



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
DO TRÓPICO ÚMIDO
DOUTORADO EM CIÊNCIAS: DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL

AURILENE FERREIRA MARTINS

**Dinâmica Institucional nas Políticas para a Faixa de Fronteira Norte:
PDFF e Enafon**

Belém, PA
2017

AURILENE FERREIRA MARTINS

**Dinâmica Institucional nas Políticas para a Faixa de Fronteira Norte:
PDFF e Enafron**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental, na área de concentração: Estado, Instituições, Planejamento e Políticas Públicas, pelo Programa de Pós – Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará.

Orientadora: Profa. Dra. Nírvia Ravena

Belém, PA
2017

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)
Biblioteca do NAEA/UFPA

Martins, Aurilene Ferreira

Dinâmica institucional nas políticas para a faixa de fronteira Norte: PDFF e ENAFRON /
Aurilene Ferreira Martins; orientadora Nirvia Ravena. – 2017.

190 f. : il. ; 29 cm
Inclui Bibliografias

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos,
Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém,
2017.

1. PDFF. 2. ENAFRON. 3. Instituições. 4. Fronteiras. 4. Dinâmica institucional. 5.
Coordenação Federativa e intersetorialidade. I. Ravena, Nirvia, orientador. II. Título.

CDD. 22. 338.6

Elaborada por
Rosângela Caldas Mourão
CRB-2/888

AURILENE FERREIRA MARTINS

**Dinâmica Institucional nas Políticas para a Faixa de Fronteira Norte:
PDFF e Enafron**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental, na área de concentração: Estado, Instituições, Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em 21 de setembro de 2017.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Nirvia Ravena
Orientadora - NAEA/UFPA

Profa. Dra. Rosa Elizabeth Acevedo Marin
Examinadora Interna – NAEA/UFPA

Profa. Dra. Marcela Vecchione Gonçalves
Examinadora – NAEA/UFPA

Profa. Dra. Eugênia Rosa Cabral
Examinadora Externa - IFCH/UFPA

Profa. Dra. Maria Celina Soares D'Araújo
Examinadora Externa - PUC/RJ

*Às pessoas mais especiais de minha vida:
meu filho Itauê, meu esposo Durbens e minha
mãe Maria Noeme.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Capes, que por meio do Programa Pró-Estratégia financiou esta pesquisa e a todos os integrantes do Projeto Rede Brasil-Amazônia de Gestão Estratégica de Defesa, Segurança Pública e Desenvolvimento da UFPA, UFOPA e UEPA pela parceria.

Ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos pela singular contribuição a minha formação acadêmica desde a Especialização em Desenvolvimento de Áreas Amazônicas (FIPAM, 2005), o Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento (PLADES, 2006) e, agora, do Doutorado em Ciências Socioambientais. Esta formação interdisciplinar acrescentou não apenas à vida acadêmica, como à formação humana.

Ao meu companheiro Durbens, pelo incentivo nos momentos difíceis de saúde que quase me levaram à desistência do curso e por assumir para si neste período maiores atribuições no âmbito familiar em razão de minha ocupação com o doutorado.

À orientadora, Profa. Dra. Nirvia Ravena pelo aceite à orientação, pelas dicas valiosas e pela atenção dispensada, sem a qual o caminho seria mais difícil.

Ao Prof. Dr. Josep Vidal, pela orientação inicial.

Aos professores do NAEA, que contribuíram em diversos momentos durante as disciplinas.

Aos colegas da Pró-Reitoria de Extensão da UFPA, especialmente aos da Diretoria de Assistência e Integração Estudantil que me deram incentivo durante o percurso desta tese, principalmente no período pré-qualificação, em especial ao Prof. Dr. José Maia Bezerra Neto.

Aos colegas do NAEA, tanto da administração quanto da turma de doutorado de 2013 pela cooperação, companheirismo e aprendizado mútuo.

À Nazaré Fernandes por dividir comigo os momentos iniciais da vida acadêmica tanto na graduação em Marabá quanto no período inicial da Pós-Graduação em Belém.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para esta realização, seja no âmbito familiar ou profissional.

*Vencerá aquele que sabe quando lutar
ou não.*

(Sun Tzu. A Arte da Guerra).

RESUMO

Esta tese dedica-se à análise da dinâmica institucional presente nas políticas de desenvolvimento e defesa nacional, tendo como empiria o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e a Estratégia Nacional de Segurança Pública na Fronteira (Enafron), dado o caráter estratégico de ambos os programas para a Faixa de Fronteira. O PDFF, com o foco no desenvolvimento e integração regional na fronteira e a Enafron com a peculiaridade de combater os ilícitos nesse espaço fronteiro e investir na gestão de pessoal, aproximando a concepção das políticas de segurança pública e de defesa nacional, por meio de ações conjuntas com as Forças Armadas. Para o entendimento da dinâmica institucional dessas políticas, a abordagem teórico-metodológica utilizada foi o neoinstitucionalismo e o federalismo, apoiada na literatura nacional e internacional das principais referências teóricas utilizadas, além do uso de fontes secundárias obtidas por meio de dados oficiais quantitativos e qualitativos como notas taquigráficas, atas de sessões de comissões, relatórios, pareceres, dentre outras fontes de pesquisa. O aspecto intersetorial dessas políticas foi analisado, considerando as interfaces normativas, burocráticas e orçamentárias desses programas, os incentivos e os constrangimentos políticos e institucionais, bem como a trajetória de cada uma das políticas mencionadas e os diferentes setores envolvidos. Defende-se a tese de que a dinâmica institucional que norteia essas políticas para a Faixa de Fronteira, no âmbito externo é influenciada pelo cenário internacional e nacionalmente, pela esfera político-institucional. Tal dinâmica, historicamente conduz o Executivo Federal à construção de uma agenda de políticas públicas com foco em questões estratégicas para a Amazônia, securitizando, especialmente aquelas voltadas para as áreas de desenvolvimento, defesa e segurança, sob a justificativa da importância dessa região. Entretanto, depois de elaboradas, essas políticas seguem uma dinâmica institucional baseada predominantemente nas regras e arranjos institucionais internos, que impactam diretamente no modo como são implementadas e na continuidade ou descontinuidade delas.

Palavras-chave: PDFF. Enafron. Instituições e fronteira. Dinâmica institucional. Coordenação Federativa e intersectorialidade.

ABSTRACT

This thesis is dedicated to the analysis of the dynamic one institutional present in the policies of development and national defense, having as empirics the Program of Development of the Belt of Frontier (PDFF) and the National Strategy of Public Security in the Frontier (Enafron), when the strategic character of both programs was given for the Belt of Frontier. The PDFF, with the focus in the development and regional integration in the frontier and the Enafron with the peculiarity of fighting the illicit ones in this frontier space and investing in the people management, bringing near the conception of the policies of public security and of national defense, through joint actions with the Armed Force. For the understanding of the institutional dynamics of these policies, the theoretical-methodological approach used was the neoinstitucionalismo and federalismo, supported in national and international literature of the main theoretical references used, in addition to the use of secondary sources obtained through quantitative and qualitative official data as taquigráficas notes, minutes of meetings of committees, reports, opinions, among other sources of research. The intersectorial aspect of these policies was analysed, considering the prescriptive, bureaucratic and budgetary interfaces of these programs, the incentives and the political and institutional constraints, as well as the trajectory of each one of the mentioned policies and the different wrapped sectors. It is defended the thesis that the dynamic institutional one that orientates these policies for the belt of frontier, is influenced the extern extent by the international scenery and nationally, for the sphere institutional-politically. Such a dynamic one, historically drives the Federal Executive to the construction of a diary of public policies with focus in strategic questions for the Amazon region, securitizing, specially those turned to the areas of development, defense and security, under the justification of the importance of this region. Meantime, after prepared, these policies follow the institutional dynamic one based predominantly on the rules and internal institutional arrangements, that impact straightly in the way as they are implemented and in the continuity or their discontinuity.

Key-words: PDFF. Enafron. Institutions and it borders. Dynamic institutional. Federative co-ordination and Intersectoriality.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Divisão da Faixa de Fronteira em Arcos – PDFF.....	52
Gráfico 1 -	Taxas de registros de homicídios por 100 mil habitantes entre os municípios situados na Faixa de Fronteira e/ou municípios fora da Zona de Fronteira por faixa de população em 2007.....	66
Figura 2	Terras Indígenas e Unidades de Fronteira do Exército na Amazônia Brasileira até o ano de 2008.....	81
Figura 3 -	Organograma da Secretaria de Desenvolvimento Regional do MI	94
Figura 4 -	Fotografia de Reunião do CAF – 2016.....	100
Gráfico 2 -	Evolução das metas físicas 2004-2007 do Programa Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.....	116
Figura 5 -	Municípios da Fronteira Paraense que compõe o Núcleo de Fronteira do estado do Pará.....	125
Figura 6 -	Desenho Institucional da Senasp.....	128
Figura 7 -	Faixa de Fronteira sob Influência da Operação Ágata.....	132
Figura 8 -	Estrutura organizacional e burocrática da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron).....	135
Figura 9 -	Modelo de Gestão Integrada da Enafron.....	135
Figura 10 -	Desenho burocrático de gestão da Enafron.....	136
Gráfico 3 -	Recursos destinados à Enafron no PLOA – dotação inicial e atual.	141
Gráfico 4 -	Relação entre recursos orçamentários empenhados, liquidados e pagos à Enafron – 2012 a 2014.....	142
Gráfico 5 -	Investimentos da Enafron – Arco Norte – 2011 a 2014.....	146

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Variáveis qualitativas da pesquisa.....	32
Quadro 2 -	Principais instituições e fontes de dados documentais pesquisados.....	33
Quadro 3 -	Resumo teórico das principais questões para a Abordagem Neoinstitucional.....	39
Quadro 4 -	Países Sulamericanos de acordo com a delimitação da faixa e segundo a influência conceitual.....	53
Quadro 5 -	O conceito de fronteira na visão de clássicos da Geografia Política.....	55
Quadro 6 -	Países que fazem fronteira com o Brasil e unidade federativa.....	63
Quadro 7 -	Ciclos pendulares de centralização e descentralização federativa no Brasil desde 1891.....	83
Quadro 8 -	Políticas induzidas pelo Executivo Federal à Faixa de Fronteira - 1955 a 2013.....	90
Quadro 9 -	Perfil profissional dos burocratas de alto escalão da PDFF - Ministros da Integração Nacional de 2003 a 2015.....	95
Quadro 10 -	Composição do Comitê de Articulação Federativa (CAF).....	98
Quadro 11 -	Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça (GTI)	102
Quadro 12 -	Composição da CDIF no ano de 2014.....	105
Quadro 13 -	Recursos destinados ao PDFF por fase de Execução da Despesa Pública – 2004 a 2007.....	109
Quadro 14 -	Recursos destinados ao PDFF por fase de execução da despesa pública – 2008 a 2011.....	112
Quadro 15 -	Recursos do PDFF repassados à SUDAM para execução de projetos no Arco Norte – Orçamento do ano de 2008.....	115
Quadro 16 -	Principais ações do PDFF inseridas no PPA 2008 a 2011.....	118
Quadro 17 -	Transferências voluntárias do PDFF por região ou estado-exercício 2009.....	120
Quadro 18 -	Pontos vulneráveis para ocorrência de ilícitos na fronteira do Brasil.....	133
Quadro 19 -	Principais atividades de acompanhamento e fortalecimento da Enafron junto aos estados e municípios de fronteira.....	139
Quadro 20 -	Emendas parlamentares/Enafron – 2012 a 2016.....	140
Quadro 21 -	Recursos destinados pela Enafron aos estados por convênios (2011 e 2014.....	145

Quadro 22-	Convênios para reaparelhamento policial nos estados atendidos pela Enafron/2012.....	148
Quadro 23 -	Objetivo da Enafron <i>versus</i> metas quantitativas realizadas de 2014 a 2015.....	150
Quadro 24 -	Metas dos principais Indicadores da Enafron (Evolução 2012-2013).....	151
Quadro 25-	Principais dificuldades de coordenação na execução, gestão e acompanhamento do PDFF.....	156
Quadro 26-	Aspectos de intersetorialidade entre MI e outros ministérios na gestão do PDFF.....	162
Quadro 27-	Vetores de cooperação, mapas de convergência e redes.....	163
Quadro 28-	Aspectos de intersetorialidade entre MJ e outros ministérios na gestão da Enafron.....	166

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	População Indígena na Faixa de Fronteira (FF), por arcos (Total e percentual), 2010.....	76
Tabela 2 -	Terras Indígenas (TI) na Faixa de Fronteira (número absoluto e extensão), por arcos, total e percentual, 2013.....	76
Tabela 3 -	Calendário de reuniões do CAF de 2008 a 2016.....	100
Tabela 4 -	Homicídios por Arma de fogo – Arco Norte (2004 a 2014).....	131
Tabela 5 -	Histórico de execução Enafron de 2012 a 2014.....	144
Tabela 6-	Atendimento da Portaria MJ nº 12/2012 para a realização de convênios.....	147

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABM	Associação Brasileira de Municípios
AGU	Advocacia Geral da União
AISA/MS	Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde (AISA), Ministério da Saúde
APL	Arranjo Produtivo Local
BNDES	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAF	Comitê de Articulação Federativa
CCJ	Comitê de Articulação Federativa
CCOMGEX	Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército
CDIF	Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira
CDN	Conselho de Defesa Nacional
CDR	Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo
CEPF	Comissão Especial para o Aprimoramento do Pacto Federativo
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Comitê de Fronteira
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CGU	Controladoria Geral da União
CINDRA	Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia
CMN	Confederação Nacional dos Municípios
COC	Centro de Operações Conjuntas
CODESUL	Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul
CONVIVER	Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi- Árido
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CREPAFF	Subcomissão Permanente da Amazônia e da Faixa de Fronteira
CSN	Conselho de Segurança Nacional
CT Fron	Câmaras Temáticas de Fronteira
DIRUR	Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do IPEA
DM	Doutrina Militar
DOU	Diário Oficial da União
DPCN	Departamento do Programa Calha Norte
DPF	Departamento de Polícia Federal
DPRF	Departamento de Polícia Rodoviária Federal
EMCFA	Estado Maior Conjunto das Forças Armadas
ENAFRON	Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras
ENASP	Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública
END	Estratégia Nacional de Defesa
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
ESI	Estudos de Segurança Internacional
FA	Forças Armadas
FALA	Fórum de Governadores da Amazônia Legal
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FF	Faixa de Fronteira

FN	Força Nacional
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
GGI	Gabinete de Gestão Integrada
GGIF	Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira
GGI-M	Gabinete de Gestão Integrada Municipal
GSI	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
GTI	Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INDE	Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LINDEIROS	Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu
LOA	Lei Orçamentária Anual
MD	Ministério da Defesa
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MF	Ministério da Fazenda
MI	Ministério da Integração Nacional
MJ	Ministério da Justiça
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS/SVS	Ministério da Saúde/Secretaria de Vigilância em Saúde
MTur	Ministério do Turismo
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OTCA	Organização para o Tratado de Cooperação Amazônica
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAFMFF	Programa de Auxílio Financeiro aos Municípios da Faixa de Fronteira
PAS	Programa Amazônia Sustentável
PCN	Programa Calha Norte
PDN	Política de Defesa Nacional
PDDF	Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PDIF	Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PEF	Plano Estratégico de Fronteiras
PEFRON	Plano Estratégico de Fronteiras
PF	Polícia Federal
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Política Nacional de Defesa
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNLT	Plano Nacional de Logística e Transportes
PPA	Plano Plurianual
PRF	Polícia Rodoviária Federal
PRFF	Proposta de Reestruturação da Faixa de Fronteira
PROFFAO	Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira da

	Amazônia Ocidental
PROMESO	Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PSFF	Programa Social da Faixa de Fronteira
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
RIO 92	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
SAF/PR	Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Regional
Senasp	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SEPLANSEG	Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação
SF	Senado Federal
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SICONV	Sistema de Convênios do Ministério do Planejamento
SINESP	Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública
SISFRON	Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras
SIOP	Sistema de Informação, Orçamento e Planejamento do Governo Federal
SISP	Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimento
SPR/MI	Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração
SRI	Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República
SRI/MI	Secretaria de Relações Institucionais do Ministério da Integração
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUS	Sistema Único de Saúde
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
ZIF	Zona de Integração Fronteiriça

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
2	METODOLOGIA.....	28
2.1	Técnicas e fontes de pesquisa.....	32
3	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	37
3.1	A abordagem neoinstitucional e o conceito de Instituições.....	37
3.2	Federalismo, intersetorialidade e coordenação horizontal.....	44
4	ESTADO E FRONTEIRA E FAIXA DE FRONTEIRA: CONCEITOS E ABORDAGENS.....	50
4.1	A diversidade de conceitos sobre fronteira.....	54
4.2	O conceito de fronteira nas Ciências Sociais.....	58
4.3	Faixa e zona de fronteira.....	61
4.4	Defesa, Segurança e securitização das políticas para a Faixa de Fronteira.....	63
4.5	O PDFF e a Enafron como exemplo de securitização das políticas para a Faixa de Fronteira.....	70
4.6	Indígenas e militares na Faixa de Fronteira.....	75
4.7	Políticas para a Faixa de Fronteira no Brasil: competências federativas.....	82
4.7.1	O Executivo Federal como indutor.....	85
5	O PDFF: DESENHO, DINÂMICA INSTITUCIONAL E IMPLEMENTAÇÃO.....	93
5.1	Instâncias decisórias.....	96
5.1.1	O papel do Comitê de Articulação Federativa (CAF).....	96
5.1.2	O Papel da Comissão de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça (CDIF).....	104
5.2	Investimentos nos PPAs de 2003 a 2004 e 2008 e 2011 no Arco Norte.....	109
5.3	PDFF entre dificuldades e continuidade.....	122
6	A ENAFRON: DESENHO E DINÂMICA INSTITUCIONAL.....	127
6.1	A gestão da Enafron.....	134
6.1.1	Investimentos 2011 a 2014.....	140
7	DIFICULDADES DE COORDENAÇÃO E DE IMPLEMENTAÇÃO DO PDFF E DA ENAFRON.....	154
8	CONCLUSÃO.....	168
	REFERÊNCIAS.....	173

1 INTRODUÇÃO

O objeto desta tese é a dinâmica e o desenho institucional do (PDFF) (BRASIL, 2009) e da Estratégia Nacional de Segurança Pública na Fronteira (Enafron, 2011) que, embora tenham surgido em momentos diferentes, fazem parte do objetivo do Estado brasileiro de intervir na Faixa de Fronteira por meio de políticas públicas de defesa e de segurança, influenciadas por mudanças na dinâmica institucional nos cenários internacional e nacional, que conduziram o Executivo Federal à construção de uma agenda de políticas públicas com foco em questões estratégicas para a Amazônia, especialmente na Faixa de Fronteira Norte, colocando questões de desenvolvimento, defesa e segurança como estratégicas para a região, frente às chamadas “novas ameaças”.

Trata-se de um objeto relevante de pesquisa, por ambas as políticas desempenharem papel estratégico na Faixa de Fronteira, pois possuem a particularidade de causar efeitos institucionais para o desenvolvimento e a segurança da Faixa de Fronteira especialmente na Amazônia.

Desse modo, sabe-se que historicamente o planejamento do desenvolvimento regional para a Amazônia e as políticas de desenvolvimento e de integração regional desempenham um papel fundamental para o fortalecimento das ações de desenvolvimento e para a manutenção da segurança na fronteira amazônica, como o Programa Calha Norte (NASCIMENTO, 2005), concebido como uma política de desenvolvimento e de segurança com a intenção de reforçar a presença do Estado na fronteira, por meio de obras de infraestrutura urbana, como em Monte Alegre (PA) (FERREIRA, 2008).

As especificidades da área de fronteira, do ponto de vista social, institucional, demográfico e econômico, por exemplo, associadas ao fato de que o principal marco regulatório sobre essa temática no Brasil originou-se durante a Ditadura Militar, em 1979, por meio da Lei nº 6634/1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira, considerando-a como uma região estratégica para a defesa e para a segurança nacional, ocultam uma vastidão de problemas identificados em diversas escalas federativas, no que tange à proposição e gestão de políticas nesse espaço específico, exigindo dos governos, novos processos de gestão institucional entre as diversas burocracias setoriais, em diferentes instâncias (NAVARRO, 2011; SILVA, 2013).

A interpretação sobre o conceito de fronteira leva em consideração a dificuldade de sua definição, naturalmente interdisciplinar, mas imbricada de forte influência da geopolítica. Uma aceção geral de fronteira compreende também a Faixa de Fronteira e a Zona de Fronteira. Do ponto de vista estabelecido na legislação brasileira, a Faixa de Fronteira foi delimitada em 150 km, podendo ou não coincidir com a região de fronteira, que fica no interior dessa área. Já a Zona de Fronteira é a soma das regiões de fronteira de dois ou mais estados limítrofes.

A definição de fronteira aqui utilizada levou em consideração, as interfaces políticas, físicas, sociais, militares, geográficas e culturais presentes nos diversos conceitos de fronteira, mas enfatizando o conceito de fronteira para a Ciência Política e para as Relações Internacionais.

Aplicou-se a teoria neoinstitucional na definição desse conceito de fronteira, entendendo-a como um espaço definido por regras institucionais, demarcado fisicamente, politicamente, socialmente, culturalmente, em permanente construção sobre o qual o Estado visa maximizar seus interesses estratégicos nacional e internacionalmente.

No que concerne à Faixa de Fronteira Amazônica, de acordo com a Política de Defesa Nacional (PDN) (BRASIL, 2005) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) (BRASIL, 2008), ressaltam sua importância, seja do ponto de vista ambiental, da Segurança e da Defesa Nacional. Essa definição da Fronteira Amazônica como estratégica não é redundância e se faz presente em todas as políticas com rebatimento na Amazônia. Isso se deve ao fato de que a Amazônia Internacional compreende uma área de 7 milhões de km², sendo que mais da metade dessa área, 4,7 milhões de km², pertence à Amazônia brasileira, o que representa 55% da área total do país. Isso explica o discurso construído principalmente pelos militares sobre a segurança nacional das fronteiras e a necessidade de seu povoamento como parte das ações de defesa, segurança e desenvolvimento.

Em sintonia com esse pensamento, o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (BRASIL, 2009) foi criado com o objetivo de reforçar a presença do Estado brasileiro em suas fronteiras, dando atenção especial ao desenvolvimento na Faixa de Fronteira.

Instituído pelo Ministério da Integração Nacional (MI), esse programa destacou-se pela proposta de promover o desenvolvimento integrado das cidades gêmeas com base no potencial local, uma vez que essas cidades representam

processos de integração social e institucional que ultrapassam fronteiras, nacionalidades e a integração da economia nas zonas de fronteira (BRASIL, 2009, p. 34).

No âmbito deste programa, a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) foi constituída pelo Decreto Federal de 08 de setembro de 2010, com a finalidade de propor medidas e coordenar ações, buscando o desenvolvimento de iniciativas necessárias à atuação do Executivo Federal na região fronteira, assumindo, posteriormente, as ações previstas no PDFF após seu encerramento¹, no PPA de 2012/2015. Ela também ficou responsável por todas as políticas que possuam rebatimento sobre a fronteira, a fim de estabelecer uma coordenação intersetorial entre elas (BRASIL; MI, 2011).

Já no ano de 2011, com a criação da Estratégia Nacional de Segurança Pública na Fronteira (Enafron), houve uma redefinição dessa concepção ao inserir a Segurança Pública nesse conjunto de políticas para a fronteira. Essa mudança faz parte do suposto de *proteger o Estado de ameaças externas e internas* (BUZAN; HANSEN, 2012).

Tanto o PDFF quanto a Enafron conceberam em sua formulação o desenvolvimento, a defesa e a integração, vistos como condições necessárias para a garantia da defesa e da soberania em relação à Amazônia.

O PDFF, em sua concepção foi o mais completo programa voltado para a Faixa de Fronteira no Brasil, destinou-se a uma vasta área de cobertura e propôs a inserção de todos os ministérios brasileiros em sua construção.

Tinha como objetivos estratégicos: a) Promover a convergência das políticas públicas setoriais na Faixa de Fronteira para o enfrentamento das desigualdades intra e inter-regionais, considerando a diversidade socioeconômica e cultural da região; b) Articular a soberania nacional com o desenvolvimento regional, em sua dimensão produtiva, social, institucional e cultural, beneficiando os dois lados da fronteira e levando em consideração a peculiar interdependência dos municípios de fronteira, em especial das cidades-gêmeas; c) Formular e promover a

¹ É preciso esclarecer aqui que em vasta pesquisa nos documentos oficiais do MI, do Legislativo, Executivo, entrevistas disponibilizadas na internet sobre o PDFF, inclusive constante de outros estudos sobre o programa, não há um relato, discurso ou documento que fale acerca das motivações oficiais para o encerramento do programa. O que ficou claro é que houve um redirecionamento de estratégia do governo, dadas as dificuldades de implementação da política, conforme seus objetivos e metas. No capítulo sobre o PDFF essa questão será retomada.

implementação das potencialidades endógenas, em diversas escalas espaciais, valorizando espaços sub-regionais e visando à inserção social e produtiva das populações locais; d) Realizar investimentos em infraestrutura produtiva para apoiar o processo de integração nacional e estimular investimentos em arranjos e cadeias produtivas prioritárias para o desenvolvimento sustentável de regiões menos dinâmicas, buscando a otimização dos benefícios sociais deles decorrentes, o desenvolvimento local e a integração da América do Sul.

Sob a coordenação do Ministério da Justiça (MJ) e coincidindo com o fim do PDFF, a Enafron² (2011), na perspectiva de seu discurso, enfatiza o diálogo entre defesa nacional e segurança pública, sob influência nítida do processo de securitização³ presente nas políticas para a Amazônia e sua fronteira. Diferentemente do PDFF, esta política tem a peculiaridade de combater os ilícitos na fronteira, investir na gestão de pessoal e aproximar as políticas de segurança pública e defesa nacional, promovendo ações conjuntas com as Forças Armadas, conforme prevê a PDN (BRASIL, 2005) e a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008), no que tange ao combate à criminalidade nessa área.

Na concepção da Enafron, do ponto de vista do discurso, esta política prevê a organização de uma estrutura burocrática que seja capaz de estabelecer a coordenação intersetorial no âmbito federal, estadual e municipal, entre as polícias⁴, Forças Armadas e demais instituições estratégicas que fazem parte da segurança pública para combater o tráfico de ilícitos e contribuir para a defesa da fronteira.

Assim, a Enafron se integra o pensamento defendido pelo Estado sobre a necessidade de proteção contra as ameaças externas, segundo D'Araújo (2010), também influenciou nas políticas de desenvolvimento pensadas para a Amazônia,

² “Conjunto de políticas e projetos do Governo Federal, que tem por finalidade melhorar a percepção de segurança pública junto à sociedade e garantir a presença permanente das instituições policiais e de fiscalização na região de fronteira do Brasil, otimizando a prevenção e a repressão aos crimes transfronteiriços, por meio de ações integradas de diversos órgãos federais, estaduais e municipais” (MJ; Senasp, 2011).

³ Buzan e Waever (2003) conceituam securitização como: *the discursive process through which an intersubjective understanding is constructed within a political community to treat something as an existential threat to a valued referent object, and to enable a call for urgent and exceptional measures to deal with the threat*. (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 491). Ou seja, a securitização é um processo discursivamente construído que pressupõe a aceitação dos agentes responsáveis pela política a ser securitizada. A Enafron é um exemplo dessa aceitação.

⁴ Polícia federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (BRASIL, CF, art. 144).

pois elas possuem uma intrínseca relação com os fins da segurança e da defesa nacional, como também argumentam Castro (2008), Ferreira (2008) e Nascimento (2005), seja durante o ápice da política desenvolvimentista, nas décadas de 1950 a 1970, seja no período posterior. Isto revela que, assim como o Programa de Integração Nacional (PIN), o Programa Calha Norte (PCN) e o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), essas políticas, PDFF e Enafron, para a área de fronteira, fazem parte de um enorme esforço de intervenção do Estado na fronteira e na Amazônia.

Há estudos recentes que tratam da fronteira da interface entre defesa e segurança, mas diferente dos objetivos já mencionados nesta tese, como são os casos de Silva (2008) que investigou a política de defesa e as diretrizes para o planejamento militar; Marques (2007) que priorizou como objeto de estudo, a presença militar na Amazônia; Piletti (2008) que analisou as conexões entre defesa e segurança na Amazônia com as ameaças não-tradicionais; Nascimento (2005) sobre o Programa Calha Norte e a Governança Hemisférica na Amazônia, Lourenção (2007) que abordou as alterações no comportamento das Forças Armadas na Amazônia no período de 1985 a 2006 e Ferreira (2008) que analisou o PCN em Monte Alegre (PA) e mostrou a intensa participação dos recursos e repasses do programa para a infraestrutura urbana daquela cidade na Faixa de Fronteira.

Em relação ao PDFF, destaca-se o estudo de Cargnin (2011) que também difere da abordagem aqui proposta. Este pesquisou sobre as “Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais”, e abordou o PDFF sob uma vertente teórica geográfica, que objetivou identificar os resultados dessa política no território do Rio Grande do Sul e como se deu a organização dos atores que participaram desse processo.

Sobre a Enafron, tem-se a pesquisa realizada por Gimenez (2015) que buscou compreender como a relação entre as políticas de defesa e de segurança pública da Bolívia e do Brasil se insere na agenda bilateral entre os dois países para a zona de fronteira no período de 2005 a 2014, abordando também a Enafron e seus rebatimentos na fronteira Brasil/Bolívia, valendo-se da perspectiva teórica das relações internacionais conclui que houve significativos avanços na relação bilateral nessa área. Nesse contexto foi realizado um debate que passou pela compreensão de questões referentes ao desenvolvimento e segurança na Amazônia em seus

aspectos burocráticos e institucionais, partindo dessas mesmas políticas. Mais recentemente, tem-se o estudo realizado por Neves (2016) que analisa a gestão da Enafron no estado de Mato Grosso do Sul.

Embora haja críticas quanto ao modo de execução dessas políticas oriundas do Executivo Federal, uma vez que a competência normativa das políticas para a área de fronteira é da União, elas exigem conexão vertical entre as diferentes esferas federativas, e, horizontal, entre os Ministérios do Executivo, isto é, uma atuação de forma intersetorial. Entretanto, a análise demonstrará a insuficiência de sustentação desse discurso na realidade institucional da intersetorialidade.

A visão neoinstitucional parte do pressuposto de que as instituições importam na análise de políticas públicas e que também são relevantes para entender as políticas desenhadas para a Faixa de Fronteira amazônica. Logo, considerar as instituições como variável independente⁵ está base do advento do neoinstitucionalismo segundo Théret, 2003.

Neste contexto, será aplicada a abordagem neoinstitucional da escolha racional. Ela se justifica, uma vez que os atores possuem racionalidade e agem com o objetivo de maximização de suas preferências em meio a diversos atores com o mesmo fim, orientados por regras capazes de alterar seus interesses, bem como a interação entre esses atores, e, conseqüentemente, os resultados de políticas, inclusive, sua durabilidade.

A forma como esses atores interagem e se comportam, conforme regras institucionais reforça a tese de Oliveira, Abrúcio (2011, p. 1) segundo a qual, a não consideração desses fatores

gera uma lacuna nas análises sobre as políticas, especialmente no contexto federativo brasileiro, onde atores e instituições dos níveis subnacionais de governo têm fundamental importância, dada a ampla descentralização de grande parte das políticas públicas.

Neste contexto, os órgãos centrais, como o governo federal e seus ministérios, desempenham papel crucial em iniciativas horizontais (BAKVIS, 2004, p.11), o que pode resultar numa melhor execução de políticas públicas em larga escala.

⁵ As instituições são vistas no neoinstitucionalismo como variável independente na maior parte da literatura, sobretudo para o neoinstitucionalismo da escolha racional.

Essas iniciativas horizontais fazem parte da construção da intersectorialidade. Para deixar claro como isso ocorre, Burlandy (2004) define alguns critérios necessários para a intersectorialidade, dentre eles, estabelece: a pactuação entre setores para um projeto integrado; a identificação dos determinantes-chave do problema que o projeto visa resolver; a formulação de intervenções capazes de ir além dos programas setoriais e a alocação dos recursos para a execução dos referidos projetos ou programas definidos.

No mesmo sentido, Bellini, Rehmann e Mores (2014, p. 5), por sua vez, entendem que intersectorialidade pode ser definida como “um modelo de gestão” formado por diferentes setores em interação mútua que compartilha saberes com o objetivo de resolver questões sociais.

Inojosa (2011, p. 105) conceitua intersectorialidade como “articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas”.

Conforme a orientação neoinstitucional, define-se intersectorialidade como a capacidade de coordenação institucional, do funcionamento eficaz da burocracia federal, no âmbito das instituições, notadamente, do Executivo e do Legislativo. Embora ambos possuam poder decisório e político em arenas diferentes, cabe ao Executivo Federal, dentre outras prerrogativas, o poder de agenda relativo à elaboração de Planos e Programas como o PDFF e a Enafron.

De acordo com a abordagem neoinstitucional pretende-se responder à seguinte pergunta: Qual a dinâmica presente na formulação de políticas de defesa e de segurança da Faixa de Fronteira como o PDFF e a Enafron? Nesta mesma direção foram formuladas as seguintes perguntas específicas:

- 1) A partir de que dinâmica institucional foram concebidos o PDFF e a Enafron?
- 2) Qual a relação do desenho federativo brasileiro com a intersectorialidade na execução do PDFF e da Enafron no estado do Pará?
- 3) Quais foram as principais limitações institucionais identificadas nessas duas políticas?

A hipótese é de que a dinâmica institucional que norteia essas políticas para a Faixa de Fronteira, no âmbito externo é influenciada pelo cenário internacional e

nacionalmente, pela esfera política. Ambas, historicamente conduzem o Executivo Federal à construção de uma agenda de políticas públicas com foco em questões estratégicas para a Amazônia, securitizando, especialmente as voltadas para desenvolvimento, defesa e segurança, considerando seu caráter estratégico para a região. Entretanto, após elaboradas, essas políticas seguem uma dinâmica institucional baseada predominantemente nas regras e arranjos institucionais internos.

Desta hipótese mais geral, desdobraram-se as seguintes hipóteses específicas:

H1. A dinâmica institucional que culminou com a elaboração do PDFF no ano de 1999 e da Enafron em 2011 foi influenciada por uma ação planejada pelo estado brasileiro, a partir da qual o Brasil, principalmente a partir dos anos 2000, buscou maior protagonismo junto a organismos internacionais, propondo políticas de integração regional através da criação de infraestruturas físicas que possibilitasse essa integração, daí a elaboração do PDFF. Logo, ambas as políticas foram concebidas em momentos políticos semelhantes e pensadas estrategicamente pelo Estado brasileiro, sob influência da primeira Política de Defesa Nacional (PDN, 1996) e a Enafron, sob influência desta e da Estratégia Nacional de Defesa (END, 2008), que reafirmam ser inseparáveis segurança e defesa do desenvolvimento nacional pensado para o país, promovendo a securitização das políticas de regiões estratégicas como a Faixa de Fronteira;

H2. Em parte, o modelo federativo brasileiro tem influência direta nas dificuldades de coordenação e intersectorialidade na execução tanto do PDFF quanto da Enafron, seja com os ministérios, seja com os demais entes federativos, uma vez que a distribuição de recursos não seguia critérios claramente definidos, dependendo, assim, de arranjos institucionais e políticos.

H3. Além da dificuldade de institucionalização da coordenação intersectorial nessas duas políticas, os recursos orçamentários disponibilizados estão entre as maiores limitações institucionais, principalmente no PDFF e em menor proporção na Enafron.

As hipóteses e questões de estudo estão associadas às relações entre essas o PDFF e a Enafron, que envolvem diferentes setores e ministérios e/ou diferentes níveis de governo, levando em conta seus conflitos e acordos, bem como, os arranjos institucionais, que podem produzir uma gestão com maior ou menor centralidade ou intersectorialidade.

O aspecto intersectorial dessas políticas foi analisado, considerando a dinâmica institucional, a partir de vários documentos, conforme detalhado no Quadro 2, presente no capítulo metodológico e considerando os incentivos e constrangimentos políticos e institucionais presentes no PDFF e na Enafron bem como a trajetória de cada uma dessas políticas e os setores envolvidos na promoção de ações intersectoriais.

Logo, o objetivo desta tese é analisar a dinâmica institucional que influenciou na formulação de políticas para a Faixa de Fronteira, nomeadamente o PDFF e a Enafron. Para isso pretende-se como objetivos específicos: a) identificar os fatores institucionais internos e/ou externos que influenciaram na elaboração do PDFF e da Enafron; b) revelar as limitações institucionais presentes na execução dessas políticas; c) entender como o modelo federativo brasileiro influencia na coordenação federativa e intersectorial na execução do PDFF e da Enafron no estado do Pará; d) identificar as principais limitações institucionais nessas duas políticas.

Assim, a intersectorialidade foi utilizada como recurso importante de análise dessas políticas no âmbito institucional. Ao passo que este assume papel crucial para entendermos a ausência e/ ou a dificuldade de coordenação em ambos os programas.

Metodologicamente, na definição do objeto de estudo a análise restringe-se ao recorte temporal dos Planos Plurianuais (PPA 2004 a 2007, 2008 a 2011), considerando que foi a partir do ano de 2003 que ficou definida a inserção do PDFF⁶

⁶ O PDFF originou-se da mudança do Programa Social da Faixa de Fronteira (1999-2002) após diagnóstico realizado pela Secretaria de Programas Regionais (SPR), por meio do qual identificou que “os recursos destinados ao Programa foram dispersos em uma série de pequenas obras e ações pontuais, por iniciativas do Poder Legislativo, sem diretrizes claras e sem consideração das diferenças sub-regionais da Faixa em termos de desenvolvimento econômico e cidadania fronteiriça”. (BRASIL, 2005, p.14) A partir dessa constatação o Ministério da Integração contratou o Grupo Retis da UFRJ para a elaboração de um estudo para uma Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira do ponto de vista territorial e estratégico, uma vez que o conceito de fronteira era entendido apenas por sua importância para a defesa e a segurança do país, o que reforçava o estabelecimento de limites com os países vizinhos e não na cooperação.

no PPA como um programa estratégico para o desenvolvimento do país. O período permitiu utilizar como instrumento empírico de análise comparativa, as alocações de recursos para as ações do PDFF (2009) e da Enafron/PA (2011).

Na visão do Executivo Federal, estes PPAs foram pensados a partir do discurso de redução das desigualdades regionais como uma das formas de viabilizar a estratégia de desenvolvimento de longo prazo e “confirma a importância que o desenvolvimento regional vem recebendo por parte dos formuladores de políticas públicas do Brasil” (BRASIL, 2009, p. 5).

A escolha desse período se justifica porque inclui os primeiros quatro anos de orçamento destinado ao PDFF, que foi criado no ano de 2000, como consequência do Programa Brasil em Ação⁷, no governo Fernando Henrique Cardoso, e, mais recentemente, inclui a Enafron, no ano de 2011.

A área de investigação do objeto, seu recorte espacial para a Faixa de Fronteira Norte do país, se justifica não somente pela dificuldade de acesso aos dados de toda essa área, mas também porque foram identificados estudos que englobam o PDFF mais no Arco Sul (CARGNIN, 2014), que no Arco Norte⁸, por exemplo, principalmente no que se refere à Enafron. No caso desta última, optou-se por detalhar a análise no estado do Pará, por ainda não ter sido abordada.

A tese está dividida em capítulos, dos quais esta introdução é o primeiro. O segundo trata da metodologia e os procedimentos utilizados na pesquisa. O terceiro capítulo aborda as origens e as questões centrais do neoinstitucionalismo na Ciência Política, o conceito de instituições, o modelo federalista e sua importância para entender as peculiaridades das políticas públicas para a fronteira, além de discutir as competências federativas para a elaboração dessas políticas. O quarto capítulo situa e desenvolve o debate sobre Estado e fronteira, bem como explicita as diferentes abordagens disciplinares sobre o conceito de fronteira, de Faixa de Fronteira, zona e limite de fronteira, contextualizando esses conceitos com a definição da Faixa de

⁷ Criado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso no ano de 1996, este programa tinha como objetivo gerenciar ações e obras do Governo Federal por meio de parcerias com estados, municípios e empresas privadas. Foi concluído no ano de 1999, tendo suas ações servido de base para o PPA 2000 - 2003, por isso denominado “Avança Brasil”, considerado um antecessor do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

⁸ Após a reestruturação do PDFF (2005), este foi dividido em macrorregiões denominadas: Arco Norte; Arco Central; Arco Sul. Como o Arco Norte é formado pelos estados da Amazônia que ficam na Faixa de Fronteira, também pode ser definido como Fronteira Amazônica.

Fronteira brasileira, e sua indissociabilidade com os assuntos de segurança, isto é: com a securitização de diferentes políticas, como o PDFF e a Enafron, elaboradas para esse espaço, considerado estratégico pelo Estado. O quinto capítulo concentra a análise na dinâmica institucional presente na formulação do PDFF, no contexto das políticas de desenvolvimento, de defesa e de segurança nacional, a partir de suas principais instâncias decisórias, quais sejam: o Comitê de Articulação Federativa e a Comissão de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça. Além disso, demonstra-se as condições institucionais e orçamentárias criadas nessa região, sobretudo no Arco Norte, para otimizar a intervenção estatal, seja na dimensão econômica, no incentivo ao desenvolvimento sustentável, seja para a redução das desigualdades regionais, ressaltando as dificuldades e descontinuidades de políticas para essa área. O sexto capítulo analisa a Enafron (2011) como política de segurança pública para a fronteira, haja vista que assim como o PDFF, ela está vinculada aos objetivos de securitização, porém com um desenho que insere claramente as 11 (onze) instâncias federativas estaduais da Faixa de Fronteira brasileira, destacando ainda, como se deu a gestão dessa política, assim como, os investimentos e metas realizados. O sétimo capítulo expõe as dificuldades da coordenação federativa e intersetorial na execução do PDFF e da Enafron, utilizando para isso o referencial teórico do federalismo, relacionando-o com os conceitos de intersetorialidade. No oitavo, tem-se a conclusão.

2 METODOLOGIA

A opção metodológica definida para analisar o objeto de pesquisa, como qualquer outro método de investigação, tem suas especificidades e, principalmente, validade científica. Nos processos de investigação, o *Sistema Teórico* e o *Sistema de Verificação* (métodos e técnicas) e sua reconstrução, segundo Alvarenga (2011), refere-se ao objeto de pesquisa que se pretende investigar, porém é necessário distinguir e caracterizar as particularidades da investigação científica, pois alguns objetos, por natureza, extrapolam o enfoque puramente disciplinar.

Desse modo, o conhecimento científico pode ser definido com um processo que perpassa a formação de conceitos⁹ e a elaboração de estruturas dentro das quais estes se relacionem. Esse conhecimento se estrutura em duas bases: a disciplinar e a interdisciplinar.

A primeira, na análise clássica e atual de Japiassu (1976), revela-se num estágio persistente de fragmentação que supervaloriza a divisão do conhecimento em especialidades fronteiriças entre as diversas ciências e formas de saber; essa visão o colocou em oposição aos positivistas, dos quais se tornou um feroz crítico epistemológico.

Paralelamente, tal fragmentação constitui-se enquanto uma das principais dificuldades de se aplicar com rigor o domínio interdisciplinar. Mas é este conflito que está na raiz da construção de um novo paradigma para a ciência, mergulhada numa crise que se arrasta desde a década de 1970.

Os argumentos elencados na discussão sobre interdisciplinaridade sustentam que esse projeto integra um novo paradigma de desenvolvimento do saber uno, com raízes fincadas na história grega, que passou a sofrer um processo de desintegração crescente desde a Idade Moderna.

⁹ Os conceitos são definidos para uma abordagem teórica e metodológica de uma pesquisa porque são considerados instrumentos refinados de análise do trabalho científico, pois o trabalho do cientista é guiado por conceitos sistematizados, segundo Wartofsky (1973), e relacionados à sua compreensão. Nas ciências sociais, parte-se de dois tipos de conceitos: os analíticos e/ou os “nativos”. Um conceito ou categoria analítica é o que permite a análise de um determinado conjunto de fenômenos e faz sentido apenas no corpo de uma teoria. Por outro lado, o conceito nativo refere-se a uma categoria que tem sentido no mundo prático, efetivo, específico para um determinado grupo. Eles precisam estar relacionados ao objeto de investigação.

Entretanto, é novo porque se propõe a superar um modelo de conhecimento incapaz de acompanhar a dinâmica da sociedade capitalista¹⁰, por conseguinte, insuficiente para dotá-la de um pensamento sistematizado e eficaz para atender a um processo de produção amplo e diversificado.

Mais do que isso, o modelo baseado na especialização profissional, historicamente, tem se apresentado inoperante diante das demandas sociais que requerem uma metodologia e uma construção teórica próprias, criadas por meio da colaboração conceitual e metodológica das diversas ciências a elas relacionadas.

Não se trata, porém, de uma justaposição desses instrumentos colaboradores, e sim de uma fusão que permita um processo de inovação constante do conhecimento científico, necessário para reafirmar a ciência enquanto saber racional, organizado em explicações sistemáticas¹¹, ao invés de ser uma representação tácita e desagregada do que passou.

Para Morin (2006, p. 66), se quisermos um conhecimento pertinente precisamos contextualizá-lo, buscar um conhecimento complexo, isto porque a forma como o pensamento clássico pensava a ciência, com sua compartimentalização, tornava impossível a contextualização dos conhecimentos, ou seja, a abertura para o pensamento interdisciplinar.

Nesta tese, optou-se por uma abordagem teórica interdisciplinar (sob a ótica das Ciências Sociais), por entender que esse método científico subsidia a análise de programas como o PDFF e a Enafron, além de contribuir para a produção de novas interpretações, agora mais abrangentes.

Estudar a dinâmica institucional e política do Estado requer habilidades na área da Ciência Política, da Economia e da Sociologia, por exemplo, assim como o estudo do orçamento exige interface com a Administração Pública, sobretudo a análise das regras institucionais. Com base nestes pressupostos científicos, a análise desta Tese se dá sob a perspectiva do neoinstitucionalismo.

¹⁰ O contexto histórico ao qual se refere é o da industrialização a partir do final do século XVIII, e cuja exigência de especialistas teve seu ápice no século XIX.

¹¹ O pensamento do autor é também alicerçado numa perspectiva da Teoria Geral de Sistema, que defende que a sociedade é organizada em sistemas e para compreender os seus variados problemas é indispensável que se realize uma investigação integrada das diferentes áreas do conhecimento, o que possibilita conhecer o todo levando em consideração as particularidades de cada sistema (econômico, social, político etc.), de modo que o funcionamento do sistema reflète o próprio funcionamento da sociedade.

A investigação, por ter como unidade de análise territorial, a fronteira, constitui-se por natureza, como interdisciplinar, assim, o neoinstitucionalismo enquadra-se nessa perspectiva, uma vez que sua origem se deu a partir de vários campos do conhecimento como: Ciência Política, Economia, Sociologia e Administração Pública. Segundo Oliveira Filho (1976), é a natureza do objeto que tornará possível dar respostas aos problemas formulados sobre “os procedimentos de conhecimento e do que se conhece nas ciências sociais, conforme um enfoque epistemológico” (OLIVEIRA FILHO, 1976, p. 265).

