



Avaliação da governança das políticas nacionais de fronteiras dos países da América Latina e do Caribe

Governance assessment of national border policies in Latin American and Caribbean countries

Mário Júnior Bertuol

Graduado em Direito (UCDB) e Engenharia Civil (FUFMS). Especialista em Governança Pública e Gestão Administrativa (FAEL). Secretário do TCU em Mato Grosso do Sul. Contato (67) 9998-18253.

Tiago Modesto Carneiro da Costa

Engenheiro Agrônomo pela Universidade de Brasília, com Pós-graduação em Administração, Finanças Empresariais e Negócios pela Esab/ES e MBA em Agronegócios pela ESALQ/USP. Secretário da SOMA (orientação, métodos, informações e inteligência para o controle externo e combate a corrupção) do TCU. Contato (61) 99147-3832.

RESUMO

Entidades Fiscalizadoras Superiores dos países da América Latina e do Caribe firmaram parceria para realizar auditoria coordenada, com o objetivo de avaliar o nível de implementação de boas práticas de governança nas políticas públicas de segurança e de desenvolvimento dirigidas às fronteiras de seus países. Utilizou-se de Referencial do TCU, construído com base em boas práticas internacionais, para desenvolver um modelo teórico que viabilizasse o cálculo para determinação de índices de governança para as políticas nacionais de fronteiras aplicadas nos países partícipes do trabalho. Foram formuladas questões para cada componente e aplicados os questionários, em reuniões de grupos focais, que foram respondidos pelos atores envolvidos em cada um dos macroprocessos. O iGPNFron (Índice de Governança de Políticas Nacionais de Fronteiras) visa a demonstrar a capacidade que os governos nacionais possuem para planejar, implementar e avaliar as políticas nacionais de fronteira. Constatou-se que nove países, dos doze avaliados, possuem iGPNFron abaixo do nível mínimo aceitável. Há um desempenho melhor do iGPNFron aplicado ao eixo de segurança em relação ao de desenvolvimento em quase todos os países avaliados, fato que revela que o principal foco está direcionado à repressão de delitos nas cidades de fronteira, em detrimento às ações destinadas a gerar emprego e renda para aquelas populações. Diante dos resultados apresentados, espera-se induzir os países latino-americanos e caribenhos a criarem uma agenda de intervenção que permita superar a visão dessas regiões



como “espaços-problemas”, em favor de uma concepção que as perceba como locais de oportunidades de desenvolvimento, em ambiente de integração.

Palavras-chave: Índice Governança Fronteiras. Políticas Nacionais de Fronteiras. Segurança e Desenvolvimento Fronteiras. Avaliação Fronteiras América Latina e Caribe.

ABSTRACT

Supreme Audit Institutions in the countries of Latin America and the Caribbean signed a partnership to conduct a coordinated audit, with the objective of assessing the level of implementation of good governance practices in public security and development policies in the borders of their countries. It was used the TCU Reference, built based on good international practices, to develop a theoretical model for determining governance indexes for national border policies. Questionnaires containing questions formulated for each component were applied in focus group meetings, which were answered by the stakeholders involved. The iGPNFron (National Border Policy Governance Index) aims to demonstrate the capacity that national governments have to plan, implement and evaluate national border policies. It was found that nine countries, out of the twelve evaluated, have iGPNFron below the minimum acceptable level. There is a better performance of iGPNFron applied to the security axis in relation to the development axis, in almost all the countries evaluated, a fact that reveals that the focus is directed to the repression of crimes in the border cities, instead of actions to enhance the employment and income indexes. In view of the results presented, it is expected that Latin American and Caribbean countries may develop an intervention agenda to overcome the vision of these regions as “problem areas”, in favor of an intervention that perceives them as places of development opportunities, in an integration environment.

Keywords: Border Governance Index; National Border Policies; Border Security and Development; Latin America and Caribbean border Police Assessment.

1. INTRODUÇÃO

As zonas de fronteira são áreas que demandam especial atenção por parte dos países da América Latina, tanto pelas distâncias em relação aos seus centros de governo, na maioria dos casos, como pelas diferenças legais, jurisdicionais e socioeconômicas entre nações vizinhas, o que potencializa a rentabilidade de atividades ilícitas, incrementa o grau de violência e eleva o poder de agentes do tráfico de drogas, armas e pessoas.

Esses fatores agravam-se diante do subdesenvolvimento típico dessas regiões e das vulnerabilidades decorrentes de políticas públicas desarticuladas e não específicas para esses territórios.

Atentas a essa realidade e movidas pela percepção de que as ações estatais implementadas, em geral, encontram-se fragmentadas e/ou apresentam sobreposições e lacunas de atuação entre as organizações públicas envolvidas, as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) firmaram



parceria para realizar auditoria coordenada, com o objetivo de avaliar o nível de implementação de boas práticas de governança nas políticas públicas de segurança e de desenvolvimento dirigidas às fronteiras, como parte de uma estratégia de médio prazo para o aprimoramento dos elementos estruturais que condicionem as gestões político-administrativas exercidas nessas regiões.

2. DO MÉTODO DE AVALIAÇÃO

Iniciada a auditoria, em 2018, sob a coordenação do TCU, foi reconhecida, desde logo, a necessidade de se conceber um método capaz de mensurar a capacidade governamental de planejamento, implementação e avaliação de uma política pública.

O primeiro desafio foi transformar o conceito abstrato de uma política pública, que efetivamente se materializa por intermédio de um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos, em algo concreto e objetivo.

