

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 014.387/2014-0

Apenso TC 009.062/2015-7

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Ministério da Integração Nacional – MI; Ministério da Defesa – MD; Ministério da Fazenda – MF; Ministério da Justiça – MJ; Ministério das Relações Exteriores – MRE; Vice-Presidência da República; e outros.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DE GOVERNANÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS. FORTALECIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA. ANÁLISE SISTÊMICA DAS OPORTUNIDADES DE MELHORIA CONSTATADAS. RECOMENDAÇÕES AOS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional que tem por objetivo avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira, com o propósito de aprimorar a atuação governamental nessa região e melhorar o desempenho da Administração Pública.

2. O trabalho contempla um conjunto de fiscalizações para a definição de retrato dos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as referidas políticas são formuladas, implantadas e avaliadas. Todas essas fiscalizações seguirão as diretrizes estabelecidas no Referencial aprovado pela Portaria/TCU 230, de 25 de agosto de 2014, que representa um modelo de análise de políticas públicas baseado em fatores de governança acompanhado de questões avaliativas.

3. Nesse referencial, foram definidos oito componentes de governança, desdobrados pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul (Secex/MS) em três auditorias:

- a) TC 014.387/2014-0: “Institucionalização” e “Planos e Objetivos”;
- b) TC 009.062/2015-7: “Participação”, “Capacidade Organizacional e Recursos” e “Coordenação e Coerência”;
- c) Fiscalização a ser realizada oportunamente: “Monitoramento e avaliação”, “Gestão de Risco e Controle Interno” e “Accountability”.

4. Considerando a conexão entre as matérias, determinei o apensamento do TC 009.062/2015-7 ao TC 014.387/2014-0, os quais relato de forma consolidada nesta oportunidade.

5. Transcrevo inicialmente, com ajustes de forma, a instrução elaborada pela Secex/MS no âmbito do TC 014.387/2014-0 (peça 2014), aprovada pelo corpo diretivo:

“1. Introdução

Trata-se de auditoria operacional que tem por objetivo avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira, com o propósito de aprimorar a atuação governamental nessa região e melhorar o desempenho da Administração Pública.

2. *As políticas federais para a região de fronteira compõem um universo complexo, no qual há muitos órgãos envolvidos, cada um com diretrizes próprias e múltiplas atribuições em diversas linhas de ação, as quais precisam ser realizadas de forma conjunta e coesa, com infraestrutura adequada, controles apropriados e propósitos complementares, para que suas atuações sejam produtivas, sem lacunas ou esforços contraproducentes, de modo a possibilitar que os objetivos comuns sejam atingidos.*
3. *A governança em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade.*
4. *Neste trabalho, aplicou-se o Referencial aprovado pela Portaria/TCU nº 230, de 25 de agosto de 2014, que é um modelo de análise de políticas públicas baseado em fatores de governança acompanhado de questões avaliativas.*
5. *Conforme explicitado na Conclusão do Projeto de Auditoria (Apêndice e), apresenta-se neste relatório a avaliação de dois componentes de governança – ‘Institucionalização’ e ‘Planos e Objetivos’, os quais, em conjunto com outros seis, a serem oportunamente divulgados, possibilitarão um diagnóstico do estágio de desenvolvimento em que está o sistema de governança.*
6. *A avaliação que ora se realiza visa apenas contribuir para que se conheçam os problemas de governança identificados pelo conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar a realidade existente na fronteira.*
7. *O processo de tratamento, ou seja, a forma como essa governança precisa ser melhorada, nos casos concretos, cabe aos gestores públicos responsáveis pela política pública.*
8. *A auditoria abrangeu o perímetro da fronteira dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá, onde foram realizadas entrevistas com os dirigentes dos órgãos federais e estaduais responsáveis pela promoção do desenvolvimento, segurança e integração da região.*
9. *Em Brasília/DF, entrevistaram-se os coordenadores da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – Ministério da Integração Nacional, e do Plano Estratégico de Fronteiras – Ministérios da Defesa, Justiça e Fazenda, assim como os dirigentes máximos do Departamento de Polícia Federal, Departamento de Polícia Rodoviária Federal, Secretaria Nacional de Segurança Pública, Receita Federal do Brasil, e, ainda, do Ministério das Relações Exteriores, representado pela Subsecretaria-Geral da América do Sul, Central e do Caribe, pela Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, pela Subsecretaria-Geral Política I, pela Coordenação-Geral de Assuntos de Defesa, pela Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças e pela Secretaria de Controle Interno.*
10. *O presente relatório está organizado em dois capítulos: o primeiro apresenta proposições relacionadas ao aspecto de institucionalização do conjunto de políticas públicas para a faixa de fronteira e o segundo se refere aos aspectos de planos e de objetivos definidos para essas políticas. Cada capítulo está dividido em subcapítulos que representam as proposições relacionadas a cada achado detectado na auditoria. Todos os documentos e análises que serviram de suporte para as conclusões empreendidas são enumerados no Apêndice a, com o fim de dar consistência metodológica ao trabalho, e tornar o texto do relatório mais sintético e didático.*

2 Visão Geral

11. *A faixa de fronteira corresponde a 27% do território nacional (2.357.850 km²) e caracteriza-se geograficamente por ser uma faixa de até 150 km de largura ao longo dos 16.886 km de extensão da fronteira terrestre brasileira, sendo 7.363 km em linha seca e 9.523 km em rios, lagos e canais ao longo de 11 Estados da federação, que fazem divisa com 10 países da América do Sul. Nessa*

área, há 23.415 km de rodovias federais e nela residem mais de 10 milhões de brasileiros, em 588 municípios, sendo 122 limítrofes, com 30 cidades gêmeas. Segundo a Constituição Federal é considerada fundamental para defesa do território nacional e sua ocupação e utilização sofrem restrições legais.

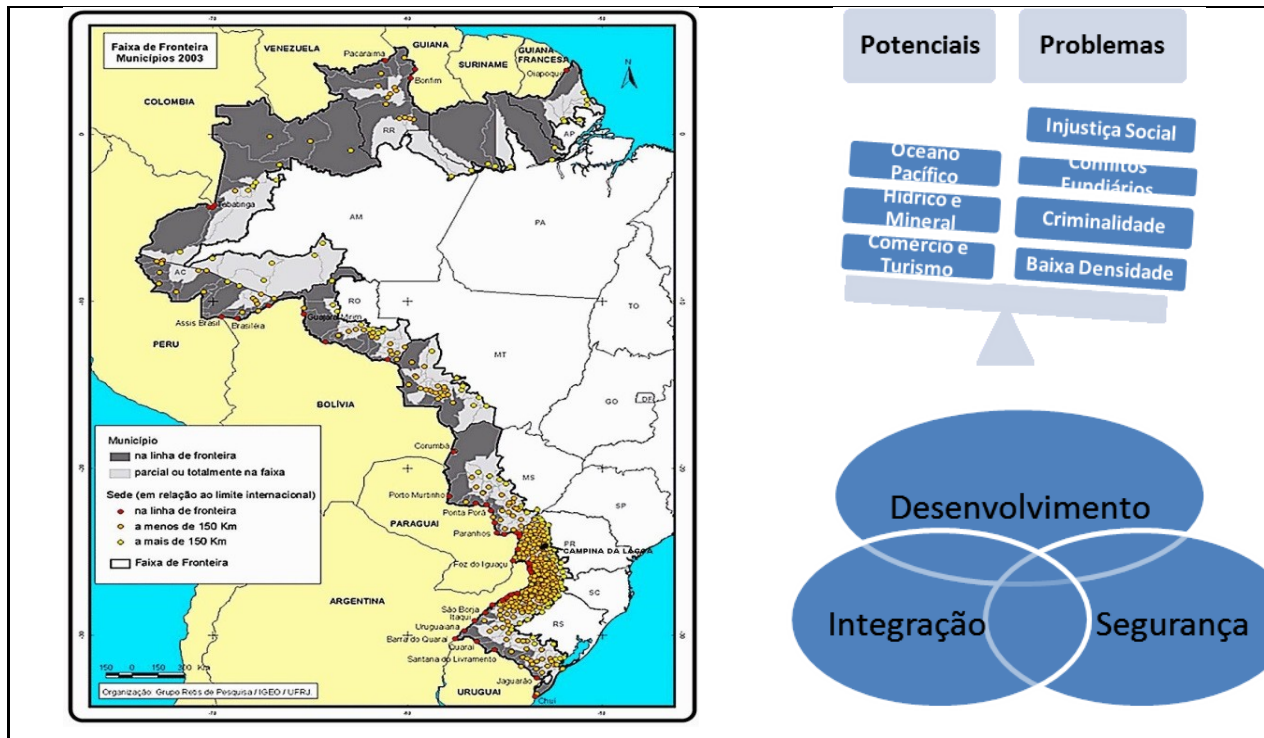
12. Por estar situada no lado oposto àquele onde se iniciou a ocupação do território brasileiro – a costa do Atlântico, em cuja linha ou proximidades desenvolveram-se os principais conglomerados urbanos e aparelhos produtivos do país, a faixa de fronteira é muito menos povoada e desenvolvida que a costa Leste, conquanto seja de vital importância para a defesa nacional, para a segurança pública e para a integração com os países vizinhos.

13. Dentre os problemas específicos da região pode-se destacar: a baixa densidade demográfica, a ocorrência de crimes transnacionais, a existência de conflitos fundiários, a injustiça social e a degradação do meio ambiente. Além disso, as populações locais estão permeadas por cidadãos de países vizinhos, com reflexos diretos nas áreas de segurança, saúde, educação, emprego e assistência social.

14. Por outro lado, a faixa de fronteira também tem diversas potencialidades a serem exploradas, como turismo, riquezas naturais, florestas, terras férteis, potencial hídrico e mineral, além de serem rotas de comunicação comercial e social internacional e de acesso à costa oeste da América do Sul (Oceano Pacífico).

15. O desenho atual das políticas públicas destinadas ao fortalecimento da faixa de fronteira objetiva minimizar os problemas já diagnosticados e aproveitar oportunidades mapeadas nas áreas de desenvolvimento, integração e segurança.

Figura 1 – Faixa de Fronteira, seus problemas, potenciais e áreas de intervenção governamental.



Fonte: Elaborado pelo TCU, alterado de Grupo Retis de Pesquisa/IGEO/UFRJ.

16. Apesar da inexistência de uma política nacional específica para a fronteira, o art. 4º da Constituição Federal, referente aos princípios que orientam as relações internacionais da República Federativa do Brasil, estabelece como prioridade a busca pela integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

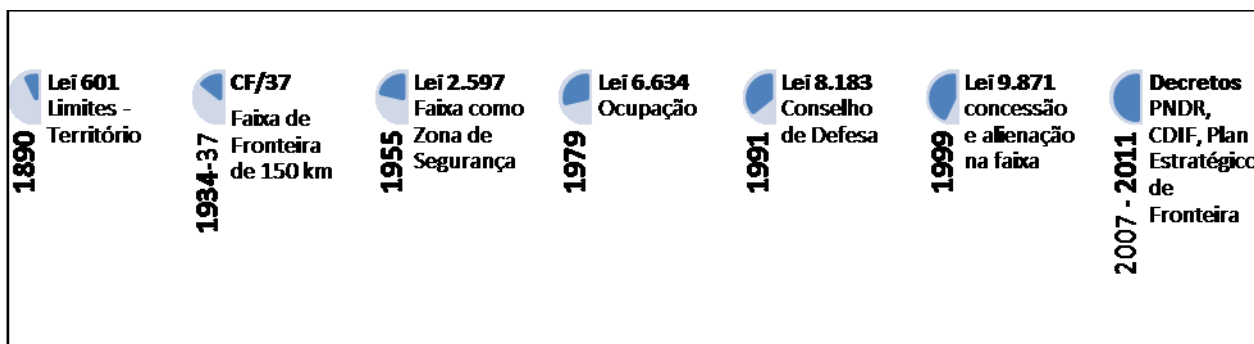
17. Nessa linha, o Decreto 6.047/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, estabeleceu tratamento diferenciado para a faixa de fronteira, considerando o impacto previsível nesse território em decorrência de investimentos estruturantes, a serem promovidos pelo Governo Federal.

18. Em 08/09/2010, criou-se, via Decreto, a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira - CDIF, coordenada pelo Ministério da Integração Nacional e formada por representantes de dezoito ministérios, além de outras entidades federais, estaduais e municipais, a qual tem buscado, desde então, oferecer solução aos problemas gerados pela fragmentação e desarticulação das políticas públicas em execução naquela região.

19. No ano subsequente, já sob a gestão da presidente Dilma Rousseff, com a edição do Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, foi instituído o Plano Estratégico de Fronteiras - PEF, coordenado pelos Ministérios da Justiça, Defesa e Fazenda, para o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira.

20. Sendo esses os principais normativos que regem as políticas federais direcionadas à fronteira, sintetiza-se, adiante, o marco regulatório para a faixa, com diversas configurações ao longo da história.

Figura 2 - Histórico do arcabouço normativo específico para a faixa de fronteira



Fonte: Elaborado pelo TCU.

21. A despeito de ser uma região estratégica, os resultados obtidos ainda são modestos e o montante de recursos aplicados pelo governo federal especificamente para essa área, além de baixa materialidade, tem identificação complexa, se não inviável, na forma como está configurado no PPA em vigor.

22. Os beneficiários do atual conjunto de políticas públicas dirigidas à fronteira não são apenas os cidadãos brasileiros habitantes daquela região, mas também a população estrangeira que lá vive, relaciona-se e acaba por consumir serviços como educação, saúde, infraestrutura, etc.

23. Os impactos dessas políticas se refletem no interior do País, vez que problemas na área de segurança e de defesa, como o tráfico de pessoas, mercadorias, drogas e armas, além da degradação social, fundiária e ambiental nessa região, comprometem o desenvolvimento do Estado Brasileiro como um todo.

2 A definição institucional das prioridades do Estado Brasileiro para a faixa de fronteira pode otimizar a atuação dos entes públicos nessa região.

24. Institucionalização de uma política pública se refere a aspectos, formais ou informais, da existência da política, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública (Subitem 3.1.1 do Referencial TCU).

25. Embora já se tenha um conjunto de estudos oficiais voltados para a região, com inúmeros desafios ainda a serem superados, não consta do arcabouço normativo brasileiro uma política nacional para a faixa de fronteira, formal e adequadamente instituída, com a competência e a legitimidade do Congresso Nacional, para orientar as ações que dependem de atuação coordenada das diversas agências encarregadas de promoverem o desenvolvimento socioeconômico, a segurança e a integração daquele espaço territorial.

26. Também não foram formalmente estabelecidos instrumentos que possibilitem a identificação dos papéis e responsabilidades dos envolvidos na política que se implementa, de maneira a se mitigar efeitos de sobreposições e lacunas de atuação conjunta.

27. Além disso, a falta de sistematização específica para os países limítrofes dos mecanismos de cooperação internacional e os entraves políticos, institucionais, legais e processuais comprometem a concretização de acordos binacionais e multilaterais com as nações vizinhas, com forte impacto nas perspectivas de integração sul-americana, requisito imprescindível à valorização de uma área repleta de oportunidades e desafios.

3.1 A institucionalização de uma política formal, com a legitimidade do Congresso Nacional, pode servir como base fundamental para orientar a atuação do Estado na faixa de fronteira.

28. Não consta no arcabouço normativo brasileiro uma política nacional específica para a fronteira, formal e adequadamente instituída, para orientar a atuação integrada dos diversos órgãos e instituições encarregados da execução das ações de segurança, desenvolvimento e integração da região, nas esferas federal, estadual e municipal. Buscando suprir essa lacuna, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei 6.460/2013 – Câmara, originado no PLS nº 380, de 2012 – Senado Federal, que propõe a instituição da Política Nacional de Defesa e de Desenvolvimento da Amazônia Legal e da Faixa de Fronteira.

29. O fato de não existir uma política pública institucionalizada para delinear a atuação governamental na região de fronteira não impede que o governo atue, nem impossibilita que resultados sejam alcançados.

30. Entretanto, a ausência de institucionalização concorre para que várias fragilidades prevaleçam, como instabilidade de objetivos e estratégicas, imprevisibilidade de recursos, indefinição de competências, baixo grau de coerência entre programas e atores públicos (gerando lacunas, sobreposições e outras ineficiências), ausência de instrumentos formais para coordenação e inexistência de sistemas dedicados para monitoramento e avaliação, accountability de desempenho e gestão de riscos.

31. Na falta de uma lei própria para nortear a atuação dos entes públicos do Estado brasileiro, a ação governamental para o desenvolvimento, a integração e a segurança na faixa de fronteira é, em grande parte, orientada pelo Decreto 7.496/2011, que estabeleceu o Plano Estratégico de Fronteiras, pelo Decreto s/n, de 8 de setembro de 2010, que criou a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira - CDIF, e pelo Decreto 6.407/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR.

Figura 3 -Arcabouço Normativo para Orientação da Atuação Governamental na Faixa de Fronteira.



Fonte: Elaborado pelo TCU.

32. *A PNDR dá tratamento diferenciado à faixa de fronteira, eis que tem o propósito de promover o desenvolvimento desse espaço por meio de sua estruturação física, social e econômica.*

33. *A CDIF, que reúne ministérios do governo federal, representantes dos estados e de fóruns dos governos estaduais, bem como representantes dos governos locais, dos consórcios intermunicipais e das entidades municipais, foi criada com a finalidade de se buscar um diálogo de fortalecimento da região, mediante ações específicas que visem ao desenvolvimento de iniciativas necessárias à atuação governamental.*

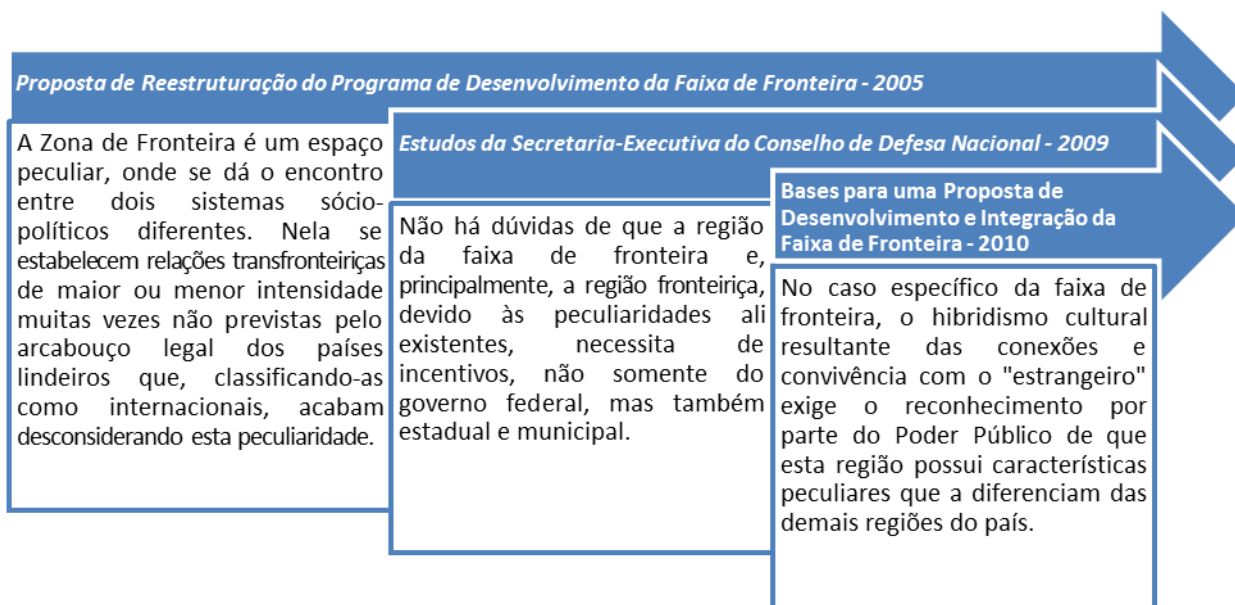
34. *O Plano Estratégico de Fronteiras, que uniu Defesa, Segurança Pública e Receita Federal, passou a ser o marco legal de orientação das políticas de segurança para a região, mas limitou-se a estabelecer instâncias de atuação conjunta entre órgãos federais e estaduais, com o objetivo de neutralizar o crime organizado, reduzir os índices de violência e intensificar a presença estatal na região.*

35. *A despeito desses Decretos, ainda não foi definido um plano, de âmbito nacional, para a promoção do desenvolvimento, segurança e integração da faixa de fronteira, que permita a visão geral da atuação coordenada dos diversos órgãos e instituições com atribuições naquele território.*

36. *Vale lembrar que a faixa de fronteira é uma área com características peculiares que a diferenciam do restante do País, devido ao estreito contato com os demais países da América do Sul, evidenciado principalmente nas cidades-gêmeas, com modelos próprios de organização em meio às dificuldades geradas pelo complexo arcabouço legal existente,*

37. *Selecionaram-se três documentos oficiais que contêm estudos onde se sinaliza a necessidade de se prestar tratamento especial a essa região, que requer esforços coordenados, progressivos e continuados para a promoção do seu desenvolvimento e a integração com os países limítrofes.*

Figura 4 – Exemplos de estudos que apontam as peculiaridades da faixa de fronteira



Fonte: Elaborado pelo TCU.

38. Os estudos efetuados por Comissão Especial do Conselho de Defesa Nacional, ao longo de quatro anos, a partir de 2005, com a participação de representantes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, de quatorze ministérios que atuam na faixa de fronteira e outros convidados, inclusive municipais, traçaram um diagnóstico da região que gerou uma série de propostas de melhorias na gestão pública, com vistas a direcionar a atuação do governo federal naquele espaço.

39. Firmou-se o entendimento de que se trata de uma região estratégica que deve ser considerada uma zona de integração entre o Brasil e os países vizinhos, possuindo duas vertentes: segurança e desenvolvimento.

40. Ao final, concluiu-se pela necessidade de se formular uma política específica, cujo nome seria Política Nacional para a Faixa de Fronteira – PNFF, com vistas à promoção do desenvolvimento da região e destinada à cooperação e integração fronteiriças, a ser coordenada por um órgão permanente.

41. O Legislativo também reconheceu as peculiaridades da faixa de fronteira, conforme justificação do PL nº 6.460/2013 – Câmara:

‘(...) A Amazônia e a faixa de fronteira do Brasil com outros países sul-americanos compartilham problemas comuns, decorrentes da baixa densidade demográfica, da ocorrência de crimes transnacionais, da existência de conflitos fundiários, da injustiça social e da degradação do meio ambiente, entre outros fatores. Para fazer frente a essas ameaças, as duas regiões precisam ser, de fato, integradas ao espaço econômico nacional e tratadas como espaço geográfico privilegiado de integração regional.’.

42. Aliás, a competência para dispor sobre planos e programas regionais e setoriais de desenvolvimento é exclusiva do Congresso Nacional, nos termos do artigo 48, inc. IV da Constituição Federal, visto que a alçada regulamentar do Presidente da República, conforme o art. 84, inc. IV, da CF/88, restringe-se à edição de decretos e regulamentos exclusivamente para a fiel execução da Lei.

43. Outrossim, a base legal utilizada para a edição dos mencionados Decretos foi o art. 84, inc. VI, alínea ‘a’, que apenas autoriza o poder executivo a disciplinar sobre a organização e o funcionamento da administração federal, desde que não ocasione aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

44. *Conforme se vê, a Carta Magna confere poderes muito circunscritos ao Chefe do Executivo, que, como não pode criar nem extinguir órgãos e tampouco determinar qualquer medida que implique aumento de despesa, fica limitado no seu poder de regulamentar as ações dos órgãos públicos, pois não pode criar novas atribuições e/ou competências, eis que já estão todas elas estabelecidas por lei.*

45. *Diante dessa condição, sem lei própria e com o disciplinamento exclusivamente por decreto do Poder Executivo, as ações governamentais direcionadas à faixa de fronteira ficam adstritas às prioridades estabelecidas em cada governo, não se constituindo em uma política de Estado que integre todos os entes e que possua um caráter intergovernamental.*

46. *As causas das deficiências apontadas no arcabouço normativo brasileiro que disciplina o conjunto de políticas públicas direcionadas à fronteira podem ser encontradas no âmbito dos poderes legislativo e executivo.*

47. *De fato, observa-se que o Poder Legislativo omite-se e/ou percebe como não prioritária a institucionalização de uma Política Nacional de Fronteira, haja vista a existência do Projeto de Lei que institui a Política Nacional de Defesa e de Desenvolvimento da Amazônia Legal e da Faixa de Fronteira, sem previsão de tramitação final e promulgação.*

48. *Por outro lado, os esforços de articulação envidados pelo Poder Executivo com o Congresso Nacional também não se mostraram suficientes para aprovar uma Política Nacional para as fronteiras.*

49. *Frente a essa situação, seria recomendável dar ciência ao Congresso Nacional e à Casa Civil da Presidência da República acerca da necessidade de se instituir uma política nacional direcionada especificamente para as fronteiras, de forma a estabelecer normas, padrões e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos.*

50. *Caso se obtenha êxito em função desse alerta e se concretizem as expectativas, o arcabouço legal posteriormente constituído será efetivamente sustentado por uma política de Estado reconhecida como legítima e que contará com os recursos necessários para o seu desenvolvimento.*

3.2 A edição de normativos interinstitucionais com atribuições e responsabilidades dos agentes governamentais na fronteira pode mitigar efeitos de sobreposições e lacunas de atuação.

51. *O arcabouço normativo que sustenta a atuação governamental na fronteira, representado especialmente pelos Decretos s/nº, de 8 de setembro de 2010, e nº 7.496, de 8 de junho de 2011, embora tenha sua espinha dorsal lastreada na integração, não estabelece claramente as competências, atribuições, objetivos, responsabilidades, direitos e deveres dos diversos órgãos e instituições executores das políticas de segurança, desenvolvimento e integração da faixa de fronteira, nas esferas federal, estadual e municipal.*

52. *E, conforme se apurou junto aos órgãos componentes dos fóruns de implementação da política nacional de fronteiras, CDIF, COC e GGI-FRONS, tampouco esses colegiados estabeleceram os elementos básicos para a atuação conjunta dos seus componentes, como critérios de priorização, complementariedade e coordenação das ações e diretrizes de integração e acompanhamento.*

53. *Os trabalhos desenvolvidos pela CDIF não têm trazido os resultados esperados porque se baseiam em um objetivo bastante ambicioso, mas com baixíssima alocação de recursos. Embora a Comissão tenha uma ampla abrangência, os representantes dos órgãos envolvidos não têm poder*

decisório, fato que limita ainda mais a capacidade de ação daquele colegiado, a ponto de nem ao menos ter conseguido aprovar seu Regimento Interno.

54. *Ainda no âmbito dessa Comissão, pode-se destacar a elaboração por parte do Ministério da Integração Nacional, de uma proposta de plano de desenvolvimento regional e sustentável para a faixa de fronteira, que poderia servir de base para se produzir o arranjo institucional necessário e adequado para a consecução dos objetivos definidos, mas que nunca foi efetivada.*

55. *No campo da segurança houve avanços, haja vista a criação de mecanismos que incentivam a integração entre os órgãos, no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras.*

56. *Todavia, seja pela falta de cultura e experiência para realização de trabalhos conjuntos ou por obstáculos de ordem legal, política ou institucional, sequer foi elaborado um modelo de atuação coordenada, para uso diário e específico em operações, de forma a evitar lacunas e seguir critérios conhecidos e aprovados pelos envolvidos.*

57. *De fato, o Decreto 7.496/2011, que instituiu o PEF, estabelece que os órgãos e entidades federais, estaduais e municipais envolvidos devem atuar de forma integrada (art. 2º, inc. I, art. 3º, inc. I e II, art. 4º, inc. I, art. 6º, inc. VII e art. 7º § 2º) e que executarão ações conjuntas (art. 3º, inc. II), porém não se evidenciam nesse normativo quais são esses órgãos e suas respectivas funções, tanto no âmbito das instâncias decisórias - COC e GGI-FRONS, quanto na execução dos trabalhos de combate aos ilícitos e de proteção da fronteira.*

58. *Com esse formato, a implementação do PEF fica dependente da espontaneidade dos atores responsáveis pela promoção das articulações que viabilizem a realização das metas definidas.*

59. *Nos raros casos em que há compartilhamento de instalações, equipamentos e informações para suprir as deficiências de cada órgão, isso se deve a iniciativas individuais, baseadas em conhecimentos pessoais dos agentes públicos. Ou seja, ainda que os órgãos atuem em conjunto, não conseguem trabalhar adequadamente de forma integrada.*

60. *Essa concepção ignora a dinâmica de departamentalização e a tendência de inércia na administração pública.*

61. *Há que se considerar, ainda, que cada órgão que atua na fronteira possui suas próprias atribuições extraídas da Constituição e legislação infraconstitucional. Entretanto, existem funções concorrentes em áreas de competências comuns, a exemplo da Polícia Federal, que é responsável pela prevenção e repressão do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, contrabando e descaminho, mas tudo isso sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos, conforme dispõe o art. 144, § 1º, inciso II, da Constituição Federal.*

62. *Esse exemplo demonstra ser evidente a possibilidade de haver sobreposição de esforços para se equacionar determinado problema, bem como de existirem lacunas na atuação governamental naquelas áreas.*

63. *Resulta daí a necessidade de se coordenarem as ações dos órgãos que lá atuam, o que é dificultado pela inexistência de definição legal dos limites de atuação entre os órgãos federais e destes com os estaduais.*

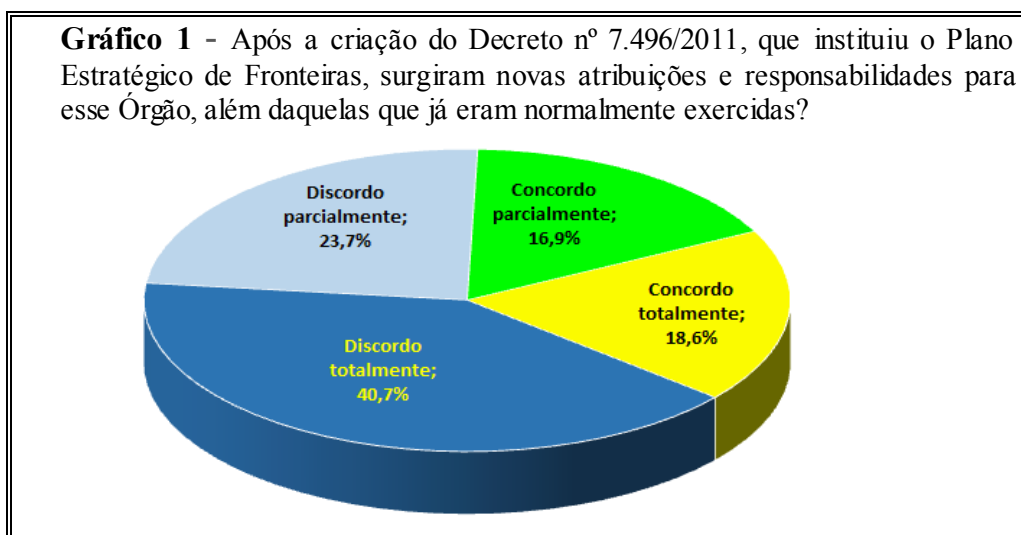
64. *Ainda que haja impedimentos para se normatizar a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos, em decorrência de inexistir uma política pública para a fronteira institucionalizada por Lei, outras providências poderiam ser adotadas, como resultado de um esforço conjunto que se proponha a enfrentar a questão, no sentido de suprir essa necessidade e garantir maior efetividade à integração almejada.*

65. Com efeito, a edição de um normativo interinstitucional que reduzisse a termo as funções de cada órgão, estabelecendo-se critérios e procedimentos a serem seguidos para as atividades coordenadas direcionadas à fronteira, traria uniformização de conhecimento sobre o que se espera das agências responsáveis, além de transparência, maior organização e melhor controle sobre o modelo de atuação adotado. Isso tudo sem prejuízo das atribuições individuais, já definidas pela legislação em vigor.