A escolha pessoal do objeto se deu em razão de experiência anterior com a análise do Programa Calha Norte (PCN) na dissertação de mestrado defendida no ano de 2008 neste núcleo. O inter-relacionamento com a área de investigação não se constitui como um problema.

Neste sentido, Kocka (1994, p. 55, 56) chama atenção acerca de um postulado nunca abandonado “no sentido da clareza e da honestidade intelectual que pode servir de base para a exigência de que cada cientista reflita sobre o inter-relacionamento de seus pontos de vistas entre o conhecimento e sua situação social”. Entretanto, ressalta a necessidade permanente de críticas necessárias para dar a essas perspectivas um caráter científico, o que está intimamente ligado à postura ética do cientista na análise de um problema numa dada realidade.

Contudo, além dessa preocupação com a imparcialidade a compreensão das questões sobre as políticas públicas para a Faixa de Fronteira constitui-se como um dos problemas que necessita de tratamento a partir da visão interdisciplinar de produção do conhecimento científico e por essa razão resolveu-se abordar essa temática, uma vez que a escolha teórica desta Tese enquadra-se nesta perspectiva.

Em consonância com estudos de Oliveira Filho (1976), percebe-se que o objeto em tela deverá ser transformado em objeto do conhecimento científico por meio de processos de investigação, partindo de reconstruções metodológicas que preencham os requisitos de cientificidade. Assim, o estudo dos programas PDFF e Enafron será coordenado por processos de investigação que estejam embasados principalmente, nos fundamentos metodológicos da Ciência Política, da Economia e da Geografia Política.

Em se tratando especificamente do objeto de estudo da Ciência Política, o rigor metodológico continua em permanente debate. Segundo Reis (2009, p. 168), de algum modo, isso se deve à “expectativa de se alcançar o rigor científico por

meio do estudo de políticas públicas”, mas a grande questão é se “haveria alguma forma de se empreender precisamente essa tarefa de maneira rigorosa?”

A resposta para esta questão não é tão simples, mas na avaliação do autor, pode-se tentar equacionar esse problema partindo da reflexão de que

o objeto da ciência política permite a formulação de algumas proposições gerais que poderiam representar pontos de partida adequados. Isto porque, [...] o problema da produção de poder para a realização de objetivos coletivos, que pode ser visto como o problema central da análise técnica de políticas públicas orientada por considerações de eficácia, somente adquire significado do ponto de vista da ciência política, porque se encontra relacionado de maneira complexa à questão da distribuição do poder (REIS, 2009, p. 176).

Assim, o enfoque no neoinstitucionalismo, ressalta o papel das instituições no processo político de definição de que políticas entram ou não na agenda. Isto não significa que, de modo transversal, outras teorias como a de viés federalista e do Agente *versus* Principal não tenham relação, ainda que de modo tangencial, considerando a proximidade e complementaridade entre elas.

Dessa forma, a compreensão dos fatores que contribuem para a criação da agenda de políticas públicas de desenvolvimento e segurança para a fronteira, fornece elementos importantes acerca de sua implementação nas diferentes esferas federativas, uma vez que a proposta de gestão do PDFF e da Enafron vislumbra uma coordenação intersetorial entre os entes federativos e entre os Ministérios Federais.

Logo, o neoinstitucionalismo e o federalismo, presente no processo de coordenação intersetorial, podem aprofundar a análise sobre a dinâmica institucional e o desenho das políticas ora estudadas.

A análise dos dados do PDFF se deu através de informações disponíveis nos relatórios de execução, atas, acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU), dentre outros instrumentos citados a diante. Para chegar a essa afirmação foi necessário incluir algumas variáveis qualitativas para sobre o PDFF e a Enafron no conjunto da análise. Elas encontram-se definidas de acordo com o Quadro 1.

Quadro 1 - Variáveis qualitativas da pesquisa

Objeto	Objetivo	Variável qualitativa	Fonte
Dinâmica Institucional nas Políticas para a Faixa de Fronteira Norte: PDFF e Enafon	Identificar os fatores institucionais internos e/ou externos que influenciaram na elaboração do PDFF e da Enafon;	Desenho Institucional	Pesquisas em documentos oficiais: PDN, END, Livro Branco de Defesa, PDFF e Enafon
	Revelar as limitações institucionais presentes na execução dessas políticas;	Arranjos Institucionais	PDFF, Enafon, Atas, relatórios, etc.
	Entender como o modelo federativo brasileiro influencia na coordenação federativa e intersetorial na execução do PDFF e da Enafon	Federalismo e políticas públicas	PDFF e Enafon, relatórios de execução.
	Identificar as principais limitações institucionais identificadas nessas duas políticas.	Análise institucional e orçamentária	PPAs, transferências de recursos, relatórios de avaliação de políticas.

Fonte: Elaboração da autora

A partir dessa definição de variáveis, foi necessário adequar a abordagem metodológica ao neoinstitucionalismo, uma vez que o controle parlamentar sobre o orçamento está fundamentado em suas prerrogativas legais (regras institucionais formais e informais), que impactam na produção de políticas públicas e podem gerar incertezas orçamentárias ao processo político e de implantação dessas políticas.

Essas variáveis, associadas às técnicas de pesquisa constituem-se, pois, em variáveis analíticas fundamentais para entender a dinâmica institucional presente na execução do PDFF e da Enafon. A próxima seção tratará especificamente das técnicas e fontes utilizadas durante a pesquisa.

2.1 Técnicas e fontes de pesquisa

Os procedimentos técnicos utilizados nesta tese foram: a pesquisa bibliográfica em livros, revistas e periódicos como: Scielo, Research Gate, onde estão disponibilizados pelos autores, artigos de diferentes plataformas e revistas, a

fim de avançar e atualizar a revisão da literatura relacionada ao tema de investigação.

Além dessa base bibliográfica, a pesquisa de campo foi realizada conforme a ampla classificação definida por Giumbelli (2002, p. 98). Para ele, campo vai além do que convencionalmente se entende na própria antropologia. Sua classificação de campo, baseada em Goldenschmidt, permite defini-lo como estudos de comunidades, campesinato, instituições¹², caráter nacional e culturas tribais.

Com base nessa definição, a pesquisa foi realizada em fontes documentais: nos bancos de dados e sites das principais instituições públicas responsáveis pela elaboração e execução do PDFF e da Enafron, o Ministério da Integração (MI) e o Ministério da Justiça (MJ). Desse modo, a pesquisa se constituiu de diferentes fontes de dados documentais extraídas de instituições públicas, com destaque para as descritas no Quadro 2.

Quadro 2 - Principais instituições e fontes de dados documentais pesquisados

Instituição	Técnica	Fontes	Período
Presidência da República	Pesquisa documental	<ul style="list-style-type: none"> - Gabinete de Segurança Institucional (GSI); Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Seminário Faixa de Fronteira: Novos Paradigmas, 2004. 108 p. - Seminário Faixa de Fronteira: Novos Paradigmas. Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004. - Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. 	07 e 08 de outubro de 2004.
Ministério da Integração Nacional (MI)	Pesquisa documental	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, 2005. - Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, 2009. - Relatório do Plano Plurianual 2004-2007. - II Relatório de Gestão 2010 do MI. 	2004 a 2011
Ministério da Integração Nacional (MI)			

¹² Segundo a visão neoinstitucional, políticas como o PDFF e a Enafron são consideradas instituições.

Instituição	Técnica	Fontes	Período
		<ul style="list-style-type: none"> - Relatório de Avaliação do PPA 2008-2011/Cadernos Setoriais de Avaliação do MI de 2004 a 2007. - Reunião do Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteira, 2010. - Relatório de Execução Orçamentária da SUDAM (PDF 2008 a 2011). - Relatório da Comissão de Desenvolvimento e Integração Fronteira (CDIF), 2013. 	2004 a 2011
Ministério da Justiça (MJ)		<ul style="list-style-type: none"> - Gabinetes de gestão integrada em segurança pública: coletânea 2003 – 2009. Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), 2009. - Programa Enafron. Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras, 2011. - Política de pessoal dos profissionais de segurança pública que atuam na Faixa de Fronteira brasileira / Secretaria Nacional de Segurança Pública. Ministério da Justiça, 2014. - Relatório Segurança pública nas fronteiras, diagnóstico socioeconômico e demográfico: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron), 2016, 591 p. 	2011 a 2016
Portal da Transparência		- Repasse de Recurso para os programas PDF e Enafron	
<p>Notas taquigráficas das seguintes comissões: CREDN, CINDRA, CDR, CEPF.</p> <p>Notas taquigráficas (ou Ata) das seguintes comissões: CREDN, CINDRA, CDR, CEPF.</p>	Pesquisa documental	<ul style="list-style-type: none"> - 1 (uma) Nota da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN). 15/04/2015. 64 p. - 1 (uma) Nota da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA) - Audiência Pública nº: 1604/07. Em 25/9/2007. 53 p. - 1 (uma) Ata da 27ª Reunião da CDR, data 30/09/2015. 13 p. - 1 (uma) Nota Taquigráfica da Audiência Pública da Comissão Especial - Pacto Federativo (CEPF). 64 p. 	2004 a 2014

Instituição	Técnica	Fontes	Período
Órgãos de controle como TCU, CGU e AGU		<ul style="list-style-type: none"> - Relatórios de Auditoria sobre o PDFF e a Enafron: Relatório de 1 (um). - Relatório de Auditoria Anual de Contas. Controladoria Geral da União (CGU), 2015. - 1 (um) Relatório de Auditoria TCU - 2014. - 1 (um) Relatório nº: 201503652, Unidade Auditada: Departamento de Polícia Federal, 2015. - 1 (um) Relatório de Auditoria da Controladoria Geral da União (CGU) – Secretaria Nacional de Segurança Pública. - 1 (um) Relatório de Auditoria, Tribunal de Contas da União (TCU) - TC 020.053/2015-0, 2015. 	2000 a 2015
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)		Planos Plurianuais (PPA) do PDFF e Enafron: <ul style="list-style-type: none"> - Plano Plurianual 2000 a 2003; - Plano Plurianual 2004 a 2007; - Plano Plurianual 2008 a 2011. 	2004 a 2011

Fonte: Elaboração da autora

As atas, as notas taquigráficas e os relatórios foram fichados, no intuito de facilitar as citações utilizadas no decorrer da Tese para a análise qualitativa do conteúdo dos registros dessas reuniões, confrontados com os resultados dessas políticas e com o marco teórico definido. Já os dados quantitativos foram produzidos e/ou reproduzidos a partir dos dados presentes nos Planos Plurianuais (2000 a 2011) e também foram gerados gráficos utilizando as tabelas e quadros gerados diretamente no SIOP e direcionados ao Excel para a produção de gráficos.

A análise das alocações previstas nos PPAS de 2004 a 2011 e os dados disponíveis no SICONV, nos relatórios oficiais e nos relatórios de auditoria também foram utilizados como instrumentos necessários para verificar, respectivamente, os recursos orçamentários destinados aos programas aqui analisados, a transferência de recursos feitos diretamente aos estados e municípios da Faixa de Fronteira e os

recursos, de fato liquidados com o objetivo de implementação do PDFF e da Enafron.

Para a análise da variável institucional, foram examinados dados e documentos oficiais publicados, tais como a legislação, o PDFF, a Enafron com a intenção de descrever historicamente estas políticas criadas para a Faixa de Fronteira, bem como, a dinâmica presente nelas, conforme as regras institucionais que as orientam.

Após esta etapa, o tratamento do material oriundo da pesquisa documental, conforme descrito anteriormente no Quadro 2, a análise de conteúdo dos relatórios, atas, transcrições de seminários, notas taquigráficas e discursos registrados, que estão sistematicamente alinhados com o problema e os objetivos desta, resultou na elaboração de quadros, tabelas, esquemas explicativos e na testabilidade da hipótese, no sentido atribuído por Popper (2003), que enfatiza o caráter falível e corrigível do conhecimento e a necessidade da crítica e do confronto com a realidade.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 A abordagem neoinstitucional e o conceito de instituições

Este capítulo aborda as origens e as questões centrais do neoinstitucionalismo na Ciência Política, o conceito de instituições, federalismo e intersetorialidade e sua importância para entender as possibilidades e limites da coordenação intersetorial nas políticas públicas para a fronteira, além de discutir as competências federativas de elaboração dessas políticas. Esse objetivo é imprescindível para mostrar a estruturação das regras que configuram as instituições no âmbito das quais os agentes burocráticos limitarão seu comportamento movido pela maximização de seus interesses como prescreve o neoinstitucionalismo da escolha racional (FEREJOHN; PASQUINO, 2001).

Os fundamentos epistemológicos do neoinstitucionalismo se dão com a ruptura da compreensão das instituições a partir de: metateorias, presentes em conceitos do final do século XIX; da tradição da economia de Veblen, Commons e Mitchell; da sociologia de Durkheim e Weber, como consequência da revolução behaviorista na ciência política; e, posteriormente, do funcionalismo de Talcott Parsons, que tentava dar respostas sobre como as escolhas sociais são moldadas, medidas e canalizadas pelos arranjos institucionais.

A análise destas origens revela elementos que caracterizam essa abordagem com base numa espécie de funcionalismo racional, influenciado pelo pensamento mecanicista das ciências naturais positivas, expresso por meio de elementos de racionalidade instrumental como: coerção, persuasão, adequação a regras e padrões, mecanismos de controle, homogeneização, seleção natural, subserviência, primazia das leis da ciência moderna do tipo causa formal, padrões pré-estabelecidos de comportamento, tipificação, habitualização, utilidade e funcionalidade; este último é encontrado, principalmente, no neoinstitucionalismo histórico.

Considerando essas características, infere-se que, quanto à classificação dos processos de investigação social, o neoinstitucionalismo surgiu a partir de uma ruptura com behaviorismo norte-americano, funcionalismo e o marxismo, mas, trouxe consigo alguns elementos do funcionalismo e do estruturalismo,

classificando-se, do ponto de vista instrumental lógico, epistemológico e ontológico (PERES, 2008).

Em parte, fundamenta-se na hermenêutica, dado seu viés interpretativo e de análise simbólica das regras e do comportamento do indivíduo, e parte, na lógica formal, uma vez que dá importância às estruturas formais, introduzindo modelos matemáticos para explicar e prever as ações dos indivíduos por meio de um cálculo racional, embora, na concepção de Veblen (SILVA, 2010, p. 293) o desempenho do homem em sociedade se explique também pela confluência da motivação biológica, do suporte social e histórico e, da racionalidade.

O neoinstitucionalismo constitui-se como uma crítica ao marxismo radical, dialogando com outro marxismo - o marxismo analítico -, que tem suas raízes na cultura intelectual inglesa influenciada por questões históricas presentes nos maiores representantes da teoria neoinstitucional contemporânea na Ciência Política, como (ELSTER, 1989; FERREJOHN; PASQUINO, 2001; WRIGHT, 1993).

Théret (2003, p. 226) chama a atenção para a existência de diversos institucionalismos, em diferentes ramos do conhecimento. A Economia, Sociologia, Ciência Política e História são alguns deles. Cada um apresenta uma definição diferente de instituições, mas pode-se dizer que há uma afinidade maior entre os neoinstitucionalismos da Ciência Política, Economia e Sociologia, em razão da influência da teoria da regulação francesa nessas disciplinas, embora haja autores que sustentem a origem do conceito de instituições à Ciência Política norte-americana (HALL; TAYLOR, 2003).

Do ponto de vista metodológico, o neoinstitucionalismo se distingue de outros paradigmas, inclusive, do individualismo metodológico porque se propõe a entender o comportamento dos indivíduos e de coletivos, por meio da mediação entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais, isto é, a partir das instituições (THÉRET, 2003, p. 225).

Além desse aspecto, as principais questões-respostas das quais se ocupa o neoinstitucionalismo são descritas no Quadro 3.

Quadro 3 - Resumo teórico das perspectivas e principais questões-respostas para a abordagem neoinstitucional

	Perspectivas	Questões centrais	Respostas
A relação entre instituições e o comportamento individual é conceituada de modo geral	Calculadora	O que interfere no comportamento dos atores?	- O cálculo estratégico, pois buscam maximizar os ganhos. - As alternativas são pensadas com o cálculo para o maior benefício.
Ênfase nas assimetrias de poder associadas às instituições			Sociológica
O conceito de desenvolvimento institucional privilegia trajetórias e situações críticas e consequência imprevistas.	Cultural	Qual o papel das instituições?	Oferecer segurança sobre o comportamento dos indivíduos por meio das regras e normas. Criar leis que permitam interpretação e defina a ação.
As instituições são responsáveis pelos resultados das políticas.		O que sustenta as instituições?	O conjunto de regras que incentivam os indivíduos a segui-las em troca de ganhos e incentivos.
Como as instituições influenciam o comportamento dos indivíduos?.			É por meio dos indivíduos que as instituições influenciam as situações políticas

Fonte: Elster (1989), Veblen (2010), North et al. (1990). Elaboração da autora

Essas diferentes perspectivas que compõem a teoria neoinstitucional têm sido utilizadas de modo predominante na Ciência Política na análise de políticas públicas. É com esse paradigma que se movimenta e se organiza boa parte da

comunidade desse campo científico, contribuindo para o avanço do conhecimento dos fenômenos políticos no cerne desse modelo teórico. Este, por sua vez, abrange os fundamentos ontológicos e epistemológicos da abordagem neoinstitucionalista, para a qual as "instituições importam" decisivamente na produção dos resultados políticos.

Ainda segundo Elster (1989), o individualismo metodológico, para o qual os fenômenos sociais são explicáveis com base nos indivíduos, suas características, fins e crenças, e que se faz presente no neoinstitucionalismo, seria a válvula de escape para combater a influência excessiva do funcionalismo nas ciências sociais.

A abordagem neoinstitucional em políticas públicas parte de quatro¹³ vertentes teóricas que a compõe: o neoinstitucionalismo histórico, o neoinstitucionalismo da escolha racional, e o neoinstitucionalismo sociológico e o neoinstitucionalismo discursivo.

A primeira vertente, o neoinstitucionalismo histórico propõe ultrapassar o método estrutural-funcionalista e as teorias do conflito entre grupos, ambos com variantes marxistas e pluralistas. Segundo Hall e Taylor (2003, p. 195), o neoinstitucionalismo histórico pauta-se na ideia de que

a organização institucional da comunidade política ou a economia política era o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a estruturar resultados distintos. Em consequência, privilegiavam o "estruturalismo" inerente às instituições da comunidade política de preferência ao "funcionalismo" das teorias anteriores, que consideravam as situações políticas como respostas às exigências funcionais do sistema.

Essa vertente passou a enfatizar o modo como as instituições sociais e políticas, podem estruturar as interações sociais e influenciar conjunturas políticas e econômicas em razão desse processo. De acordo com esse pensamento, as políticas públicas são analisadas a partir da compreensão de como a estrutura institucional do sistema político, afeta as expectativas ou o comportamento de indivíduos ou de um grupo no que tange à tomada de decisões, o que é fundamental em políticas públicas.

A segunda, a escolha racional, se propõe à construção de modelos explicativos abstratos e preditivos, com o objetivo de aplicação universal (em

¹³ Hall e Taylor (2003) só consideram as três primeiras.

qualquer cenário de decisão). “Trata-se de um enfoque ‘calculador’ clássico para explicar a influência das instituições sobre a ação individual” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 206). Esta vertente utiliza-se do método dedutivo na explicação da origem das instituições para demonstrar as funções exercidas por elas e as regras que elas criaram para diminuir os custos de transação no processo decisório ou organizacional. O cálculo estratégico pressupõe a interação dos indivíduos racionais no ambiente coletivo moldado pelas regras institucionais. Assim, o evento político é resultado das múltiplas interações de agentes maximizadores dos seus benefícios em confrontos com outros indivíduos igualmente racionais e maximizadores dos seus interesses egoísticos (FEREJOHN; PASQUINO, 2001).

Esta abordagem contribui para a análise de políticas públicas ao procurar saber se as funções desempenhadas pelas instituições foram definidas corretamente e quais as consequências disso. Isso se dá com base no pressuposto anterior, que considera o indivíduo como um ser racional, que age em função das regras institucionais, dos constrangimentos legais e considerando o cálculo do comportamento dos indivíduos com os quais se relaciona no âmbito institucional.

Analisar o PDFF e a Enafon, a partir da compreensão do neoinstitucionalismo da Escolha Racional, da dinâmica organizacional das instituições que compõem a rede institucional do Estado brasileiro, em particular o Executivo Federal, permite enriquecer a análise ao descortinar o funcionamento das instituições do Estado e como elas influenciam na tomada de decisão e na formação da estrutura de incentivos que permitem erguer parâmetros de constrangimentos para as escolhas e preferências dos agentes maximizadores de ganhos na busca da realização de seus interesses políticos e materiais.

Em outras palavras, explica-se o resultado dessas políticas pela modalidade de incentivos institucionais e não pelo pressuposto dado *a priori* de supostos interesses de classe desses mesmos agentes burocráticos.

Na terceira vertente, o neoinstitucionalismo sociológico, que surgiu sob a influência da Teoria das Organizações, os sociólogos institucionalistas, em geral, escolhem uma problemática que envolva a explicação de por que as organizações adotam um conjunto específico de formas, procedimentos ou símbolos institucionais, com particular atenção à difusão dessas práticas. Os agentes se comportam constrangidos por regras, mas especialmente por estruturas institucionais, sociais e políticas construídas coletivamente e que funcionam como parâmetros limitantes de

suas escolhas individuais. Portanto, não é apenas o cálculo individual que conta, mas a estrutura sócio-institucional mais ampla.

Já o quarto e último enfoque do neoinstitucionalismo pouco mencionado nos estudos mais antigos é denominado de neoinstitucionalismo discursivo. Ele dá relevância às vantagens do uso da análise do discurso político para compreender questões que outras escolas institucionalistas têm dificuldades de abordar, como por exemplo, a mudança institucional e a interação discursiva durante o processo de decisão legislativa. A ideia aqui é que os discursos, as ideias, os valores contam na formação das estruturas cognitivas e sociais que moldam a escolha e preferências dos indivíduos.

Essa vertente vai ao encontro do entendimento de Levi (1991) sobre mudança institucional. Para ela, esse fenômeno implica em redistribuição de poder e é fruto do abandono do comportamento de submissão por parte de pessoas ou grupos, a arranjos institucionais vigentes.

Apesar das diferenças entre essas quatro versões do neoinstitucionalismo, em um ponto comum elas se encontram: no estudo das instituições, focado no indivíduo ou em sua ação (comportamento).

Esta diversidade de versões do neoinstitucionalismo se torna necessária para a análise do objeto da pesquisa, haja vista que auxilia na compreensão de como o Estado durante o ciclo de políticas públicas¹⁴ e no interior de suas instituições.

Um ponto em comum entre todas as versões do neoinstitucionalismo é o fato de que elas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos de uma ação individual ou coletiva nas políticas públicas.

¹⁴ Não existe um conceito único e definido sobre políticas públicas. Porém, segundo Souza (2006, p. 25) “apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores. Do ponto de vista do neoinstitucionalismo pode-se definir políticas públicas como um conjunto de ações e/ou decisões políticas, promovidas pelas instituições com vistas a atender às demandas da sociedade nas diversas áreas, a partir das regras existentes para a decisão, formulação e implementação dessas políticas, uma vez que essas regras são capazes de moldar comportamento dos atores-chave (agentes burocráticos) envolvidos nesse processo. É particularmente essa visão de políticas públicas que se prioriza aqui.

Como qualquer outro método de abordagem científica, o método neoinstitucional não está isento de críticas. Elas vêm tanto da parte de marxistas ortodoxos quanto por parte de defensores da Teoria Habermasiana (ANDREWS, 2005, p. 272), que criticam principalmente o enfoque calculista racional da teoria. Mas, o que importa é saber se a abordagem teórico-metodológica escolhida é adequada ao objeto de investigação e se a mesma possibilita dar respostas aos problemas elencados nesta tese, o que se acredita ser verdadeiro.

A escolha de uma teoria que coloca as regras institucionais como centro das atenções se justifica por sua capacidade epistemológica de responder às questões propostas e também pelo fato de ela ser predominante, atualmente na Ciência Política, principalmente nos casos americano e brasileiro, considerando a importância que dá às instituições.

Douglas North (1990) define as instituições como as regras do jogo em uma sociedade ou constrangimentos formais e/ou informais que moldam a interação humana, seja na esfera política, social ou econômica.

Já Veblen (apud SILVA, 2010, p. 8) define instituições fundamentando-se nos costumes e normas sociais que se caracterizam a partir de uma dupla dimensão: a do universo material e do universo imaterial na interpretação das práticas sociais, cabendo a elas, por meio de regras e costumes, intensificar padrões de usos, indispensáveis para a estabilidade e permanência das instituições.

Thèret (2003, p. 31), por sua vez, entende instituições como “mediações entre estruturas e comportamentos individuais”. Apesar das diferentes definições acerca das instituições, esta tese está pautada na definição de North (1990), uma vez que são os constrangimentos legais e institucionais que possibilitam que o governo federal tenha prerrogativa quase exclusiva sobre a iniciativa de elaborar políticas como o PDFF e a Enafron.

A utilização dos pressupostos do neoinstitucionalismo e da intersetorialidade, sem perder de vista, o contexto internacional e local nos quais essas políticas foram desenhadas, do ponto de vista estratégico da defesa, da segurança e do desenvolvimento regional, proporciona uma análise explicativa para além da estrutura burocrática quando permite explicitar os arranjos institucionais (inclusive legais) norteadores do PDFF e da Enafron.

Levando em consideração essa premissa, no que se refere ao aspecto interno do funcionamento e da implementação desses programas, ambos com

proposta de gestão intersetorial em sua concepção formal, o capítulo seguinte, aborda, do ponto de vista do federalismo a intersetorialidade, uma vez que esta possui ligação direta com a ideia de coordenação federativa.

3.2 Federalismo, intersetorialidade e coordenação horizontal

Nos sistemas federalistas, entender o funcionamento das instituições e de suas regras é imprescindível para analisar a coordenação horizontal, assim como, sua importância na implementação das políticas públicas (SANO; ABRÚCIO, 2009). O objetivo agora é mostrar a interface entre instituições e intersetorialidade na perspectiva do federalismo e no seio da qual se desenvolvem os incentivos à coordenação horizontal. Essa construção é necessária para se visualizar teoricamente os elementos que caracterizam a intersetorialidade para a explicação do problema de pesquisa.

Weber (1978), embora não apresente explicitamente o conceito de intersetorialidade, estabeleceu os fundamentos da organização burocrática e a base para a compreensão das necessidades de coordenação/cooperação no âmbito da burocracia.

Acuña (2010, p. 21) explica importância desses fundamentos para a coordenação nas burocracias a partir de quatro pontos: primeiro, porque a possibilidade mais simples de coordenação se dá por meio da hierarquia, uma vez que ela pressupõe, num “nível de baixa complexidade”, comportamentos de controle de autoridade, ordens específicas, clara identificação das contribuições e centralização da tomada de decisões. Segundo, já num patamar de maior complexidade das tarefas, ele aponta como solução possível a coordenação por meio de rotinas, procedimentos, planos e programas.

Neste cenário pensado por Acuña (2010) há uma separação radical entre quem planeja e quem executa o programa com a suposição de que eles podem antecipar custos de planejamento e desenho de contingência da ação para superá-los.

Outra solução seria a internalização de propósitos e critérios para os operadores, baseados na ideia de que “a convergência de comportamento é um produto de entendimentos e orientações comuns em uma ‘doutrina’ que articula meios, produtos e resultados”. E essa convergência de comportamento nas

burocracias é o ponto fundamental para a intersetorialidade ou para a coordenação de políticas (ACUÑA, 2010, p. 21). Neste cenário, cada partido realiza ações pré-definidas, explícitas e formalizadas, que contribuam para o objetivo a ser alcançado com a coordenação. O controle de operadores não é executado imediatamente, mas por uma prova de conformidade com a programação definida.

Por outro lado, mas ainda tratando da mesma problemática que envolve o processo de coordenação, Peters (1998) chama atenção sobre o fato de que mesmo nos casos em que um Ministério opta por uma política que objetiva a coordenação com as políticas de outras organizações, muitos problemas surgem porque as premissas políticas fundamentais (e requisitos legais) orientam o funcionamento destas organizações são diferentes e isso dificulta a atuação coordenada entre as instituições.

Já Burlone (2001) entende que a coordenação horizontal resulta de esforços conjuntos para desenvolver políticas públicas que se complementam e que impliquem na participação de dois ou mais setores para a sua realização. Ele entende que o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas intersetoriais podem ocorrer em sistemas onde os atores necessariamente dependem uns dos outros.

Por sua vez, Abrúcio (1998, p. 133) entende que a dificuldade de coordenação no Brasil, se dá em razão das características, por ele denominadas de *hobbesianas* e *predatórias*, presentes no modelo federalista brasileiro, que consiste na competição entre estados e municípios, sem a preocupação de criar mecanismos de cooperação entre estes entes, um dos objetivos corolários do federalismo.

Isso foi apontado por Castor (2001) como consequência do processo de formação e desenvolvimento do Estado brasileiro, influenciado pelas condições históricas da colonização do Brasil pelos portugueses.

Bakvis (2004) considera que a alta burocracia do poder central, possui papel fundamental na prática da intersetorialidade¹⁵ nas políticas públicas, mas a tradição institucional contribui para que

mesmo quando soluções administrativas estão disponíveis para garantir que um esquema colaborativo não deixe de observar requisitos necessários de *accountability*, as práticas tradicionais reforçam a visão de que, essencialmente, os servidores só devem

¹⁵ O autor utiliza o termo horizontalidade que tem o mesmo sentido de intersetorialidade.

prestar contas por áreas especificamente sob a responsabilidade de seus ministérios (BAKVIS, 2004, p. 67-68).

Isso é compreensível, pois as responsabilidades dos servidores são definidas estatutariamente e se limitam ao seu órgão de trabalho, o que não necessariamente inibe a intersetorialidade.

Outra questão fundamental para o estudo da intersetorialidade é que a existência de políticas intersetoriais pressupõe que não haverá sobreposição entre políticas de diferentes Ministérios e/ou escalas federativas. Isso poderá contribuir para que os gastos sejam menores e o alcance das políticas maximizado.

Menicucci (2014) tenta compreender a coordenação/cooperação intersetorial a partir de uma abordagem clássica das Ciências Sociais, em particular da Ciência Política, *A Lógica da Ação Coletiva*, que envolve o dilema de por que os indivíduos cooperam ou não cooperam (OLSON, 1999), devidamente adaptada para entender por que os municípios (instituições) cooperam.

Uma das explicações possíveis, segundo a autora e, de acordo com essa literatura “o problema da ação coletiva aparece quando o interesse privado impede a obtenção do bem coletivo ou na situação em que exista impossibilidade de se obter individualmente um bem privado” (MENICUCCI, 2014, p. 5).

Ainda no âmbito das Ciências Sociais, Machado (2013, p.102) analisa a coordenação a partir de sua vinculação à capacidade estatal e partindo do referencial teórico do neoinstitucionalismo histórico. Em sua visão, a coordenação

favorece o uso do Estado pelos próprios burocratas, que podem moldar as instituições de maneira a não prejudicá-los e até mesmo a beneficiá-los em seus arranjos.

Com esta constatação, o autor arremata, assim como defendido por neoinstitucionalistas históricos como Skocpol, Evans e Rueschemeyer (1985), que o Estado não se define como uma arena isenta de interesses, haja vista que pode ser utilizado para que burocratas e políticos atinjam seus interesses individuais, assim como pode servir para o interesse comum.

Na concepção federalista, a integração regional pode ser explicada pela criação de instituições com soberania decisória e com capacidade de articular os interesses nacionais. Contudo, o modelo federalista brasileiro, segundo Oliveira e Abrúcio (2011), não conseguiu estabelecer uma estrutura de interdependência entre

a União e os Estados, dado o acentuado desequilíbrio regional existente e em razão da ausência de autonomia, principalmente financeira, para todos os estados. Essa peculiaridade é mais notável em regiões de fronteira pela baixa densidade institucional.

Arretche (2010) concorda com a tese de que o modelo federalista brasileiro dificulta a cooperação horizontal entre as três escalas do Poder Executivo brasileiro. Em vez disso, prevalecem relações intergovernamentais predatórias e limitadoras dos interesses locais nas arenas decisórias federais, o que impulsiona a prática de negociações distributivas como moeda de troca na política brasileira.

Para Rezende e Afonso (2004), a federação afetou e também foi afetada pela transição de uma economia fechada e controlada pelo Estado, por uma economia aberta e controlada pela iniciativa privada. Ele destaca dois fatos que tiveram uma influência decisiva: a transição do regime autoritário para a democracia, após o fim do regime militar em 1985, e as políticas adotadas nos anos de 1990 para acabar com a alta inflação, tendo como base a eliminação do déficit público e a manutenção de uma política fiscal disciplinada.

O federalismo brasileiro, para este autor, passou por alguns ciclos, com início em 1891 até o período atual, sempre oscilando, conforme os momentos históricos entre centralização e descentralização do poder, e, entre o governo federal e os estados. O resultado desse ciclo é que, de acordo com:

as demandas macroeconômicas de ajuste fiscal e a coordenação política levaram a um aumento na parte do governo federal da coleta total de impostos e a um grande controle sobre as dívidas subnacionais. Do lado oposto, a exigência de eficiência e responsabilidade nas políticas públicas impulsionou a descentralização nos gastos públicos. As pressões da globalização e da integração regional tornam difícil encontrar um modo de harmonizar essas duas forças opostas (REZENDE; AFONSO, 2004, p. 9).

Neste mesmo sentido, Martins (1999) defende que a centralização burocrática dificulta a participação do cidadão na discussão sobre os problemas do Estado, dos quais, esse sofre diretamente as consequências. Isto se justifica, segundo essa interpretação, porque o corpo técnico-burocrático é quem formula “políticas e estratégias específicas *de cima para baixo*”, buscando no *insulamento* manter as decisões técnicas, blindando-as de possíveis influências políticas ou de interesses individuais.

Outro problema é que essa prática constitui-se como antidemocrática, uma vez que investe de poderes, os *corpos burocráticos descolados da sociedade* que formulam e executam políticas de modo centralizador e muitas vezes corporativista.

Mas essa visão representa uma das críticas que se tece à teoria da burocracia, que embora relevante, não significa dizer que a burocracia não tenha importância, pois ela é essencial para a formação de agenda de políticas públicas intersetoriais e para sua implementação.

A burocracia qualificada e o comportamento burocrático podem ser decisivos para evitar o que Martins (2005, p. 279) denominou de fragmentação nas políticas públicas, uma vez que ela surge do conflito ou ambiguidade, próprios das políticas intersetoriais e dos contextos institucionais complexos.

A interpretação que se faz ao analisar de maneira conjunta o neoinstitucionalismo e o conceito de intersetorialidade com base nos pressupostos do federalismo é que eles são capazes de mostrar a operacionalização do funcionamento da burocracia federal, no âmbito das instituições, notadamente Executivo e Legislativo, que detém o poder decisório e político. Todavia, sem esquecer que ambos os poderes são influenciados pelos burocratas, embora o Executivo Federal tenha a prerrogativa de agenda relativa à elaboração de Programas e de Planos como o PDFF e a Enafron.

Cunill Grau (2014) lembra que há duas problemáticas em torno do conceito de intersetorialidade: uma mais política, outra mais técnica. A primeira baseia-se na ideia de que a integração entre setores possibilita a busca de soluções aos problemas sociais e se traduz na ideia de que todas as políticas públicas que persigam estratégias globais de desenvolvimento requerem planejamento e execução de modo intersetorial. Enquanto que a segunda, enfatiza a eficiência, pois a integração setorial permite o compartilhamento de ideias e recursos, portanto, a criação de soluções mais eficazes.

Não obstante o foco do autor seja a gestão de políticas sociais, a definição se aplica às políticas públicas de um modo geral, inclusive aquelas voltadas para a fronteira que são o objeto de estudo proposto nesta tese.

Assim, as regras institucionais influenciam na elaboração de métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos para uma política, bem como se ela deve ter uma orientação setorial ou intersetorial

sem interferir nos objetivos da política, uma vez que um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas e por diversos caminhos.

4 ESTADO E FRONTEIRA E FAIXA DE FRONTEIRA: CONCEITOS E ABORDAGENS

O objetivo deste capítulo é mostrar a conexão entre os conceitos de Estado e fronteira, bem como, explicitar as diferentes abordagens disciplinares sobre o conceito de fronteira, Faixa de Fronteira, zona e limite de fronteira. Para este fim, lançou-se mão das concepções dominantes na geografia, geopolítica, sociologia, antropologia, relações internacionais e ciência política, relacionando e contextualizando-as com as especificidades da fronteira amazônica e com a definição da Faixa de Fronteira brasileira.

Na formação do Estado-nação, a delimitação das fronteiras nacionais destaca-se como um elemento imprescindível. No caso das fronteiras brasileiras, um dos marcos legais mais importantes foi o Tratado de Madri, em 1750, que previu o direito à posse a ocupante de um território. Entretanto, de acordo com Borba (2013, p. 63), antes, disso, o Tratado de Utrecht, assinado em 1713 com a França, estabeleceu critérios para que, em 1900, o Barão de Rio Branco defendesse a questão do Amapá, abrindo precedentes para que o Barão assinasse a maior parte dos tratados referentes aos limites com os países vizinhos, na tentativa de resolver problemas existentes, sobre o domínio de alguns territórios, considerados estratégicos para a defesa do país.

Machado (2000, p. 12-13) argumenta que a revogação do Tratado de Madri em 1761 produziu diversas inovações no processo histórico de legitimação das fronteiras brasileiras tais como: “o reconhecimento da superação da linha de Tordesilhas; a tentativa de estabelecer os limites entre as possessões lusas e castelhanas num sentido continental”; a separação entre os conflitos que pudessem ocorrer na Europa e os conflitos americanos, além da substituição do princípio romano do *utt possidetis* para o direito público.

A evolução das fronteiras terrestres no Brasil se deu a partir de quatro fases histórico-políticas:

(1ª) fase de expansão, no período colonial, caracterizada pelo deslocamento dos limites do Tratado de Tordesilhas, para o norte, oeste e sul; (2ª) fase de regularização ou de legalização, no período monárquico, das ocupações territoriais para além dos limites do Tratado de Tordesilhas; (3ª) fase de demarcação, durante a República, quando foram realizados os trabalhos das Comissões de Limites; e, (4ª) fase de vivificação ou de povoamento, com a

construção de fortes, instalação de colônias militares e organização de unidades militares de fronteiras (BORBA, 2013, p. 63).

A divisão clássica das fronteiras as define em fronteiras naturais e fronteiras artificiais. Já a Faixa de Fronteira é caracterizada conforme dispõe a Constituição Federal, § 2º “A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como Faixa de Fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei” (BRASIL, 1988). Este entendimento acerca da função estratégica da Faixa de Fronteira vai de encontro à premissa federalista segundo a qual

A peculiaridade da federação reside exatamente na existência de direitos originários pertencentes aos pactuantes subnacionais – sejam estados, províncias, cantões ou até municípios, como no Brasil. Tais direitos não podem ser arbitrariamente retirados pela União e são, além do mais, garantidos por uma Constituição escrita, o principal contrato fiador do pacto político-territorial (ABRÚCIO, 2005, p. 43).

Ressalta-se que a mesma Constituinte, determina o pacto entre as unidades subnacionais, que resultaria numa ação governamental fundamentada na coordenação de políticas e restringe esse direito ao se tratar de áreas de fronteira, onde cabe legitimamente à União legislar e planejar intervenção por meio de políticas públicas.

Embora nestas políticas, esteja presente a heterogeneidade, típica do federalismo, ela também se encontra nas regiões que compõem a Faixa de Fronteira e que contribuiu para sua divisão em três arcos pelo Governo Federal (BRASIL, 2010). Essa metodologia foi proposta pelo Grupo Retis (UFRJ), no âmbito do PDFF, para “otimizar e catalisar o aproveitamento de peculiaridades da organização social, das características produtivas locais: sociais, econômicas, políticas e culturais” (BRASIL, 2009, p. 32).

A Figura 1 ilustra como foram divididos os Arcos Norte (Amazonas, Roraima, Pará, Amapá e Acre), Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) e Arco Central (Mato Grosso, Rondônia e Mato Grosso do Sul).

Figura 1 - Divisão da Faixa de Fronteira em arcos - PDFF

Fonte: Brasil (2014).

Diante da importância que as fronteiras representam para seus países, não se pode esquecer que historicamente elas foram demarcadas, sob influência das doutrinas de segurança nacional e/ou de defesa. O Quadro 4 demonstra essa influência conceitual nos países que fazem fronteira com o Brasil.

Quadro 4 - Países Sulamericanos de acordo com a delimitação da faixa e segundo a influência conceitual

País	Caracterização	Delimitação da faixa	Influência conceitual	Fonte
Argentina	Zona de Frontera e Zona de Seguridad de Fronteras	Variável (Cartografia)	Segurança	Decreto nº 887, de 1994, modificado pelo Decreto nº 1648, de 2007
Bolívia	Zona de Seguridad Fronteriza	50 km	Segurança	Art. 262, da Constituição de 1967, reformada em 1994
Brasil	Faixa de Fronteira e Zona de Integração Fronteiriça (ZIF)	150 km 20 km	Defesa e Socioeconômico	Art. 20, §2} da Constituição de 1988 Decreto nº 5105, de 14 de junho de 2004
Chile	Não definido	-	-	Constituição de 1980, reformada em 2005.
Colômbia	Zonas de Fronteira	Sem indicação de largura	socioeconômico	Art. 289 e 337, da Constituição de 1991, reformada em 1997
Equador	Franja Fronteiriça	40km	socioeconômico	Art. 249, da Constituição de 2008
Guiana	Não definido	-	-	Constituição de 1980, reformada em 1996
Guiana Francesa	-	-	-	Constituição Francesa de 1958
Paraguai	Zona de Seguridad fronteriza	50km	Segurança	Lei nº 2532, de 17 de fevereiro de 2005 – Decreto nº 7525, de 26 de outubro de 2011
Peru	Delimitação geográfica sem uso de terminologia específica	50 km	Segurança e socioeconômico	Art. 71, da Constituição de 1993
Suriname	-	-	-	Constituição de 1987, reformada em 1992
Uruguai	Faja	20 km	socioeconômico	Lei nº 26.523, de 27 de outubro de 2007
Venezuela	Zona de Seguridad	Sem indicação de largura	Segurança	Art. 327, da Constituição de 1999

Fonte: Furtado (2011).

A delimitação do tamanho da Faixa de Fronteira, bem como o aspecto conceitual que a influencia, depende do contexto geopolítico vivenciado e do período histórico. No caso do Brasil, com a Constituinte de 1988, a definição conceitual acompanhou às mudanças que culminaram com esse marco legal democrático. Essa diversidade conceitual acerca de fronteira será apresentada na seção seguinte.

4.1 A diversidade de conceitos sobre fronteira

A discussão em torno do conceito de fronteira envolve um longo debate entre diferentes disciplinas do conhecimento. A Geografia, entretanto, destaca-se entre um dos ramos do conhecimento que mais tem se dedicado a esse debate, especialmente a geopolítica. Dentre um de seus mais importantes expoentes, pode-se citar Foucher (1986 apud CATAIA, 2008), para quem as fronteiras inserem-se na formação territorial do Estado moderno e seu surgimento se deu a partir de estruturas espaciais, de modo linear, que se constituem de duas partes: uma interna e outra externa e visam manter a soberania nacional em ambas as partes.

Na geopolítica também surgiu uma grande dúvida relacionada ao conceito de fronteira e se este se refere à noção de linha ou de zona. Para o geógrafo alemão Ratzel (1988 apud CATAIA, 2008), o conceito de fronteira se aproxima mais de uma zona do que de uma linha e representam a periferia do Estado e, conseqüentemente não possuem autonomia própria, pois estão inseridas dentro de um Estado, devendo submeter-se às regras nele vigentes.

Cataia (2008) apresenta uma análise sobre a gênese dos conceitos acerca das fronteiras, do ponto de vista da geografia política, partindo de uma tipologia a partir de autores clássicos conforme ilustra o Quadro 5.

Quadro 5 - O conceito de fronteira na visão de clássicos da Geografia Política

Autor	Visão
Friedrich Ratzel	As fronteiras são o órgão periférico do Estado, destacando-se duas características: fronteira como zona – as cidades – e fronteira como linha – traçado geodésico. Linhas e zonas são limites.
Rudolf Kjellen	As fronteiras são a epiderme dos Estados (uma análise mais da ciência política que da geografia).
Jacques Ancel	As fronteiras são isóbaras políticas, ou seja, linhas permanentes de tensão entre dois campos de força.
Jean Gottmann	O mundo não é uma “bola de bilhar”, sem fronteiras, porque o território é o “abrigo de um povo”, por isso a importância das fronteiras delimitando regimes políticos distintos.
Michel Foucher	A fronteira é uma descontinuidade geopolítica, com funções de delimitação real, simbólica e imaginária”. Considera as fronteiras segundo <i>díades</i> , bem como a existência de fronteiras internas
Karl Haushofer	A fronteira é a região da expansão. Um povo deve adquirir o “sentido” da fronteira, “esse precioso fator espiritual que mantém a vida”. A fronteira não corresponderia à linha geométrica do direito internacional
Everardo Backheuser	Tomando as ideias de Ancel, Backheuser elabora uma “equação de pressão de fronteira” (Supan já havia proposto fórmula parecida), por considerar a fronteira como construção geopolítica dos Estados.
Hildebert Isnard	As fronteiras são a cristalização dos limites da organização do espaço realizado por distintos projetos políticos, inclusive projetos não estatais.
Claude Raffestin	A fronteira é zona camuflada em linha. As divisões político-administrativas são encaradas também como fronteiras (fronteiras internas), porque elas seriam a armadura de sustentação e vitalidade da fronteira externa. Zonas e linhas fariam parte de um sistema de limites.

Fonte: Cataia (2008, p.16).

Estas abordagens mostram conceitos tradicionais sobre fronteira, do ponto de vista geográfico e da geopolítica, porém ressaltam o fato de que muitos deles encontram-se presentes atualmente, mas com uma nova roupagem. No entendimento de Cataia (2008) o conceito de fronteiras internas é um exemplo disso, uma vez que é usado para designar os limites político-administrativos, em países de organização federativa como o Brasil, pois trata-se de fronteiras que circunscrevem unidades políticas com certo grau de autonomia, uma vez que todos estão subordinados à Constituição Federal (CATAIA, 2008, p. 16).

Um conceito mais apropriado sobre fronteira parte de uma abordagem interdisciplinar e transfronteiriça, isto é: uma proposta que leve em consideração a relação entre fronteiras nacionais e internacionais.

Uma perspectiva interdisciplinar baseia-se não somente os pressupostos da História e da Geografia, mas também da Ciência Política, da Sociologia, da Economia, da Antropologia, da Informática e outras disciplinas.