Para tanto, foi necessário, com suporte em estudos oficiais sobre fronteiras do Brasil e de países partícipes, delimitar o alcance das políticas que se praticam naquelas áreas, para, em seguida, selecionar os macroprocessos de trabalho característicos.

Assim, como critério uniforme, definiu-se que a fronteira estaria limitada ao espaço territorial formado pelos municípios (área urbana e rural) que tangenciam os países vizinhos ao longo da linha divisória, dentro do qual se analisa o conjunto de ações governamentais que compõem a política nacional direcionada àquela região, sustentada pelos eixos segurança e desenvolvimento, com seus respectivos macroprocessos, em um ambiente de integração entre as nações.

O eixo “Segurança” envolve os macroprocessos de controle fronteiriço do fluxo de bens, mercadorias e pessoas (aduaneiro, sanitário e imigratório) nos postos oficiais (portos fluviais, postos de fiscalização, estações aduaneiras), de vigilância (radar, satélite e patrulhamento, via terrestre, aérea e fluvial) nas vias formais, informais e demais acessos alternativos a outros países, além da prevenção e repressão policial aos delitos transfronteiriços na região.

Já o eixo “Desenvolvimento” engloba os macroprocessos para promoção do crescimento econômico da zona de fronteira de forma sustentável, por intermédio de investimentos públicos em infraestrutura e de estratégias de atração de investimentos para a região, via incentivos e benefícios fiscais, incluindo mecanismos de financiamentos, com respeito ao meio ambiente.

Compreende-se que esse conjunto de instrumentos governamentais é necessário para atacar os problemas diagnosticados nas fronteiras, quais sejam: os baixos índices de industrialização; as informalidades das empresas e das relações de trabalho; os isolamentos caracterizados pelos baixos índices de conectividades dos núcleos urbanos; e as dificuldades de acesso, por parte da população em geral, a serviços públicos de qualidade.

Vale lembrar que a zona fronteiriça é um dos principais redutos do crime organizado, que se beneficia da grande capilaridade da rede viária e do fluxo intenso de pessoas, veículos



e mercadorias. Essa condição eleva os índices de violência e criminalidade das cidades fronteiriças, onde diferenças legais, jurisdicionais e socioeconômicas entre os países potencializam a rentabilidade de atividades ilícitas, com repercussão em todas as nações, uma vez que armas, drogas e demais produtos de origem ilegal abastecem o crime na maioria das cidades de cada país.

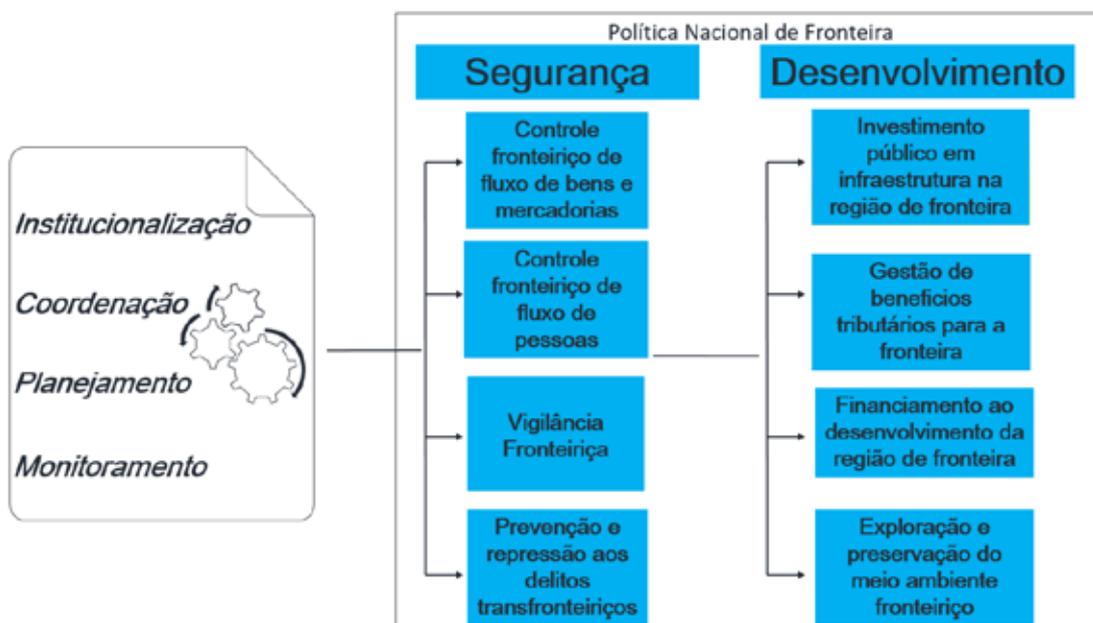
Com a materialização da política nacional de fronteira, o próximo passo seria o desenvolvimento de um modelo teórico que viabilizasse o cálculo para determinação de índices de governança para as políticas aplicadas às regiões fronteiriças dos países participantes do trabalho.

Nos termos do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, construído pelo TCU e baseado em boas práticas internacionais, governança em políticas públicas refere-se aos arranjos institucionais (estruturas, processos, mecanismos, princípios, regras, normas) que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade.

Embora o citado Referencial contenha oito componentes de avaliação, seguiu-se orientação do documento para identificação daqueles que deveriam ser priorizados para as finalidades da auditoria coordenada, com base nos estudos preliminares das políticas públicas objeto da avaliação realizada na fase de levantamento de auditoria.

Nesse contexto, de posse do desenho da política a ser avaliada, sustentada pelos eixos de segurança e desenvolvimento, cada qual com 4 (quatro) macroprocessos correspondentes, restaria submetê-los às ponderações dos 4 (quatro) componentes de governança escolhidos, quais sejam, institucionalização, coordenação, planejamento e monitoramento, constantes no Referencial do TCU.

