Título do capítulo

CAPÍTULO 6 – MODELOS DE GOVERNANÇA NA FRONTEIRA
BRASILEIRA: ENTRE INTERMITÊNCIAS E CONTINUIDADES

Autores(as)

-

DOI

<http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-019-6/cap6>

Título do livro

FRONTEIRAS DO BRASIL: REFERÊNCIAS PARA A FORMULAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

Organizadores(as)

Bolívar Pêgo

Volume

6

Série

-

Cidade

Brasília

Editores

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Ministério do
Desenvolvimento Regional (MDR)

Ano

2021

Edição

-

ISBN

978-65-5635-019-6

DOI

<http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-019-6>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

MODELOS DE GOVERNANÇA NA FRONTEIRA BRASILEIRA: ENTRE INTERMITÊNCIAS E CONTINUIDADES

1 INTRODUÇÃO

Do reconhecimento da necessidade de um modelo de governança que abarcasse a diversidade e a complexidade do espaço fronteiriço brasileiro e das dinâmicas transfronteiriças, como contextualizado na publicação *Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira*, em novembro de 2008, foi “proposta a criação de um grupo multidisciplinar que pudesse, na medida do possível, representar legitimamente os interesses, competências e atribuições das instituições públicas, privadas ou da sociedade civil organizada que ali atuam” (Brasil, 2010, p. 9).

Assim sendo, o Comitê de Articulação Federativa (CAF),¹ da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR), propôs a criação do Grupo de Trabalho Interfederativo (GTI),² que ficou sob coordenação do então Ministério da Integração Nacional (MI), atual Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR), com objetivo de elaborar propostas voltadas ao desenvolvimento e à articulação de ações de integração fronteiriça com os países vizinhos e o Mercosul, bem como na concertação de ações articuladas entre as unidades federadas fronteiriças.

Ancorado na experiência federativa e visando ao fortalecimento da capacidade financeira, técnica e gerencial dos governos locais, o CAF instituiu o GTI, com a finalidade de fortalecer mecanismos de articulação intergovernamental. Entre os diagnósticos realizados pelo GTI, identificou-se um nexos entre a localização e o porte dos municípios fronteiriços com indicadores socioeconômicos e baixa *performance*, no desenvolvimento regional, maior grau de dependência das transferências financeiras e carências administrativas de outros níveis de governo.

1. O CAF foi constituído em 2003, como uma forma de gerar um “encontro de agendas” entre os municípios e o governo federal, como instância consultiva e de assessoria junto à Casa Civil da PR, e com o comitê atuando como a expressão direta do chefe de governo. No âmbito da PR, o CAF esteve lotado na SRI. Apesar de sua capacidade de governança, o comitê não tinha suporte constitucional que lhe conferisse capacidade decisória, como as experiências a despeito de outras experiências, como o alemão, o canadense e o australiano. Assim, em vez de atribuir-lhe capacidade, tal instância foi revogada pelo Decreto nº 9.784/2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3koleUq>>. Acesso em: 23 nov. 2019.

2. Instituído pela Resolução nº 8, de 19 de novembro 2008, revogada pelo Decreto nº 9.961/2019. Composto por órgãos federais e entidades civis e configurou-se na primeira iniciativa da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF).

Assim, diante dos grandes desafios enfrentados pelo grupo para atender a objetivos tão complexos na elaboração de políticas públicas para o recorte, ficou demonstrada a necessidade da criação de um modelo de gestão de cunho mais permanente, com característica principal de voltar-se à criação de uma rede de instituições que vinham concretizando-se pelo diálogo intersetorial e federativo permanente do CAF e em outras instâncias.

Apoiado nas experiências e na sinergia dos fóruns federativos de atuação na fronteira, o GTI propôs a criação da CDIF,³ um foro colegiado integrado por representantes de órgãos federais e estaduais, associações municipais e entidades civis. Um instrumento de gestão das políticas públicas para a região e de integração fronteiriça, com finalidade de propor diretrizes e coordenar ações voltadas à atuação do governo federal (Brasil, 2010).

A composição da primeira edição da CDIF, cuja instalação só ocorreu no primeiro trimestre de 2011, congregou vinte instituições federais, sendo a maioria de representação oriunda dos ministérios e várias entidades de classe, com membros permanentes.

Entidades convidadas:

- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae);
- Associação Brasileira de Municípios (AMB);
- Confederação Nacional dos Municípios (CNM);
- Frente Nacional de Prefeitos (FNP);
- Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu (Lindeiros);
- Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (Codesul)/Rio Grande do Sul; e
- Fórum de Governadores da Amazônia Legal.

Como modelo institucional, a iniciativa parece ter sido inspirada no Grupo de Trabalho Permanente (GTP) para arranjos produtivos locais (APL),⁴ iniciativa do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, atual Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), que foi produzida em parceria com o sistema Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), *Manual de atuação em arranjos produtivos locais*. O documento faz a apresentação do grupo:

O GTP APL, criado pela necessidade de articulação das ações governamentais para apoio integrado aos APLs, é composto por 33 instituições governamentais e não governamentais, com a atribuição de elaborar e propor diretrizes gerais para a atuação coordenada do governo no apoio a APLs em todo o território nacional (Brasil e Fiesp, 2007, p. 15).