66. Os efeitos da ausência desse documento são mais perceptíveis no âmbito das unidades das agências públicas situadas na própria fronteira, pois se veem sufocadas pelo excesso de atribuições a serem desempenhadas com os escassos recursos, sob todos os aspectos, disponibilizados.

67. Nos vários depoimentos colhidos, os representantes dessas unidades queixaram-se uns dos outros pela falta de apoio e reclamam muito de suas carências, alegando que suas condições mal são suficientes para desempenhar as suas funções individuais.

68. Nesse cenário, fica evidente o baixo índice de institucionalização de regras de atuação integrada na fronteira observado junto aos entrevistados dos órgãos que trabalham em prol do Plano Estratégico de Fronteiras, conforme se depreende dos resultados obtidos dos questionários aplicados.



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em Outubro/2014

69. Outro ponto destacado pelos entrevistados é a ausência de hierarquia entre os órgãos que compõem os chamados Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira – GGI-FRONS ou Centro de Operações Conjuntas – COC, fato que leva à tomada de decisões por consenso.

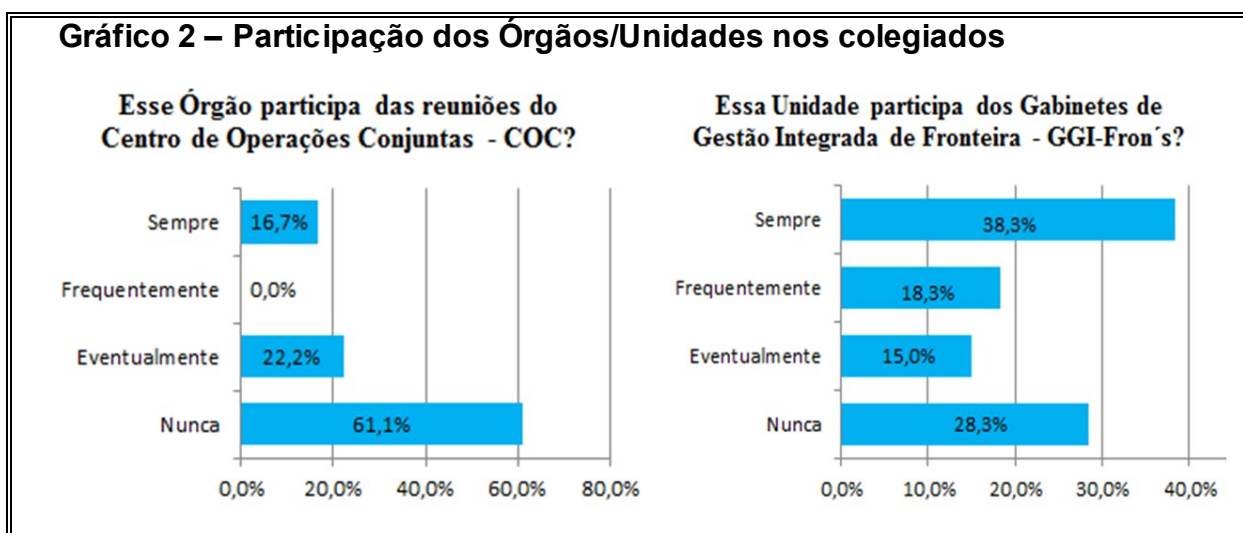
70. Essa configuração, sem definições claras dos papéis de cada um dos integrantes, ainda que favoreça a interação entre os membros, não garante a rotina de ações coordenadas, independentes das demandas trazidas para as poucas reuniões que têm se realizado anualmente, nas quais se combinam os apoios necessários para as operações colocadas em prática.

71. Até mesmo o papel da coordenação do PEF fica prejudicado, eis que dois dos três Ministérios responsáveis por tais funções relatam não ter regulamentação para tanto, sendo que o Ministério da Defesa, em aparente equívoco, afirmou existir regulamentação, que consistiria no próprio Decreto nº 7.496/2011, que institui o PEF, no Plano Estratégico de Emprego Conjunto das Forças Armadas (PEECFA)/2ª revisão e nas Instruções e diretrizes da Operação Ágata.

72. De se ressaltar que, conforme esclarecido nas entrevistas, o Vice-Presidente da República, incumbido de exercer a coordenação do PEF, limita a sua atuação ao plano político.

73. *A clareza das funções de coordenação, estabelecida em normativos específicos, poderia contribuir para que as demandas fossem conduzidas de forma mais consistente e célere, com base em decisões que levassem em conta as ponderações de cada um dos atores, mas que, por outro lado, também possibilitassem que os problemas fossem enfrentados com as forças necessárias, evitando, assim, que dependesse única e exclusivamente da vontade dos dirigentes a definição de suas participações ou mesmo o grau de cooperação das agências sob suas lideranças.*

74. *E isso se comprova pelo grau de participação das agências nos referidos colegiados, conforme se verificam nos gráficos a seguir:*



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em Outubro/2014

75. *Nota-se a apuração de um montante na ordem de 43,3% de entrevistados que responderam participarem eventualmente ou nunca das reuniões dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras criados pelos Estados.*

76. *No COC, a conclusão é ainda mais preocupante, pois 83,3% dos entrevistados participam eventualmente ou nunca, incluindo-se nesse número todas as Secretarias de Segurança Pública dos Estados, as quais, inclusive, estão impedidas de se juntar aos demais membros daquele fórum por ainda não terem assinado os respectivos acordos de cooperação, nos termos do art.7º do Decreto nº 7.496/2011.*

77. *Essa realidade também se reflete nas pouquíssimas reuniões ocorridas desde a criação da CDIF, cujas ações se reservam às discussões e ao campo de ideias, com considerável desinteresse e até certo desconhecimento por parte de vários entrevistados, notadamente aqueles que atuam na área de segurança e controle transfronteiriço, fato que reforça a concepção de que as ações voltadas para o desenvolvimento e integração da faixa de fronteira ocupam posição secundária nas prioridades do Governo.*

78. *Torna-se, então, necessária a adoção de uma ferramenta com viés gerencial e de comunicação que atenda a várias finalidades, tais como a melhoria do desempenho das atividades de fiscalização, equacionamento de gargalos e redução de custos, de falhas de integração, de redundância de atividades, de tarefas de baixo valor agregado, de retrabalho, de sobreposição de esforços etc.*

79. *Para tanto, será indispensável que as organizações colaboradoras trabalhem em conjunto para definir e concordar sobre seus respectivos papéis e responsabilidades, incluindo a forma como o esforço cooperativo será liderado.*

80. Com essas providências, as organizações poderão esclarecer as funções específicas de cada membro, organizar seus esforços conjuntos e individuais e facilitar a tomada de decisão, para efetivamente integrarem suas atuações.

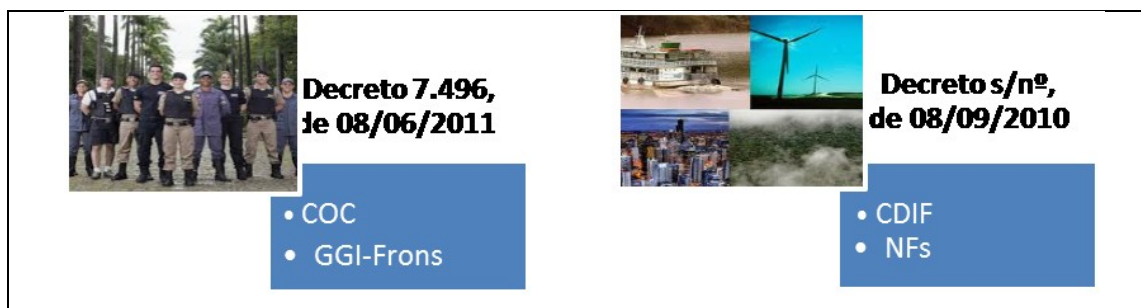
81. Para materializar essa alternativa, sugere-se recomendação aos coordenadores da CDIF (Ministério da Integração Nacional - MI) e do Plano Estratégico de Fronteiras (Ministérios da Defesa - MD, da Justiça - MJ e da Fazenda - MF) para que, face à ausência da formalização de uma política nacional de fronteira, articulem os diversos órgãos e instituições integrantes dos colegiados sob suas coordenações (GDIF, COC e GGI-FRONS) 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, a exemplo de instruções normativas e/ou portarias conjuntas já editadas para objetivos semelhantes.

82. Espera-se que a adoção dessa medida possa reforçar os mecanismos de coordenação, pela construção de um ambiente normativo propício para que a mobilização político-administrativa aconteça e, assim, se possa concretizar a atuação sinérgica pretendida, minimizando-se os limites do isolamento burocrático e garantindo-se o Accountability, em prol de uma boa governança.

3.3 Acordos binacionais e multilaterais com países fronteiriços podem maximizar as iniciativas de cada País nas áreas de desenvolvimento, integração e segurança.

83. A partir da edição dos Decretos s/nº, de 8 de setembro de 2010, e nº 7.496, de 8 de junho de 2011, esperava-se maior atuação e empenho do Brasil no estabelecimento de cooperação internacional com os países vizinhos da América do Sul nas áreas de desenvolvimento, integração e segurança da faixa de fronteira.

Figura 5 – Fóruns criados pelo Decreto 7.496/2011 e pelo Decreto s/n, de 8 de setembro 2010



Fonte: Elaborado pelo TCU

84. Observou-se, contudo, que não foram definidas, como produto de trabalho dos fóruns de implementação das políticas federais para a região de fronteira (Centro de Operação Conjunta, Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira e Núcleos de Fronteira nos 11 Estados fronteiriços, Comissão Permanente de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira), diretrizes de integração com países vizinhos para promoção do desenvolvimento socioeconômico e da segurança daquele espaço territorial, com base nas necessidades levantadas pelos grupos formados para atuação coordenada.

85. Os resultados dos questionários aplicados permitem a inferência de que, nos últimos três anos, realmente não houve demandas por celebração de acordos ou tratados com países limítrofes advindas das discussões promovidas no âmbito dos colegiados citados.

86. Embora o rol de entrevistados concentre-se nas atividades de segurança da fronteira, 43,9% responderam que não houve demandas ou as desconhecem.

87. *Muito provavelmente os 56,1% que afirmaram ter havido demandas podem ter tomado como base as iniciativas de seus próprios órgãos para cooperações diretas, sem qualquer relação com o Plano Estratégico de Fronteiras – PEF ou com as atividades de desenvolvimento e integração desempenhadas pelos membros da CDIF.*

88. *Essa assertiva torna-se mais evidente pelos números trazidos pela segunda pergunta, na qual 75% dos entrevistados responderam que tais demandas haviam sido acolhidas pelo Ministério das Relações Exteriores, sendo que nesse mesmo Ministério afirmou-se não terem sido identificadas quaisquer reivindicações nesse sentido por parte dos coordenadores do PEF ou da CDIF. Aliás, a resposta obtida no Ministério da Integração Nacional também foi de que não houve demandas por acordos ou tratados partidas da CDIF.*

89. *Verifica-se que no Plano Estratégico de Fronteiras se estabelece a diretriz de integração com países vizinhos e o objetivo de realização de parcerias com essas nações para a prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira, por meio de ações de cooperação internacional, nos termos do art. 2º, inc. II; art. 3º, inc. IV; e art. 4º, inc. III, todos do Decreto 7.496/2011.*

90. *Por seu turno, à CDIF compete, conforme dispõe o Decreto s/nº, de 8 de setembro de 2010, definir critérios de ação conjunta governamental para o desenvolvimento e a integração na fronteira, podendo-se, por dedução lógica, concluir que operacionalizem suas atividades em parceria com os países limítrofes, tendo em vista a participação do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior nessa Comissão, assim como do Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul – CODESUL, na condição de membro convidado.*

91. *Nesse sentido, para que se concretizem os resultados da política de integração sul-americana seria desejável adotarem-se medidas no âmbito do PEF e da CDIF, com o objetivo de se detalharem e compilarem as demandas necessárias para se efetivarem trabalhos conjuntos com órgãos congêneres nos países vizinhos, assim como ações compartilhadas, de interesse mútuo e em benefício da população local, a serem viabilizados por intermédio de acordos de cooperação.*

92. *Os Comitês de Fronteira também poderiam ser acionados, pois eles têm como atribuição a discussão dos mais variados temas ligados ao relacionamento de países fronteiriços com o Brasil em áreas ligadas à saúde, urbanismo, energia, segurança pública, vigilância agropecuária, transporte e regime especial tributário fronteiriço.*

93. *O aprofundamento da cooperação internacional teria impacto positivo na implementação das políticas definidas para aquele território, na medida em que propiciasse a realização de ações integradas indispensáveis para as iniciativas de promoção do desenvolvimento socioeconômico e da segurança da região.*

94. *Para a mudança dessa realidade, seria oportuno recomendar aos coordenadores da CDIF e do PEF, que se articulem com os diversos órgãos e instituições componentes, com vistas a, primeiramente, promoverem a sistematização das cooperações vigentes por áreas de atuação, de acordo com critérios pré-estabelecidos, para confrontá-los 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 a fim de celebrarem-se os acordos e tratados internacionais correspondentes.*

95. *Sabe-se, contudo, que tais providências, embora essenciais, ainda não serão suficientes, tanto porque dependem também das iniciativas e comprometimentos dos países vizinhos, como também pela possibilidade de negociações internacionais fundamentadas pelas demandas enviadas ao Itamaraty poderem ser prejudicadas pela sistemática de internalização de acordos/tratados ao direito pátrio atualmente utilizada pelo Governo Federal.*

96. *Com efeito, segundo informações obtidas de autoridades do MRE, na data em que se realizou a entrevista – outubro/2014, cerca de 250 decretos de promulgação de tratados, acordos ou atos internacionais estavam paralisados na Casa Civil da Presidência da República aguardando a promulgação presidencial para produzirem efeitos na ordem interna, não obstante, conforme informado por aquele Ministério, na maioria dos casos já existam efeitos de ordem externa, ou seja, obrigações entre os signatários.*

97. *Relatou-se, ainda, que a tramitação dos processos de decretos de promulgação do executivo, principalmente a partir de 2009, tem sido morosa, em decorrência da sistemática adotada. Todos os ministérios considerados interessados na matéria são ouvidos, sem prazo definido, ocorrendo casos de retorno do processo a ministérios em que houve substituição de Ministro de Estado.*

98. *Considerando o interesse do Brasil, externalizado por vários meios, de consolidar a faixa de fronteira como espaço de cooperação e integração cultural e comercial, garantindo a segurança da população, seria conveniente direcionar recomendação à Casa Civil da Presidência da República, para que envie esforços no sentido de aperfeiçoar a sistemática de tramitação de Mensagens ao Congresso e de Decretos de Promulgação de tratados, acordos ou atos internacionais de que trata o art. 49, I, da Constituição Federal/88, com vistas a tornar mais célere o processo de internalização das referidas normas no direito nacional.*

99. *Com essas deliberações espera-se a maximização das iniciativas de cada país no sentido de solucionar e atender as reivindicações das comunidades fronteiriças, bem como a promoção de objetivos conjuntos das nações vizinhas nas áreas de desenvolvimento, integração e segurança.*

4 A formalização de uma lógica de intervenção e de um planejamento para as políticas da faixa de fronteira podem melhorar sua operacionalização em benefício da sociedade.

100. *As políticas públicas devem possuir coesão interna. Assim, os objetivos e as metas definidos devem se relacionar com as intervenções escolhidas. Nesse contexto, a política pública orienta-se por uma formulação geral que define sua lógica de intervenção e por planos que permitem operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas (Subitem 3.1.2 do Referencial TCU).*

101. *A resolução dos problemas que afligem a região de fronteira é complexa, por compreender a associação de um conjunto de programas em diversos setores da administração pública, no campo de ação de diferentes órgãos governamentais. Isso importa enfrentar dificuldades resultantes do conflito entre o objetivo geral – a redução das vulnerabilidades próprias da região de fronteira – e os interesses específicos dos órgãos governamentais envolvidos, que se enquadram dentro de suas competências institucionais.*

102. *O principal obstáculo a ser vencido é o de integrar e articular a atuação desses órgãos, de forma harmônica e coordenada, para que se alcancem os resultados que se pretende obter da conjugação dos esforços aplicados. E essa articulação passa, necessariamente, pelo alinhamento estratégico da programação orçamentária das ações pertinentes a cada um dos atores governamentais.*

103. *Verificaram-se fragilidades na lógica de intervenção integrada que abrange as políticas federais que compõem a atuação governamental na faixa de fronteira, em prejuízo do pertinente alinhamento de insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos desejados, relacionados às causas dos problemas a serem atacados.*

104. *Além disso, constatou-se a insuficiência de planos capazes de orientarem plenamente as ações dos diversos órgãos que atuam na região, com o estabelecimento de visão de futuro sobre*

os propósitos nacionais para aquele território, os objetivos, indicadores e metas determinados, em níveis estratégicos, intermediários e operacional, as prioridades definidas e as etapas previstas, assim como os meios de controle a serem utilizados.

4.1 Uma lógica de intervenção para a faixa de fronteira formalizada pode alinhar insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos da ação governamental em benefício da sociedade.

105. *Ante as fragilidades já apontadas relacionadas à institucionalização da política e à inexistência de um plano que contemple diretrizes, prioridades e objetivos gerais para as áreas que envolvam o desenvolvimento, a segurança e a integração da fronteira, a análise da lógica de intervenção só é possível quando baseada em inferências nos eventuais e supostos benefícios trazidos pelas respectivas políticas setoriais aplicadas à faixa de fronteira.*

106. *Desse modo e sem a formalização de uma estrutura lógica de atuação integrada que abranja as diversas políticas federais voltadas para a faixa de fronteira, fica prejudicada a análise do alinhamento dos componentes da política - insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos - em função dos problemas a serem enfrentados e das correspondentes causas identificadas para essa região, já diagnosticados em diversos documentos públicos.*

Figura 6 – A linhação dos componentes da política



Fonte: Elaborado pelo TCU

107. *Amplios estudos voltados para a região de fronteira, especialmente aqueles que integram os documentos 'Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira', de 2005, e 'Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira na fronteira', de 2010, em conjunto com os diagnósticos auferidos pela Comissão Especial do Gabinete de Segurança Institucional, sintetizados na Exposição de Motivos Interministerial/MRE/MI/SRI-PR - itens 5 a 7 e, ainda, na justificção do PLS 380/2012 (atual PL 6.460/2013 – Câmara), foram suficientes para levantar os problemas específicos da fronteira ao longo desse território estratégico para o Brasil.*

108. *Destacam-se a baixa densidade demográfica, o baixo índice de IDH, questões relacionadas à violência, ao crime organizado, ao tráfico de armas e drogas, à exploração sexual, ao trabalho infantil, ao comércio ilegal, à falta de infraestrutura social e produtiva, dentre outros.*

109. *A constituição da Comissão Permanente de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira - CDIF buscou oferecer solução aos problemas gerados, sobretudo pela fragmentação e desarticulação das políticas públicas que são aplicadas na região.*

110. *Após sua criação, respaldado pelo art. 2º do Decreto de 08 de setembro de 2010, o Ministério da Integração Nacional, enquanto órgão coordenador do CDIF, elaborou uma proposta, ainda não aprovada, que explicita a lógica de intervenção das políticas federais direcionadas à fronteira.*

111. *Com efeito, o documento denominado 'Texto para discussão do Plano de Desenvolvimento Regional e Sustentável para a Faixa de Fronteira – Plano Brasil Fronteira', que inclui ações ligadas ao desenvolvimento, à integração e à segurança na faixa de fronteira, evidencia elementos que representam a atuação da ação pública desde a obtenção dos recursos até a geração dos impactos provenientes dos produtos e serviços.*

112. *Todavia, embora tenha sido publicado em dezembro de 2012, esse plano não foi oficializado, sob o argumento de que ainda necessita de detalhamentos e aperfeiçoamentos, conforme se depreende da Memória da IV Reunião Extraordinária da CDIF, ocorrida em 11/03/2013.*

113. *Ressalte-se que os planos de desenvolvimento e integração dos 11 Estados fronteiriços da federação já foram elaborados e apresentados, com base no art. 2º, inciso IV, do Decreto de 8 de setembro de 2010.*

114. *De qualquer forma, não foram localizados outros instrumentos que fornecessem detalhamentos executivos dos projetos a serem implementados e que descrevessem os objetivos geral e específicos, para se atacarem os problemas associados às ações e atividades a serem realizadas e suas causas, seguindo orçamentos e estratégias de financiamentos definidos dentro da área de abrangência delimitada para se alcançarem os resultados esperados.*

115. *Nos termos do art. 2º do Decreto s/n de 8 de setembro de 2010, cabe aos órgãos e instituições integrantes da CDIF, sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional, promover a discussão, o detalhamento, o aperfeiçoamento e a operacionalização dos planos e objetivos das políticas federais para a faixa de fronteira, seja pela materialização das ações do Plano Brasil Fronteira, ou outro instrumento considerado adequado, relativamente ao desenvolvimento e integração da região e, conforme se depreende do art. 3º c/c art. 9º do Decreto 7.496/2011, alterado pelo Decreto 7.638/2011, estabelecer, junto aos coordenadores do Plano Estratégico de Fronteiras, a interface com as ações de segurança.*

116. *Saliente-se que a CDIF é composta por dezoito ministérios ligados às ações de desenvolvimento regional e integração internacional, além da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, os quais reúnem, em conjunto, as competências necessárias para a materialização de planos e objetivos para as políticas federais voltadas para a região de fronteira.*

117. *Do mesmo modo, os três Ministérios que coordenam o Plano Estratégico de Fronteiras e que também compõem a CDIF, são responsáveis pelo planejamento, execução e avaliação das ações necessárias à prevenção, ao controle, à fiscalização e à repressão dos delitos transfronteiriços.*

118. *Em que pese a área de segurança ter assumido papel de destaque dentre as políticas federais implementadas na faixa de fronteira, não se pode afirmar que o Plano Estratégico de Fronteiras seja suficiente para orientar plenamente as ações dos diversos órgãos que o compõem, notadamente por não se terem estabelecido os recursos necessários (dinheiro, pessoal, material, sistemas), a sequência das atividades e a previsão de etapas de realização de objetivos e metas.*

119. *Há que se considerar, ainda, que esse plano limita-se a fortalecer as atividades relacionadas à segurança da fronteira, sem, contudo, evidenciar com clareza qual o resultado esperado que refletiria a mudança desejada, fato que repercute no encadeamento lógico necessário para atacar o problema.*

120. *Nesse contexto, observa-se que o arranjo institucional praticado para as políticas federais na faixa de fronteira, com prioridade para a área de segurança e pouca ênfase na sua coordenação com as atividades de desenvolvimento e integração, traduzido pela insipiência de formalização de planos e objetivos por parte da CDIF, não se harmoniza com a sequência de intervenção adequada para o enfrentamento dos problemas já diagnosticados.*

121. *A propósito dessa análise, percebe-se a necessidade de superação da estratégia vigente, com vistas a adotar o critério que melhor atenda aos problemas que afligem a região, sopesando-se segurança e desenvolvimento.*

122. Entende-se que para haver segurança faz-se necessária a vivificação da faixa de fronteira e a promessa de desenvolvimento, com geração de emprego e renda.

123. A figura a seguir traduz bem o quadro que se pretende combater com políticas de incentivo ao desenvolvimento social e econômico em detrimento às atividades ilícitas que se propagam na região.

Figura 7 – Ação esperada das políticas públicas



Fonte: Blog da CDIF - <http://cdf-documentos.blogspot.com.br/>

124. Percebe-se, contudo, que as áreas de fronteira ganharam destaque no debate público, fato que tem exigido atenção redobrada do governo para o controle da violência e dos mercados ilegais. Em via contrária, as demandas por integração com os países vizinhos pressionam a necessidade de se alavancar o comércio internacional, que traz consigo a elevação do fluxo de pessoas e mercadorias.

125. Para equacionar essa questão e buscar soluções para as oportunidades e desafios já mapeados seria indicada a montagem de uma cadeia de valor que contemplasse o desenvolvimento socioeconômico da região, a sua segurança e a integração sul-americana, de maneira a se progredir nos rumos da visão de futuro estabelecida.

126. A ausência de um instrumento que permita visualizar o encadeamento dos componentes da política pública - insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos – inviabiliza o processo que facilite o planejamento geral e a comunicação do que se pretende alcançar e de qual o funcionamento se espera, dentro de um horizonte temporal definido, em todas as áreas envolvidas.

127. Nesse sentido, em que pesem os percutientes estudos e pesquisas produzidos sobre a fronteira, que deram origem a amplos diagnósticos, destacados, inclusive, em uma proposta elaborada pelo Ministério da Integração Nacional, onde se inseriram a visão de futuro, diretrizes e objetivos para que se promova o desenvolvimento socioeconômico sustentável da região e sua integração cultural e comercial com os vizinhos sul-americanos, não houve uma articulação dos membros integrantes da CDIF, incluindo-se os coordenadores do Plano Estratégico de Fronteiras, no sentido de se formalizar um instrumento que caracterize uma lógica de intervenção das políticas federais para a faixa de fronteira, seja o Plano Brasil Fronteira ou outro que se considere adequado, no qual se identifiquem os efeitos decorrentes de sua implantação e dos principais

mecanismos necessários à realização da política pública, além da delimitação precisa do público-alvo, com associação a produtos e resultados esperados.

128. *Para suprir essa lacuna, sugere-se recomendação à Presidência da República para que se articule com os membros integrantes da CDIF, incluindo-se os coordenadores do Plano Estratégico de Fronteiras, 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.*

129. *Espera-se que a formalização desse instrumento possa tornar explícito o funcionamento da política adotada e servir de referência principal à gestão, além de objeto imprescindível à sua avaliação. Também deve propiciar ambiente adequado para a formatação de um planejamento estratégico que oriente a operacionalização de suas ações, elevando as chances de sucesso na resolução dos problemas e causas identificadas nos diversos estudos realizados sobre o tema.*

4.2 A existência de um planejamento estratégico para a faixa de fronteira pode incentivar e aprimorar a coordenação dos órgãos governamentais e facilitar a consecução de seus objetivos.

130. *Ainda não está declarada uma visão estratégica de longo prazo sobre a atuação governamental relativa às questões de fronteira.*

131. *Não foi localizado um normativo vigente que explicita as prioridades, objetivos e metas a serem alcançados pelo conjunto de políticas federais que são executadas pelos órgãos integrantes do Plano Estratégico de Fronteiras - PEF e membros da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF.*

132. *Observa-se que o Plano Brasil Fronteira, elaborado pelo Ministério da Integração Nacional e levado para discussão junto aos demais integrantes da CDIF, reúne parte desses elementos direcionadores da estratégia, mas não foi sequer oficializado, sob a justificativa de que ainda carece de aperfeiçoamentos, participação efetiva e consenso dos membros que compõem aquela Comissão.*

133. *Nem mesmo a área ligada à segurança na fronteira demonstrou possuir processo formal de formulação e implementação do PEF que contemple objetivos estratégicos de curto, médio e longo prazos, metas e respectivos indicadores de desempenho.*

134. *Na manifestação recebida do Ministério da Justiça, este asseverou que o PEF estaria refletido em seu Mapa Estratégico, elaborado para o período de 2011 a 2014, de onde se extrairiam oito objetivos para cujas implementações foram estabelecidos objetivos e metas constantes do Plano Plurianual – PPA 2012-2015. Advertiu, contudo, que algumas metas daquele Ministério, de seus órgãos e entidades vinculadas, com abrangência no território nacional, perpassam a faixa de fronteira, embora contribuam para o PEF.*

135. *Esse argumento não merece prosperar, porque o planejamento estratégico referido é do próprio Ministério da Justiça e não de uma política de segurança e controle estabelecida para a fronteira que congregue a participação de órgãos não vinculados àquela Pasta, a exemplo da Receita Federal do Brasil.*

136. *Ademais, a existência dos programas no PPA não é evidência de que as ações estejam bem formuladas e planejadas. Ao contrário, é um sinal de que o governo reconhece a necessidade de agir, conquanto não tenha se estruturado de forma adequada para isso.*

137. *O PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo, sob a forma de um agregado sintético de programas temáticos que deveriam refletir as políticas públicas. Entretanto, ele não faz*

às vezes do planejamento estratégico de uma política ou órgão, pois não tem os elementos para isso, nem tampouco serve como plano de orientação da gestão em qualquer horizonte temporal.