Figura 1 – Método de qualificação da governança da política nacional de fronteira



Fonte: Elaboração própria do TCU



Com arrimo no Referencial do TCU e nas discussões entre as equipes da auditoria coordenada, foram formuladas questões para cada componente, adiante descritas, e aplicados os questionários, em reuniões de grupos focais, que foram respondidos pelos atores envolvidos em cada um dos macroprocessos de trabalho.

Para o primeiro componente, constam do Referencial do TCU algumas boas práticas de governança, dentre as quais se destaca “a institucionalização formal da política pública por meio de norma legal (lei, decreto, resolução etc.) apropriada, emitida por órgão dotado de legitimidade e competência para fazê-lo, e na qual normatize-se a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos”. (CALMON, 2013; FREITAS, 2005)

Seguindo essa linha e incorporando outros elementos estabelecidos nesse documento orientador, constituem itens de avaliação desse aspecto a formalização em conteúdo prescritivo da intervenção governamental e as definições de modelo de coordenação entre as organizações, funções das partes interessadas, objetivos e indicadores relacionados ao problema a ser atacado.

Padrão de itens de verificação para as perguntas do componente “institucionalização”

1	A atuação governamental conjunta é formalmente definida em norma
2	Os papéis e responsabilidades das partes interessadas estão claramente definidos
3	Os processos decisórios da atuação conjunta estão definidos
4	A instância para dirimir conflitos de competência entre as organizações envolvidas está definida
5	As diretrizes e os objetivos políticos da atuação governamental estão definidos
6	Há previsão de formas de monitoramento da atuação conjunta

No que tange à coordenação, cumpre assinalar que a obtenção de resultados exige, cada vez mais, que os governos sustentem abordagens colaborativas para atingir as metas, evitando fragmentação da missão, sobreposição de programas e incoerência da ação governamental como um todo.

Analisa-se nesse aspecto como o esforço cooperativo será liderado e a capacidade do líder para influenciar os membros intragovernamentais rumo a uma determinada direção, gerando convergência estrutural.

Também se mensuram os mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitem alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas para alcançar o resultado comum, tendo em conta que o desenvolvimento de planos, rotinas de trabalho sincronizadas e mecanismos de controle padronizados fortaleceriam a interação dos membros das instâncias de coordenação.



Ainda nessa dimensão, devem ser avaliados se são identificados os recursos humanos, de tecnologia da informação, físicos e financeiros necessários para iniciar e manter o esforço cooperativo, na medida em que as organizações possuem diferentes níveis de recursos e capacidades.

Padrão de itens de verificação para as perguntas do componente “coordenação”

1	Há instâncias de articulação para alinhamento das ações dos atores envolvidos
2	Há modelo de atuação conjunta
3	Há designação do líder que deve coordenar o esforço colaborativo
4	Há compartilhamento de recursos (financeiros, humanos, materiais, sistemas, infraestrutura etc.) entre os atores envolvidos
5	Há canais de comunicação voltados para a atuação conjunta

Em seguida, o componente “planejamento”, em que se examina se a política é orientada por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção, alinhando insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos, e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função de diretrizes, objetivos e metas propostas.

Nesse tópico, avalia-se se foram previstas as atividades necessárias e os recursos correspondentes para sua realização, de forma logicamente encadeada com os resultados (produtos e efeitos) que o programa se propõe a realizar.

Deve-se examinar se a atuação do Estado explicita suas prioridades, para que os processos de execução e avaliação sejam adequadamente orientados e possam ser redesenhados caso haja necessidade de ajustes.

No âmbito operacional, é preciso indicar os objetivos definidos, conforme o problema a ser atacado, as formas de medição do progresso, os métodos de mensuração e a adoção de ações corretivas.

De forma geral, isso inclui avaliar itens como cronogramas que sequenciam e delimitam as ações no tempo, responsáveis pelos objetivos e participação de partes interessadas no processo em análise.

Padrão de itens de verificação para as perguntas do componente “planejamento”

1	Os problemas a serem tratados pelo macroprocesso foram identificados de forma precisa
2	O público-alvo deste macroprocesso foi precisamente delimitado
3	Os resultados projetados pela ação governamental conjunta são suficientes para atacar as causas dos problemas deste macroprocesso

**Padrão de itens de verificação para as perguntas do componente “planejamento”**

4	Os produtos a serem gerados neste macroprocesso estão claramente definidos para viabilizar os resultados projetados
5	Há atividades claramente definidas neste macroprocesso para gerar os produtos necessários
6	Há previsão de fontes de recursos específicos para a atuação governamental conjunta neste macroprocesso
7	Os objetivos estratégicos da atuação governamental individual e conjunta estão definidos
8	Os indicadores de desempenho da atuação governamental individual e conjunta estão definidos
9	As metas da atuação governamental individual e conjunta estão definidas
10	Há cronogramas que detalhem os marcos e prazos para a execução das etapas de atuação governamental individual e conjunta neste macroprocesso
11	Há precisa definição de responsabilidades por produtos e ações previstos para este macroprocesso
12	A elaboração dos planos contou com a participação das partes interessadas na atuação governamental conjunta neste macroprocesso

Por fim, o “monitoramento”, dimensão na qual se verifica a existência de rotina para o acompanhamento das ações da política, com a aferição dos resultados e a sua utilização para promoção dos aperfeiçoamentos necessários.

O andamento das operações inerentes à política pública deve ser constantemente monitorado e os seus resultados, periodicamente avaliados, com vistas à concretização dos objetivos programados e ao aperfeiçoamento do desempenho governamental.