3. Instituída por Decreto Presidencial em agosto de 2009.

4. Publicado no Diário Oficial da União (DOU), n. 148, p. 17, 3 ago. 2004.

Na formação da CDIF, o GTI apoiou-se nas estratégias de atuação adotadas pelo GTP⁵ que consistiram em:

descentralização do planejamento e da ação, promoção do protagonismo dos empresários e instituições presentes nos APLs e publicidade ao processo de acolhimento das demandas dos APLs tendo como base a elaboração de um Plano de Desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais e a colaboração entre os entes federados (Brasil e Fiesp, 2007, p. 17).

A primeira edição da CDIF avança na disposição de ampliar o diálogo inter-setorial e federativo por meio de uma rede de atores que atuam de forma integrada e colaborativa, aberta à participação das instituições interessadas, sem restrições quanto ao número total de participantes, sobretudo nos fóruns em atuação nos espaços de fronteira.

A Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira teria a atribuição de elaborar e propor diretrizes gerais para a atuação coordenada do governo federal no apoio ao desenvolvimento e integração da faixa de fronteira, devendo, para tanto:

- a) definir, respeitadas as especificidades de atuação dos órgãos competentes, critérios de ação conjunta governamental para o desenvolvimento e a integração na área abrangida pela faixa de fronteira, estimulando a integração das políticas e a parceria com os demais entes públicos, visando a complementariedade das ações;
- b) apresentar estudos que visem a melhoria da gestão multissetorial para as ações do governo federal no apoio ao desenvolvimento e a integração da área abrangida pela faixa de fronteira;
- c) propor o desenvolvimento de sistema de informações para o gerenciamento das ações a que se refere o inciso II;
- d) apresentar planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriços; e
- e) interagir com núcleos regionais estabelecidos para debater questões de desenvolvimento e integração fronteiriços (Brasil, 2010; Decreto de 8 de setembro de 2010, revogado).

2 OPERACIONALIZAÇÃO DA CDIF E A FAIXA DE FRONTEIRA

Quando analisada à luz da continuidade de políticas de desenvolvimento para a região fronteira, aportada no Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), a exemplo do GTI, observa-se que a CDIF, como instrumento, corresponde à agenda de fortalecimento institucional (Brasil, 2005) e ao mesmo tempo ocupa o lugar do PDFF, que tem seu encerramento gradual com a perda

5. Ver mais em Pêgo *et al.* (2017, p. 49).

de recursos, e a partir de 2011 não tem mais lugar no conteúdo programático do Plano Plurianual (PPA) 2015-2018.

Ainda assim, tal instrumento introduziu novas e importantes iniciativas em suas estratégias para a coordenação de ações públicas no recorte fronteiriço. Uma dessas iniciativas foi a mobilização de atores locais e regionais fronteiriços para servirem à interlocução em suas regiões (fronteira). Essas estruturas foram denominadas de núcleo estadual de fronteira,⁶ e em 2012 todos os estados fronteiriços haviam formado seus núcleos. Segundo a CDIF,

a formação, composição e caracterização dos referidos núcleos deverão se pautar pelas especificidades do território que representam e pela dinâmica própria das instituições que ali atuam em questões relacionadas à fronteira daquela região. A existência dos núcleos regionais é essencial para o sucesso da CDIF, na medida em que propicia a articulação das políticas setoriais com as características particulares de cada fronteira e permite o aprimoramento do diálogo federativo numa dada região (Brasil, 2010).

Aos núcleos coube identificar e elencar os principais desafios e oportunidades do recorte fronteiriço, sistematizar e analisar as demandas locais e, a partir das informações, elaborar seus planos regionalizados, combinando ações do governo federal e contrapartidas de outras esferas de governo.

A CDIF, com vistas a acompanhar os trabalhos dos núcleos, construiu uma agenda de seminários e encontros regionais, com objetivo de colaborar nas discussões e na formalização dos Planos Regionalizados de Desenvolvimento e Integração Fronteiriços – PDIFs (Brasil, 2017). Também coube à CDIF definir as diretrizes para o processo de elaboração do PDIF.

- 1) Promover o ordenamento territorial e a gestão ambiental, de modo a possibilitar o combate à grilagem de terras públicas.
- 2) Resolver conflitos fundiários e destinar as terras públicas.
- 3) Controlar a exploração ilegal e predatória de recursos naturais.
- 4) Proteger os ecossistemas regionais.
- 5) Fomentar atividades econômicas no território, pautadas no uso sustentável dos recursos naturais com inovação tecnológica, agregação de valor e valorização da biodiversidade e dos conhecimentos das populações locais, de modo a estimular a geração de emprego e renda, o fortalecimento da segurança alimentar e maior competitividade em mercados regionais, nacionais e internacionais.
- 6) Subsidiar o planejamento, a execução e a manutenção das obras de infraestrutura nos setores de energia, transportes, comunicações e na instalação de equipamentos

6. Esses núcleos, em sua maioria, organizam-se a partir de decretos estaduais que designam seus respectivos membros. São compostos por representantes do governo estadual e da sociedade civil (Brasil, 2010).

urbanos, visando à maximização dos benefícios socioeconômicos e minimização e mitigação dos impactos negativos dessas intervenções na região em referência.