Becker (1988, p. 60 - 61), definindo a noção de fronteira na Amazônia, fundamentada em pesquisas realizadas, propôs um novo conceito geopolítico de fronteira. Sua reinterpretação ultrapassa a ideia de fronteira como sinônimo de terras devolutas, apropriadas por pioneiros e/ou reduzida à colonização agrícola. Sua diferenciação reside na importância dada ao espaço social e político e não somente à ênfase ao espaço físico, que se incorpora a um espaço global fragmentado.

Becker arremata que diante desses processos físicos, sociais, econômicos e geopolíticos que constituem a fronteira, esta pode ser também conceituada como:

o espaço da expectativa de reprodução ampliada para praticamente todos os atores em jogo, mas onde há incerteza quanto a essa reprodução, na medida em que as ações sociais respondem a orientações políticas e valorativas e não só aos constrangimentos econômicos, condição que lhe atribui valor dinâmico e estratégico. Questões atinentes à fronteira podem, assim, ser investigadas em espaços muito distintos das franjas de pioneiros em matas longínquas (BECKER, 1988, p. 67).

Segundo a autora, esta é uma afirmação que se aplica a todo o espaço entendido como fronteira. Entretanto, na fronteira amazônica, esse valor estratégico é maior em razão de suas riquezas, reserva energética mundial que se contradizem com a baixa institucionalização de organizações regionais e locais, necessárias para se impor, frente às novas formas de apropriação da fronteira pelo mercado capitalista global. Trata-se de, portanto, de um espaço onde é possível controlar os meios de produção, desde matérias primas, mão-de-obra barata e terras, e, “de um espaço onde há facilidade para implantar novas estruturas abrindo mercados para a alta-tecnologia; um espaço onde é possível estender o controle do mercado financeiro mundial” (BECKER, 1988, p. 67).

Machado (1998) define fronteira com base na teoria de redes associada à noção de circuitos de transação legal e ilegal, que, na sua interpretação são mais

dinâmicos que a fronteira no sentido de linha-limite. Entretanto, ressalta a necessidade de fazer a diferenciação entre fronteira e limite, para ela:

a fronteira pode ser um fator de integração, na medida que for uma zona de interpenetração mútua e de constante manipulação de estruturas sociais, políticas e culturais distintas, o limite é um fator de separação, pois separa unidades políticas soberanas e permanece como um obstáculo fixo, não importando a presença de certos fatores comuns, físico-geográficos ou culturais (MACHADO, 1998, p. 42).

A criação de zonas francas e zonas de livre-comércio são exemplos de que a fronteira pensada pelo Estado brasileiro é flexível e vai além da rigidez presente na concepção de linha-limite. Desse modo, torna-se imprescindível inserir essa dinâmica que é típica dos fluxos econômicos das zonas francas na política de base territorial pensada especialmente para a região amazônica.

Diante desse potencial econômico, político, social e geográfico, a fronteira amazônica tornou-se o espaço mais relevante e estratégico para o Estado, que por esta razão, historicamente tem se dedicado à construção de políticas públicas de controle e de integração da Amazônia ao espaço global.

Isso tem relação direta com a própria formação do Estado brasileiro, pois o legado colonial e as modificações ocorridas na estrutura social afetaram o curso da mudança na fronteira Amazônica, entre os anos de 1964 e 1985. Isto se deve ao papel central que a Amazônia teve no regime militar, quando foi alvo de diversas políticas de desenvolvimento e de integração (D'ARAÚJO, 1992; CASTRO, 2008; MIYAMOTO, 1981; SCHMINK; WOOD, 2012).

Com isso, as políticas de desenvolvimento destinadas à Faixa de Fronteira notadamente associaram-se à Doutrina de Segurança Nacional (DSN) sob a justificativa da necessidade geopolítica de proteção das regiões de fronteira de uma provável invasão estrangeira, com a qual pensamos ser prudente, mas na prática, em curto prazo, não se vislumbra indícios de tal invasão.

Não obstante a influência da geografia e da geopolítica no conceito de fronteira, as Ciências Sociais também trazem uma larga contribuição para a noção de fronteira, especialmente a amazônica, como se tratará a seguir.

4.2 O conceito de fronteira nas Ciências Sociais

Do ponto de vista sociológico, segundo Martins (1997, p. 13), o conceito de fronteira é de difícil definição uma vez que a palavra fronteira significa “muitas e diferentes coisas: fronteira da civilização (demarcada pela barbárie que nela se oculta), fronteira espacial, fronteira de culturas e visões de mundo, fronteira de etnias, fronteira da História e da historicidade do homem. E, sobretudo, fronteira do humano”.

As peculiaridades presentes na fronteira devem ser levadas em conta na definição de um conceito mais adequado para compreender a fronteira amazônica. Neste sentido, Faulhaber (2001, p. 105) ressalta que os aspectos processuais das fronteiras estão relacionados a

instrumentos da política de Estado e efetivados por seus aspectos institucionais que estão associados à demarcação da soberania de Estado e aos direitos dos cidadãos individuais. As terras de fronteira são, antes de tudo, áreas estratégicas que definem as relações entre Estados, nacionalidades, etnias e identidades (FAULHABER, 2001, p. 105).

Ainda no seio das Ciências Sociais, Martins (1997, p. 25) conceitua a fronteira como “lugar da alteridade e expressão da contemporaneidade dos tempos históricos”, de modo que a história contemporânea da fronteira, no Brasil, confunde-se com a história das lutas étnicas e sociais. Isto porque há uma densa discussão acerca da maneira como foram delimitadas as fronteiras.

Apesar de tecer abordagens conceituais sobre a fronteira no âmbito das Ciências Sociais, não se pode negar que o debate relativo ao conceito de fronteira é puramente interdisciplinar. A definição acima não é um consenso nem mesmo nas Ciências Sociais, haja vista que a definição de Faulhaber (2001) e de Martins (1997), estão embasadas respectivamente, na antropologia e na sociologia. Logo, percebe-se que os cientistas sociais abordam o conceito de fronteira de diferentes modos, mas cada um conforme sua disciplina. Na visão empreendida pela ciência política, fronteira leva em consideração os aspectos políticos, normativos e institucionais.

Nas Relações Internacionais (RI), tanto o realismo quanto o liberalismo, demonstram que o conceito de fronteira tem importância na agenda de pesquisa e nos estudos sobre integração e cooperação regional e, é pensada a partir do entendimento de Estados nacionais.

Para o realismo as fronteiras são vistas a partir da perspectiva do Estado, de modo que sua importância está vinculada ao papel que elas representam para a soberania e defesa do país, embora o pensamento realista não se resume a isso.

De outro modo, para Sherma (2012), a teoria construtivista das (RI) trabalha com uma definição mais flexível sobre fronteira, que leva em consideração a ação de outros atores, redes e tecnologias. Essas redes incluem tanto de atividades lícitas (comércio, finanças) quanto de atividades ilícitas (tráfico de drogas, armas, pessoas, imigração ilegal), diante das quais os Estados tem o papel de controlar as fronteiras e dificultar a ação das redes de ilícitos nesse espaço.

Por sua vez, influenciado por uma abordagem geográfica, Oliveira (1996, p. 139) destaca que o conceito de fronteira é entendido como limite, que advém da soberania de um Estado sobre um determinado espaço.

Ainda, nas relações internacionais o conceito de fronteira está vinculado ao de Estado-nação, pois o espaço de delimitação das linhas de fronteira podem ser justificativas para a paz ou para a guerra entre nações. Partindo desta premissa, Ratzel (1988; apud CATAIA, 2008, p. 151), entende que as fronteiras podem ser desenhadas e/ou redesenhadas em consequência de guerras entre os Estados militarmente mais poderosos que podem, desse modo, incorporar pela força áreas ricas com contingentes populacionais homogêneos e contíguos.

Por outro lado, as estratégias de manutenção do *status quo* das fronteiras nacionais constituem-se como fatores relevantes para a geopolítica e Relações Internacionais, segundo Castro (2012, p. 151):

VALLAUX cita três tipos de fronteiras: as fronteiras esboçadas que são realizadas por meio de postura arbitrária sem levar em consideração as especificidades sociais e civilizatórias dos povos daquele Estado; as fronteiras de tensão que são classificadas pelo elemento de potencialidade de luta e de instabilidade geradas; e, por fim, as fronteiras mortas que são fossilizadas e estabilizadas ao longo de décadas sem haver qualquer tipo de possibilidade de embate político-militar ou acumulação de forças no seu entorno.

A Amazônia na condição de fronteira, historicamente foi alvo de diferentes movimentos e frentes de ocupação, das quais ganham destaque, os conflitos agrários e a violência contra os amazônidas: indígenas e pequenos camponeses.

Do ponto de vista sociológico e vendo a fronteira como um espaço social, Martins (1997) chama atenção para o conceito de alteridade presente na fronteira.

Em razão disso a fronteira é também considerada o lugar de encontros e desencontros e de dicotomias (índio x civilizado, grandes proprietários x camponeses).

Mas esses conflitos, na visão de Martins (1997) são próprios da existência da fronteira. Logo, “a fronteira só deixa de existir quando o conflito desaparece, quando os tempos se fundem, quando a alteridade original e mortal dá lugar à alteridade política, quando o outro se torna a parte antagônica do nós” (MARTINS, 1997, p. 13).

Como se percebe, o conceito de fronteira não é de fácil definição por ser constituído por elementos dinâmicos, em permanente construção, do qual fazem parte atores políticos e sociais, dentre eles indígenas, ribeirinhos e populações tradicionais, capazes de interagir. Em oposição à separação conceitual do termo fronteira, Huntington (1997) assinala que as fronteiras políticas estão sendo redesenhadas para coincidir com as fronteiras culturais, étnicas, civilizacionais e religiosas, o que no Brasil se vê de maneira muito tênue, dada a história de ocupação do território brasileiro e amazônico que desconsiderou a existência, principalmente das fronteiras culturais e étnicas.

A análise de Huntington vai ao encontro do conceito de fronteiras políticas de Lima (1991, p. 64 - 65) já que este define fronteira como os limites de um Estado-Nação, entendendo que sua transcendência implica guerra entre nações e/ou diplomacia. Da mesma maneira, demandaria perceber os militares como fundamentais para análise do mecanismo de fronteira, produtores que são, há muito tempo, de um saber geopolítico e de uma ideologia de ocupação do território.

Para fazer referência às fronteiras internacionais García (2006) contribuiu com a criação do que ele definiu como uma “epistemologia de estudos dessas fronteiras”, por entender que apenas criar um conceito de fronteira não permitiria compreender a dinâmica, presente nela. Ele mostra que quanto mais abrangente e flexível for o conceito de fronteira mais capaz ele se torna, de revelar nela, conflitos e disputas por territórios, presentes implícita ou explicitamente.

À luz da teoria neoinstitucional o conceito de fronteira aqui aplicado é principalmente o de fronteira política, entendendo-a como um espaço definido por regras institucionais, demarcado, assim, como espaço físico, socioambiental e institucional de conflito e/ou de cooperação.

4.3 Faixa e zona de fronteira

A diferenciação entre faixa e zona de fronteira é necessária, embora não se trate de um conceito, mas de uma definição normativa e política adotada pelo Estado. A Faixa de Fronteira refere-se a uma demarcação estabelecida legalmente na constituição de cada país. Já a zona de fronteira é formada pela soma das regiões de fronteira de dois ou mais Estados limítrofes.

No Brasil, a Faixa de Fronteira evoluiu de acordo com cada constituição e foi reconhecida pela primeira vez por meio da

Lei 601, de 18/09/1850, em que D. Pedro II estabelecia, nos limites do Império com os países vizinhos, uma zona de 10 léguas (66 km), a qual se destinava ao estabelecimento de colônias militares. Na sequência, a Constituição da República de 1891 manteve a faixa de 66 km sob o domínio da União; a Constituição de 1934 manteve a faixa fronteiria de 66 km sob a responsabilidade do governo federal; a Constituição de 1937 ampliou essa faixa para 150 km, mantendo sob a jurisdição federal apenas os 66 km anteriormente estabelecidos; a Constituição de 1946 transferiu a delimitação da Faixa de Fronteira à lei ordinária (Lei 2597, de 12/09/1955), que consolidou a faixa de 150 km como indispensável à defesa do país. Esta é a política consolidada pela Constituição de 1988, estabelecendo a faixa fronteiria de 150 km, em toda a linha limítrofe terrestre (BORBA, 2013, p. 61).

Na verdade, a Constituição Federal de 1988 seguiu os preceitos da Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979, ratificando a largura da Faixa de Fronteira brasileira, pois esta legislação estabelece os 150 km como prioritários para a segurança e para a defesa do território nacional ao longo dos 15.719 km da fronteira terrestre brasileira (27% do território nacional), incluindo 588 municípios de 11 estados da federação: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Santa Catarina. Essa área corresponde a 27% do território brasileiro e reúne uma população estimada em dez milhões de habitantes.

A definição sobre o que pode ou não ser definido como Faixa de Fronteira, segundo a legislação brasileira, encontra críticas quanto à metodologia adotada para essa designação. Sua metodologia, não leva em conta, os fatores sociais e culturais existentes na fronteira, e, sua demarcação é vista como uma forma homogênea de controle social e político, sustentada na perspectiva do Estado, que em diferentes

momentos históricos viu a delimitação da área destinada à defesa das fronteiras, ignorando fatores políticos de cada período. Somente com a Constituição de 05 de outubro de 1988, houve uma delimitação da largura da Faixa de Fronteira, até 150 km (SILVA; ESCOBAR; MELLO, 2004, p. 5).

A Faixa de Fronteira brasileira continua com esta largura, porém, há diversas propostas de mudança em tramitação no Senado e na Câmara Federal no que concerne à legislação que institui a largura da Faixa de Fronteira sob diferentes justificativas. Entretanto, há forte resistência, principalmente do Ministério da Defesa, que considera a largura estratégica para a defesa, a segurança e para o desenvolvimento desta área de 150 km, que deixaria de ser prioritária com a redução e dificultaria a atuação de defesa do território pelas forças armadas.

De outro lado, os que se posicionam favoráveis, reivindicam maior autonomia aos municípios que estão sujeitos à legislação da Faixa de Fronteira (Lei 6634/1979), o que dificultaria os processos de integração e desenvolvimento, uma vez que os municípios que fazem fronteira com outros países não têm autonomia para vender terras para empresas estrangeiras, construir estradas, pontes, aeroportos e campos de pouso, nem mesmo instalar emissoras de rádio e TV sem a autorização prévia do Conselho de Defesa Nacional.

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que estava na ordem para ser aprovada era a PEC 49/2006 de autoria do Senador Sérgio Zambiasi (PTB/RS) e outros. Esta propunha a redução da Faixa de Fronteira para 50 km, em quatro estados: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul, retirando a parte da fronteira amazônica por pressão dos militares. Todavia, diante da dificuldade de aprovação, o projeto foi arquivado ao final da legislatura em 26.12.2014.

Continua em tramitação a Proposição PEC 0235/08 de autoria do Deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB/RS) e outros, que versa sobre o mesmo assunto, apresentado em 05.03.2008. O relator, Dep. Alceu Moreira (PMDB-RS), designado para esta proposta, já emitiu parecer favorável à admissibilidade da PEC. Desde 14.09.2015 o projeto encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para análise, seguindo sua tramitação normal, uma vez que não se trata de regime de urgência.

Como se percebe, a discussão sobre a largura da Faixa de Fronteira segue indefinida e carece de um longo processo que leve em consideração os diferentes

atores envolvidos: atores institucionais e burocratas tanto da esfera militar quanto da esfera civil: prefeitos, governadores e agentes das diferentes polícias e da segurança pública, além dos políticos do legislativo e do cidadão que vive na fronteira, sobretudo da fronteira amazônica que não possui o mesmo nível de desenvolvimento e de integração que existe na fronteira mais ao Sul do país.

Essas diferenças foram inseridas na discussão do PDFF que dividiu a Faixa de Fronteira em diferentes arcos: O arco Sul (Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul); Central (Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) e Norte (Pará, Amapá, Amazonas, Roraima e Acre). Já no campo internacional, a Faixa de Fronteira do Brasil está relacionada com dez países da América do Sul (Quadro 6).

Quadro 6 - Países que fazem fronteira com o Brasil por unidade federativa

País	Estado
Guiana Francesa	Amapá
Suriname	Amapá e Pará
Guiana	Pará e Roraima
Venezuela	Roraima e Amazonas
Colômbia	Amazonas
Peru	Amazonas e Acre
Bolívia	Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul
Paraguai	Mato Grosso do Sul e Paraná
Argentina	Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul
Uruguai	Rio Grande do Sul

Fonte: Elaboração da autora

A complexidade e a diversidade, presentes nestes diferentes estados da fronteira brasileira com estes países, dificultam o planejamento de uma política uniforme, o que requer o conhecimento das especificidades regionais e locais de cada um desses estados, assim como, o estabelecimento de acordos com os países vizinhos.

4.4 Defesa, Segurança e securitização das políticas para a Faixa de Fronteira

O Brasil tem buscado através da criação de marcos institucionais e de políticas planejadas para as fronteiras, exercer a ocupação e a utilização da Faixa de Fronteira, de modo compatível com sua importância territorial estratégica.

Dentro desse contexto estratégico, a Fronteira Amazônica ocupa lugar especial, não apenas para a formulação de uma agenda política, mas também para

o reforço ou para a construção de alguns conceitos sob a influência do pensamento militar. As definições de defesa nacional e de segurança constituem-se como um exemplo dessa afirmação. Porém tem uma amplitude maior que permite a inserção de outras variáveis que possam contribuir com a defesa do país, por exemplo, a variável desenvolvimento.

As diferentes definições que se encontra, são oriundas de teóricos das escolas militares. Neste sentido, a Política de Defesa Nacional (PDN, 2005, p. 1, Inciso II) conceitua defesa nacional como “o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas”.

De acordo com a nova reformulação que transformou a Política de Defesa Nacional em Política Nacional de Defesa (PND, 2012), fica ainda mais explícita que

Esta Política pressupõe que a defesa do País é inseparável do seu desenvolvimento, fornecendo-lhe o indispensável escudo. A intensificação da projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais (PND, 2012, p. 1).

De outro lado, o conceito de segurança possui um entendimento mais amplo porque pode ser entendida no sentido externo ou interno.

No sentido externo, refere-se à segurança nacional, que pressupõe a existência de uma ameaça real ao Estado (governo, território e sociedade). “Ele deve ser aplicado à segurança do Estado, em termos de território, suas instituições e daqueles que o representam (RUDZIT; NOGAMI, 2010, p. 20).

Já no interno, aproxima-se mais do conceito de segurança pública e reflete “uma situação de segurança/insegurança, em relação às vulnerabilidades internas que ameacem ou tenham o potencial de derrubar ou enfraquecer as estruturas do Estado (territorial e institucional) e de seu regime político” (RUDZIT; NOGAMI, 2010, p. 20).

Ou seja, “segurança pública é manutenção da ordem pública interna”. Ela refere-se à capacidade de o Estado garantir a ordem pública, o direito à vida, à liberdade e/ou os direitos de propriedade de cada cidadão (SILVA, 2009, p. 635).

Portanto, as duas interpretações se complementam, uma vez que

I – Segurança é a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais;

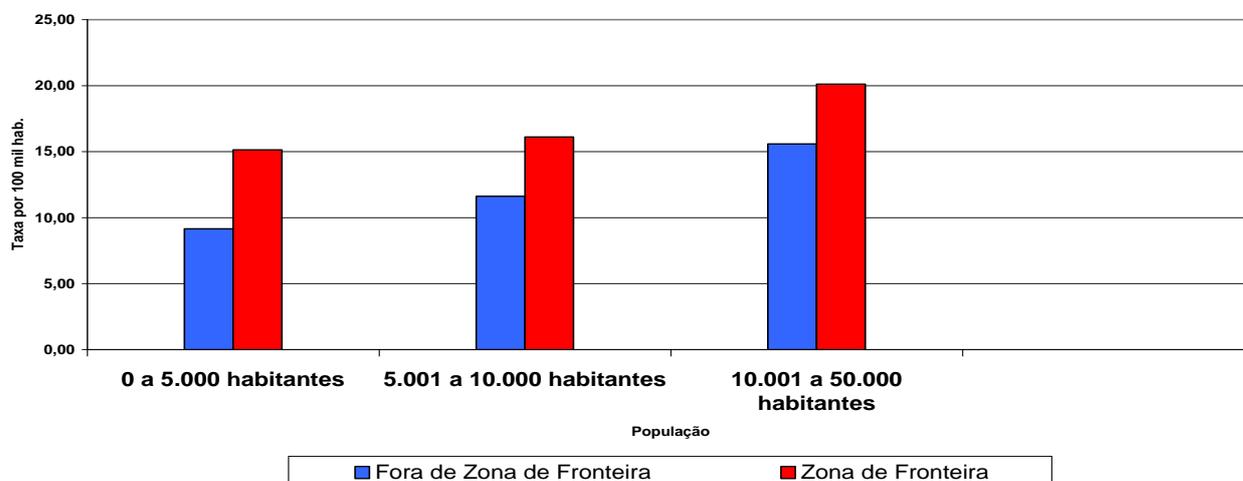
II – Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (PND, 2012, p. 2).

Além dessa perspectiva conceitual a PND destaca que “Gradualmente, ampliou-se o conceito de segurança, abrangendo os campos político, militar, econômico, psicossocial, científico-tecnológico, ambiental e outros” (PND, 2012, p. 2). Isto se explica porque após o fim da Guerra Fria, o debate europeu sobre segurança ampliou o conceito para a dimensão social, política, cultural e ambiental, o que os analistas de RI denominam de securitização. Isto é: tratar como questão de segurança, temas até então não considerados como de defesa e segurança em questões relevantes para essa área, uma vez que podem impactar nelas.

Assim, o debate sobre securitização tem sido efetivo e ampliado o caráter explicativo e conceitual seja do conceito de fronteira, seja dos conceitos de segurança e de defesa nacional. A Escola de Copenhague (EC) oferece enorme contribuição ao debate sobre a segurança ampliada que mantém o Estado como agente relevante, mas não o único (BUZAN, 2012).

A amplitude conceitual do termo segurança em seus aspectos interno e externo se refletem na interconexão entre defesa e segurança. Logo, a prática de ilícitos, o incremento ou a diminuição dos crimes na Faixa de Fronteira do Brasil estão diretamente ligados à presença ou ausência do Estado nessa área. Na Faixa de Fronteira ou Zona de Fronteira, as taxas de violência são visivelmente mais elevadas, se comparadas a outras áreas com a mesma faixa de população, fora dessa como revelam os dados do Gráfico 1.

Gráfico 1 - Taxas de registros de homicídios por 100 mil habitantes entre os municípios situados na Faixa de Fronteira e/ou municípios fora da Zona de Fronteira por faixa de população em 2007



Fonte: PEFRON/ Ministério da Saúde / SVS e IBGE

O marco regulatório de atuação das diversas polícias nesse espaço da fronteira passou recentemente por mudanças. A Lei Complementar nº 136¹⁶, de 25 de agosto de 2010, estabelece que o Exército, à Marinha e à Força Aérea tem poder de polícia para combater os ilícitos transfronteiriços, ampliando as prerrogativas das Forças Armadas na prevenção da criminalidade na fronteira. Isto se deve à necessidade de agir na origem da violência e da criminalidade na fronteira, por onde ingressam entorpecentes, armas, munições e outros ilícitos.

A iniciativa de agenda do governo brasileiro para a criação de um Plano Estratégico de Fronteiras (PEFRON), a partir do ano de 2011, busca aumentar a atuação do Ministério da Justiça e do Ministério da Defesa no enfrentamento desses crimes, principalmente por meio da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron), cujas ações se dão por meio de planos estaduais específicos que são executados com o repasse de recursos aos estados da federação e/ou por meio de Emendas Parlamentares.

No aspecto interno, a política de segurança confronta-se com uma diversidade de atores que convivem na fronteira, sejam eles policiais, as forças armadas e praticantes de ilícitos que constroem suas próprias rotas como meio de transportar seus “produtos”.

¹⁶ Esta lei altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que previa o poder de polícia apenas ao Exército Brasileiro para combater os delitos transfronteiriços e ambientais.

Outro aspecto importante a se considerar sobre as políticas de segurança de fronteiras é uma espécie de contradição presente de um lado e de outro da fronteira, dadas as adversidades políticas, sociais, econômicas e geopolíticas nacionais e internacionais. Elas cumprem um papel primordial na definição de políticas destinadas a uma área geográfica estratégica como a fronteira. Por isso

É necessário compreender esta multidimensionalidade da segurança para entender a importância de uma nova abordagem para lidar exclusivamente com a política nacional de segurança de fronteiras brasileiras. Os imperativos de uma segurança de fronteiras como um domínio particular do conhecimento revelam uma demanda real: um modelo de referência conceitual para a segurança das fronteiras brasileiras. Isto deve levar em conta, simultânea e complementarmente, as quatro dimensões da ameaça manifesta: terrestre; aérea e espacial; marítima; e infoesférica (RAZA, 2014, p. 67).

O modelo conceitual apresentado por Raza (2014) serve de referência para a elaboração, a garantia e a proteção dos interesses nacionais no âmbito da fronteira a partir da colaboração internacional, necessária para criar as condições ideais para uma efetiva segurança das fronteiras e nas fronteiras. A primeira refere-se à questão de defesa e a segunda, à de segurança.

Neste contexto, nas últimas décadas, as Forças Armadas tiveram papel de destaque na área da segurança, especialmente nos conflitos urbanos que envolvem o tráfico de drogas no Brasil, ainda que a polícia, constitucionalmente, seja a força principal na condução da segurança pública no Brasil. Dessa maneira, o Ministério da Defesa entende que

A regulamentação da Lei do Abate e as novas atribuições dadas às Forças Armadas no que se refere ao apoio à Segurança Pública, principalmente dando um poder de polícia ao Exército Brasileiro na Faixa de Fronteira, fez com o que os pelotões de fronteira ganhassem um instrumento jurídico valiosíssimo para a sua ação. São também contribuições importantes para a elaboração de uma nova Lei de Faixa de Fronteira que atenda aos interesses brasileiros (BRASIL, Seminário Faixa de Fronteira, 2004, p. 67).

O que se observou com esse conjunto de arranjos institucionais para a fronteira, principalmente com a criação da Enafron, no ano de 2011 é que houve maior aproximação dos marcos legais de defesa e de segurança pública na fronteira,

com vistas a proporcionar ao Estado brasileiro, maior controle desse espaço estratégico para o país.

As pesquisas que envolvem a temática da segurança e da defesa na Amazônia têm abordado pouco a problemática pela perspectiva conjunta entre defesa, desenvolvimento e segurança pública, embora já exista acerca da contribuição das Forças Armadas para o desenvolvimento da Amazônia (ZANETTI, 2006).

Poucos temas continuaram tendo tanta relevância em meio a diversas mudanças políticas e institucionais como as temáticas da defesa e do desenvolvimento. O § 2º da Declaração de Quito (2004) explicita essa relação da seguinte forma:

La seguridad constituye una condición multidimensional del desarrollo y el progreso de nuestras naciones. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran con el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, e nel marco del estado de derecho, así como también mediante la promoción del desarrollo económico y social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre. La seguridad es indispensable para crear oportunidades económicas y sociales para todos, y generarun ambiente favorable para atraer, retener, y emplear productivamente La inversión y el comercio necesarios para crear fuentes de trabajo y realizar las aspiraciones sociales del Hemisferio. La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de La población, también afectan La estabilidad y la democracia, erosionando La cohesión social y vulnerando La seguridad de los Estados (VI CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMERICAS, 2004, p. 2).

Esse conteúdo também ganhou espaço na Declaração de Manaus, durante a IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas nos artigos 4 e 11, destacando o elevado interesse por diversos temas, dentre eles, a cooperação regional para a defesa e o desenvolvimento.

Nessa mesma direção, D'Araújo (2010, p. 2) afirmou que em se tratando desse assunto, os militares da América do Sul, de um modo geral, continuam sendo vistos como um instrumental para o desenvolvimento de seus países, como eram outrora, a diferença é que agora desempenham esse papel em regimes democráticos, com forte subordinação ao poder civil.

Fica evidente que o Ministério da Defesa busca reforçar esse papel por meio do Programa Calha Norte (PCN) com foco, direto na fronteira (calhas dos rios norte),

atuando especialmente na construção de infraestruturas nos municípios dessa região através de repasses de recursos, oriundos de convênios realizados diretamente com as prefeituras, sob o acompanhamento da equipe técnica do programa e de sua gerência.

Ainda nessa perspectiva e também corroborando a influência do conceito de securitização nas políticas de desenvolvimento, segurança e defesa, durante o II Encontro Anual de Núcleos Regionais de Fronteira Gustavo Abreu, do Ministério da Defesa, em seu discurso destacou que, “segurança e desenvolvimento são conceitos paralelos e que um só funciona com a presença do outro”, ressaltando que apesar de o Ministério da Defesa não ter missão de desenvolver o país, tem a missão de contribuir por meio de cooperação técnica em várias áreas, principalmente, em ações voltadas para a segurança e a infraestrutura (BRASIL, 2012, p. 99).

Na Faixa de Fronteira, essa influência militar é prioridade por tratar-se de área especial para a segurança, defesa e para a soberania nacional, conforme dispõe a Lei nº 6634/79, ratificada pela atual Carta Política Brasileira (Art. 20 e 91). Por essa razão, caso tenha a anuência do Conselho de Defesa Nacional¹⁷ (CDN), a União poderá contribuir no todo ou em parte com a construção de obras públicas, ainda que de competência dos municípios, que estejam parcial ou totalmente na Faixa de Fronteira. Além disso, o § 1º prevê que a Lei Orçamentária Anual (LOA) destinará os recursos para o cumprimento da legislação em vigor. O PDFF surgiu no contexto do cumprimento desta determinação legal.

Porém, essa mesma legislação, impõe regras diferenciadas para a realização de algumas ações na Faixa de Fronteira, algumas requerendo autorização do Conselho de Segurança Nacional (CDN).

As principais ações que demandam autorização do CDN são: alienação e concessão de terras públicas; abertura de vias de transportes; instalação de meios de comunicações; construção de pontes; construção de estradas internacionais; campo de pouso; estabelecimentos ou exploração de indústrias de interesse à segurança nacional; pesquisa, lavra e exploração de recursos minerais, exceto os destinados à construção civil; colonização e loteamento rural; transação de imóveis

¹⁷ Seu antecessor foi o Conselho de Segurança Nacional (CSN), até a década de 1980, a partir de então foi perdendo suas funções até a criação do Conselho de Defesa Nacional (CDN) em 1988.

por estrangeiros; participação, a qualquer título, de estrangeiros, na propriedade de imóveis rurais.

Este conselho congrega os burocratas de alto escalão e é presidido pela Presidência da República e composto também: pelo Vice-Presidente da República; presidente do Senado; presidente da câmara; Ministro da Justiça; Ministro da Marinha; Ministro do Exército; o Ministro das Relações Exteriores; o Ministro da Aeronáutica; e o Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento. Dentre suas principais atribuições, estão: “propor os critérios e condições de utilização das áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na Faixa de Fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo” (Lei nº 8.183/1991).

Finalmente é preciso ressaltar que a definição de fronteira importa na elaboração das políticas para essa região, uma vez que estas são um reflexo da história do país e do modelo político nele influente, ou seja, as regras institucionais. Logo, cada Estado, do ponto de vista político-ideológico, reforça o conceito de fronteira que mais lhe é apropriado e as políticas de fronteira, refletem também essa construção.

Na Faixa de Fronteira as instituições estão presentes, seja na produção das regras para a definição de limites entre estados soberanos na arena internacional, seja pela capacidade das instituições de estabelecer as regras mínimas para gerenciar o conflito entre atores sociais e estatais nos diferentes níveis burocráticos.

A defesa da importância dessas regras para a construção das instituições na fronteira é um pressuposto do neoinstitucionalismo possibilita uma análise de como se dá a dinâmica do PDFF e da Enafon nas instituições por eles responsáveis. Esse aporte teórico é relevante para sustentar a investigação.

4.5 O PDFF e a Enafon como exemplo de securitização das políticas para a Faixa de Fronteira

A influência de assuntos de segurança nas políticas para a Faixa de Fronteira é um reflexo da indissociabilidade entre Política de Defesa e Política

Externa, necessária seja para a estabilidade regional, seja para incentivar a cooperação regional, conforme arremata o Livro Branco de Defesa¹⁸ (2012, p. 49).

No entendimento de Galvão (2012) um dos grandes desafios para os estudos sobre políticas de fronteira brasileira é associar seu estudo à Política Exterior do Brasil “à luz dos processos e dinâmicas locais (fronteiriças) que preenchem uma lacuna existente entre a formulação política nos centros decisórios e a sua implementação nas áreas de fronteira” (GALVÃO, 2012, p. 88-89).

Essa concepção se adéqua perfeitamente ao PDFF, como política de fronteira. Embora nem sempre enfatizada, a origem do PDFF¹⁹ passa, necessariamente pelo contexto da política externa brasileira. Isto porque, ao ser definida como uma política de Estado para a Faixa de Fronteira, a fim de garantir a presença desse ator naquele espaço, tal política, de forma explícita ou implícita, transformou-se em assunto de segurança, ou seja, pelo seu caráter estratégico foi securitizada. De outra maneira, esse processo revela uma versão extrema de politização que permite o uso de meios extraordinários em nome da **segurança**.

Segundo Cervo (2008), ainda que se trate de uma vinculação histórica, foi, principalmente a partir de 1990, sob a égide do conceito de “segurança multilateralizada”, que questões decisivas sobre a segurança ganharam força dentro da política externa brasileira, numa tentativa de vincular segurança a desenvolvimento com o objetivo de legitimar essa discussão para além de seus aspectos militares, ou seja, de modo multilateral, no qual também se inserem as novas políticas de integração nacional planejadas para o Brasil.

Isso também se deve ao fato de que as relações fronteiriças são essenciais para a compreensão da inserção internacional país, tanto da fronteira para dentro (em direção ao centro político), quanto para fora (com os países vizinhos).

A partir desse contexto, o PDFF trouxe uma nova visão para a integração²⁰ e para o desenvolvimento sustentável/desenvolvimento regional e a integração com os

¹⁸ O Livro Branco de Defesa foi lançado no ano de 2012 e apresenta as diretrizes do Estado Brasileiro para os temas relativos à defesa.

¹⁹ Além do PDFF, várias outras políticas destinadas à Amazônia, no passado e no presente assumiram esse caráter de securitização. Os Planos de Integração Nacional (PINs); os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) e a política de integração regional da Amazônia de modo geral se inserem nessa concepção.

²⁰ Almeida, (2011, p. 50) ao analisar a Política Externa Brasileira e a Política de Segurança Pública na Fronteira Brasil/Guiana complementa insere a vertente econômica como relevante. Para ele o desenvolvimento alcançado pela integração traria a reboque outros

países da América do Sul, considerando a função estratégica desta área, surgindo como resposta às possíveis ameaças provocadas pelo contexto geopolítico da globalização. Assim, o fortalecimento das regiões de fronteira e de seus subespaços, envolvendo a Amazônia, a Região Central e o Mercosul, passou a ser visto como uma oportunidade de adquirir competitividade necessária ao desenvolvimento sustentável integrado com os países da América do Sul (BRASIL, 2009, p. 10).

Assim, o contexto de análise do PDFF se dá a partir de institucionalidades externas, uma vez que há aspectos da política externa brasileira (e nela insere-se o conceito de securitização) que influenciam desde sua concepção até seu término, mas há também institucionalidades internas, das quais destacam-se as competências federativas delineadas que colocam o Executivo Federal como indutor não somente do PDFF como de todas as políticas públicas para a Faixa de Fronteira. Estas informações, embora pareçam coisas diferentes estão conectadas, pois o cenário interno também é influenciado pelo cenário de política externa brasileira para a qual a relação entre defesa, segurança e desenvolvimento estão vinculadas historicamente.

No âmbito interno, o PDFF foi concebido como uma política pública inovadora, à época, não por seu desenho institucional e capacidade de execução, mas por colocar no centro da abordagem territorial, os espaços sub-regionais, buscando a dinamização econômica, o fornecimento de infraestrutura social e produtiva, bem como a melhoria nas condições de cidadania, o fortalecimento dos atores locais e o aproveitamento das peculiaridades da organização social e das características produtivas locais” (BRASIL, 2009, p. 10).

Para viabilizar a implementação do PDFF, o Executivo Federal o inseriu no PPA (2004-2007), quando ainda era denominado Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDSF²¹), e desde, então, foi divulgado como um dos principais programas de atuação estatal nos municípios da Faixa de Fronteira.

Seu objetivo primordial centrava-se no incentivo ao desenvolvimento local e regional na área fronteiriça, mas suas estratégias estão também voltadas para o contexto global de “integração continental sul-americana” e transfronteiriça e da

benefícios à sociedade, mas reforça que não há processo de integração sem ganho econômico.

²¹ Seu período de vigor foi de 1999 a 2002, durante o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

diminuição das assimetrias regionais. Os efeitos dessa estratégia do ponto de vista regional sul-americano escapam ao alcance dessa pesquisa.

Trata-se, portanto, de criação de instituições na fronteira, que pressupõe uma rede de regras institucionais necessárias para a definição e delimitação metodológica na perspectiva do neoinstitucionalismo. Sem o arcabouço normativo-formal não se tem a estrutura de incentivos político-institucionais e a possibilidade de identificar e avaliar o comportamento dos atores/agentes na busca de maximização de seus interesses, crenças, motivos e objetivos.

Do ponto de vista econômico, ambiental e social fundamentava-se em duas diretrizes gerais: a promoção da sustentabilidade socioambiental e o incentivo ao desenvolvimento econômico da região amazônica. Com o intuito de aprimorar seus objetivos e adequar-se às mudanças durante seu período de existência, no ano de 2005 passou por uma reestruturação (BRASIL, 2009).

A partir da proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF – 2005), este passou a ter como base a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) com a divisão da Faixa de Fronteira em três arcos: o Arco Norte, formado pelos estados do Amapá, Pará, Amazonas, Roraima e Acre; o Arco Central, que compreende os estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; e o Arco Sul, que abrange a fronteira do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. A divisão em arcos teve como finalidade considerar as diferenças na base produtiva de cada área da Faixa de Fronteira.

O Arco Norte possui 71 municípios na Faixa de Fronteira, sendo a maior área de abrangência de todos os arcos e caracteriza-se pela baixa densidade demográfica e institucional. Além disso, é também denominado “Arco Indígena”, por concentrar a maior parte da população indígena não apenas da fronteira, mas também do país. A delimitação espacial para esta tese concentrou-se na área referente à Fronteira Amazônica com atenção especial ao Arco Norte.

Além dessa redefinição em arcos, o PDFF foi estruturado em quatro diretrizes: 1) fortalecimento institucional; 2) desenvolvimento econômico integrado; 3) cidadania; e 4) marco regulatório. Ele tem como objetivo valorizar as potencialidades locais, buscando, ao mesmo tempo, a integração com os países da América do Sul.

Desse modo, o programa, em linhas gerais, passou a ter sintonia com a PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional), mas também representa a

consolidação do conceito de securitização presente nas políticas para a Faixa de Fronteira, em razão da importância da Amazônia para o país e também para o mundo.

Apesar de seu foco ser o desenvolvimento para essa área, ela contribui para os fins de defesa e de segurança nacional, uma vez que também tem como objetivo articular, integrar, realizar parcerias e compatibilizar programas e ações com os demais órgãos da administração federal, dos estados e dos municípios e com a sociedade civil, inclusive mediante a promoção e apoio à criação e ao funcionamento de entidades e fóruns representativos, aumentando assim, a presença do Estado na região fronteira.

Nessa discussão mais abrangente que envolve a defesa e a segurança externa, enquadram-se a Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2005), a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008) e o Livro Branco de Defesa (2012), pois veem a fronteira amazônica como estratégica²² para a soberania nacional com base no processo de securitização que é definida por Buzan, Waever e Wilde (1998, p. 23) como um movimento que vai além das regras do jogo, uma versão mais extrema da politização. Isto porque, a securitização de uma questão, ainda que relevante passa pelo convencimento dos atores com poder de securitização (agentes do Estado), além da capacidade de politizar o tema junto a outros setores da sociedade.

Considerando o alcance desses arranjos institucionais sob a influência de um comportamento securitizador, foi pensada uma nova política estratégica para as fronteiras pelo o Estado brasileiro, ainda durante a égide do PDFF, com o objetivo aumentar a segurança na Faixa de Fronteira, trata-se da criação da Enafron (2011).

Seu perfil institucional também reúne elementos de defesa e de segurança, com o nítido estabelecimento dos incentivos institucionais para a adesão dos entes federados, uma vez que com a autonomia das Unidades Federativas, a implementação de qualquer política pública de abrangência nacional necessita da cooperação dos governos estaduais, haja vista ser de responsabilidade clara dos estados essa prerrogativa, não obstante o Executivo Federal também a tenha, num sentido mais geral de coordenação, através do Ministério da Justiça, quando criou a Enafron.

²² Isso se deve ao fato de que a Amazônia Internacional compreende uma área de 7 milhões de km², sendo que mais da metade dessa área, 4,7 milhões de km², pertence à Amazônia brasileira, o que representa 55% da área total do país.

Ambas as políticas, PDFF e Enafron, ainda que tenham focos bem definidos, onde a primeira possui objetivos mais voltados para o desenvolvimento da Faixa de Fronteira e de sua integração, enquanto que a segunda, enfatiza mais a segurança pública representam claramente, a securitização de políticas para essa região, bem como, representam a dinâmica institucional utilizada para reafirmar a presença do Estado nesse espaço.

Essa presença na Faixa de Fronteira é também intensificada pela atuação militar, especialmente das Forças Armadas em Terras Indígenas extensas e contínuas na Faixa de Fronteira internacional a partir de uma relação nem sempre harmoniosa, como abordará o tópico a seguir.

4.6 Indígenas e militares na Faixa de Fronteira

A relação entre indígenas e militares na zona de fronteira internacional, especialmente na região amazônica constitui-se como fator relevante, tendo como um dos principais pontos de tensão, a demarcação de terras indígenas nessas regiões. De um lado, militares argumentam a favor da demarcação em ilhas e de outro, indigenistas advogam pela demarcação contínua das terras.

Além dessa questão que envolve entendimentos diferentes, inclusive do ponto de vista da defesa e segurança nacionais e de direitos indígenas, a lógica presente no processo de formulação das políticas de desenvolvimento do Estado brasileiro para a Amazônia, historicamente tem relegado ao segundo plano os povos indígenas, embora não seja uma especificidade apenas dessas políticas, uma vez que outras populações tradicionais, como quilombolas também aparecem à margem desse processo.

Apesar da relevância histórica e cultural desses povos, os modelos de desenvolvimento impulsionados para a Amazônia, influenciados diretamente por concepções de defesa nacional em diversos momentos políticos do país, até os dias atuais, têm se constituído a partir de uma concepção predatória dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais, embora essa região concentre a maior dos povos indígenas do Brasil e da Faixa de Fronteira, conforme ilustram as Tabelas 1 e 2.

Tabela 1 - População Indígena na Faixa de Fronteira (FF), por Arcos – Total e Percentual, 2010

Arco da fronteira	População indígena total	% população indígena/população total (arco)	% população indígena/população total (FF)
Arco Norte	197.463	10	64
Arco Central	79.751	3,2	26
Arco Sul	33.545	0,5	11
Total FF	310.759	2,884	100
Total Brasil	821.501	0,431	-

Fonte: Brasil (2016) e IBGE (2010).

Na Faixa de Fronteira, principalmente da parte do Arco Norte, que é o espaço de análise desta Tese, concentra-se um percentual correspondente a quase 64% da população indígena total, o que se mostra um número relevante para não ser tratado de modo diferente.

Tabela 2 - Terras Indígenas (TI) na Faixa de Fronteira (número absoluto e extensão), por Arcos, total e percentual, 2013

Arco da fronteira	TI (número)	TI (extensão, km²)	% TI / área total (FF)	% TI / área total (arco)
Arco Norte	158	567.943,84	87,9	37,4
Arco Central	103	77.505,26	12,0	14,7
Arco Sul	34	790,26	0,1	0,3
Total da FF	294	646.239,36	100	28

Fonte: BRASIL, MJ (2016), IBGE (2010).

Como se percebe, a maior parte das TIs, encontra-se no Arco Norte e Arco Central. Embora o Arco Norte possua o maior número de TI, a inserção dessas populações no debate sobre as políticas públicas com rebatimento na Faixa de Fronteira ainda se faz ausente, revelando um processo no qual alguns atores possuem poder de decisão (governantes, parlamentares, militares) e outros (indígenas, populações locais) são inseridos em segundo plano no processo decisório.

Neste contexto, há uma discussão polarizada sobre índios e militares na fronteira que não é recente. Questões relativas à demarcação contínua de TIs, por exemplo, revelam parte do conflito existente entre estes atores.

De um lado, enquanto militares posicionam-se e fazem *lobby* contra a demarcação contínua de TI, sob a alegação de que oferecem riscos à defesa nacional²³, principalmente aquelas que ultrapassam os limites do país. De outro, lado tem-se os indígenas que reivindicam o direito de uso contínuo de seus territórios e suas demarcações, tal como previsto na Constituição Federal de 1988.

Em caso recente, no ano de 2009, a demarcação da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol²⁴, envolveu o conflito entre diversos atores (mineradoras, garimpeiros, políticos militares, etc). Neste sentido, Silva (2012) realizou um mapeamento sobre os agentes envolvidos no processo de demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, que durou 3 décadas de conflito.

A relação conflituosa entre índios e militares, embora esteja presente em diversos momentos históricos, também se apresenta como uma relação de cooperação em algumas ações, sobretudo de defesa do território, como se deu durante a Guerra do Paraguai, quando os indígenas ajudaram no combate.

Em razão disso, segundo Ricardo; Santilli (2008, p. 21), no Mato Grosso do Sul, há um caso peculiar que destoa do pensamento militar mais geral. É em relação à demarcação das terras dos Kadiwéu, que receberam do próprio Exército brasileiro, ainda no século XIX, um extenso território contínuo na fronteira como reconhecimento do seu apoio durante a Guerra do Paraguai.

A participação de indígenas nos chamados “Pelotões de Fronteira” é cada vez mais comum, haja vista que muitos destes pelotões estão localizados em TI, o que não significa que essa relação esteja isenta de conflito. Há, por exemplo, denúncias de tortura por militares do Pelotão de Fronteira, no Amazonas, acusados de espancar e amontoar índios numa jaula para onças, durante investigação de

²³ Miyamoto (2011, p.79) ressalta que sob a perspectiva militar sempre foi priorizado o território e a soberania e em razão disso, esses atores sempre se manifestaram contra a demarcação de TIs contínuas sob o argumento de que isso dificulta sua atuação na Faixa de Fronteira.

²⁴ A reserva localiza-se na parte nordeste do estado de Roraima (RR), fronteira entre Brasil, Venezuela e Guiana.

tráfico²⁵. Isto levou a uma denúncia do Ministério Público Federal contra quatro militares.