138. *É por essa razão que as várias áreas de atuação do governo federal, ainda que dispondo de programas temáticos no bojo do PPA, têm seus planos próprios, com diferentes escopos e abrangências, conforme as necessidades peculiares ao setor. A título de exemplo, pode-se citar o Plano Nacional de Saúde, o Plano Nacional de Educação, o Plano Nacional de Logística e Transporte, entre outros.*

139. *De forma geral, o conjunto de indicadores, objetivos e metas apresentado em cada programa temático do PPA não é suficiente para exprimir a intervenção governamental no setor correspondente. Em regra, o programa temático inclui um recorte sucinto desses elementos, não suprimindo as necessidades de orientação da gestão e de transparência para a sociedade.*

140. *Embora o PPA forneça alguns elementos próprios de um plano, por suas características e propósitos especiais ele tem um caráter sintético e aglutinador de vários programas. Assim, ele não está apto a substituir planos mais detalhados em diversos níveis, capazes de relacionar itens como:*

- *Visão estratégica sobre os propósitos nacionais na região de fronteira;*
- *Objetivos, indicadores e metas, de nível estratégico, intermediário e operacional, essenciais para a orientação da gestão e acompanhamento dos esforços e resultados;*
- *Previsão dos recursos destinados à política, incluindo montantes orçamentários e outras formas de financiamento (ex.: renúncias de receita, empréstimos), pessoal qualificado, infraestrutura física, sistemas de informação, entre outros;*
- *Sequenciamento e priorização de ações e objetivos;*
- *Previsão de meios de controle sobre a intervenção governamental; e*
- *Planejamento em horizonte superior a quatro anos.*

141. *Ultrapassada essa questão, retoma-se ao tema em análise, qual seja a ausência de um documento que evidencie a operacionalização das ações necessárias, fundado na definição de objetivos e metas precisos e coerentes entre si e com a visão estratégica da política.*

142. *Neste ponto, vale notar que até o presente momento ainda não há um plano oficial que explicita a estratégia adotada para que se estruture, no longo prazo, uma base produtiva na faixa de fronteira que garanta seu desenvolvimento socioeconômico de forma sustentável, em cooperação com os países vizinhos.*

143. *A aparente falta de prestígio a essas ações por parte do Governo Federal pode ser concluída a partir da análise do Plano Plurianual 2012-2015 e dos valores previstos e realizados nas Leis Orçamentárias Anuais de 2012 a 2014, haja vista a baixa materialidade dos recursos destinados para o Objetivo 0765 do Programa 2043 – Integração Sul-Americana, o qual propõe-se a estimular o desenvolvimento socioeconômico e a integração das regiões inseridas na faixa de fronteira mediante políticas públicas que tenham em conta sua singularidade e seu caráter estratégico para a integração sul-americana, sobretudo no fomento a micro, pequenos e médios empreendimentos e na promoção do acesso a políticas sociais pelas populações fronteiriças.*

144. *De fato, para esse Objetivo são consignados no PPA 2012-2015 apenas R\$ 12,3 milhões, dos quais foram efetivamente desembolsados irrisórios R\$ 352.817,60 no exercício de 2012 e nada em 2013 e 2014.*

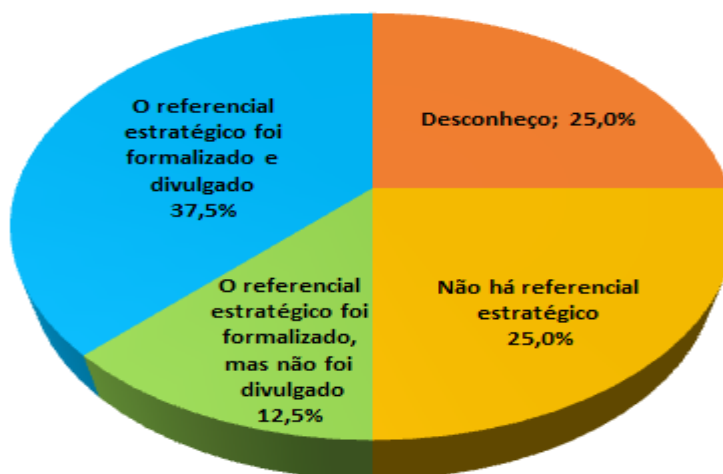
145. *A exígua aplicação de recursos parece desmotivar a participação efetiva e reduzir o interesse dos membros da CDIF, que, desde sua criação, contou com poucas reuniões e iniciativas, especialmente aquelas advindas dos Núcleos de Fronteira já instalados.*

146. *Por outro lado, nesse período, as medidas para se garantir a segurança da fronteira, representadas pelo PEF, têm sido implementadas com maior intensidade, em busca da atuação integrada dos órgãos nacionais e estrangeiros envolvidos.*

147. *Não se observou, contudo, unidade de objetivos estabelecida para o conjunto de órgãos parceiros responsáveis pelo alcance dos resultados nesse campo de atuação.*

148. *Os resultados dos questionários aplicados demonstram essa condição, haja vista a variação das respostas obtidas, fato que sugere a ausência de alinhamento entre os pares.*

Gráfico 3: Com relação à existência de um referencial estratégico específico para o Plano, que contemple a identificação do negócio, missão, visão e valores estratégicos:



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em Outubro/2014

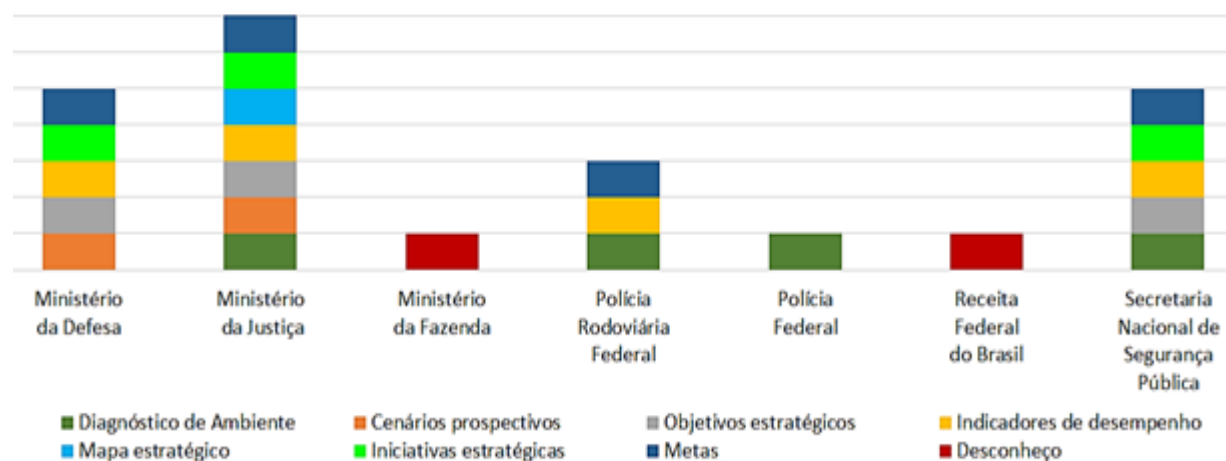
149. *Com efeito, 50% dos entrevistados que fazem parte da alta administração dos órgãos no âmbito do Ministérios da Defesa, Justiça e Fazenda, ao serem questionados sobre a existência*

150. *de um referencial estratégico específico para o PEF, que contemple a identificação do negócio, missão, visão e valores estratégicos, responderam desconhecer ou não haver tal referencial.*

151. *Cabe destacar que aqueles que responderam afirmativamente a essa questão, fundamentaram-se no PPA 2012-2015.*

152. *Outro item que reflete a desarmonia dos órgãos parceiros e/ou ausência de informação sobre o assunto refere-se àquele em que os membros da alta administração foram instados a indicarem os produtos gerados pelo processo de planejamento estratégico do PEF, conforme ilustra o gráfico a seguir:*

Gráfico 4: Produtos gerados pelo processo de planejamento estratégico do Plano Estratégico de Fronteiras



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em Outubro/2014

153. Essa situação é preocupante, na medida em que as unidades que representam os diversos níveis operacionais dos órgãos, mais precisamente aquelas que se situam na base da cadeia hierárquica, não compreendem a estratégia adotada para a política, fato que compromete a distribuição adequada de responsabilidades de cada um dos atores envolvidos, a coordenação necessária para o atingimento dos objetivos coletivos e o próprio controle do desempenho e resultados alcançados.

154. Dessa forma, sem o devido direcionamento estratégico, as gestões das unidades operacionais caminham isoladas, em meio às suas atribuições institucionais e se desalinham entre si, em prejuízo à integração pretendida e essencial para minimização dos problemas existentes.

155. O planejamento deve ser abrangente, no sentido de se englobar tanto os esforços quanto os resultados propostos, presumindo-se que esforços desalinhados dificultam o desempenho dos órgãos e, por consequência, prejudicam o alcance dos objetivos definidos.

156. Reinado Dias, em 'Políticas públicas: princípios, propósitos e processos' (2012), salienta, na mesma linha, 'in verbis':

'O estabelecimento de prioridades, objetivos e metas a serem alcançados constitui espinha dorsal de uma política pública, e sinaliza a todos quais são os parâmetros pelos quais se orientar'.

157. A ausência de um referencial estratégico formulado de maneira compartilhada compromete a comunicação das diretrizes pela alta administração, a capacidade de se influenciar e mobilizar pessoas, a demarcação clara de competências, áreas e níveis de responsabilidade, a definição detalhada de procedimentos e do dimensionamento adequado de recursos humanos e materiais, bem como o desdobramento de resultados em ações e processos que se submetam a regimes de monitoramento.

158. Atribui-se aos obstáculos culturais e às dificuldades de integração entre os órgãos o fato de não ter sido desenvolvido um modelo que indique os rumos da política pública a ser implementada, determinada por um estado futuro desejado, diretrizes, objetivos, metas e indicadores democraticamente selecionados pelos membros responsáveis pela implantação das políticas federais, seja para o desenvolvimento socioeconômico ou para a segurança da região de fronteira.

159. *Uma medida considerada fundamental para se obter o sucesso da governança seria sugerir-se à CDIF, bem como aos coordenadores do PEF, que convoquem seus membros a debaterem em torno de um processo de planejamento para as políticas federais voltadas para a faixa de fronteira, que envolvam 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 formalizar instrumento de orientação estratégica a ser utilizado pelos órgãos que executam a política, de maneira legítima, facilitando, com isso, os procedimentos de monitoramento e avaliação, assegurando-se, também, a transparência sobre como os produtos e serviços estarão sendo prestados à sociedade.*

160. *Tais providências permitirão a visualização geral e detalhada da estratégia adotada, o acompanhamento das dificuldades enfrentadas, dos avanços e desempenhos obtidos e a definição precisa de papéis e responsabilidades, além de induzir os órgãos que atuam na fronteira a exercerem suas atividades de forma coordenada, com suporte em incentivos institucionais decorrentes do pacto de metas coletivamente decidido.*

4.3 A consolidação de ações voltadas para a fronteira em plano específico, com sequenciamento de atividades e alocação de recursos necessários, facilitaria o processo de tomada de decisão e traria maior sustentabilidade para a política.

161. *Não há planos específicos para a fronteira que reúnam as ações dos diversos órgãos que atuam na região e estabeleçam a programação de atividades a serem realizadas, em etapas, com alocação de recursos, incluindo orçamentos para projetar e orientar as provisões necessárias.*

162. *O Plano Estratégico de Fronteiras limitou-se a criar mecanismos que incentivem a integração entre órgãos, em todos os níveis da federação, para o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão aos crimes transfronteiriços, sem, contudo, trazer na sua operacionalização, o detalhamento das prioridades, o cronograma que sequencia e delimita as ações no tempo, com os recursos materiais e financeiros correspondentes.*

163. *No âmbito da CDIF chegou-se a produzir um texto para discussão de um plano de desenvolvimento para a faixa de fronteira, no qual se propôs a organização em programas, destacando-se ações prioritárias a serem implementadas em carteiras de curto, médio e longo prazos.*

164. *Todavia, tal documento, que ainda carecia de maiores discussões e detalhamentos, não foi adiante.*

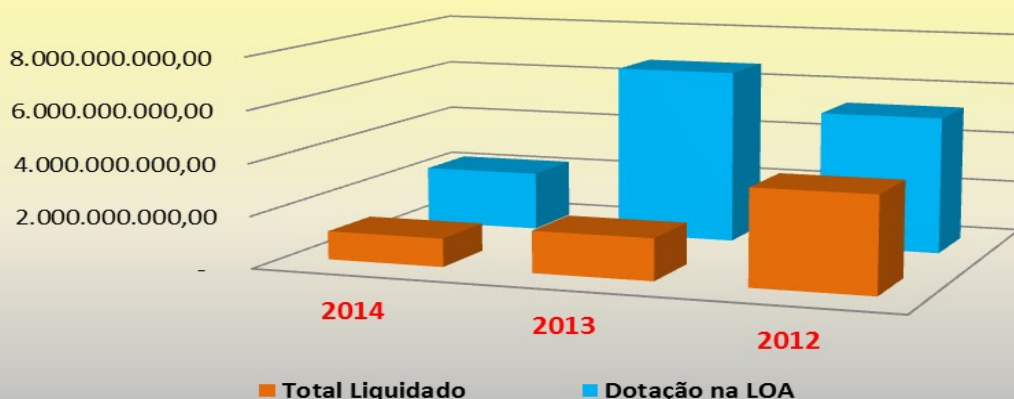
165. *Dessa forma, os dirigentes dos órgãos entrevistados recorrem ao PPA para justificarem a forma pela qual realizam o acompanhamento da implementação da política, por ser um instrumento que organiza a atuação governamental por intermédio de programas temáticos compostos por objetivos, metas, indicadores, valores globais e de referências.*

166. *Ocorre, porém, que o PPA, na concepção atual, não garante a previsibilidade total de recursos destinados à política, incluindo montantes orçamentários, pessoal, materiais, sistemas etc.*

167. *Além disso, as metas atualmente são definidas apenas para o final do plano plurianual, sem um escalonamento que conduza a um planejamento anual de realizações.*

168. *Soma-se a isso o fato de que os valores programados nas leis orçamentárias, que deveriam seguir as estimativas do PPA, não vêm sendo liberados conforme previsto. Ao contrário, o baixo índice de desembolso tem sido fator comprometedor para as políticas federais aplicadas à região de fronteira.*

Gráfico 5 - Dotações orçamentárias para iniciativas/ações direcionadas à fronteira e respectivos valores executados



Fonte: Elaborado pelo TCU

169. Com efeito, observa-se que as LOAs - Leis Orçamentárias Anuais de 2012 a 2014 não contemplaram parte significativa das iniciativas contidas no PPA para esse fim, identificadas conforme exposto no item 2.5.4 do Projeto de Auditoria anexo (Apêndice e), em aparente descompasso entre os planejamentos de médio e curto prazo.

170. No exercício de 2012, incluídos os valores pagos em exercícios posteriores, 69,8% do orçamento de ações voltadas para a fronteira ou que a contemplem foi executado; no exercício de 2013 somente 23,9% de ações dessa natureza foram liquidadas e, no exercício de 2014, até 17/12/2014, a efetivação das despesas orçadas foi de apenas 48,1%, o que cria expectativa negativa quanto à possível solução dos problemas existentes.

171. Em grande parte isso se deve ao fato de o planejamento atualmente realizado ser vago, suscetível a externalidades diversas e não permitir a fixação de prioridades entre as iniciativas determinadas e a programação da alocação de recursos, segundo um cronograma financeiro pré-definido, dificultando, destarte, o estabelecimento do necessário alinhamento estratégico entre os objetivos a serem perseguidos.

172. Vale lembrar, por oportuno, que o PPA 2012-2015 estabelece como um de seus princípios a responsabilização compartilhada, sem esclarecer quais são os atores envolvidos, situação que tende a intensificar a fragmentação das despesas, com cada órgão comprometido com suas próprias tarefas.

173. Essa condição vai de encontro com a sinergia desejada, a ser constituída com alicerce nas relações institucionais e articulações entre as esferas de governo, em todas as fases do ciclo de políticas públicas voltadas para a fronteira.

174. Dessa forma, as interdependências em um conjunto de órgãos que executam uma política pública ocorrem em função da distribuição de recursos entre seus membros. A participação de cada órgão deriva diretamente da quantidade de recursos disponíveis que lhe é consignada.

175. No caso das políticas federais para a região de fronteira pode-se observar que há uma fatia considerável de recursos concentrados para a área de segurança, em detrimento às ações voltadas para o desenvolvimento e integração a região. Isso restringe o número de atores envolvidos na rede de políticas que efetivamente se interessam por essas ações.

176. *O programa temático 2043 – Integração Sul Americana, por exemplo, tem estimativa geral de gastos no valor total de R\$ 12,3 milhões, destinados, principalmente, a estimular o desenvolvimento socioeconômico e a integração das regiões inseridas na faixa de fronteira.*

177. *Apesar de esse reduzido montante constituir-se em um desafio, dada a complexidade envolvida na consecução dos dois objetivos propostos, no exercício de 2012 foram executados 6,1% dos valores previstos e as leis orçamentárias de 2013 e 2014 sequer consignaram quaisquer recursos para esse fim.*

178. *Esses números da execução orçamentária, assim como outros citados no item 2.5.4 do Projeto de Auditoria anexo (Apêndice e) mostram que os valores declarados no PPA guardam pouco compromisso com a real aplicação dos recursos nos programas.*

179. *O Programa Temático 2070 – Segurança Pública com Cidadania, com estimativa de R\$ 14,9 bilhões para o período de 2012 a 2015, conta com o Objetivo 0825 – ‘Aprimorar o combate à criminalidade e ilícitos característicos da região de fronteira’ e outros dois objetivos – 0828 e 0830 que também contemplam a fronteira, mas têm alcance nacional, o que impossibilita a determinação dos gastos totais na área de segurança pública para aquela região.*

180. *Já no programa temático 2057 – Política externa, identificaram-se ações possivelmente ligadas à integração com os países vizinhos dentro dos objetivos ‘0900 - Aprofundar a agenda de relacionamento do Brasil com os países com os quais mantém relações diplomáticas ...’ e ‘0901 - Aprofundar a participação nos esforços de reforma da governança e a agenda de relacionamento com os organismos políticos multilaterais dos quais o País é membro ...’.*

181. *Entretanto, com exceção apenas das ações ‘6093 - Relações e Negociações com os Países do Tratado de Cooperação Amazônica e no Departamento Ultramarino da Guiana Francesa’, ‘6284 - Relações e Negociações com os Países-Membros do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL e Associados’ e ‘2536 - Demarcação de Fronteiras’, não é possível identificar outras iniciativas ou ações específicas para ligação com os países vizinhos, ou seja, não há diferenciação entre os recursos alocados à relação com as nações vizinhas e aqueles destinados a quaisquer outros países não fronteiriços ou aos organismos políticos bilaterais ou multilaterais de que o Brasil faz parte.*

182. *É importante observar que, conquanto não haja, a menos das ações acima mencionadas, individualização orçamentária dos recursos para o relacionamento com os países limítrofes, existem na estrutura do MRE unidades dedicadas exclusivamente a essa função: Divisão da América Meridional I (Argentina e Uruguai); Divisão da América Meridional II (Bolívia e Paraguai); Divisão da América Meridional III (Peru, além de Chile e Equador); Divisão da América Meridional IV (Colômbia, Guiana, Suriname e Venezuela); Departamento da América do Sul I, Departamento da América do Sul II e Coordenação-Geral das Comissões Demarcadoras de Limites.*

183. *Além dos programas temáticos retro citados, cuja fonte é o orçamento fiscal e da seguridade social, há diversas ações esparsas de investimentos para a faixa de fronteira, porém de difícil identificação e consolidação no PPA, uma vez que estão entremeadas em iniciativas de alcance nacional, sem considerar as peculiaridades e necessidades específicas da região de fronteira.*

184. *Nesse contexto, ante a imprecisão de informações sobre fontes de recursos e de total de investimentos para a faixa de fronteira, tanto no orçamento fiscal e de seguridade social, quanto no orçamento de investimentos, compromete-se o gerenciamento, a tomada de decisão e a própria aferição de retorno desses investimentos por parte do Congresso Nacional e do Executivo.*

185. Ademais, apesar de terem sido previstos fóruns de implementação das políticas federais para a faixa de fronteira nos Decretos s/nº, de 8 de setembro de 2010, e nº 7.496, de 8 de junho de 2011, não há, explicitamente, uma instância de consolidação e de controle das fontes de recursos para a implementação das iniciativas relacionadas ao seu desenvolvimento, integração e segurança.

186. Dessa forma, como alternativa para minorar os efeitos da imprevisibilidade de recursos, sugere-se recomendar aos Ministérios coordenadores da CDIF e do Plano Estratégico de Fronteiras que 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, e outros que se fizerem necessários à implementação dos programas relacionados ao desenvolvimento, integração e segurança da região.

187. Espera-se que a previsão de recursos destinados adequadamente realizada nesses moldes possa sistematizar o controle de gastos, indicar as prioridades e trazer clareza ao sequenciamento de atividades propostos ao longo do tempo, de forma complementar ao que se programa no PPA, de forma a se criar ambiente propício para que os responsáveis pelo gerenciamento e tomada de decisão possam atuar devidamente e assegurar a continuidade e sustentabilidade das intervenções definidas.

5 Análise dos comentários dos Gestores.

188. Em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144-148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NATs), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010 e alteradas pela Portaria TCU 168/2011; nos parágrafos 148, 174 e 185-189 do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU 144/2000 e revisado pela Portaria Segecex 4/2010, encaminhou-se, por meio dos Ofícios de números 0235 a 0243/2015-TCU/SECEX-MS, respectivamente, aos titulares do Ministério da Defesa, Ministério da Justiça, Ministério da Fazenda, Ministério da Integração Nacional, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Polícia Federal, Departamento de Polícia Rodoviária Federal, Secretaria Nacional de Segurança Pública e Secretaria da Receita Federal uma via da versão preliminar deste Relatório de Auditoria para comentários que julgassem apropriados.

189. Depois de concedidas as prorrogações de prazo solicitadas por alguns dos órgãos, foram recebidas nesta Secretaria as manifestações do Ministério da Defesa, Ministério da Justiça, Ministério da Integração Nacional, Ministério das Relações Exteriores e Secretaria da Receita Federal.

190. Não houve manifestação do Ministério da Fazenda, que se fez representar pela Secretaria da Receita Federal, nem, tampouco, do Departamento de Polícia Federal, Departamento de Polícia Rodoviária Federal e Secretaria Nacional de Segurança Pública, órgãos subordinados ao Ministério da Justiça, que respondeu em um único documento.

191. O expediente do Ministério da Defesa limitou-se a informar que o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas não tem quaisquer considerações ou sugestões a apresentar.

192. Já o Ministério da Justiça elencou diversos processos de planejamento interno que, embora ainda não concluídos, já apontam para a necessidade de ajustes na política para a faixa de fronteira e apresentou uma síntese do alcance, pela DPF, DPRF e SENASP, das metas estabelecidas no PPA 2012-2015 para o Objetivo 0825 – ‘Aprimorar o combate à criminalidade e ilícitos característicos da região de fronteira’. No que se refere ao Relatório de Auditoria, não contestou ponto algum, apenas sugeriu retificação do número de cidades-gêmeas citado no relatório, 28, para ajustar-se ao conceito firmado na Portaria MI nº 125, de 21 de março de 2014, segundo o qual o número de cidades-gêmeas é 30. Complementarmente, o Departamento de Polícia

Federal encaminhou cópia da Portaria nº 4453/2014-DG/DPF, de 16 de maio de 2014, para que fosse atualizado o seu Plano Estratégico constante no Projeto de Auditoria.

193. Por sua vez, o Ministério da Integração Nacional teceu comentários complementares a alguns pontos do relatório e como único reparo, referente ao item II.d das recomendações propostas, ressaltou que não existe qualquer relação de subordinação entre os membros da CDIF e o MI, embora este esteja encarregado da coordenação da Comissão. Ainda observou que, no tocante às demandas dos Estados e Municípios da fronteira por acordos internacionais, percebe-se a existência de duas grandes prioridades: a efetivação e operacionalização dos acordos já firmados - que já é objeto da recomendação do item I - e a criação de condições legais que confirmem aos municípios maior autonomia para promoverem cooperação internacional com seus vizinhos, em áreas relacionadas às suas competências constitucionais.

194. Em sua manifestação, o Ministério das Relações Exteriores fez diversas sugestões quanto à redação de parágrafos deste Relatório e do Projeto de Auditoria, as quais, sempre que pertinentes, foram acatadas no texto definitivo. Merece menção o comentário concernente aos parágrafos 165, 166 e 168 do Projeto de Auditoria, em que se sugere revisar as informações de execução orçamentária ali contidas. Esclarece-se que, como observado nos parágrafos 149 a 152 daquele documento, os valores citados compreendem apenas as somas das dotações e liquidações correspondentes às ações identificadas como atinentes à fronteira, o que pode ser visualizado na planilha 'Execução Orçamentária', Apêndice b do Projeto de Auditoria anexo.

195. A seu turno, a Secretaria da Receita Federal apontou necessidade de correção - já realizada - na quantidade de auditores-fiscais informada no parágrafo 103 do Projeto de Auditoria (Apêndice e) e informou que participa das reuniões da CDIF na qualidade de representante do Ministério da Fazenda, com vistas à articulação com os demais órgãos de controle fronteiriço para implementar as ações de desenvolvimento voltadas à faixa de fronteira.

6 Conclusão

196. São grandes os desafios enfrentados pelo conjunto de políticas públicas de naturezas transversais que alcançam a fronteira brasileira, sobretudo pela complexidade de áreas envolvidas, com elevados graus de interferências mútuas, sob esforços coordenados constituídos em multiníveis.

197. Neste trabalho, pretendeu-se fornecer um diagnóstico do estágio de desenvolvimento em que se situa o sistema de governança inserido nessas políticas, notadamente, nesta primeira fase, dos seus componentes relacionados a institucionalização, planos e objetivos.

198. Preliminarmente, observou-se não existir uma política pública institucionalizada em lei para orientar de forma integrada a atuação governamental relativa às questões de fronteira, fato que concorre para que várias fragilidades prevaleçam em prejuízo aos impactos desejados.

199. Os estudos desenvolvidos no âmbito do Ministério da Integração Nacional e do Conselho Nacional de Defesa foram suficientes para se auferir o diagnóstico daquela área, gerar propostas de ações e justificar o estabelecimento de uma política nacional que consolide os instrumentos necessários para a promoção do desenvolvimento, integração e segurança da faixa de fronteira.

200. No Congresso Nacional discute-se projeto de lei nesse sentido, embora não se perceba sua prioridade, ao passo que o Executivo Federal, limitado ao seu poder de regulamentar a atuação dos órgãos envolvidos, também não se articulou devidamente para mitigar os efeitos da indefinição clara e formal dos papéis e responsabilidades de cada um dos atores que implementam a política.

201. *A medida indicada para contornar a questão, sem desconsiderar as iniciativas requeridas para a aprovação da lei que institua a política nacional de fronteira, é a definição conjunta de um formato de coordenação de ações que evidencie as funções de cada órgão, de forma a tornar perceptíveis os deveres individualizados necessários ao alcance da sinergia esperada.*

202. *No que tange à promoção da integração sul-americana, tanto para dinamização do desenvolvimento quanto para a segurança na região, percebe-se que não se estabelecem parcerias originadas em demandas trazidas pelos fóruns de implementação das políticas federais voltadas para a faixa de fronteira.*

203. *Em uma zona onde se quer incentivar a cooperação comercial, o livre trânsito de pessoas, o compartilhamento de trabalho e de serviços entre países com diferenças socioeconômicas significativas e que, portanto, requer a intensificação de medidas de segurança, é desejável a aceleração dos procedimentos para efetivação de acordos internacionais que deem suporte à aproximação das instituições congêneres para que juntas, possam melhor tratar os interesses comuns e atender às reivindicações das comunidades fronteiriças.*

204. *A sistematização dos acordos binacionais e multilaterais é uma alternativa proposta para que se possam avaliar os termos vigentes em confronto com as demandas levantadas por ocasião das políticas definidas.*

205. *Outrossim, sugere-se alertar a Casa Civil acerca da necessidade de se aprimorar os procedimentos de formalização de acordos internacionais com os países vizinhos, dando-se atenção especial às etapas de tramitação que ora são praticadas, com vistas a tornar mais célere o seu processo de internalização.*

206. *A adoção das recomendações oferecidas trará maior legitimidade ao arcabouço normativo que sustenta a política nacional de fronteiras e fortalecerá os elementos relacionados à institucionalização, quais sejam normas, padrões e procedimentos que definam as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos.*

207. *Outro ponto verificado e considerado essencial para que se possa demonstrar, com transparência, a organização das ações da política e suas prioridades, de forma articulada com os resultados esperados e a estratégia governamental adotada, diz respeito à insuficiência de planos formulados para direcionar a atuação dos diversos órgãos, embasada na visão de futuro declarada, a ser perseguida por intermédio de objetivos e metas propostos.*

208. *Propõe-se a formalização de um instrumento que preveja as atividades necessárias e os recursos correspondentes para a sua realização, de forma logicamente encadeada, com os resultados que a política se propõe a realizar.*

209. *Além disso, apresenta-se como boa prática a pactuação de um referencial estratégico para a política, setorizado ou não, com a definição consensual de objetivos e metas, assim como a indicação de formas de medição dos resultados e adoção de ações corretivas.*

210. *Espera-se, com isso, elevar as chances de sucesso da governança desse conjunto de políticas públicas, na medida em que se indicará o trajeto a ser seguido pelas organizações, delineado em função de diretrizes, objetivos e metas, a serem operacionalizados de maneira coordenada, seguindo a lógica de intervenção que conduza à alteração da realidade da fronteira brasileira.*

7 Proposta de Encaminhamento

211. *Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:*

- I. Dar ciência ao Congresso Nacional e à Casa Civil da Presidência da República sobre a necessidade da aprovação de uma Política Nacional de Fronteiras como política de Estado, de modo a estabelecer as diretrizes e os limites da atuação do poder executivo, fixando as bases para uma boa governança na faixa de fronteira;*
- II. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do RI-TCU, que envide esforços no sentido de aperfeiçoar a sistemática de tramitação de Mensagens ao Congresso e Decretos de Promulgação relativos a tratados, acordos ou atos internacionais de que trata o art. 49, I, da Constituição Federal/88, com vistas a proporcionar maior celeridade no processo de internalização das referidas normas no direito nacional;*
- III. Recomendar aos coordenadores da CDIF (Ministério da Integração Nacional) e do Plano Estratégico de Fronteiras (Ministério da Defesa, Ministério da Justiça e Ministério da Fazenda), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do RI-TCU que, face à ausência da formalização de uma política nacional de fronteiras:*
- a) Articulem-se com os diversos órgãos e instituições integrantes dos colegiados sob suas coordenações (CDIF, COC e GGI-FRONS) 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;*
 - b) 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;*
 - c) 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;*
 - d) 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;*
 - e) 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;*

- IV. *Dar conhecimento à Casa Civil da Presidência da República das recomendações expedidas aos Ministérios da Integração Nacional, da Defesa, da Justiça e da Fazenda neste relatório, para melhor exercício das competências estabelecidas no art. 2º, inciso I, alíneas ‘a’, ‘c’ e ‘d’ da Lei 10.683/2003, aprovada pelo Decreto nº 5.135/2004;*
- V. *Dar conhecimento do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam, inclusive do Relatório da Unidade Técnica que compõe o documento, aos Presidentes das Comissões pertinentes da Câmara dos Deputados (Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CREDN, Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado - CSPCCO, Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia – CINDRA e Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio – CDEIC) e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado – CRE, ao Coordenador da Frente Parlamentar Mista para o Desenvolvimento de Assuntos da Faixa de Fronteira, aos Ministros da Casa Civil, Defesa, Fazenda, Integração Nacional, Justiça e Relações Exteriores, aos Diretores-Gerais dos Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal e ao Secretário da Receita Federal do Brasil, para ciência e ampla divulgação interna, assim como ao Ministério Público Federal, na pessoa do Procurador-Geral da República, para exercício de suas atribuições institucionais;*
- VI. *Determinar à Secex-MS que:*
- a) *Dê continuidade aos objetivos propostos neste trabalho mediante a avaliação, nas fases subsequentes, dos demais aspectos de governança nas políticas federais direcionadas à faixa de fronteira;*
 - b) *Apense os presentes autos àqueles que vierem a ser constituídos nas etapas seguintes deste trabalho.*
5. Na segunda auditoria, TC 009.062/2015-7, a Secex/MS abordou, nos seguintes termos, mais três componentes de governança: “Participação”, “Capacidade Organizacional e Recursos” e “Coordenação e Coerência”:

***“3. O aperfeiçoamento dos mecanismos de participação pode ampliar a influência da sociedade e, assim, contribuir para o sucesso da política aplicada à fronteira.*”**

24. *De acordo com o Referencial do TCU para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, subitem 3.1.3, a participação social traz mais legitimidade, justiça e eficácia às políticas públicas e tem impacto direto no seu grau de governança. Essa participação pode ocorrer em vários momentos no ciclo de uma política pública e, embora seja especialmente relevante nas fases do planejamento e da avaliação, também deve ser incentivada nos processos decisórios e consultivos, tal como a própria cooperação executiva na implementação das ações.*

25. *Entretanto, no conjunto de políticas federais voltadas para a região de fronteira observa-se que, ainda que garantida pela maioria dos normativos existentes, a participação social e das demais partes interessadas em todas as fases dessas políticas ainda é limitada, tanto pela ausência de clareza dos rumos da política definida, que não conta com adequada divulgação das ações empreendidas e dos resultados alcançados, como também, pela cultura vigente na sociedade civil, cujas entidades e instituições, em certa medida, demonstram desconhecer seus direitos e espaços disponíveis e deixam de tomar as iniciativas necessárias para o fortalecimento do diálogo e a ampliação do controle social.*

26. *É preciso aperfeiçoar os mecanismos utilizados para despertar o interesse da sociedade, garantir a utilidade e compreensão das bases de dados divulgadas, elevar a qualidade da interlocução e ampliar a influência nas decisões.*

Figura 3 – Estratégias para ampliar a participação social



Fonte: Elaborado pelo TCU.