- 7) Fortalecer a inclusão social e a cidadania por meio de processos participativos de gestão das políticas públicas e de garantias do acesso da população da faixa de fronteira às políticas universais de educação, saúde, segurança pública e previdência social.
- 8) Embasar a construção de um novo modelo de financiamento nas áreas de fronteira da Amazônia, voltado para a redução das desigualdades sociais e regionais, geração de emprego e renda, uso sustentável dos recursos naturais.
- 9) Garantir e fortalecer a gestão do Plano de Desenvolvimento e Integração Fronteiriço dos estados que fazem parte da Faixa de Fronteira – PDIF (Brasil, 2017, p. 19-20).

As memórias de reuniões publicadas evidenciam que até 2013 houve certa regularidade na realização de reuniões colegiadas da CDIF, dos grupos de trabalho (GTs) e dos encontros regionais anuais dos núcleos fronteiriços.

A formação de GTs foi outra iniciativa na atuação da CDIF. Os grupos foram constituídos para tratar de temas específicos, afetos às pastas ministeriais e de instituições específicas, sob a coordenação de suas respectivas entidades (quadro 1).

QUADRO 1
Relação dos GTs temáticos

GT	Ação	Instituições afins	Coordenação	Instâncias
1	Escolas binacionais de fronteira e Instituto Técnico de Fronteira	Ministério da Educação (MEC) e Ministério das Relações Exteriores (MRE)	MEC	Federal; estaduais; e municipais.
2	Saúde na fronteira	Ministério da Saúde (MS), MEC, Conselho Federal de Medicina (CFM) e MRE	MS	Federal; municipais; e entidades representativas.
3	Aumento de investimento em infraestrutura	Ministério do Trabalho (MTE), Ministério das Cidades (MCI-dades), MDIC, Ministério do Planejamento (MPOG), Ministério da Justiça (MJ) e Receita Federal do Brasil (RFB)	MPOG	Federal; estaduais; e municipais.
4	Funcionamento integrado do controle fronteiriço	RFB, Polícia Federal (PF), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Polícia Rodoviária Federal (PRF)	RFB	Federal.

(Continua)

(Continuação)

GT	Ação	Instituições afins	Coordenação	Instâncias
5	Inclusão produtiva	MI, MDIC, Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Cultura, Sebrae e MRE	MI	Federal; estaduais; municipais; e entidades representativas.
6	Segurança	MJ, Ministério da Defesa (MD), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério da Fazenda (MF), MS, Mapa, MRE e MI	MI	Federal.

Fonte: Apresentação dos grupos técnicos. Disponível em: <<https://bit.ly/3tG8mjg>>. Acesso em: 28 out. 2019.

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Além dos trabalhos dos grupos temáticos, entre os objetivos operacionais alcançados pela CDIF, há de se destacar a mobilização dos núcleos estaduais para que identificassem e sistematizassem os principais problemas e oportunidades de suas regiões de fronteira e os transformassem em dados e indicadores regionais (PDIF).

As informações e os dados sistematizados e as demandas priorizadas pelos núcleos de fronteira (tabela 1) subsidiaram a relação de programas e prioridades do Plano Brasil Fronteira.⁷

TABELA 1

Relação das demandas identificadas e priorizadas pelos núcleos estaduais
(Em %)

Arcos	Segurança	Legislação	Ciência, tecnologia e inovação	Infraestrutura regional e urbana	Acesso a serviços públicos	Estrutura produtiva
Norte	8	31	-	31	15	15
Central	15	8	15	31	23	8
Sul	12	6	-	44	19	19

Fonte: Apresentação dos grupos técnicos. Disponível em: <<https://bit.ly/3tG8mjg>>. Acesso em: 28 out. 2019.

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

A principal evidência das informações distribuídas na tabela 1 deve-se à apresentação de diferentes necessidades entre os arcos, a exemplo da segurança e legislação no arco Norte em relação aos demais arcos.