Apesar desse ocorrido, a incorporação de indígena nos pelotões de fronteira é uma estratégia do Estado para aumentar a presença militar nas TIs de fronteira, como se confirma no discurso abaixo:

Quanto à regularização da presença militar nas Terras Indígenas, especialmente de fronteira, o Presidente da Funai afirmou que a situação é tratada no Decreto nº 4.412 de 07 de outubro de 2002, que regulamenta a presença de pelotões do Exército, a sua relação com os índios da área, os momentos de excursões, fiscalização e a presença indígena em políticas de recrutamento para participarem como soldados ou para seguirem uma carreira militar. No Alto Rio Negro, nas áreas indígenas dos Yanomamis em Roraima, em Raposa Serra do Sol, ou em Boa Vista, existem pelotões do Exército onde a maioria dos soldados são índios. O Coronel Comandante do Batalhão de Boa Vista considera proveitosa a presença dos índios nas unidades militares (BRASIL, 2004, p.41,42 - Seminário Faixa de Fronteira).

Para o Ministério da Defesa essa inserção indígena no Exército Brasileiro é uma questão prioritária de defesa e segurança nacional porque traz para a esfera militar quem realmente conhece a fronteira em todos os seus aspectos, embora não seja o que pensam as organizações de defesa das etnias indígenas e pesquisadores de temas indígenas, que veem a questão como destruição de seus pertencimentos étnico-culturais.

Além dessa questão de defesa e segurança na fronteira, João Pacheco de Oliveira Filho, em palestra destacou que

Hoje, os índios, dentro dessa Faixa de Fronteira, são executores de diversas políticas públicas, estando integrados em ações com diferentes órgãos governamentais. Os programas de saúde existentes na faixa da fronteira, por exemplo, mobilizam populações indígenas bastante amplas. Há programas envolvendo meio ambiente, outros de apoio às comunidades indígenas além de programas educacionais envolvendo as instâncias federal, estadual e municipal. (SEMINÁRIO FAIXA DE FRONTEIRA: NOVOS PARADIGMAS, 2004, p.37).

²⁵Informações de ISTO É. Edição nº 2130 08.09.2010. Disponível em:<http://istoe.com.br/99595_TORTURA+NA+SELVA/>.

Essa inserção ocorre mais pela necessidade por parte do Estado, de ter auxílio de quem conhece como ninguém essa área diversa, que é a fronteira, que pela importância dada a essa população.

Por outro lado, órgãos de segurança a exemplo da Polícia Federal, apontam como um grande problema a influência de outros órgãos não estatais sobre indígenas. Neste sentido, Mauro Spósito, Superintendente da Polícia Federal, em Audiência Pública na Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CINDRA), da Câmara dos Deputados, alerta que os indígenas são um problema para a segurança, não em razão da etnia, mas pelas influências externas que recebem de multinacionais como a Aliança Amazônica (Amazon Alliance), sediada em Washington (EUA), que segundo ele, é quem direciona a maior parte das ações indígenas na Amazônia, como arremata abaixo:

verificamos que as orientações partem do exterior. Então, acredito que sejam organizações formadas por pessoas cultas, mas sem o mesmo conhecimento sobre a região que temos. Da Assembleia Geral da ONU de 7 de setembro de 2007 resultou a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, documento que, praticamente, dá total autonomia às comunidades indígenas em seu território. Um dos problemas que isso vai nos acarretar é a proibição de qualquer ação militar em terra indígena (BRASIL, CINDRA, 2007, p. 54).

Neste discurso está explícita a contradição presente na relação entre índios e autoridades de segurança, militares ou polícias civis. Em alguns momentos são considerados importantes, seja por conhecerem a fronteira de modo ímpar, seja em razão de grande parte da população da Faixa de Fronteira ser indígena.

Já noutros contextos são vistos como um problema, como no caso registrado no documento acima citado. Nele também é mencionada uma preocupação com uma possível proibição de ação militar em TI.

Contraditoriamente, a Figura 4, a seguir mostra no ano seguinte a esse discurso, 2008, que há muitos Pelotões Especiais de Fronteira (PEF) em TI, sendo que a partir desse ano, foi criado um novo marco legal que incentiva a sua expansão, conforme previsto no Decreto nº 6.513, de 2008, como segue:

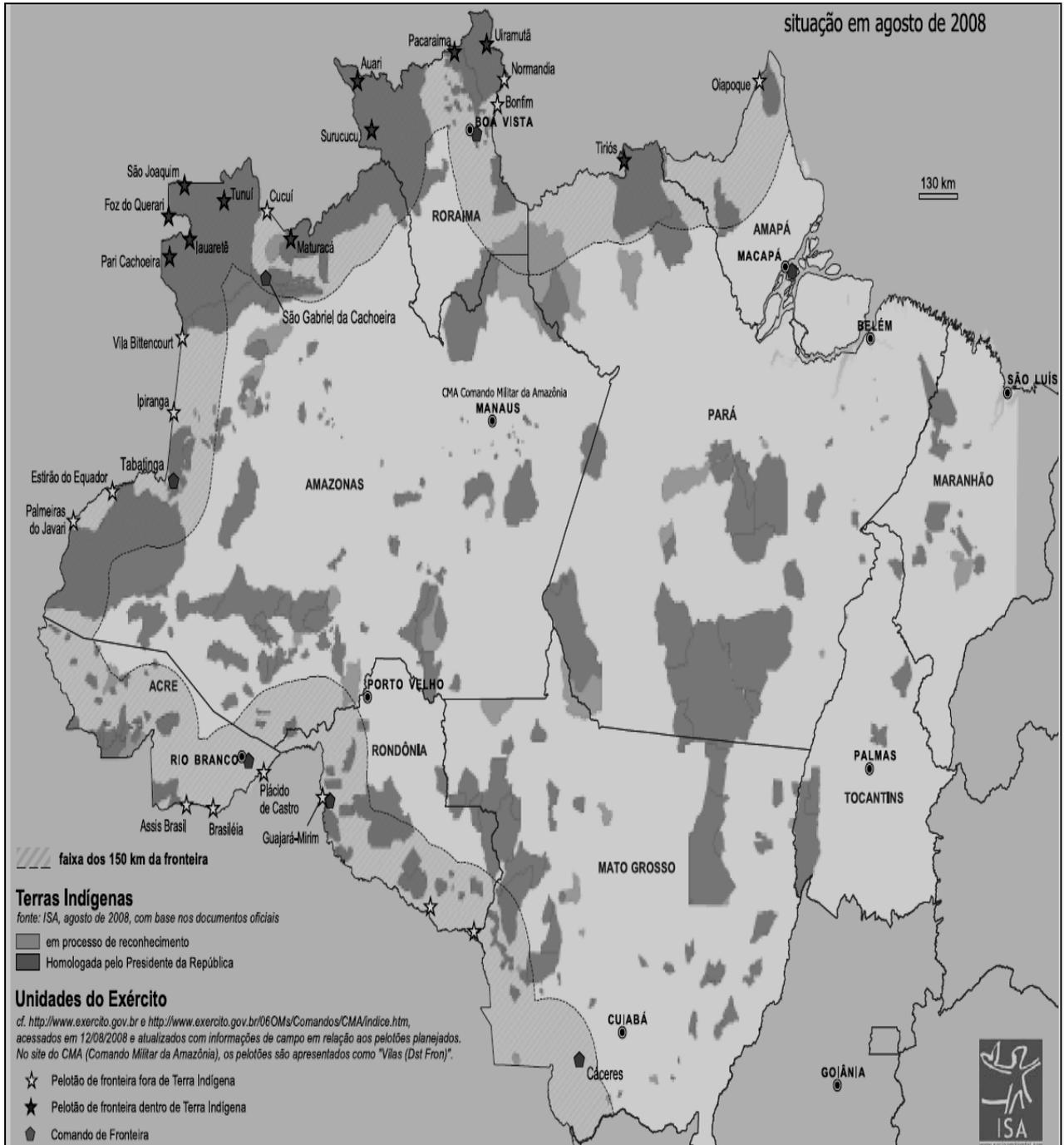
Art. 3º. O Comando do Exército deverá instalar unidades militares permanentes, além das já existentes, nas terras indígenas situadas em Faixa de Fronteira, conforme plano de trabalho elaborado pelo Comando do Exército e submetido pelo Ministério da Defesa à aprovação do Presidente da República. (BRASIL, 2008, p.1).

Ainda que já houvesse previsão legal para essa atuação, o decreto reforça essa prerrogativa, possivelmente como reação à ratificação feita pelo Brasil, à Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas, na Organização das Nações Unidas (ONU).

Segundo esse documento é conferido aos indígenas direito ao autogoverno, à livre determinação política, o direito de pertencer a uma nação indígena e, além de outros direitos, está explícito, o de proibir atividades militares em suas terras. Assim, de acordo com essa Declaração, a realização de quaisquer atividades nessas áreas indígenas fica condicionada ao consentimento pelos índios.

Claramente, a expansão de PEFs na fronteira não tem apresentado nenhuma dificuldade em TI, conforme é possível visualizar na Figura abaixo:

Figura 2- Terras Indígenas e Unidades de Fronteira do Exército na Amazônia Brasileira até o ano de 2008



Fonte: Santilli; Ricardo (2008) .

O número de Pelotões Especiais de Fronteira na Amazônia no ano de 2016 totalizava vinte e dois, um a menos que no ano de 2008. Além disso, tem mais duas companhias com 180 militares cada, e quatro destacamentos com 20 militares.

Sob a ótica do Estado e da defesa nacional, os militares mostram-se constantemente atentos aos marcos institucionais que asseguram sua atuação nas

fronteiras internacionais, resguardadas as prerrogativas constitucionais de defesa e segurança do país.

Já, na perspectiva indígena, essa questão levantada acerca dos direitos sobre suas terras também tem sua lógica e amparo constitucional. Ambas as questões, necessitam de uma discussão mais ampla com a sociedade e com esses atores (militares, índios), por tratar-se de uma questão complexa, que não tem espaço para ampla discussão nesta tese, uma vez que não se constitui como um objetivo.

O cenário reflete a deficiência no diálogo entre Estado e Sociedade, não apenas no que diz respeito à questão indígena na Amazônia, mas também às políticas de desenvolvimento para a Amazônia e sua Faixa de Fronteira para dar viabilidade aos grandes projetos de desenvolvimento, como a construção de hidrelétricas, abertura de estradas, dentre outras obras, previstas principalmente no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e na Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), marcadas tanto por um modelo baseado na criação de infraestruturas, quanto por conflitos envolvendo terras indígenas e outras comunidades tradicionais, principalmente com mineradoras e garimpeiros em busca de riquezas minerais em abundância nas TIs.

4.7 Políticas para a Faixa de Fronteira no Brasil: competências federativas

A descentralização das políticas para o âmbito municipal possui uma trajetória longa na política brasileira. Rezende e Afonso (2004) descrevem a existência de um movimento pendular que engloba diversos ciclos que vão de 1891 até agora (Quadro 7).

Quadro 7 - Ciclos pendulares de centralização e descentralização federativa no Brasil desde 1891

Período	Contexto
1891-1930	Nas primeiras quatro décadas republicanas, a federação brasileira foi altamente descentralizada. Um governo federal fraco foi acompanhado por estados independentes fortes, com poder para regular e tributar o comércio interno e externo, além de serem responsáveis pela provisão da maioria dos bens públicos.
1930-1945	A ditadura de Vargas levou a uma crescente concentração de poderes nas mãos federais, para pôr em funcionamento um mercado interno mais integrado e estabelecer a base para a industrialização. A regulamentação do comércio interno e externo passou para o governo federal e criaram-se tributos nacionais. Reduziu-se a influência das oligarquias estaduais nas políticas nacionais, embora os governos estaduais mantivessem autonomia para aplicar seus próprios tributos e até criar outros.
1946 a 1964	A democratização após o fim da Segunda Guerra Mundial moveu o pêndulo de volta à descentralização. A autonomia subnacional foi considerada necessária para apoiar grandes responsabilidades e uma democracia estável. Porém, a concentração da produção de manufaturados no Sudeste agravou as disparidades regionais e aumentou as rivalidades políticas. Concederam-se incentivos fiscais para investimentos no Nordeste, com o objetivo de reverter a tendência de concentração regional.
1964 a 1985	O advento do regime militar, após o golpe de 1964, levou o pêndulo de volta para a centralização. Com esse objetivo, a reforma tributária da metade dos anos 60 desempenhou um papel central. Os poderes tributários do governo federal foram reforçados, possibilitando um aumento da carga tributária total para financiar a modernização da infraestrutura e acelerar o ritmo do desenvolvimento. Tal como na rodada de centralização anterior, os estados não foram privados de sua autonomia para tributar. Com efeito, ganharam o poder de aplicar um imposto sobre valor agregado de ampla base, em substituição do imposto sobre transações existentes. Ao mesmo tempo, foi instituído um mecanismo de partilha da receita para melhorar a receita daqueles que tinham uma base tributária estreita.
1985 a 1990	A democratização levou a uma nova oscilação no sentido da descentralização. A autonomia federalista se beneficiou com a decisão de dar aos estados o privilégio de tributar petróleo, telecomunicações e energia elétrica, aumentando assim sua base tributária. Além disso, um significativo aumento das receitas federais compartilhadas com os estados e municípios foi benéfico para os estados menos desenvolvidos e os pequenos municípios. O poder dos governos locais foi ratificado quando os municípios ganharam o status de membros da federação.
1990 até 2017	Forças opostas provocaram um resultado pouco claro. As demandas macroeconômicas de ajuste fiscal e a coordenação política levaram a um aumento na parte do governo federal da coleta total de impostos e a um grande controle sobre as dívidas subnacionais. Do lado oposto, a exigência de eficiência e responsabilidade nas políticas públicas impulsionou a descentralização nos gastos públicos. As pressões da globalização e da integração regional tornam difícil encontrar um modo de harmonizar essas duas forças opostas.

Fonte: Rezende e Afonso (2002, p. 9).

Esses movimentos de centralização e descentralização foram marcados institucionalmente por diferentes eventos históricos, como mostra o quadro acima. Desse modo, a Carta de 1988 trouxe diversas inovações para a política brasileira não apenas do ponto de vista democrático-participativo como também da estrutura de poder e da divisão de competências entre os entes federados, o que indica também uma mudança desse ponto de vista, consolidou-se como o grande modelo de gestão de políticas, como mostram diferentes pesquisas sobre essa temática (ARRETCHE, 2010; ABRÚCIO, 1998; 2005).

Contudo, o Executivo, em especial fora reinvestido de alguns poderes oriundos do período autoritário por que passou a política brasileira, cujo destaque se dá à prerrogativa conferida pelo art. 62 da Constituição Federal brasileira, em adotar Medidas Provisórias (MP) com força de lei, garantindo assim, ainda que num curto período, a imposição de agenda de votação no Legislativo, haja vista que se não for aprovada no prazo de 45 dias, contados da sua publicação, a pauta de votações da Câmara ou do Senado, dependendo onde esteja para ser votada, tranca a pauta de votações até que a medida seja apreciada pelo plenário.

As amplas competências legislativas do Executivo em todas as escalas de poder, adicionadas às vantagens constitucionais de solicitar urgência especial e urgência na votação de seus projetos o colocam em situação estratégica para negociar com o legislativo, pois isso garante ao prefeito o “poder de agenda, porque decide o que vai ser votado e em quanto tempo” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 51); podendo, sobretudo, utilizar-se do poder administrativo, visto que tem a faculdade de distribuir cargos da administração pública, nomeando sua burocracia de alta escala, conforme seus interesses e/ou de seu partido, assim como, pode tirá-los a qualquer momento.

Por outro lado, apesar da ampliação de competência do Executivo, Figueiredo e Limongi (2001) argumentam que a Constituição de 1988 também conferiu mais poder ao Legislativo, por necessitar, em muitos casos, da autorização deste para aprovar determinadas ações governamentais, inclusive o Orçamento Anual.

Todo esse contexto, no qual reside a política brasileira, trouxe consigo alterações com impacto direto na coordenação das políticas, contribuindo para acentuar a centralização do poder no governo central e na ampliação de sua relação direta com o poder local, uma vez que parte das competências que outrora

pertenciam aos estados, com a Constituição em vigor, estas passaram a ser atribuídas aos municípios sem, no entanto, tempo necessário para o aprimoramento dos gestores para assumir essas novas atribuições.

A quebra da centralização fiscal e política dos governos militares provocou o desmembramento direto dos municípios do Poder central, o que fez surgir, na análise de Colombo (2008, p. 3), uma “desconfiguração do federalismo brasileiro”.

Neste sentido, a elevada heterogeneidade regional, agravada pela crise econômica brasileira, exigiu uma disponibilidade de recursos cada vez maior, aprofundando a incapacidade da União em articular as esferas subnacionais de governo e de proporcionar pactos inter-regionais de poder, que resultariam na dificuldade de coordenação de políticas públicas e de intersetorialidade.

No caso das políticas para a Faixa de Fronteira, cuja competência é da União essa descentralização não aconteceu, dada a função estratégica para a defesa e segurança nacional atribuída a esse espaço pela Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, e pela Constituição Federal Brasileira, de 1988.

Há, portanto uma centralidade na competência majoritária do Executivo Federal na elaboração e na execução das políticas para essa área. A seção seguinte abordará teoricamente essa questão.

4.7.1 O Executivo Federal como indutor

As experiências de planejamento em Políticas Públicas no Brasil e para a Amazônia, em especial, se deram num contexto internacional e político que coincide com o processo de reorganização do espaço mundial e com o fim da polarização do poder e da perda de hegemonia entre duas potências mundiais - Estados Unidos capitalista e União Soviética socialista.

Esses fatos intensificaram o processo de globalização que redefiniu não só as forças mercadológicas compelidas a se organizarem em blocos econômicos para fortalecer a economia no âmbito nacional e internacional e se tornarem capazes de competir menos na esfera nacional e mais na esfera global, como também as organizações sociais e ambientais, que emergiram concomitante a esse reordenamento político.

As mudanças provocadas pelo que se denominou de “nova ordem mundial” são responsáveis por uma espécie de conflito no qual o Estado encontra-se

diretamente envolvido, à medida que deixa de exercer funções tradicionais, como na economia, que passam a ser desempenhadas por blocos econômicos dentro de uma nova divisão internacional do mercado que atribui ao Estado uma nova função ainda não bem definida (DIAS, 2000, p. 167).

No entendimento de Cervo (2012, p. 39), essa nova função do Estado brasileiro é fruto da mudança do paradigma do Estado, isto é, a mudança da funcionalidade estatal e do paradigma de desenvolvimento que ocorre no Brasil

É nesta conjuntura de mudança de paradigma, nos cenários internacional e nacional que as políticas públicas passam a ter um caráter de maior interdependência, uma vez que passam a ser debatidas e elaboradas em espaços transnacionais e não apenas locais, a exemplo das políticas ambientais, que requerem uma interconexão, considerando a globalização dos problemas ambientais, isto porque embora alguns deles aconteçam em espaços isolados tem repercussão para toda a humanidade.

Esse caráter de interdependência e interconexão dos problemas ambientais conseqüentemente se reflete não só no que se refere ao processo de formulação, de políticas, mas também quanto aos seus resultados (FREY, 2000, p. 219).

Por sua vez, Castro (2008, p. 18) ressalta que o tema de políticas públicas, especialmente voltadas para a Amazônia, “exige continuamente uma avaliação da conjuntura mundial e das possibilidades do Estado nacional jogar com as forças internas na condução do desenvolvimento nacional”. Por isso, não se pode deixar de fora, a importância que o processo de globalização desempenhou para a formulação e para a reformulação de teorias do desenvolvimento, cujo reatamento se deu em diferentes partes do mundo, inclusive na Amazônia.

Os desafios institucionais existentes na fronteira chamam atenção para a importância da discussão entre defesa nacional, segurança e desenvolvimento, temas que se mostram atuais no Brasil quando se trata de políticas públicas para a Amazônia, e em especial para a Faixa de Fronteira.

Diante disso, o Executivo Federal reforça seu poder de agenda²⁶ frente aos estados e municípios, principalmente em áreas especiais como a fronteira, onde é possível perceber sua atuação em todo esse espaço por intermédio do Ministério da Integração Nacional (MI), incluindo-a como *Área Especial de Planejamento* no PPA

²⁶ Capacidade de intervir no Processo Legislativo, de colocar em pauta o que considera mais relevante (SANTOS, 1997).

2004-2007, reforçando o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) no PPA 2008-2011.

Ainda que, dentro de um novo momento histórico, o planejamento federal ainda resgata a ideia de grandes obras de infraestrutura sob a mesma lógica dos Eixos de Integração dos anos de 1970. Esta visão, segundo Castro (2012, p. 48), está presente no Plano Brasil em Ação (1996-1999), no Avança Brasil (2000-2003) e nos Planos Plurianuais de 1996-1999, 2000-2003 e 2004-2007, haja vista que suas prioridades voltam-se novamente, como nos governos militares, para o espaço e para a integração do território por meio de grandes obras e projetos.

Historicamente, o Executivo Federal tem produzido políticas de desenvolvimento regional específicas para esse espaço diferenciado no sentido geopolítico e territorial. Essas políticas não levam em consideração as diferenças dessa região de fronteira que se apresenta em três eixos: central, sul e norte.

O poder de agenda do Executivo Federal e de sua burocracia de alto escalão (ministros) reforça a tese de centralidade do Executivo Federal nas Políticas Públicas, sobretudo, aquelas voltadas para a Faixa de Fronteira amazônica. Esta, por sua vez é um *locus* importante de estudo, haja vista que as estratégias de desenvolvimento para essa área são diferenciadas das existentes nas demais regiões.

A Amazônia concentra 27% do território nacional, dividido em 11 estados, que juntos compreendem 588 municípios, parte significativa do país, porém, ela é uma das que possui os piores índices nacionais, em educação, saúde, IDH, baixa densidade demográfica, dentro outros indicadores sociais e econômicos.

Todavia, a fronteira amazônica dispõe de recursos hídricos abundantes, a maior diversidade biológica, com potencial de uso comercial, grandes reservas minerais estratégicas, como o nióbio, indispensável para as indústrias espaciais e nuclear, sendo o Brasil, a maior reserva desse minério no planeta. Suas maiores jazidas estão localizadas na Faixa de Fronteira, na cidade de São Gabriel da Cachoeira (Morro dos Seis Lagos), na região conhecida como “Cabeça de Cachorro, no Amazonas e também na Reserva Indígena Raposa Serra do Sol, no estado de Roraima.

Segundo publicação da Comissão de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça (CDIF) em seu site, “quase 98% das reservas mundiais de Nióbio estão no Brasil, seguido pelo Canadá, 1,5%, e Austrália, 0,46%. Há pequenas reservas em

França, África do Sul e Nigéria. Os EUA, Europa e Japão são 100% dependentes do nióbio brasileiro” (BRASIL; CDIF, 2013).

O fato de a Amazônia ser vista como área estratégica desde o Império, no século XIX (MACHADO, 2002, p. 1), ainda não se traduziu em ações políticas de grande impacto pelo Estado Nacional, embora se reconheça a relevância das estratégias geopolíticas que orientaram tanto a ocupação quanto a integração do território brasileiro, que tiveram como pano de fundo, políticas de desenvolvimento com o objetivo de dar sustentação às estratégias militares de defesa, segurança e de soberania nacional, sobretudo na Faixa de Fronteira. Essa importância, entretanto se deu mais para o campo da defesa do que para o desenvolvimento regional.

Neste aspecto, sob o comando do Exército, no âmbito do Ministério da Defesa, tem-se o Programa Calha Norte (PCN)²⁷, cuja atuação se dá apenas na fronteira ao norte do país objetivando realizar obras de infraestrutura nos municípios da Calha Norte, apesar das limitações orçamentárias e da distribuição desigual dos recursos entre os estados (FERREIRA, 2008).

A explicação para isso é que o montante desses recursos depende de arranjos institucionais, políticos entre burocratas e *sponsor* (NISKANEN, 2007) - partidários, principalmente das bancadas parlamentares dos estados da federação, que utilizam suas prerrogativas legais para fazer emendas ao orçamento do referido programa em troca de convênios e obras na área de infraestrutura, nas suas respectivas bases de atuação político-eleitoral. Contudo, esse é um dos principais programas de atuação federal na fronteira norte do Brasil e um dos mais duradouros, uma vez que está em execução desde o ano de 1992.

Ratificando esse argumento, o Estado reforçou sua atuação em toda a fronteira nacional, por intermédio do Ministério da Integração Nacional (MI), incluindo-a como *Área Especial de Planejamento* no PPA 2004-2007, tendo como objetivo produzir políticas de desenvolvimento regional específicas para esse espaço diferenciado no sentido geopolítico e territorial.

Na área de defesa nacional, segundo consta no Relatório de Avaliação do PPA 2008-2011, “uma vertente importante é a contribuição dos programas voltados

²⁷ Criado no ano de 1985, sob influência da Doutrina de Segurança Nacional com a justificativa de garantir a presença do Estado brasileiro na fronteira da região Amazônica, coincidiu com o período de transição do último governo à presidência do Brasil eleito de modo indireto pós-ditadura militar.

para o desenvolvimento sustentável de áreas de fronteira ou de regiões críticas para preservação da integridade e da soberania nacional” (BRASIL, 2009, p. 258).

Guimarães (2005) destaca questões relevantes relacionadas à condição fronteiriça que são capazes de influenciar as políticas públicas de desenvolvimento e de segurança para a Amazônia. As principais questões elencadas pelo autor são:

1) A situação política, social, econômica e militar nos seis países com os quais a Amazônia faz fronteira;

2) A pressão internacional sobre o controle da Amazônia, por meio de agências internacionais, ONG e de Estados estrangeiros detentores de maior recurso financeiro e tecnológico;

3) O tráfico internacional de drogas e seus efeitos sobre o sistema financeiro e político;

4) A presença militar e a ação americana em países vizinhos; as políticas econômicas recessivas e antidesenvolvimentistas no plano federal que se constituem como empecilhos para programas de desenvolvimento voltados para regiões atrasadas, do ponto de vista de investimento em políticas públicas, como a Amazônia;

5) A omissão do Estado diante do desflorestamento amazônico, causado por grandes empresas nacionais e estrangeiras.

De outro lado, Pieranti e Silva (2007) argumentam que a Amazônia é prioridade para, pelo menos, dois ministérios: o da Defesa e o do Meio Ambiente, pois ambos possuem objeto de interesse comum, ainda que sob diferentes justificativas e perspectivas.

Na fronteira amazônica muitas vezes estas políticas se confundem com as estratégias de integração amazônica ao centro do Brasil, presente, principalmente durante os governos militares, desde Getúlio Vargas (1930 a 1945) que via na Amazônia uma função estratégica.

Depois, em 1966 (ditadura militar), com o General Castelo Branco o *slogan* mudou para "Integrar para não Entregar". Na década de 1970, o foco eram as grandes obras rodoviárias na Amazônia e os incentivos fiscais. Ou seja, a prioridade atribuída à Amazônia não tinha como foco central seu desenvolvimento, mas os interesses geoestratégicos associados a ela.

Assim, atuação do Executivo na região de fronteira tem se dado de modo fragmentado, sem uma clara estratégia indutora que incentive a integração a

cooperação e articulação interfederativa e internacional, tendo normativamente, o Executivo Federal as atribuições de agenda sobre essas políticas. O Quadro 8 traz as principais políticas públicas, induzidas pelo Executivo Federal para a Faixa de Fronteira entre os anos de 1955 e 2013. A lista visa ampliar os argumentos aqui presentes de que há uma forte intenção do Executivo Federal para alargar o controle da fronteira e estão à margem do objeto da pesquisa

Quadro 8 - Políticas induzidas pelo Executivo Federal para a Faixa de Fronteira – 1955 a 2013

Ano	Política
1955	Programa de Auxílio Financeiro aos Municípios da Faixa de Fronteira (PAFMFF)
1988	(Constituição Federal) - Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira da Amazônia Ocidental – PROFFAO
2000	Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)
2005	Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PRFF
2007	Embora não seja exclusivo para a Faixa de Fronteira, 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.
2010	Decreto de 8 de setembro de 2010 criou 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.
2011	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.
2011	Decreto Nº 7.496, de 8 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras
2013	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 (Em tramitação)

Fonte: Elaboração da autora com base em diversas fontes de dados extraídas de sites oficiais do Executivo e Legislativo Federal

Não obstante o aspecto quantitativo demonstrado pelo quadro acima, as políticas para a Fronteira Amazônica, historicamente tem sido marcadas por processos de rupturas e descontinuidade. Mais recentemente, nos anos da década de 2000, o Executivo Federal criou um conjunto de políticas com ênfase na

Amazônia, a fim de resolver demandas de desenvolvimento por meio da intervenção com planos e programas, assim como outrora, mas em contexto político diferente.

Isso ficou mais notável a partir do segundo governo de Lula com a retomada do crescimento econômico e a melhor distribuição de renda induzida pelo governo que via no crescimento, o segredo para diminuir as desigualdades. Houve uma percepção sobre a necessidade de atacar os problemas que causam o subdesenvolvimento regional, uma vez que são frutos de demandas reprimidas historicamente.

Neste contexto, partindo de uma abordagem mais ampla sobre essa nova face do desenvolvimento no Brasil, Rennkamp (2012) chama atenção para a prioridade que o governo Lula continuou dando à política econômica, garantindo fácil acesso ao crédito a pessoas de classe média, porém, comprometendo o desenvolvimento socioeconômico a longo prazo e incentivando o endividamento interno e o aumento do consumismo.

Em seu entendimento, o desenvolvimento é uma questão de escolha e colocar o desenvolvimento econômico em primeiro lugar, baseado na exploração de recursos naturais e agrícolas não atende à necessidade da sociedade brasileira e por essa razão deve ser reorientado e focado nos pobres, uma vez que a política externa também serve aos interesses econômicos e mantém uma abordagem conservadora acerca do desenvolvimento econômico.

Por traz do interesse no desenvolvimento econômico ou no desenvolvimento de um modo mais amplo, percebe-se a influência da perspectiva teórica do conceito de segurança orientado pela Escola de Copenhague que considera como ameaças à segurança questões que vão além da esfera militar, inserindo no debate, outras esferas tais como: política, econômica, ambiental e societal, como é possível ler na transcrição a seguir:

Como pregava o Barão do Rio Branco, o Governo Lula procura, na política externa, dar aos países vizinhos, meios de desenvolvimento através de uma cooperação estreita para que esses vizinhos não causem problemas de segurança. Quanto mais ricos e prósperos eles forem, menor será a probabilidade de problemas de segurança (BRASIL; GSI, 2004, p. 68).

Complementa, afirmando que “a segurança passa necessariamente pelo desenvolvimento, pelo progresso e este é exatamente o objetivo da política externa brasileira” (BRASIL, GSI, 2004, p. 68).

Essa ideia vislumbrada pelo conceito de securitização, de que desenvolvimento e defesa andam juntos é constantemente resgatada, embora as políticas públicas formuladas, sobretudo para as fronteiras brasileiras não sejam ainda suficientes para efetivar essa perspectiva na prática.

Além do cenário internacional, as políticas de desenvolvimento regional e as políticas para a Faixa de Fronteira, no âmbito interno, tomando-se como exemplo o PDFF, convivem com avanços e retrocessos, típicos de um estado que ainda tenta assimilar as mudanças necessárias para garantir não apenas os recursos para a execução da política, mas também a participação dos entes federativos nesse processo, do início ao fim, por meio da representatividade política no parlamento e, por meio dos diferentes níveis da burocracia do Estado.

5 O PDFF: DESENHO, DINÂMICA INSTITUCIONAL E IMPLEMENTAÇÃO

A análise institucional de políticas públicas baseia-se nas regras e nos atores como variáveis fundamentais do processo de formulação e de sua implementação. Isto se justifica, segundo a teoria neoinstitucional, porque os padrões de interação no ambiente político e institucional, assim como a continuidade ou descontinuidade de uma agenda é moldada por regras capazes de influenciar no comportamento decisório e/ou burocrático. Este capítulo analisa a dinâmica institucional presente na formulação do PDFF, no contexto das políticas de desenvolvimento, de defesa e de segurança nacional.

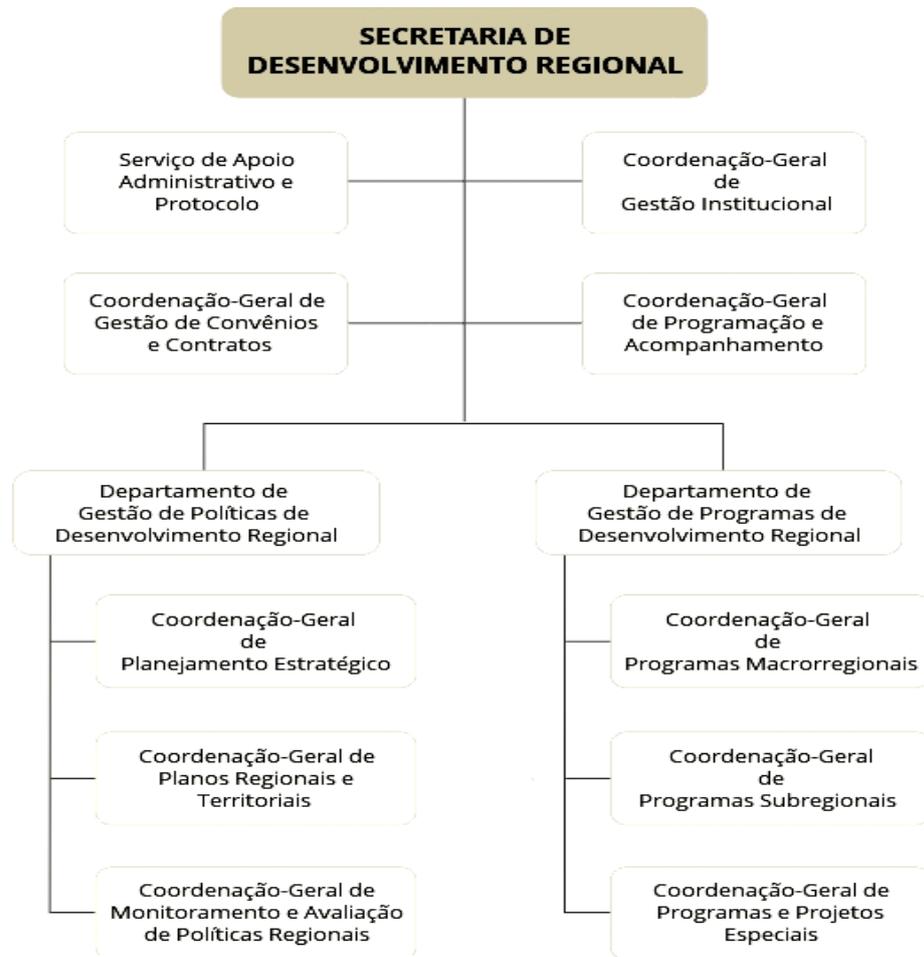
O resultado das políticas públicas, desde sua etapa de formulação até a implementação, depende em grande medida do equilíbrio existente no relacionamento entre políticos e burocratas” (LOUREIRO; ABRÚCIO, 1999, p. 47) que, por sua vez, são moldados pelas regras institucionais, segundo a abordagem neoinstitucional. Com base nesse arcabouço de regras, são definidas as competências para a elaboração das políticas de um país. A constituição Federal é a principal definidora dessas competências, no âmbito legal e federativo. Nela estão claramente definidas as atribuições específicas e também aquelas que diferentes entes governamentais exercem de modo concorrente, como saúde, educação e outras áreas.

Contudo, há questões que são exclusivas de uma esfera de poder, como é o caso, por exemplo, de políticas de desenvolvimento regional (cabe ao Ministério da Integração Nacional (MI), elaborá-las) ou de políticas para a Faixa de Fronteira, independente da área.

Seguindo essa prerrogativa legal, o MI elaborou o PDFF, deixando o acompanhamento das ações e a coordenação dessa política sob a competência da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR).

Esta vincula-se às regras internas atribuídas pelo MI, por meio de seu regimento interno, reformulado por meio do Decreto nº 8161/2013, que constitui sua estrutura organizacional e burocrática, dividindo as competências no âmbito institucional. A Figura 3 mostra como se dá essa organização administrativa da SDR/MI, à qual a Comissão de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça (CDIF) e o PDFF estão subordinados.

Figura 3- Organograma da Secretaria de Desenvolvimento Regional do MI



Fonte: MI - Decreto nº 8161 (2013).

A burocracia revela o processo de decisão que envolve não apenas os burocratas, uma vez que quando se trata de burocracias públicas, os atores políticos possuem papel destacado no alto escalão. Desse modo, os interesses desses atores prevalecem na dinâmica e no funcionamento das instituições. Isso fica perceptível na dinâmica institucional que se configurou a partir dos atores do MI, no qual, os ministros de integração, predominantemente possuem histórico na política partidária e foram, por isso, indicados a esses cargos. O Quadro 09 mostra o perfil desses atores entre os anos de 2003 e 2015.

Quadro 9 - Perfil profissional dos burocratas de alto escalão da PDFF - Ministros da Integração Nacional de 2003 a 2015

	Nome	Profissão/partido	Nomeação	Exoneração	Presidente
1	Ciro Gomes	Advogado, professor universitário, escritor e político brasileiro PDT	1 de janeiro de 2003	31 de março de 2006	Luiz Inácio Lula da Silva
2	Pedro Brito	Economista Funcionário de carreira do Banco do Nordeste do Brasil PSB	3 de abril de 2006	16 de março de 2007	
3	Geddel Vieira Lima	Administrador de empresas, pecuarista, cacauicultor PMDB	16 de março de 2007	31 de março de 2010	
4	João Santana	Engenheiro elétrico PMDB	31 de março de 2010	31 de dezembro de 2010	
5	Fernando Bezerra Coelho	Administrador de empresas PSB	1 de janeiro de 2011	1 de outubro de 2013	Dilma Rousseff
6	Francisco Teixeira	Engenheiro civil Servidor público da Companhia de Gestão de Recursos Hídricos do Ceará (Cogerh) Sem partido	1º de outubro de 2013	1º de janeiro de 2015	
7	gilberto occhi	funcionário de carreira da caixa econômica federal – pp	1º de janeiro de 2015	—	

Fonte: Brasil, CDI. Elaborado pela autora.

Ressalta-se ainda que a nomeação desses atores no alto escalão do governo, segundo Loureiro e Abrúcio (1999, p. 48) está relacionada à “influência das regras institucionais formais ou informais que influenciam no preenchimento dos cargos. Isto quer dizer que

determinados universos institucionais, como sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo), organização político administrativa (federalismo ou Estado Unitário), diferenças nos sistemas eleitorais e/ou partidário e existência ou não de carreiras burocráticas mais estáveis, entre os principais fatores, ajudam consideravelmente na explicação dos critérios de distribuição dos postos no governo (LOUREIRO; ABRÚCIO, 1999, p. 48).

Embora isso seja verdadeiro, no Quadro 10 é possível perceber que pelo menos cinco dos indicados ao cargo de Ministro da Integração são políticos de

carreira, filiados a partidos políticos. Nestes casos, os critérios considerados referem-se a regras informais estabelecidas no meio político, uma vez que algumas nomeações passam mais por alianças políticas construídas entre partidos do que por critérios técnicos, isto é: as regras informais. Essa dinâmica institucional baseada em regras formais e informais se faz presente tanto nesse momento quanto em todas as fases de uma política pública.

Como instrumento de favorecimento à coordenação, Cunill Grau (2014) ressalta que a estrutura burocrática também precisa ser construída de modo a favorecer a cooperação e a intersectorialidade nos órgãos públicos. Com esse propósito, o governo federal criou várias estruturas e uma delas é o Comitê de Articulação Federativa (CAF) que será analisado a seguir.

5.1 Instâncias decisórias

5.1.1 O papel do Comitê de Articulação Federativa (CAF)

A cooperação é uma das principais características do federalismo, mas trata-se de uma árdua construção político-institucional, baseada em mecanismos capazes de incentivar legal e burocraticamente essa prática na elaboração e na execução de políticas públicas. Neste sentido, segundo o entendimento de Peppe et al. (1997, p. 165) a

cooperação entre os entes da Federação deveria ser tratada com cuidado, pois, assim como a autonomia, é uma ideia básica do sistema federativo. É fundamental construir mecanismos que permitam a atuação conjunta das três esferas (cooperação vertical) e, mesmo, de entes de uma mesma esfera (cooperação horizontal), pois tais mecanismos podem representar a diferença entre encontrar uma solução pensada conjuntamente por todos ou uma solução imposta pela esfera de maior poder.

Isso ratifica a importância de arranjos institucionais que incentivem a cooperação entre os entes federativos que sejam capazes de inserir os demais entes federativos nas decisões relativas às políticas para a Faixa de Fronteira ao invés de concebê-las de cima para baixo.

Até a carta magna atual, percebe-se que há grandes avanços relativos à autonomia de um ente federativo perante o outro e a União manteve sob sua

prerrogativa a iniciativa de definir a agenda de muitas políticas, em especial nessa área de Fronteira, além de outras políticas como saúde e educação.

A maior parte dessas políticas de saúde e educação, por exemplo, permite aos demais entes federativos aderir ou não a uma agenda pré-definida, o que não acontece com as políticas específicas para a fronteira, uma vez que a prerrogativa de elaboração de planos, programas são de competência exclusiva do governo Federal. E isso incorre na possibilidade de substituir a cooperação por uma imposição.

Como tentativa de aprimorar e incentivar a cooperação num ambiente federalista peculiar como o brasileiro e reconhecendo a importância desse comportamento cooperativo para melhorar os resultados das políticas públicas, o governo federal, durante o primeiro mandato do presidente Lula, propôs um pacto cooperativo entre a união, estados e municípios, no ano de 2003, durante a Marcha de Prefeitos, que, dentre diversas reivindicações, solicitava que fosse criado um canal de comunicação permanente entre o governo federal e os municípios, cujo nome inicial foi Comitê de Articulação e Pactuação Federativa. O resultado foi a criação do Comitê de Articulação Federativa (CAF).

Legalmente, este Comitê foi instituído pelo Decreto 6.181 de 03 de agosto de 2007 e ficou sob responsabilidade da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI). Seu objetivo é "promover a articulação na formulação de estratégias e implementação de ações coordenadas e cooperativas entre as esferas federal e municipal de governo, para atendimento das demandas da sociedade e aprimoramento das relações federativas". O desenho institucional e burocrático do CAF é formado por 37 membros, conforme se mostra no Quadro 10.

Quadro 10 - Composição do Comitê de Articulação Federativa (CAF)

Autoridades do Poder Executivo Federal	Ministérios	Membros das associações municipais representativas dos Municípios
Presidente do Comitê - Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Relações Institucionais; - Subchefe de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais; - representante da Casa Civil da Presidência da República; - representante da Controladoria Geral da União	1 (um) representante de cada Ministério: Justiça; Fazenda; Planejamento, Orçamento e Gestão; Relações Exteriores; Saúde; Educação; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Esporte; Turismo; Desenvolvimento Agrário; Integração Nacional; Cidades; Cultura; Previdência Social; Meio Ambiente	6 (seis) representantes da Associação Brasileira de Municípios, representando cada uma das cinco macro- regiões do Brasil; 6 (seis) representantes da Confederação Nacional de Municípios; e (6) seis representantes da Frente Nacional de Prefeitos
04	15	18

Fonte: Decreto 618 /2007. Elaboração da autora.

Percebe-se que a composição do CAF, do ponto de vista burocrático, representa de modo equilibrado as principais instituições que formam o arcabouço federativo do país, embora os representantes dos estados não tenham assento.

Todavia, isso é explicável, uma vez que o principal papel desse comitê é articular a relação entre o Executivo Federal e as entidades que representam os municípios, como: Associação Brasileira de Municípios (ABM), Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e Frente Nacional de Prefeitos (FNP).

Para Trevas et al. (2004, p. 6), a criação do CAF fez parte de uma estratégia de “potencialização do federalismo brasileiro” pensada pelo ex presidente Luís Inácio Lula da Silva. Segundo os autores As principais estratégias para essa potencialização devem considerar dois fatores:

Em primeiro lugar, trata-se de fomentar um maior diálogo intergovernamental que seja capaz de levar em consideração os contenciosos federativos e promover a elaboração de uma agenda compartilhada que possibilite ganhos coletivos. Para além de uma complexa renegociação constitucional sobre a repartição de competências e recursos, trata-se de desenvolver uma maior interlocução entre os entes federados que supere as negociações bilaterais tradicionais e requalifique as relações intergovernamentais do país, por meio da constituição de fóruns de pactuação federativa. Uma segunda estratégia de potencialização da organização federativa do estado brasileiro diz respeito à promoção de uma maior articulação de iniciativas e políticas públicas realizadas pelas diferentes esferas de governo, por meio da criação de novos instrumentos de cooperação intergovernamental (TREVAS et al., 2004, p. 6-7).

O CAF foi instituído com esse perfil articulador para atender aos desafios federativos e contribuir com uma gestão compartilhada e intersetorial entre os três entes federais, que apesar de ter autonomia decisória, tem limitações para implementar as decisões lá tomadas, o que faz o comitê adquirir, na prática um perfil predominantemente consultivo e deliberativo²⁸.

Isto é: trata-se de uma instância decisória, mas sem poder de execução, já que as prefeituras possuem muitas responsabilidades constitucionais e depende de repasses federais para complementar seu orçamento. A maximização dos recursos junto ao Legislativo Federal (emendas parlamentares) apresenta-se como opção, mas do ponto de vista legal, não há nada que seja compulsório, dependendo de negociações diretamente com as bancadas ou com um parlamentar de modo individual.

A captação de recursos via projetos e convênios é outra possibilidade de aumentar o orçamento. Entretanto, isso requer que a CAF invista em capacitação técnica²⁹ junto às prefeituras, uma vez que os órgãos nacionais e internacionais fazem uma análise rigorosa dos projetos e utilizam critérios técnicos para minimizar os riscos de não implementação dos projetos e assim aumentar a chance de obter maiores resultados. Além do que, quando o conveniente se trata de prefeitura, estas precisam estar adimplentes³⁰ no ato da submissão ou da assinatura do convênio, o que dificulta ainda mais que pequenos municípios acessem recursos ofertados pelo governo federal.

Desse modo, na pauta das reuniões do comitê, observou-se que é constante a reivindicação por maior descentralização, participação e qualificação técnica de pessoal.

A Figura 4 mostra um desses momentos de reunião, ainda sob a presidência de Dilma Rousseff.

²⁸ Ressalta-se que as deliberações do CAF somente podem ocorrer por consenso (Decreto 6181/2007).

²⁹ Cabe destacar que nem o CAF possui apoio técnico próprio, utilizando-se do apoio da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais para atender suas necessidades.

³⁰ A exceção a essa regra se dá quando as verbas forem oriundas de transferências do Governo Federal e se destinarem a ações na Faixa de Fronteira.

Figura 4 - Fotografia de Reunião do CAF – 2016

Fonte: Presidência da República. Presidenta Dilma Rousseff ao centro e representantes das Associações Estaduais de Municípios no Palácio do Planalto (Brasília, 04.03.2016)

Desde sua criação, em 2003, segundo divulgação oficial o CAF reuniu-se nas seguintes datas:

Tabela 3 - Calendário de Reuniões do CAF de 2008 a 2016

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
19.11	17.11	07.12	24.11	28.04	13.09	24.03		04.03
	26.05	14.07	06.04					
		23.03						

Fonte: Secretaria de Estado da Presidência da República

Dentre os temas que foram objeto de discussão na reunião do ano de 2016, os prefeitos e outros membros do comitê solicitaram a criação de um sistema nacional de assistência técnica aos municípios, indispensável para que os municípios consigam acessar recursos junto a bancos e outras instituições de financiamento.