3.1 A previsão normativa e iniciativas que despertem o interesse dos setores representativos da sociedade podem estimular a sua participação na política direcionada à região.

27. Os setores representativos da sociedade possuem pouca presença, baixa atuação e quase nenhuma influência nas decisões junto aos fóruns de implantação e execução das políticas de segurança, desenvolvimento e integração da fronteira.

28. No que tange à política de segurança da fronteira, representada pelo Plano Estratégico de Fronteiras (Decreto nº 7.496/2011), pode-se afirmar, ante as respostas obtidas das entrevistas, que não houve participação social na sua formulação, mesmo porque se trata de um Decreto elaborado pelo Executivo Federal, sem qualquer tramitação pelo Legislativo. Tampouco foi identificado documento que contivesse a exposição de motivos, embora tenha sido solicitado à Casa Civil, para que se pudesse avaliar a participação havida.

29. Pela implementação dessa política são responsáveis, em tese, o Centro de Operações Conjuntas – COC, em nível central, e os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras – GGI-FRONS (ou as equivalentes Câmaras Temáticas da Fronteira integrantes dos GGI estaduais), já instalados em cada um dos Estados fronteiriços.

30. Entretanto, de acordo com informações do Ministério da Defesa, ratificadas pelo Ministério da Justiça, no âmbito do PEF, o COC é uma estrutura do Centro de Comando e Controle do MD (CC2MD) ativada permanentemente, ou seja, não foi criado especificamente para trabalhar em função do PEF.

31. Vale frisar que apesar de ter sido requisitado, não foi informado se o COC possui Regimento Interno e tampouco foram disponibilizadas Atas de Reuniões desse Colegiado, fato que inviabiliza a tentativa de se analisar o grau de participação nesse fórum.

32. Em relação aos GGI-FRONS, há uma norma – Portaria SENASP nº 1, de 16 de janeiro de 2014, que institui diretrizes nacionais orientadoras desses colegiados, com destaque para alguns dispositivos relacionados à participação, quais sejam (grifou-se):

Art. 3º, inciso VII - a publicidade das informações relativas às políticas desenvolvidas no âmbito do GGI, sempre que possível, e desde que não comprometa o sigilo necessário às operações de segurança pública.

Art. 11 - As Câmaras Temáticas se configuram em espaços temporários de escuta popular e de interlocução entre o GGI e a sociedade civil sobre um determinado tema.

§ 1º - As Câmaras Temáticas serão criadas mediante deliberação e aprovação do Colegiado Pleno para análise de temas específicos, que demandem a oitiva da sociedade civil e a participação popular, tendo por objetivo o encaminhamento de proposições a respeito da prevenção à violência e às condutas criminosas.

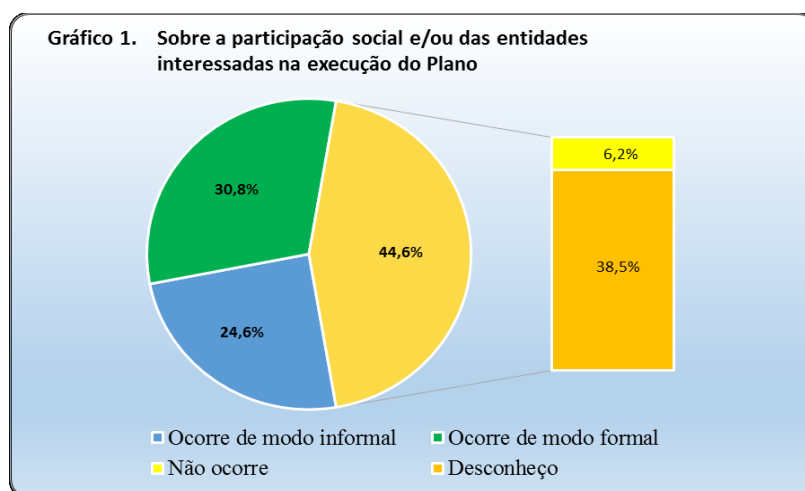
33. De um olhar atento às normas relacionadas a cada um dos GGI-FRONS ou Câmaras Temáticas de Fronteira em operação nos onze Estados fronteiriços, extrai-se que em apenas seis deles há disposições expressas sobre a oportunidade de participação social e, mesmo nesses, as entidades interessadas só podem tomar parte de reuniões quando convidadas.

34. E, em que pese o disposto no art. 13 da mencionada Portaria, dentre todos os Gabinetes e Câmaras Temáticas de Fronteira instalados, somente o GGI-FRON de Mato Grosso do Sul e a Câmara Técnica de Fronteira do Pará possuem Regimento Interno aprovado.

35. Diante desse panorama, pode-se dizer que essas lacunas trazem reflexos negativos para a efetiva participação de instituições e entidades da sociedade civil na implantação e execução da política de fronteira.

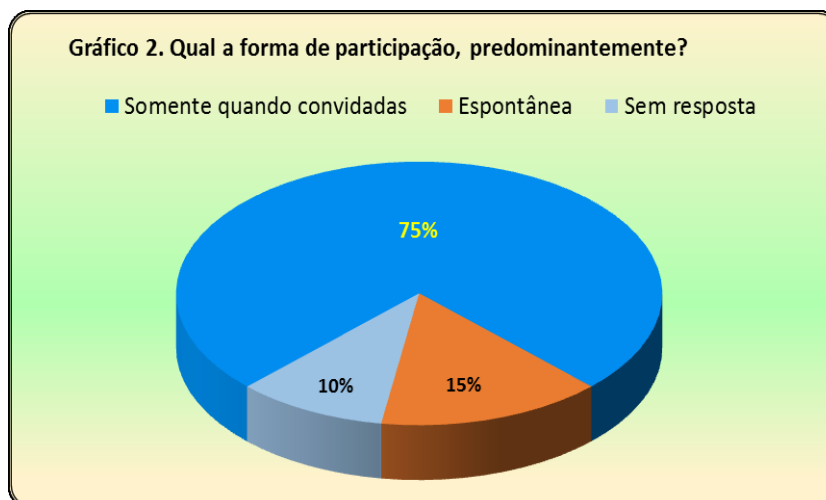
36. Com efeito, a julgar pelas Atas de Reuniões apresentadas, em apenas três Estados constata-se a participação de algumas entidades civis. E mesmo nestes, o conteúdo desses documentos não contém registros que demonstrem conhecimento prévio dos assuntos pelos participantes e não se observam atuações expressivas dos setores representativos da sociedade, nem, tampouco, influência destes nas decisões da política que se estabelece.

37. Há mais dados preocupantes: nos questionários realizados junto aos órgãos envolvidos nas atividades de controle transfronteiriço, 44,6% dos entrevistados afirmaram que desconhecem a existência de participação social nessas atividades ou que esta não existe. E somente 30,8% das respostas são de que essa participação ocorre de modo formal.



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

38. E, para agravar o quadro, as respostas ao questionário sugerem não existir um comportamento proativo por parte das entidades representativas da sociedade civil e órgãos dos Estados/Municípios, pois, segundo 75% dos entrevistados, os órgãos/entidades só participam quando convidados, enquanto apenas 15% responderam que a participação é espontânea.



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

39. *Relativamente à política de desenvolvimento e integração da fronteira, que pode ser representada tanto pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR quanto pelo Decreto s/nº, de 8 de setembro de 2010, que criou a CDIF, sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional, há que se reconhecer a existência de dispositivos que incentivam a participação social, conforme exposto adiante.*

40. *Destaca-se da PNDR (Decreto nº 6.047/2007) o disposto no art. 7º, inciso II (grifou-se):*

Art. 7º - Compete ao Ministério da Integração Nacional e às suas entidades vinculadas, na execução da PNDR:

(...)

II - ouvir opiniões e sugestões da sociedade, por meio de mecanismos e canais de participação que componham instâncias de concertação regional, quanto à formulação dos planos, programas e ações da PNDR, nas diferentes escalas referidas no art. 3º deste Decreto.

41. *O Decreto s/nº, de 8 de setembro de 2010, por sua vez, prevê o convite a outras entidades representativas da sociedade, consoante art. 3º, §§1º e 2º:*

Art. 3º - A CDIF será integrada por um representante de cada órgão a seguir indicado:

(...)

§ 1º - Poderão participar da CDIF, na qualidade de membros convidados, as seguintes entidades:

I - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas;

II - Associação Brasileira de Municípios;

III - Confederação Nacional dos Municípios;

IV - Frente Nacional de Prefeitos;

V - Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu;

VI - Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul - CODESUL;

VII - Fórum de Governadores da Amazônia Legal; e

VIII - Fórum de Governadores do Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul - CODESUL.

§ 2º - Poderão ainda participar das reuniões da CDIF, a convite do seu coordenador, representantes de outras instituições públicas e privadas, inclusive dos demais entes federativos.

42. *Ademais, a própria CDIF é resultante de um processo participativo, pois foi concebida a partir de uma proposta, contida no documento 'Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira', do Grupo de Trabalho Interfederativo criado pelo Comitê de*

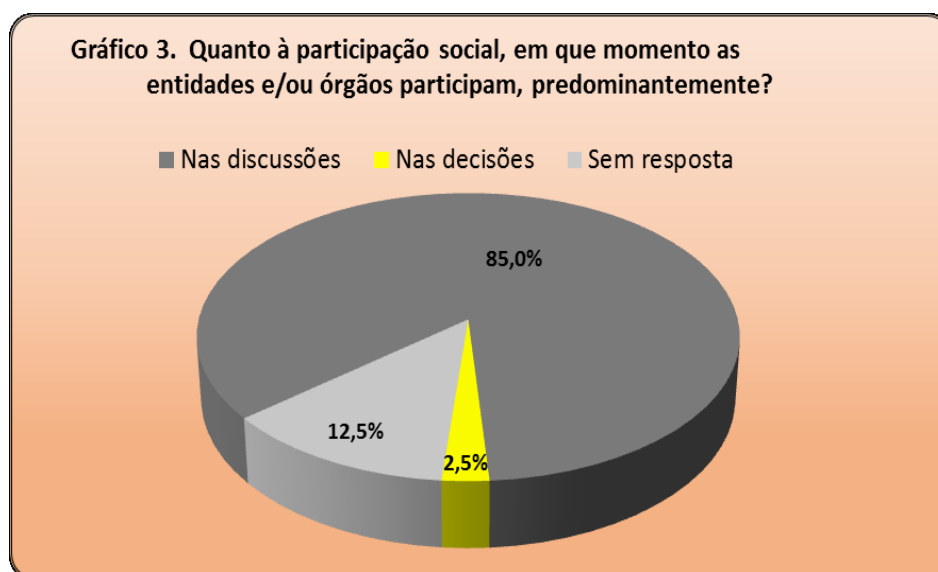
Articulação Federativa da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, em 2010, com a participação de 14 ministérios, representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, Universidade Federal do Rio de Janeiro e Confederação Nacional dos Municípios, perfazendo o total de 84 convidados.

43. *No tocante à participação social para a formulação dessa política, os entrevistados do Ministério da Integração Nacional relatam que esta ocorreu apenas na PNDR. Quanto à CDIF, destacam um de seus produtos, o Plano Brasil Fronteira, que não foi posto em prática e nem sequer formalizado, para admitir que não foi compartilhado com a sociedade.*

44. *Não é, porém, a percepção oriunda dos Núcleos de Fronteira estaduais, pois, ao se referirem aos seus próprios Planos de Desenvolvimento e Integração de Fronteira, praticamente todos consignam ter havido participação social, tanto na sua formulação como na efetivação dos respectivos Planos Regionais, e ressaltam, ainda, que as instituições e entidades que tenham relação com os temas, quando convidadas, participam das discussões formalmente e com regularidade.*

45. *Observa-se, contudo, que houve pouquíssimas reuniões em todos os Núcleos criados, fato que também repercute na participação social local.*

46. *Releva trazer, por fim, os resultados obtidos das entrevistas quanto ao momento em que ocorrem as participações, tendo sido assinalado, tanto para a segurança quanto para o desenvolvimento, que, para mais de 85% dos entrevistados, somente acontecem nas discussões da política, sem quaisquer intervenções nos processos decisórios.*



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

47. *Afora essas questões, outros fatores têm prejudicado a comunicação desejável com a sociedade para o acompanhamento da política de fronteira.*

48. *As fragilidades relacionadas à institucionalização e aos planos e objetivos da política, já destacadas na primeira etapa deste trabalho (TC-014.387/2014-0), impactam a qualidade da participação, na medida em que não há elementos suficientes para que a sociedade compreenda a política definida e implantada.*

49. *É preciso estabelecer, com clareza, as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos.*

50. *É igualmente necessário demonstrar os resultados que se pretendem alcançar, as prioridades definidas, as diretrizes, os objetivos e as metas selecionadas.*

51. *Outro ponto a ser considerado refere-se à ausência de iniciativas que provoquem e incentivem a participação social, esclarecendo seus direitos, as expectativas com relação às suas demandas e a tentativa de mudança de cultura, a fim de provocar postura proativa.*

52. *Ademais, o baixo índice de participação interfere no processo de aprendizagem de discussões com a sociedade, na medida em que se reduzem as oportunidades de ampliar a qualidade do compartilhamento, dos debates e das decisões da política.*

53. *Todos esses aspectos repercutem negativamente sobre a política em curso, eis que suas prioridades são definidas sem o devido compartilhamento com a sociedade, podendo não atender a contento o interesse da coletividade. Outrossim, há redução do senso de engajamento e de responsabilidade coletiva.*

54. *Essa realidade vem sendo percebida e progressivamente enfrentada pelo Governo Federal que, por meio do Decreto nº 8.243/2014, instituiu o Plano Nacional de Participação Social que, entre outras medidas, preceituou em seus arts. 5º e 6º (grifamos):*

‘Art. 5º Os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão, respeitadas as especificidades de cada caso, considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos neste Decreto, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas.

§ 1º Os órgãos e entidades referidos no caput elaborarão, anualmente, relatório de implementação da PNPS no âmbito de seus programas e políticas setoriais, observadas as orientações da Secretaria-Geral da Presidência da República.

Art. 6º São instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil:

I - conselho de políticas públicas;

II - comissão de políticas públicas;

III - conferência nacional;

IV - ouvidoria pública federal;

V - mesa de diálogo;

VI - fórum interconselhos;

VII - audiência pública;

VIII - consulta pública; e

IX - ambiente virtual de participação social. ’.

55. *Em consonância com essa orientação, seria propício propor a adoção de medidas para minimizar os efeitos dos elementos que prejudicam a participação social desejável.*

56. *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:*

a) Previsão, nos normativos, quanto à previsão de participação social nos fóruns já estabelecidos, inclusive nos processos decisórios;

b) 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

c) Elaboração de modelo de participação social que garanta o envolvimento dos interessados, de forma equitativa e balanceada, na definição das prioridades da política.

57. *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.*

58. *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.*

3.2 O aperfeiçoamento dos mecanismos de divulgação, qualidade e tempestividade das informações fornecidas à sociedade pode incentivar a participação dos setores representativos interessados na condução da política dirigida à fronteira.

59. *A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXXIII, prevê que ‘todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral’.*

60. *O inciso II do § 3º do art. 37 c/c com o art. 5º, inciso XXXIII, ambos da Carta Magna, ao abordarem a necessidade de disciplinamento das formas de participação popular na administração pública, enfatizam o acesso da população a registros administrativos e a informações sobre os atos de governo.*

61. *Na mesma intenção, o texto constitucional, notadamente no Título VIII, que trata da Ordem Social, prevê o estabelecimento de parcerias entre o Estado e a Sociedade Civil, por meio da ação articulada, complementar ou concorrente, no provimento de serviços de interesse social.*

62. *Vale lembrar que, em 20 de setembro de 2011, ao assinar a Declaração de Governo Aberto, o Brasil foi um dos oito países fundadores da Parceria para Governo Aberto (OGP - Open Government Partnership), iniciativa que pretende difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social.*

63. *Nesse contexto, em 18 de novembro de 2011 foi sancionada a Lei de Acesso a Informação Pública (Lei nº 12.527/2011), mais conhecida como Lei da Transparência, que regulamenta o acesso a dados e informações detidas pelo governo.*

64. *Entre outras disposições, esta lei estabelece como dever dos órgãos públicos assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação (art. 6º), e, dentre as informações a serem disponibilizadas, relaciona especificamente aquelas relativas à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos (art. 7º, inc. VII).*

65. *Na mesma linha, foi criado o Portal Brasileiro de Dados Abertos (dados.gov.br), cujo gerenciamento é de responsabilidade do Ministério do Planejamento, para centralizar a busca e o acesso aos dados e informações públicas, com o objetivo de organizar e disponibilizar às esferas de governo e à sociedade informações governamentais confiáveis e com fácil acesso.*

66. *O plano estratégico desse Portal prevê disponibilizar progressivamente, ao longo dos próximos três anos, acesso aos dados publicados por todos os órgãos do governo federal, complementados por dados das esferas estaduais e municipais, proporcionando ao cidadão um melhor entendimento do governo, do acesso aos serviços públicos, do controle das contas públicas e maior participação no planejamento e desenvolvimento das políticas públicas.*

67. *Entretanto, no que tange ao acompanhamento da política aplicada à fronteira, observou-se não haver disponibilização suficiente e tempestiva de dados necessários para incentivar e subsidiar a participação dos interessados.*

68. *Além disso, as informações disponíveis não proporcionam geração de valor aos interessados, visto que não lhe são úteis ou tangíveis no seu cotidiano.*

69. Os efeitos diretos são o desinteresse dos setores representativos da sociedade e a passividade das participações dos presentes nas reuniões.

70. Na área de segurança, apenas 6% dos entrevistados disseram que existem bases de dados de acesso público, mas não conseguiram demonstrar onde estão, tendo alguns citado a página da Vice-Presidência da República, a qual se limita a divulgar algumas notícias acerca das operações efetuadas, como o número de apreensões de mercadorias ilícitas e demais ocorrências relacionadas, principalmente, ao tráfico de drogas e armas.



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

71. Em pesquisa aos sites dos órgãos envolvidos com a segurança na fronteira, não foi possível encontrar bases de dados capazes de oferecer oportunidade de participação social.

72. No que tange à política de desenvolvimento e integração da região, o Ministério da Integração Nacional, seu coordenador, entende que existem bases de dados acessíveis ao público interessado em participar do desenvolvimento dos programas destinados à faixa de fronteira, disponíveis na página do Observatório de Desenvolvimento Regional, ainda que os dados ali existentes não se restrinjam à faixa de fronteira. Por outro lado, apenas três dos dez Núcleos de Fronteira entrevistados responderam haver disponibilidade de tais dados em páginas de Secretarias dos respectivos Estados.

73. O Blog da CDIF possui muitas informações acerca da fronteira, porém, como não há ainda um plano nacional direcionado para a região, que conta com pouco prestígio político, a reduzida disponibilidade orçamentária e financeira para que se concretizem as ações necessárias àquele território faz com que a política de desenvolvimento e integração da faixa fique comprometida e limite-se a poucas reuniões, de baixa participação e efetividade, o que desestimula eventuais interessados no acompanhamento das ações empreendidas.

74. Diante desse cenário, pode-se depreender que os órgãos públicos envolvidos nas políticas públicas direcionadas à fronteira omitem-se ou simplesmente negligenciam a necessidade de preparação e apresentação de informações técnicas e de bases abertas de dados suficientes para a criação de condições de participação informada e efetiva dos diversos grupos de interesse.

75. Como alternativa para a situação que se apresenta, seria recomendável que os coordenadores dessas políticas, para subsidiar e incentivar a participação efetiva dos setores representativos da sociedade, aprimorassem os mecanismos de disponibilização de informações, fornecidas com suficiência e tempestividade que possibilitem o exercício eficaz do controle social, utilizando-se de ferramentas que permitam interação dos interessados por meio de comentários online, chats ao vivo e trocas de mensagens, além de publicações em linguagem clara e acessível que estabeleçam relação direta entre os dados divulgados e os interesses cotidianos dos setores

representativos da sociedade, tais como pesquisas, indicadores e demais dados úteis para o devido acompanhamento e compartilhamento dos rumos da política definida.

76. *Espera-se que o uso efetivo dos dados disponibilizados pelos agentes que implantam e executam essas políticas possa promover o interesse e o engajamento dos cidadãos, entidades e instituições da sociedade nas ações a serem empreendidas com vistas à mudança da realidade local, de forma a atender o maior número possível de beneficiários.*

77. *Pretende-se também que, com o movimento de abertura de dados, estabelecidas as devidas vias de comunicação, os diversos segmentos da sociedade interessados possam, também, fornecer informações úteis ao Estado, contribuindo para a avaliação e ajustes das políticas públicas e melhoria dos dados públicos, entre outros benefícios.*

4 A disponibilidade de materiais, equipamentos, instalações, sistemas e pessoas poderá ser incrementada a partir de definições e iniciativas conjuntas dos órgãos que atuam na fronteira.

78. *Espera-se que as políticas públicas contem com organizações que possuam estruturas e processos apropriados para empreender as atividades planejadas, assegurar o bom uso dos recursos públicos, supervisionar as ações descentralizadas, monitorar os resultados e realimentar o processo decisório, com vistas ao aperfeiçoamento da sua formulação e da sua própria implantação (Referencial do TCU para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, subitem 3.1.4).*

79. *O número de ministérios e órgãos equiparados que integram a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF, num total de vinte, pode dar uma dimensão do conjunto de órgãos que atuam na região.*

80. *Todavia, para o componente de governança ‘Capacidade organizacional e recursos’, a análise restringiu-se aos órgãos responsáveis pela segurança da região, haja vista que não há nenhum plano formalizado para as ações de desenvolvimento e integração da fronteira e que a atuação da CDIF e dos Núcleos de Fronteira instalados tem se adstrito a discussões relacionadas às formas de implementação de medidas efetivas e relatos de experiências de uma ou outra ação de sucesso, sem diretrizes definidas, até mesmo pelo baixo prestígio político e orçamentário observado nesse campo de atuação.*

81. *Mas, mesmo com a priorização dada às ações voltadas à segurança, o panorama que se descortina nessa área é preocupante.*

82. *A coordenação entre os órgãos já dá os primeiros passos, mas ainda conta com lacunas que se refletem na capacidade organizacional da política.*

83. *Com efeito, cada qual com suas diversas atribuições e metas institucionais próprias a atingir, mas com deficiência de recursos de toda ordem, os órgãos mal conseguem zelar por seus encargos mais básicos.*

84. *Ressalte-se que, dada a abrangência de assuntos abordados e o número de órgãos envolvidos, não foi incluída no escopo desta auditoria a análise detalhada da capacidade organizacional de cada uma das instituições, mas tão somente a das estruturas de recursos humanos e materiais disponíveis, considerados os processos de trabalho existentes.*

85. *O baixo grau de investimentos e a carência de recursos humanos e materiais e financeiros dos órgãos responsáveis pela prevenção, controle, fiscalização e repressão aos crimes transfronteiriços realçam a vulnerabilidade daquele espaço territorial e contribuem para agravar sua condição de ambiente propício aos ilícitos relacionados ao tráfico de drogas e de armas, entre outros crimes típicos de regiões fronteiriças, caracterizando verdadeira omissão, parcial ou total, do Poder Público.*

4.1 A regulamentação da função de polícia de fronteira contribuiria para definições mais seguras de ordem quantitativa e qualitativa à política de pessoal aplicada aos órgãos que atuam na região.

86. *A estrutura de pessoal dos órgãos que atuam na segurança da fronteira é incompatível com a demanda necessária para se prevenir, controlar, fiscalizar e reprimir os delitos transfronteiriços ao longo de toda a extensão da divisa com os países sul-americanos.*

87. *A Constituição Federal, no inciso III do § 1º do artigo 144, preceitua que é competência da Polícia Federal exercer a função de polícia de fronteira. Ocorre, porém, que não há regulamentação e/ou detalhamento acerca dos limites dessa função, estabelecendo se esta é restrita às atividades de polícia judiciária e investigativa na região, com operações pontuais equivalentes àquelas deflagradas nas demais localidades do país, ou se deve estender-se também ao policiamento ostensivo na faixa limítrofe.*

88. *De acordo com as entrevistas, a Polícia Federal não exerce atividades de policiamento ostensivo na linha de fronteira, seja de forma permanente ou periódica.*

89. *Para suprir essa lacuna, ainda que tenham suas próprias dificuldades, outros órgãos têm colaborado para o efetivo exercício dessa função.*

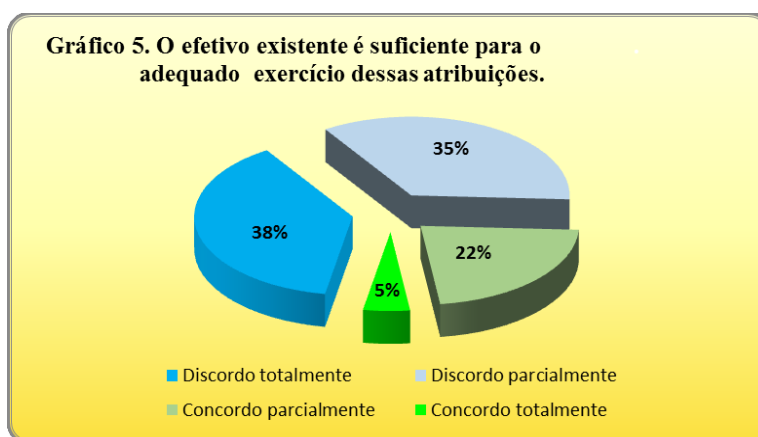
90. *Com efeito, com base no art. 16-A da Lei Complementar nº 97/99, introduzido pela Lei Complementar nº 136/2010, as Forças Armadas passaram a atuar, em caráter subsidiário, em ações preventivas e repressivas na faixa de fronteira, com as chamadas 'Operações Ágata'. Não há, contudo, regulamentação dessa atuação, com relação tanto aos procedimentos individuais e conjuntos, quanto aos períodos de intervenção, se contínuos, frequentes ou esporádicos.*

91. *Os Estados, por sua vez, têm sido incentivados pelo Governo Federal, por intermédio da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras – Enafron, a exercerem o patrulhamento diuturno ao longo das respectivas divisas com países vizinhos.*

92. *A Polícia Rodoviária Federal, a seu turno, atua ostensivamente nas rodovias federais e também nas suas imediações.*

93. *Até mesmo a Receita Federal do Brasil conta com um quadro específico para atividades de repressão aos crimes de contrabando e descaminho fora dos postos oficiais.*

94. *Embora todos os órgãos citados exerçam atividades de fiscalização ostensiva na fronteira, há quase unanimidade em afirmar que não têm efetivo suficiente para o exercício satisfatório de suas atribuições.*



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

95. *Independentemente desse panorama, é preciso que se tenha, primeiramente, delimitado o alcance da função de polícia de fronteira, para, a partir daí definir-se de quem será a responsabilidade pelo controle ostensivo da região.*

96. *Essa definição impactará nas atribuições da polícia federal e de outros órgãos, com as respectivas repercussões no cálculo dos efetivos das instituições.*

97. *Diante desse cenário, seria conveniente emitir as seguintes recomendações (4.1):*

a) *Ao Ministério da Justiça para que, no âmbito dos Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal, promova discussão interna com o propósito de se elaborar proposta de regulamentação do exercício de função de polícia de fronteira, estabelecendo-se competências e delimitando-se o alcance das atividades relacionadas, especificamente quanto à responsabilidade pelo patrulhamento ostensivo das fronteiras;*

b) *Ao Ministério da Defesa para que, no âmbito das Forças Armadas, promova discussão interna com o propósito de se elaborar proposta de regulamentação da Lei Complementar nº 97/99, alterada pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, notadamente em seu art. 16-A, para que se defina o caráter temporal das intervenções (permanente ou periódico) e os procedimentos a serem observados em ações individuais e conjuntas com os demais órgãos envolvidos;*

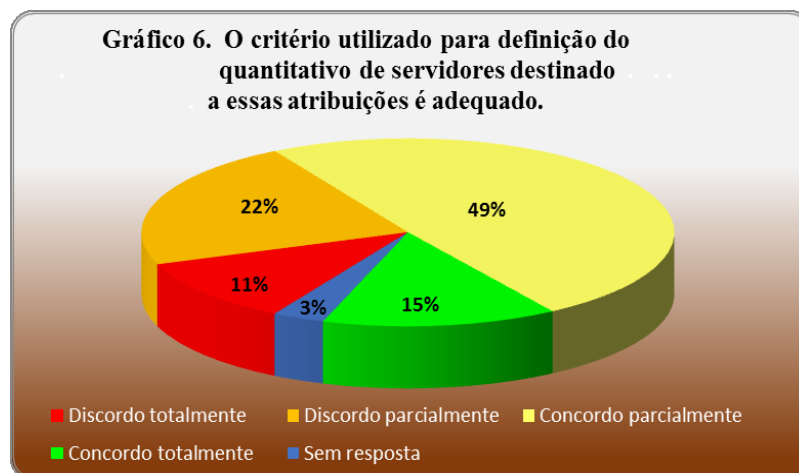
c) *À Casa Civil para que supervise a realização das ações acima sugeridas, promova o debate público das propostas decorrentes e suas implicações e, atingido o consenso, adote as providências necessárias para a criação de instrumentos legais que estabeleçam claramente as responsabilidades e competências de cada instituição em relação às atividades de policiamento ostensivo das fronteiras.*

98. *Supõe-se que, depois de ultrapassadas essas definições, cada uma das instituições participantes da segurança naquela área possa ter condições de pleitear os respectivos efetivos juntamente com o nível de capacitação e/ou treinamento necessários para as incumbências determinadas.*

4.2 O adequado dimensionamento dos quantitativos de pessoal alocado às atividades de prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços concorrerá para aumentar a efetividade das ações dos órgãos ligados à segurança da fronteira.