Nessa dimensão, verifica-se em que medida há um sistema de monitoramento e avaliação da atuação estatal, que compreenda processos de trabalho, procedimentos, indicadores-chave, disponibilização de dados confiáveis e abertos para participação das partes interessadas e comunicação programada dos resultados alcançados, de modo a promover a retroalimentação e o aperfeiçoamento da política.

Padrão de itens de verificação para as perguntas do componente “monitoramento”

1	Há processos de trabalho definidos para monitorar e avaliar a atuação governamental individual e conjunta neste macroprocesso
2	Há utilização de indicadores no monitoramento e avaliação da atuação governamental individual e conjunta neste macroprocesso
3	Há comunicação regular sobre o progresso dos indicadores individuais e conjuntos às principais partes interessadas neste macroprocesso



Padrão de itens de verificação para as perguntas do componente “monitoramento”

4	Os resultados do monitoramento da atuação governamental individual e conjunta neste macroprocesso são disponibilizados na forma de dados abertos
5	Os resultados das avaliações da atuação governamental individual e conjunta são utilizados para promoção de aperfeiçoamentos deste macroprocesso

As respostas aos questionários foram escalonadas de 1 a 5, sendo 1 “discordo totalmente” e 5 “concordo totalmente”. Deste modo, a pontuação obtida por cada subitem seria a seguinte:

Resposta	Pontuação equivalente
1	0
2	25%
3	50%
4	75%
5	100%

Com base nos elementos de investigação estipulados, cada macroprocesso dos dois eixos que sustentam a política nacional de fronteira (segurança e desenvolvimento) seria submetido à avaliação dos quatro aspectos de governança já referidos, por intermédio de questionário, com determinações de pesos às questões, cujas respostas seriam tabuladas conforme o Método de Análise Hierárquica (Analytic Hierarchy Process – AHP), para o cálculo do Índice de Governança de Políticas Nacionais de Fronteira (iGPNFron), que visa a demonstrar a capacidade que os governos nacionais possuem para planejar, implementar e avaliar suas respectivas políticas.

Os parâmetros de avaliação foram definidos entre os auditores membros das equipes partícipes do trabalho, tendo sido graduados os níveis de governança de 0 a 10, sendo cada intervalo de 2 em 2 equivalente a um nível diferente, dividido em: insuficiente, inicial, intermediário, aceitável e avançado, conforme a tabela a seguir:

Nota atribuída	Níveis de governança
0-1,99	Insuficiente
2-3,99	Inicial
4-5,99	Intermediário
6-7,99	Aceitável
8-10	Avançado



3. A AVALIAÇÃO

Cabe ressaltar, de antemão, que nem todos os países da América Latina e do Caribe aderiram ao trabalho, por razões particulares de cada Entidade de Fiscalização Superior, mas o número de participantes, contudo, é bastante representativo e, certamente, contribui para que se ofereça um diagnóstico fidedigno para a região.

Por decisão das entidades integrantes da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), optou-se por não se identificarem os países participantes avaliados, sendo possível apenas a cada um ter conhecimento da posição que ocupa para cada item de avaliação, a exemplo do Brasil, cuja divulgação foi autorizada por intermédio do Acórdão/TCU- Plenário nº 2241/2019.

Constatou-se que nove países, dos doze avaliados, na América Latina e no Caribe, possuem um Índice de Governança de Políticas Nacionais de Fronteira (iGPNFron) abaixo do nível mínimo aceitável.

Figura 2 – Índice de governança da política nacional da fronteira iGPNFron dos países avaliados



Fonte: Elaboração própria do TCU

Esses nove países, como consequência, tendem a apresentar maiores dificuldades na implementação e na gestão de políticas públicas nacionais que visem a obter as melhores condições de segurança pública e de desenvolvimento socioeconômico em suas regiões de fronteira.

As causas para esse quadro estão ligadas à baixa adoção por seus governos centrais de boas práticas internacionais de governança para as políticas públicas típicas dessas regiões, conforme apurado por suas EFS.

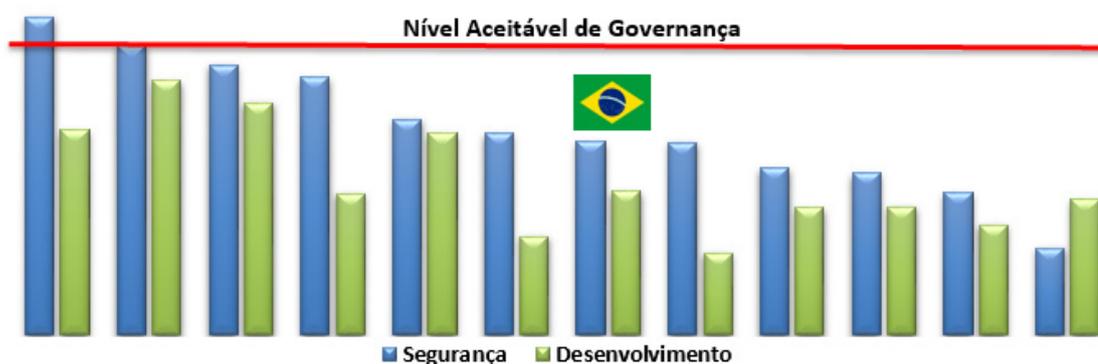
Os resultados demonstram que apenas três dos doze países avaliados adotam boas práticas de governança de políticas públicas em nível suficiente para proporcionar um bom ambiente de gestão para as organizações envolvidas nos principais processos de trabalho típicos das intervenções governamentais nas regiões de fronteira.