Essa fragilidade burocrática e institucional dos municípios eleva o grau de reivindicação por burocratas tecnicamente capacitados junto ao CAF, pois a demanda por assistência técnica qualificada para os municípios não ocorreu apenas em 2016. No ano de 2015, durante debate em Audiência Pública na Câmara dos Deputados, o representante da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), já reiterava essa situação ao dizer que:

Muitas vezes o Governo pode dizer: 'Olhe, se houver projeto, nós temos dinheiro'. O problema é que boa parte desses Municípios não tem condição de contratar equipe técnica. Tenho dito que, em boa parte dos Municípios brasileiros, não mora uma equipe técnica contratável pela Prefeitura, que fica sem condição de ter uma equipe com engenheiro, arquiteto, economista, assistente social, que possa elaborar, acompanhar e prestar conta dos projetos (BRASIL, CEPF, 2015, p. 26).

O discurso apresentado revela as limitações do Executivo Federal em realizar ações de intersectorialidade junto aos municípios, como foi proposto com a institucionalização do CAF. Num cenário de ações compartilhadas e intersectoriais, o esperado seria que o próprio CAF disponibilizasse esse apoio aos municípios que não possuem corpo técnico especializado para elaborar projetos de captação de recurso, mas fica difícil quando nem esse comitê possui corpo técnico.

Esse corpo burocrático na visão de Lipsky (2010) são os burocratas de nível de rua, que são imprescindíveis para a execução de políticas públicas. Embora pertençam ao baixo escalão, são indispensáveis para as ações intersectoriais.

No intuito de elaborar um diagnóstico detalhado das políticas implementadas na Faixa de Fronteira, foi criado, no interior do CAF, o Grupo de Trabalho Interfederativo (GTI) por meio da Resolução nº 8, de 19/11/2008. Sob a coordenação do Ministério da Integração o grupo era composto por diversos ministérios e instituições necessárias para representar os interesses, competências e atribuições das instituições públicas, privadas ou da sociedade civil local e contribuir com o aperfeiçoamento da gestão das políticas de integração fronteiriça. A composição do GTI se constituiu da forma descrita no Quadro 11:

Quadro 11 - Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça (GTI)

Instituição/ Cargo (membro titular e suplente)
MI - Ministério da Integração Nacional
SRI - Secretaria de Relações Institucionais - Subchefia de Assuntos Federativos - Presidência da República
MRE – Ministério das Relações Exteriores
GSI - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
MD - Ministério da Defesa
MDIC - Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior
MTur – Ministério do Turismo
MF – Ministério da Fazenda
FALA – Fórum de Governadores da Amazônia Legal
CNM – Confederação Nacional dos Municípios
FNP – Frente Nacional de Prefeitos
Lindeiros - Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu
ABM – Associação Brasileira de Municípios
CODESUL/RS – Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul

Fonte: Resolução nº 8, de 19 de novembro de 2008 e Resolução CAF nº 10 (17 nov. 2009).

Sob o ângulo da burocracia, o grupo agrega burocratas de alto e médio escalão e da sociedade civil, o que o torna mais representativo. Após a realização de oito (8) reuniões ao longo de dois (2) anos de sua criação

Os trabalhos do GTI constataram que as ações empreendidas pelos agentes públicos federais, estaduais e municipais brasileiros, embora bem intencionadas, não vinham apresentando a efetividade esperada, produzindo, em muitos casos, políticas públicas fragmentadas, cujos resultados estavam aquém do esperado (BRASIL, 2010, p.14).

Com base nessa constatação e diante do entendimento de que a atuação coordenada nesse espaço da fronteira seria indispensável para diminuir a fragmentação dessas políticas públicas foi criada a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), da qual tratará a próxima seção, formada por núcleos regionais, integrantes dos governos estaduais e municipais com a finalidade de “elaborar e propor diretrizes para a atuação coordenada do Governo Federal brasileiro no apoio ao desenvolvimento e à integração da Faixa de Fronteira” (BRASIL, 2010, p. 14).

No ano de 2013, o Executivo Federal, criou um novo arranjo institucional com finalidade semelhante. Pela Portaria nº 8, de 27.02.2013, por meio de sua

Secretaria de Relações Institucionais (SRI) da Presidência da República. Trata-se do Fórum dos Gestores Federais nos 26 estados e no Distrito Federal, composto pelos titulares dos órgãos do governo federal, presentes nas unidades, mais uma Coordenação Executiva responsável por agregar ações federativas entre os órgãos. Apesar de ter papel semelhante ao GTI, este Fórum não é específico para tratar de questões fronteiriças.

Além dessa estrutura institucional do GTI, da qual se valeu o PDFF, destacam-se também os Comitês de Fronteira (CF) que têm perdido espaço nas zonas fronteiriças em razão de seu baixo grau de institucionalização, apesar de sua importância na fronteira do Brasil com o Uruguai (BRASIL, 2016).

Neste sentido, Cunill Grau (2014) ressalta a importância dos comitês e dos conselhos para a intersectorialidade, uma vez que são capazes de inserir todas as instituições, possuem maior visibilidade para propor questões transversais para coordenar diferentes setores governamentais, no âmbito de uma política que requer esse tipo de abordagem intersectorial.

No entendimento de representantes dos municípios a ausência dessa discussão nas esferas regionais e federais é motivo de outras formas de participação é tema recorrente por parte de prefeitos de municípios fronteiriços como se vê a seguir:

Levando em consideração a forma como a situação de fronteira é tratada atualmente, os municípios veem que grande parte dos problemas pode ser resolvida a partir do momento em que se iniciar uma discussão ampla em todos os âmbitos. A formação de uma agenda ocorre justamente em razão do quanto é recorrente um assunto. As fronteiras, até então, não constam da pauta das esferas regional e federal; portanto, cabe ao associativismo de forma institucionalizada tentar trazer a discussão e, por consequência, as soluções aos municípios de fronteira (CNM, 2008, p. 53).

A crítica da CNM foi feita num momento em que o CAF já estava em pleno funcionamento, portanto, o que revela que as dificuldades de articulação entre os entes federativos continuam na pauta de discussão, embora o CAF tenha o papel de melhorar a coordenação intersectorial das políticas para a fronteira junto aos entes federativos. A CDIF também foi instituída para auxiliar nesta questão, conforme se verá na próxima seção.

5.1.2 O Papel da Comissão de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça (CDIF)

A Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) é definida oficialmente, como um importante instrumento para o avanço na articulação e na implementação de políticas públicas para a fronteira. (BRASIL, CDIF, 2010).

O papel institucional que a CDIF exerce sobre essas políticas é reafirmado em diferentes documentos, a exemplo do que se pode ler no relatório abaixo citado, que trata das políticas federais na Faixa de Fronteira. Segundo esse documento:

a CDIF representa uma continuação das políticas de desenvolvimento regional originadas no PDFF, mas também o encerramento do PDFF como um programa – como se nota na própria distribuição das verbas. A CDIF busca se consolidar como instituição central da formulação e coordenação das políticas para a Faixa de Fronteira. A criação da CDIF vai ao encontro da agenda de fortalecimento institucional proposta em 2005, mas com algumas adaptações. Em vez de fóruns e planos de desenvolvimento sub-regionais, optaram por núcleos e planos estaduais (BRASIL, Senasp, 2016, p. 27).

Embora o documento mencionado se refira à continuidade das políticas de desenvolvimento regional, na verdade, mudou-se a estratégia de execução da política e propõe a criação de novas estruturas e sua substituição pelos Planos de Desenvolvimento e Integração da Fronteira (PDFI) que deverão ser elaborados e acompanhados pelos Núcleos estaduais e monitorados pela CDIF.

A composição desse órgão, teoricamente foi pensada para facilitar o monitoramento dessas políticas. Sendo assim, ela possui em sua estrutura membros titulares e suplentes, de acordo com o que estabelece o Art. 3º do Decreto Presidencial de 8 de Setembro de 2010, que institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira - CDIF). Conforme esse decreto e com informações divulgadas no site do MI, a composição da CDIF no ano de 2014 se configurou com a seguinte representação, como ilustra o Quadro 12, abaixo:

Quadro 12 - Composição da CDIF no ano de 2014.

Integrantes	Convidados
Ministério da Integração Nacional (coordenação); Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior; Ministério das Relações Exteriores; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Justiça; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministério da Previdência Social; Ministério da Cultura; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Turismo; Ministério da Fazenda; Ministério da Defesa; Ministério da Educação; Ministério da Saúde	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Associação Brasileira de Municípios; Confederação Nacional de Municípios; Frente Nacional de Prefeitos; Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu; Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul – CODESUL; Fórum de Governadores da Amazônia Legal.

Fonte: CDIF. Elaboração da autora.

A participação como integrante da CDIF se dá com base na indicação dos representantes, pelos ministérios com direito a vaga, que leva em consideração critérios políticos e técnicos. A substituição dessa representação também segue o mesmo rito. Formalmente, esses critérios de indicação não estão estabelecidos para a participação dos burocratas de cada instituição que compõe a CDIF, uma vez que esta ainda não possui seu regimento interno.

Além dos membros que constam no Quadro 12, outras entidades podem participar a convite da Comissão, incluindo os representantes dos Núcleos de Fronteira que também exercem papel relevante na CDIF, pois cabe a eles: “sistematizar as demandas locais; analisar propostas de ações; formular Planos Regionalizados de Desenvolvimento e Integração Fronteiriços (PDIF)” (MI, 2014).

A partir da constatação da baixa articulação entre seus órgãos na execução de políticas para a fronteira, a CDIF foi pensada para auxiliar na resolução dessas dificuldades.

Na condição de representante dos municípios, a CNM (2013) ressaltou a importância do papel da CDIF e da integração entre os entes federativos. Essa constatação foi pauta principal, ainda durante a primeira reunião realizada pela CDIF, que destacou o assunto por meio do Sr. Alberto Kleiman, da Secretaria de

Relações Institucionais de Políticas Regionais da Presidência da República (SRI/PR), que:

fez um breve histórico sobre a criação da CDIF e dos Núcleos de Fronteira. Reforçou que o assunto vem repercutindo na imprensa nacional e na integração sul-americana e que **faltam políticas integradas (grifo nosso)**. Disse ainda que a CDIF tem o papel de trazer o tema da fronteira para o centro das decisões. Fez um breve histórico enfatizando que a proposta de criação da CDIF tem um recorte interfederativo: as três esferas de governo devem trabalhar conjuntamente. Relatou também que cada estado deverá criar seu Núcleo baseado no modelo de APL's desenvolvido pelo MDIC [MRE]. (Grifo nosso) - (BRASIL, CDIF, 2011, p. 1.)

A transcrição do relato acima revela a necessidade de uma atuação intersetorial entre governo federal, estados e municípios também deixa claro o papel da CDIF e dos Núcleos de Fronteira para o desenvolvimento na Faixa de Fronteira considerando que essa comissão tem entre suas atribuições coordenar todas as políticas federais que tenham rebatimento na Faixa de Fronteira.

Como parte de sua atuação, a CDIF coordenou a proposta de um novo Plano para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira - Plano Brasil Fronteira, assim como, a sistematização das ações necessárias, apontadas pelos estados que fazem parte da Faixa de Fronteira.

Ademais, com o encerramento do PDFF, o papel da CDIF foi ampliado, haja vista que assumira a coordenação e articulação do conjunto de políticas com rebatimento na Faixa de Fronteira. Antes disso, essa Comissão era apenas uma espécie de coordenadora operacional do referido Programa.

Entretanto por não possuir recursos orçamentários próprios para executar as políticas que coordena nessa região, na prática, seu papel concentra-se mais “na articulação, com órgãos externos ao Executivo Federal, bem como, internamente, no ministério a fim de conseguir levar algumas ações orçamentárias, de inclusão produtiva especialmente, para municípios da Faixa de Fronteira” (GIMENEZ, 2015, p. 357).

Noutras palavras, após o encerramento do PDFF como um macro - programa do Executivo Federal, a CDIF adquiriu, na prática, mais *status* burocrático principalmente depois do ano de 2011, quando ela de fato foi consolidada, com a função de propor e coordenar políticas e ações para a Faixa de Fronteira, mas junto aos ministérios e não como uma burocracia autônoma financeiramente. Mas a

estrutura organizacional dessa instância decisória e a sua proposta de coordenação vai ao encontro do que Abrúcio (2005) denomina de redes federativas não hierarquizadas e descentralizadoras.

Já do ponto de vista da intersetorialidade, é claro o objetivo do Executivo Federal de produzir e executar políticas públicas para a Faixa de Fronteira de modo coordenado, isto é, intersetorial, com o objetivo de diminuir as dificuldades para a implementação de políticas como o PDFF, o que justifica a criação e aprimoramento das regras institucionais que definem o papel da CDIF junto aos ministérios, porém, com sérias limitações orçamentárias.

Mas, em caráter propositivo, a CDIF também foi responsável por definir que a carteira de projetos do Plano Brasil Fronteira fosse constituída por uma agenda federal, mais onze agendas estaduais, construídas a partir da escolha de oito ações prioritárias identificadas pelos estados.

As ações serviram como referência para a elaboração da carteira de projetos de curto prazo do Plano (composta por uma agenda federal e 11 agendas estaduais). Portanto, essa Comissão assumiu a dianteira da responsabilidade de levar avante as propostas de políticas integradas para a Faixa de Fronteira, mas sem a coordenação intersetorial necessária para a continuidade do PDFF.

Se por um lado, a CDIF representa uma nova estratégia que visa o fortalecimento institucional na implementação das políticas para a fronteira, de outro, em documento produzido por estudo técnico recente sobre a gestão das políticas de fronteira, o Tribunal de Contas da União (TCU), na condição de órgão de controle externo, reforçou esta afirmação ao constatar o seguinte:

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, complementaridade e coordenação das ações e diretrizes de integração e acompanhamento. 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 (BRASIL, TCU, 2015, p. 8).

Como já mencionado anteriormente, esse documento expõe as limitações institucionais da CDIF. Ela trabalha com recursos do MI, propõe, mas não tem poder de decisão. Como é formada em sua maioria por ministérios, estes setorialmente decidem se irão implementar o que foi decidido na Comissão, o que a enfraquece institucionalmente.

Essa situação que revela a dificuldade de gestão institucional, descrita pelo TCU sobre a CDIF teve repercussão no Senado Federal, em sessão realizada no dia 09 de setembro de 2015, quando o Senador Wellington Fagundes (Bloco União e Força/PR - MT) apresentou o Requerimento de nº 40, de autoria da Senadora Simone Tebet que chamava atenção para o Acórdão acima citado, destacando os problemas identificados pelo TCU, em relação à atuação do Executivo Federal na região de fronteira. A medida tomada, diante dessa constatação foi solicitar a realização de audiência pública junto à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) para debater os problemas elencados no Relatório de Auditoria. No discurso proferido, o senador destacou que:

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. A carência de maior integração com os países vizinhos e a desmotivação dos servidores são outros problemas assinalados pelo Relatório do TCU (BRASIL, CDR, 2015, p. 6).³¹

No discurso de apresentação do requerimento, o senador destacou as especificidades dessa região e não uma proposta que vise o aperfeiçoamento da gestão e atuação da CDIF, nem tampouco dos esforços dos legisladores para maximizar a alocação de recursos para as políticas da Faixa de Fronteira.

Mas a dificuldade de coordenação das políticas de um modo geral no Brasil, o que inclui também o PDFF e a Enafon, se deve em parte à própria formação do Estado brasileiro, às especificidades do modelo federalista brasileiro e às regras institucionais formais e informais vigentes nas burocracias, segundo lembra Abrúcio (2005). Dentre essas regras institucionais, o orçamento também possui seu lugar de destaque na gestão dessas políticas e de quaisquer outras. Desse ponto específico

³¹ Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/3952>> Acesso em: 26 set. 2016.

tratará a seção seguinte, que expõe como se deram as alocações de recursos no orçamento para o PDFF.

5.2 Investimentos nos PPAs de 2003 a 2004 e 2008 e 2011 no Arco Norte

A implementação de uma política pública requer além de clareza quanto às metas, objetivos e público alvo, a destinação dos recursos necessários para o cumprimento desses objetivos. O PDFF, por ter sido considerado como uma política estratégica foi inserido no PPA 2004 a 2007 e 2008 a 2012 como forma de assegurar a alocação de recursos continuamente para esse programa. Durante a vigência desses dois PPAs, o PDFF era o único programa do governo federal que possuía localizador específico para a Faixa de Fronteira no orçamento. Esse detalhe é importante porque facilita a identificação dos recursos e sua execução dentro do orçamento geral.

Apesar disso, ao verificar os valores destinados ao programa no seu primeiro período, referente ao PPA 2004 a 2007, constatou-se uma grande diferença entre os valores alocados na Lei Orçamentária Anual (LOA) e os valores liquidados e pagos, como mostra o Quadro 13.

Quadro 13 - Recursos destinados ao PDFF por fase de Execução da Despesa Pública – 2004 a 2007

Ano	Ação	LOA	Dotação inicial	Dotação atual	Empenhado	Liquidado	Pago
		45.081.825	1.061.124.995	842.740.108	427.314.966	81.530.960	22.225.09
2004	Apoio a Implantação da Infraestrutura Social e Econômica nos Municípios da Faixa de Fronteira	2.580.000	37.636.000	48.136.000	10.673.995	10.673.995	617.638
2004	Apoio a Arranjos Produtivos na Faixa de Fronteira	1.271.000	1.271.000	850.500	734.540	734.540	340.500
2004	Apoio a Fóruns Estaduais da Faixa de Fronteira	235.000	235.000	0	0	0	0
2004	Gestão e Administração do Programa	956.000	956.000	956.000	934.000	934.000	556.511
2005	Apoio a Implantação da Infraestrutura	1.500.000	94.056.800	94.256.800	15.444.236	15.444.236	1.388.335

Ano	Ação	LOA	Dotação inicial	Dotação atual	Empenhado	Liquidado	Pago
	Social e Econômica nos Municípios da Faixa de Fronteira						
2005	Apoio a Arranjos Produtivos na Faixa de Fronteira	3.482.999	3.482.999	3.482.999	3.275.820	3.275.820	654.000
2005	Apoio a Fóruns Estaduais da Faixa de Fronteira	17.001	17.001	17.001	0	0	0
2005	Gestão e Administração do Programa	456.000	456.000	456.000	215.943	215.943	21.167
2006	Apoio a Implantação da Infraestrutura Social e Econômica nos Municípios da Faixa de Fronteira	2.042.500	41.874.040	41.874.040	40.259.907	40.259.907	10.578.54
2006	Apoio a Arranjos Produtivos na Faixa de Fronteira	2.242.500	2.242.500	2.242.500	1.417.629	1.417.629	693.613
2006	Apoio a Fóruns Estaduais da Faixa de Fronteira	15.000	15.000	15.000	0	0	0
2006	Gestão e Administração do Programa	500.000	500.000	500.000	324.124	324.124	324.124
2007	Apoio a Implantação da Infraestrutura Social e Econômica nos Municípios da Faixa de Fronteira	1.677.916	60.132.916	60.132.916	49.445.141	3.496.560	3.496.560
2007	Apoio a Arranjos Produtivos na Faixa de Fronteira	1.849.936	1.849.936	1.849.936	1.479.046	491.840	491.840
2007	Apoio a Fóruns Estaduais da Faixa de Fronteira	7.464	7.464	7.464	0	0	0
2007	Gestão e Administração do Programa	670.909	670.909	670.909	568.289	566.366	566.265
		19.504.225	245.403.565	255.448.065	124.772.670	77.834.960	19.729.09

Fonte: SIOP – PPA (2004 – 2007). Elaboração da autora.

De acordo com os valores alocados ano após ano, conforme mostra o Quadro 15 o investimento no PDFF foi diminuindo gradativamente e não

demonstravam valores regulares nas ações previstas, de modo que é possível notar que em alguns anos, as ações chegavam a ter zero de recursos. Isso se deve em parte, ao contingenciamento de recurso. Entretanto dificulta a execução da política como fora planejada, apesar da retórica do Executivo Federal de que o programa era de prioridade estratégica. Embora estejam inseridos no PPA, os recursos efetivamente disponíveis sequer alcançavam os valores previstos inicialmente na LOA.

Isso revela, que os atores burocratas, no contexto da estrutura de regras formais, teriam que agir estrategicamente para evitar que o orçamento inicial não fosse cumprido. Isto é, teriam que calcular estrategicamente as suas ações partindo da hipótese de que o que é maximizado no processo de formulação não o é na etapa da implementação. Isso porque a organização da proposta de orçamento do brasileiro para a execução de políticas públicas fica ao sabor da conjuntura de interesses e de disputas entre os diferentes ministérios e os entes federativos.

Outro fato que chama atenção é a diferença entre os valores empenhados, liquidados e pagos. A explicação para essa ocorrência é que, ainda que o recurso tenha sido empenhado, a liquidação da despesa só deverá ser feita quando recebida a obra ou executado o serviço. Caso o produto previsto não tenha sido entregue, conforme o contrato, o valor não será liquidado e nem pago. Por isso nota-se essa diferença. Também, nos casos em que o valor tiver sido apenas empenhado e liquidado, mas não pago, poderá também ser pago como “restos a pagar” no exercício posterior.³² Por exemplo, no ano de 2004, dos R\$ 5.042.000,00 previstos na LOA, somente foi pago R\$ 1.514.649,00. Em 2005 de R\$ 5.456.000,00 da LOA, foram pagos R\$ 2.063.502,00. No exercício de 2006, dos R\$ 4.800.000,00 previstos no orçamento, foi pago R\$ 1.028.315,54. Já no ano de 2007, último ano de vigência do PPA (2004-2007) houve uma inversão: o valor previsto na LOA foi de R\$ 2.541.225,00, mas foram pagos quase o dobro, ou seja, R\$ 4.104.665,00. Essa diferença se deu porque ao valor previsto anteriormente estão agregados restos a pagar e recursos oriundos de emendas parlamentares.

Além dos recursos alocados via orçamento para o PDFF (2009), a estratégia de captar a maior parte dos recursos, por meio de emendas embora seja importante

³² É prudente ressaltar que alguns governos, em razão da elevação dos gastos públicos, utilizam os restos a pagar como manobra fiscal a fim de não contabilizar mais despesas no exercício e assim equilibrar a balança fiscal, embora essa medida não seja legal.

tornou a execução do programa ainda mais difícil por depender de negociações diretas com bancadas dos estados ou com parlamentares, individualmente.

No PPA seguinte (2008- 2011) a situação financeira do programa ficou ainda mais complicada como mostram as informações contidas no Quadro 14.

Quadro 14 - Recursos destinados ao PDFF por fase de execução da despesa pública – 2008 a 2011

Ano	Ação	LOA	Dotação Inicial	Dotação atual	Empenhado	Liquidado	Pago
2008	Estruturação e Dinamização de Arranjos produtivos Locais na Faixa de Fronteira	1.864.800	1.394.864	1.394.864	395.000	0	0
2008	Organização Social e do Associativismo na Faixa de Fronteira	120.000	120.000	120.000	0	0	0
2008	Apoio a Implantação da Infraestrutura complementar, Social e Produtiva na Faixa de Fronteira	1.000.000	157.596.433	158.596.433	90.310.828	0	0
2008	Apoio à Geração de Empreendimentos Produtivos na Faixa de Fronteira	395.200	4.845.200	4.845.200	4.550.000	0	0
2008	Formação de Agentes para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável na Faixa de Fronteira	160.000	160.000	160.000	0	0	0
2009	Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais na Faixa de Fronteira	5.220.000	7.804.800	7.804.800	6.981.200	441.000	441.000
2009	Organização Social e do Associativismo na Faixa de Fronteira	120.000	120.000	120.000	57.702	0	0
2009	Apoio a Implantação da Infraestrutura	1.500.000	363.981.662	157.573.507	105.329.449	500.000	500.000

Ano	Ação	LOA	Dotação Inicial	Dotação atual	Empenhado	Liquidado	Pago
	complementar, Social e Produtiva na Faixa de Fronteira						
2009	Apoio à Geração de Empreendimentos Produtivos na Faixa de Fronteira	200.000	700.000	700.000	700.000	0	0
2009	Formação de Agentes para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável na Faixa de Fronteira	160.000	160.000	160.000	130.000	0	0
2010	Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais na Faixa de Fronteira	5.220.000	6.220.000	6.220.000	4.953.700	0	0
2010	Organização Social e do Associativismo na Faixa de Fronteira	120.000	120.000	120.000	60.000	0	0
2010	Apoio a Implantação da Infraestrutura complementar, Social e Produtiva na Faixa de Fronteira	1.500.000	167.012.121	146.224.649	61.510.000	2.755.000	1.555.000
2010	Apoio à Geração de Empreendimentos Produtivos na Faixa de Fronteira	200.000	2.200.000	2.200.000	2.100.000	0	0
2010	Formação de Agentes para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável na Faixa de Fronteira	160.000	160.000	160.000	52.818	0	0
2011	Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais na Faixa de Fronteira	5.737.600	5.737.600	3.553.840	1.550.000	0	0
2011	Organização Social e do	200.000	200.000	200.000	0	0	0

Ano	Ação	LOA	Dotação Inicial	Dotação atual	Empenhado	Liquidado	Pago
	Associativismo na Faixa de Fronteira						
2011	Apoio a Implantação da Infraestrutura complementar, Social e Produtiva na Faixa de Fronteira	1.300.000	96.038.750	95.988.750	23.861.600	0	0
2011	Apoio à Geração de Empreendimentos Produtivos na Faixa de Fronteira	200.000	950.000	950.000	0	0	0
2011	Formação de Agentes para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável na Faixa de Fronteira	200.000	200.000	200.000	0	0	0
		25.577.600	815.721.430	587.292.043	302.542.296	3.696.000	2.496.000

Fonte: SIOP - PPA (2008 - 2011). Elaboração da autora.

No ano de 2008, dos R\$ 3.540.000,00 previstos na LOA, no Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP) não foi pago nenhum valor para o programa, entretanto houve transferência de recursos para a SUDAM executar ações do PDFF (Quadro 15), provavelmente com recursos do exercício anterior (2007), quando o programa recebeu o maior volume. Em 2009 de R\$ 7.200.000,00 da LOA, foram pagos apenas R\$ 941.000,00. No exercício de 2010, dos R\$ 7.200.000,00 previstos no orçamento, foi pago R\$ somente R\$ 1.555.000,00. Já no ano de 2011, foi alocado R\$ 7.637.600,00, mas nada foi pago em razão de contingenciamento do orçamento, sendo pagos no ano de 2012 por meio de “restos a pagar”. Além da alocação desses recursos no orçamento federal outra parte foi feita por meio de emendas parlamentares, sendo que no ano de 2009 as Emendas representaram 90% dos recursos do PDFF, mas ainda assim, o valor de execução foi baixo.

Dadas as dificuldades institucionais de alguns municípios da Faixa de Fronteira para a realização de convênios com o governo federal para o recebimento de recursos do PDFF, alguns repasses, no caso do Arco Norte, foram feitos à

SUDAM para que esta executasse a obra nos municípios por meio de projeto, como se vê no Quadro 15.

Quadro 15- Recursos do PDFF repassados à SUDAM para execução de projetos no Arco Norte – Orçamento do ano de 2008

Município/UF	Ação	Projeto apoiado	Valor R\$	Situação
Sena Madureira – AC	Apoio a implantação da infraestrutura complementar, social e produtiva na Faixa de Fronteira	Drenagem de águas pluviais	600.000,00	Realizado
Atalaia do Norte – AM		Construção de muro de contenção de margem	1.000.000,00	Realizado
Boa Vista – RR		Recapeamento asfáltico de 36,84km de ruas e avenidas	5.036.709,93	Realizado
		Obras de Saneamento Básico e infraestrutura nos bairros Equatorial e Senador Hélio Campos	4.616.623,00	Realizado
		Terraplenagem, revestimento primário e pavimentação asfáltica em diversas ruas	1.000.000,00	Realizado
Boa Vista – RR		Construção da 2ª etapa do Sistema de Macrodrenagem do Canal Mirandinha	5.346.666,67	Realizado
Total Repassado R\$			17.600.000,00	Realizado

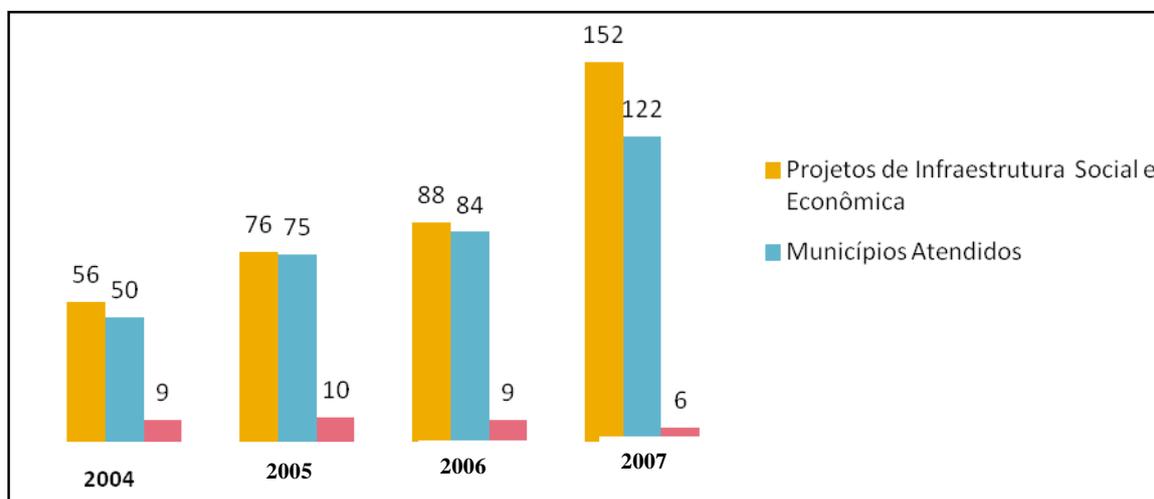
Fonte: SUDAM. Elaborado pela autora.

A execução de ações do PDFF pela SUDAM, que é um órgão integrante do MI, concentra a implementação do programa e diminui a possibilidade de intersectorialidade, uma vez que os recursos não são destinados diretamente aos estados e/ou municípios. Não há nos documentos oficiais a explicação para essa ação, mas, por outro lado, essa estratégia de transferir os recursos à SUDAM, supre de modo imediato, o problema da precariedade de pessoal técnico capacitado nos municípios e resultou em 100% da execução das metas, o que é relevante para um programa que se caracterizou pela baixa execução.

Em relação às metas físicas do PDFF, nota-se que a maior parte delas está voltada para a área de infraestrutura nos municípios de fronteira, pois na agenda do PPA, um de seus desafios era “impulsionar os investimentos em infraestrutura de forma coordenada e sustentável” (BRASIL, 2007, p. 204). O gráfico abaixo mostra

como de deu a evolução dos projetos de infraestrutura e do número de municípios atendidos por eles na Faixa de Fronteira.

Gráfico 2 - Evolução do número de projetos de infraestrutura social e econômica e número de municípios atendidos – PDFF (2004 a 2007)



Fonte: Relatório de Avaliação do PPA 2008-2011/Cadernos Setoriais de Avaliação do MI (2004 - 2007).

Dos projetos de infraestrutura que foram previstos para o período de 2004 a 2007 destacou-se a área referente aos setores de energia elétrica, principalmente com a criação da Empresa de Pesquisa Energética (EPE); do Programa Luz para Todos; projetos de petróleo e gás; comunicações; infraestrutura hídrica e transportes, do qual faz parte o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), desenvolvido em 2006 e concluído em 2007.

Apesar da ênfase em infraestrutura, o PDFF intenciona agregar ações específicas à estruturação da Faixa de Fronteira, mas contemplando ações de planejamento estratégico, atividades econômicas, de infraestrutura urbana e de melhorias sociais na região (BRASIL, 2009, p. 24). Embora os arranjos institucionais e jurídicos tenham contribuído, ainda que de forma tênue para as mudanças no padrão de desenvolvimento da região, as possibilidades de desenvolvimento, na, e, para a Amazônia e suas fronteiras avançam lentamente.

É relevante destacar que a proposta de reestruturação do PDFF no ano de 2005 levou em consideração a ideia de desenvolvimento por meio do fortalecimento institucional e burocrático, necessário para elaborar e implementar políticas setoriais, em consonância com todas as escalas federativas, ainda que o marco regulatório existente tangencie para a centralidade do Executivo Federal na formulação da

agenda de políticas para a Faixa de Fronteira, especialmente para a área de fronteira. Todavia, o programa não conseguiu colocar em prática essas questões que considerava indispensáveis para os resultados dessa política na Faixa de Fronteira.

Na construção de alternativas ou de estratégias sustentáveis para o desenvolvimento da Amazônia, fica clara a ambiguidade do governo federal nas ações propostas para a instalação de grandes infraestruturas, tais como as rodovias, hidroelétricas para o aumento da capacidade energética, previstas tanto no PDFF quanto na IIRSA, dado o alto índice de desmatamento direto e dos impactos socioambientais causados na Amazônia. Essa questão não é de simples resolução por envolver processos decisórios entre Executivo e Legislativo e entre esses poderes e as esferas políticas estaduais, locais e a sociedade, haja vista que, na condição de política macronacional, esse programa tem rebatimento na relação federativa. Até porque, a organização federativa no Brasil tem o papel de responder a problemas de um Estado nacional complexo e de grandes heterogeneidades territoriais, cabendo a essa organização sistematizar todos os interesses territoriais dentro desse Estado nacional já consolidado.

Além desses problemas de caráter institucional, o PDFF ainda teve que atravessar as barreiras orçamentárias e se contrapor como uma política pública, cuja proposta de gestão reconhecia que:

Além da articulação das políticas públicas das três esferas de poder com vistas à potencialização de resultados, o PDFF atua ainda na sensibilização dos parlamentares do Congresso Nacional para canalizar recursos oriundos de emendas ao Orçamento Geral da União como reforço financeiro à elaboração e implementação de ações de desenvolvimento regional na Faixa de Fronteira (BRASIL, 2009, p. 7).

Todavia, houve dificuldade na garantia de recursos para investimento no programa, por meio de emendas, uma vez que são muitos os custos para os parlamentares fazerem emendas destinadas a apenas um programa considerando a existência de um público eleitoral difuso que não se restringe apenas à fronteira.

Outro ponto importante a se mencionar é que o PDFF possuía um leque variado de ações, mas com recursos escassos para implementar. No PPA 2008 a 2011, as principais ações previstas para o PDFF, constam no Quadro 16, a seguir:

Quadro 16 - Principais ações do PDFF inseridas no PPA 2008 a 2011

Ação	Finalidade	Descrição
Ação 6551 - Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais na Faixa de Fronteira	Desenvolver o potencial e a capacidade produtiva de empreendimentos locais a cargo de pequenos e médios produtores, empresas, associações produtivas ou instituições correlatas, visando sua inserção nas economias local, regional, nacional e internacional.	Estruturação ou aprimoramento de processos produtivos e de sistemas de comercialização, inclusive com implantação de estruturas físicas e aquisição de equipamentos, em empreendimentos preferencialmente associativos e de caráter regional, com vistas ao acesso às oportunidades de mercado.
Ação 6552 - Organização Social e Associativismo na Faixa de Fronteira	Apoiar a organização social de atores, objetivando à gestão compartilhada do desenvolvimento, estimulando a sinergia de ações, o comprometimento e a capacidade de identificação e o encaminhamento de demandas, por meio da formação de capital social, incluindo o poder público, a sociedade civil e a iniciativa privada; ampliar a viabilidade e a sustentabilidade das atividades produtivas na Faixa de Fronteira, fortalecendo o associativismo e ou o cooperativismo como opções de organização social e produtiva.	Iniciativas voltadas para a sensibilização, mobilização e pactuação de atores regionais que contribuam para o fortalecimento do capital social e para a implementação de um processo sustentável de desenvolvimento na região, por meio da organização social e produtiva mais adequada a cada caso.
Ação 6553 - Apoio à Implantação da Infraestrutura Complementar, Social e Produtiva na Faixa de Fronteira	Melhorar a qualidade de vida da população residente na Faixa de Fronteira pelo provimento de infraestrutura social e produtiva necessárias à dinamização das economias locais ou regionais.	Implantação de projetos estruturantes de infraestrutura de apoio à produção e à logística, incluindo a Implementação de equipamentos urbanos/ rurais e de obras civis que articulem regionalmente os municípios da Faixa de Fronteira
Ação 6565 - Apoio à Geração de Empreendimentos Produtivos na Faixa de Fronteira	Organização de comunidades situadas nas áreas prioritárias da PNDR, nos municípios da Faixa de Fronteira, visando sua inserção produtiva e competitiva no mercado.	Realização de Eventos de Organização Produtiva – EOP locais, para a capacitação e organização produtiva de comunidades em empreendimentos produtivos coletivos.
Ação 6593 - Formação de Agentes para o	Superar deficiências do capital humano necessário para a gestão	Oferta de capacitação para agentes públicos e

Ação	Finalidade	Descrição
Desenvolvimento Integrado e Sustentável na Faixa de Fronteira	compartilhada do desenvolvimento e para a estruturação e dinamização da base produtiva regional, incluindo a absorção e a difusão de informação e tecnologia.	privados locais que atuem na organização social, nas atividades econômicas e produtivas.

Fonte: Secretaria de Programas Regionais (SPR-MI). Elaborado pela autora

Apesar do decréscimo orçamentário para o programa, a inserção de diversas ações no PPA, significa minimamente, o reconhecimento de que essa área necessita de ações específicas por ser diferenciada geograficamente, populacionalmente e do ponto de vista da defesa e da segurança, conforme discutido em capítulos anteriores. Portanto, não se trata da ausência de políticas para a Faixa de Fronteira, visto que Executivo Federal preocupou-se em criar arranjos institucionais e burocráticos para o desenvolvimento da Faixa de Fronteira, porém, sem as condições necessárias para sua implementação.

No ano de 2009, constatou-se a transferência de valores vultosos do PDFF aos estados³³ através de Transferências Voluntárias (Quadro 17), que ocorrem por meio de convênios com os demais entes federados. Essa é uma maneira de suprir o contingenciamento do orçamento.

³³ Os dados e informações contidas nos relatórios de execução do PDFF, bem como os recursos transferidos, notou-se que os municípios da Faixa de Fronteira não aparecem, constando somente os dados referentes às transferências de recursos por região ou estado. Isto leva a acreditar que os municípios não executam diretamente as ações do programa. Apenas a SUDAM destaca nominalmente os municípios onde executou ações com recursos transferidos pelo PDFF. Note-se também que a execução foi feita pela SUDAM e não pelos municípios.

Quadro 17 - Transferências voluntárias³⁴ do PDFF por região ou estado-exercício 2009

Espaço territorial	LOA	Empenhado	%
Região Sul	912.400,00	906.800,00	99,38
Região Centro – Oeste	900.000,00	882.000,00	98,00
Região Norte	912.400,00	912.400,00	100
Estado do Acre	3.850.000,00	3.850.000,00	100
Cruzeiro do Sul – AC	130.000,00	0,0	0,0
Mancio Lima – AC	100.000,00		100
Estado do Paraná	400.000,00	0,0	0
Estado do Rio Grande do Sul	600.000,00		100

Fonte: MI - II Relatório de Gestão (2010). Adaptado pela autora.

Dos estados do Arco Norte, observa-se que o estado do Acre obteve o maior valor de transferência e é o único estado que recebeu recurso diretamente para dois municípios, ultrapassando os valores transferidos para a Região Norte e demais regiões. Os critérios utilizados para essa distribuição desigual dessas transferências, não são claros e possivelmente são negociações políticas, uma vez que um dos políticos de maior expressão desse estado é do mesmo partido do presidente à época.

Nesta mesma linha de raciocínio, em estudo realizado recentemente sobre os critérios utilizados para a distribuição de Transferências Voluntárias da União (TVU) aos municípios, Soares e Melo (2016, p. 558) constatou a partir do teste de diversas variáveis que, além de condicionantes técnicos, fatores políticos interferem nessa distribuição, de modo que os mais beneficiados foram municípios, cujos prefeitos pertenciam ao mesmo partido do presidente ou de partidos pertencentes a sua base aliada.

Arretche (2010) lembra que a política brasileira é dominada por negociações pontuais e particulares, baseadas no comportamento parlamentar, que influenciarão na transferência de recursos para a execução de políticas públicas e isso institucionaliza o comportamento de trocas partidárias e de governo, o que compromete o processo político e a gestão pública e de políticas de Estado.

O entendimento da autora apenas ratifica que este contexto de trocas e de negociação quanto a mudança de regras no âmbito institucional também se reflete nas políticas para a fronteira. Em reunião com os estados integrantes dos três arcos

³⁴ “É a entrega de recursos a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS)”. Portal da Transparência Pública (PTP). Neste caso, essas transferências são de competência da União, que tem autonomia decisória sobre que estados ou que políticas públicas receberão esses recursos.

do PDFF, é possível perceber uma tentativa de mudar algumas dessas regras para aumentar o tamanho do orçamento, diante da dificuldade de implementar as ações do programa:

A Cláudia Cybelle [Coordenadora Geral da Região Sul e Gerente Executiva do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira] retomou a palavra e introduziu o segundo ponto de discussão da reunião, o “orçamento”. Relatou visita realizada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), quando foi informada de que o PPA não será revisto em 2010, o que inviabiliza a criação de novas ações específicas para contemplar as demandas da Faixa de Fronteira. Alexandre Peixoto [SRI - Secretaria de Relações Institucionais - Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República, suplente na CDIF] ponderou que, diante das informações, o melhor que o grupo poderia fazer era discutir e preparar ações para inclusão no próximo PPA (2012).

O Grupo passou a discutir formas de viabilizar ações na Faixa de Fronteira, seja por meio de reforço das ações existentes no PPA atual, inclusão de ações no próximo PPA ou busca de recursos em outras fontes. Cláudia Cybelle, disse que em relação ao orçamento governamental vislumbra dois momentos, o primeiro seria uma intervenção imediata para otimizar as ações que estão ocorrendo na fronteira, o segundo seria a inclusão de ações mais específicas no PPA 2012 o que, de maneira geral, foi acatado pelo grupo. O Brigadeiro Roberto Dantas [Representante do MD na CDIF] alertou para a necessidade de criar as ações no PPA de 2012 devido à falta de ingerência sobre a alocação de recursos no orçamento que afeta os ministérios. Os recursos são alocados no orçamento via emendas parlamentares, por isso devemos ter ações específicas para questões da Faixa de Fronteira e, principalmente, que sejam priorizadas as três regiões (Arcos Norte, Central e Sul) (BRASIL, MI, 2010, p. 121).

Do diálogo citado acima, ainda é possível observar que representantes do MI na CDIF sugeriram a criação de ações do PDFF no próximo PPA (2012 a 2015). Contudo, o programa seria encerrado no PPA que terminaria no ano de 2011, ficando apenas os restos a pagar para executar nos anos de 2012 e 2013.

Do ponto de vista do federalismo, a diminuição do tamanho do orçamento na visão de Bakvis (2004) seria um empecilho para a coordenação horizontal e intersetorial, posto que:

Os ministérios setoriais geralmente sentem que sua participação em iniciativas horizontais certamente implicará custos e eles freqüentemente relutam em permitir que seu orçamento básico seja realocado para atividades horizontais. [...]. A alocação de recursos e a questão de quem pagará por eles podem-se tornar problemas importantes e fonte de tensão entre o centro e os diretamente responsáveis pela iniciativa horizontal (BAKVIS, 2004, p. 30).

Mas, além desse problema referente à alocação de recursos para o programa, outro problema identificado pela CDIF se deu em relação à aplicação dos mesmos, considerando a dificuldade de identificar no PPA sua distribuição. Ademais a repartição desse recurso se dá de modo desigual entre as regiões e municípios, como reforça o documento abaixo:

Há, invariavelmente, uma concentração naqueles municípios de maior poder político-institucional, como é o caso de ações financiadas com recursos de emendas parlamentares, que, na sua grande maioria, são destinados a municípios de médio e grande porte (BRASIL, MI, 2010, p. 142).

Isso evidencia que as relações políticas que ocorrem no interior das instituições têm relação direta com os recursos alocados para determinados entes federativos ou políticas específicas.

5.3 PDFF entre dificuldades e continuidades

As condições institucionais e orçamentárias ainda não estão suficientemente criadas nessa região, sobretudo no Arco Norte, para otimizar a intervenção estatal, seja na dimensão econômica, no incentivo ao desenvolvimento sustentável, seja para a redução das desigualdades regionais ou mesmo no incremento institucional ou na esfera ambiental. No I Encontro dos municípios de fronteira esse entendimento é ratificado pelos prefeitos, como se vê abaixo:

Assim como nos outros encontros, os municípios do Arco Norte enfatizam a falta de um programa de desenvolvimento para a Faixa de Fronteira. O governo federal tentou algumas vezes desenvolver uma ação coesa e contínua, mas nunca conseguiu um grande projeto nacional voltado às fronteiras, caso particular é o do GT interministerial voltado à questão fronteira, que foi criado na atual gestão, mas atualmente se encontra desativado. Os municípios, que sentem no dia-a-dia os problemas das fronteiras, pedem não somente mais atenção, mas também programas de desenvolvimento que aportem recursos para essa área. Curioso notar, no entanto, que a questão do desenvolvimento econômico no Arco Norte é indissociável da questão ambiental. Os prefeitos têm plena consciência sobre a importância da floresta amazônica em termos locais e globais. (CNM, 2008, p. 49).

Institucionalmente há um descompasso entre o discurso do Executivo Federal para a Faixa de Fronteira, baseado na segurança e na defesa, e, o que os

municípios vivenciam. Essa percepção dos municípios foi narrada em vários discursos presentes em documentos da CMN e da própria CDIF. Assim, as dificuldades de implementar políticas elaboradas por um ente tão distante da vivência das questões locais já é por si um entrave para o resultado da política

Mas, a visão percebida pelos prefeitos é de conhecimento do Executivo Federal, segundo revelam diagnósticos do próprio governo (CDIF, 2011; MJ, 2016) que apontam a necessidade de cooperação horizontal e intersetorial com os estados e municípios. A dificuldade de trabalhar horizontalmente é tanto a nível político como em nível de gestão ou de implementação (PETERS, 1998). Isso ocorre, na visão dos prefeitos, pela ausência de uma agenda conjunta entre os entes federativos no que se refere às políticas para a fronteira como se vê a seguir:

Levando em consideração a forma como a situação de fronteira é tratada atualmente, os municípios veem que grande parte dos problemas pode ser resolvida a partir do momento em que se iniciar uma discussão ampla em todos os âmbitos. A formação de uma agenda ocorre justamente em razão do quanto é recorrente um assunto. As fronteiras, até então, não constam da pauta das esferas regional e federal; portanto, cabe ao associativismo de forma institucionalizada tentar trazer a discussão e, por consequência, as soluções aos municípios de fronteira (CNM, 2008, p. 53).