99. *Observa-se que as respostas das Unidades regionais dos órgãos que participam do Plano Estratégico de Fronteiras não tiveram uniformidade quanto à definição dos efetivos considerados adequados para aqueles locais, fato que pode indicar até mesmo ausência de transparência nessas decisões. Houve, inclusive, gestores que relataram terem enviado dados de lotação desejável com base em sentimento próprio, em histórico e experiência adquirida, sem nenhum estudo que os amparasse. A Secretaria da Receita Federal do Brasil, nos seus comentários a este relatório, informou que a COANA - Coordenação-Geral de Administração Aduaneira realizou estudo de lotação, por processo de trabalho, para determinar o número de servidores necessário em cada Unidade. Entretanto, a percepção da COANA diverge da predominante entre os servidores lotados nas cidades de fronteira pois 76,9% dos entrevistados discordaram da suficiência do efetivo em suas Unidades.*

100. *Aliás, foi esse o sentimento extraído do conjunto dos questionários, eis que apenas 15% dos respondentes têm convicção plena de que o critério utilizado para definição do efetivo destinado às atribuições dos respectivos órgãos mostra-se adequado, frente à carga de trabalho relativa ao combate ao contrabando, tráfico de drogas, armas e outros crimes típicos da região.*



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

101. Entretanto, independentemente dos parâmetros utilizados para o dimensionamento da força de trabalho ideal, o fato é que em todas as instituições que têm atribuições na fronteira há queixas de carência de servidores, tanto pela reduzida realização de concursos públicos nos últimos anos quanto pela dificuldade de alocar e manter servidores lotados na região.

102. O Governo Federal tem limitado as despesas com pessoal na região, haja vista as sucessivas restrições à promoção de concursos públicos, os reduzidos quantitativos de vagas autorizados e a relativamente baixa priorização para lotação na região de fronteira.

103. Essa condição eleva a exposição ao risco dos servidores que lá atuam, reduz a expectativa de controle pelos infratores e aumenta os índices de criminalidade e a sensação de insegurança naquele espaço territorial, em prejuízo tanto do desenvolvimento local quanto da imagem do Brasil perante os países vizinhos.

104. Cabe lembrar que um dos objetivos do Plano Estratégico de Fronteiras, expresso no art. 3º, inc. V do Decreto nº 7.496/2011, é a 'ampliação do quadro de pessoal e da estrutura destinada à prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos na faixa de fronteira'.

105. Entretanto, a ampliação do quadro de pessoal precisa ser dimensionada de acordo com as carências que os órgãos tenham em cada localidade, o que requer um levantamento criterioso destas.

106. Conclui-se, portanto, ser imprescindível que os órgãos responsáveis pelas ações voltadas à segurança das fronteiras identifiquem, mediante estudos embasados em critérios técnicos, suas necessidades de recursos humanos, físicos e financeiros para atender adequadamente a todas as demandas deles requeridas e tomem as providências ao seu alcance para, atendendo às disposições do art. 6º da Lei nº 12.593/2012 (PPA 2012-2015) quanto à consecução dos Objetivos, garantir que os resultados que deles se esperam possam ser alcançados.

107. Como tentativa para minimização do problema, sugere-se recomendar aos órgãos que atuam direta e permanentemente na segurança da fronteira – Secretaria da Receita Federal do Brasil, Departamento de Polícia Federal e Departamento de Polícia Rodoviária Federal, que:

- a) Destaquem de suas atribuições gerais aquelas necessárias especificamente para as atividades de prevenção, controle, fiscalização e repressão aos delitos transfronteiriços, com o objetivo de promover levantamentos de efetivos necessários para o desempenho satisfatório de suas funções, com base em critérios objetivos devidamente formalizados que levem em conta indicadores selecionados, definidos pelos respectivos especialistas, utilizados para se aferir a efetividade das intervenções e a redução dos ilícitos praticados na região;

b) Depois de concluídos os levantamentos de efetivos, encaminhem as conclusões ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o objetivo de demonstrar a necessidade de priorização de concursos públicos para suprir a carência que vier a ser comprovada pelos estudos realizados.

108. Com tais medidas, presume-se que, com base em critérios que possam oferecer nível de precisão suficiente para justificar e garantir a priorização de contratação de servidores por intermédio de concursos públicos, possam ser atingidos os quantitativos de servidores adequados para possibilitar que o desempenho das atividades de prevenção, controle, fiscalização e repressão aos delitos transfronteiriços atenda às necessidades demandadas.

4.3 A adoção de medidas que incentivem a alocação de pessoal nas localidades fronteiriças pelos órgãos encarregados de zelar pela segurança da fronteira contribuiria para o controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços.

109. Auditoria realizada em 2010 no Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (TC 021.180/2010-5), com foco maior sobre a Polícia Federal, levou o TCU a emitir recomendações para ampliação de incentivos à permanência do efetivo, maior capacitação e priorização de concursos públicos (Acórdão 360/2012 – Plenário).

110. Todavia, ainda permanece a insatisfação dos servidores que atuam na região, diante da demora na concessão de benefícios legais e institucionais, inclusive financeiros, a quem se propõe a trabalhar em condições adversas.

111. Vale registrar que, em 3 de setembro de 2013, foi publicada a Lei nº 12.855, que instituiu o adicional de fronteira para o servidor público federal em exercício de atividade nas delegacias e postos do Departamento de Polícia Federal e do Departamento de Polícia Rodoviária Federal e em unidades da Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Trabalho e Emprego situadas em localidades estratégicas, vinculadas à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços.

112. Ocorre, porém, que até o momento, por falta de regulamentação da referida Lei, os servidores que seriam beneficiados não recebem nenhuma compensação financeira.

113. Quanto a outros incentivos, como regras em concursos de remoções com benefícios para os interessados, implantação de auxílio-moradia etc., dentre os órgãos federais somente a Secretaria da Receita Federal do Brasil informou, nos seus comentários sobre este relatório, a existência de contagem diferenciada do tempo de serviço em localidades de difícil provimento, acréscimo de pontuação nos concursos de remoção interna para servidores que permaneçam por mais de três ou cinco anos na mesma lotação e a previsão de remoção de ofício para unidades localizadas em municípios de fronteira. Entretanto, as entrevistas realizadas nesta auditoria evidenciaram que os incentivos empregados pela RFB não são suficientes para impedir que os servidores lotados em localidades inóspitas aguardem ansiosamente a realização de concurso público para poderem ter sua remoção autorizada, o que faz com que nessas localidades todos ou quase todos os servidores lotados sejam neófitos nomeados no último concurso.

114. Para que se atenuem a desmotivação dos servidores lotados nesses locais, não resta alternativa senão recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil, ao Departamento de Polícia Federal e ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal que ampliem suas políticas de incentivos para estimular o interesse de remoção de servidores lotados em outras localidades do país e/ou vantagens para aqueles que optarem por maior permanência na região de fronteira.

115. *Tais medidas tenderiam a ampliar o número de interessados e o tempo médio de permanência dos efetivos dos órgãos que atuam naquelas áreas, oferecendo-lhes vantagens para motivá-los ao trabalho.*

116. *Outro aspecto que merece ser investigado diz respeito às eventuais falhas de distribuição de servidores pelas unidades de trabalho de cada instituição pelo país, e às distorções que supostamente ocorram nas relações que medem a proporção entre os efetivos destinados às atividades finalísticas dos órgãos e aqueles reservados à suas atividades-meio.*

117. *No entanto, dadas as limitações da equipe de auditoria e o elevado número de órgãos e entidades envolvidos nas atividades de proteção da fronteira, o presente trabalho restringiu-se ao levantamento da infraestrutura, equipamentos e quadro disponível de servidores de cada agência envolvida nesta fiscalização, de forma que não foi incluída no escopo a avaliação individual da estrutura, relação entre os quantitativos de pessoal da área-meio e da área-fim e processos de trabalho de cada um deles.*

118. *Contudo, há que se reconhecer que se trata de matéria de grande relevância a ser considerada, em presença da escassez de recursos existente, que exige o aproveitamento máximo das potencialidades existentes para que o resultado seja otimizado quantitativa e qualitativamente. A eficiência administrativa deve ser buscada pelo equilíbrio entre o alcance dos resultados ótimos e a minimização da utilização dos meios escassos disponíveis.*

119. *Isto posto, seria válido emitir recomendação à Secretaria da Receita Federal do Brasil, ao Departamento de Polícia Federal e ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal para que, se entenderem conveniente e oportuno, revejam seus quadros de pessoal e avaliem a necessidade de se promoverem estudos com vistas a detectar possíveis distorções significantes na relação entre os quantitativos de servidores lotados nas áreas fim e meio de cada órgão, assim como nos critérios de definições de lotações das diversas unidades do interior do país, com o objetivo de, mediante a adoção de incentivos, otimizar-se a alocação dos recursos humanos disponíveis para o alcance dos resultados institucionais, considerando-se as prioridades estabelecidas pelas organizações.*

120. *Esta seria uma alternativa para otimização de recursos existentes, de onde poderiam advir diferentes arranjos organizacionais, com vistas a assegurar a alocação do número necessário de servidores para atuar em localidades de difícil provimento, a exemplo das situadas na faixa de fronteira.*

4.4 O aumento da oferta de cursos de capacitação e treinamentos aos servidores que atuam na segurança da fronteira contribuiria para melhorar o desempenho organizacional.

121. *Tão ou mais importante que o número de servidores disponíveis é a qualificação do corpo técnico, ainda mais na fronteira brasileira, que é conhecida por ser uma área de grande vulnerabilidade e muitos riscos. O tráfico de drogas e armas está operante e fortalecido, fato que eleva os índices de criminalidade e violência da região.*

122. *Para o cumprimento dessa difícil missão, além dos meios materiais e humanos colocados à disposição, há necessidade de capacitação e treinamentos contínuos para o exercício das atividades específicas de prevenção, controle, fiscalização e repressão aos crimes transfronteiriços.*

123. *Ante a extensão, diversidade e porosidade de nossa fronteira, não é difícil antever o volume de hipóteses de atuação que requerem treinamentos específicos, tanto na terra como na água ou no ar, em locais afastados e de difícil acesso.*

124. *É necessário o aprimoramento permanente para o combate à criminalidade, com ênfase em medidas de fortalecimento das ações integradas para superação do tráfico de pessoas,*

drogas, armas, lavagem de dinheiro e corrupção e na intensificação da fiscalização do fluxo migratório e enfrentamento de ilícitos característicos da região de fronteira.

125. *A crescente utilização de equipamentos necessários para agilizar e elevar a efetividade das ações fiscalizatórias requer operadores qualificados para seus manuseios.*

126. *Mesmo diante da exiguidade dos recursos disponíveis para os órgãos que atuam na fronteira, é indispensável a oferta constante de cursos e treinamentos para os servidores.*

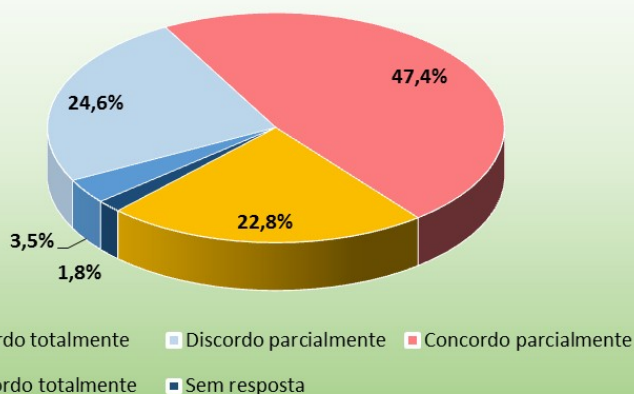
127. *As respostas dos questionários aplicados indicam haver ainda considerável demanda por capacitação não atendida.*

Gráfico 7. Existe demanda por capacitação para o exercício das atividades vinculadas ao PEF?



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

Gráfico 8. Essa demanda é plenamente atendida.



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

128. *Nesse quesito, considerando que as Forças Armadas têm desempenhado, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, papel cada vez mais ativo nas ações de patrulhamento, revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves, e até mesmo em prisões em flagrante delito, seria altamente recomendável que se estabelecessem rotinas de treinamentos permanentes específicas para atuação em segurança pública.*

129. *Diante do exposto, para se evitar ainda mais o enfraquecimento do poder público frente aos crimes transfronteiriços, seria imprescindível que se dirigissem recomendações:*

- a) *Às Forças Armadas, para que avaliem a oportunidade e conveniência de capacitações e treinamentos contínuos para militares designados para atuarem em ações de segurança pública na região de fronteira;*

b) À Secretaria da Receita Federal do Brasil, ao Departamento de Polícia Federal e ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal para que intensifiquem a oferta de capacitações e treinamentos para os servidores lotados na região de fronteira.

130. A elevação da oferta de cursos e treinamentos certamente garantiria melhor preparo e confiança aos encarregados de promover a segurança da fronteira, contribuindo para aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade de suas ações.

4.5 O compartilhamento de todos os projetos que visam o aparelhamento dos órgãos responsáveis pela segurança da fronteira permitiria a programação otimizada de investimentos em recursos materiais.

131. Consta como alternativa de boas práticas do Referencial do TCU (item 3.1.4) o direcionamento adequado de todas as formas de recursos em função dos diversos objetivos da política pública, permitindo a realização das ações que a integram na sequência e na intensidade necessárias.

132. Ocorre que os órgãos responsáveis pela segurança na fronteira não possuem infraestrutura adequada em muitos pontos ao longo da faixa e têm déficit de equipamentos para o exercício de suas atribuições.

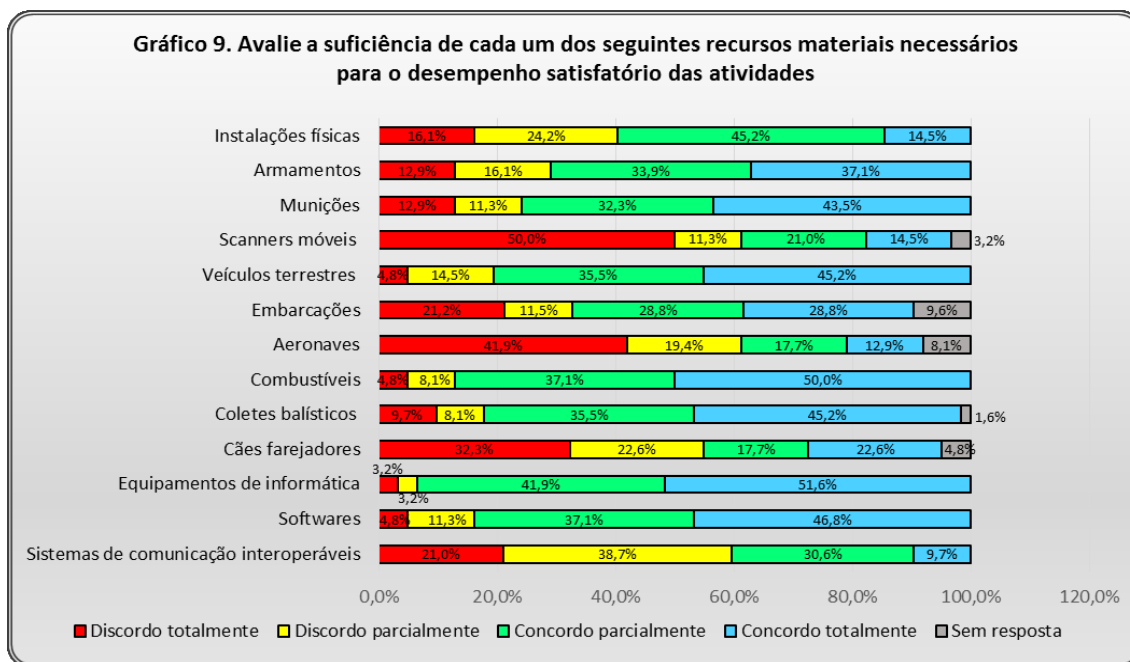
133. Somam-se a isso as deficiências de manutenção dos recursos materiais disponíveis e a limitação dos investimentos, sem contar que os recursos financeiros constantes da LOA não têm sido liberados conforme previsto – vide item 2.5.4 do Projeto de Auditoria.

134. Foram visitados os principais pontos de divisa dos onze Estados fronteiriços, com o objetivo de entrevistar gestores locais e verificar a estrutura e equipamentos disponíveis.

135. As deficiências de infraestrutura são notórias, além da limitação de equipamentos, razoavelmente compatíveis com o reduzido número de servidores em exercício.

136. Vale frisar que tanto a infraestrutura quanto os equipamentos têm relação direta com o número de servidores disponíveis para o serviço. Observou-se nas respostas dos questionários a dificuldade de avaliação dos entrevistados acerca da suficiência ou não de equipamentos, haja vista o inevitável parâmetro que se tem do efetivo atual, sem muita convicção a respeito do quantitativo considerado ideal para cada unidade de trabalho.

137. De qualquer forma, ainda são muitas as reclamações, tanto pela estrutura oferecida como pela falta de equipamentos, conforme se verifica nas respostas dos questionários, sintetizadas no gráfico apresentado a seguir.



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

138. *Em verdade, o controle da fronteira tem disputado espaço com outras prioridades do país por parte do Governo Federal.*

139. *É preciso considerar, também, que a demanda por investimentos e equipamentos está relacionada com o efetivo existente, que está aquém daquele considerado ideal. Sem número de servidores suficiente para utilizá-los ou operá-los, as aquisições tendem a ser mais limitadas.*

140. *Essa condição eleva a exposição ao risco dos servidores frente aos crimes transfronteiriços e contribui para o crescimento de atividades ilícitas na região, especialmente o tráfico de drogas e armas que alimentam a violência no interior do país e, como consequência, oneram excessivamente os custos com segurança e saúde, dentre outros.*

141. *Pelo que se observa, ainda não se tem perspectivas de alterações drásticas desse panorama para o curto ou médio prazo.*

142. *Várias fragilidades comprometem a política aplicada e dificultam a obtenção até mesmo dos meios para se atingir os objetivos e a desejada mudança da realidade naquela região.*

143. *Há, contudo, um projeto em andamento com forte tendência de resolver, a longo prazo, essa grave situação.*

144. *De acordo com a Estratégia Nacional de Defesa, instituída pelo Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, objetiva-se consolidar o sistema de comando e controle para a Defesa Nacional, por intermédio de um sistema integrado de Comando e Controle de Defesa, que 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.*

145. *Trata-se do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – Sisfron, projeto conduzido pelo Exército Brasileiro, no âmbito do Ministério da Defesa, baseado em uma rede de sensores colocados sobre a linha de fronteira, que produzirá informações para a tomada de decisões interagências, a ser implantado em toda a faixa, no prazo de dez anos, ao custo estimado de aproximadamente 12 bilhões de reais, segundo dados extraídos de Levantamento de Auditoria efetuado em setembro de 2013 pela SecexDefesa (TC 016.424/2013-1).*

146. *O Sisfron foi concebido com o intuito de permitir a coleta, o armazenamento, a organização, o processamento e a distribuição dos dados necessários à gestão da faixa de fronteira terrestre, de modo a viabilizar um monitoramento contínuo e permanente.*

147. *A principal característica do sistema é a interoperabilidade com as demais Forças Armadas e com outros órgãos, em especial: CENSIPAM, ABIN, Ministério da Agricultura, Instituto Nacional de Meteorologia, Ministério da Saúde, Defesas Cíveis dos estados Fronteiriços – Governos Estaduais, Ministério da Justiça, Departamento de Polícia Federal, Departamento de Polícia Rodoviária Federal, Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal do Brasil e Ministério do Meio Ambiente.*

148. *O Exército poderá realizar, por meio do Sisfron, ações em coordenação com o Ministério da Justiça, Ministério da Saúde, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Fazenda e outros órgãos, federais e estaduais, de forma que tais órgãos sejam empregados em suas áreas de atuação, proporcionando menores custos e maiores benefícios das ações implantadas, mediante a sinergia entre os esforços conjuntos.*

149. *Com o avanço desse projeto, aumentam as expectativas de controle da região para os próximos anos, haja vista o volume de equipamentos tecnológicos a ser investido.*

150. *Essa mobilização não pode, por óbvio, enfraquecer as iniciativas de guarnecer os postos de trabalho e o efetivo responsável pela segurança da região.*

151. *Valeria, antes de tudo, um planejamento conjunto, com o objetivo de se dispor de visão sistêmica capaz de demonstrar a situação atual em confronto com a requerida pelos projetos em execução, a fim de se definirem as aquisições necessárias de forma harmônica e racional, prevendo, onde cabível, compartilhamento de recursos para seu melhor aproveitamento.*

152. *Diante destas considerações, seria apropriado sugerir aos coordenadores do PEF que orientem, respectivamente, as Forças Armadas, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e os Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal a realizarem levantamento dos recursos materiais necessários para o desempenho satisfatório das atividades de fronteira a seus encargos, compatíveis com os efetivos requeridos, previamente determinados e aprovados, para posterior discussão conjunta e, considerando compartilhamento de recursos materiais, quando cabível, para racionalizar o aproveitamento destes, consolidação de todas as exigências, formalizadas em cronograma segundo a ordem de prioridades, com vistas a enviar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão como proposta de inclusão nos documentos oficiais orçamentários e financeiros da União (PPA, LDO e LOA), para que todos os pontos de atuação na fronteira sejam dotados de infraestrutura adequada e oferecidos os equipamentos indispensáveis para o trabalho de prevenção, controle, fiscalização e repressão aos crimes transfronteiriços, na quantidade e qualidade compatíveis para garantir a efetividade e tempestividade das ações e a segurança dos agentes públicos na região.*

153. *Essas iniciativas trariam maiores chances de atendimento das reivindicações, justamente por estarem sustentadas em um conjunto de elementos suficientes para se comprovar a necessidade de investimentos de acordo com um critério programado e em consonância com os projetos em desenvolvimento para a fronteira brasileira.*

5 Medidas estruturais e operacionais aplicadas junto aos fóruns de implementação da política pública podem contribuir na busca de uma agenda de integração entre os órgãos que atuam na fronteira.

154. *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. (Referencial do TCU para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, subitem 3.1.5).

155. *Rumo à integração busca-se, primeiramente, aproximar os órgãos envolvidos e criar condições para o aperfeiçoamento dos processos de planejamento, execução e monitoramento das ações conjuntas.*

156. *Evidenciam-se, no entanto, obstáculos à unidade de esforços conjuntos dos órgãos que atuam na fronteira, em função de fatores políticos, institucionais, operacionais e legais como: as disputas partidárias pelo controle de ministérios, órgãos e entidades, que se somam aos respectivos interesses, muitas vezes antagônicos; a competição orçamentária; a busca das metas individuais pelas organizações, não raras vezes conflitantes com as necessidades ou objetivos das demais parceiras; os conflitos de competências, jurisdições e atribuições; as dificuldades de ajustamento mútuo, diante das configurações de estruturas estabelecidas em todos os níveis; as fricções de cargos e carreiras; e até mesmo as barreiras de ordem interpessoal.*

157. *As políticas de Segurança e de Desenvolvimento e Integração vivem situações bastante distintas no que se refere ao componente de governança 'Coordenação e Coerência'.*

158. *Enquanto a primeira recebe considerável atenção governamental, está razoavelmente implementada e é coordenada por três ministérios, sem qualquer hierarquia entre eles, a segunda ocupa lugar secundário nas prioridades do governo, tem sua implementação incipiente e é coordenada por um único ministério.*

159. *Diante dessas diferenças, essas políticas serão analisadas separadamente neste tópico, que tratará da política de Segurança deste ponto em diante e abordará isoladamente a política de Desenvolvimento e Integração na quinta e última proposição relativa a esse componente.*

160. *O Plano Estratégico de Fronteiras estabelece as diretrizes, objetivos e meios pelos quais as três esferas da administração pública devem atuar na região para fortalecer a prevenção, controle, fiscalização e repressão aos delitos transfronteiriços.*

161. *Houve avanços, mas alguns fatores têm contribuído para um cenário preocupante, ainda propenso à fragmentação dos processos de formulação e implementação da política de segurança da região.*

162. *Na etapa anterior (TC-014.387/2014-0), identificou-se a necessidade de se adotar duas medidas para o aprimoramento da política, que impactam diretamente o componente de coordenação: (1) a elaboração de normas interinstitucionais para a atuação conjunta que definam as funções e responsabilidades das agências partícipes e (2) o planejamento estratégico que estabeleça a visão futura e as prioridades para o horizonte temporal.*

163. *Na presente fase, outros aspectos, mais intrínsecos à coordenação, são analisados, a começar pela liderança, peça central na dinâmica de um projeto a ser desenvolvido pela unidade de esforços interagências.*

164. *Para provocar a aproximação das instituições e elevar o nível de interação necessário para movimentar os ciclos da política na fronteira foram criados fóruns central e locais que, apesar de produzirem ações correspondentes, requerem elementos sustentáveis de orientação estratégica e dinamizadores de articulação para produção de resultados convergentes com os propósitos desejados.*

165. *Há que se buscar, ainda, coerência de ações coordenadas, evitar sobreposições de esforços, lacunas e contradições, com a instituição de um mapeamento de processos de trabalho que realce a interdependência entre os atores responsáveis pelas atividades rotineiras e essenciais às prioridades definidas, de forma a maximizar os índices de eficiência e eficácia gerenciais e operacionais do trabalho integrado.*

166. Por fim, práticas de compartilhamento de recursos de todos os gêneros devem ser incrementadas, ante a limitada capacidade individual dos órgãos que detêm atribuições na região de fronteira, e aperfeiçoado o intercâmbio de informações interagências, elemento essencial para fomentar a produção de conhecimento junto aos serviços de inteligência em atividade.

167. Para sintetizar, ilustram-se adiante os requisitos fundamentais para o sucesso da coordenação na busca da integração desejada para a política de fronteira:

Figura 4 – Requisitos fundamentais para o sucesso da coordenação na busca da integração



Fonte: Elaborado pelo TCU.

5.1 A definição de papéis e responsabilidades dos coordenadores do Plano Estratégico de Fronteiras possibilitaria o exercício da liderança como fator de integração entre as agências que atuam na região.

168. A liderança executiva é fator de integração dos processos de formulação e implementação da política, sendo avaliada pela capacidade de se influenciar os membros intragovernamentais rumo a uma determinada direção, gerando convergência estrutural.

169. Segundo Paulo Roberto de Mendonça Motta, em 'Reflexão e Emoção Estratégicas: Construindo Firmeza na Decisão Empresarial' (2000), essa liderança comporta duas dimensões essenciais: poder e visão. O líder é um elemento de integração porque é uma peça central na dinâmica do poder organizacional para a negociação de um projeto; uma visão que, na qualidade de 'uma construção racional e imaginativa da organização dentro de um determinado cenário', torna-se um elemento de convergência.

170. Antes de se avaliar o padrão ou estilo de liderança exercido no processo de implementação da política de segurança da fronteira, há que se examinar o modelo de coordenação adotado para o Plano Estratégico de Fronteiras – PEF.

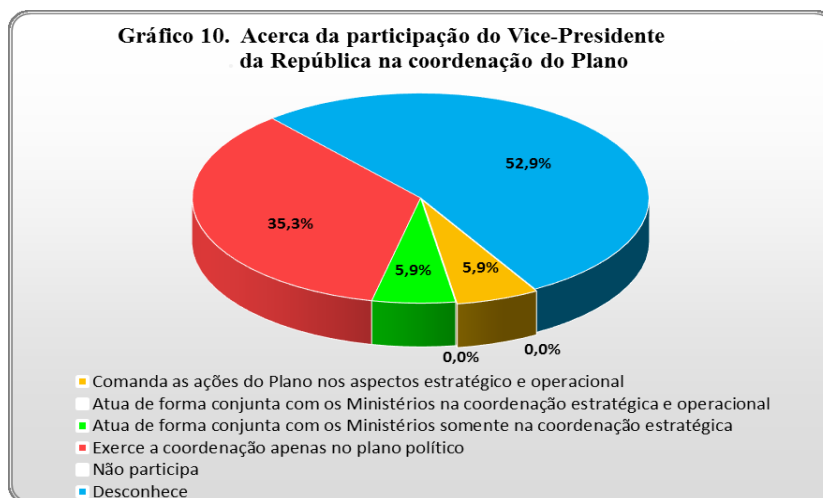
171. O art. 9º do Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, com a redação dada pelo Decreto nº 7.638, de 8 de dezembro de 2011, dispõe que a coordenação do PEF será exercida pelos Ministros de Estado da Justiça, da Defesa e da Fazenda.