Como pode ser observado no quadro 1 e na tabela 1, o conjunto de proposições dos PDIFs estaduais, dos GTs temáticos e demais aspectos considerados na revisão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), levantados pela I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR), subsidiou

7. Apesar de a CDIF ter cunhado a proposta do Plano Brasil Fronteiras e de alguns dos programas e projetos relacionados no documento terem sido parcialmente implementados, tal instrumento não chegou a ser oficializado como uma diretriz de governança de políticas públicas na FF.

a proposta de um plano federal que alavancasse o desenvolvimento e a integração da faixa de fronteira (FF), cujo conteúdo encontra-se na publicação: *Texto para Discussão do Plano de Desenvolvimento Regional e Sustentável para a Faixa de Fronteira – Plano Brasil Fronteira* (Brasil, 2012), na qual a visão de futuro versa:

o Plano Brasil Fronteira pretende consolidar a faixa de fronteira como espaço de cooperação e integração cultural e comercial, de livre trânsito de pessoas, de compartilhamento de trabalho e de serviços e de construção de uma comunidade sul-americana coesa, de tal forma que a região ganhe escala para competir mundialmente (Brasil, 2012, p. 6).

A proposta do Plano Brasil Fronteira inclui ações ligadas ao desenvolvimento, à integração e à segurança na FF e evidencia elementos que representam a atuação da ação pública, desde a obtenção dos recursos até a geração dos impactos provenientes dos produtos e serviços. O plano foi elaborado sob três diretrizes: i) mapeamento dos desafios e oportunidades do recorte fronteiriço; ii) delineamento de programas estruturantes e complementares; e iii) definição da carteira de projetos (diretrizes de médio e longo prazos). Destacados os desafios e as oportunidades, a proposta relaciona os programas estruturantes e complementares, como segue no quadro 2.

QUADRO 2
Relação de programas estruturantes e complementares da proposta do Plano Brasil Fronteira (2012)

Programas	
Estruturantes	E1 – Adensamento e diversificação da estrutura produtiva da FF e sua integração aos mercados interno e externo.
	E2 – Acesso a serviços públicos básicos para o desenvolvimento e a integração da FF.
	E3 – Investimentos em infraestrutura econômica e urbana para a consolidação de uma rede de cidades equilibrada na FF.
Complementares	C1 – Implementação de mecanismos de articulação institucional entre as diferentes organizações governamentais e entidades da sociedade civil com atuação direta ou indireta no desenvolvimento e na integração da zona de fronteira.
	C2 – Aperfeiçoamento das fontes de financiamento para o desenvolvimento socioeconômico da zona de fronteira.
	C3 – Consolidação de rede de estudos aplicados ao desenvolvimento e à integração da faixa, consorciada a incubadoras de empresas e institutos de educação profissional e tecnológica.
	C4 – Investimentos em segurança pública e solução de contenciosos que garantam ambiente propício ao desenvolvimento e integração da FF.
	C5 – Revisão/aprimoramento da legislação e regulamentações diversas que afetam a dinâmica da FF.

Fonte: Brasil (2012).
Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

A relação do quadro 2 evidencia que o elenco dos objetivos estratégicos e das prioridades propostas nesse plano demonstra a tentativa de se construir um plano nacional, a partir das realidades concretas de cada região da FF.

Apesar disso, mesmo com a construção de uma “agenda de convergência”, com foco na articulação institucional efetiva com políticas públicas em andamento, como Plano Brasil Melhor, Plano Estratégico de Fronteiras, PNDR, Plano Brasil sem Miséria e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a CDIF não conseguiu articular a oficialização do Plano Brasil Fronteira. A relação dos programas do plano demonstra adequação ao conjunto de prioridades levantadas pelos núcleos de fronteira (quadro 3).

QUADRO 3
Carteira de ações de curto prazo definida pelos núcleos de fronteira

Programas	Carteira de curto prazo
E1 – Base produtiva	Realização dos estudos para identificação, diagnóstico e elaboração de projetos de fortalecimento das cadeias produtivas com potencial para alavancar o desenvolvimento da FF e identificação de oportunidades de integração produtiva com outras regiões do Brasil e/ou países vizinhos. Realização dos estudos para identificação, diagnóstico e elaboração de projetos de fortalecimento das cadeias produtivas com potencial para promover a inclusão produtiva da população de baixa renda. Elaboração dos projetos industriais, a partir dos estudos indicados anteriormente, articulados com o conjunto de investimentos nacionais e sul-americanos previsto em diferentes setores econômicos e com os projetos de integração física sul-americana.
E2 – Acesso a serviços	Implantação de centros de controle integrados nos onze estados fronteiriços. Implantação das escolas binacionais nas cidades gêmeas. Implantação do Sistema Integrado de Saúde da Faixa de Fronteira (SIS-Fronteira) nas cidades gêmeas.
E3 – Infraestrutura	Implantação de sistema de planejamento urbano integrado nas cidades gêmeas. Implantação do PAC Cidades em todas as cidades gêmeas da FF.

Fonte: Brasil (2012).
Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

3 OS DESAFIOS DA CDIF NA OPERACIONALIZAÇÃO DA GOVERNANÇA PÚBLICA NA FAIXA DE FRONTEIRA

Com a diminuição consistente de alocação de recursos, como evidenciado nos números do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), que desde 2008 vem apontando essa tendência nos recursos destinados a ações e programas para o PDFF (Nunes, 2013), a redução dos recursos foi ainda mais consistente a determinadas ações dos programas de fronteira. Entre elas, destacam-se a estratégia de combate às desigualdades regionais de fortalecimento do potencial de desenvolvimento de cada município e a de resgate da dívida social com a população em histórica situação de vulnerabilidade. Esta última ação foi relacionada como prioridade no PDFF.