Apesar de esta afirmação ter sido feita no ano de 2007, vale lembrar que o PDFF já estava em seu quarto ano de execução, no âmbito do PPA 2004 a 2007, nota-se que na esfera local a ideia de coordenação federativa e intersetorial parecem estar à margem da relação entre Executivo Federal e municipal.

Por outro lado, a gestão do programa e a dificuldade de coordenação junto aos estados e municípios da Faixa de Fronteira, deveram-se a um desenho institucional desfavorável à alocação e ao gerenciamento dos recursos financeiros e institucionais, com vistas à implementação de políticas públicas nessa área.

Outra dificuldade relatada, diz respeito à composição de agendas comuns na esfera horizontal, isto é, dentro do próprio governo federal e vertical, entre esferas federativas diferentes e no compartilhamento de informações de um setor com o outro nos mais diferentes aspectos, inclusive de pessoal técnico capacitado, assim como de recursos orçamentários.

Assim, por iniciativa do Executivo Federal e como previsto no Plano Nacional de Fronteiras (2011), foram instituídos Comitês de Fronteira e organizados seminários a fim de debater as agendas dos três arcos da fronteira.

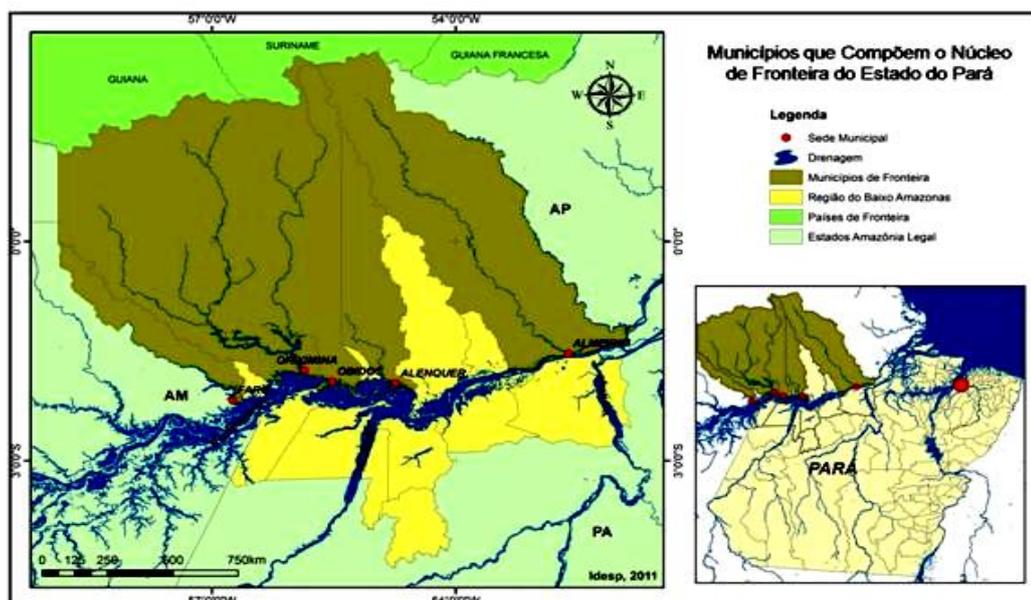
A agenda definida no âmbito federal para o Arco Norte ficou deliberada durante o II Encontro Anual de Núcleos Regionais de Fronteira, Tabatinga no ano de 2012, com as seguintes indicações para encaminhamento³⁵:

- 1) Adequação das normas do SUS/MEC para ressarcimento ao Estado no atendimento ao estrangeiro;
- 2) Integração de cadeias produtivas, com implantação e fortalecimento dos APLs nas regiões de fronteira, incluindo o fortalecimento do serviço de assistência técnica e extensão rural e fomento aos pequenos negócios;
- 3) Regularização fundiária;
- 4) Implantação do sistema de saneamento básico, com tratamento de efluentes, e sistema de captação, tratamento e distribuição de água, adequados à realidade local;
- 5) Ampliação de sistemas de comunicação com estabelecimento de parâmetros de concorrência e prioridade para o Plano Nacional de Banda Larga;
- 6) Implantação, ampliação e manutenção da infraestrutura logística (rodoviária, hidroviária, aeroviária e ferroviária) e modernização de portos e aeroportos;
- 7) Implantação e ampliação de sistemas de geração de energia, incluindo os modelos alternativos;
- 8) Estruturação e fomento ao turismo ecológico e rural;
- 9) Ampliação e aprimoramento da estrutura de serviço público, nas áreas de saúde, educação, esporte, lazer, segurança, fiscalização, controle e monitoramento;
- 10) Implantação de política de incentivo e de valorização dos servidores que atuam na fronteira, à semelhança da política implementada pelo Ministério da Defesa;
- 11) Diferenciação nas tarifas de voos transfronteiriços; e
- 12) Implantação do sistema de pagamento em moeda local (exemplo: convênio Brasil-Argentina);
- 13) Formalização de acordos bilaterais/multilaterais para possibilitar o trânsito na Faixa de Fronteira.

³⁵ Fonte: II Encontro Anual de Núcleos Regionais de Fronteira, Tabatinga no ano de 2012.

Como consequência dessa agenda do PDFF, definida para o Arco Norte, foi criado o Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado do Pará, no ano de 2013, com o objetivo de propor medidas e coordenar ações e políticas públicas prioritárias na região fronteira do estado do Pará definida na Figura 5, a saber: Alenquer, Almeirim, Faro, Óbidos e Oriximiná.

Figura 5 - Municípios da fronteira paraense que compõem o Núcleo de Fronteira do estado do Pará



Fonte: Pará, IDESP (2013).

Essa agenda ainda encontra-se em fase de implantação, pois são ações que possuem continuidade a curto, médio e longo prazo, sob responsabilidade, da CDIF, em virtude do encerramento do PDFF e por fazer parte dos Planos de Desenvolvimento e Integração Fronteiriço (PDIF,2017), cujas diretrizes são:

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

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

Nota-se nas diretrizes do PDIF o destaque à construção de um novo modelo de financiamento nas áreas de fronteira na Amazônia e a gestão de um plano de desenvolvimento fronteiriço nos estados, integrando esse ente ao plano, diferente do PDFF. São avanços importantes, mas que necessitam da definição clara, de como essas diretrizes serão cumpridas.

Além dessa política, outro fator importante que surgiu nesses debates sobre fronteira está relacionado à elaboração de um Estatuto das Fronteiras que considere os diferentes aspectos relacionados à vida na fronteira, em todas as áreas de políticas públicas, inclusive na área de desenvolvimento e de segurança, o que possibilitará o estabelecimento de regras específicas para essa área, mas de maneira menos complexa.

Logo, se por um lado, viu-se o encerramento de um dos mais importantes programas da Faixa de Fronteira (PDFF), de outro, os PDIFs representam, na verdade, uma continuidade dele, mas com novas estratégias que incluem os onze estados localizados nessa área, ou seja, a partir de um enfoque não apenas territorial, mas também federativo tal qual o desenho institucional da Enafron (2011). Embora esse desenho não signifique que na prática esses planos serão executados conforme previsto em suas diretrizes ou se foram criados apenas com a finalidade de justificar a presença do Estado na fronteira e como instrumento de securitização. Essa pergunta não será aqui respondida, haja vista que os PDIFs ainda estão em fase inicial, com poucos resultados a serem analisados, além do mais, ele não se constituiu como objeto desta Tese, mas sim, o PDFF e a Enafron, da qual trata o capítulo seguinte.

6 A ENAFRON: DESENHO E DINÂMICA INSTITUCIONAL

O presente capítulo concentra-se na análise da Enafron (2011) na condição de política de segurança pública para a fronteira, em seus aspectos mais amplos, pois assim como o PDFF, ela está vinculada aos objetivos de securitização presentes tanto da Política Nacional de Defesa quanto na Política Externa brasileira.

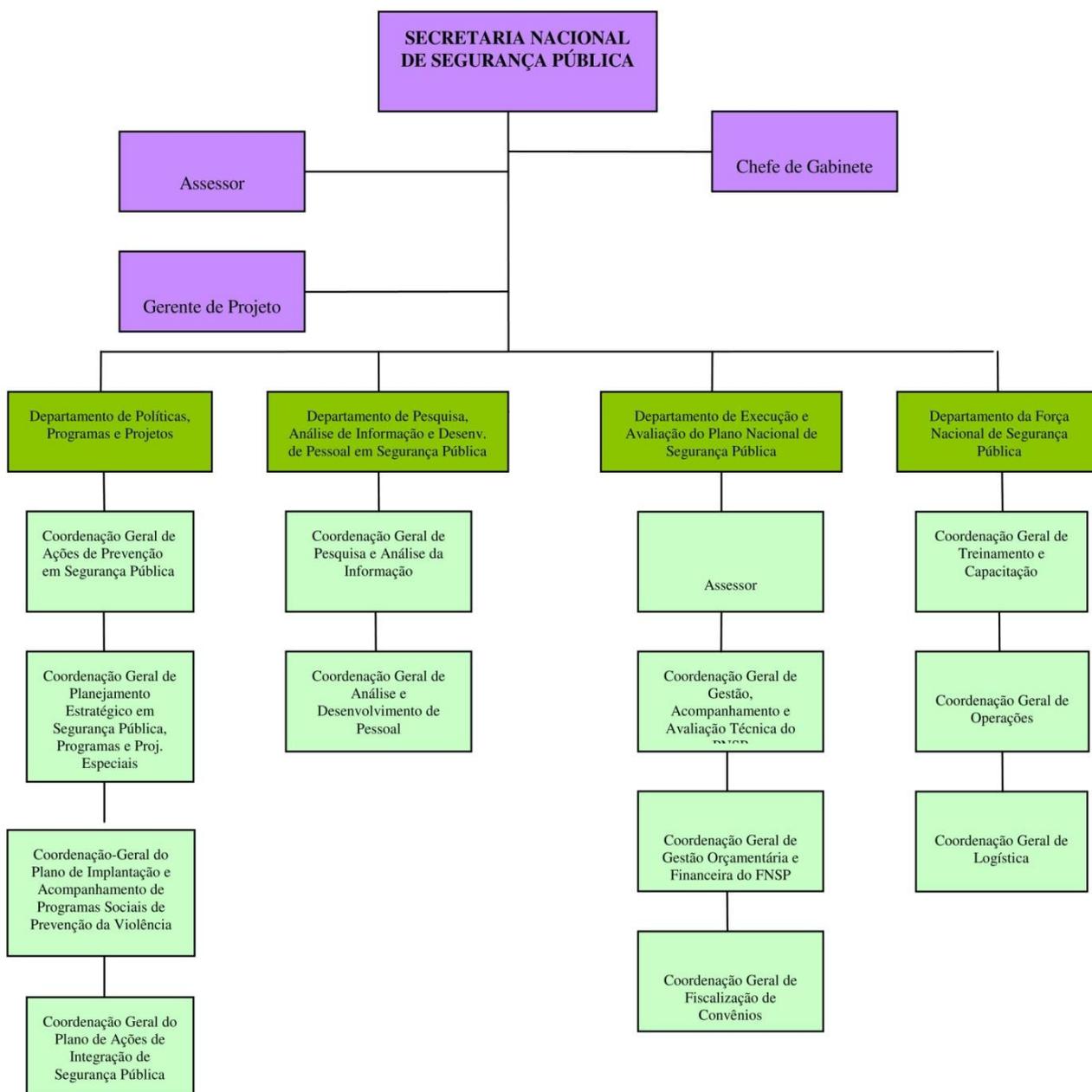
Apesar da influência desse aspecto securitizador também na Enafron, seus objetivos e seu desenho institucional, a colocam como uma política pública de segurança de abrangência federativa para a fronteira brasileira, uma vez que nela está presente o discurso da articulação entre os estados e entre setores responsáveis pela defesa e segurança.

O perfil federativo da Enafron se reflete na forma como está estruturada, isto é: nas Unidades político-administrativas subnacionais dos estados, que aderem a essa política por meio da realização de convênios com o Executivo Federal, dentro das regras institucionais estabelecidas pelo Ministério da Justiça, responsável pela Enafron até janeiro de 2018.

Dento dessa estrutura, destaca-se a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp³⁶), que é a responsável pela gestão e coordenação geral da Enafron, em articulação com outros ministérios. O desenho institucional e burocrático da Senasp pode ser visualizado com a Figura 6.

³⁶ Cabe ressaltar que toda a estrutura burocrática da Senasp, assim como a Polícia Federal, o Departamento Penitenciário Nacional e, a Polícia Rodoviária Federal foram absorvidas pelo novo Ministério da Segurança Pública, criado pela Medida Provisória nº de 27/02/2018.

Figura 6 – Desenho Institucional da Senasp



Fonte: MJ (2016).

Dessa estrutura organizacional criada na Senasp nota-se que há um departamento específico que é o Departamento de Políticas, Programas e Projetos para acompanhar políticas, programas e projetos do Ministério da Justiça. A atuação desse departamento reserva-se ao subsídio, definição de Políticas de Segurança Pública e à articulação das ações dessa área entre órgãos governamentais e sociedade. As atribuições dessa diretoria justificam o porquê de ela ser responsável pela Enafon.

A forma como está subdividida a burocracia da Senasp revela uma estrutura burocrática de interdependência entre seus setores, por meio da subordinação, o que significa que o poder de controle das ações tende a concentrar-se nos departamentos, que estão no nível burocrático mais elevado da instituição. Isso nos remete à discussão sobre centralização e descentralização, seja no nível organizacional interno, seja no nível federativo.

Embora não se constitua como objetivo, é importante destacar que no aspecto federativo, mas não apenas nisso, a proposta de descentralização, presente em aspectos discursivos e normativos da Enafron se diferencia das políticas de defesa nacional, da Estratégia Nacional de Defesa e também da Política de Integração Nacional, pois nela, coube aos estados a elaboração de seus próprios projetos (Estratégias de Fronteiras estaduais), tendo como base a concepção dessa política no patamar nacional.

Não obstante haja esse diferencial, o ponto de vista do Estado sobre a Faixa de Fronteira e nela, a Fronteira Norte ou Arco Norte são vistos como um espaço para a execução de uma política pública a partir de uma relação de poder para atender aos interesses estratégicos desse ator não apenas internamente como externamente na relação com os países vizinhos presentes nessa área.

Isto se justifica porque o aumento da cooperação com os países amazônicos, por meio de obras com impactos que extrapolam as fronteiras nacionais é uma ação estratégica e necessária para a eficácia dessa política de segurança. Por isso, a integração da Amazônia sul-americana é um elemento essencial para a execução das políticas, com foco na área da fronteira, tendo em vista o desencadear de possibilidades de desenvolvimento da região.

Mais uma vez, o desenvolvimento dessa Faixa não se desvincula dos fins da Enafron, pois quando se trata de questões relativas à segurança pública brasileira, segundo Neves (2016, p.27) é preciso levar em consideração que

a complexa e imbricada característica do modelo de segurança pública adotado no Brasil, se replica nas regiões de fronteira, pois, as instituições são as mesmas, a formação da cultura institucional, os modos de agir, pensar e atuar se perpetuam, mesmo que seja em menor escala, porém, nas fronteiras, essa lógica desarticulada, tende a impactar diretamente nas relações dos órgãos brasileiros e dos países vizinhos.”, exatamente pelas características e dinâmicas desses órgãos, nesse aspecto, cabe a conceituação de limites e fronteiras, para que facilite o entendimento e a possível influência dos “limites” fronteiriços nessa relação. (NEVES, 2016, p. 27).

Dentre os requisitos para a construção de uma agenda comum com parceiros de países vizinhos, é indispensável o fortalecimento e a participação ativa na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), assim como o aprofundamento das relações entre as comunidades fronteiriças, em nível local, por meio da utilização da infraestrutura instalada nas áreas urbanas e consolidando as relações nas “cidades-gêmeas”, onde os fluxos entre fronteiras formam embriões de integração que merecem reforço e gestão eficiente.

O foco do Programa é justamente o de apoiar essas ações, especialmente na linha de fronteira, nas cidades gêmeas e nos principais municípios da Faixa de Fronteira, onde, efetivamente, o alcance das ações estatais sempre foi precário ou quase inexistente, e cujos beneficiários diretos são a população fronteiriça e os profissionais de segurança pública, com estrita observância em não cometer equívocos de criminalização da população e do lócus fronteiriços, e sim, promover ações que interajam e protejam essa população. A política de fortalecimento da segurança pública na Faixa de Fronteira tem como mote prioritário o “olhar diferenciado” para fronteira, chamando a atenção das autoridades estatais para importância estratégica dessa região para o Brasil e para a integração sul-americana (BRASIL, MJ, 2014, p. 21).

A concepção da Enafron se insere no (PEF, 2011), criado por meio do Decreto 7496/2011, alterado pelo Decreto nº 7.638, de 08 de dezembro de 2011, e tem como diretrizes: a atuação integrada dos órgãos de segurança pública, fiscalização e das Forças Armadas; integração com os países vizinhos, abrangendo toda a Faixa de Fronteira, ou seja, os 150 km, legalmente definida na legislação brasileira (CF. 88 e Decreto).

Em particular tem-se o caso da Bolívia, que, onde, de acordo com a análise de Gimenez (2015), o avanço na integração na relação entre as políticas de defesa e de segurança pública com o Brasil se deve mais a antigos laços de cooperação com o país vizinho do que como resultado da política externa brasileira.

Os marcos legais constituídos e que norteiam as políticas de segurança na fronteira, foram claramente redefinidos com ênfase na atuação integrada dos órgãos de segurança na fronteira, embora isso ainda não se visualize na execução dessa política, conforme constatou o TCU (2015) durante auditoria nos órgãos integrantes da Enafron nos estados, especialmente os GGI-FRONS (Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira) foi relatado pela equipe de fiscalização que não foram encontrados

elementos suficientes para assegurar qualidade e uniformização na articulação entre instâncias de coordenação e nas logísticas de operações conjuntas. Não há interação entre o COC e os GGI-FRONS; o COC não possui regimento interno ou normativo que oriente a atuação de seus partícipes; não existem acordos de cooperação com as instituições participantes das operações, especialmente com os Estados Fronteiriços; ocorre significativa discrepância de percepção entre os órgãos e entidades acerca do conteúdo e deliberações das reuniões conduzidas no COC; e os GGI-FRONS apresentam reuniões com periodicidades muito distintas nos onze Estados fronteiriços. (TCU, 2015, p.1).

Ou seja, há grandes discrepâncias entre o previsto e o que se implementa. Internamente, em cada órgão de segurança, ministério, estados, etc., existe contradição e/ou resistência na articulação de setores, uma vez que além de ser um modelo de gestão novo também é um processo político, como lembra Cunill Grau (2014).

Ainda como parte das desconexões entre o dito e o realizado, apesar da retórica de proteção das fronteiras presente principalmente, na Enafron, o número de homicídios continua aumentando, conforme mostra a tabela a baixo, levando em consideração os homicídios cometidos com arma de fogo, mesmo a partir do ano de 2012, quando os estados começaram a receber os recursos, conforme dados da Tabela 4.

Tabela 4- Homicídios por Arma de fogo – Arco Norte (2004 a 2014)

UF	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ACRE	49	36	50	51	40	61	63	50	85	97	116
AMAPÁ	74	56	75	60	65	69	103	80	117	99	142
AMAZONAS	227	264	379	415	446	572	635	879	855	692	756
PARÁ	969	1.195	1.295	1385	1929	2038	2502	2.077	2.138	2.254	2.319
RORAIMA	334	367	383	321	286	353	351	286	338	300	388
RONDÔNIA	31	28	38	2840	29	27	29	25	32	69	47

Fonte: Mapa da Violência (2016).

Em meio a esse cenário de aumento da violência no Arco Norte e no país de um modo geral (Mapa da Violência, 2016), ainda no ano de 2011 foi proposta uma operação complementar aos objetivos da Enafron, a Operação Ágata no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF, 2011), com intuito de fortalecer o combate aos crimes cometidos exatamente na Faixa de Fronteira. Esta operação é comandada pelo Ministério da Defesa, através do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) com a participação de órgãos de segurança federais, dentre eles, a ABIN, que coordena a atuação da Inteligência da operação, e outros órgãos estaduais e

municipais. A Figura 7 a seguir resume as características principais da área de influência dessa operação que se soma às atividades da Enafron.

Figura 7- Faixa de Fronteira sob Influência da Operação Ágata



Fonte: Ministério da Defesa

Apesar da repercussão dessa operação nas mídias seus resultados têm sido questionados ao ponto de ser necessário um novo modelo de operação.

O modelo anterior está superado desde o final do ano passado, declarou o almirante, pontuando que a Operação Ágata alcançou bons resultados desde que foi lançada, em 2011. Mas como ela envolvia muitos órgãos de Estado e grande movimentação de tropas, todo mundo passou a saber de antemão que haveria uma operação. No final, só conseguíamos apreender algum desavisado ou aqueles que, por desespero, tentavam atravessar a fronteira enquanto acontecia a operação. Por isso resolvemos mudar a forma de atuarmos”, disse Sobrinho. (chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, almirante Ademir Sobrinho, Agência Brasil – EBC, 29/09/2017).

Essa reformulação teve início a partir da publicação do decreto que instituiu o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF³⁷,2016), que substituiu o PEF. A prioridade nesse novo modelo seria a realização de operações surpresas, com menor tempo de duração e de efetivo a fim de diminuir a possibilidade de conhecimento sobre a operação pelos criminosos.

³⁷ Instituído pelo Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016..

Entre os estados de fronteira integrantes da Enafron no Arco Norte, e que também faz parte da Operação Ágata, o estado do Pará, no ano de 2011, também aderiu a essa Política, elaborando seu projeto a partir da identificação da rota de crimes transfronteiriços, que tem o objetivo de direcionar as ações da Enafron nesse estado, a fim de diminuir a circulação de ilícitos nos pontos considerados mais vulneráveis da Faixa de Fronteira. Neste sentido, o Quadro 18 define onde estão esses pontos no estado do Pará.

Quadro 18 - Pontos vulneráveis para ocorrência de ilícitos na fronteira do Brasil

Região/Área vulnerável
Região do Oiapoque e cidades portuárias de Santana e Laranjal do Jarí- AP
Região de Óbidos e Abaetetuba – PA
Região de Pacaraima e Bonfim – RR
Tríplice fronteira Brasil/Colômbia/Peru – Tabatinga/AM
Região de São Gabriel da Cachoeira e Base Garateia - AM
Serra do Divisor e região de Epitaciolândia – AC
Região de Guajará-Mirim – RO
Região das cidades de Costa Marques e Pimenteiras – RO
Área de fronteira do Pantanal Mato-grossense com a Bolívia (200 km)
Toda extensão de fronteira seca de MT com a Bolívia (700 km)
BR-262 – Saída de Corumbá p/ Campo Grande – MS
Área do Pantanal Sul-mato-grossense fronteira com a Bolívia, Região de Amambaí
Fronteira seca de Mato Grosso do Sul com o Paraguai, entre as cidades de Antônio João e Mundo Novo – MS
Lago de Itaipu, Foz do Iguaçu e Guaíra– PR, Região de Dionísio Cerqueira – SC
BR- 290, região de Uruguaiana – RS
Área do Pantanal Sul-mato-grossense fronteira com a Bolívia, Região de Amambaí
Fronteira seca de Mato Grosso do Sul com o Paraguai, entre as cidades de Antônio João e Mundo Novo – MS
Lago de Itaipu, Foz do Iguaçu e Guaíra– PR
Região de Dionísio Cerqueira – SC
BR- 290, região de Uruguaiana – RS

Fonte: Brasil (2009), com levantamento feito pela PF, PRF, FN, Senasp

Os critérios de identificação de áreas vulneráveis, não são aleatórios. Eles foram orientados por regras institucionais, presentes na Política Nacional de Defesa (PND, 2012) e na Doutrina Militar (DM, 2007), e também na Enafron (2011), haja vista que o desafio dessas políticas estratégicas, do ponto de vista do Estado é aumentar sua presença na fronteira e contribuir para a defesa nacional.

A partir da definição dessas áreas vulneráveis, no ano de 2015 foram identificados os principais ilícitos presentes na fronteira do estado do Pará, que são os seguintes: tráfico de drogas; contrabando; exploração sexual infanto-

juvenil; crimes ambientais; tráfico de armas. Desses crimes, cabe ressaltar que penas em Oriximiná houve diminuição de ocorrências de tráfico de drogas de 2009 a novembro de 2013, assim como, houve aumento do número de ocorrência por roubos, principalmente no ano de 2012 nos municípios de Alenquer, Almeirim, São Caetano de Odivelas e Abaetetuba (NECVU, 2015).

Esses resultados, ainda que parciais contradizem o discurso construído sobre a Enafron, qual seja: fazer o enfrentamento e combater os ilícitos praticados nas regiões de fronteira, bloqueando e desarticulando o financiamento, planejamento, distribuição e logística do crime organizado e dos crimes transnacionais que têm consequência para a toda a sociedade.

6.1 A gestão da Enafron

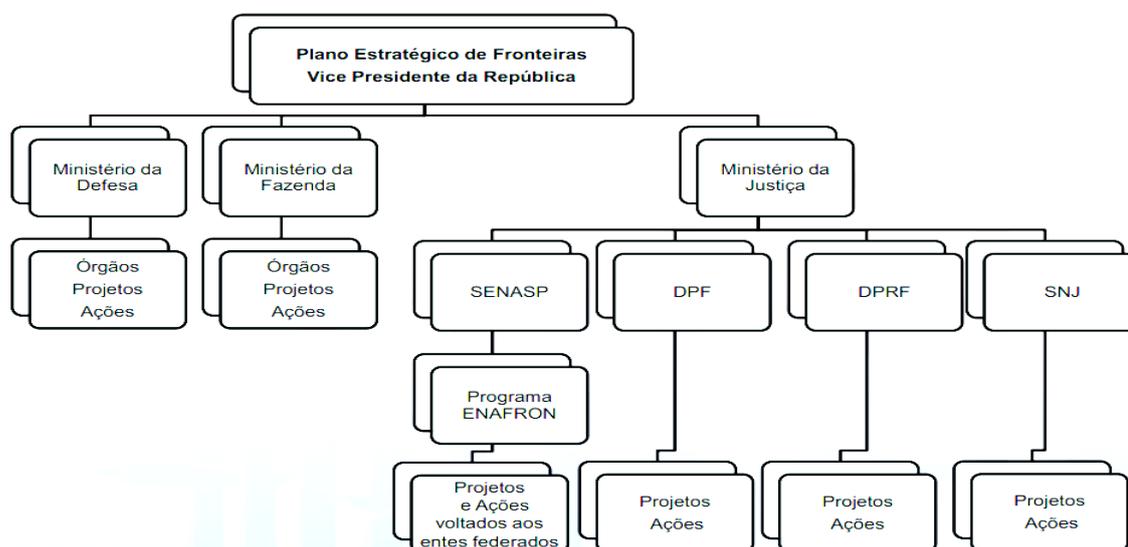
A proposta de gestão da Enafron, de acordo com o que se constatou nos relatórios e estudos técnicos já realizados não trazem clareza acerca do modelo de gestão implementado. Na interpretação dos órgãos coordenadores da Enafron, esta, prioriza a otimização do investimento de recursos públicos nas regiões de fronteira por meio de parcerias com os estados da federação que se encontram nessa área e, também, entre o Ministério da Justiça e o Ministério da Defesa, uma vez que este ministério é responsável pela coordenação e implementação da Estratégia Nacional de Defesa.

Em momentos específicos de operação, ambos os ministérios atuam de forma conjunta, dentro das atribuições que lhes confere a Constituição Federal. Mas é importante ressaltar que essa atuação conjunta não se constitui por si, como um pressuposto da intersetorialidade, no sentido atribuído por Cunill Grau (2014). Na Enafron, as ações realizadas conjuntamente surgem, principalmente, em situações que requerem políticas integradas em razão de prerrogativas que um ministério tenha e o outro não, como é o caso da Segurança Pública na fronteira, pois exige a integração de conhecimentos e de prerrogativas de diferentes órgãos da segurança pública e não por uma questão de gestão intersetorial.

Apesar disso, o investimento na melhoria das instituições burocráticas locais e na definição de suas atribuições, assim como, nos instrumentos de gestão utilizados são fundamentais para o desenvolvimento de ações ou políticas intersetoriais na segurança pública e, em particular, na Enafron. Até janeiro de 2016,

a estrutura burocrática de gestão da Enafron, se deu conforme representado na Figura 8.

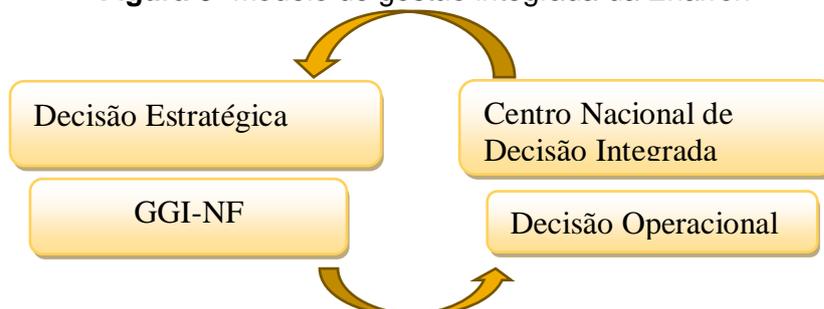
Figura 8 - Estrutura Organizacional e Burocrática da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron)



Fonte: BRASIL (2009).

No âmbito regional, a Enafron segue essa mesma estrutura burocrática de gestão, acrescentando-se a ela os órgãos estaduais, destacando-se que esse modelo fora criado para desenvolver ações integradas entre o MJ, MD e MF nos estados com a participação dos Gabinetes de Gestão Integrada Nacional de Fronteiras (GGI) e os núcleos de fronteira (NF), (Figura 9).

Figura 9- Modelo de gestão integrada da Enafron



Fonte: Senasp/Enafron/MJ (2014). Elaboração da autora

Reúnem-se também, além dos GGIs e dos núcleos, as Câmaras Técnicas para avaliar as ações desenvolvidas e os pontos necessários de avanço da Enafron. Estes órgãos de maneira conjunta, do ponto de vista do desenho criado para essa política, teriam o papel de colocar em prática a proposta de coordenação federativa

da Enafron junto aos estados da federação. A Figura 10 mostra como foi pensada essa coordenação.

Figura 10 - Desenho burocrático de gestão da Enafron

Sala de Integração Federativa
Escritório de Interlocação por Estado



Fonte: Senasp/Enafron/MJ (2014).

A inserção dos estados no modelo de gestão da Enafron atende aos preceitos constitucionais do federalismo brasileiro como previsto na Constituição de 88. No entanto, a menção aos estados na composição da natureza do programa, mostra que os incentivos político-institucionais, sejam financeiros ou normativos foram criados, mas isso não implica automaticamente em resultados e cumprimento das metas da Estratégia.

Por certo, a estrutura de gestão criada para a Enafron pode ser resumida na descentralização de decisões por meio de fóruns de discussão nos encontros estaduais dos GTs de Comunicação Integrada e Estratégia Nacional de Segurança Pública na Fronteira, com os interlocutores do programa em cada estado e/ou dos municípios da Faixa de Fronteira. Todos os estados desenvolvem inúmeras ações do Plano Estratégico de Fronteiras nas regiões fronteiriças do país. São 11 comitês de trabalho da Enafron, ou seja, um em cada estado que está na Faixa de Fronteira.

No estado do Pará, a Enafron, por meio de seu Plano de Ações, previra medidas que fazem parte de cinco eixos estratégicos: Diagnóstico; Integração sistêmica: unidades especializadas de fronteira; Inovações tecnológicas; Política de pessoal; Produção normativa. Entretanto, observando as dificuldades de logística da área de fronteira paraense, prioriza ações com foco no

controle de acesso por via marítima na contra costa da ilha do Marajó e costa nordeste do Pará (região do salgado), e fluviais como a baía do Marajó, além do eixo do rio Amazonas, que se apresentam como prioridades e importâncias semelhantes à presença na própria linha de fronteira, uma vez que todos os ilícitos que ocorrem nas demais fronteiras do país chegam ao Pará, em proporção maior pelos rios cujas embarcações acessam de Georgetown, Paramaribo e Caiena pela costa do Amapá entrando no Estado do Pará por essas vias (Enafron-PA, 2011, p. 9).

Assim como outros programas e projetos do Executivo Federal nas áreas da defesa e segurança, a Enafron também enfatiza a necessidade de se criar condições institucionais e burocráticas nessa região de fronteira, para o combate a atividades ilícitas, pois apesar das iniciativas do Estado nessa área, ela ainda é vulnerável ao contrabando e outros tipos de práticas ilegais.

Neste sentido, tem-se, atualmente um arcabouço de várias políticas estratégicas para a Faixa de Fronteira, mas sem um direcionamento normativo de uma política nacional de fronteira, capaz de coordenar todas as políticas com rebatimento nesse espaço territorial. Numa escala histórica, nota-se que o Executivo Federal, no que tange às políticas para a fronteira e para a Amazônia, em especial, não conseguiu até o presente momento, colocar na agenda prioritária, a aprovação de uma política nacional para a fronteira, em tramitação desde o ano de 2014, contribuindo assim para a produção de efeitos institucionais de fragmentação e não de coordenação entre seus próprios órgãos ou na escala federativa.

A constatação da necessidade de uma política macro, no âmbito da fronteira, também é sugerida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ao perceber a dificuldade de coordenação das políticas públicas para a fronteira, como se vê na transcrição abaixo:

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 (BRASIL, TCU, 2015, p. 8).

De acordo com esse entendimento, uma política nacional para as fronteiras seria um espelho para os estados e os municípios, além de ser importante para definir institucionalmente as regras e as responsabilidades de cada ente federativo no processo de coordenação intersetorial das políticas para a fronteira.

Mas a ideia de se implementar uma política intersetorial na segurança pública vem desde a proposta de criação do Sistema Único de Segurança Pública que, caso aprovado, seria um grande avanço nessa direção, mas aos poucos foi perdendo força e não passou de uma ideia. Além dele, o Projeto de Policiamento Especializado na Fronteira (PEFRON, 2009), criado no âmbito do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), em sua concepção, resgata essa proposta em sua formulação burocrático-institucional, como se vê abaixo:

O Projeto de Policiamento Especializado na Fronteira (Pefron) fomentará os Estados a criar grupos para atuar de forma preventiva e repressiva nas regiões de fronteira e divisas, dentro de suas atribuições, no controle aos crimes típicos da região, **realizando a promoção da cooperação intergovernamental e interinstitucional em segurança pública**, nas áreas de planejamento, atividades de formação, atuação tático-operacional e intercâmbio de dados, informações e conhecimento, por meio de ações preventivas e itinerantes, além de ações de Polícia Judiciária, com suporte da Perícia Criminal, sendo tais ações integradas com os órgãos federais, propiciando a resolução de casos em curto espaço de tempo e com resultados satisfatórios (BRASIL, MJ, 2009, p. 2, grifo nosso).

Em todas as áreas é indiscutível a importância da intersetorialidade, principalmente em segurança pública, mas isso não se deu plenamente na Enafron, uma vez que a atuação pontual entre os órgãos de segurança, não se definem como intersetorial, uma vez que esta pressupõe ações coordenadas entre os órgãos desde o desenho da política, alocação de recursos e de sua implementação.

No entanto, há uma questão federativa que interfere, de certo modo, na autonomia dos estados não apenas no que diz respeito à Enafron, mas a qualquer política de desenvolvimento regional ou cuja área de execução seja a Faixa de Fronteira, haja vista que eles devem seguir as diretrizes e os objetivos definidos pelo Executivo Federal no momento de sua elaboração.

Já na fase de implementação algumas atividades foram planejadas para facilitar o diálogo permanente com os estados e municípios, embora o período de sua realização não seja claramente estabelecido pelos coordenadores da Enafron, ficando sob responsabilidade dos GGIF e CT Fron a definição de um calendário mais adequado. O Quadro 19 mostra as principais atividades de acompanhamento junto aos estados e municípios.

Quadro 19 - Principais atividades de acompanhamento e fortalecimento da Enafron junto aos estados e municípios de fronteira

Atividade	Periodicidade	Quórum	Pauta
Reunião de avaliação conjunta da política	Anual	Ministro e governadores	Análise dos avanços e desafios e pactuação política
Reunião de avaliação do Programa e Planos Estaduais	Semestral	Secretários, diretores, comandantes	Avaliação das ações realizadas e previstas, soluções, gargalos
Encontros Técnicos da Enafron e Simpósios Estaduais de Segurança Pública da Fronteira	Trimestral	Interlocutores dos GGI, GGIMI, GGIF e CT Fron, gestores e comunidade local	Avaliação da execução das ações, discussão local, interação
Reuniões locais dos GGI, GGIMI, GGIF e CT Fron nos municípios de Fronteira	Mensal	Representante da Enafron/Senasp	Catalização e consolidação da política de integração
Acompanhamento da Implementação do Programa nos Municípios	Mensal	Gestores e profissionais que atuam na fronteira	Acompanhamento in loco das ações implementadas
Cursos de Capacitação e Treinamento	Periódico		Capacitação em diversas áreas do conhecimento em Segurança Pública

Fonte: Brasil (2011).

A realização dessas atividades, segundo dados do TCU (2014, p. 52) fica prejudicada pela indefinição de um calendário de cumprimento delas nos estados integrantes da Enafron, considerando 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”.

Por outro lado, esse modelo de acompanhamento da Enafron sugere uma agenda mais eficiente, principalmente do ponto de vista da comunicação com seus integrantes que representam os 11 estados que fazem parte da Faixa de Fronteira, além de fiscalização permanente dos gestores dessa política.

Essa constatação reafirma a posição de Peters (1998) segundo a qual por mais que o governo tenha desenvolvido mecanismos eficazes da asseguaração para uma atuação coordenada e unificada, dificuldades menores ocorrem, dada a complexidade da metodologia.

6.1.1 Investimentos 2011 a 2014

Os recursos empenhados destinados à execução das metas e atividades previstas para a Enafron sofreram alterações, o que levou à necessidade de buscar emendas parlamentares a fim de diminuir o impacto negativo junto aos projetos previstos pelos estados integrantes dessa política para a segurança pública nas fronteiras. O grande problema disso é que essas emendas são frutos de negociações políticas junto às bancadas dos estados e/ou diretamente com parlamentares, o que favorece a distribuição desigual de recursos, baseado nesses arranjos políticos e não necessariamente, nas desigualdades regionais. Vale lembrar que essa prática de recorrer a emendas também foi recorrente no PDFF (2005) e revelou-se uma das muitas dificuldades por que passou o programa antes de seu encerramento. O Quadro 20 indica que estados puderam complementar seus recursos com emendas parlamentares.

Quadro 20 - Emendas parlamentares/Enafron – 2012 a 2016

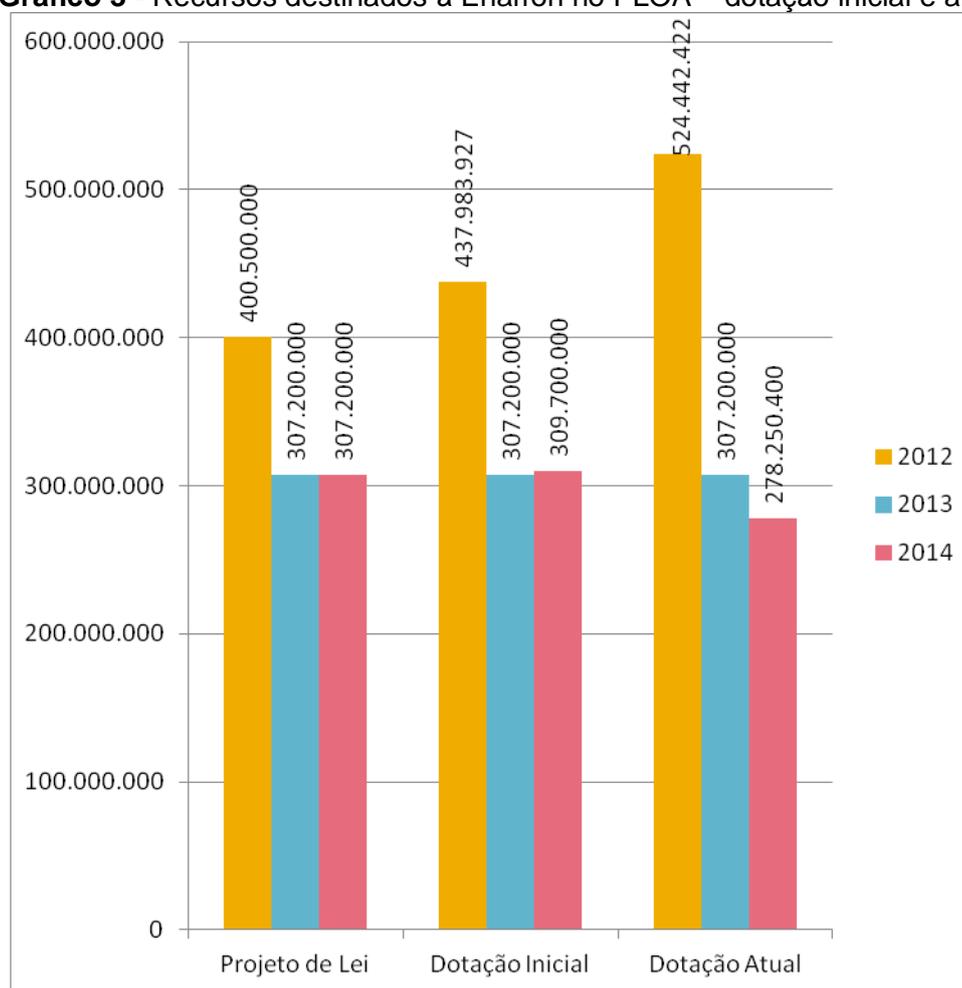
Número emenda/ano	Parlamentar/estado	Beneficiário	Valor de repasse da proposta (R\$)
71170020/2012	Bancada do Paraná	Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária - SESP	37.886.927,00
14450010/2016	Geraldo Resende Mato Grosso do Sul	Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – MS	142.142,00
14450002/2015 28360004/2015 28390004/2015 81001925/2015	Vários Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização	Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – MS	3.400.000,00
14450004/2014	Geraldo Resende Mato Grosso do Sul	Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – MS	4.200.000,00
28390002/2014	Reinaldo Azambuja Mato Grosso do Sul	Estado de Mato Grosso do Sul	500.000,00
34090001/2014	Marçal Filho Mato Grosso do Sul	Estado de Mato Grosso do Sul	1.000.000,00

Fonte: SINCONV. Elaboração da autora.

Observa-se que as emendas ocorreram apenas nos estados do Paraná e do Mato Grosso do Sul, ou seja: dos 11 estados que compõe a Enafron, apenas 2 deles

obtiveram esse recurso que comprometeu as metas dos demais estados que não conseguiram, ficando apenas com previsão orçamentária do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e os valores pagos. No ano de 2011, a destinação de recursos foi modesta para os fins que a Enafron propõe. Destaca-se que os estados do Amapá, Roraima e Pará, todos da Região Norte obtiveram a menor proporção de recursos para reaparelhamento no ano de 2011. Nos anos seguintes, 2012 a 2014 notou-se uma diminuição significativa entre dotação inicial e atual como consta no Gráfico 3.

Gráfico 3 - Recursos destinados à Enafron no PLOA – dotação inicial e atual

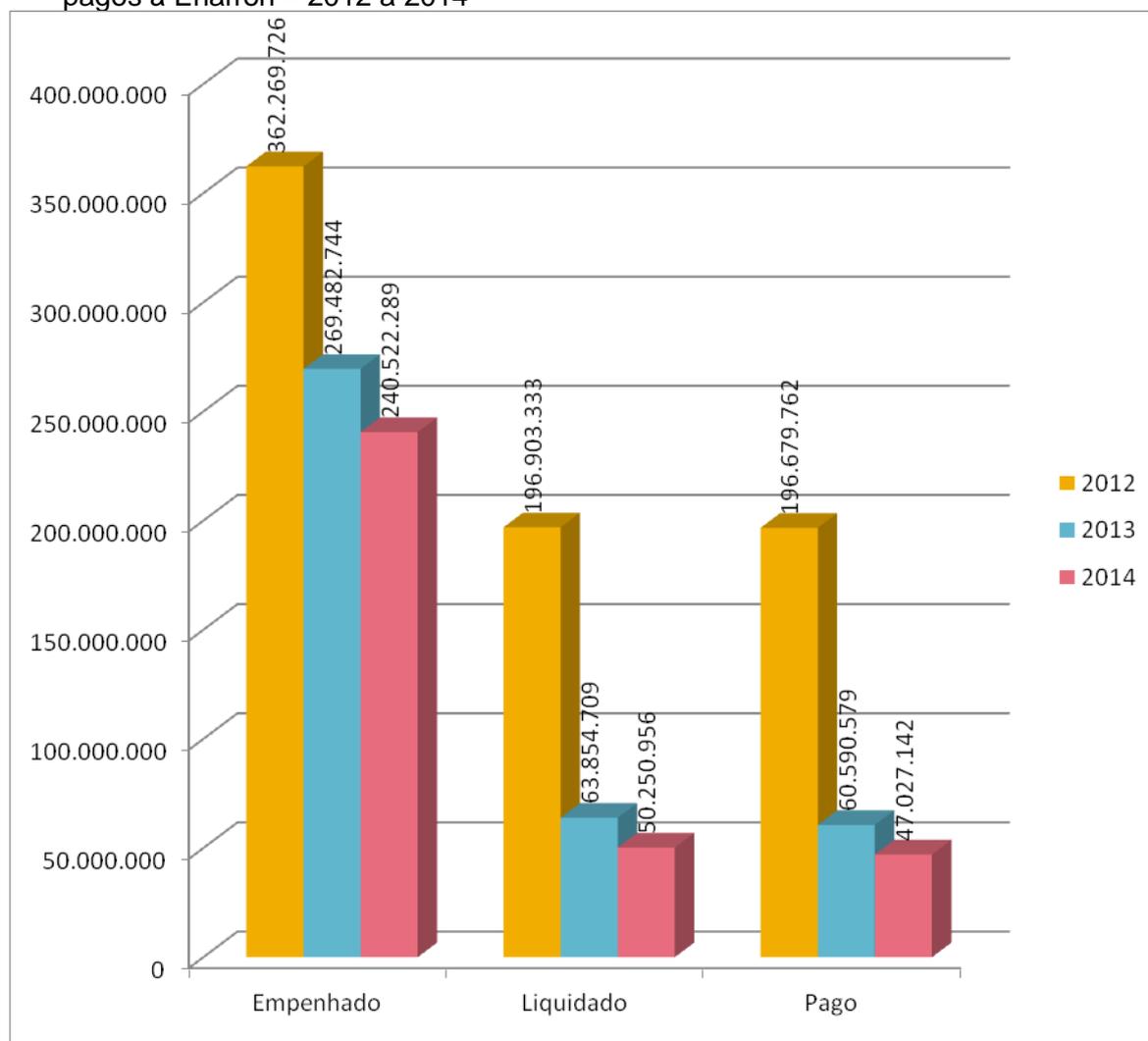


Fonte: SIOP. Elaboração da Autora

Em 2012, percebe-se um incremento nos valores destinados à Enafron, porém, declinando no ano de 2014, apesar de as ações da Enafron serem financiadas por recursos oriundos do Orçamento Geral da União, pelo Fundo Nacional de Segurança Pública e também por Emendas Parlamentares.