172. Verifica-se, entretanto, que não há consenso quanto aos papéis e responsabilidades dessas instituições coordenadoras. Além disso, não há critério para designação de comando para as operações conjuntas definidas e tampouco para os colegiados criados para gerenciamento das ações, o Centro de Operações Conjuntas - COC e os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras

– GGI-FRONS, fóruns deliberativos criados pelos Estados com o objetivo de implementar as políticas de segurança nas respectivas faixas de fronteira.

173. Cabe destacar que, conquanto o Vice-Presidente tenha sido incumbido pela Presidente da República de exercer a coordenação do PEF, consoante informado na página eletrônica da Vice-Presidência da República, não existe nenhum documento que formalize e/ou normatize tal designação, o que foi corroborado pelas respostas ao questionário aplicado na Vice-Presidência.

174. A propósito, cumpre registrar que mais da metade dos órgãos entrevistados (52,9%) desconhece qual seja a função desempenhada no PEF pelo Vice-Presidente e 35,3 % afirmam que este exerce coordenação apenas no plano político, fato este confirmado no âmbito da Vice-Presidência.

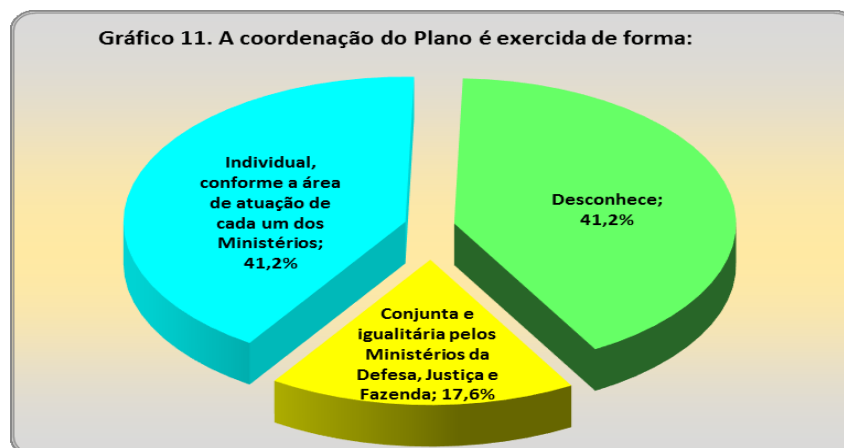


Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

175. Das entrevistas pode-se inferir, ainda, não haver unanimidade quanto à forma de atuação dos próprios coordenadores do PEF.

176. Com efeito, os Ministérios da Defesa e da Fazenda sustentam que a coordenação é individual, conforme a atuação de cada uma das instituições. Já o Ministério da Justiça afirma ser conjunta e igualitária entre as três pastas.

177. Interessante, outrossim, trazer a percepção de órgãos centrais vinculados a esses Ministérios (Secretaria da Receita Federal do Brasil, Departamento de Polícia Federal e Departamento de Polícia Rodoviária Federal), incluindo-se a Secretaria Nacional de Segurança Pública e as Secretarias de Segurança Estaduais, eis que as respostas se dividem ainda mais. De se notar que dentre as Secretarias Estaduais há um número considerável que desconhece até mesmo como é exercida essa coordenação.



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

178. Ainda sobre o tema, também merecem análises os meios pelos quais são implementadas as ações do PEF, especificamente o Centro de Operações Conjuntas - COC e os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras – GGI-FRONS.

179. Chama a atenção o esclarecimento oferecido pelo Ministério da Defesa referente ao COC, de que este não é uma estrutura criada especificamente para trabalhar em função do PEF (Ofício N° 09419/Ciset-MD, de 18/08/2014, em que se encaminhou o Memorando n° 197/SC3-3/SC3/CHOC/EMCFA-MD, de 15/8/2014).

180. Na mesma linha e com mais detalhes, o Ministério da Justiça, por meio do Ofício n° 135/2014/SE/MJ, de 15/08/2014, explicou que o COC é uma estrutura do Centro de Comando e Controle do Ministério da Defesa, cujo funcionamento é de caráter permanente e abrangente a todas as áreas de atuação daquela instituição e tem como objetivo manter informado o Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas quanto às ações e operações das instituições vinculadas ao Ministério da Defesa, por meio da integração das capacidades relativas a operações, comando e controle, logística, inteligência e defesa cibernética. Acrescentou que durante as Operações Ágata os órgãos, especificamente o Departamento de Polícia Federal, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal e a Força Nacional de Segurança Pública, indicam representantes para compor o COC.

181. Já o Ministério da Fazenda, por intermédio do Ofício n° 10.652/2014/SE-MF, de 04/09/2014, informou que não tem participação nas ações relacionadas ao PEF, e sim a Secretaria da Receita Federal do Brasil, que, por sua vez, na Nota RFB/Audit/Diaex n° 41, de 21/08/2014, esclareceu não estar formalmente integrada ao COC por ainda estar em processo de aprovação interna a minuta do acordo interministerial nesse sentido.

182. Frise-se que, apesar de solicitado, não foi disponibilizado o Regimento Interno ou instrumento equivalente que revele a estrutura e o funcionamento do COC.

183. Vale lembrar que tanto no COC quanto nos GGI-FRONS, por força das disposições do Decreto n° 7.496/2011, não há qualquer hierarquia entre os membros que os compõem, sendo suas decisões tomadas por consenso.

184. Essa condição também se estende às operações conjuntas, haja vista que as duas principais ações repressivas resultantes do PEF, Operações Ágata e Sentinela, apesar de serem conduzidas, respectivamente, no âmbito dos Ministérios da Defesa e Justiça, não impõem qualquer grau de subordinação entre os órgãos participantes.

185. Todas essas evidências sinalizam uma preocupação excessiva com a preservação da autonomia dos órgãos, em todas as fases da política, a ponto de inibir o surgimento do fator liderança, cujo exercício poderia gerar influência rumo à direção pretendida, administrar conflitos, ante ao pluralismo de interesses envolvidos, e fortalecer o processo de comprometimento e convergência entre os membros partícipes.

186. É preciso encontrar meios de superar esse obstáculo e permitir a construção de macroestrutura agrupada de tal forma que as áreas de responsabilidade estejam claras e sob supervisão de agência (s) encarregada (s) de exercer (em) a liderança.

187. Desse modo, considerando o desenho interorganizacional definido para a política de segurança da fronteira, mister se faz discutir acerca dos mecanismos de comando existentes, com o objetivo de uniformizar o entendimento interagências e criar ambiente adequado para que os coordenadores estabelecidos possam atuar de forma a elevar o desempenho do trabalho integrado na busca dos resultados desejados.

188. Então, afigura-se adequado emitir recomendação à Vice-Presidência da República e aos coordenadores do PEF - Ministérios da Defesa, da Fazenda e da Justiça, para que promovam discussões e deliberem acerca da estrutura de liderança a ser praticada no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras, com destaque para a definição de funções e responsabilidades dos coordenadores do Plano, em conjunto com os seus órgãos partícipes, assim como no COC e nos GGI-FRONS, estes em comum acordo com os Estados, a fim de que possam ser reconhecidos pelo conjunto de órgãos que participam da política de segurança na fronteira.

189. A definição dos papéis e encargos possibilitará aos coordenadores exercerem as funções de liderança esperadas para criar ambiente mais favorável à aproximação das instituições envolvidas e empenho voluntário para os objetivos comuns e poderá proporcionar maior transparência, segurança e confiança aos agentes executores quanto aos rumos da política traçada.

5.2 O desenvolvimento de planos, rotinas de trabalho sincronizadas e mecanismos de controle padronizados fortaleceria a interação dos membros das instâncias de coordenação.

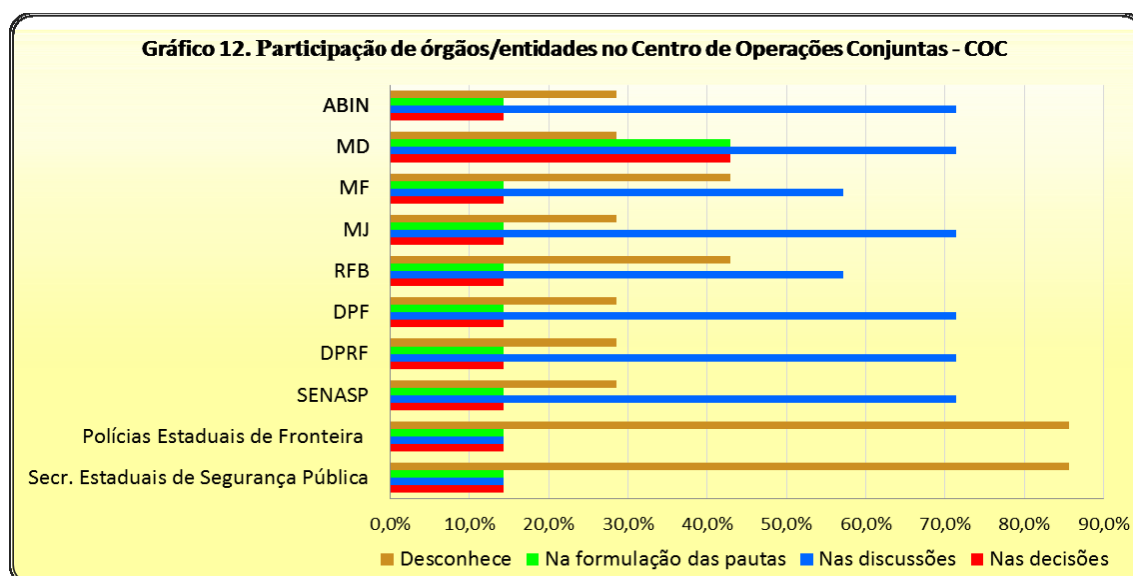
190. O objetivo do Governo Federal ao instituir o Plano Estratégico de Fronteiras era unir forças contra os crimes transfronteiriços, mediante a integração entre os órgãos partícipes, cujas ações seriam implementadas por meio do Centro de Operações Conjuntas – COC e dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira – GGI-FRONS.

191. O modelo de articulação praticado nessas instâncias de coordenação e nas logísticas de operações conjuntas não contém padronização de procedimentos que distribuam os encargos aos envolvidos e incentivem a efetiva produção de elementos que maximizem o entrosamento interagências.

192. Relativamente ao COC, nenhum desses documentos foi disponibilizado, de forma que não ficou esclarecido se existe regimento interno e/ou normas que formalizem as decisões ali tomadas e obriguem os seus partícipes a submeterem-se a elas.

193. Frise-se que, contrariando o disposto nos arts. 7º e 8º do Decreto nº 7.496/2011, não foram providenciados e assinados os acordos de cooperação com as instituições participantes das operações, especialmente com os Estados Fronteiriços.

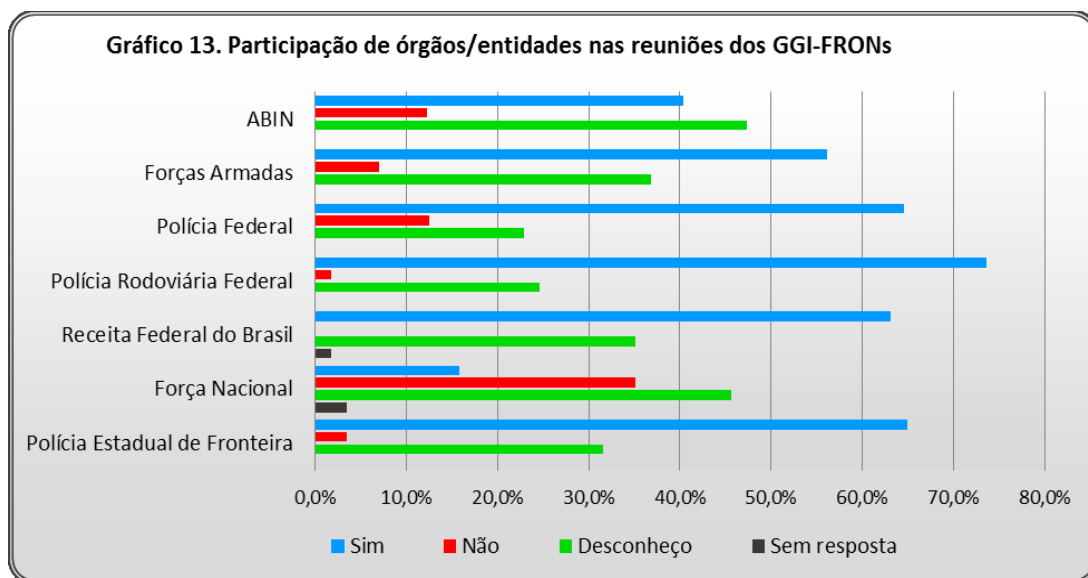
194. As respostas dos questionários indicam não haver adesão integral das agências envolvidas e revelam elevado grau de informações desconhecidas acerca do número de reuniões havidas e das efetivas participações em pautas, discussões e decisões.



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

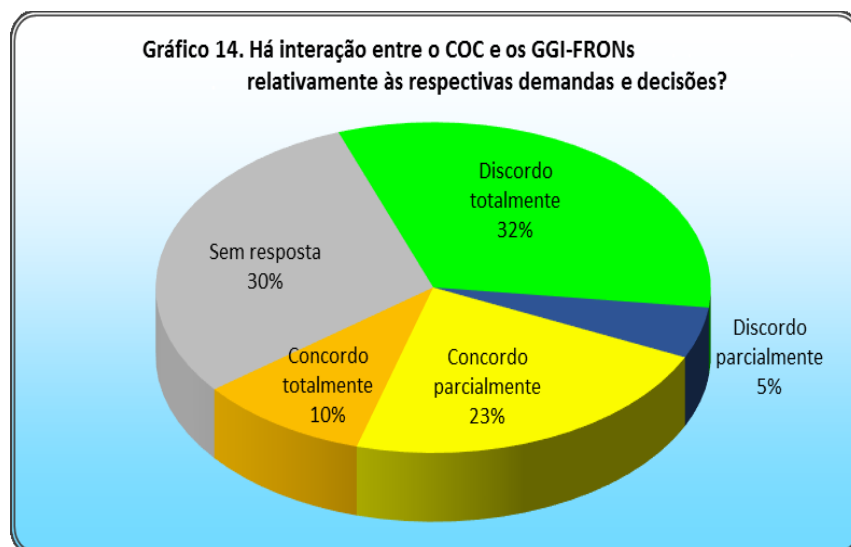
195. A título de exemplo, a pergunta cujas respostas estão estampadas no gráfico acima foi feita ao MD, MF, MJ, RFB, DPF, DPRF e SENASP para que cada um deles informasse sobre a forma de participação dos demais nas reuniões do COC. Observa-se que, enquanto o MD afirmou que todos os órgãos relacionados participam de todas as etapas do processo decisório, os demais foram uníssonos em responder que somente o MD tem papel nas decisões e que desconhecem qualquer participação das Secretarias Estaduais de Segurança Pública (ou equivalente) e dos grupamentos policiais constituídos pelos Estados para atuar na fronteira.

196. No que tange aos GGI-FRONS, observa-se que há reuniões com periodicidades muito distintas nos onze Estados fronteiriços, mas com número significativo de gestores que registraram desconhecer a sua realização e quem sejam seus participantes. Somente os Estados do RS, PR, MS, MT, RO, PA e AP disponibilizaram atas das reuniões e, aparentemente, apenas os GGI-FRONS do PR e RS utilizam pauta para os encontros, ou seja, não existe padronização de procedimentos nesses Gabinetes.



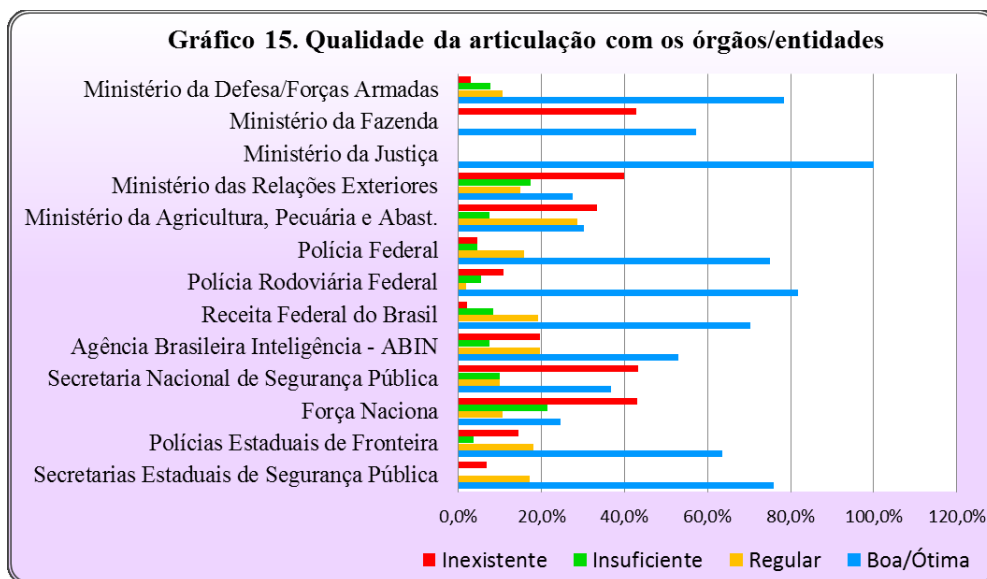
Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

197. Vale destacar a não interação entre o COC e os GGI-FRONS, conforme ampla maioria das respostas dos questionários.



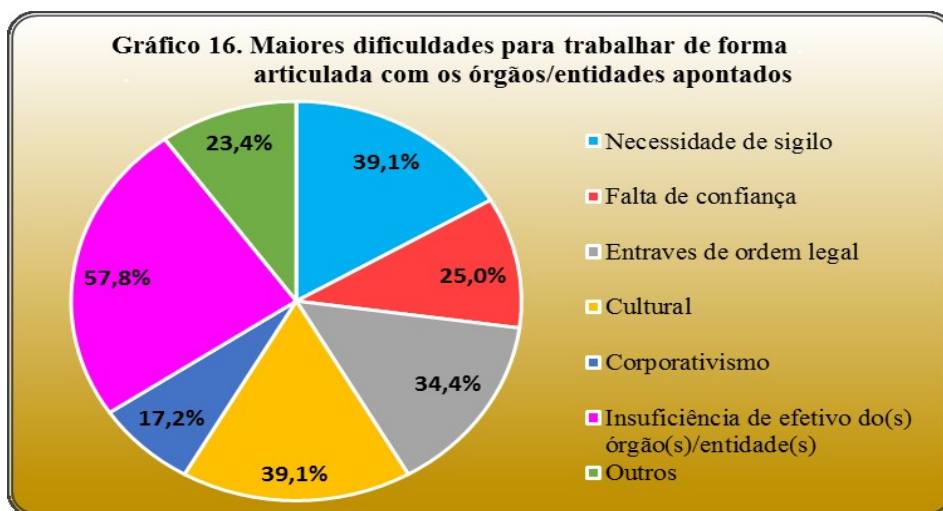
Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

198. Por fim, nas avaliações solicitadas acerca da articulação entre os órgãos ficou caracterizado que ainda existe um número considerável de órgãos em cuja percepção essa articulação é insuficiente e/ou inexistente.



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

199. As causas apontadas para essa situação pelos entrevistados são expressivas no que diz respeito à necessidade de sigilo, falta de confiança, entraves de ordem legal, cultura predominante, corporativismo e a própria insuficiência de efetivos, conforme dados adiante.



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em outubro/2014

200. Na forma como se apresenta, o PEF parece resumir-se a duas Operações: *Sentinela*, restrita à Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, cuja existência é anterior ao PEF e que, segundo os entrevistados, é permanente e limita-se a atividades rotineiras de inteligência, fiscalização e controle, com eventuais reforços de pessoal em ocasiões específicas, tanto interno, advindo de outras localidades, como de outros órgãos, sendo a Força Nacional de Segurança Pública quem mais atua nesse auxílio; e *Ágata*, que já teve oito versões até a confecção deste relatório, definida no âmbito do Ministério da Defesa, na qual as Forças Armadas marcam forte presença, por curtos períodos e em segmentos delimitados da fronteira, mediante atividades de inteligência, patrulhamento, postos de bloqueio, controle e fiscalização de estradas próximas à linha de fronteira, em sintonia com as ações dos órgãos que já atuam na região, e ações cívico-sociais que levam atendimento médico, odontológico e hospitalar a comunidades carentes.

201. *Com esses dados, pode-se concluir que esses colegiados não têm cumprido adequadamente o papel que lhes foi atribuído no art. 5º do Decreto nº 7.496/2011, de implementar o Plano Estratégico de Fronteiras, ou seja, alcançar a integração das ações de todos os órgãos que atuam na segurança da faixa de fronteira.*

202. *Se existem apenas duas operações consideradas de ações conjuntas; se o COC, fórum central do Plano, restringe-se a apenas uma dessas operações (Ágata); e se os GGI-FRONS não produzem outras ações integradas, é de se inferir que estes têm sido utilizados tão-somente para encontros onde são trocadas informações entre os representantes, que muitas vezes não têm poder decisório.*

203. *Ainda que tenha havido evolução nas aproximações interagências, as entrevistas revelam que existem muitas queixas recíprocas e o reconhecimento de que, na prática, o trabalho continua sendo realizado de forma fragmentada, sem maiores avanços rumo à integração.*

204. *É preciso quebrar barreiras políticas, institucionais, legais e culturais e criar mecanismos que garantam maior envolvimento, interdependência e produção de resultados oriundos dos esforços mútuos das instituições para que se dê crédito ao sistema utilizado e se reforce a confiança entre os órgãos participantes.*

205. *Isso requer que se induza a articulação de ações sincronizadas entre os entes federados, mediante o estabelecimento de rotinas de trabalho e mecanismos de controle padronizados, incluindo a programação de reuniões periódicas para discussões sobre os temas afetos à segurança da região em níveis locais e central e para troca de informações, pedidos de ajudas e outros assuntos afins.*

206. *Mais que isso, faz-se necessário assegurar que todos os membros designados tenham legitimidade para comprometerem os órgãos que representam a se subordinarem às decisões que forem tomadas, após consenso, nas respectivas arenas decisórias.*

207. *O estabelecimento de prioridades, com objetivos claros e mensuráveis, é elemento indispensável para a dinâmica desses fóruns, haja vista a escassez de recursos disponíveis para o atendimento de todas as demandas.*

208. *Nessa linha, seria apropriado recomendar aos coordenadores do PEF que:*

- I. Para incentivar e legitimar a participação dos Estados no PEF, adotem as providências que entenderem necessárias para assegurar a representação no Centro de Operações Conjuntas de todas as instituições partícipes das operações, em cumprimento ao disposto nos artigos 7º e 8º do Decreto nº 7.496/2011;*
- II. Orientem as instâncias de coordenação (COC e GGI-FRONS) a estabelecerem procedimentos uniformes de encontros periódicos, com divisão de trabalho entre seus membros, de modo a induzir a articulação dos partícipes, observando-se as seguintes rotinas:*
 - a) Definição de paradigmas estratégicos de atuação que considerem os problemas e demandas locais, alinhados com os objetivos, metas e prioridades do Plano Estratégico de Fronteiras;*
 - b) Estabelecimento de critérios para a designação de representantes dos partícipes, de forma que cada participante tenha legitimidade para assumir compromissos pelo órgão que representa;*
 - c) Determinação de quais os tipos e níveis de informações detidas por cada participante que devem ser obrigatoriamente disponibilizadas aos demais;*

- d) *Exigência de pautas e atas das reuniões, como forma de se garantir a continuidade e o monitoramento dos assuntos tratados;*
- e) *Designação alternada de facilitadores responsáveis pela organização dos debates e tomadas de decisões, bem como de relatores encarregados de elaborar pautas e atas das reuniões; e*
- f) *Instituição de rotinas de avaliações formalizadas para se medir o grau de articulação interagências e os resultados alcançados, evidenciando-se as oportunidades de melhoria constatadas.*

209. *Tais medidas devem dinamizar o funcionamento das arenas decisórias responsáveis pela formulação e implementação da política de segurança da fronteira, em nível central e local, estimular a participação, estabelecer clima de credibilidade e confiança mútuas entre os atores e reduzir o potencial de ocorrerem conflitos interagências.*

5.3 O estabelecimento de sequência lógica de etapas de trabalhos conjuntos produziria maior eficiência e coerência das ações na busca do reforço mútuo necessário para produção dos resultados desejados.

210. *Após serem conquistados níveis maiores de interação entre os órgãos, o desafio seguinte é atingir maior efetividade e eficiência na execução da política de segurança, com coerência de ações, para que se obtenha um sistema mais eficaz de governança.*

211. *Não basta estabelecer um conjunto de arranjos formais para promover a cooperação e assegurar que as ações individuais não sejam contraditórias. É preciso ir adiante, aproveitar as múltiplas capacidades de agências, com prioridades e procedimentos distintos, para criar uma unidade de esforços que se reforcem mutuamente, em sinergia.*

212. *As evidências demonstram, no entanto, que os domínios institucionais são preponderantemente autônomos para a realização das atividades de controle da fronteira.*

213. *Com efeito, conforme dito alhures, o PEF contempla duas Operações: Sentinela, efetuada em caráter permanente pela Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, e Ágata, na qual as Forças Armadas atuam ostensivamente por curtos períodos no patrulhamento e fiscalização de estradas existente em segmentos delimitados da fronteira, complementando as ações dos órgãos que já atuam na região.*

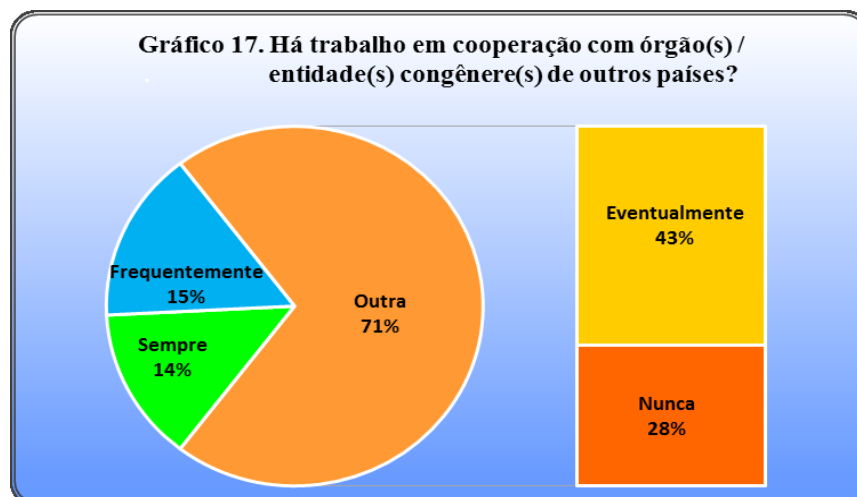
214. *Citou-se, ainda, a Operação Fronteira Blindada, noticiada pelo portal da Secretaria da Receita Federal do Brasil, como sendo uma ação permanente de combate ao contrabando, descaminho e pirataria, inserida no PEF.*

215. *Embora sejam anunciadas como produtos de ações integradas do PEF, pode-se afirmar, com base nas entrevistas e questionários aplicados, que ditas operações não seguem uma ordenação específica de atividades de trabalho coordenado interagências no tempo e no espaço.*

216. *As próprias Operações Ágata, que possuem delimitações de ordem territorial e cronológica decorrentes principalmente da disponibilidade de recursos financeiros e do próprio efetivo das Forças Armadas, conforme indicam as respostas dos questionários, limitam-se ao policiamento ostensivo em determinados segmentos da linha de fronteira e não se caracterizam por um fluxo de processos interorganizacionais com o envolvimento sincronizado das demais agências que lá atuam.*

217. *Durante esses períodos, os órgãos que operam na fronteira continuam suas atividades de rotina, enquanto as Forças Armadas se posicionam em estradas secundárias, rios, pontos críticos e demais vias informais de acesso a outros países, em trechos pré-estabelecidos.*

218. *Nesse ponto vale um parêntese, para se levantar novamente a questão da função de polícia de fronteira, responsabilidade constitucional da Polícia Federal.*
219. *Na fronteira, de igual modo ao restante do território brasileiro, a Polícia Federal exerce as funções de polícia investigativa e judiciária, em auxílio à Justiça. Não se considera nesse encargo o policiamento ostensivo.*
220. *Com essa lacuna presente, foi estabelecido, com base no PEF, que as polícias estaduais se responsabilizariam pelo patrulhamento ostensivo de suas respectivas regiões, valendo-se de recursos materiais e/ou financeiros repassados pelo Governo Federal, por intermédio do Programa Enafron - Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras.*
221. *Nas rodovias federais e imediações há policiamento ostensivo pela Polícia Rodoviária Federal, que recebe reforço de policiais quando incluído nas atividades específicas da Operação Sentinela, mas em nada difere das atribuições rotineiras daquela instituição.*
222. *Também se dedica diariamente ao controle ostensivo a Receita Federal do Brasil, especialmente nos postos oficiais de aduana na fronteira ou em pontos específicos das rodovias federais, sendo escolhidos períodos estratégicos, também com reforço de fiscais, para realizarem a chamada Operação Fronteira Blindada.*
223. *Pode-se concluir, então, que as ações podem até ser conjuntas, com cada organização desempenhando suas próprias atribuições institucionais, mas não configuram uma unidade de atuação integrada, com processos interdependentes, que abranjam os domínios identificados e que agreguem valores resultantes da união de esforços.*
224. *Não há uma ordenação específica para as atividades de trabalho conjunto, geral e/ou setorializada, que contemple as responsabilidades dos órgãos envolvidos com a segurança na fronteira ao longo do tempo de forma contínua.*
225. *Grosso modo, ainda que se admitam algumas retificações, é possível resumir que a Operação Sentinela é conduzida apenas pela Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal; a Operação Fronteira Blindada é de exclusividade da Receita Federal do Brasil e a Operação Ágata é basicamente de exclusiva responsabilidade das Forças Armadas.*
226. *Ou seja, as ações derivadas do Plano Estratégico de Fronteiras constituem processos fragmentados de integração, haja vista que os arranjos institucionais montados, preponderantemente autônomos na execução das atividades, têm resultados que não evidenciam a eficiência das operações conjuntas, nem benefícios da atuação coordenada.*
227. *Outro aspecto que chama a atenção diz respeito aos trabalhos em cooperação com órgãos e/ou entidades congêneres de outros países, um dos objetivos do PEF, nos termos do art. 3º, inciso IV, do Decreto nº 7.496/2011. Os resultados das entrevistas apontam que 71% dos respondentes não têm parcerias com países vizinhos ou as fazem apenas eventualmente.*



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em Outubro/2014

228. Por derradeiro, resta examinar os produtos resultantes das deliberações dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras.