A partir de 2014, mesmo diante de uma agenda com capacidade de nortear ações de desenvolvimento e integração da FF e do papel na formação e condução de uma rede de agentes do Estado e atores fronteiriços, com capacidade técnica e

de se constituir em um fórum de referência, a limitação orçamentária e o desafio na concertação de todos os atores levaram a CDIF ao esvaziamento. Essa situação concorreu para que a CDIF aparecesse nas recomendações da avaliação do Tribunal de Contas da União (TCU), realizada com objetivo de analisar aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para a FF (TCU, 2015). Na avaliação do tribunal, a inexistência de um projeto que permitiria visualizar a coordenação de todos os componentes da política pública, como insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos, inviabiliza a adoção de ações que caracterizem uma lógica de intervenção das políticas federais para a FF (TCU, 2015).

Na visão geral do documento do tribunal, a avaliação considera que, na falta de uma lei específica, a CDIF em conjunto com outros instrumentos, como a PNDR⁸ e o Plano Estratégico de Fronteiras,⁹ seriam capazes de pacificar “a atuação dos entes públicos do Estado brasileiro, a ação governamental para o desenvolvimento, a integração e a segurança na faixa de fronteira” (TCU, 2015, p. 5).

Entre os gargalos que o levantamento relacionou acerca da CDIF estão: i) baixa alocação de recursos para implementação das ações federais na fronteira, aportada, sobretudo, em emendas parlamentares; ii) reduzido número de reuniões; iii) poder decisório das instituições envolvidas; iv) falta de definição precisa das atuações dos partícipes e de seus representantes; e v) baixa prioridade governamental para a área de fronteira. Esse rol de condições “limita ainda mais a capacidade de ação daquele colegiado, a ponto de nem ao menos ter conseguido aprovar seu regimento interno” (TCU, 2015, p. 9). Porém, a avaliação ressalva que a aprovação do regimento interno não teria resolvido os impasses auferidos à comissão.

Das recomendações para o coordenador do MI, a avaliação levanta dois pontos gerais:

- 1) Promova a conscientização dos titulares das pastas integrantes da comissão quanto às necessidades e potencialidades inerentes à faixa de fronteira, para que estes se empenhem em garantir que haja recursos orçamentários suficientes para possibilitar a execução da política de desenvolvimento e integração da região.
- 2) Priorize a criação e aprovação de um regimento interno que defina critérios aos componentes da comissão: participação de membros técnicos e comprometidos; definição e partilhamento das responsabilidades e compromissos; definição de medidas e de avaliação das já realizadas e em andamento e decisão de novas agendas e periodicidade nas ações e metas; definição de pautas dos próximos encontros e publicização dos temas a serem avaliados pelos demais membros (TCU, 2015).

8. Decreto nº 6.407/2007, revogado pelo Decreto nº 9.810/2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3pln50D>>. Acesso em: 21 out. 2019.

9. Decreto nº 7.496/2011, revogado pelo Decreto nº 8.903/2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3nd2f10>>. Acesso em: 25 out. 2019.

A ausência de uma política de fronteira compôs o conjunto do diagnóstico da avaliação do TCU que, segundo a visão do relator, prejudica as ações na fronteira, devido à descontinuidade das agendas de governos. Assim, o tribunal elaborou uma longa lista de recomendações aos coordenadores da CDIF (MI) e do Plano Estratégico de Fronteiras (MD, MJ e MF).

Tais recomendações seguem transcritas na íntegra do documento publicado.