Ainda, é possível observar que há também uma grande diferença entre os recursos destinados no orçamento e o valor efetivamente pago, como mostra o Gráfico 4.

Gráfico 4- Relação entre recursos orçamentários empenhados, liquidados e pagos à Enafron – 2012 a 2014



Fonte: SIOP. Elaborado pela autora

É perceptível a diferença entre os valores empenhados e liquidados e recursos efetivamente pagos, principalmente nos anos de 2013 e 2014. Para o MJ (2016) a queda na alocação orçamentária foi responsável direta pela “inviabilidade do Plano Brasil Fronteiras, que a CDIF havia tentado emplacar a partir do II Encontro Nacional de Núcleos Regionais de Fronteira” (BRASIL, MJ, 2016, p. 30).

A diminuição orçamentária da Enafron, segundo o senhor Edivaldo Pereira (Coordenador de monitoramento estratégico de Segurança Pública da Secretaria

Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Cidadania), em sessão na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) (BRASIL, 2016), se deve a duas razões:

Os convênios feitos com o Ministério da Justiça têm duas realidades – uma, que eram recursos do PRONASCI, e esses recursos poderiam alongar os convênios por até cinco anos, ou seja, os Estados teriam mais tempo para gastar seus recursos; o outro são recursos de fundo geridos pela Lei nº 10.201, que diz o seguinte: nenhum projeto de segurança pública pode ter prazo superior a 24 meses. Então, como executar aquisições, num prazo de 24 meses, de recursos de 20 milhões, como foi para o Estado do Mato Grosso? Ele teria de gastar praticamente 1 milhão por mês, só de licitações, problemas de Justiça, essas coisas. Então, esses problemas impactaram muito a execução dos estados. É um caso a ser repensado agora, no próximo projeto, no próximo decreto. É uma questão a ser visada pelos gestores dos estados – se não temos capacidade de executar, vamos pegar menos recursos, para que se execute com maior efeito de gestão (BRASIL, MJ, 2016, p. 15).

A explicação feita acima é relevante porque traz outra variável para a interpretação desses dados do orçamento da Enafron, qual seja: muito recurso para pouco tempo de execução e não apenas a diminuição dos recursos por contingenciamento. De outro lado, é preciso ressaltar que a adesão dos estados ao processo de habilitação de propostas para desenvolvimento de ações prioritárias relacionadas ao PEFRON e à Enafron, conforme previsto na Portaria MJ nº 12/2012, é requisito necessário para o recebimento de recursos pelos estados da fronteira.

Mesmo com o grande volume de recurso, os dados, principalmente aqueles apresentados no gráfico 4, revelam uma disparidade entre os recursos empenhados e os recursos pagos a fornecedores, ou seja, os recursos utilizados, o que ratifica o discurso acima transcrito, de que, de fato, o atraso em licitações e outras questões administrativas atrasam o cronograma de execução de obras ou de compra de materiais e, conseqüentemente diminuir os valores pagos, pois estes somente são efetivados com a entrega do produto ou serviço.

Em razão desse contraste e de críticas sobre a não utilização dos recursos disponíveis, o Ministério da Justiça teve que emitir uma nota explicativa a um veículo da imprensa nacional, que havia divulgado matéria questionando a baixa execução da Enafron no ano de 2014. Na nota, o MJ justificou que

A dotação atual total dos anos de 2012 e 2013 é de R\$ 831,6 milhões e o valor empenhado é de R\$ 631,6 milhões, o que resulta

numa execução de 75,9%. Essa é a correta análise da execução da Enafon para os anos de 2012 e 2013 (SOUZA, 2014).

Por outro lado, considerando que nem sempre os recursos empenhados são liquidados no mesmo ano, o que gera interpretação divergente do que os números apresentam.

Acrescentam-se a isso, as desigualdades regionais e as dificuldades de compra de alguns equipamentos que precisam ser transportados de outros estados, principalmente nos estados pertencentes ao Arco Norte do país, em razão da distância dos grandes centros. Isso posterga todo o processo de compra, empenho e pagamento, correndo-se risco de devolver recursos por não usá-los em tempo hábil de execução. Esse problema se reflete, portanto, na execução da Enafon por alguns órgãos federais que atuam na Faixa de Fronteira, conforme detalha a Tabela 5

Tabela 5 - Histórico de execução Enafon de 2012 a 2014

Unidade	2012		Unidade	2013		Unidade	2014	
	Execução R\$	%		Execução R\$	%		Execução R\$	%
DPF	21.638.136,83	11%	DPF	10.766.753,88	17%	DPF	4.913.923,61	10%
DPRF	28.211.274,15	14%	DPRF	16.031.533,76	25%	DPRF	43.011.880,93	85%
MJ	145.294.163,72	74%	MJ	35.348.303,61	55%	MJ	2.325.151,41	5%
UFRJ*	1.759.758,31	1%	UFRJ	1.708.117,69	3%	-	-	-
Totais	196.903.333,01			63.854.708,94			50.250.955,95	

Fonte: /TCU/ Siafi Gerencial - MJ

A comparação entre os recursos empenhados *versus* valores pagos pelos estados segue o mesmo padrão apresentado no gráfico 4, variando de 3 a 85%, o percentual de execução dos recursos da Enafon por órgãos da segurança pública.

Mas nem sempre essas perdas no orçamento se dão em razão de dificuldades de execução. Essa diminuição no tamanho do orçamento dos programas para a Faixa de Fronteira foi visível no PDFF.

Já no âmbito dos estados integrantes da Enafon, percebe-se claramente a diferença entre os valores repassados a esses entes a partir do convênio de adesão junto ao MJ. No quadro a seguir é possível visualizar a diferença entre o volume de

recursos destinados aos estados entre os anos de 2011-2014, como mostra o Quadro 21.

Quadro 21 - Recursos destinados pela Enafron aos estados por convênios (2011 e 2014)

Estado	R\$
AC	32.309.977,99
AM	27.407.835,39
AP	19.555.085,39
MT	34.893.406,78
MS	51.033.732,57
PA	20.270.197,12
PR	46.405.398,92
RS	52.307.378,40
RO	32.598.230,67
RR	16.714.458,91
SC	33.951.603,13
Total	367.447.304,94

Fonte: CGU/Senasp. Elaborado pela autora

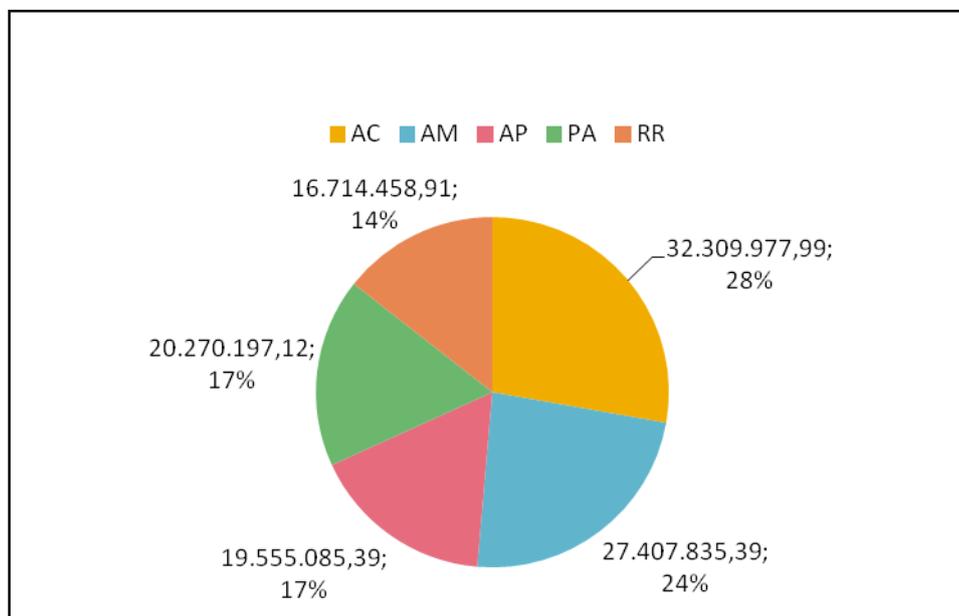
Os estados mais beneficiados com os recursos da Enafron estão no Arco Sul (RS) e Arco Central (MS). Do ponto de vista dos critérios estabelecidos na Enafron a ordem de prioridade para o recebimento de mais recursos são os estados que ficam na Faixa de Fronteira, o Acre se enquadra nesse critério, Roraima, mas recebeu quase a metade do que o Acre ganhou. Contraditoriamente, a região com a menor fatia do orçamento (Arco Norte) é conhecida por ter o lado da fronteira de mais difícil controle e fiscalização, como ratifica o Comandante da 17^a Brigada de Infantaria e Selva:

Nossa fronteira é muito extensa e os rios, como divisa física, não oferecem nenhum obstáculo, tudo isso facilita a entrada de drogas”, diz o General Ubiratan Poty, comandante da 17^a Brigada de Infantaria de Selva. (Na fronteira do Brasil entra e sai quem quer, levando o que quiser (MELLO, 2013, não paginado).

Essa dificuldade de fiscalização física, justifica por si, a importância da utilização de tecnologias capazes de monitorar lugares onde não há policiamento ou que ele não seja suficiente. Esse é o objetivo do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron), capaz de realizar monitoramento da fronteira em tempo real, por meio de radares.

A disparidade entre os recursos recebidos pelo estado do Acre, no Arco Norte se deve, sobretudo de arranjos institucionais e políticos para atingir esse objetivo. O Gráfico 5 detalha esses valores.

Gráfico 5 - Investimentos da Enafron – Arco Norte – 2011 a 2014



Fonte: CGU/Senasp. Elaborado pela autora

Como se observa no Gráfico 5, a distribuição dos recursos da Enafron se dá de modo diferente em relação aos valores. Essa diferença se dá de acordo com regras e procedimentos burocráticos delineados pelo Ministério da Justiça, ou seja: segue sua dinâmica institucional própria. Dessa dinâmica, faz parte: o número de pessoas que moram na região da Faixa de Fronteira, número de municípios, taxa de homicídios, extensão área geográfica, apreensões de drogas e armas.

Dessa forma, os constrangimentos e a dinâmica institucional impostos pelo MJ, forçam os estados e municípios a se adequarem às regras por ele delineadas. Assim, uma vez que os estados recebem recursos para investimento na diminuição da taxa de homicídios, por exemplo, estes devem cumprir as metas estabelecidas, pois os próximos repasses também levam em consideração esse fator. Ou seja, todas estas regras contribuem para a manutenção, aumento ou diminuição do orçamento.

Apesar de todos os 11 estados que fazem parte da Enafron terem apresentado propostas no ano de 2012 (primeiro ano de financiamento) junto ao Sistema de Convênios do Governo Federal (SICONV) e, conseqüentemente terem

recebido os recursos previstos, em auditoria realizada pela Controladoria Geral da União (CGU) foram apontadas divergências no que se refere ao atendimento do disposto na Portaria MJ 12/2012, como revela a Tabela 6, que detalha a situação do convênio de cada um dos estados da fronteira brasileira.

Tabela 6 - Atendimento da Portaria MJ nº 12/2012 para a realização de convênios

Convênio/UF		§1º do art. 4º	Art. 6º	Art. 7º
773561/2012	AC	Não atende	Atende	Não atende
773617/2012	AM	Atende	Atende	Não atende
773039/2012	AP	Atende	Não atende	Não atende
773042/2012	MS	Atendimento parcial	Não atende	Não atende
773043/2012	MT	Não atende	Não atende	Não atende
773041/2012	PA	Atende	Não atende	Não atende
773037/2012	PR	Não atende	Atendimento parcial	Não atende
773036/2012	RO	Atende	Não atende	Não atende
773040/2012	RR	Atende	Não atende	Não atende
773038/2012	RS	Não atende	Atende	Atende
773560/2012	SC	Atende	Não atende	Não atende

Fonte: CGU, com dados do SICONV.

A respeito do não atendimento a alguns itens da Portaria do MJ/12/2012, a coordenação da Enafron justificou que o tempo disponível para a submissão de propostas ao SICONV foi pouco e que por isso os estados não tiveram tempo hábil para a adequação a todas as normas. Já a CGU contesta as justificativas apresentadas, isto porque, a seleção de propostas, conforme o que estabelece a portaria é importante porque traria

mais efetividade à política pública e estar municiada de toda informação para posteriormente aferir o alcance das metas propostas, não sendo coerente, após a elaboração do normativo e dispêndio de tempo e recursos humanos na sua produção, deixar de aplicá-lo. Além disso, tais informações representariam a divulgação de marco zero ou referencial para posterior medição dos resultados apresentados por cada estado, permitindo uma avaliação efetiva da aplicação dos recursos federais e estaduais (BRASIL, CGU, 2015, p. 38-39).

A submissão de propostas foi feita num período de tempo exíguo, o que provavelmente dificultou a apresentação de todos os dados requeridos pela Portaria do MJ. Consequentemente, esse atendimento parcial às exigências comprometem,

futuramente, os resultados da política. Ou seja, o não atendimento às regras institucionais presentes nessa portaria tem como consequência a dificuldade de fiscalização e acompanhamento das ações da Enafron e da utilização dos recursos obtidos junto ao SICONV, além de dificultar a implementação dessa política nos estados. Não obstante esse problema de adequação, no sentido de cumprir o que estabelece a legislação, o Quadro 22 mostra os convênios realizados no ano de 2012, após a criação da Enafron.

Quadro 22 - Convênios para reaparelhamento policial nos estados atendidos pela Enafron/2012

Estado	Vigência final	Valor do repasse
AC	26.07.2015	13.006.838,70
AM	08/05/2015	13.006.799,69
AP	16/02/2015	8.304.924,17
MS	16/12/2014	20.073.991,17
MT	27/05/2015	13.005.496,27
PA	15/03/2015	8.305.752,70
PR	03/04/2015	20.055.455,04
RO	10/05/2016	13.006.838,70
RR	11/03/2015	8.305.752,70
RS	05/04/2015	20.076.363,06
SC	26/09/2015	12.755.357,39

Fonte: Fonte: CGU (2016). Com dados do SICONV. Adaptado pela autora.

Os valores informados no Quadro 22 foram oriundos dos convênios com os estados que aderiram à Enafron. Segundo o MJ (2012), os valores são definidos de acordo com o projeto apresentado pelos estados, distribuídos, obrigatoriamente: 1. Para a “aquisição da infraestrutura dos sítios de radiocomunicação (torres e contêineres)” – 20%; 2. para a “aquisição da infraestrutura do sistema de radiocomunicação (Estação Rádio Base (ERB), controladoras, sistemas irradiantes, rádios enlaces, sistemas de energia etc.” – 40%; 3. na “aquisição dos rádios transceptores (fixos, móveis e portáteis)” – 10%. (PORTARIA 83/2012 – MJ).

Mas, além disso, outro requisito indispensável para entender como se dá o repasse dos recursos está relacionado à questão geográfica da fronteira. A partir deste critério, ficam com o maior volume de recursos: os municípios limieiros que

também são cidades gêmeas³⁸; e, por último, os demais municípios da Faixa de Fronteira, conforme previsto na Portaria do MJ, acima citada. O estado do Pará se enquadra nesse último critério de distribuição dos recursos. Já quanto à utilização dos recursos destinados à Enafron, o MJ estabeleceu que seja feita a relação entre os objetivos e as metas quantitativas realizadas de acordo com o planejamento (Quadro 23).

³⁸ São cidades localizadas no limite internacional, podendo ou não apresentar uma conurbação ou conglomerado com uma ou mais localidades do país vizinho.

Quadro 23 - Objetivo da Enafon versus metas quantitativas realizadas de 2014 a 2015

Objetivo da Enafon Brasil						
Descrição	Aprimorar o combate à criminalidade, com ênfase em medidas de prevenção, assistência, repressão e fortalecimento das ações integradas para superação do tráfico de pessoas, drogas, armas, lavagem de dinheiro e corrupção, enfrentamento de ilícitos característicos da região de fronteira e na intensificação da fiscalização do fluxo migratório.					
Programa	Segurança Pública com Cidadania			Código	2070	
Metas quantitativas não regionalizadas/nacionais						
Sequencial	Descrição da meta	Unidade medida	a)Prevista 2015	b)Realizada em 2014	c)Realizada até 2014	d)%Realização (c/a)
1	Aparelhamento de 40 Núcleos de Inteligência nas regiões de Fronteira (polícias estaduais) - Plano Estratégico de Fronteiras	Um	40	17	28	70%
2	Fomentar a realização de 08 operações simultâneas e integradas em todos os arcos da fronteira (norte, sul e central) coordenadas pelos órgãos estaduais de segurança pública	Um	08	02	13	163%
3	Implantação de Sistemas de videomonitoramento em 64 municípios de fronteira	Um	64	00	11	17%
4	Implantação de 11 sistemas de radiocomunicação com abrangência de 140 municípios	Um	11	00	00	0%
5	Implantação de 11 Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGI-F) ou Câmaras temáticas de Fronteira no âmbito estadual	Um	11	0	11	100%
6	Modernizar e reestruturar 512 unidades operacionais das polícias estaduais dos 11 estados fronteiriços	Um	512	356	606	118%
7	Realizar 01 pesquisa sobre segurança pública nos 11 estados de fronteira	Um	01	01	01	100%
8	Realizar 5.314.891 ações de fiscalização de pessoas, veículos, aeronaves e embarcações nas fronteiras no período de 2012 a 2015.	Um	5.314.891	4.457.129	18.630.904	350,54%
9	Elaboração de um Plano de Aviação em Segurança Pública para os Estados Fronteiriços – Plano Estratégico de Fronteiras	01	01	0	1	100%

Fonte: Mapeamento das políticas públicas federais na Faixa de Fronteira – MJ (2016).

Das metas previstas no quadro acima, observa-se que a Enafron obteve resultados melhores que os esperados, acima de 100%, em três (3) das nove (9) metas planejadas. Em outras três (3) obteve 100%. Nas demais metas restantes não obteve os fins esperados. Uma referente à implantação de núcleos de inteligência, e, as demais são referentes à tecnologia da informação/comunicação. Apesar disso, no aspecto da Enafron nacional, o resultado foi considerado bom, no que diz respeito à realização das metas de infraestrutura e de aparelhamento entre 2014 e 2015.

Outra vertente importante da Enafron, concentra-se no Projeto de Reaparelhamento das polícias, indispensável para o bom desempenho das funções dos órgãos de segurança. Neste sentido, os dados a seguir, no Quadro 24, refletem sobre os principais indicadores da Enafron no enfrentamento dos principais crimes identificados nos municípios de fronteira:

Quadro 24 - Metas dos principais Indicadores da Enafron (Evolução 2012-2013)

Indicador (Faixa de Fronteira)	Meta	Situação
Taxa de homicídios	Redução de 5%	Redução de 10 %
Quantidade de drogas apreendidas	Aumento de 10%	Aumento de 20%
Quantidade de armas de fogo apreendidas	Aumento de 10%	Aumento de 12%
Veículos recuperados	Aumento de 10%	Aumento de 27%

Fonte: Secretarias estaduais de segurança pública, (31 jan. 2014).

Em relação a esses indicadores, os dados mostram que os resultados superaram as metas estabelecidas pela Enafron/PA, mas estes resultados são pautados não somente nas ações dessa estratégia, mas, no total de ações coordenadas pelos os órgãos de segurança.

Em sintonia com as metas estabelecidas nacionalmente, no estado do Pará, as principais demandas de segurança pública nos municípios de fronteira, de acordo com o Plano Estratégico de Fronteiras do estado (2011) são as seguintes:

a) Implantar na área de fronteira na jurisdição da região do baixo e médio amazonas (Santarém, Oriximiná, Óbidos, Alenquer, Monte Alegre e Almeirim), uma base fixa e uma base móvel destinada ao funcionamento da Unidade Integrada de Policiamento Especializado de Fronteiras.

b) Equipagem da base fixa e móvel da Unidade Integrada de Policiamento Especializado de Fronteiras, com mobiliários, equipamentos de uso policial, de perícia científica, viaturas, equipamentos de informática, equipamentos de comunicação, etc.

c) Capacitação dos Policiais e Peritos lotados na Unidade Integrada de Policiamento Especializado de Fronteiras, nas diversas áreas do conhecimento necessárias ao bom desempenho das funções;

Além dessas demandas que não se tratam apenas de questões operacionais, mas institucionais também, de acordo com estudo do MJ (2015), no estado do Pará, a coordenação das ações da Enafron entre as duas polícias do estado: a militar e a civil, necessita ser aprimorada no que tange à cooperação entre essas polícias.

Quando se trata de questões atinentes à segurança pública, como é o caso, a atuação intersetorial é imprescindível, até mesmo em virtude das prerrogativas diferentes de cada uma das polícias, uma tem perfil investigativo (polícia civil) e, a outra, mais combativo (polícia militar). Mas, a dificuldade de atuação intersetorial é real também nessa área. Por conseguinte, foram apontadas algumas medidas pelo MJ, que, no entendimento desse ministério podem melhorar a implementação da Enafron na fronteira:

Políticas de descentralização do governo central como forma de extensão da capilaridade administrativa da União, com atuação de funcionários exteriores às comunidades, que rompam os arranjos políticos locais. Toda forma de atuação judiciária e investigativa deve ser feita nesse sentido, como, por exemplo, o combate ao tráfico atacadista de drogas. Políticas de desconcentração do governo central como forma de delegação dos poderes centrais para o âmbito local, com atuação de funcionários que sejam parte das comunidades de pertencimento e apoiem-se nas experiências de vida dos habitantes. Toda forma de atuação preventiva deve ser feita nesse sentido, como, por exemplo, o combate ao tráfico varejista e a delinquência juvenil (BRASIL, MJ, 2016, p. 35).

Percebe-se que essa proposta do MJ vai além da atuação intersetorial, uma vez que considera como relevantes, fatores de cunho federativos e referentes aos arranjos institucionais, como a descentralização e a desconcentração do governo central. Ou seja, a crítica é direcionada à dinâmica institucional a partir da qual é implementada essa política para a segurança pública na fronteira.

A proposta do MJ em construir um modelo de gestão intersetorial com a participação dos estados, fica evidente na Enafron, cuja dinâmica institucional de

implementação foi construída em conjunto com os entes federativos, que contam com o apoio dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI), criado no primeiro governo de Luis Inácio Lula da Silva. Esses gabinetes de gestão, são definidos como:

um fórum executivo e deliberativo, que tem como missão integrar sistemicamente os órgãos e instituições federais, estaduais e municipais, priorizando o planejamento e a execução de ações integradas de prevenção e enfrentamento da violência e criminalidade. Visa, ainda, avançar em torno de um paradigma em segurança pública com enfoque em boas práticas de gestão por resultados. As instituições precisam de sistemas integrados e inteligentes com foco direto na melhoria dos serviços prestados à sociedade. Não há possibilidade de construir um sistema de segurança pública eficiente sem o compartilhamento de conhecimento e a cooperação entre as instituições (BRASIL, Senasp, 2009, p. 12).

Com os GGIs, o objetivo do MJ era que em cada estado houvesse a integração entre as polícias de modo coordenado e com essa proposta, segundo Soares (2007, p. 88) obteve-se bons resultados em alguns estados, mas noutros, houve um esvaziamento em razão de boicotes políticos.

Conforme, avaliação *in loco* junto aos coordenadores da Enafron ministros e técnicos do TCU (2016), constataram a ausência de um sistema de monitoramento e de avaliação eficiente e integrado para avaliar os programas governamentais é um problema que dificulta a avaliação real dos resultados obtidos. Além disso, a falta de articulação e trabalho conjunto entre os órgãos dificulta a gestão e melhores resultados dessa política. Apesar disso, a Senasp aponta como espaço de acompanhamento das ações da Enafron, os seminários temáticos que realiza com os estados.

Logo, essa dinâmica institucional norteadora da Enafron, do ponto de vista do desenho e dos atores envolvidos favorece ações intersetoriais, o que não significa a inexistência de problemas de articulação³⁹ e de avaliação dessa política, assim como esses constatados pelo TCU (2016).

³⁹ Esses problemas, na visão de Peters (1998) são comuns nesse tipo de gestão intersetorial.

7 DIFICULDADES DE COORDENAÇÃO E DE IMPLEMENTAÇÃO DO PDFF E DA ENAFRON

Este capítulo objetiva discutir e expor as dificuldades da coordenação federativa e intersetorial na execução do PDFF e da Enafron, utilizando para isso o referencial teórico do federalismo, relacionando-o com os conceitos de intersetorialidade.

O modelo de federalismo adotado no Brasil é uma das mais descentralizadas do mundo, segundo Arretche (2010, p. 587-588). Essa peculiaridade resulta, na visão da autora, do excesso de autonomia, concedido aos governos locais e este excesso, por consequência, diminui os incentivos à cooperação horizontal.

Apesar do grande volume de estudos que tenham como foco a federação e os níveis de coordenação entre os entes federativos, na percepção de Abrúcio (2005), no Brasil, tal como em outros países, é preciso inserir outra vertente analítica de estudo que analise o problema de coordenação intergovernamental, ou seja, as “formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações” (ABRÚCIO, 2005, p. 41)

Um das condições para a existência do federalismo seria a heterogeneidade características de um grande país, dadas as dificuldades de manter a unidade e a estabilidade social e diminuir a tendência à fragmentação.

Ainda segundo Abrúcio (2005, p. 42) outra condição para o federalismo é a “existência de um discurso e de uma prática defensores da unidade na diversidade, resguardando a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial em um país marcado por heterogeneidades”. Em relação às políticas criadas para a fronteira,

não raro, os órgãos desconhecem as ações e projetos uns dos outros, fato que, por vezes, tem ocasionado superposição de esforços em detrimento de outras áreas mais carentes dentro da Faixa de Fronteira. Essa constatação direcionou a conclusão da Comissão Especial instituída no âmbito do GSI/PR2 no sentido de propor que os órgãos atuantes na Faixa de Fronteira evitem duplicidade de esforços e descontinuidades de ações no processo de implementação das políticas públicas para a região, atuando, sempre que possível, de forma conjunta (BRASIL, MI, 2010, p. 34).

A intersetorialidade destaca-se como estratégia-chave para a gestão compartilhada entre os entes federativos e com inserção social, não obstante seja uma análise preliminar que carece de mais profundidade.

No entendimento de Peters (1998, p. 2), a falta de coordenação, que emperra a intersetorialidade, é atribuída a diferenças fundamentais nas premissas políticas e requisitos legais que regem departamentos ou Ministérios, sendo que a falta de trabalho horizontal existe tanto a nível político como a nível de gestão ou de implementação de políticas. O autor arremata que há grande dificuldade de um ministério saber o que o outro faz, embora este problema de coordenação, que parece "endêmico a todas as grandes organizações, ou coleções de organizações, não se restrinja à esfera pública" (PETERS, 1998, p. 2).

No PDDF, a dificuldade de coordenação política e a gestão burocrática foi um grande empecilho para o seu desenvolvimento e permanência como política pública, apesar de ter sido inserido no PPA como uma política estratégica.

Todos os esforços de tornar esse programa como referência nacional para a Faixa de Fronteira esbarrou em diferentes dificuldades: de cunho técnico, de gestão, políticas e até mesmo, dificuldades orçamentárias. A transcrição da fala do Deputado Federal Danilo Forte reforça a explicação sobre o porquê da descontinuidade de programas como o PDFF. Segundo sua análise

Apesar de programas serem criados, muitas vezes os recursos são contingenciados e os programas são suspensos. E aquilo que deveria vir para amenizar e dar melhor qualidade de vida ao povo está, na verdade, trazendo prejuízos à Nação. Cito inclusive o caso agora, de corte no Orçamento, que está amedrontando os gestores do País inteiro - estão falando algo em torno de 70 bilhões de reais (BRASIL, CEPF, 2015, p. 1).

O orçamento é o ponto chave para a execução das políticas públicas e isso justifica ainda mais, a necessidade de uma ação coordenada, que possibilite a maximização de seu uso, ainda que em períodos de contingenciamento, como no caso acima citado pelo deputado.

Assim, apesar dessa diminuição dos recursos ter maior impacto na execução dos programas nos âmbitos estadual e municipal, há uma conjunção de fatores determinantes para o fim do ciclo do PDFF. O Quadro 25 traz detalhadamente esses empecilhos que culminaram com o fim do programa pelo Ministério da Integração Nacional.

Quadro 25 - Principais dificuldades de coordenação na execução, gestão e acompanhamento do PDFF

Orçamentária	Gestão/execução	Técnica	Política	Avaliação
<p>- O PDFF fazia parte da execução orçamentária geral do governo federal.</p> <p>- O programa é fortemente atingido pelo contingenciamento de recursos aplicado pelas diretrizes econômicas de governo, que são pressionadas a atuar no sentido de contenção de gastos. Por este motivo, os recursos financeiros são disponibilizados aos ministérios em pequenas parcelas (em relação ao montante total) durante o ano, concentrando essa disponibilização, quase em sua totalidade, nos dois últimos meses do ano, o que também inviabiliza a análise técnica dos documentos, tornando inviabilizada também a execução física dos projetos em 2011.</p> <p>- Há uma utilização excessiva de cláusulas condicionantes na celebração de convênios e</p>	<p>- O Ministério da Integração não executava diretamente as ações do PDFF, pois quase todo o orçamento do programa se dava por meio de convênios, dependendo de parcerias com governos estaduais e municipais;</p> <p>- O Ministério deparou-se com uma grande dificuldade em encontrar instituições, nessas regiões, com capacidade técnica, credibilidade, inserção local e viabilidade administrativa para elaborar e executar projetos de desenvolvimento regional, além de dificuldades mesmo para repassar os recursos, uma vez que as instituições frequentemente entram em situação de inadimplência;</p> <p>- Falta de comprometimento dos parceiros, que negligenciam, talvez pelo montante dos recursos ou pelo impacto político dos projetos apoiados, o cumprimento adequado e a tempo das exigências que lhes cabem cumprir;</p>	<p>- Dificuldade de acesso ao Portal de Convênios do Governo Federal (SICONV) porque há baixa capacitação para utilização do sistema (tanto dos proponentes quanto do concedente), o que gera atrasos nos processos de celebração, execução e acompanhamento dos convênios.</p>	<p>- O fato de grande parte dos recursos orçamentários serem oriundos de emendas parlamentares atrapalhava a gestão do PDFF porque já chegavam na SDR com o seu objeto e localidade beneficiária determinados.</p> <p>- Isso expõe o conflito entre o interesse do parlamentar que alocou a emenda e os burocratas do MI (SDR);</p> <p>- Nem sempre os projetos são apresentados em conformidade com o escopo do Programa ou nos territórios prioritários, gerando ações esparsas e sem garantia de continuidade, além de serem definidos, muitas vezes, por critérios políticos em detrimento dos técnicos.</p> <p>Apresentação de projetos de baixo valor por causa do fracionamento de emendas, o que requer passar por um longo caminho de readequação</p>	<p>- A inexistência de uma sistemática de avaliação do programa, de um sistema gerencial/de informação e de procedimentos definidos para seu monitoramento.</p> <p>- Dificuldade de mensuração dos resultados dos projetos (metas) e a utilização do SICONV como ferramenta de monitoramento é precária.</p> <p>- Dificuldade da definição de indicadores (em projetos, nas regiões e no programa) que sejam capazes de medir adequadamente os resultados das ações para o desenvolvimento regional.</p>

<p>os respectivos projetos são analisados posteriormente, para só então seguirem para a liberação dos recursos (execução de projetos mediante restos a pagar).</p> <p>- A disponibilização tardia de recursos financeiros acarreta, ainda, cancelamento ou necessidade de revisão de projetos (fracionamento) e inexecução de destaques orçamentários.</p> <p>- A inexistência de um fluxo orçamentário periódico e permanente impossibilita um melhor planejamento dos projetos a serem implementados e, conseqüentemente, uma melhor execução.</p>	<p>- Instabilidade nas regras da administração pública e diferentes interpretações jurídicas frente à celebração de convênios, o que atrasa em demasia o processo de análise e tramitação de projetos dentro do Ministério;</p>		<p>e negociação das partes envolvidas, o que dificulta o trabalho do corpo técnico da SDR, pelo alto custo operacional, resultando muitas vezes na não execução dos recursos disponíveis.</p>	
--	---	--	---	--

Fonte: MI – Secretaria de Desenvolvimento Regional - SDR (2014, p.48). Adaptado pela autora

O Quadro 25 resume bem as dificuldades pelas quais passou o PDFF, marcado por uma dinâmica institucional instável baseada em regras informais e formais, passíveis de mudança conforme interesses políticos, o que comprometeu não somente a gestão administrativa do Programa como a alocação de recursos. Esta, por sua vez ficou marcada pela inexistência de um orçamento previamente definido, o que condicionava os gestores à busca de emendas a fim de desenvolver minimamente alguns projetos planejados. Neste cenário, admitido pelo próprio MI, a implementação de uma política de modo intersetorial, ficou cada vez mais distante, uma vez que o relatório indica a “falta de comprometimento dos parceiros” (MI, 2014, p.48), associada à ausência de pessoal técnico capacitado para atender às demandas que o PDFF requeria. Contrariamente a essa falta de comprometimento, intersectorialidade é a “articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas” (INOJOSA, 2011, p. 105).

Em suma, as dificuldades expostas no quadro anterior, ratificam a hipótese 3, segundo a qual, além da dificuldade de institucionalização da coordenação intersectorial do PDFF, os recursos orçamentários disponibilizados estão entre as maiores limitações institucionais, principalmente no PDFF e em menor proporção na Enafron. Constata-se também a falta de internalização de propósitos e critérios para a atuação dos burocratas de modo convergente com os ministérios e estados, que são indispensáveis para a coordenação de políticas (ACUÑA, 2010).

Esses diversos fatores e dificuldades na implementação do PDFF contribuíram para seu término a partir do ano de 2012, quando deixou de fazer parte do PPA de 2012 a 2015. Assim, o planejamento desse programa, considerado, até então, o mais importante para a Faixa de Fronteira não alcançou os objetivos esperados, mesmo depois de sua reestruturação, baseada em pesquisas, como a Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira realizada pelo Grupo Retis para o MI com o intuito de reformular e dar consistência ao programa. O estudo foi realizado no ano de 2009 e dois anos depois, sem que houvesse, de fato uma reestruturação, o programa foi encerrado.

Contudo, esse estudo serviu de base para o surgimento de uma nova proposta para a Faixa de Fronteira, de iniciativa da Comissão de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), os Planos Regionalizados de

Desenvolvimento e Integração Fronteiriços (PDIF), foram elaborados de acordo com os princípios e metodologias definidos entre a Secretaria Executiva da CDIF e cada Núcleo Estadual de Fronteira (NE), ficando sob a responsabilidade dos entes estaduais a inserção das questões que consideravam prioritárias para seus estados, assim como na Enafron.

Na segurança pública, não se nota uma preocupação com a coordenação das ações entre estes órgãos, considerando a clara atribuição de cada órgão, que tradicionalmente desempenham suas funções separadamente ou setorialmente, salvo em ações que requerem essa participação conjunta.

Por outro lado, no que tange às competências federativas, conforme disposto no Artigo 144, da Constituição Federal, o Estado tem o dever, e todos os demais, a responsabilidade de garantir a segurança pública. Como tentativa de resolver esse imbróglio causado pela má distribuição de competências no pacto federativo brasileiro em relação à segurança pública, especialistas no tema, como sugere:

um novo pacto federativo nessa área, formalizado por meio de uma mudança constitucional que incorpore a segurança pública entre as competências, explicitamente compartilhadas entre os três níveis de governo: municipal, estadual e federal (art. 23). Em particular, espera-se que o governo federal conduza uma verdadeira política nacional de segurança, integrada e abrangente, que contribua significativamente para o financiamento de todo o sistema por meio de uma transferência de fundo a fundo, nos moldes do que ocorre hoje na saúde (SUS) e na educação (Fundeb) (CANO, 2014 , não paginado

A sugestão foi feita no âmbito da disputa presidencial das eleições de 2014 e, conforme narrou Cano (2014) aponta claramente como o sistema federalista brasileiro contribui para a falta de coordenação na área da segurança pública, uma vez que não está explícito no texto constitucional o compartilhamento de competências entre os três níveis de governo, o que gera também distorções na execução de políticas públicas nessa área.

Mas isso não significa que não exista propostas de implementação de políticas e programas de modo intersetorial. Neste sentido, a Enafron (BRASIL, 2011) coloca entre seus objetivos, desenvolver atividades de modo coordenado entre Executivo Federal (Ministério da Justiça, Polícia Federal e Rodoviária Federal

e Ministério da Defesa, com as Forças Armadas) e Executivo Estadual (Secretarias de Segurança Pública e as polícias civil e militar).

Apesar desses objetivos, na prática, a dificuldade de coordenação ou de atuação intersetorial não se limita apenas às questões atinentes à segurança pública, mas ao conjunto de políticas públicas destinadas à Faixa de Fronteira. Desse modo, o comportamento burocrático nos Ministérios, via de regra, não converge para a cooperação intersetorial, como é possível notar no Relatório de Auditoria realizado pelo TCU acerca das políticas públicas do governo federal para esse espaço:

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. 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 (BRASIL, TCU, 2014, p. 14).

A auditoria realizada refere-se não apenas à Enafron e ao PDFF, mas a todas as políticas federais para a Faixa de Fronteira, descrevendo assim uma forte dificuldade de atuação coordenada. Do ponto de vista do neoinstitucionalismo, o comportamento dos atores governamentais ou burocratas é puramente racional e tem a ver com a importância de manter o *status quo* dos burocratas e dar maior visibilidade às ações e políticas públicas de seu ministério e desse modo, dar-lhes mais prestígio político, o que é um dos objetivos do burocrata, segundo Niskanen (1968).

Além da dificuldade de coordenação das políticas para a Faixa de Fronteira entre os órgãos do próprio governo federal, o baixo nível de participação dos entes federativos nessas políticas foi apontado em documentos (BRASIL, 2009; 2010) como um dos maiores problemas do PDFF, a ponto de ser criado, no âmbito do Ministério da Integração (MI), um Grupo Interfederativo (GTI) com o objetivo principal de analisar outras experiências e propor um novo modelo de gestão para o programa que:

institucionalize e apoie a construção de um diálogo intersetorial e federativo permanente, visando aprimorar a elaboração das políticas

públicas, ampliar a sinergia das ações na fronteira e assegurar maior efetividade aos projetos implementados. O modelo de gestão proposto teria como principal característica a criação de uma rede de instituições atuantes na Faixa de Fronteira cujos objetivos seriam a elaboração conjunta de planos e projetos, o apoio mútuo às iniciativas empreendidas e a promoção de fluxo organizado e permanente de informações relevantes para e dos atores sociais desse território (BRASIL, 2010, p. 78 - Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça).

Como se trata de um documento oficial, confirma-se que o próprio governo federal admite textualmente que o diálogo intersetorial é uma ferramenta chave para as políticas públicas na Faixa de Fronteira. A formação da pauta debatida nesse GT era uma reivindicação da Confederação Nacional de Prefeitos (CNM), que, diante das dificuldades de implementação do PDFF, solicitava uma retomada do programa pelo Executivo Federal “mas diferentemente de como foi feito anteriormente – que ele tenha a participação efetiva dos estados e dos municípios e dialogue com os poderes locais sobre as reais melhorias a serem buscadas em conjunto” (CNM, 2008, p.18).

A proposta da CNM é por uma ação intersetorial, no sentido atribuído por Dubois et al (2015, p. 2939), qual seja: desenvolver um trabalho com mais de um setor da sociedade ou do governo com o objetivo de alcançar resultados melhores sobre uma área de interesse em comum, no caso acima, a Faixa de Fronteira.

No caso do PDFF, o MI reconheceu a necessidade de implementá-lo de modo conjunto com estados e municípios, observou-se que mesmo após sua reestruturação, isso ocorreu em pequena proporção, uma vez que os ministérios envolvidos nesse programa continuaram com um comportamento setorial (BRASIL, 2016).

Diante desse comportamento e a partir do referencial teórico sobre intersetorialidade discutido nos capítulos anteriores e conforme informações disponíveis no PDFF elaborou-se o Quadro 26, com o objetivo de identificar a existência ou não de algumas características potenciais de intersetorialidade nesse programa.

Quadro 26 - Aspectos de intersetorialidade entre MI e outros ministérios na gestão do PDFF

Característica	Sim	Não	Descrição
Atividades comuns para o programa com outros ministérios		x	
Alocação dos recursos para a execução do programa em outros ministérios		x	
Modelo de gestão compartilhado		x	<ul style="list-style-type: none"> - Fragmentação e desarticulação das políticas públicas implementadas, e não, necessariamente, na ausência de políticas para a fronteira; - Ausência de institucionalização de um diálogo intersetorial e federativo permanente, visando aprimorar a elaboração das políticas públicas; - Baixa sinergia das ações e pouca efetividade dos projetos implementados.
Comportamento burocrático intersetorial		x	

Fonte: Elaboração da autora com dados de Brasil, MI (2014).

Pelas informações acima, nota-se a dificuldade de atuação intersetorial na implementação do PDFF, apesar de terem sido criados arranjos institucionais e marcos regulatórios que incentivassem a coordenação intersetorial, sobretudo a partir do ano de 2002 com o governo de Luís Inácio Lula da Silva, mas sem resultado significativo, conforme ratificam os documentos consultados, em especial o citado nesse quadro. Logo, no PDFF, a intersetorialidade se mostrou presente apenas na concepção do programa.

A partir da percepção da necessidade de atuação intersetorial na implementação de políticas públicas, inclusive por orientação de órgãos fiscalizadores, como o TCU, observou-se nos discursos contidos nos documentos oficiais do Executivo Federal (BRASIL, 2005; 2009; 2016), a ênfase dada à relação interministerial na elaboração, acompanhamento e na execução das políticas públicas, especialmente, aquelas, cujo espaço territorial seja o da Faixa de Fronteira.

De maneira mais ampla, o Quadro 27 apresenta as possibilidades de cooperação entre as instituições nas políticas para a Faixa de Fronteira. Contudo ele

não mensura a existência de intersetorialidade por programa como o quadro anterior. O objetivo aqui é apenas explicitar a possibilidade de cooperação com base nas regras institucionais criadas pelos ministérios, em diversas áreas, considerando seu nível de interação (alto, médio ou baixo nível de interação), haja vista que essa interação tem relação direta com a intersetorialidade das políticas implementadas por esses ministérios.

Quadro 27- Vetores de cooperação, mapas de convergência e redes institucionais

Ministério	Nível de interação		Principais vetores de cooperação	Mapa de convergência	Redes institucionais
	Atual	Potencial			
Integração nacional	Médio	Alto	1) Coordenação das políticas de fronteira junto a CDIF e Núcleos; 2) Apoio a Consórcios internacionais; 3) Cidades Gêmeas como foco das políticas públicas	Brasileia (AC), Ponta Porã (MS), Barracão (PR) e Dionísio Cerqueira (SC) e outros.	SDR, CDIF, Frente Parlamentar Mista para Faixa de Fronteira, Núcleos Estaduais de Fronteira, Prefeituras Municipais
Defesa – SISFRON	Alto	Alto	1) Compartilhamento de infraestruturas (logística, comunicações e Centros de operações); 2) Atuação em operações conjuntas	Mato Grosso do Sul, principalmente Dourados, Ponta Porã, Corumbá, Nioaque, Caracol, Mundo Novo, Amambai, Bela Vista, Iguacemi e Porto Murtinho e outras localidades de implantação do SISFRON	CCOMGEx, Comando Militar, Organizações Militares
Defesa-Calha Norte	Baixo	Baixo	1) Vertente civil: melhoria da infraestrutura dos órgãos de segurança; 2) Vertente militar: reforço da presença militar em áreas remotas	Estado do acre: Acrelândia, Brasileia, Cruzeiro do Sul, Márcio Lima, Mal. Thaumaturgo, Rio Branco. Outros: Laranjal do	DPCN, CMA, Associações de Municípios, Prefeituras Municipais, Parlamentares, Organizações Militares

				Jarí (AP), Rorainópolis, Bonfim (RR), Benjamin Constant (AM), Alta Floresta d'Oeste, Alto Alegre dos Parecis, Campo Novo de Rondônia (RO).	
Saúde	Baixo	Médio	1) Reforço das bases de dados do DATASUS (SIM e SINAN); 2) Estímulo ao uso de cédulas binacionais para o acesso a serviço de saúde (fronteira com o Uruguai)	Ênfase em municípios do Acre, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, fronteira com o Uruguai	AISA
Educação	Baixo	Médio	1) Opções de ensino técnico e superior para a população jovem – efeito preventivo; 2) Visibilidade das questões fronteiriças na sociedade local; 3) Intercâmbio cultural e reforço da confiança e do conhecimento recíproco entre as nacionalidades	Oiapoque (AP), Boa Vista (RR), Benjamin Constant (AM), Rio Branco (AC), Corumbá (MS), Dourados (MS), Foz do Iguaçu (PR), Palotina (PR), Umuarama (PR), Chapecó (SC), Palmeira das Missões (RS), Sant'ana do Livramento (RS) e São Borja (RS).	AIMEC, SETEC, Universidade e Escola Técnica de Fronteira, Secretarias de Educação
Esporte	Baixo	Médio	1) Opções de lazer e esporte para população jovem; 2) Recuperação e ocupação de espaços públicos	Calçoene (AP), Cruzeiro do Sul (AC), Antônio João (MS), Dourados (MS), Bagé (RS) e Rio Grande (RS), Cascavel (PR).	SNELIS

Meio Ambiente	Baixo	Baixo	Combate a ilícitos ambientais	-	-
Planejamento	Baixo	Baixo	1) Interlocução entre ministérios; 2) Uso da base cartográfica da INDE	-	SPI, INDE

Fonte: Mapeamento das Políticas Federais – MJ (2016).

Observa-se no Quadro 27, o nível de cooperação entre as instituições na Faixa e Fronteira apresenta alto potencial apenas no Ministério da Defesa (MD), no âmbito do SISFRON, mais especificamente no contexto das operações realizadas que contam com o apoio dos órgãos de segurança. Os demais ministérios aparecem apenas com a potencialidade de cooperação. Esses dados retratam a dificuldade de atuação intersetorial entre os ministérios o que, conseqüentemente se reflete em políticas como o PDFFF e a Enafron.

O nível de cooperação entre MJ e o MD se diferencia dos demais ministérios em razão de especificidades requeridas em missões e operações onde se faz necessária a atuação de ambos os ministérios. O relato da ministra do Ministério das Relações Exteriores (MRE) sobre a Operação Ágata, realizada em toda a fronteira brasileira, durante reunião da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN, 2015) ratifica essa afirmação:

Como eu disse, essa operação tem um período determinado. É uma ação subsidiária por meio da qual nós apoiamos os órgãos de segurança pública que necessitam de ajuda para a realização das suas demandas. Quando nós reunimos os demais órgãos, solicitamos as demandas. Pelo fato de as Forças Armadas terem maior capilaridade para chegar a locais extremos, oferecemos os meios para que os objetivos sejam alcançados. As Forças Armadas atuarão nas suas missões constitucionais e apoiarão as operações das agências sem substituí-las. A intenção não é substituir o trabalho da Polícia Federal, dos órgãos de segurança pública, mas de apoiá-los para mantermos a operação e a tranquilidade nas fronteiras (BRASIL, CREDN, 2015, p. 22).