A composição do iGPNFron assume o pressuposto de que as ações governamentais na fronteira são interdependentes nas duas dimensões, devendo ter condições de governança no mesmo nível para que possam ter ambientes para gestão igualmente eficientes, haja vista que o mau desempenho nos processos de trabalho de um desses eixos influencia fortemente o desempenho dos processos de trabalho do outro.

A figura a seguir compara os resultados da avaliação dos componentes de governança entre os principais processos de trabalho dos eixos de segurança e de desenvolvimento de regiões de fronteira em relação ao nível aceitável de governança de políticas públicas.

Figura 3 – Índice de governança da política nacional da fronteira iGPNFron dos países avaliados sob a perspectiva de segurança e desenvolvimento em relação ao nível aceitável



Fonte: Elaboração própria do TCU

O melhor desempenho do iGPNFron aplicado ao eixo de segurança em relação ao eixo de desenvolvimento, em quase todos os países avaliados, revelou que o principal foco da governança das políticas de fronteira na América Latina e no Caribe está direcionado à repressão de delitos nas cidades de fronteira, dentro dos processos de trabalho estudados.

Há um foco menor na governança dos processos de trabalho destinados a gerar emprego e renda, cujo desempenho produz reflexos também na área de segurança desses países, podendo ser catalisador tanto do aprofundamento da incidência de crimes quanto de sua diminuição.

Como consequência da situação encontrada na governança das políticas públicas, os países com menor iGPNFron tendem a apresentar maiores dificuldades na implementação e na gestão de políticas públicas nacionais que visem a obter as melhores condições de segurança pública e de desenvolvimento socioeconômico em suas regiões de fronteira, o que se traduz em altos índices de contrabando, tráfico de drogas, armas e pessoas e em subdesenvolvimento crônico, com a maioria das cidades fronteiriças apresentando poucas opções de emprego e renda para sua população, que, na maioria das vezes, encontra-se isolada geograficamente dos grandes centros urbanos e financeiros.

A baixa capacidade de gestão dos governos nacionais pode ser percebida pelos históricos e persistentes problemas dessas regiões, revelados pelas estatísticas nas áreas estudadas, a



exemplo da concentração de cerca de 39% dos homicídios do mundo na América Latina e dos baixos índices de desenvolvimento humano em muitas cidades fronteiriças.

Os baixos índices de governança no eixo de segurança são especialmente danosos em países de maior extensão territorial, como é o caso do Brasil e do México, os quais possuem algumas das cidades mais violentas do mundo em suas fronteiras, regiões bastante afastadas dos centros de governo, como Tijuana, no México, ou Ponta Porã, no Brasil, a título de exemplo. Esses casos são fartos em outras cidades fronteiriças para vários países da América Latina e do Caribe.

Essas regiões necessitam de atenção especial das autoridades governamentais, eis que acabam influenciando a criminalidade em todo o território nacional desses países, em decorrência das fragilidades na gestão pública ligadas ao contrabando de mercadorias e ao tráfico de drogas, com a presença marcante de delinquentes internacionais, ocorrências que afetam até mesmo as políticas públicas de segurança dos países contíguos.

Por outro lado, o grande potencial como zona de integração cultural e econômica entre vizinhos, a exemplo da exploração sustentável dos recursos naturais e das operações de comércio e turismo, é subaproveitado na maior parte das cidades fronteiriças da América Latina e do Caribe.

Na América do Sul, por exemplo, regiões de grande vocação turística e de exploração sustentável de recursos naturais em áreas fronteiriças de vários países, como a região Amazônica e a região do Pantanal, acabam por constituir vazios demográficos com graves deficiências de infraestrutura e de investimentos, que inviabilizam a geração local de riqueza.

Na verdade, o aproveitamento desse vasto campo de atividades lícitas, se bem estruturado, pode alavancar o desenvolvimento regional por meio do turismo, da mineração de materiais raros, da navegabilidade nas principais bacias hidrográficas e da farta produção agropecuária.

A população residente nessas áreas carentes de infraestrutura, com baixa escolaridade e poucas opções de ocupação e de geração de renda, resulta em grande contingente de mão de obra para grupos criminosos que atuam em nível local, nacional e internacional, o que aumenta a incidência de atividades ilícitas, num círculo vicioso em que o alto grau de violência inibe a chegada do investimento privado, e, por sua vez, a falta de investimentos impossibilita o desenvolvimento socioeconômico dessas regiões, as quais, em sua maioria, são ricas em belezas e recursos naturais com elevado potencial de exploração sustentável.

Exemplos icônicos dos níveis de violência e de atividades ilícitas, como a ocorrência de chacinas de membros de organizações criminosas e de assassinatos de chefes do tráfico de drogas em cidades fronteiriças ou, por reflexo de atividades criminosas na fronteira, em cidades mais centrais, muitas vezes com o uso de armamento de uso exclusivo das forças armadas, são recorrentes na imprensa da América Latina e, por isso mesmo, relatados frequentemente em muitos dos países avaliados.

Há ainda a sobrecarga dos sistemas policial, prisional e judicial das regiões fronteiriças, decorrente da prisão de delinquentes de outras localidades, que acabam sendo detidos em atividades de contrabando e de tráfico de armas, drogas e pessoas, além da migração



de organizações criminosas para o outro lado da fronteira entre países vizinhos, com a internacionalização de criminosos e do crime organizado local.

As causas para esse quadro estão ligadas à baixa adoção de boas práticas internacionais de governança para as políticas públicas típicas dessas regiões por cada um dos governos centrais, conforme apurado por suas Entidades de Fiscalização Superior.