229. Esses fóruns foram criados com o objetivo de formularem e implementarem políticas de segurança locais.

230. Os resultados das entrevistas, analisados em conjunto com o conteúdo das atas de reuniões havidas, demonstram que não tem havido outras ações integradas planejadas, eis que não foram localizadas quaisquer referências a estudos realizados e/ou dados estatísticos nesses documentos, tampouco definições de áreas priorizadas, ou quaisquer outros elementos que possam comprovar a existência de linhas de ação travadas e levadas a efeito de forma a subsidiar a logística de operações conjuntas locais.

231. Diante desse panorama, verifica-se que as diretrizes do PEF para atuação integrada entre os órgãos, em parceria com os países vizinhos, não têm sido seguidas de forma satisfatória, ainda que tenha havido avanços com relação à aproximação dos órgãos que atuam na região.

232. Essa condição não permite que sejam auferidos resultados oriundos de uma efetiva atuação integrada, haja vista os dados divulgados, restritos a quantidades de prisões e/ou apreensões de mercadorias proibidas e/ou que ingressaram no país de forma ilícita. Ao contrário, acirra a disputa entre os órgãos pela autoria e êxito das operações isoladamente consideradas, mesmo em períodos de funcionamento da Operação Ágata.

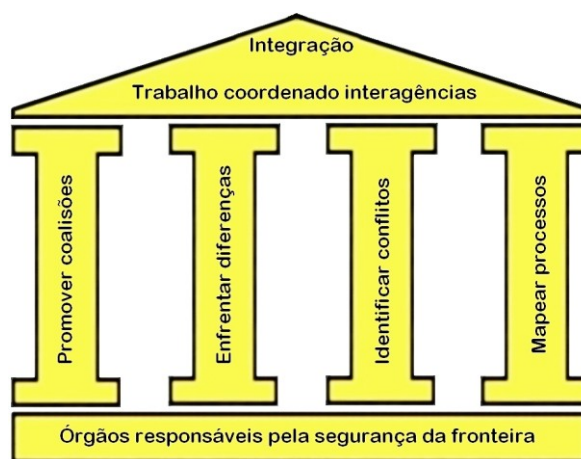
233. É preciso evoluir, não se limitar a promover coalizões, mas enfrentar as diferenças e identificar conflitos processuais e óbices à obtenção da unidade de esforços para que se possa elaborar, em conjunto, um mapeamento de processos de atuação integrada na região de fronteira, setorizado ou não, compondo-se até mesmo equipes multidisciplinares, incluindo-se equipes de órgãos congêneres de países vizinhos, com a definição de padrões de procedimentos de gestão e operacionais a serem seguidos e os objetivos de eliminar ações desnecessárias e repetitivas e incluir ações efetivamente úteis e necessárias para otimizar o trabalho coordenado contínuo nas áreas priorizadas, com foco nos objetivos e metas traçados para alcançar os resultados pretendidos.

234. Então, seria apropriado emitir recomendação aos coordenadores do PEF, a fim de que promovam discussões acerca da execução das operações integradas, a partir de levantamento de domínios temáticos que requeiram atuações coordenadas, com o objetivo de se estabelecer e formalizar mapa de processos, geral e/ou setorizado, que estabeleça sequência lógica de etapas de trabalhos conjuntos interagências, inclusive com a participação de membros de agências congêneres de países vizinhos, suficiente para se unificar o entendimento entre os envolvidos, demonstrar a clareza das intervenções, evitar lacunas, sobreposições, esforços contraproducentes e

garantir a mensuração da produção de serviços e resultados em função dos objetivos estratégicos definidos.

235. A elaboração do mapa de processos permitirá visão sistêmica das atividades coordenadas a serem empreendidas pelos órgãos responsáveis pela segurança na fronteira, permitindo melhor gerenciamento, com foco na eficiência produtiva das operações realizadas e nos impactos obtidos.

Figura 5. Trabalho coordenado interagências



Fonte: Elaborado pelo TCU

5.4 Regras que promovam e orientem o compartilhamento de informações e recursos materiais interagências devem transpor barreiras interinstitucionais estabelecidas e estimular a unidade de esforços convergentes

236. O Referencial do TCU, item 3.1.5, adota como boas práticas de coordenação e coerência a identificação dos 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 (GAO, 2005).

237. Conforme art. 3º, inciso III, do Decreto nº 7.496/2011, um dos objetivos do PEF é a troca de informações entre as Forças Armadas e os órgãos de segurança pública, federais e estaduais.

238. Outro objetivo, no inciso V do mesmo artigo, é a ampliação do quadro de pessoal e da estrutura destinada à prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos na faixa de fronteira.

239. No entanto, existe pouco compartilhamento de infraestrutura, equipamentos e informações interagências na política de segurança em curso na fronteira.

240. Considerando que é diretriz do PEF a atuação integrada entre os órgãos de segurança da fronteira, infere-se que a prática de compartilhamento de infraestrutura, equipamentos e de informações é medida básica para possibilitar a implementação do Plano.

241. A escassez de recursos materiais, humanos, financeiros e tecnológicos na fronteira é fato notório e objeto de reclamações constantes dos órgãos que lá atuam.

242. Devido à distância dos grandes centros e à extensão, permeabilidade, baixo prestígio político e fragilidade socioeconômica da região de fronteira, existem muitas dificuldades para que as agências mantenham a infraestrutura devida e o efetivo necessário para prestação dos serviços públicos com a qualidade desejável.

243. Considerando suas disponibilidades orçamentárias e políticas de gestão, cada qual estabelece seus próprios investimentos para incrementar o alcance dos resultados institucionais.

244. Dessa forma, são criados projetos, a exemplo do Sistema Integrado de Monitoramento da Fronteira – Sisfron, no âmbito do Ministério da Defesa, Sistema Alerta Brasil, da Polícia Rodoviária Federal, e despendidos recursos com a aquisição de veículos aéreos não tripulados – VANTs, scanners, aeronaves, embarcações e equipamentos diversos, com elevados custos de aquisição e manutenção.

245. Mesmo que plenamente justificáveis tais investimentos, questiona-se, ao final, os resultados obtidos nesse cenário, haja vista o baixo poder operacional de cada um dos atores.

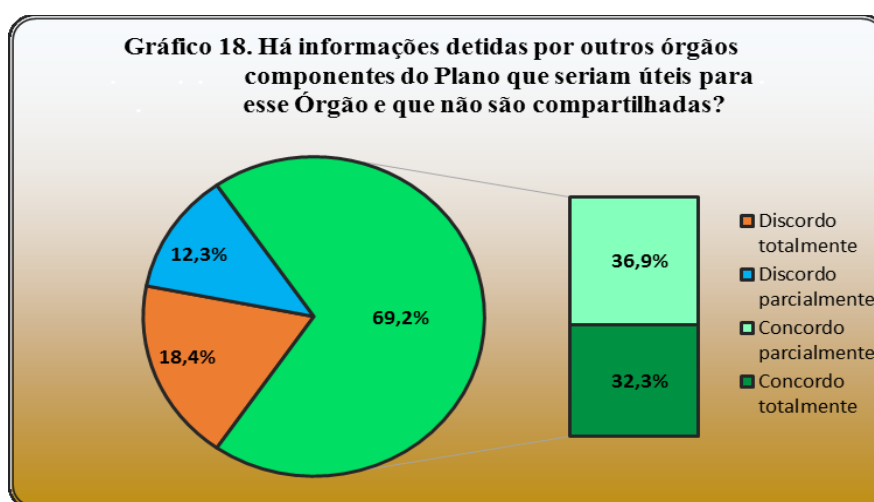
246. O fator confiança interagências é bastante mencionado, pois a corrente convicção da existência de um elevado índice de corrupção, principalmente por parte de instituições policiais estaduais, preocupa e fragiliza o serviço de inteligência.

247. Na área de segurança, informação é fundamental para o sucesso das operações. É um processo que requer aprimoramento constante em busca da sinergia necessária para, pelo menos, contrabalancear as limitações existentes da capacidade operacional.

248. Na prática, porém, segundo os entrevistados, a comunicação é precária, até mesmo entre os órgãos federais, que deveriam, nesse quesito, estar sob a coordenação do Sistema Brasileiro de Inteligência, da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN.

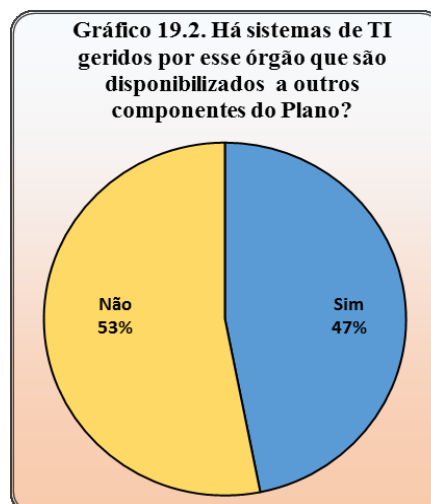
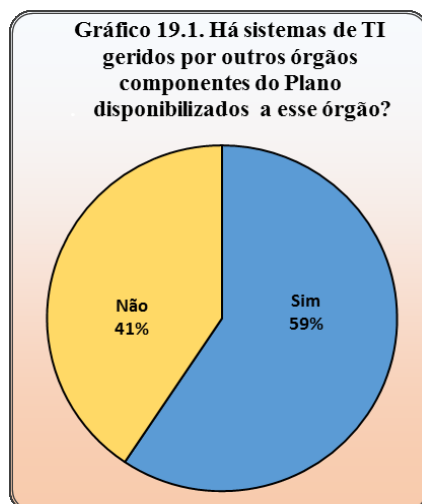
249. Dirigentes e servidores foram unânimes em afirmar que o referido sistema pouco influencia o trabalho de informações interagências, haja vista o próprio papel da ABIN, que se dedica principalmente a garantir a segurança da Presidência da República, além de sofrer grandes restrições orçamentárias que repercutem negativamente para a finalidade desejada.

250. Preocupa o resultado do questionário aplicado, no qual 69% dos entrevistados concordam que há informações detidas por outros órgãos componentes do Plano que seriam úteis para esse Órgão e que não são compartilhadas.



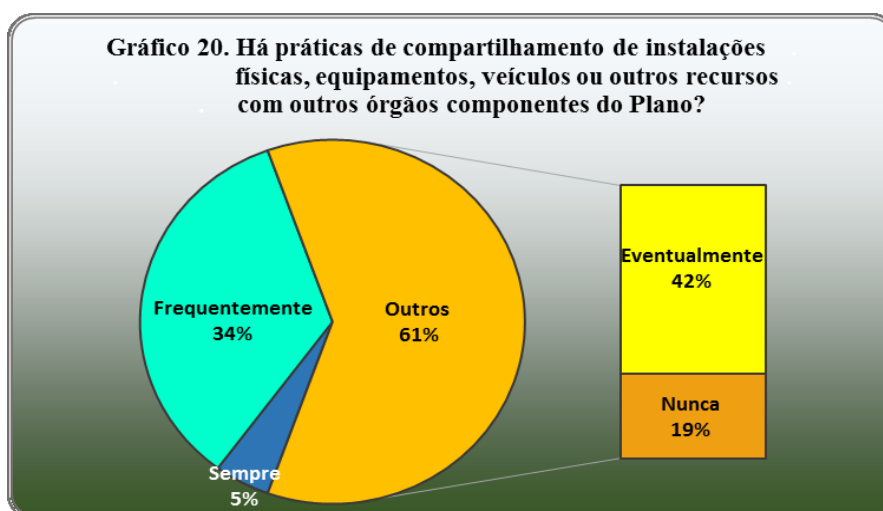
Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em Outubro/2014

251. Quanto à disponibilidade de informações em sistemas de Tecnologia da Informação - TI do órgão para os demais, e vice-versa, 53% responderam que os sistemas de TI geridos pelo próprio órgão não são disponibilizados aos demais componentes do Plano e 41% afirmaram que o órgão não tem acesso a sistemas de TI geridos por outros participantes do PEF.



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em Outubro/2014

252. *No que tange à utilização de infraestrutura e demais recursos materiais, questionados quanto à existência de compartilhamento de instalações físicas, equipamentos, veículos ou outros recursos entre os órgãos, 61% dos entrevistados responderam que nunca ou apenas eventualmente ocorre.*



Fonte: Elaborado pelo TCU sobre questionário aplicado em Outubro/2014

253. *A persistirem essas dificuldades de compartilhamento, reduz-se a capacidade operacional das agências e contrapõe-se a racionalização dos meios disponíveis para o exercício das atividades integradas.*

254. *Levantaram-se as potenciais causas para a situação que se apresenta, a começar pela cultura de competição entre as agências, aliada a entraves legais e institucionais, fatos que, por si só, já são suficientes para impedir a cooperação que seria de se esperar.*

255. *A própria escassez de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros, sempre presente nas justificativas, complementa as posições contrárias.*

256. *A troca de informações é mais crítica, pois, na falta de uma disposição normativa, a relação de confiança entre os órgãos tem forte dependência do grau de relacionamento interpessoal – prejudicado pela alta rotatividade dos servidores designados para a região – e a necessidade de sigilo e/ou proteção das informações na área de segurança é rotineiramente utilizada como pretexto para não as compartilhar, mesmo em situações em que os benefícios superariam largamente eventuais desvantagens.*

257. *Convém, então, sugerir aos coordenadores do PEF que providenciem levantamento junto aos órgãos que atuam na segurança da fronteira, a fim de identificar os sistemas de TI utilizados e projetos relacionados em andamento, e coletar seus interesses e necessidades de infraestrutura, equipamentos e informações, com o objetivo de estabelecerem e tornarem obrigatórias regras de compartilhamento interagências, a serem institucionalizadas por intermédio de normativo próprio interministerial, que garantam a otimização dos recursos materiais disponíveis e a divulgação das informações, seguindo critérios de proteção necessários.*

258. *Tais recomendações devem induzir os órgãos que atuam na segurança da fronteira a estabelecerem uma rotina de procedimentos de compartilhamento de infraestrutura, equipamentos e informações, independente da relação pessoal entre servidores de agências distintas, fato que propiciará maior integração entre as agências, serviço de inteligência mais forte, abrangente e seguro, com resultados mais efetivos.*

5.5. *A definição de objetivos comuns e a atribuição de responsabilidades individuais aos membros participantes da CDIF proporcionaria aumento da efetividade das ações de desenvolvimento e integração da região.*

259. *O decreto de 8 de setembro de 2010, que instituiu a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF, deu-lhe a incumbência de definir critérios de ação conjunta governamental para o desenvolvimento e a integração da área abrangida pela Faixa de Fronteira, respeitadas as especificidades de atuação dos órgãos competentes, mediante a integração das políticas aplicadas na região e a parceria com os demais entes públicos, visando a complementaridade das ações das três esferas de governo.*

260. *Para atingir suas finalidades, a CDIF é composta por dezoito ministérios ligados às ações de desenvolvimento regional e integração internacional, além da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, os quais reúnem, em conjunto, as competências necessárias para a materialização de planos e objetivos para as políticas federais voltadas para a região de fronteira.*

261. *O referido decreto estabeleceu que a coordenação dos esforços seria exercida pelo Ministério da Integração Nacional. Entretanto, ao definir quem seriam os representantes dos partícipes, meramente assentou que estes seriam designados pelo MI mediante indicação dos titulares dos órgãos partícipes, sem preceituar nenhum parâmetro quanto ao grau de delegação de competência e, portanto, do grau de autonomia e poder de decisão que deveriam ter os indicados.*

262. *Também não dispôs sobre as competências, atribuições, responsabilidades, objetivos, direitos e deveres dos órgãos e instituições participantes, provavelmente para permitir que fossem definidas por consenso e estatuídas no corpo do seu regimento interno, cuja aprovação foi fixada no art. 6º para dar-se no prazo máximo de trinta dias após a sua instalação.*

263. *Ocorre que o regimento interno ainda não foi aprovado até a presente data, sob o argumento de que sua minuta, submetida à apreciação da Comissão em 1º de novembro de 2011, requereria alterações no Decreto que a criou.*

264. *Mas, analisando o texto da referida minuta, verifica-se que, mesmo que esta tivesse sido aprovada, o Regimento Interno não teria solucionado as dificuldades experimentadas pela Comissão, por não suprir as lacunas acima mencionadas do texto do Decreto.*

265. *À falta de definição precisa das atuações dos partícipes e de seus representantes somou-se desinteresse governamental, caracterizado pela baixa alocação e ainda menor aplicação de recursos orçamentários em ações de desenvolvimento e integração da fronteira.*

266. *De fato, quando se examina o Plano Plurianual 2012-2015 e os valores previstos e realizados nas Leis Orçamentárias Anuais de 2012 a 2014 (vide parágrafos 161 a 171 do Projeto*

de Auditoria), salta aos olhos a reduzida materialidade dos recursos destinados para o item orçamentário que melhor reflete a ação governamental na faixa de fronteira, o Objetivo 0765 do Programa 2043 – Integração Sul-Americana, que se propõe a estimular o desenvolvimento socioeconômico e a integração das regiões inseridas na faixa de fronteira mediante políticas públicas que tenham em conta sua singularidade e seu caráter estratégico para a integração sul-americana, sobretudo no fomento a micro, pequenos e médios empreendimentos e na promoção do acesso a políticas sociais pelas populações fronteiriças.

267. No PPA 2012-2015 foram consignados para esse Objetivo apenas R\$ 12,3 milhões, destinados, principalmente, a estimular o desenvolvimento socioeconômico e a integração das regiões inseridas na faixa de fronteira.

268. Apesar da evidente desproporcionalidade entre os propósitos desse Objetivo e a complexidade envolvida na sua consecução, no exercício de 2012 foram executados irrisórios 6,1% dos valores previstos e as leis orçamentárias de 2013 e 2014 sequer consignaram quaisquer recursos para essa finalidade.

269. A exígua aplicação de recursos dá a medida do desinteresse governamental por essa área e parece desestimular a participação e reduzir o empenho dos membros da CDIF, que, desde sua criação, contou com poucas reuniões e iniciativas, a maioria delas advindas dos Núcleos de Fronteira já instalados.

270. Em consequência desse desprestígio e também da falta de motivação, de comprometimento e de poder decisório dos representantes dos órgãos envolvidos, os trabalhos desenvolvidos pela CDIF não têm trazido o resultado esperado, de oferecer solução aos problemas ocasionados pela fragmentação e desarticulação das políticas públicas aplicadas na região.

271. O último trabalho do louvável esforço aplicado pelo Ministério da Integração Nacional para que se concretizem os resultados da política de desenvolvimento na região e a integração sul-americana, o documento denominado 'Texto para discussão do Plano de Desenvolvimento Regional e Sustentável para a Faixa de Fronteira – Plano Brasil Fronteira', que relaciona ações ligadas ao desenvolvimento, à integração e à segurança na faixa de fronteira 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, não teve, até o momento, nenhuma aplicação prática, em face do descrédito que ora inviabiliza quaisquer ações da CDIF.

272. Para reverter essa situação, é necessário que se consiga produzir resultados mesmo em presença da adversidade decorrente da indiferença governamental pela causa.

273. Ocorre que cada um dos Ministérios participantes tem uma fatia na distribuição de recursos orçamentários e a priorização das localidades em que esses recursos serão aplicados é, basicamente, proposta por ele. Para que haja uma maior destinação de recursos às regiões de fronteira é necessário que, antes de tudo, seus dirigentes sejam conscientizados da importância do papel que a região de fronteira pode desempenhar no futuro do país e nos dividendos que o investimento nela pode trazer para a própria pasta.

274. Então, para que a CDIF tenha efetividade e produza os benefícios que dela se esperam, é útil recomendar-se ao Ministério da Integração Nacional, seu coordenador, que:

- a) 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;
- b) Priorize a criação e aprovação de um Regimento Interno que contenha disposições para que:

1. *Os representantes designados pelos partícipes conheçam suficientemente as necessidades, potencialidades e limites dos respectivos órgãos e tenham legitimidade para definir linhas de ação e assumir compromissos pelos órgãos que representam;*
2. *Haja um compromisso prévio entre os participantes de cumprir as decisões tomadas em conjunto ;*
3. *Sejam definidas, em comum acordo, metas de curto e longo prazo e as responsabilidades pela execução de cada um dos seus componentes;*
4. *Seja atribuída a responsabilidade pela coordenação de cada projeto a um único ministério , preferencialmente àquele que tenha maior identificação com as ações requeridas, que terá, entre suas atribuições, a de pleitear recursos que possibilitem a concretização dessas ações;*
5. *As reuniões para definição das medidas a tomar, avaliação da efetividade daquelas já implementadas e decisão quanto aos rumos da ação conjunta sejam realizadas com periodicidade predefinida, para que não haja descontinuidade na motivação para transformar a realidade da região;*
6. *Ao final de cada reunião sejam definidos os temas básicos da próxima pauta, de forma que os assuntos a serem discutidos possam ser previamente avaliados pelos partícipes, para que estes possam obter informações atualizadas sobre os limites de ação de seus próprios órgãos e dos demais envolvidos.*

275. *Com a adoção dessas recomendações, espera-se que a CDIF atinja a finalidade de sua criação e promova efetivamente o desenvolvimento e a integração na área abrangida pela Faixa de Fronteira, mediante a criação de uma sinergia entre as ações dos diversos órgãos públicos que a compõem em benefício de uma integração das políticas públicas que adquira valor agregado pela complementaridade das ações.*

Figura 6. A atribuição de responsabilidades individuais com alternância da liderança cria sinergia e aumenta a efetividade do conjunto



Fonte: Elaborado pelo TCU

6 Análise dos comentários dos Gestores.

276. *Em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144-148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, nos parágrafos 148, 174 e 185-189 do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU 144/2000 e revisado pela Portaria Segecex 4/2010, encaminhou-se, para apresentação de comentários que julgassem apropriados, versão preliminar deste Relatório de Auditoria aos Secretários-Executivos dos Ministérios da Justiça, da Fazenda e da Integração Nacional, ao Secretário de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores, ao Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal, à Diretora-Geral do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, à Secretária Nacional de Segurança Pública, ao Secretário da Receita Federal do Brasil e*

à Secretária de Controle Interno do Ministério da Defesa por meio, respectivamente, dos Ofícios de números 0547 a 0554 e 0572/2015-TCU/SECEX-MS.

277. Os Ministérios da Justiça e da Fazenda fizeram-se representar, respectivamente, pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e Secretaria Nacional de Segurança Pública.

278. O Ministério da Integração Nacional informou não haver considerações relevantes acerca das observações e recomendações relacionadas à atuação da CDIF ou da Secretaria de Desenvolvimento Regional na qualidade de coordenadora daquela Comissão e destacou que a visão do Tribunal auxilia a visualizar o caminho a ser percorrido e confirma diagnóstico e entendimentos que impulsionam as ações que vêm sendo objeto de planejamento atualmente.

279. Tampouco as áreas substantivas do Ministério das Relações Exteriores julgaram necessária a apresentação de comentários ao conteúdo do relatório.

280. Em sua manifestação, o Departamento de Polícia Federal informou não ter comentários a serem incorporados à versão final do relatório de auditoria.

281. Já o Departamento de Polícia Rodoviária Federal, sem quaisquer reparos quanto ao conteúdo do relatório, expôs os pontos sintetizados a seguir:

- No período entre 2010 e 2014 foram nomeados 1.685 servidores, mas o Departamento perdeu 1.333 servidores por aposentadoria e 542 por vacância em razão de posse em outro cargo inacumulável, resultando em um déficit de 190 servidores, que agravou ainda mais a carência do órgão, que tem cerca de três mil cargos vagos na área-fim;
- Com fundamento em estudo quantitativo e qualitativo da distribuição do efetivo policial, realizado no ano de 2013, foi publicada, em 21/03/2014, a Instrução Normativa nº 40 (anexa aos comentários), que trata dos critérios e diretrizes a serem seguidos na distribuição de vagas do cargo de policial rodoviário federal, bem como as definições dos fatores utilizados nas fórmulas de cálculo dos efetivos ideal, proporcional, regional e real;
- Esse estudo e a necessidade de se alcançar as metas estabelecidas para as ações do Plano Estratégico de Fronteiras e do Plano Nacional de Redução da Violência no Trânsito, entre outros, subsidiam pedidos de recomposição do efetivo formulados em três processos que ora tramitam no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Ainda resultante do mesmo estudo, está em curso no Congresso Nacional projeto de lei que tem como principais objetivos criar 1.700 cargos de nível superior e médio no Plano Especial de Cargos da DPRF e possibilitar a movimentação de policiais lotados na área meio para a atividade finalística do órgão;
- No que tange a incentivos para a lotação de servidores na região de fronteira, o Departamento salientou a importância da regulamentação do adicional de fronteira criado pela Lei nº 12.855/2013 e noticia estarem em estudo no órgão critérios diferenciados para concurso de remoção;
- Quanto à ação do Departamento nas fronteiras, argumentou que, em que pese ser a Polícia Federal a polícia de fronteira prevista na Constituição Federal, o DPRF é o órgão que, de fato, realiza a fiscalização das fronteiras em regime de plantão durante as 24 horas diárias em todos os dias do ano, nas 161 unidades operacionais dos estados de fronteira. E que, dessa forma, nos estudos a que se referem os parágrafos 96 e 97 deste relatório e nas recomendações dos itens 1.2.2 e 1.2.3 é importante que se contemple também o DPRF.

Nota: Essa reivindicação foi atendida neste relatório, incluindo-se o DPRF nos itens

citados;

- *Esclareceu que as atividades desenvolvidas na Operação Sentinela pelo DPRF não têm recursos próprios e são executadas com recursos discricionários do órgão;*
- *Destacou que a PRF utiliza ferramentas operacionais que potencializam os resultados e minimizam a falta de efetivo, incluindo tecnologias para fiscalização como o chamado 'Sistemas Móveis', que facilita a busca de pessoas com mandado de prisão ou qualquer ocorrência relacionada ao veículo, e obtém informações, entre outros, do sistema Alerta Brasil, que fiscaliza eletronicamente mais de 140 milhões de veículos e já tem 29 pontos instalados na região de fronteira, com os objetivos de identificar padrões e tendências de movimentação de veículos para detecção de desvios de comportamento e, com base nesses padrões e em outros dados fornecidos por órgãos parceiros, identificar eventos;*
- *No que se refere à falta de confiança interagências, informou que, tendo por base os 2.997 documentos de inteligência produzidos pela PRF, 570 destes foram encaminhados a órgãos externos que atuam diretamente como serviço de inteligência da PRF, tais como Ministério Público da União, Polícia Federal, Exército Brasileiro, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, polícias civis e militares dos Estados;*
- *Por fim, afirmou sua disponibilidade para ações cooperadas para interação e integração dos órgãos de segurança atuantes nas regiões de fronteira.*

282. *Em seus comentários, a Secretária Nacional de Segurança Pública, que também respondeu pelo Ministério da Justiça, sem contestar nenhuma das conclusões deste relatório, prestou uma série de informações concernentes a iniciativas que vão ao encontro do conteúdo de algumas das recomendações sugeridas.*

- *Com relação à necessidade, apontada neste relatório, de aperfeiçoar os mecanismos utilizados para despertar o interesse da sociedade, garantir a utilidade e compreensão das bases de dados divulgadas, elevar a qualidade da interlocução e ampliar a influência nas decisões, destacou que o Ministério da Justiça vem desenvolvendo um trabalho intenso para o aperfeiçoamento do processo de participação ativa dos atores do Plano Estratégico de Fronteiras - PEF e sociedade civil nas atividades de segurança pública nos municípios fronteiriços. Um dos mecanismos utilizados para isso tem sido a realização sistemática de Simpósios e Encontros Técnicos da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron) em diversos pontos da fronteira brasileira. Esses eventos são abertos ao público em geral e a SENASP incentiva os gestores estaduais e municipais a convidarem representantes da sociedade civil. Treze eventos dessa natureza foram realizados em cidades da faixa de fronteira, visando a aprimorar a discussão local sobre os problemas na fronteira, aperfeiçoar a integração entre os profissionais de todos os estados e estreitar a relação destes com as comunidades locais, órgãos federais e países fronteiriços;*
- *Quanto ao tópico 'A disponibilidade de materiais, equipamentos, instalações, sistemas e pessoas poderá ser incrementada a partir de definições e iniciativas conjuntas dos órgãos que atuam na fronteira' relatou que nos anos de 2011 e 2012, o Ministério da Justiça investiu, por intermédio de 22 convênios, um total de R\$ 186,5 milhões, no âmbito da Enafron, em dois projetos de reaparelhamento das instituições de Segurança Pública em atividade nas localidades fronteiriças, para suprir a carência de equipamentos diversos como coletes balísticos, armas de fogo, viaturas, equipamentos para atividade de inteligência, embarcações, equipamentos básicos de escritório, entre outros;*

- *A respeito da ‘adoção de medidas que incentivem a alocação de pessoal nas localidades fronteiriças pelos órgãos encarregados de zelar pela segurança da fronteira contribuiria para o controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços’, informou que o DEPAID - Projeto Qualidade de Vida - em parceria com a Enafron/DEPRO, estruturou um projeto para a elaboração de um caderno técnico com as melhores práticas de política de pessoal para servidores que atuam nos municípios fronteiriços, que culminou com a elaboração de minuta de portaria contendo as diretrizes de políticas de pessoal para servidores de Segurança Pública estaduais e municipais que atuam nas fronteiras. Que, a partir de discussões e sugestões em fóruns promovidos, a SENASP emitiu a Portaria nº 136/2013, cujos propósitos principais são: a) oferecer melhores condições de trabalho e outros instrumentos de valorização profissional para os servidores estaduais e municipais de Segurança Pública da faixa de fronteira; b) estimular a lotação de profissionais de Segurança Pública nos municípios da faixa de fronteira e valorizar seu trabalho. As principais diretrizes são: oferta de cursos do idioma do país fronteiriço; manutenção de instalações físicas salubres e seguras e equipadas para o desempenho das atividades operacionais e administrativas; provimento de armamento, equipamentos de proteção individual e coletiva adequados ao trabalho em região de fronteira para todos os servidores; provimento de ferramentas tecnológicas capazes de atender às especificidades do trabalho na faixa de fronteira; incentivo financeiro durante o período de lotação na região de fronteira; capacitação dos profissionais antes de sua lotação na faixa de fronteira e adoção do tempo de permanência em faixa de fronteira como um dos critérios para obtenção de pontuação para promoção na carreira. E que a conclusão do projeto possibilitou a publicação de caderno técnico contendo o detalhamento completo da pesquisa e as melhores práticas de política de pessoal, o qual já foi devidamente distribuído aos gestores e profissionais de Segurança Pública das unidades operacionais em atividade nas localidades fronteiriças;*
- *No que se refere à proposição ‘O aumento da oferta de cursos de capacitação e treinamentos aos servidores que atuam na segurança da fronteira contribuiria para melhorar o desempenho organizacional’, salientou que as ações educativas para os profissionais de segurança pública, que visam a atuação na faixa de fronteira de forma homogênea e baseada no conceito de segurança pública com cidadania, como parte integrante do Programa Enafron, foram atribuídas ao Departamento de Pesquisa, Análise de Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública (DEPAID). E que várias atividades foram realizadas a partir de então, a exemplo dos cursos de Unidades Especializadas de Fronteira (Multiplicadores e Operadores) e Atuação em Vias Hidricas, totalizando cerca de 60 cursos, que ocorrem em diversas localidades da fronteira brasileira, com 2.413 policiais capacitados entre janeiro de 2012 e dezembro de 2014 e, até o momento, 449 profissionais capacitados, em 13 cursos do programa, no ano de 2015. Destacou que o primeiro reflexo desses investimentos foi um decréscimo dos crimes de homicídios nessas localidades de aproximadamente 8% entre 2012 e 2013, e de 22% entre 2013 e 2014, superando a meta, de 5% para cada exercício, estabelecida em agosto de 2012 entre o MJ e os Secretários de Segurança Pública dos estados fronteiriços. Que, com os esforços despendidos pelas Polícias Militares e Cíveis houve significativo crescimento nas apreensões desses órgãos nos municípios fronteiriços: no período entre 2012 e 2014 foram apreendidos pelas polícias militares e cíveis 404 toneladas de drogas (cocaína, maconha, crack e outras drogas) na faixa de fronteira e 603 toneladas de drogas em todos os municípios dos estados fronteiriços e, no mesmo período, foram apreendidas na faixa de fronteira 19.318 armas de fogo, cumpridos 26.991 mandados de prisão, concluídos 409.035 inquéritos policiais, elaborados 116.211 laudos periciais, presas 54.522 pessoas em flagrante delito e recuperados 20.757*

veículos automotores furtados e/ou roubados. E que tais indicadores demonstram que os investimentos têm alcançado resultados expressivos no combate à criminalidade nas regiões de fronteira, sendo necessário o avanço e continuidade dessas ações nos próximos anos para aprimorar o enfrentamento às organizações criminosas nas fronteiras;

- Sobre as operações integradas, no âmbito do PEF, realizadas pelas instituições de segurança pública na faixa de fronteira, reportou a realização de Operações Simultâneas nos anos de 2012 e 2013, abrangendo as organizações de segurança pública dos Estados fronteiriços e, em 2014, compreendendo também os Estados do Nordeste e, por fim, as 27 unidades da Federação. Informou que os resultados quantitativos e qualitativos dessas ações foram substancialmente positivos, não apenas pela quantidade de apreensões e ações de fiscalização, mas, fundamentalmente, pela forma integrada com que se deram as atividades, desde a fase de planejamento até a execução das ações de segurança pública nas áreas afetas às operações;
- Ao final, referindo-se à capacitação e ao treinamento dos efetivos estaduais no âmbito do DFNSP, anunciou ter capacitado aproximadamente 4.365 colaboradores em dez Estados fronteiriços e realizado doações de equipamentos, viaturas, armamentos e outros materiais às unidades federativas.