Ou seja, a cooperação com o MD é importante para as ações de segurança pública dadas as prerrogativas das Forças Armadas e, também, pela experiência em áreas de fronteira, onde o acesso a algumas localidades é difícil e apenas as Forças Armadas conseguem chegar. Não se trata, portanto de maior potencial para a atuação em nível intersetorial e de coordenação integrada das políticas desses ministérios, mas da necessidade imposta pela natureza da atividade de segurança.

Neste sentido, no que tange especificamente ao nível de coordenação intersetorial na Enafron, o Quadro 28 apresenta em que aspectos ela se dá.

Quadro 28 - Aspectos de intersetorialidade entre MJ e outros ministérios na gestão da Enafron

Característica	Sim	Não	Descrição
Atividades comuns para o programa com outros ministérios	x		Operação Ágata (Ministério da Justiça, Secretarias Estaduais etc.); Operação Sentinela (Ministério da Justiça).
Alocação dos recursos para a execução do programa em outros ministérios		x	
Modelo de gestão compartilhado		x	Debates com atores locais, avaliações técnicas pela equipe da Senasp e interlocutores dos estados de fronteira sobre as ações pactuadas e acompanhamento dos investimentos realizados; - Simpósios Estaduais com gestores da Enafron; - Encontro Técnico da Enafron (autoridades de segurança pública do estado e aos convidados da Senasp); - Reunião anual de avaliação conjunta (Ministro da Justiça, Governadores e Secretários de Segurança Pública de todos os Estados de Fronteira);
Comportamento burocrático intersetorial	x		- Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras – GGIFs (MT, MS, PR e RS) e Câmaras Temáticas de Fronteiras (AP, AC, AM, RO, RR, SC, PA) responsáveis pela coordenação e integração das ações na fronteira; - Senasp - compartilhamento, disseminação, colaboração, tratamento e repasse de dados, informações e conhecimentos relacionados à segurança pública na Faixa de Fronteira.

Fonte: Elaboração da autora com dados de Brasil, MJ (2014).

Observa-se que na Enafron apresenta mais características de intersetorialidade que o PDFF. Essa diferença, de certo modo se deve ao desenho institucional da Enafron que possui uma estrutura burocrática descentralizada e compartilhada entre os órgãos integrantes (Secretarias de Segurança Pública nos estados, Núcleos de Fronteira, GTs) e os demais instrumentos de gestão criados com essa finalidade.

Essas características de intersetorialidade demonstradas são importantes para a gestão de políticas. No entendimento de Burlandy (2004), a pactuação entre

setores para um projeto integrado, assim como a formulação de intervenções capazes de ir além dos programas setoriais se constitui como importante passo para uma gestão intersetorial duradoura.

Abrúcio (2005), ao tratar do problema de coordenação/cooperação em ambientes federalistas, como o Brasil, ressalta que

O *modus operandi* cooperativo é fundamental para otimizar a utilização de recursos comuns, como nas questões ambientais ou problemas de ação coletiva que cobrem mais de uma jurisdição (caso dos transportes metropolitanos); para auxiliar governos menos capacitados ou mais pobres a realizarem determinadas tarefas e para integrar melhor o conjunto de políticas públicas compartilhadas, evitando o jogo de empurra entre os entes (ABRÚCIO, 2005, p. 44).

Parte da dificuldade de cooperação, segundo Abrúcio (2005), deve-se ao “caráter predatório do federalismo brasileiro [com] padrão de competição não-cooperativa que predominava nas relações dos estados com a União e deles entre si” (2005, p. 47).

Sob a perspectiva da Lógica da Ação Coletiva (OLSON, 1999) e da Teoria dos Jogos e Jogos Ocultos (TSEBELIS, 1998), o ato de cooperar ou não cooperar não se resume a um comportamento burocrático fácil de acontecer, pois isso nos remete a uma questão de decisão coletiva e nem sempre cooperar é melhor alternativa para todos. Mas, os burocratas dos diferentes níveis federativos precisariam ter estímulos necessários para cooperar institucionalmente. Na concepção de Niskanen (2007), o incentivo para a cooperação é o aumento do orçamento e a obtenção de cargos e *status* dentro da burocracia.

Nos programas analisados, constatou-se que, do ponto de vista da concepção tanto do PDFF quanto da Enafron, a ideia de coordenação federativa e intersetorial permeia ambos os programas. Contudo, na execução notaram-se algumas limitações para a prática intersetorial. Algumas se referem a questões que dizem respeito aos custos orçamentários das ações intersetoriais e outras estão ligadas ao próprio desenho institucional do programa e às regras federativas baseadas na competição federativa e não na cooperação.

Neste sentido, o desenho da Enafron, concebida de modo descentralizado e inserindo os entes federativos dos estados, favorece a atuação intersetorial na Faixa de Fronteira, ainda que apenas em alguns aspectos.

8 CONCLUSÃO

Esta Tese objetivou compreender as políticas para fronteira na Amazônia, particularmente o PDFF e a Enafron sob a perspectiva teórica e analítica neoinstitucional. Nela, constatou-se que as políticas de desenvolvimento e de integração regional desempenham um papel fundamental para o fortalecimento das ações de desenvolvimento e para a manutenção da segurança na fronteira amazônica. A influência de assuntos de segurança nas políticas para a Faixa de Fronteira é um reflexo da indissociabilidade entre Política de Defesa e Política Externa, necessária seja para a estabilidade regional, seja para incentivar a cooperação regional,

Essa concepção se adéqua perfeitamente ao PDFF, como política de fronteira. Embora nem sempre enfatizada, a origem do PDFF passa, necessariamente pelo contexto da política externa brasileira. Isto porque, ao ser definida como uma política de Estado para a Faixa de Fronteira, a fim de garantir a presença desse ator naquele espaço, tal política, de forma explícita ou implícita, transformou-se em assunto de segurança, ou seja, pelo seu caráter estratégico foi securitizada.

Analisar o PDFF e a Enafron, a partir da compreensão do neoinstitucionalismo, da dinâmica organizacional das instituições que compõem a rede institucional do Estado brasileiro, em particular o Executivo Federal, possibilitou enriquecer a análise do funcionamento das instituições do Estado e como elas influenciam na tomada de decisão e na formação da estrutura de incentivos que permitem erguer parâmetros de constrangimentos para as escolhas e preferências dos agentes. O neoinstitucionalismo e o federalismo foram úteis na análise sobre a dinâmica institucional e o desenho das políticas ora estudadas.

O modelo federalista brasileiro dificulta a cooperação horizontal entre os três níveis do Poder Executivo brasileiro, limitando os interesses locais aos interesses e prioridades das arenas decisórias federais, principalmente nas políticas voltadas para a Faixa de Fronteira, cuja iniciativa de agenda é do Executivo Federal. Desse modo, as políticas criadas para essa área, a exemplo do PDFF e da Enafron, dependem exclusivamente dos recursos federais para serem implementadas, sendo uma grande parte deles, por meio de convênios ou de transferências voluntárias, o

que impulsiona a prática de negociações distributivas como moeda de troca na política brasileira.

A dinâmica institucional dessas políticas, tanto o PDFF quanto a Enafron se configurou a partir dessas regras institucionais que influenciam na elaboração de métodos, programas, estratégias ou ações necessárias para alcançar os objetivos estabelecidos para uma política, bem como se ela deve ter uma orientação setorial ou intersetorial sem interferir nos objetivos da política, uma vez que um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas e por diversos caminhos.

Explica-se o resultado dessas políticas pela modalidade de incentivos institucionais e não pelo pressuposto dado *a priori* de supostos interesses de classe desses mesmos agentes burocráticos

Levando-se em consideração a base documental e bibliográfica, assim como o conjunto das informações e dados de natureza quantitativa e qualitativa e correlacionados às diferentes variáveis qualitativas expostas na metodologia, concluiu-se que o desenho institucional e o arcabouço legal dessas políticas foram criados e propiciam a coordenação federativa e intersetorial. Entretanto, não se trata apenas de um desenho formal, já que outras variáveis como o tamanho do orçamento também são relevantes. Do ponto de vista do comportamento burocrático, constatou-se que a maximização do orçamento nos programas estudados não é influenciada apenas pelos burocratas.

O PDFF que dependia majoritariamente de emendas parlamentares, submeteu-se a uma instabilidade orçamentária que interferiu na execução de suas metas e contribuiu para o encerramento do programa. Representou mais uma descontinuidade entre diversas políticas tentadas para a Faixa de Fronteira. Apesar das metas ambiciosas dessa política pelo Executivo Federal, que a inseriu como política estratégica no PPA 2004-2007, esta perduraria apenas pelo período referente a mais um orçamento que seria o PPA 2008-2011.

As razões para seu encerramento estão baseadas em vários fatores conectados direta ou indiretamente à dinâmica institucional impressa nesse programa que passou por diversas dificuldades de gestão, inclusive, a diminuição gradativa de seu orçamento, uma vez que os recursos destinados no PPA não eram suficientes para o atendimento das demandas do PDFF, como ficou evidenciado em nos discursos. Uma das consequências disso foi a dependência de arranjos institucionais junto a parlamentares com o intuito de maximizar o tamanho do

orçamento. Isso deu ao programa instabilidade financeira, uma vez que depende do interesse dos parlamentares, destinar recursos carimbados para um único programa.

Além disso, variáveis institucionais como ausência de um modelo claro de gestão do programa, assim como a dificuldade de mensuração de seus objetivos e metas também impediram resultados mais promissores e contribuíram para a dificuldade de gestão do PDFF e para seu encerramento. Das instâncias decisórias, tanto a CDIF quanto o CAF tiveram poucas reuniões e apesar de suas relevantes atribuições, ambas possuem pouco poder decisório, ao ponto de decisões tomadas nessas instâncias serem alteradas pelo chefe do Executivo Federal.

Entendeu-se que a ausência de uma política nacional para a Faixa de Fronteira, associada à fragmentação orçamentária e baixa coordenação intersetorial entre os ministérios federais e entre estes, os estados e os municípios da Faixa de Fronteira, facilita a descontinuidade das diversas políticas já criadas pelo Executivo Federal, a exemplo do PDFF. Sua principal meta de gestão era a execução coordenada dessa política com os ministérios e entes federativos a fim de que esse programa se consolidasse como modelo para as demais políticas da Faixa de Fronteira. Mas o orçamento foi diminuindo e a coordenação intersetorial também não se deu como previsto nos documentos, o que ficou perceptível nos diálogos sobre esse programa.

De outro lado, percebeu-se que a criação da Estratégia Nacional de Segurança Pública na Fronteira (Enafron) fez parte da redefinição na concepção de defesa e também de desenvolvimento que passou a inserir a segurança pública no conjunto de políticas estratégicas para a Faixa de Fronteira. Esse pensamento encontra-se conectado com a influência do conceito de securitização em políticas para esse área.

Seu modelo de gestão proporcionou, em parte, uma experiência coordenada e intersetorial entre os órgãos gestores, uma vez que os estados, ainda que sigam as diretrizes e os objetivos criados para essa política pelo Executivo Federal, são os responsáveis pela elaboração na esfera estadual. Neste programa em específico, o processo de coordenação intersetorial está presente nos marcos regulatórios criados pelo Executivo Federal.

Todavia, nas regras institucionais da Enafron, constatou-se a ausência de um sistema de monitoramento e de avaliação integrado, capaz de avaliá-la profundamente, haja vista que são previstos apenas seminários de

acompanhamento e/ou reuniões. Não há uma metodologia clara de avaliação disponível.

Ainda que o volume de recursos destinados à Enafron seja satisfatório para as metas estabelecidas nacionalmente, notou-se que este tem diminuído se comparado aos valores do ano de 2012, o que vai de encontro à tese de maximização do orçamento.

Contudo, o desenho institucional da Enafron possibilita em maior grau, experiências intersetoriais na implementação do programa. Essa atuação coordenada é importante para otimizar os recursos do orçamento, em atividades comuns, realizadas por mais de um ministério no mesmo espaço com recursos compartilhados, conforme se identificou nesse programa.

Diferente do PDFF cujo encerramento resultou da ausência de recursos e da intersetorialidade na gestão integrada do programa, a Enafron revela a persistência da intersetorialidade entre os órgãos das burocracias setoriais a exemplo dos comitês integrados nos estados da federação, especialmente como demonstram os dados referentes ao estado do Pará.

Notoriamente, há um conjunto de políticas estratégicas para a Faixa de Fronteira, mas sem um direcionamento normativo de uma política nacional de fronteira, capaz de coordenar todas as políticas com rebatimento nesse espaço territorial. Numa escala histórica, nota-se que o Executivo Federal, no que tange às políticas para a fronteira e para a Amazônia, em especial, não conseguiu até o presente momento, colocar na agenda prioritária, a aprovação de uma política nacional para a fronteira.

A existência de uma política nacional para coordenar e agregar intersetorialmente todas as políticas para a Faixa de Fronteira, de diferentes ministérios supriria parte das lacunas e dificuldades existentes para a uma atuação coordenada nessa área, como ressaltam também os órgãos de controle como o TCU e a AGU. Embora existam instituições para este fim, como a CDIF e o CAF, ficou evidente que o desenho institucional destes não propicia por completa a atuação intersetorial sem a disponibilidade de um orçamento próprio, necessário para garantir a execução das decisões tomadas em suas reuniões. Ou seja, apesar do protagonismo legal atribuído às principais estruturas burocráticas responsáveis pelo PDFF e outras políticas para a Faixa de Fronteira, tanto a CDIF quanto o CAF por

não possuem orçamento próprio, reduzem seu papel a órgãos de debate e consulta.

Neste sentido, os burocratas responsáveis por esses programas agem com o intuito de maximizar o orçamento, entretanto a alocação depende do interesse do Legislador (político) no programa.

Isto quer dizer que a maximização do orçamento e a intersectorialidade depende não apenas do comportamento burocrático nas instituições, mas do desenho da política. Desse modo, a premissa de maximização do orçamento, também está relacionada a comportamentos que vão da burocracia à política, correlacionando-se a diferentes tipos de variáveis e constrangimentos, representados pelas burocracias responsáveis pelo PDFF e pela Enafron.

No caso do PDFF, o tamanho do orçamento teve impacto na execução desse programa, haja vista que a dificuldade de alocação de recursos contribuiu para o enfraquecimento do programa. Já em relação à Enafron, o impacto do orçamento tem sido suficiente para o cumprimento dos objetivos e das metas estabelecidas, uma vez que o desenho institucional deste, que funciona de modo descentralizado junto aos estados, possibilitando um acompanhamento mais próximo de sua execução.

Além das conclusões anteriores, concluiu-se que a principal semelhança entre o PDFF (2009) e a Enafron (2011) reside no fato de que, no âmbito interno e externo, elas representam a reafirmação da importância estratégica da Faixa de Fronteira como política de Estado para a resolução de conflitos nessa região, inclusive no que se refere à questão indígena. Do ponto de vista institucional, apesar da criação de diversos arranjos para o acompanhamento da gestão do PDFF e da Enafron, as estruturas burocráticas responsáveis pela elaboração e execução dessas políticas ainda são insuficientes para uma atuação intersectorial junto aos estados e municípios da Faixa de Fronteira. No caso do PDFF, essa foi uma das motivações de sua finalização. E na Enafron, embora seu desenho seja mais favorável à atuação coordenada entre os setores que a integram, na prática essa atuação também mostrou-se distante.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S.H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional Brasileiro. **Dados**. Rio de Janeiro, IUPERJ, v.31, n.1, p.5-34, 1998.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Política.**, n. 24, p. 41-67, 2005. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

_____. **Os barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec; USP, 1998.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G; ROSA, C. A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 49, n. 4, p. 47-82, 1998.

ACUÑA, C. Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y La Gestión Pública en América Latina: Una introducción. In: _____. **Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina, proyecto de modernización del Estado**. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, 2010.

ALMEIDA, L. B. Até o Tucutu nos separa: um estudo acerca da relação entre a política externa brasileira e a política de segurança pública na fronteira Brasil – Guiana. In: KERN, Felipe; MARTINS, Estevão Chaves de (Org.). **As Relações Internacionais na fronteira norte do Brasil**: coletânea de estudos. Boa Vista: UFRR, 2011. p. 39- 60.

ALVARENGA, A. T. de et al. Histórico, fundamentos filosóficos e teórico-metodológicos da interdisciplinaridade. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; SILVA NETO, Antônio J. **Interdisciplinaridade em ciência, tecnologia & inovação**. Barueri, SP: Manole, 2011. p. 3.

ANDREWS, Christina W.. Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem Habermasiana. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 271-299, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 abr. 2017.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 abr. 2017.

BAKVIS, H. **O desafio horizontal**: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança. Brasília, DF: ENAP, 2004.

BARQUERO, A. V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2002. 278p.

BECKER, B. K. Significância contemporânea da fronteira: Uma interpretação geopolítica a partir da Amazônia brasileira. In: AUBERTIN, C. (Ed.). **Fronteiras**, 1988. Brasília: UNB; ORSTOM, 1988. p. 60-89.

BELLINI, M. I. B.; REHERMANN, V. S.; MORES, F. B. Aprender saúde na escola: uma experiência de intersectorialidade entre as políticas de Saúde e a de Educação. In: BELLINI, Maria Isabel Barros; FALER, Camilia Susana (Org.). **Intersectorialidade e políticas sociais: interfaces e diálogos**. 1. ed. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2014. v. 1. p. 181-200.

BORBA, V. Fronteiras e Faixa de Fronteira: expansionismo, limites e defesa. **Historiae**, Rio Grande-RS, v. 4, n. 2, p. 59-78, 2013.

BRASIL. **Lei nº 6.634**, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: fev. 2012.

_____. Presidência da República. **Lei nº 8.183**, de 11 de abril de 1991. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional e dá outras providências. dez. 2013.

_____. Ministério da Integração Nacional. Presidência da República. **Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília, DF, 2004.

_____. Plano Plurianual 2000 a 2003. Brasília, 2004. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=191&cat=155&sec=10/abrasil.gov.br/>>. Acesso em: 29 out. 2012.

_____. **Plano Plurianual 2004 a 2007**. Brasília, DF, 2008. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=191&cat=155&sec=10>>. Acesso em: 29 out. 2012.

_____. Gabinete de Segurança Institucional –GSI. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. **Seminário Faixa de Fronteira: novos paradigmas**. Brasília, DF, 2004. 108 p.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. **Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília, DF, 2005.

_____. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, DF: Senado Federal, 2005. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 19 jun. 2012.

_____. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa: Paz e segurança para o Brasil** (Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências). 2. ed. Brasília, DF, 2008. Disponível em:< file:///C:/Users/Computer/Downloads/2497284.PDF>. Acesso em: 3 abr. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia. **Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional**: audiência Pública nº 1604/07, (Início: 14h25min, término: 17h23min - duração: 02h57min - tempo de gravação: 02h57min, 53 p., Sessão: 1604/07, Data: 25.09.2007. Disponível em: <[_____. Presidência da República. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2007. Cabe ressaltar que a PNDR foi formulada no ano de 2003 e institucionalizada apenas no ano de 2007.](http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/textoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=1604/07&nuQuarto=0&nuOrador=0&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=14:00&sgFaseSessao=&Data=25/9/2007&txApelido=INTEGRA%C3%87%C3%83O%20NACIONAL,%20DESENV.%20REGIONAL%20E%20AMAZ%C3%94NIA&txFaseSessao=Audi%C3%Aancia%20P%C3%BAblica%20Ordin%C3%A1ria&txTipoSessao=&dtHoraQuarto=14:00&txEtapa=>. Acesso em: 2 mar. 2015.</p>
</div>
<div data-bbox=)

_____. Presidência da República. Ministério da Defesa. **Doutrina Militar de Defesa**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md51_m_04_doutrina_militar_de_defesa_2a_ed2007.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2016.

_____. **Relatório do Plano Plurianual 2004-2007**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2008/08_PPA_Aval_cad08_MI.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2016.

_____. Presidência da República. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Amazônia Sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília, DF, 2008.

_____. Presidência da República. **Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais, 2009.

_____. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Gabinetes de gestão integrada em segurança pública**: coletânea 2003-2009. Elaboração: SANDES, W. S. et al. Brasília, DF, 2009.

_____. Secretaria de Relações Institucionais -SRI. Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul – FCCR. **Revista**, Brasília, dez. 2010. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/assessoria-internacional/mercosul-1/revista_dez2010.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2017.

_____. **Decreto nº 7.496**, de 8 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm>. Acesso em: 22 jul. 2013.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Memória de Reunião**. 1ª Reunião da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira. Brasília, DF, 2011. p. 6.

_____. Ministério da Justiça. **Programa Enafron. Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras**. Brasília, DF, 2011.

_____. Presidência da República. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2012. <Disponível em <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

_____. **Plano Plurianual 2008 a 2011**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=191&cat=155&sec=10>>. Acesso em: 29 out. 2012.

_____. **Relatório de execução orçamentária da SUDAM (2008 a 2011)**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.sudam.gov.br/conteudo/menus/referencias/biblioteca/arquivos/sudam-2008/caf_2008_sudam_2077_cod_2027_cop_073_relatorio_execucao.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Ministério do Planejamento. **Relatório do II Encontro Anual de Núcleos Regionais de Fronteira**. Brasília, DF, 2012. 117 p. (Diálogos Setoriais União Europeia Brasil).

_____. Presidência da República. **Decreto nº 8.161**, de 18 de dezembro de 2013. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Integração Nacional e remaneja cargos em comissão. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/>> abr. 2016.

_____. Comissão de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça -CDIF. Brasília, DF, 2013. Disponível em:< <http://faixadefronteira-cdif.blogspot.com.br/2013/07/niobio-importancia-do-metal-como-o.html>>. Acesso em: 2 fev. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria TC 020.053/2015-0**. Brasília, 2015. Disponível em: <<file:///C:/Users/Auri/Downloads/020.053%20fronteira.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. Controladoria Geral da União. **Relatório de Auditoria Anual de Contas. Relatório nº: 201503652**, Unidade Auditada: Departamento de Polícia Federal, Brasília, DF, 2015 Disponível em: <file:///C:/Users/Auri/Documents/relatório_de_auditoria_anual_de_contas_2014.pdf> Acesso em: 12 mar. 2016.

_____. Controladoria Geral da União. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/Acesso/auditorias/arquivos_auditoria/secretaria-nacional-de-seguranca-publica_senasp/relatorio_de_auditoria_anual_de_contas___senasp_2014-1.pdf/view.>. Acesso em: 12 mar. 2016.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Política de pessoal dos profissionais de segurança pública que atuam na Faixa de Fronteira brasileira**. Brasília, DF, 2014.

_____. Ministério da Justiça e Cidadania. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <www.justica.gov.br>. Acesso em: 23 dez. 2016.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 8.668**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça, remaneja cargos em comissão, aloca funções de confiança e dispõe sobre cargos em comissão e Funções Comissionadas Técnicas mantidos temporariamente na Defensoria Pública da União, Brasília, DF, 11 fev. 2016.

_____. Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Segurança pública nas fronteiras, diagnóstico socioeconômico e demográfico: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras** (Enafron). Org. NEVES, A. J. das. MACHADO, L.O. et al, Brasília, DF, 2016. 591 p.

_____. **Decreto nº 8.903**, de 16 de novembro de 2016. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução, Brasília, DF, 17 de novembro de 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/civil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm>. Acesso em: 12 mar. 2017.

_____. Constituição (1988) da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 jan. 1988.

_____. SICONV. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.convenios.gov.br/siconv/ConsultarPrograma/PreenchaOsDadosDaConsultaDeProgramaDeConvenioConsultar.do>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

_____. Disponível em: <http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/Diagnostico_Socioeconomico_FINAL.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2017.

_____. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.siop.planejamento.gov.br/siop/>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

_____. **Portal da Transparência**. 2017. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br/>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

_____. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF, Presidência da República. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em 12 out. 2017.

BRITO, D. C. de. **Modernização da superfície**. Estado e desenvolvimento na Amazônia. Belém: UFPA; NAEA, 2001. p. 146-193.

BURLANDY, L. **Segurança alimentar e nutricional: intersectorialidade e as ações de nutrição**. 2004. Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/saude13art01.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2017.

BURLONE, N. **L'Impact de la coordination interministérielle sur l'élaboration des politiques publiques: une exploration des facteurs de performance**. 2011.

(Doctoral Dissertation) - École Nationale d'Administration Publique, Montréal, 2001. Disponível em: <www.irec.net/upload/File/memoires_et_theses/301.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2016.

BUZAN, B.; HANSEN, L. **A evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. São Paulo: UNESP, 2012.

BUZAN, B. **People, states and fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era**. Hemel Hempstead, Harvester, 2nd edn., 1991a.

_____. New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. **International Affairs** (Royal Institute of International Affairs 1944-) v. 67, n. 3, p. 431-451, 1991b.

CANO, I. 02 de outubro de 2014 - Pacto federativo e segurança pública: Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1747>>. Acesso em: ago. 2015.

CARVALHO, D.; CARVALHO, A. C. Crescimento Econômico na fronteira e dinâmica urbana: uma abordagem histórica. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 15, n. 1, p. 239-272, jan. 2012.

CARGNIN, A. P. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais**. 2011. 317f. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

CARGNIN, A. P. Política Nacional de Desenvolvimento Regional e repercussões no Rio Grande do Sul. **Mercator**, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 19-35, abr. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-22012014000100019&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 out. 2016.

CASTOR, B. V. J. Os contornos do estado e da burocracia no Brasil. In: _____ et al. **Burocracia e reforma do estado**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 9-28. (Cadernos Adenauer II, n. 3)

CASTRO, E. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. **Cad. CRH**, Salvador, v. 25, n. 64, 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010349792012000100004&lng=en&nrm=iso>. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792012000100004>. Acesso em: 20 dez. 2013.

_____. **Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional** (Disciplina ministrada) - Curso de Pós-Graduação Lato Sensu de Direito Ambiental e Políticas Públicas (UFPA), 2008, p. 1-31. Disponível em: <<https://profmoraes.files.wordpress.com/2012/02/polc3adticas-pc3bablicas.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

CASTRO SANTOS, M. H. de. **Governabilidade, Governança e Democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil Pós-Constituinte**. Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 18 maio, 2017.

CASTRO, T. **Teoria das relações internacionais**. Brasília, DF, FUNAG, 2012. 578 p. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/931-Teoria_das_Relacoes_Internacionais.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2016.

CATAIA, M. Fronteiras: territórios em conflitos. In: ENCONTRO PARANAENSE DE ESTUDANTES DE GEOGRAFIA (EPEG), 13. Marechal Cândido Rondon (PR), 2008. **Anais...** Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), 2008.

CERVO, A. L. O Brasil na atual ordem mundial. Austral: **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 37-59, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/austral/article/viewFile/30514/20485>>. Acesso em: jul. 2014.

COELHO, F.D. FONTES, A. **Desenvolvimento econômico local e sustentabilidade institucional. As redes de desenvolvimento econômico local**. Rio de Janeiro, IBAM, 1998.

COLOMBO, L. **O Federalismo e o Nordeste brasileiro**: exemplo de uma integração regional tortuosa? 2008. Disponível em: <<http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/lucileia.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2013.

CONFERÊNCIA MINISTERIAL DE DEFESA DAS AMÉRICAS. VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Americas. **Declaración de Quito**, 2004. Disponível em: <http://www.summitamericas.org/Panels/VI_Meeting_Defense_Americas/DECLARACION_QUITO_ESP.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2014.

CONFERÊNCIA MINISTERIAL DE DEFESA DAS AMÉRICAS, 4. **Declaração de Manaus**. Manaus, 2000. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/docminist00.asp>>. Acesso em: 2 jun. 2014.

COSTA, F. A. **O Momento, os desafios e possibilidades da análise territorial para o planejamento do desenvolvimento nacional**. Brasília, DF; Rio de Janeiro: IPEA, 2012. (Texto para Discussão, n. 1788).

CUNILL GRAU, N. La intersectorialidade nel gobierno y gestión de la política social: Um acercamiento analítico-conceptual. **Gest. polít. pública**, México, v. 23, n. 1, jan. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 10 out. 2014.

D'ARAUJO, M. C. **Militares, democracia e desenvolvimento**: Brasil e América do Sul. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

D'ARAUJO, M. C. A Amazônia e desenvolvimento à luz das políticas governamentais: a experiência dos anos 50. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 7, n. 19, p. 41-55, 1992.

DIAS, R. O Estado e a globalização. In: _____. **Fundamentos de Sociologia Geral**. 2. ed. Campinas-SP, Alínea, 2000, p. 166-167. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3542565>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

DOWNS, A. **Inside bureaucracy**. Real estate research corporation, Chicago, 1964. Disponível em: <<https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/.../P2963.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2014.

DUBOIS, A.; ST-PIERRE, L.; VERAS, M. A scoping review of definitions and frameworks of intersectoral action. **Ciênc. saúde coletiva**, v. 20, n. 10, p. 2933-2942, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1413-812320152010.01222014>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

ELSTER, J. Marxismo, funcionalismo e teoria dos jogos: argumentos em favor do individualismo metodológico. **Lua Nova**, São Paulo, p. 163-204, 1989.

FAORO, R. **Os donos do poder** - formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001. Disponível em: <https://docs.google.com/file/d/0B-vWcDYCKP5sMjFhMWU3MmYtZWVjNC00Mjc4LTk2OWUtMDQ4M2VhYWJlOGY1/edit?hl=pt_BR>. Acesso em 23 jan. 2016.

FAULHABER, P. A fronteira na antropologia social: as diferentes faces de um problema. **BIB: Revista Brasileira de Informação em Ciências Sociais**, v. 51, p. 105-126, 2001.

FEREJOHN, J.; PASQUINO, P. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.16, n. 45, p. 5-24, 2001.

FERRARI, L. B. **Burocratas e burocracia**. São Paulo: Semente, 2006. p. 107. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/burocratas.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2016.

FERREIRA, A. dos S. **Gestão do Programa Calha Norte**: um estudo sobre as ações de infraestrutura no município de Monte Alegre, Pará. 2008. f.104. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.

FERREIRA, V. da R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro v. 14, n. 3, artigo 7, jul./set. 2016.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. 231 p.

FOUCHER, M. **L'invention des frontières**. Paris, Fondation pour les Études de Défense Nationale, 1986, 326p. Disponível em: <<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k3322804w/f48.item>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)**, Brasília, 21, p. 211-259, 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf>>. Acesso em: jan. 2013.

FREYRE, G. **Casa-grande & senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia, 481. ed. rev. São Paulo: Global, 2003. Disponível em <<http://www.pet.eco.ufrj.br/images/PDF/gilberto-freyre.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

FURTADO, R. de S. **O estado fragmentado**: uma análise das elites organizacionais do Executivo federal e da abordagem da Faixa de Fronteira no Brasil. 2011. 168 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/10531>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

GALVÃO, T. G. Relações Fronteiriças do Brasil: uma curvatura na dimensão histórica sulamericana. In: MARTINS, Estevão Chaves de Rezende; MOREIRA, Felipe Kern (Org.). **As Relações Internacionais na fronteira norte do Brasil**: coletânea de estudos. Boa Vista-RR: UFRR, 2011. p. 85-110.

GARCIA, E. M. Aportaciones para una epistemología de los estudios sobre fronteras internacionales. **Estudios Fronterizos**, v. 7, n. 13, 2006.

GIACOMONI, J. Economia da burocracia: o caso da educação pública estadual do Rio Grande do Sul. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 2, p. 75-86, 1988.

GIMENEZ, M. H. **Defesa nacional, segurança pública e relações internacionais**: uma análise sobre a fronteira Bolívia-Brasil (2005-2014). 2015. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relaciones Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015.

GIUMBELLI, E. Para além do trabalho de campo: reflexões supostamente malinowskianas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 48, fev. 2002.

GONÇALVES, S. M. O Poder da burocracia no processo orçamental: o burocrata e a maximização orçamental. **Revista Enfoques**: Ciencia Política y Administración Pública, Santiago, Chile: Universidad Central de Chile, v. 12, n. 11, p. 231-273, 2009. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=96011647008>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

GRIN, E. J. O Comitê de Articulação Federativa e a promoção de capacidades estatais municipais no segundo Governo Lula (2007-2010). In: ENCONTRO ABCP., 9. Belo Horizonte, 2016. **Anais...** Belo Horizonte, 2016

GUIMARÃES, S. P. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

GÜNTHER, H. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão? **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 201-209, 2006.

HALL, A. Trad. Rui Jungman. **Amazônia**: Desenvolvimento: Para quem? Desmatamento e conflito social no Programa Grande Carajás. Rio de Janeiro. 1991. p. 200-280.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>. Acesso em: 04/03/2013.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUNTINGTON, S. P. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997

IMMERGUT, E. M. As regras do jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 30, p.139-165, 1996.

INOJOSA, R. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. **Cadernos Fundap**, n. 22, p.102-110, 2011.

JAPIASSU, H. **Interdisciplinaridade e patologia do saber**. Rio de Janeiro: Imago, 1976.

KOCKA, J. Objeto, conceito e interesse. In: GERTZ, R. E. (Org.). **Max Weber & Karl Marx**. São Paulo: HUCITEC, [1977] 1994. p. 32-69.

LEVI, M. Uma lógica da mudança institucional. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 34, p. 79-99, 1991.

LIMA, A. C. S. Militares, índios e fronteiras políticas. In: LÉNA, P.; OLIVEIRA, A. E. (Org.). **Amazônia**: a fronteira agrícola 20 anos depois. Belém: MPEG, 1991.

LIPSKY, M. **Street-level democracy**: dilemmas of the individual in public services. New York. Russell Sage Foundation, Updated ed. 2010, p. 140 a 146. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/336626250/05-Lipsky>>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. **Street-Level bureaucracy dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 1969. Disponível em: <http://www.historyofsocialwork.org/1969_Lipsky/1969,%20Lipsky,%20toward%20a%20theory%20of%20street%20level%20bureaucracy%20OCR%20C.pdf> Acesso em: 18 jul. 2016.

LOCATELLI, S. H. Plano Amazônia Sustentável: uma nova concepção estatal de desenvolvimento para a Amazônia?. **Soc. Estado**, v. 24, n. 3, p. 910-911, 2009. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922009000300022>>. Acesso em: 20 maio, 2017.

LOTTA, G. S.; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000100049&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 3 fev. 2017.

_____. G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 463-492, 2014. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/562>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 69-89, out. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000300005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 1 maio, 2017.

LOURENÇÃO, H. J. **Forças Armadas e Amazônia: (1985 a 2006)**. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2007.

MACHADO, L. Sistemas e redes urbanas como sistemas complexos evolutivos. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 7.; SIMPÓSIO INTERNACIONAL, 1. São Paulo, 2002. **Anais...** São Paulo: USP, 2002.

MACHADO, L. O. Limites e fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade. **Território**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 8, p. 9-29, jan./jun.2000.

_____. Limites, fronteiras e redes. In: STROHAECKER, T. M. et al. (Org.). **Fronteiras e espaço global**. Porto Alegre: AGB, 1998. p. 41-49.

MACHADO, R. A. A coordenação da administração pública federal brasileira em contextos de reformas administrativas. **Revista Teoria e Pesquisa, Revista de Ciência Política**, v. 22, n. 2, p. 100-113, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.4322/tp.2013.020>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

MADEIRA, W. do V. **Modelos de desenvolvimento econômico e ordenamento territorial na Amazônia: rupturas e continuidades no corredor Açailândia - São Luis (MA)**. 2015. 234f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

MARIN, R. A. Entre a fronteira Venezuela-Brasil, os territórios de povos indígenas e de comunidades tradicionais. **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 65, n. 1, jan. 2013. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S000967252013000100012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 nov. 2013.

MARTINS, H. F. Fragmentação e intersectorialidade: em busca de uma agenda de integração. In: LEVY, E.; PRAGO, P. A. (Org.). **Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: FUNDAP; Casa Civil, 2005.

MARTINS, J. de S. **Fronteira**. A degradação do outro nos confins do humano. São Paulo: Hucitec, 1997.

MARTINS, R. O. Os demiurgos do Estado: origens e dilemas da burocracia pública no Brasil. **Revista Múltipla**, Brasília, v. 5, n. 7, p. 35-60, dez. 1999.

MARQUES, A. A. **Amazônia**: pensamento e presença militar. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em :<doi:10.11606/T.8.2007.tde-30112007-153256>. Acesso em: 30 abr. 2017.

MCKENZIE, K. J. Diseño institucional y política pública: una perspectiva microeconómica. **Rev. Econ. Inst.**, Bogotá, v. 1, n. 1, jun. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-59961999000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 mar. 2015.

MENICUCCI, T. M. G. Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: as relações intergovernamentais na regionalização da assistência à saúde. In: ENCONTRO ABCP, 10., 2014, Brasília. **Anais...** Brasília, DF, 2014.

MELLO, P. Posto de fronteira na selva fecha às 20h. **Jornal Folha de São Paulo**, 02/06/2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/06/1288404-posto-de-fronteira-na-selva-fecha-as-20h.shtml>>. Acesso em: 6 abr. 2016.

MIYAMOTO, S. Os estudos geopolíticos no Brasil: uma contribuição para sua avaliação. **Perspectivas**, São Paulo, v. 4, p. 75-92, 1981.

_____. Amazônia: meio ambiente, fronteiras e segurança. In: MARTINS, Estevão Chaves de Rezende e MOREIRA, Felipe Kern (organizadores). **As Relações Internacionais na fronteira norte do Brasil**: coletânea de estudos. Boa Vista-RR: UFRR, 2011. p. 61-84.

MOE, T. Political Institutions: The Neglected Side of the Story. **Journal of Law, Economics, & Organization**, v. 6, Special Issue: [Papers from the Organization of Political Institutions Conference, Abril de 1990] (1990), p. 213-253. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/764990>>. Acesso em: 20 set. 2016.

MORIN, E. O paradigma complexo. In: MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. Porto Alegre: Sulina, 2006.

NASCIMENTO, D. M. **Projeto Calha Norte**: política de defesa nacional e segurança hemisférica na governança contemporânea. Belém, 2005. 355f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.

NAVARRO, N. **A intersetorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil: o caso do programa Bolsa Família no município de Guarulhos**. 2011. 166 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

NEVES, A. J. das. **Plano Estratégico de Fronteiras, rumos e desafios da integração e cooperação em segurança pública no contexto dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Estudos Fronteiriços, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá, 2016.

NISKANEN, W. A. **Bureaucracy and representative government**. Chicago: Aldine-therton, 2007. Disponível em: <[https:// books.google.com.br/books? id=dOYe1ld9F1QC&pg=PA18&hl=pt-BR&source=gbs_toc_r &cad=4#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?id=dOYe1ld9F1QC&pg=PA18&hl=pt-BR&source=gbs_toc_r&cad=4#v=onepage&q&f=false)>. Acesso em: 20 fev. 2015.

_____. The peculiar economics of bureaucracy. **American Economic Review**, v. 58, p. 293-305, 1968. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1831817>> Acesso em: 20 abr. 2016.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. São Paulo: Campus, 2005.

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, nov./dez. 2012.

OLIVEIRA, C. G. de. **A tipologia de Downs para agentes burocráticos: uma análise empírica**. 149 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/3380>>. Acesso em: 9 fev. 2015.

OLIVEIRA FILHO, J. J. de. Reconstruções Metodológicas de Processos de Investigação Social. **Revista de História, (FFLC H-USP)**, v. 27, 54, n. 1071, p. 263-276, jul./set. 1976.

OLIVEIRA, N. Áreas de fronteira na perspectiva da integração Latino Americana: O caso de Uruguaiana. In: ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS, ECONÔMICAS E TERRITORIAIS (II CONFEST - IV CONFEGE), Rio de Janeiro, 1996. **Anais...** Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35. Caxambu-MG, 2011. **Anais...** Caxambu, MG, 2011.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 5, p. 1395-1424, out. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S00346122011000500007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 abr. 2016.

_____. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 29, p. 147-168, nov. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782007000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 abr. 2016.

OLSON, M. **Lógica da ação coletiva**. São Paulo: EDUSP, 1999.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*, v.43, n.3, p.521-557, 1997.

PEREIRA, C; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 21 jul. 2017.

PARÁ. Instituto de Desenvolvimento Social e Ambiental do Pará. Belém, 2013. Disponível em: <<http://dialogosdesenvolvimento.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

PERES, P. S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política. **Rev. bras. Ci. Soc.** São Paulo, v. 23, n. 68, p. 53-71, out. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000300005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 abr. 2017.

PEPPE, A.M; PEREIRA, E.S. BRITO, F.R.C.D; MACEDO, M.E..Reflexões sobre a federação brasileira. **Rev. Administração Pública**, v. 31, n. 4, p. 157-182, 1997.

PETERS, G. B. **Managing horizontal government**: the politics of coordination. Research Paper n. 21. Canadian Center for Management Development. January. 1998. Disponível em: <<http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-61-21-1998E.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

PIERANTI, O. P.; SILVA, L. H. R. da. A questão amazônica e a política de defesa nacional. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, mar. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S167939512007000100012&lng=en&nrm=iso>. <http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512007000100012>. Acesso em: 15 abr. 2015.

PILETTI, F. J. **Segurança e defesa da Amazônia**: o exército brasileiro e as ameaças não-tradicionais. 2008. 202f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

POPPER, K. R. **A lógica da pesquisa**. 10. ed. São Paulo: Cultrix, [2003]. 567p.

RAZA, S. Proposição de um Sistema de Segurança de Fronteiras Brasileiras: um Esforço para transformar o desenho da Força. In: _____. **O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico**. Brasília, DF: IPEA, 2014.

REIS, F. W. **Mercado e Utopia**. Política e políticas: a ciência e o estudo de políticas públicas. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. p. 40-59. Disponível em: <SciELO Books <http://books.scielo.org>>. Acesso em: 23 maio, 2016.

RENNKAMP, B. Desenvolvimento em primeiro lugar no G20 e nos BriCs? Reflexões sobre a política externa do Brasil e a sociedade Civil. In: BOELL FOUNDATION (Org.). **Um campeão visto de perto: uma Análise do Modelo de Desenvolvimento Brasileiro**, Rio de Janeiro, 2012. p. 160-176.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto. A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas. In: ADENUAER, K. (Org.). **Federalismo e integração econômica regional—desafios para o Mercosul**. Rio de Janeiro: FGV e Fórum of Federations, 2004. p. 301-362.

RUDZIT G.; NOGAMI, O. Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise (National Security and Defense: basic concepts for an analysis). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n.1, p. 5-24, 2010.

SANO, H.; ABRUCIO, F. L. Federalismo e relações intergovernamentais: aprendizados e desafios da coordenação interestadual. In: ENCONTRO DA ANPAD – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 33. São Paulo, 2009. **Anais**. São Paulo, 2009.

SANTILLI, M. RICARDO, B. Povos Indígenas, Fronteiras e Militares no Estado Democrático de Direito. **Interesse Nacional**. São Paulo, out./dez. 2008. Disponível em: <https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/14226_20100720_151706.pdf>. Acesso em: 3 out. 2017.

SANTOS, F. Patrulha e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. , 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=pt_BR&nrm=iso>. Acesso em: 2 nov. 2017.

SANTOS, H. M. C. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relação Executivo-Legislativo pós-constituente. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n.3, p.1-32, 1997. Disponível. URL:<http://www.scielo.br>. Acesso em: 23/05/2013.

SCHMINK, M.; WOOD, C. H. **Conflitos sociais e a formação da Amazônia**. Tradução: Noemi Miyasaka Porro e Raimundo Moura. Belém: EDUFPA, 2012. 496 p.

SCHUMPETER, J. **A teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SERRA, M. A.; FERNÁNDEZ, R. G. Perspectivas de desenvolvimento da Amazônia: motivos para o otimismo e para o pessimismo. **Economia e Sociedade**, Campinas-SP, v. 13, n. 2, p. 1-25, 2004.

SHERMA, M. A. As fronteiras nas relações internacionais. **Monções, Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados-MS, 2012.

SILVA, M. I. da C. Raposa Serra do Sol: agentes políticos, conflitos e interesses. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/280961>>. Acesso em: 12 set. 2017.

SILVA, H. P. **A Política de Defesa Nacional e as diretrizes para o planejamento militar**. 2008. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

SILVA, I. W. do A.; ESCOBAR, I. P.; MELLO, M. P. de. Uma metodologia sobre a delimitação da Faixa de Fronteira do Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO TÉCNICO – COBRAC. Florianópolis, 2004. **Anais...** Florianópolis, 2004.

SILVA, J. A. da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, L. A. L. da. **A construção federal da intersectorialidade na Política de Desenvolvimento Social Brasileira**: o caso do Programa Bolsa Família. 2013. 143 f. (Mestrado em Ciência Política) - Centro de Educação em Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2013.

SILVA, V. L. da. Fundamentos do Institucionalismo na teoria social de Thorstein Veblen. **Política & Sociedade**, v. 9, n. 17, p. 289-323, out. 2010.

SKOCPOL, T.; EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D. **Bringing the State back in**. New York and Cambridge: Cambridge University Press; 1985. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/46766289_Bringing_the_State_Back_In>. Acesso em: 22 jul. 2016.

SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.

SOARES, M. M.; MELO, B. G. de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 4, p. 539-562, ago. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000400539&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em: 30 mar. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612138727>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

SOUZA, A. **Ministério da Justiça contesta baixa execução de programa de segurança pública nas fronteiras**. Brasília, DF, 29/01/2014. Disponível:

<<http://oglobo.globo.com/brasil/ministerio-da-justica-contesta-baixa-execucao-de-programa-de-seguranca-publica-nas-fronteiras-11442569#ixzz4Z60pSjfL>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 225-255, 2003.

TREVAS, V. Y P. O Governo Lula e a estratégia de fortalecimento da federação: o caso do Comitê de Articulação Federativa. In: CONGRESSO DEL CLAD SOBRE REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 9. Madrid, 2004. **Anais...** 2004. Disponível em: <<http://old.clad.org/congresos/congresos-antteriores/ix-madrid-2004>>. Acesso em: 2 mar. 2016.

TSEBELIS, G. **Jogos ocultos**: Escolha racional no campo da Política Comparada. São Paulo: EDUSP, 1998.

WARTOFSKY, M. W. **Introducción a La filosofia de Iaciencia**. Madrid: Alianza Editorial, 1973. cap.1, p.17-39.

WEBER, Max. A “objetividade” do conhecimento nas Ciências Sociais. In: COHN, G. (Org.). **Max Weber**. São Paulo: Ática, 1997.

_____. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 15-28.

WISE, L. R. Bureaucratic posture: on the need for a composite Theory of Bureaucratic Behavior. **Public Administration Review**, v. 64, n. 6, p. 669-680, nov./dez. 2004.

WRIGHT, E. O. et al. **Reconstruindo o marxismo**: o ensaio sobre a explicação da história. Petrópolis-RJ: Vozes, 1993. 341p.

ZANETTI, M. J. **Forças Armadas Brasileiras na Amazônia**: fator de integração, desenvolvimento e segurança no contexto regional. 2006. 60 f. Monografia (Graduação em Defesa e Segurança Hemisférica) - Colégio Interamericano de Defesa, Washington, 2006.