PR	X					X		2
Guaira	PR	X					X		2
Santa Helena	PR				X		X		2
Palmitos	SC					X	X		2
Quilombo	SC					X	X		2
Xanxerê	SC					X	X		2
Xaxim	SC					X	X		2
Alegrete	RS				X		X		2
Barra do Quaraí	RS	X					X		2
Dom Pedrito	RS				X		X		2
Chuí	RS	X					X		2
Porto Xavier	RS	X					X		2
Santa Rosa	RS				X		X		2
Santo Ângelo	RS					X	X		2
Amambai	MS			X			X		2

Município	UF	MJMI	MJPCN	MJSISF	MJMEC	MJMS	MJME	MJSPM	Total
Coronel Sapucaia	MS	X					X		2
Itaquiraí	MS					X	X		2
Maracaju	MS				X		X		2
Nioaque	MS			X			X		2
Nova Lacerda	MT					X	X		2
Pontes e Lacerda	MT				X		X		2
Antônio João	MS						X		1
Costa Marques	RO						X		1
São Miguel do Guaporé	RO						X		1
Nova Mamoré	RO						X		1
Buritis	RO						X		1
S. Francisco do Guaporé	RO						X		1
Assis Brasil	AC	X							1
Capixaba	AC						X		1
Rodrigues Alves	AC					X			1
Atalaia do Norte	AM						X		1
São Gabriel da Cachoeira	AM				X				1
Caracaraí	RR				X				1
Normandia	RR						X		1
Uiramutã	RR						X		1
Almeirim	PA						X		1
Oriximiná	PA						X		1
Serra do Navio	AP				X				1
Amapá	AP						X		1
Pedra Branca do Amapari	AP						X		1
Ferreira Gomes	AP						X		1
Pracuúba	AP						X		1
Ampére	PR						X		1
Icaraíma	PR						X		1
Mal. Cândido Rondon	PR						X		1
Maripá	PR						X		1
Matelândia	PR						X		1
Medianeira	PR				X				1
Missal	PR						X		1
Sta. Terezinha de Itaipu	PR						X		1
São Miguel do Iguaçu	PR						X		1
Abelardo Luz	SC						X		1
Guaraciaba	SC						X		1

Município	UF	MJMI	MJPCN	MJSISF	MJMEC	MJMS	MJME	MJSPM	Total
Iporã do Oeste	SC						X		1
Itapiranga	SC						X		1
Maravilha	SC					X			1
Paraíso	SC						X		1
Princesa	SC						X		1
São João do Oeste	SC					X			1
São José do Cedro	SC						X		1
São Lourenço do Oeste	SC						X		1
São Miguel do Oeste	SC				X				1
Seara	SC						X		1
Tunápolis	SC						X		1
Aceguá	RS	X							1
Crissiumal	RS						X		1
Doutor Maurício Cardoso	RS						X		1
Iraí	RS						X		1
Nonoai	RS						X		1
Santiago	RS						X		1
São Luiz Gonzaga	RS						X		1
Três Passos	RS						X		1
Vicente Dutra	RS						X		1
Anastácio	MS						X		1
Aquidauana	MS				X				1
Bonito	MS				X				1
Caarapó	MS						X		1
Caracol	MS			X					1
Fátima do Sul	MS						X		1
Iguatemi	MS			X					1
Jardim	MS						X		1
Ladário	MS						X		1
Miranda	MS						X		1
Laguna Carapã	MS					X			1
Naviraí	MS				X				1
Paranhos	MS	X							1
Rio Brillhante	MS						X		1
Sídlândia	MS						X		1
Barão de Melgaço	MT						X		1
Barra do Bugres	MT						X		1
Comodoro	MT						X		1

Município	UF	MJMI	MJPCN	MJSISF	MJMEC	MJMS	MJME	MJSPM	Total
Vila Bela da Sant. Trindade	MT						X		1
N. Senhora do Livramento	MT						X		1
Poconé	MT						X		1
Porto Estrela	MT						X		1
S. José dos Quatro Marcos	MT						X		1
Sapezal	MT						X		1
Tangará da Serra	MT						X		1

MJMI – Mapa de convergência entre SENASP e Ministério de Integração Nacional

MJPCN – Mapa de convergência entre SENASP e Programa Calha Norte

MJSISF – Mapa de convergência entre SENASP e SISFRON

MJMEC – Mapa de convergência entre SENASP e Ministério de Educação

MJMS – Mapa de convergência entre SENASP e Ministério da Saúde

MJM – Mapa de convergência entre SENASP e Ministério do Esporte

MJSPM – Mapa de convergência entre SENASP e Secretarias de Políticas para Mulheres.