As políticas nacionais de fronteira, em quase todos os países avaliados, não estão formalmente institucionalizadas em seus arcabouços normativos, não havendo uma definição de Estado para as prioridades nos eixos de desenvolvimento e de segurança na região, tanto em nível nacional quanto em nível local.

Além disso, planos, metas e objetivos das políticas públicas específicas para fronteira não estão claramente definidos, principalmente para a maior e mais importante parte dos processos de trabalho, os quais necessitam de atuação conjunta entre diferentes organizações públicas, internamente ao país ou entre organizações de países vizinhos, e nos quais há pouca aderência a boas práticas ligadas aos mecanismos de coordenação institucional.

Por fim, a insuficiência/inexistência de indicadores de desempenho e outros mecanismos de monitoramento das políticas públicas aplicadas à região dificultam ou inviabilizam aprimoramentos baseados em evidências em cada ciclo de avaliação dessas políticas.

A grande maioria dos países não conta com políticas específicas que sejam orientadas por uma lógica de intervenção que alinhe insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos das políticas públicas desenvolvidas na fronteira em função de prioridades nacionais, o que cria um ambiente desfavorável à boa gestão, tanto nas áreas de segurança quanto nas áreas de desenvolvimento, por parte dos governos nacionais e locais nos países avaliados, dificultando ou até inviabilizando a quebra do círculo vicioso estabelecido em muitas regiões fronteiriças na América Latina e no Caribe, em que as organizações criminosas têm acesso a grandes contingentes da população local, sem opção de emprego e renda, e os investimentos carecem de um ambiente seguro para prosperarem na fronteira.

3.1 O EIXO “SEGURANÇA”

Observou-se que oito países, dos doze avaliados, na América Latina e no Caribe, possuem índices de governança de políticas públicas nas fronteiras para o eixo segurança abaixo do nível mínimo aceitável.

Como consequência, esses países tendem a ter maiores dificuldades de gestão de iniciativas governamentais destinadas a controlar a incidência de contrabando, tráfico de armas e drogas, imigração ilegal e demais crimes transfronteiriços.

A causa para essa situação é a insuficiência de utilização de boas práticas internacionais de governança para os componentes institucionalização, planejamento, coordenação e



monitoramento nos processos de trabalho destinados a fiscalizar o fluxo de bens, mercadorias e pessoas e a promover a vigilância e a repressão a delitos nessas regiões.

Os resultados demonstram que apenas quatro países avaliados empregam boas práticas de governança de políticas de segurança em nível suficiente para proporcionar um bom ambiente de gestão para as organizações envolvidas nos principais processos de trabalho típicos das intervenções governamentais, na dimensão de segurança, para as regiões de fronteiras.

As fronteiras são áreas naturalmente muito vulneráveis, devido às características já mencionadas, e o crime organizado avança cada vez mais para além dos limites nacionais, aproveitando-se do relativo isolamento entre os países, da distância dos grandes centros de governo e da combinação entre as diferentes jurisdições e a falta de integração na atuação policial e investigativa.

Há que se considerar, ainda, a relação do tráfico de drogas e do contrabando com a criminalidade, principalmente nas cidades fronteiriças, onde as atividades informais e ilícitas atraem muitas pessoas pela falsa ilusão do trabalho fácil e de grande lucratividade, cujos elevados dados negativos ligados à violência, que prolifera para o restante do território de cada país, refletem nos seus indicadores sociais.

Estudos da ONU mostram que a produção global de cocaína atingiu recorde em 2016, chegando a 1.410 toneladas, sendo a maior parte advinda da América Latina, com rotas do tráfico mapeadas por órgãos oficiais, passando justamente por suas fronteiras, rumo aos consumidores localizados na América do Norte e na Europa.

Outro dado preocupante, também das Nações Unidas, indica que a América Latina possui apenas 8% da população mundial e é responsável por um terço dos homicídios no mundo, sendo considerada a região mais violenta do planeta.

Parcela considerável dos números da violência nesses países tem relação direta com as condições de segurança nas zonas fronteiriças da América Latina e do Caribe, não só por ter algumas das cidades mais violentas do mundo, mas também pelo fato de serem redutos apropriados para organizações criminosas que se beneficiam, em algumas dessas fronteiras, da grande capilaridade da rede viária e do fluxo intenso de mercadorias, pessoas, e veículos, e, em outras, do isolamento físico e geográfico, podendo abrigar uma grande variedade de modalidades criminosas, conforme o caso, as quais demandam intervenções públicas que governos locais e nacionais não têm capacidade de executar, em especial por não possuírem governança e gestão compatíveis com a complexidade dos problemas, principalmente no que se refere aos processos de trabalho relativos às iniciativas de vigilância da fronteira e prevenção e repressão de crimes transfronteiriços.

Além da violência que atinge as fronteiras da região, os governos nacionais e locais têm tido dificuldades para lidar com a entrada de produtos contrabandeados, o que leva a prejuízos com a frustração de arrecadação de impostos e prejudica suas indústrias nacionais, seja pela vantagem comercial desses produtos, seja pela entrada de produtos falsificados, como



cigarros, brinquedos, medicamentos e defensivos agrícolas, muitas vezes manufaturados com materiais prejudiciais à saúde humana.

Em se tratando de produtos de origem animal ou vegetal que ingressam pelas fronteiras, tem-se o risco da presença de patógenos que podem causar graves prejuízos não apenas aos sistemas agrícolas e pecuários locais, pelo aumento do uso de agrotóxicos e medicamentos, como no caso da ferrugem da soja, da febre aftosa e da gripe aviária, mas também às cadeias produtivas dos países exportadores de alimentos, em todo o território nacional, em face de eventuais embargos comerciais a seus produtos.