283. Por sua vez, a Secretaria da Receita Federal do Brasil dissentiu de apenas uma das recomendações propostas neste relatório, com os seguintes comentários:

- Quanto à recomendação do item 1.4.1 - para que os coordenadores do PEF promovam discussões acerca da execução das operações integradas, com o objetivo de se estabelecer e formalizar mapa de processos, geral e/ou setorizado, que estabeleça sequência lógica de etapas de trabalhos conjuntos interagências, informou que a RFB tem realizado operações integradas com vários órgãos e instituições, mesmo não integrantes do PEF, incluindo algumas ações realizadas de forma coordenada com países limítrofes, a exemplo da Operação Sol Dourado, realizada com o Peru entre 28 e 30 de abril de 2015. Destacou que, apesar de as operações integradas na faixa de fronteira, como Ágata e Fronteira Blindada, não serem precedidas de um mapeamento completo dos processos, são realizadas reuniões preparatórias onde o papel e as responsabilidades de cada instituição são definidos e as deliberações são registradas em ata. Registrou, também, que as operações integradas com a participação das Forças Armadas encontram certa dificuldade de operacionalização pela falta de autonomia dos Comandantes Locais ou Regionais para tomada de decisão e confirmação de participação, em razão de dependerem de autorizações em diversos níveis;
- Sobre as recomendações do item 1.4.2 – em que se sugere avaliar a conveniência de uma revisão dos quantitativos de pessoal, sua distribuição e incentivos para lotação e permanência de servidores nas localidades fronteiriças, reportou que a Coordenação-Geral de Administração Aduaneira realizou estudo de lotação, por processo de trabalho, indicando a necessidade de servidores em cada Unidade e anunciou que a RFB possui incentivos para alocação e permanência de servidores em unidades de difícil provimento, o que abrange as unidades situadas na fronteira. Assinalou, ainda, que a Portaria RFB nº 1.678/2013, que estabelece regras gerais sobre remoção, prevê que os municípios de difícil provimento têm índice diferenciado de 1,3 a 2,5 (multiplicadores dos dias efetivamente em exercício) no cálculo da pontuação dos servidores e que a permanência na mesma unidade de exercício por mais de três ou cinco anos aumenta a pontuação daquele local em fatores de 15% ou 25%. Concluiu que há incentivos claros para provimento dessas unidades, sendo vantajoso o servidor lá permanecer até que

consiga pontos para que seja removido em definitivo para a unidade pretendida. Salientou que o índice diferenciado para unidades de difícil provimento existe como regra do Concurso de Remoção há mais de 15 anos.

Nota: *Essas informações foram incorporadas ao texto deste relatório, sem nenhum reflexo nas recomendações propostas;*

- *Referindo-se à recomendação alvitrada no item 1.4.3 deste relatório, referente à realização de levantamento dos recursos materiais necessários para o desempenho satisfatório das atividades de fronteira para posterior discussão conjunta e, considerando compartilhamento de recursos materiais, quando cabível, consolidação de todas as exigências, com vistas a obter recursos orçamentários compatíveis para garantir a efetividade e tempestividade das ações e a segurança dos agentes públicos na região, anuiu ser muito pertinente, pois a sua adoção permitirá uma ação mais sinérgica dos órgãos atuantes no controle das fronteiras terrestres, com inegável ganho advindo do compartilhamento de estrutura e recursos;*
- *Já no tocante à recomendação do item 1.4.4 – estabelecimento de regras obrigatórias de compartilhamento interagências de sistemas de Tecnologia de Informação e projetos relacionados em andamento a fim de garantir a otimização dos recursos materiais disponíveis e a divulgação das informações, seguindo critérios de proteção necessários, argumentou que o compartilhamento sugerido de estrutura de dados, embora seja necessário e promova a eficiência global das ações, implica em alterações nos sistemas da RFB e impacta nos fatores de segurança. E que, conforme experimentado na atual fase de mapeamento de processos, toda mudança deve ser precedida de análise do processo de trabalho, capitaneada pela área responsável pelo processo, com participação das áreas técnicas responsáveis pela infraestrutura, sistemas e segurança de informações.*
- *Como admitido pelo órgão, o compartilhamento é necessário e promove a eficiência global das ações. As alterações nos sistemas, precedidas que devem ser pelas devidas análises e definição de critérios de classificação do grau de sigilo inerente a cada tipo de informação, podem e devem ser realizadas para permitir o compartilhamento com os demais órgãos atuantes na segurança das fronteiras de todo o conhecimento cuja disponibilidade não prejudique o desenvolvimento dos processos próprios do Fisco;*
- *Acerca do item 1.4.6 – estabelecimento de procedimentos uniformes no COC e GGI-FRONS, com divisão de trabalho entre seus membros, de modo a induzir a articulação dos partícipes, assentou que a RFB tem participado ativamente das reuniões e deliberações dos GGI-FRONS, mas que a definição de procedimentos uniformes extrapola o seu âmbito de atuação.*

Análise: *Essa recomendação não é destinada especificamente à RFB, mas aos colegiados de que ela participa e, portanto, está dentro de seu campo de atuação;*

- *Por derradeiro, sugere um reparo em informação constante no Projeto de Auditoria referente à estrutura da RFB nas fronteiras, que foi realizado na forma proposta.*

284. *A seu turno, o Ministério da Defesa apresentou apenas uma contestação, quanto à participação social nas decisões do EMFCA, e apresentou alguns comentários adicionais:*

- *Com relação à participação social, argumentou que o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) destina-se a coordenar a execução de operações conjuntas e interagências e, portanto, não é fórum adequado para a participação social. Mesmo na fase de planejamento das operações, quer no nível do MD, quer no nível regional, essa participação é dificultada pelo caráter técnico da atividade e pelo seu grau de sigilo. Já*

o Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF), este sim, pode e deve contar com a participação de representação da sociedade;

Análise: As decisões tomadas no EMCFA podem afetar aspectos importantes da sociedade, que, em última análise, é sua criadora e mantenedora. Assim, com exceção das deliberações que tratem de situações e dados sensíveis, cujo sigilo seja essencial para garantir o sucesso das operações, não há justificativa para impedir a participação efetiva da sociedade nas decisões referentes às ações que terão impacto na economia e segurança da população afetada. A transparência, que é um dos requisitos da boa governança, deve ser traduzida em integral conhecimento pela sociedade dos objetivos e consequências previstas das ações dos órgãos por ela criados para manutenção de sua segurança e tranquilidade, até para que ela (sociedade) possa decidir sobre a conveniência e oportunidade das ações pretendidas.

- Ressaltou o crescente interesse de outras agências em integrar suas ações à Operações Ágata, que, dessa maneira, passam a abranger um maior número de ilícitos praticados na faixa de fronteira, como por exemplo os relacionados com o meio ambiente, aviação civil e vigilância sanitária. Para dar ênfase a essa afirmação relacionou os órgãos convidados a participar da Operação Ágata 9, recém concluída;
- Esclareceu que são constituídos Comandos de cada área de operação nas Operações Ágata, os quais realizam o seu planejamento, procurando adequar as necessidades e disponibilidades dos diversos órgãos envolvidos, que durante a execução são ativados os Centros de Coordenação de Operações, onde há a participação dos órgãos e agências integrantes da operação que, no nível regional, desempenham o papel do COC, ao qual devem reportar-se.

Análise: É nesse ponto que ganham importância os aspectos levantados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, referentes à dificuldade de operacionalização com as Forças Armadas, pela falta de autonomia dos seus Comandantes Locais ou Regionais para tomada de decisão e confirmação de participação, em razão de dependerem de autorizações em diversos níveis. Essa dependência excessiva de um comando central engessa a realização de ações conjuntas locais e prejudica – eventualmente inviabiliza – a tempestividade de ações integradas;

- Explanou que as Forças Armadas empregam técnicas operacionais comuns a outras operações como as de Garantia da lei e da Ordem, no caso do Exército, as de inspeção naval, no caso da Marinha e de interceptação, no caso da Aeronáutica, e que todos esses procedimentos já fazem parte das instruções de formação de seus quadros, de modo que todos os trabalhos de planejamento e condução da operação seguem os métodos previstos para o trabalho de estado-maior (conjunto ou singular), transmitido nas escolas de formação e em cursos de aperfeiçoamento;
- Terminando sua manifestação aduziu que as Operações ÁGATA procuram, ainda, atingir o objetivo de ampliar a cooperação internacional, a exemplo da última operação, que contou com observadores de todos os países fronteiriços da área de operações teve ações coordenadas e simultâneas com a Armada Boliviana.

7 Conclusão

285. A primeira fase deste trabalho, desenvolvida no TC-014.387/2014-0, dedicou-se a fornecer um diagnóstico do estágio de desenvolvimento em que se situa o sistema de governança inserido nas políticas federais aplicadas à fronteira, especificamente nos componentes relacionados à institucionalização, planos e objetivos.

286. *Dentre outros achados, constataram-se a inexistência de uma política nacional própria para a região, instituída por lei, e a ausência de planos suficientes para orientar plenamente as ações dos diversos órgãos com atuação na faixa de fronteira, capazes de estabelecer os recursos necessários (dinheiro, pessoal, material e sistemas), sequenciar atividades e prever etapas de realização de objetivos e metas.*

287. *Nesta etapa, procederam-se as avaliações de outros três aspectos, guiados pelo Referencial do TCU, a saber: 'Participação', 'Capacidade Organizacional e Recursos' e 'Coordenação e Coerência'.*

288. *Cabe lembrar que foram examinadas neste trabalho as ações governamentais dirigidas à fronteira sob vertentes complementares, correlacionadas com a integração: desenvolvimento e segurança.*

289. *Ocorre, porém, que, em função dos rumos estabelecidos pela agenda governamental, a preocupação com a segurança nacional, tanto para atender a demanda interna – a pressão social advinda do aumento da violência urbana pela entrada ilegal de drogas ilícitas e armas no país – como para se posicionar internacionalmente, não tem sido acompanhada das adequadas iniciativas necessárias à exploração da diversidade de potencialidades locais, em busca do desenvolvimento socioeconômico do território fronteiriço.*

290. *Esse fato é percebido a partir dos resultados da CDIF, cuja finalidade é propor medidas e coordenar ações que visem ao desenvolvimento de iniciativas necessárias à atuação do Governo Federal naquela região, os quais demonstram o baixo prestígio político e consequências derivadas que reprimem a condução do processo de montagem e execução da política pública a ser aplicada naquele espaço geográfico.*

291. *Dessa forma, embora passíveis de análise, os atos relacionados à promoção do desenvolvimento, ainda restritos a movimentos de formulação da política, receberam menos destaque neste estágio do presente trabalho que aqueles que envolvem a segurança da fronteira.*

292. *Assim, no que tange à participação, identificou-se a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos utilizados para despertar o interesse da sociedade, garantir a utilidade e compreensão das bases de dados divulgadas, elevar a qualidade da interlocução e ampliar a influência nas decisões.*

293. *Relativamente à avaliação da disponibilidade de pessoal, materiais, equipamentos, instalações e sistemas por parte das organizações responsáveis pela implementação da política, circunscrita às agências envolvidas com as atividades de prevenção, controle, fiscalização e repressão de crimes transfronteiriços, embora notória a falta da adequada presença do Estado e a carência de recursos de toda ordem para se manter o domínio dessa grande extensão territorial, foram levantadas algumas questões consideradas essenciais para a redução da vulnerabilidade daquela área.*

294. *Necessário se faz discutir, primeiramente, o alcance da função de polícia de fronteira, a que alude o art. 144, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, até mesmo para se definir os encargos individuais e conjuntos dos atores envolvidos, notadamente quanto ao controle ostensivo nos postos oficiais na linha de fronteira e nos demais acessos informais a outros países, para que se possa, então, quantificar os efetivos de pessoal e os recursos materiais necessários, com base em critérios objetivos devidamente fundamentados e legítimos, para o desempenho satisfatório das atividades.*

295. *Complementarmente, seria conveniente fazer uma revisão geral dos quadros de pessoal das instituições com os objetivos de adequar a distribuição existente, ampliar as políticas de incentivo para permanência na fronteira (critérios de remoção, adicional de fronteira, auxílio*

moradia e outras vantagens) e intensificar a oferta para capacitação e treinamento aos servidores que atuam naquela localidade.

296. *Para fechar este ciclo de análises, verificou-se a coordenação e coerência das políticas federais aplicada à região.*

297. *Fatores políticos, institucionais, operacionais e legais criam obstáculos à unidade de esforços conjuntos, haja vista as disputas partidárias pelo controle de ministérios, órgãos e entidades, que se somam aos respectivos interesses e ditam os rumos a serem seguidos, muitas vezes conflitantes; a competição orçamentária; a busca das metas individuais pelas organizações, que, não raras vezes, vem de encontro às necessidades ou objetivos das demais parceiras; os conflitos de competências, jurisdições e atribuições; as dificuldades de ajustamento mútuo, em face das configurações de estruturas estabelecidas em todos os níveis; as fricções de cargos e carreiras; e até mesmo as barreiras de ordem interpessoal.*

298. *Para reverter o processo de fragmentação desenvolvido, propõem-se a aplicação de medidas de caráter estrutural e operacional junto aos fóruns de implementação da política pública, a fim de contribuir para uma agenda de integração entre os órgãos que atuam na fronteira.*

299. *Sugerem-se, assim, sejam definidos os papéis dos coordenadores e ativado o exercício da liderança que faça valer a visão de futuro, administre as coalizões e o pluralismo de interesses.*

300. *Outrossim, investimentos em planos, mecanismos de controle e rotinas de trabalho periódicos, padronizados e sincronizados devem fortalecer a interação dos membros partícipes.*

301. *O estabelecimento de sequência lógica de etapas de trabalhos conjuntos seria providência útil na tentativa de se produzir maior eficiência e coerência das ações na busca do reforço mútuo necessário ao atingimento dos resultados desejados.*

302. *Entende-se ser fundamental para a efetiva integração entre os órgãos, privilegiar os canais de interlocução e a ajuda recíproca, criando-se regras obrigatórias de compartilhamento de informações e recursos materiais interagências.*

303. *Por derradeiro, requer-se que a CDIF adquira maior efetividade, mediante ações estruturantes do seu coordenador, para buscar participação mais efetiva de seus membros e de conformar regimentalmente responsabilidades e formas de atuação de seus integrantes para atingir os objetivos comuns.*

304. *Espera-se que a adoção dessas recomendações permita elevar os níveis de governança das políticas aplicadas na região, mediante o aumento da participação de interessados em todas as fases da política, garantindo-se acesso qualificado da sociedade nas discussões e deliberações pertinentes; a ampliação da capacidade organizacional e disponibilidade recursos, recuperando-se a estrutura e os meios necessários e apropriados para empreender as atividades com maior eficiência; e a melhoria da coordenação e da coerência das ações desenvolvidas pelo conjunto dos órgãos atuantes, aproximando-se as agências e promovendo-se a integração das ações conjuntas e a consecução de propósitos convergentes para a fronteira nacional.*

8 Proposta de Encaminhamento.

305. *Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:*

1. **Recomendar**, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do RI-TCU:

1.1. *À Vice-Presidência da República e aos coordenadores do PEF - Ministérios da Defesa, da Fazenda e da Justiça - que promovam discussões e deliberem acerca da estrutura de liderança a ser praticada no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras, com destaque para a definição*

de funções e responsabilidades dos coordenadores do Plano, em conjunto com os seus órgãos partícipes, assim como no COC e nos GGI-FRONs, estes em comum acordo com os Estados, a fim de que possam ser reconhecidos pelo conjunto de órgãos que participam da política de segurança na fronteira (5.1);

1.2. À Casa Civil, Ministério da Justiça e Ministério da Defesa, que (4.1):

1.2.1. No âmbito dos Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal, promova-se discussão interna com o propósito de se elaborar proposta de lei ou decreto, a ser submetida à análise do Ministério da Justiça, para regulamentação do exercício de função de polícia de fronteira, estabelecendo-se competências e delimitando-se o alcance dessas atividades, especificamente quanto à responsabilidade pelo patrulhamento ostensivo das fronteiras;

1.2.2. No âmbito das Forças Armadas, promova-se discussão interna com o propósito de se elaborar proposta de normativo regulamentador da Lei Complementar nº 97/99, alterada pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, notadamente em seu art. 16-A, definindo-se o caráter temporal das intervenções (permanente ou periódico) e os procedimentos a serem observados, tanto em ações individuais, como em conjunto com os demais órgãos envolvidos;

1.2.3. A Casa Civil supervisione a realização das ações acima sugeridas, promova o debate público das propostas decorrentes e suas implicações e, atingido o consenso, adote as providências necessárias para a criação de instrumentos legais que estabeleçam claramente as responsabilidades e competências de cada instituição em relação às atividades de policiamento ostensivo das fronteiras;

1.3. Aos coordenadores da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira - CDIF (Ministério da Integração Nacional) e do Plano Estratégico de Fronteiras (Ministérios da Defesa, da Fazenda e da Justiça) que:

1.3.1. Convoquem os diversos órgãos e instituições integrantes dos colegiados sob suas coordenações para debaterem e definirem conjuntamente as seguintes iniciativas (3.1):

- a) Previsão, nos normativos, quanto à previsão de participação social nos fóruns já estabelecidos, inclusive nos processos decisórios;*
- b) 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*
- c) Elaboração de modelo de participação social que garanta o envolvimento dos interessados, de forma equitativa e balanceada, na definição das prioridades da política pública em curso;*

1.3.2. Aprimorem os mecanismos de disponibilização de informações para subsidiar a participação efetiva dos setores representativos da sociedade, fornecidas com suficiência e tempestividade que possibilitem o exercício eficaz do controle social, utilizando-se de ferramentas que permitam interação dos interessados por meio de comentários online, chats ao vivo e trocas de mensagens, além de publicações em linguagem clara e acessível que estabeleçam relação direta entre os dados divulgados e os interesses cotidianos dos setores representativos da sociedade, tais como pesquisas, indicadores e demais dados úteis para o devido acompanhamento e compartilhamento dos rumos da política definida (3.2);

1.4. Aos coordenadores do Plano Estratégico de Fronteiras – Ministérios da Defesa, da Fazenda e da Justiça – que:

- 1.4.1. Promovam discussões acerca da execução das operações integradas, a partir de levantamento de domínios temáticos que requeiram atuações coordenadas, com o objetivo de se estabelecer e formalizar mapa de processos, geral e/ou setorizado, que estabeleça sequência lógica de etapas de trabalhos conjuntos interagências, inclusive com a participação de membros de agências congêneres de países vizinhos, suficiente para se unificar o entendimento entre os envolvidos, demonstrar a clareza das intervenções, evitar lacunas, sobreposições, esforços contraproducentes e garantir a mensuração da produção de serviços e resultados em função dos objetivos estratégicos definidos (5.3);*
- 1.4.2. Orientem, respectivamente, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e os Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal para que:*
 - a) Se entenderem conveniente e oportuno, revejam seus quadros de pessoal e avaliem a necessidade de se promoverem estudos com vistas a detectar possíveis distorções significantes na relação entre os quantitativos de servidores lotados nas áreas fim e meio de cada órgão, assim como nos critérios de definição de lotação das diversas unidades do interior do país, com o objetivo de, mediante a adoção de incentivos, otimizar-se a alocação dos recursos humanos disponíveis para o alcance dos resultados institucionais, considerando-se as prioridades estabelecidas pelas organizações (4.3);*
 - b) Destaquem de suas atribuições gerais aquelas necessárias especificamente para as atividades de prevenção, controle, fiscalização e repressão aos delitos transfronteiriços, com o objetivo de promover levantamentos de efetivos necessários para o desempenho satisfatório de suas funções, com base em critérios objetivos devidamente formalizados que levem em conta indicadores selecionados, definidos pelos respectivos especialistas, utilizados para se aferir a efetividade das intervenções e a redução dos ilícitos praticados na região (4.2);*
 - c) Depois de concluídos os levantamentos de efetivos, encaminhem as conclusões ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o objetivo de demonstrar a necessidade de priorização de concursos públicos para suprir a carência que vier a ser comprovada pelos estudos realizados (4.2);*
 - d) Ampliem suas políticas de incentivos para estimular o interesse de remoção de servidores lotados em outras localidades do país e/ou vantagens para aqueles que optarem por maior permanência na região de fronteira (4.3);*
- 1.4.3. Orientem, respectivamente, as Forças Armadas, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e os Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal a realizarem levantamento dos recursos materiais necessários para o desempenho satisfatório das atividades de fronteira a seus encargos, compatíveis com os efetivos requeridos, previamente determinados e aprovados, para posterior discussão conjunta e, considerando compartilhamento de recursos materiais, quando cabível, para racionalizar o aproveitamento destes, consolidação de todas as exigências, formalizadas em cronograma segundo a ordem de prioridades, com vistas a enviar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão como proposta de inclusão nos documentos oficiais orçamentários e financeiros da União (PPA, LDO e LOA), para que todos os pontos de atuação na fronteira sejam dotados de infraestrutura adequada e oferecidos os equipamentos indispensáveis para o*

trabalho de prevenção, controle, fiscalização e repressão aos crimes transfronteiriços, na quantidade e qualidade compatíveis para garantir a efetividade e tempestividade das ações e a segurança dos agentes públicos na região (4.5);

- 1.4.4. Providenciem levantamento junto, respectivamente, às Forças Armadas, à Receita Federal do Brasil e aos Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal, a fim de identificar os sistemas de Tecnologia de Informação utilizados e projetos relacionados em andamento, e coletar seus interesses e necessidades de infraestrutura, equipamentos e informações, com o objetivo de estabelecerem e tornarem obrigatórias regras de compartilhamento interagências, a serem institucionalizadas por intermédio de normativo próprio interministerial, que garantam a otimização dos recursos materiais disponíveis e a divulgação das informações, seguindo critérios de proteção necessários (5.4);*
- 1.4.5. Para incentivar e legitimar a participação dos Estados no PEF, adotem as providências que entenderem necessárias para assegurar a representação no Centro de Operações Conjuntas de todas as instituições partícipes das operações, em cumprimento ao disposto nos artigos 7º e 8º do Decreto nº 7.496/2011 (5.2);*
- 1.4.6. Orientem as instâncias de coordenação (COC e GGI-FRONS) a estabelecerem procedimentos uniformes de encontros periódicos, com divisão de trabalho entre seus membros, de modo a induzir a articulação dos partícipes, observando-se as seguintes rotinas (5.2):*
 - a) Definição de paradigmas estratégicos de atuação que considerem os problemas e demandas locais, alinhados com os objetivos, metas e prioridades do Plano Estratégico de Fronteiras;*
 - b) Estabelecimento de critérios para a designação de representantes dos partícipes, de forma que cada participante tenha legitimidade para assumir compromissos pelo órgão que representa;*
 - c) Determinação de quais os tipos e níveis de informações detidas por cada participante que devem ser obrigatoriamente disponibilizadas aos demais;*
 - d) Exigência de pautas e atas das reuniões, como forma de se garantir a continuidade e o monitoramento dos assuntos tratados;*
 - e) Designação alternada de facilitadores responsáveis pela organização dos debates e tomadas de decisões, bem como de relatores encarregados de elaborar pautas e atas das reuniões; e*
 - f) Instituição de rotinas de avaliações formalizadas para se medir o grau de articulação interagências e os resultados alcançados, evidenciando-se as oportunidades de melhoria constatadas;*
- 1.5. Às Forças Armadas que avaliem a oportunidade e conveniência de promover capacitações específicas e treinamentos contínuos para militares designados para atuarem em ações de segurança pública na região de fronteira (4.4);*
- 1.6. À Secretaria da Receita Federal do Brasil, ao Departamento de Polícia Federal e ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal que intensifiquem a oferta de capacitações e treinamentos para os servidores lotados na região de fronteira (4.4);*
- 1.7. Ao Ministério da Integração Nacional, na qualidade de coordenador da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF, que (5.5):*

- 1.7.1. *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;*
- 1.7.2. *Priorize a criação e aprovação de um Regimento Interno da CDIF que contenha disposições para que:*
 - a) *Haja critérios para a designação de representantes dos partícipes, de forma que cada participante tenha legitimidade para assumir compromissos pelo órgão que representa;*
 - b) *Estabeleça-se um comprometimento entre os participantes de cumprir na íntegra as decisões tomadas em conjunto ;*
 - c) *Sejam definidas, em comum acordo, metas de curto e longo prazo e as responsabilidades pela execução de cada um dos seus componentes;*
 - d) *Seja atribuída a responsabilidade pela coordenação de cada projeto a um único ministério , preferencialmente àquele que tenha maior identificação com as ações requeridas, que terá, entre suas atribuições, a de pleitear recursos que possibilitem a concretização dessas ações;*
 - e) *As reuniões para definição das medidas a tomar, avaliação da efetividade daquelas já implementadas e decisão quanto aos rumos da ação conjunta sejam realizadas com periodicidade predefinida, para que não haja descontinuidade na motivação para transformar a realidade da região;*
 - f) *Ao final de cada reunião, sejam definidos os temas básicos da próxima pauta, para que os assuntos a serem discutidos possam ser previamente avaliados pelos partícipes e que estes obtenham informações atualizadas sobre os limites de ação dos órgãos que representam e dos demais envolvidos;*
2. **Dar conhecimento** à Casa Civil da Presidência da República das recomendações expedidas aos Ministérios da Defesa, da Fazenda, da Integração Nacional e da Justiça no acórdão que vier a ser proferido, para melhor exercício das competências estabelecidas no art. 2º, inciso I, alíneas 'a', 'c' e 'd' da Lei 10.683/2003, regulamentada pelo Decreto nº 5.135/2004;
3. **Dar conhecimento** do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam, inclusive do Relatório da Unidade Técnica que compõe o documento, aos Presidentes das Comissões pertinentes da Câmara dos Deputados (Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CREDN, Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado - CSPCCO, Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia – CINDRA e Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio – CDEIC) e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado – CRE, ao Coordenador da Frente Parlamentar Mista para o Desenvolvimento de Assuntos da Faixa de Fronteira, aos Ministros da Casa Civil, Defesa, Fazenda, Integração Nacional e Justiça, aos Diretores-Gerais dos Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal e ao Secretário da Receita Federal do Brasil, para ciência e ampla divulgação interna, assim como ao Ministério Público Federal, na pessoa do Procurador-Geral da República, para exercício de suas atribuições institucionais;
4. **Determinar** à Segecex que disponibilize o Relatório, Voto e Acórdão, assim como o Relatório da Unidade Técnica que integra os autos, na página do Tribunal na Internet, com acesso público;
5. **Determinar** à Secex-MS que:

- 5.1. *Dê continuidade aos objetivos propostos neste trabalho, mediante a produção do relatório concernente à avaliação dos demais aspectos da governança nas políticas federais direcionadas à faixa de fronteira; e*
- 5.2. *Apense os presentes autos àqueles que vierem a ser constituídos no estágio subsequente deste trabalho.”*

É o relatório.