BIBLIOGRAFIA

AISA/MS. Apresentação no Workshop Interno sobre Saúde nas Fronteiras. Brasília, 2014

AMIN, A. and THRIFT, N.J. Globalisation, Institutional Thickness and The Local Economy, in Healey, P.; Cameron, S.; Davoudi, S.; Graham, S. and Madinpour, A. (eds) *Managing Cities: The New Urban Context*, Chichester: 1995

BALDWIN, D. The concept of security. *Review of International Studies*, n. 23, 1997

BIGO, D. La mondialisation de l'(in)sécurité ? Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in)sécurisation. *Cultures & Conflits* n°58 (2005) pp.53-100

BUZAN, Barry. *People, states and fear: the security national problem in international relations*. Brighton: Wheatsheaf, 1983

CDIF/ PROJETO APOIO AOS DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA - BRASIL. Relatório do II Encontro Nacional de Núcleos Regionais de Fronteira, Tabatinga (AM), 2012. Disponível em: http://sectordialogues.org/sites/default/files/acoes/documentos/dpir0001_-_perita_local_-_produto_final.pdf

DANTAS, Brigadeiro Roberto. Programa Calha Norte: 25 anos em prol de uma Amazônia desenvolvida e segura. Palestra na Escola Superior de Guerra, maio de 2014

ESCRITÓRIO DE PROJETOS do Exército. Nota Técnica – SISFRON. Brasília-DF, Ministério da Defesa, 2014

ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO. Operações em Ambientes Interagências. Brasília: Ministério da Defesa, 2013. Disponível em: <http://www.cdoutex.eb.mil.br/index.php/atividades-doutrinarias/2013/1- semestre/455-operacoes-interagencias/177-manual-de-operacoes-interagencias>

GRUPO DE TRABALHO INTERFEDERATIVO DE INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA. Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira. Brasília, 2010. Disponível em <http://www.integracao.gov.br/bases-faixa-de-fronteira>

GT DO RIO APA. Perfil da Bacia Transfronteiriça do Rio Apa. Ministério do Meio Ambiente, Brasília, 2008. Disponível em http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=73:gt-do-rio-apa&catid=30:grupos-de-trabalho&Itemid=84

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/revistajuridica/Artigos/PDF/EmersonGarcia_Rev92.pdf

MACHADO, L. O. “Medidas institucionais para o controle do tráfico de drogas e da lavagem de dinheiro e seus efeitos geoestratégicos na região Amazônica brasileira”. *Cadernos IPPUR*, Ano XXI, N° 1, Jan-Jul, 2007

MACHADO, L. O. Espaços transversos: tráfico de drogas ilícitas e a geopolítica da segurança. *Geopolítica das Drogas (Textos Acadêmicos)*. Fundação Alexandre de Gusmão/MRE, 2011.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Diretrizes Estratégicas para o Programa Calha Norte. Brasília, 2009

MINISTÉRIO DA DEFESA. Exposição de Motivos - No- 616, de 19 de dezembro de 2003. Expansão da área de atuação do Programa Calha Norte. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/noticia/calhanorte/>>. Acesso em 13 fev. 2009.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Programa Calha Norte: Relatórios de Situação Final (2003-2013). Disponível em <http://www.defesa.gov.br/index.php/programas-sociais/programa-calha-norte/relatorios-de-situacao>

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Faixa de Fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília, 2009. Disponível em http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Políticas sobre drogas é tema de Comissão Mista entre Brasil e Peru Notícias. 26 set 2014. Disponível em: http://www.obid.senad.gov.br/portais/OBID/conteudo/web/noticia/ler_noticia.php?id_noticia=107825

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, Orçamento e Gestão / Planos Plurianuais: <http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=s1086>