No que se refere ao controle do fluxo de pessoas, as deficiências na governança e na gestão desse processo comprometem não só o fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos de nações vizinhas, mas a acolhida humanitária e as garantias aos direitos dos migrantes.

Esses problemas levam também à incapacidade dos governos locais para lidar com a violência ligada a essa atividade governamental, a exemplo do tráfico de drogas, que se utiliza de pessoas humildes como “mulas”, do tráfico de pessoas, da lavagem de dinheiro, da entrada clandestina de estrangeiros e da saída de menores de idade sem a devida autorização legal.

Relatório da ONU que aborda o tema de tráfico de pessoas revelou que 41% das vítimas detectadas em 2007 eram originárias da América Latina e do Caribe. Apesar de não se tratar de um estudo recente, as condições detectadas pelas Entidades de Fiscalização Superior dos países participantes no trabalho indicam que o problema não foi consistentemente resolvido por influência das iniciativas governamentais.

3.2 O EIXO “DESENVOLVIMENTO”

Verificou-se que onze países, dos doze avaliados, na América Latina e no Caribe, possuem índices de governança de políticas públicas nas fronteiras para o eixo de desenvolvimento abaixo do nível mínimo aceitável.

Esses dados sinalizam que os governos da maioria dos países ainda carecem de aprimoramentos nos arranjos institucionais que condicionam os atos de gestão necessários para induzir o crescimento econômico e gerar emprego e renda, com vistas a manter a população da região em atividades lícitas e formais.

Esse quadro se inicia pela insuficiência de utilização de boas práticas internacionais de governança, sob os aspectos de institucionalização, coordenação, planejamento e monitoramento, nos processos de trabalho que se ocupam dos investimentos em infraestrutura, dos benefícios tributários, do financiamento ao desenvolvimento e da exploração sustentável do meio ambiente.

Os resultados demonstram que apenas um país avaliado emprega boas práticas de governança de políticas de desenvolvimento em nível suficiente para proporcionar um bom ambiente de



gestão para as organizações envolvidas nos principais processos de trabalho típicos das intervenções governamentais, na dimensão de desenvolvimento, para as regiões de fronteiras.

Como consequência da situação mostrada na governança das políticas públicas para o eixo desenvolvimento das áreas de fronteira e de suas implicações negativas para a gestão dos processos de trabalho que se ocupam dos investimentos em infraestrutura, dos benefícios tributários, do financiamento ao desenvolvimento e da exploração sustentável do meio ambiente, constata-se que essas regiões se consolidam com baixo índice de desenvolvimento em vários aspectos que impactam não apenas as condições de vida da população, mas também a sua capacidade de geração de emprego e renda, tornando-as, assim, vulneráveis aos agentes do tráfico e do contrabando, além de sofrerem os efeitos da violência, resultantes das atividades criminosas.

A carência de investimentos na fronteira contribui para a manutenção dos vazios demográficos e para a dificuldade de fixação de pessoas, inclusive de agentes públicos que lá trabalham.

Por serem regiões menos desenvolvidas, em comparação ao restante dos territórios nacionais, necessitam de projetos e ações que promovam a redução das desigualdades regionais, juntamente a instituições financeiras que, por intermédio de mecanismos de financiamento, estimulem o crescimento econômico e a criação de emprego e renda.

Vale destacar o Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que, já em 2013, identificava a insegurança como um obstáculo ao desenvolvimento econômico e social e um desafio compartilhado por todos os países da América Latina.

Todavia, dizia o estudo que não bastavam medidas de controle da criminalidade. Para uma redução duradoura da insegurança, o relatório recomendou políticas públicas que melhorem a qualidade de vida da população, com prevenção do crime e da violência por meio de um crescimento econômico inclusivo e de instituições de segurança e de justiça eficazes.

Percebe-se que a precariedade de investimentos em infraestrutura ou mesmo a desarticulação de projetos nesse campo de atuação traz reflexos negativos para as áreas de saúde, educação, transporte, comunicação, energia, dentre outras, eis que são orientadas, via de regra, por critérios políticos e não por uma diretriz estatal que considere a singularidade da região.

Não é possível, assim, compreender os impactos que se planejam para esses territórios, notadamente pela desconexão entre os setores envolvidos.

Dessa forma, a título de exemplo, não há como medir os efeitos dos recursos aplicados no setor de transporte, no comércio ou na indústria, tampouco os dispêndios havidos com educação ou saúde para fixar as pessoas nesses locais, evitando a migração, e atender às necessidades da população.

No que tange aos incentivos ao crescimento econômico dessas regiões, percebe-se, de antemão, que incentivos fiscais elaborados e oferecidos sem planos, metas e monitoramentos



não possibilitam a identificação das áreas mais importantes a serem exploradas para a geração de empregos.

Do mesmo modo, quanto aos mecanismos de financiamento disponíveis, são iniciativas que impulsionariam as empresas locais a injetarem seu capital no mercado, com a aquisição de bens e serviços, resultando na movimentação do fluxo financeiro e, também, na geração de emprego e renda, principalmente em regiões com vasto potencial econômico, e que garantiriam atividades lícitas ligadas, por exemplo, ao turismo, à exploração de minérios e à produção agropecuária.

Mas vale destacar que a proposta de incentivo ao crescimento econômico da fronteira demanda atenção do poder público e dos comércios e indústrias presentes, especialmente quanto às ações de responsabilidade socioambiental, tendo em vista que os produtos e serviços considerados devem ser oriundos de um conjunto de ações sustentáveis.