- 1) Articulem-se com os diversos órgãos e instituições integrantes dos colegiados sob suas coordenações (CDIF, COC e GGI-FRON) e estabeleçam critérios e procedimentos de atuação integrada, com vistas à edição de normativos interinstitucionais que reduzam a termo as funções e responsabilidades das partes envolvidas, guardadas suas atribuições individuais dispostas em leis próprias de criação e respectivos regimentos internos.
- 2) Articulem-se com os demais membros integrantes da CDIF, com a finalidade de se editar um instrumento formal que consolide os elementos necessários para a caracterização de uma lógica de intervenção das políticas federais aplicadas à faixa de fronteira, sob os aspectos de desenvolvimento socioeconômico, segurança e integração, de forma a alinhar insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em função dos problemas a serem atacados.
- 3) Convoquem os demais membros integrantes da CDIF a debaterem em torno de um processo de planejamento para as políticas federais voltadas para a faixa de fronteira, que compreenda as áreas de desenvolvimento, segurança e integração da região, de forma unificada ou setorizada, com a definição consensual dos objetivos coletivos e individuais a serem alcançados, respectivas metas e indicadores relacionados, de acordo com as prioridades estabelecidas, com a finalidade de se formalizar, de maneira legítima, instrumento de orientação estratégica a ser utilizado pelos órgãos que executam a política, facilitando, com isso, os procedimentos de monitoramento e avaliação e assegurando-se, também, a transparência sobre como os produtos e serviços estarão sendo prestados à sociedade.
- 4) Articulem os diversos órgãos e instituições sob sua coordenação com vistas a, primeiramente, promoverem a sistematização das cooperações vigentes, por áreas de atuação, de acordo com critérios pré-estabelecidos, para, então, confrontarem com as demandas necessárias para a concretização de trabalhos em parceria com os países limítrofes, e, assim, definirem as prioridades a serem encaminhadas ao Ministério das Relações Exteriores com a finalidade de celebrarem-se os acordos e tratados internacionais correspondentes.
- 5) Identifiquem em um plano consolidado, complementar ao PPA, a previsão de recursos destinados à política aplicada à fronteira, incluindo montantes orçamentários e outras formas de financiamento, pessoal qualificado, infraestrutura física, sistemas de informação, entre outros, necessários à implementação dos programas relacionados ao desenvolvimento, integração e segurança da região (TCU, 2015).

Em 8 de novembro de 2018, por meio da Resolução nº 1, a CDIF aprova seu regimento interno. Apesar dessa aprovação vir em consonância às recomendações da avaliação, o texto particulariza a formação de grupos técnicos de trabalho, porém não especifica particularidades do contido no item 2 das recomendações relacionadas no parágrafo anterior. Também não menciona a participação de outras instituições e entidades na comissão.

Com seu regimento interno aprovado no fim de 2018, a CDIF é reeditada pelo Decreto nº 9.961/2019 (Brasil, 2019), com algumas modificações em razão da edição anterior. Criada originalmente com a participação de vinte pastas federais, na reconfiguração, a CDIF passa a ser composta por oito dessas pastas, apenas excluindo de sua composição deliberativa entidades e representações de prefeituras, governadores, micro e pequenas empresas e outras entidades.

Segundo a nova redação do termo de reedição da CDIF, representantes de outras entidades públicas e privadas, inclusive dos demais entes federativos, que antes constavam relacionadas no decreto, podem participar das reuniões da CDIF, “na qualidade de membros convidados, sem direito a voto” (Brasil, 2019).

4 UM CAMINHO PARA CONTINUIDADES: DIAGNÓSTICOS E SUGESTÕES

Apesar das modificações impressas na redação do decreto de reedição da CDIF (nº 9.961/2019), chama a atenção que há alguns pontos que não coadunam com as recomendações do TCU, e um dos pontos que a avaliação assinalou como negativa em relação à edição anterior da CDIF diz respeito ao número reduzido de reuniões. Na reedição da CDIF, no entanto, em seu art. 5º, “A Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira se reunirá em caráter ordinário, no mínimo, três vezes ao ano e, em caráter extraordinário, por solicitação de seus membros” (Brasil, 2019).

A título de comparação entre as duas edições da comissão, as memórias de reuniões da edição anterior da CDIF permitem observar que ela realizou em média três encontros anuais (duas reuniões com os membros da comissão e um encontro regional, com a participação dos membros dos núcleos de fronteira).

A avaliação levanta alguns destaques, descritos a seguir.

- 1) A previsão normativa e iniciativas que despertem o interesse dos setores representativos da sociedade podem estimular a sua participação na política direcionada à região.
 - a) Em consonância com essa orientação, seria propício propor a adoção de medidas para minimizar os efeitos dos elementos que prejudicam a participação social desejável.

- b) Nesse intento, caberia sugerir aos coordenadores da CDIF e do PEF um conjunto de iniciativas, a serem discutidas e definidas com os demais interessados, nos seguintes termos:
- previsão, nos normativos, quanto à previsão de participação social nos fóruns já estabelecidos, inclusive nos processos decisórios;
 - adoção de ações pertinentes que despertem o interesse da sociedade, conscientizem-na e demonstrem a utilidade e os benefícios de sua colaboração e participação para o alcance dos resultados desejados, a exemplo de seminários, oficinas de trabalho e outros meios que promovam a interação dos interessados; e
 - elaboração de modelo de participação social que garanta o envolvimento dos interessados, de forma equitativa e balanceada, na definição das prioridades da política.
- 2) Almeja-se, com isso, ampliar a participação da sociedade na política de fronteira que se executa, tornando-a mais compatível com os anseios da coletividade.
- 3) A prática da participação social seria, inclusive, um ótimo aprendizado, tanto para gestores quanto para os atores da sociedade, pois conduziria ao reconhecimento do diálogo com diferentes necessidades existentes e ampliaria os níveis de confiança mútua (TCU, 2015).