MPOG. Relatórios Anuais de Avaliação do PPA 2012-2015 – Ano Base 2013. Brasília: SPI/MP, 2013

NASCIMENTO, D. “Projeto Calha Norte: a Amazônia segundo a política de defesa nacional”. In: Castro, Celso (Org.) Amazônia e defesa nacional. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006

OLIVEIRA, General João Roberto de. Apresentação sobre o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON). Brasília-DF, 21 de julho de 2014

OLIVEIRA, J. P. “Segurança na fronteira e novo indigenismo: formas e linhagem do Projeto Calha Norte”. In: OLIVEIRA, João Pacheco de (org.). Projeto Calha Norte: Militares, índios e fronteiras. Rio de Janeiro: PETI/UFRJ, 1990

PROGRAMA CALHA NORTE. Convênios: Normas e Instruções. Brasília, 2012. Disponível em http://www.defesa.gov.br/arquivos/programa_calha_norte/normas_instrucoes_2012.pdf

REGO MONTEIRO, L. C. Políticas territoriais na Amazônia brasileira e seus efeitos na fronteira Brasil-Colômbia: controle territorial e ameaças transnacionais. Dissertação de Mestrado/PPGG. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009

REGO MONTEIRO, L. C. Programa Calha Norte: redefinição das políticas de segurança e defesa nas fronteiras internacionais da Amazônia brasileira. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 13 (2), 2011

REGO MONTEIRO, L. C. Segurança na América do Sul: a construção regional e a experiência colombiana. Tese de Doutorado/PPGG. Rio de Janeiro: UFRJ, 2014

RETIS/MI. Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília: IICA-OEA / Ministério da Integração Regional, 2005

SAINT-PIERRE, H. L. “Defesa” e “segurança”? Reflexões em torno de conceitos e ideologias. Em: MEI, Eduardo; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. (Org.). Paz e guerra: defesa e segurança entre as nações. São Paulo: Unesp, 2013

SCHMITT, J. “Command and (Out of) Control: The Military Implications of Complexity Theory”. In: Alberts, D. and Czerwinski T. (eds.) Complexity, Global Politics, and National Security. Washington, D.C.: National Defense University, 1997

SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010

SENASP/NECVU/RETIS. Relatórios Parciais da Pesquisa sobre Segurança Pública nas Fronteiras. Brasília/Rio de Janeiro, 2014

SPI/MPOG. Estratégia de desenvolvimento, faixa de fronteira e integração sul-americana. Apresentação em Seminário da CODESUL. Foz do Iguaçu, 2014

STEIMAN, R. Áreas Protegidas nas Zonas de Fronteira Internacional da Amazônia Brasileira. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008

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

ULLMAN, R H. Redefining security. *International Security*, 8 (1), 1983

VELTZ, P. Mondialisation, villes et territoire. Paris: Ed. PUF, 2005

VIMENEY, L.N. Panorama das Unidades de Conservação na Faixa de Fronteira. Rio de Janeiro, UFRJ, 2014

- ENTREVISTAS

BERNARDO, Major. Entrevista realizada por Licio Caetano do Rego Monteiro nas instalações do SISFRON na 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada em Dourados-MS, julho de 2014

DANTAS, Brigadeiro Roberto. Entrevista realizada por Licio Caetano do Rego Monteiro. Brasília-DF: Julho, 2014

FRANÇA, Rafael Gomes; ROUSEAU, Roger (Assessoria Internacional do Ministério da Saúde - AISA). Entrevista realizada por Licio Caetano do Rego Monteiro no Ministério da Saúde. Brasília, 2014

MATSUDA, General Rui Yutaka. Entrevista realizada por Licio Caetano do Rego Monteiro na 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada (4ª Bda C Mec) de Dourados-MS

OLIVEIRA, General João Roberto de. Entrevista realizada por Licio Caetano do Rego Monteiro no Escritório de Projetos do Exército, Quartel-General do Exército, Brasília-DF, julho de 2014

OLIVEIRA, Márcio Gimene de (Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos/MPOG). Entrevista realizada por Licio Caetano do Rego Monteiro no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2014

PEIXOTO, Alexandre Barros – Coordenação Operacional da CDIF. Entrevista realizada por Licio Caetano do Rego Monteiro. Brasília-DF, Junho, 2014