O progressivo avanço das áreas de cultivo sobre as florestas e vegetação nativa produz desmatamento, erosão de solos, assoreamento de rios, contaminação de águas por agrotóxicos e uma irreversível perda de espécies e de diversidade genética.

Atividades industriais ou de mineração, sem controle de efluentes, também degradam os ecossistemas, com destaque para garimpos de ouro, que envenenam as águas com mercúrio.

No caso das zonas de fronteira, quando os governos não estabelecem nem cumprem as leis e os tratados para o uso consciente e para a preservação dos recursos naturais que dão suporte à fixação das pessoas no local, e/ou não gerenciam adequadamente a sua exploração, em ações de controle, monitoramento e fiscalização, as consequências podem afetar gravemente a população e a economia dos países fronteiriços.

Níveis de governança inferiores ao considerado aceitável podem representar situação de risco para a ocorrência de desastres ambientais, com repercussões até mesmo diplomáticas, uma vez que é comum a utilização, por exemplo, de um mesmo rio para atividades econômicas em mais de um país.

Diante da análise das características socioeconômicas e ambientais dessas regiões, pode-se perceber a sua suscetibilidade às investidas do contrabando e do tráfico de armas e drogas, que se beneficiam, principalmente, da falta de condições de trabalho formal e da baixa escolaridade da população fronteiriça para cooptar cada vez mais pessoas para a ação criminosa.

Observa-se que, em geral, os quatro macroprocessos do eixo desenvolvimento contam com níveis de governança nos componentes de institucionalização, planejamento, coordenação e monitoramento abaixo do aceitável, justamente em campos de atuação que trariam impacto principalmente na prevenção dos crimes transfronteiriços, sobretudo pelas oportunidades de emprego e renda e pelo oferecimento de infraestrutura básica adequada ao bem-estar da população.



De forma mais objetiva, pode-se afirmar que as causas dessa condição residem na insuficiência de articulação entre os departamentos governamentais, em especial aqueles do centro de governo, ligados às atividades de planejamento, comunicação, energia, transportes, urbanismo, economia, saúde, educação, dentre outros, em relação aos processos de formulação, planejamento, execução e monitoramento de ações públicas direcionadas para o investimento em infraestrutura da região, para o financiamento ao seu desenvolvimento, para a gestão de benefícios tributários para a fronteira, bem como para a prevenção e exploração dos recursos naturais da região.

4. CONCLUSÃO

Diante dos resultados apresentados, a fim de que possa haver a mudança do atual cenário e para que a América Latina e o Caribe possam contar com ambiente mais seguro e com as condições para o desenvolvimento econômico e social sustentável de suas fronteiras, as Entidades de Fiscalização Superior participantes dessa iniciativa propõem que os países avaliados implementem as boas práticas de governança de políticas públicas observadas nesse trabalho, pelo menos no nível considerável aceitável, conforme metodologia construída e aprovada pela OLACEFS.

Espera-se induzir os países latino-americanos e caribenhos a criarem uma agenda de intervenção que permita superar a visão dessas regiões como “espaços-problemas”, em favor de uma concepção que as perceba como locais de oportunidades de desenvolvimento, em ambiente de integração.

Há expectativa de que a adoção das melhores práticas de governança para as políticas aplicadas às fronteiras propicie o meio desejável à boa gestão político-administrativa e aos investimentos para a geração de emprego e renda, com a preservação do meio ambiente e a redução dos indicadores negativos na área de segurança pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

_____. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Secretaria de Acompanhamento e Articulação Institucional. Seminário Perspectivas para a Faixa de Fronteira. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/dilma/perspectivas-para-a-faixa-de-fronteira-2011>

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Bases para uma proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira. Disponível em <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/BasesFaixadeFronteira.pdf>

_____. Decreto s/n de 08/09/2010. Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/dnn/dnn12853.htm.

_____. Decreto nº 7496, de 08/06/2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/decreto/d7496.htm.



_____. Decreto nº 8903, de 16/11/2016. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm.

UFRJ. Departamento de Geografia da UFRJ. Grupo Retis/UFRJ. Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Disponível em <http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2005-livro-PDF.pdf>

Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira. Plano Brasil Fronteira. Disponível em <https://antigo.mdr.gov.br/developmento-regional-e-urbano/comissao-permanente-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-da-faixa-de-fronteira>

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas.htm>
Acesso em: 21 abr. 2021.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Relatório de Auditoria Operacional Coordenada para Avaliação da Governança das Políticas Nacionais de Fronteiras dos países da América Latina e do Caribe**. 2019. Acórdão nº 2241/2019 – TCU – Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A2241%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/%2520. Acesso em: 21 abr. 2021.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Relatório de Auditoria Operacional para Avaliação de Governança das Políticas Públicas de Fortalecimento da Fronteira do Brasil. Etapas I e II. 2015. Acórdão nº 2252/2015 – TCU – Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A2252%2520ANOACORDAO%253A2015%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/%2520 Acesso em: 21 abr. 2021.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Relatório de Auditoria Operacional para Avaliação de Governança das Políticas Públicas de Fortalecimento da Fronteira do Brasil**. Etapa III. 2016. Acórdão nº 1995/2016 – TCU – Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A1995%2520ANOACORDAO%253A2016%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/%2520 Acesso em: 21 abr. 2021.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Relatório de Auditoria Operacional para Avaliação de Governança da Política Imigratória Brasileira**. 2017. Acórdão nº 1967/2017 – TCU – Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A1967%2520ANOACORDAO%253A2017%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/%2520 Acesso em: 21 abr. 2021.

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