Também há discrepância entre o número de reuniões estipulado na Resolução nº 1, de 8 de novembro de 2018,¹⁰ que aprovou o regimento interno da comissão. O seu art. 8º determina que a CDIF deve se reunir, ordinariamente, pelo menos quatro vezes ao ano e, extraordinariamente, por convocação de sua secretaria executiva. No caso, deve ser considerada a importância das reuniões para deliberar ações e papéis no rol de atribuições da comissão, assim a quantidade de encontros necessários deveria ser avaliada por seus membros, considerados os mais capacitados na promoção de debates de temas tão complexos e de grande abrangência. Há, também, de se considerar que o número de encontros e reuniões da edição anterior foi criticado na auditoria do TCU.

Outro ponto destacado na auditoria do tribunal particulariza maior participação da comunidade fronteiriça nas discussões para a construção de políticas públicas voltadas à região. Nesse quesito, destacam-se as atividades da pesquisa realizada pelo Ipea/MDR, cujas informações levantadas evidenciam que a população fronteiriça também deseja maior participação na formulação das ações que conduzam melhorias em seus lugares de vivência. Entretanto, a nova reedição da CDIF (Decreto nº 9.961/2019) suprime atores importantes como a RFB, órgão do Ministério da Economia que não foi incluído na relação de entidades federais

10. Disponível em: <<https://bit.ly/2JY84lv>>. Acesso em: 25 out. 2019.

com representação na comissão, bem como de outros entes governamentais e entidades fronteiriças importantes que ficaram sem representação na CDIF (art. 3º).

No mesmo sentido, a realização das oficinas de trabalho em pontos dos arcos da fronteira evidenciou que a ampliação de atores nas discussões das questões fronteiriças pode ajudar a comissão a entender as heterogeneidades regionais e as dinâmicas transfronteiriças, para melhor delinear as demandas e os problemas de seus locais de vivência.

Acerca da edição anterior da CDIF, os dados produzidos e disponíveis por meio dos núcleos de fronteira mapearam as prioridades regionais e, em conjunto aos trabalhos dos GTs, definiram três macroprogramas: i) base produtiva; ii) acesso a serviços; e iii) infraestrutura.

Os programas prioritários destacados foram utilizados para a composição das carteiras de curto e médio prazos, da proposta do Plano Brasil Fronteira,¹¹ indicando os órgãos responsáveis e as instituições pela condução de cada ação específica. Logo, atende ao que vem ao encontro do que trata o art. 2º, “VII – apresentar planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriços”, que já se encontravam elaborados nos planos regionais (Brasil, 2017).

Algumas das ações relacionadas na carteira de curto prazo foram realizadas, entre as quais se destacam os levantamentos, estudos e diagnósticos publicados.

Enquanto sugestão para o avanço na formulação de proposições e ações para o recorte da fronteira brasileira, indica-se a utilização de estudos, diagnósticos e mapeamentos das prioridades da região fronteira disponíveis a seguir.

- 1) Planos Regionais de Fronteira (2017): elaborados pelos núcleos de fronteira (regionais).
- 2) Avaliação do TCU – Relatório de auditoria operacional do TCU: avaliação de governança de políticas públicas. Fortalecimento da FF. Acórdão nº 2.252 (2015).
- 3) Avaliação do TCU sobre o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron), 2016.
- 4) Relação de publicações do projeto realizado pelo Ipea: *A política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a Faixa de Fronteira*. Livros volumes de 1 a 5: *Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública*, v. 1 (Pêgo e Moura, 2018); *Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública*, v. 2 (Pêgo et al., 2017); *Fronteiras do Brasil: uma avaliação do Arco Norte*, v. 3 (Pêgo et al., 2018); *Fronteiras do Brasil: uma avaliação do Arco Central*, v. 4 (Pêgo et al., 2019); *Fronteiras do Brasil: uma avaliação do Arco Sul*, v. 5 (Pêgo et al., 2020a); assim como relatórios institucionais e publicações diversas do projeto –

11. O conteúdo do Plano Brasil foi produzido em 2012, porém não chegou a ser implementado (seção 1 deste capítulo).

por exemplo, estudo técnico sobre cidade gêmea Cáceres (Brasil) – San Matías (Bolívia) (Pêgo *et al.*, 2020b).

- 5) Diagnóstico socioeconômico e demográfico da faixa de fronteira (Brasil, 2015), elaborado pelo Grupo Retis, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ (Pesquisa Segurança Pública nas Fronteiras – Senasp/MJ).
- 6) Mapeamento das políticas públicas federais na FF: interfaces com o Plano Estratégico de Fronteiras e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Pesquisa Segurança Pública nas Fronteiras – Senasp/MJ).

Não obstante, devido à fronteira ser dinâmica e seus arranjos sociais, econômicos e produtivos serem em parte condicionados às decisões dos países vizinhos, há necessidade de contínuo acompanhamento e avaliação das políticas e ações públicas, assim como proposição de novos alinhamentos para o recorte fronteiriço.

Com o papel de articulação e coordenação dessas ações, a CDIF, por meio da Portaria nº 2.858, de 29 de novembro de 2019,¹² aprova o novo regimento interno da comissão, mesmo tendo sido aprovado em 2018 – Resolução nº 1, de 8 de novembro de 2018.