SÉRGIO, Sandra Rejane (Assessoria Internacional do Ministério da Educação). Entrevista realizada por Licio Caetano do Rego Monteiro no Ministério da Educação Brasília, 2014

YAMAMOTO, Aline e RESENDE, Raimor Rodrigues. (Secretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres/SPM). Entrevista realizada por Licio Caetano do Rego Monteiro na Secretaria de Política para Mulheres, Brasília, 2014

- LEGISLAÇÃO

BRASIL e ARGENTINA. Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre localidades fronteiriças vinculadas, 2005. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2005/b_211/

BRASIL e ARGENTINA. Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre localidades fronteiriças vinculadas, 2005. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2005/b_211/

BRASIL e BOLÍVIA. Memorandum de entendimento entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República da Bolívia no âmbito do programa de cooperação internacional do Ministério da Saúde do Brasil, 2003. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2003/b_61/

BRASIL e BOLÍVIA. Memorandum de entendimento entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República da Bolívia no âmbito do programa de cooperação internacional do Ministério da Saúde do Brasil, 2003. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2003/b_61/

BRASIL. Decreto n. 7496. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. 8 jun 2011. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm

BRASIL. Decreto n° 3.078, 1° de Junho de 1999. Promulga acordo de cooperação entre Brasil e Argentina. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3078.htm

BRASIL. Decreto n° 3.078, 1° de Junho de 1999. Promulga acordo de cooperação entre Brasil e Argentina. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3078.htm

BRASIL. Decreto n° 5.105, 14 de Junho de 2004. Promulga acordo entre Brasil e Uruguai. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5105.htm

BRASIL. Decreto n° 5.105, 14 de Junho de 2004. Promulga acordo entre Brasil e Uruguai. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5105.htm

BRASIL. Decreto n° 7.239, 26 de Julho de 2010. Promulga ajuste complementar sobre saúde do acordo Brasil-Uruguai. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7239.htm

BRASIL. Decreto n° 7.239, 26 de Julho de 2010. Promulga ajuste complementar sobre saúde do acordo Brasil-Uruguai. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7239.htm

BRASIL. Decreto n° 7.508, 28 de Junho de 2011. Regulamenta o Sistema Único de Saúde (SUS) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7508.htm

BRASIL. Decreto nº 7.508, 28 de Junho de 2011. Regulamenta o Sistema Único de Saúde (SUS) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7508.htm

BRASIL. Decreto que institui a Comissão Permanente de Desenvolvimento Integração da Faixa de Fronteira. 8 de setembro de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12853.htm

BRASIL. Estratégia de Defesa Nacional (2008). Brasília, 2008. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf

BRASIL. Lei Complementar 117/2004 Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp117.htm

BRASIL. Lei Complementar 136/2010. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm#art1

BRASIL. Lei Complementar 97/1999. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm

BRASIL. Política de Defesa Nacional (1996). Brasília, 1996

BRASIL. Política de Defesa Nacional (2005). Brasília, 2005. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Portaria nº 12, de 16 de março de 2012. Institui processo de habilitação de propostas para desenvolvimento de ações relacionadas ao Projeto de Apoio ao Reaparelhamento dos Órgãos Estaduais de Segurança Pública no âmbito da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras – ENAFRON. Disponível em http://www.lex.com.br/legis_23126643_PORTARIA_N_12_DE_16_DE_MARCO_DE

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria Ministerial 1.120, de 6 de julho de 2005. Institui o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteira). Disponível em <http://dtr2001.saude.gov.br/sas/PORTARIAS/Port2005/GM/GM-1120.htm>

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria Ministerial 1.120, de 6 de julho de 2005. Institui o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteira). Disponível em: <http://dtr2001.saude.gov.br/sas/PORTARIAS/Port2005/GM/GM-1120.htm>

- PÁGINAS INSTITUCIONAIS

Assessoria Internacional do Ministério da Saúde (AISA/MS). Disponível em <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/aisa>

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Planos Plurianuais. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=s1086>

CCOMGEX. Disponível em <http://www.ccomgex.eb.mil.br/>

CDIF. Disponível em <http://www.mi.gov.br/comissao-permanente-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-da-faixa-de-fronteira>

CDIF – Blog. Disponível em <http://cdif.blogspot.com.br/>

Consórcio Intermunicipal da Fronteira. Disponível em: <http://cifronteira.com.br/>

Frente Parlamentar Mista para o Desenvolvimento de Assuntos da Faixa de Fronteira. Disponível em: www.camara.gov.br/internet/deputado/Frente_Parlamentar/53427.asp

Ministério da Defesa. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/>

Ministério da Defesa. Organograma. Brasília, 2014. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estrutura/organograma.pdf>

Ministério da Defesa. Programa Calha Norte. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/programa_calha_norte/index.php>. Acesso em 13 fev.2009.

Ministério da Saúde. Disponível em <http://portalsaude.saude.gov.br/>

Ministério do Esporte (ME). Disponível em <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio>

Ministério do Meio Ambiente (MMA). Disponível em <http://www.mma.gov.br/>

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/>

Portal do Orçamento / Senado Federal: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>

Programa ARPA (MMA). Disponível em <http://programaarpa.gov.br/pt/>

Programa Bolsa Verde. Relatório Consolidado – 2011 a 2014(MMA). Disponível em <http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde/item/9141>

Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas (MMA). Disponível em <http://www.mma.gov.br/index.php/agua/bacias-hidrograficas>

Programa Esporte e Lazer na Cidade (ME). Disponível em <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/esporte-e-lazer-da-cidade/programa-esporte-e-lazer-da-cidade-pelc>

Programa Nacional de Águas Subterrâneas (MMA). Disponível em <http://www.mma.gov.br/index.php/agua/recursos-hidricos/aguas-subterraneas/programa-nacional-de-aguas-subterraneas>

Programa Nacional de Florestas (MMA). Disponível em <http://www.mma.gov.br/index.php/florestas/programa-nacional-de-florestas>

Programa Pintando a Liberdade (ME). Disponível em <http://portal.esporte.gov.br/pintando/>

Programa Segundo Tempo (ME). Disponível em <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/segundo-tempo>

Programa Vida Saudável (ME). Disponível em <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/esporte-e-lazer-da-cidade/vida-saudavel-vs>

Projeto Corredores Ecológicos (MMA). Disponível em <http://www.mma.gov.br/index.php/areas-protegidas/programas-e-projetos/item/73>

Secretaria de Desenvolvimento Regional / Ministério da Integração Nacional. Disponível em <http://www.integracao.gov.br/pt/web/guest/desenvolvimento-regional>

Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MPOG). Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=s839>

Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS/ME). Disponível em <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social>

Sistema de Gestão de Projetos e Ações de Cooperação Internacional em Saúde (SISCOOP/AISA). Disponível em <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/siscoop>

Zoneamento Ecológico-Econômico (MMA). Disponível em <http://www.mma.gov.br/index.php/gestao-territorial/zoneamento-territorial>

- PÁGINAS DOS FORNECEDORES DO SISFRON

<http://www.stemac.com.br/pt/Pages/default.aspx>

<http://www.cmcomandos.com.br/>

<http://www.enecol.com.br/>

<http://www.casadafloresta.com.br/capa.asp?pi=principal>

<http://rf.com.br/language/pt/blank-ptbr/>

http://www.medav.de/medav_home.html

<http://harris.com/>

<http://www.digitel.com.br/pt/home/default.asp>

<http://www.harpia.com.br/harpia/capa/capa.asp>

<http://www.kryptus.com/>

<http://www.decatron.com.br/>

<http://www.brasilsat.com.br/home.php>

<http://www.agrale.com.br/pt>

<http://www.rustcon.com.br/>

<http://www.man-la.com/sala-de-imprensa/Not%C3%ADcia%20sem%20categoria/17296-man-ultrapassa-a-marca-de-1000-caminhoes-para-o-exercito-em-2013>

<http://www.gigacom.com.br/>

<http://www.advantechwireless.com/>

<http://www.cummins.com.br/cla/>

<http://www.mtel.com.br/>

<http://www.agx.com.br/n2/pages/index.php>



**Secretaria Nacional de
Segurança Pública**

**Ministério da
Justiça e Cidadania**