A nova portaria relaciona as rotinas da comissão, e a comparação com a edição anterior identifica somente dois pontos que não se encontravam devidamente contemplados nos demais atos deliberados à comissão. Os pontos destacados encontram-se relacionados no capítulo I, da definição e atribuição, art. 2º:

- 8) interagir com núcleos regionais estabelecidos para debater questões de desenvolvimento e integração fronteiriços; e
- 10) propiciar a inclusão da participação social em seus processos decisórios, sempre que possível.

Devido às ínfimas alterações em relação ao ato de formalização do regimento interno de 2018, não há como mensurar que a publicação do novo regimento (nº 2.858/2019) possa trazer maior contribuição à governança fronteiriça, mesmo com clara aproximação do formato implementado pelo decreto que criou a comissão em 2010. Por se tratar de um modelo testado anteriormente, as chances de sucesso na governança da fronteira encontram-se em não repetir os erros, aproveitar as oportunidades que foram abertas e avançar nas proposições.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entende-se que instrumentos de governança devem ser continuamente testados e aprimorados, e o decreto de reedição da CDIF, publicado em agosto de 2019, não apresentou avanços em termos de governança da FF. Se comparado à edição

12. Disponível em: <<https://bit.ly/2JWg3PX>>. Acesso em: 7 dez. 2019.

anterior (2010), a principal modificação impressa na reedição da comissão foi a diminuição no número de participantes.

Na edição anterior da CDIF, fica subjacente que, apesar da dificuldade na coordenação, muito em virtude do elevado número de membros (entidades do governo federal e civis), entende-se que a experiência foi positiva, sobretudo no que diz respeito aos resultados apresentados como eixo norteador para a construção de uma agenda para a FF.

Apesar disso, com o esvaziamento de políticas públicas de identidade territorial fronteiriça, a setorização dos mecanismos de investimentos e as mudanças na agenda de governo levaram a CDIF, enquanto instrumento de governança territorial fronteiriça, ao esvaziamento. Porém, as dinâmicas fronteiriças permaneceram em efervescência: migrações, crimes transfronteiriços, práticas ilícitas, violência e outras ocorrências. Essas dinâmicas fronteiriças levam à necessidade de ações públicas de desenvolvimento produtivo e econômico para o recorte fronteiriço.

Nas fronteiras, o desafio da governança é a construção dos mecanismos pluri-nacionais. Salientou-se que, em raros momentos, os APLs são pensados de forma integrada. Nesse caso, as dificuldades, novamente, são os marcos legais diversos entre si, para uma região que concentra os mesmos problemas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. **Proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da Faixa de Fronteira**: bases para uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília: MI, 2005.

_____. Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; FIESP – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Manual de Atuação em Arranjos Produtivos Locais** (APLs). São Paulo: MDIC; Fiesp, 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/3rxEjbR>>. Acesso em: 9 fev. 2021.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da Faixa de Fronteira**. Brasília: Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça, 2010.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Texto para Discussão do Plano de Desenvolvimento Regional e Sustentável para a Faixa de Fronteira – Plano Brasil Fronteira**. Brasília: MI, out. 2012.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Diagnóstico socioeconômico e demográfico da faixa de fronteira**: áreas críticas de segurança pública. Brasília: MJ, 2015.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Consolidação dos planos de desenvolvimento e integração das faixas de fronteira**. Brasília: MI, 2017.

_____. Decreto nº 9.961, de 8 de agosto de 2019. Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 153, p. 3, 9 ago. 2019. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/36Al5cS>>. Acesso em: 25 set. 2019.

NUNES, M. **Contrastes e convergências socioterritoriais na faixa de fronteira internacional oeste brasileira**: impactos das políticas contemporâneas. 2013. Tese (Doutorado) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas da Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, São Paulo, 2013.

PÊGO, B. *et al.* (Orgs.). **Fronteiras do Brasil**: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública. Brasília: Ipea; MI, 2017. v. 2.

_____. **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação do arco Norte. Brasília: Ipea; MI, 2018. v. 3.

_____. **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação do arco Central. Rio de Janeiro: Ipea; MDR, 2019. v. 4.

_____. **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação do arco Sul. Rio de Janeiro: Ipea; MDR, 2020a. v. 5.

PÊGO, B. *et al.* **Estudo técnico sobre a viabilidade de criação da “cidade gêmea” Cáceres (Brasil) – San Matías (Bolívia)**. Brasília: Ipea; MDR, 2020b.

PÊGO, B.; MOURA, R. (Orgs.). **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação de política pública. Rio de Janeiro: Ipea; MI, 2018. v. 1.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de auditoria operacional para avaliação de governança de políticas públicas de fortalecimento da faixa de fronteiras** – Acórdão nº 2.252/2015. Brasília: TCU, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3eTlr1L>>. Acesso em: 20 mar. 2020.