



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

THAYS FELIPE DAVID DE OLIVEIRA

**AS FALHAS NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA
NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS FRONTEIRAS NO ARCO NORTE,
SUL E CENTRAL ENTRE OS ANOS DE 2011 A 2015**

**RECIFE
2023**

THAYS FELIPE DAVID DE OLIVEIRA

**AS FALHAS NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA
NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS FRONTEIRAS NO ARCO NORTE,
SUL E CENTRAL ENTRE OS ANOS DE 2011 A 2015**

Tese/Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de doutora em Ciência Política. Área de concentração: Relações Internacionais

Orientador: Marcos Aurélio Guedes de Oliveira

RECIFE
2023

Catálogo na Fonte
Bibliotecário: Rodrigo Leopoldino Cavalcanti I, CRB4-1855

O48f Oliveira, Thays Felipe David de.
As falhas no processo de implementação da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas fronteiras no arco norte, sul e central entre os anos de 2011 a 2015 / Thays Felipe David de Oliveira. – 2023.
138 f. : il. ; 30 cm.

Orientador : Marcos Aurélio Guedes de Oliveira.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2023.

Inclui referências e anexos.

1. Ciência política. 2. Falhas de implementação. 3. Política pública.
4. Brasil – Fronteiras. 5. Segurança nacional. I. Oliveira, Marcos Aurélio Guedes de (Orientador). II. Título.

320 CDD (22.ed.)

UFPE (BCFCH2023-103)

THAYS FELIPE DAVID DE OLIVEIRA

**AS FALHAS NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA
NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS FRONTEIRAS NO ARCO NORTE,
SUL E CENTRAL ENTRE OS ANOS DE 2011 A 2015**

Tese/Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de doutora em Ciência Política. Área de concentração: Relações Internacionais

Aprovação: Recife, 27/ 03/ 2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcos Aurélio de Oliveira (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Kátia Viana Cavalcante
Universidade Federal do Amazonas

Prof. Dr. João Policarpo Rodrigues Lima
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Deywisson Ronaldo Oliveira de Souza
Secretaria de Educação do Ceará

Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto
Universidade Federal de Pernambuco

As minhas avós Maria das Neves Silva e Marluce Monteiro de Oliveira (*in memoriam*) e ao meu tio Maurício Felipe (*in memoriam*), DEDICO.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente eu agradeço a Deus, por ter me dado força para continuar a lutar pelo meu sonho de fazer o doutorado no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, após quatro reprovações seguidas.

Aos meus pais, Edvan e Marielza, por nunca terem me deixado desistir quando nem eu mesma acreditava que conseguiria passar no doutorado. Lembro-me dos dias em que liguei chorando para o meu pai e todas as vezes ele me dizia que: “Filha, o processo seletivo é igual a carnaval: tem todo ano. Eu estarei aqui torcendo por você. Força, você vai passar”. E a minha mãe, agradeço por todas as orações para eu passar no doutorado e para me manter quando eu estava sem bolsa.

Ao meu marido, Diego, por ter me ajudado nesses anos e ter vindo comigo a Recife para todas as provas e no período de aula.

A minha irmã Maryelzy, por ser um exemplo a ser seguido como pessoa e como professora. Obrigada por me mostrar que somos capazes!

Ao meu orientador, Dr. Marcos Guedes, por me ajudar quando não tinha bolsa. Nunca vou esquecer o que o senhor fez por mim. Obrigada por acreditar em mim e no meu trabalho, aprendi muitas coisas com o senhor.

Ao professor Dr. Ricardo Borges Gama Neto, por me auxiliar a escrever o meu projeto de doutorado, assim como com a metodologia da tese, e por sempre me incentivar a estudar e dar o meu melhor em tudo que eu for fazer.

À professora Andrea Pacheco, pelas disciplinas e auxílio em tudo que precisei durante o doutorado.

Aos meus familiares, que torceram por mim para que eu finalizasse o doutorado, e ao meu tio Marinaldo Felipe que me inspirou a fazer doutorado e ensinou-me que amolar a faca é o melhor caminho para se chegar aonde queremos.

Ao meu tio Maurício Felipe (*in memoriam*), que faleceu alguns dias antes de eu entregar a tese. Tio, essa tese é para você! Obrigada por me ensinar a ver o lado bom de tudo e nunca reclamar.

A minha avó, Maria das Neves (*in memoriam*), que me inspirou a percorrer esse caminho e que, infelizmente, não pode ver aonde cheguei.

Ao meu amigo Luis Arthur, por ouvir os meus surtos durante a tese e durante toda a minha vida acadêmica.

Ao Renato Lira, por ser um amigo inesperado. Obrigada por me ensinar metodologia, pelos artigos, por se preocupar comigo e por sempre acreditar em mim.

A Thalita, por tudo que passamos juntas durante o doutorado. Você é muito importante para mim!

A Neto Galdino e Vanessa, pelas caronas para ir para a aula no PPGCP. Foram muito intensas as nossas conversas e perrengues durante a volta para João Pessoa no primeiro ano de doutorado. Aprendi muitas coisas com vocês: a principal foi aprender a trocar pneu para não ficar na BR e ser assaltada.

À equipe do PPGCP, por todo auxílio durante os quatro anos de doutorado.

RESUMO

A tese tem como objetivo desvendar as falhas na implementação da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) entre os anos de 2011 e 2015. Partindo disso, emerge o seguinte problema da pesquisa: O que levou à falha no processo de implementação da Estratégia Nacional de Segurança Pública na Fronteira? Para essa análise, foram considerados todos os 588 municípios que beneficiados pelo programa. A ENAFRON visava modernizar o programa de Policiamento Especializado de Fronteiras, que tinha a finalidade de pugnar a criminalidade e os crimes que eram perpetrados na região. No ano de 2011, o Governo Federal instituiu a ENAFRON, que foi coordenada pelo Ministério da Justiça através da Secretaria Nacional de Segurança Pública. Para isso, o modelo de gestão utilizado teve como base a Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e Lavagem de Dinheiro. De forma geral, um dos motivos que pode ter levado à falha no processo de implementação da ENAFRON é a não adequação da política pública a realidade da região e isso fica nítido devido à limitação do poder estatal nas áreas de fronteira, relacionadas principalmente, a deficiência de efetivo frente as grandes extensões geográficas que o país possui. Outro motivo que pode ser destacado é a questão orçamentária: por meio de fraude no processo licitatório ou porque o ente municipal não se planejou para gastar, o valor previsto acabou voltando para os cofres do Governo Federal. Nesse sentido, concluímos que a falha na implementação da ENAFRON deve ser vista como um caso de suma importância para a área de defesa, pois, demonstra os óbices existentes na implementação de uma política pública.

Palavras – chave: falhas de implementação; política pública; fronteira; Brasil;

ABSTRACT

The thesis aims to unravel the failures in the implementation of the National Strategy for Public Security on the Borders (ENAFRON) between the years 2011 and 2015. From this, the following research problem emerges: What led to the failure in the implementation process of the Strategy National Public Security at the Border? For this analysis, all 588 municipalities that benefited from the program were considered. ENAFRON aimed to modernize the Specialized Border Policing program, which was intended to fight criminality and crimes that were perpetrated in the region. In 2011, the Federal Government established ENAFRON, which was coordinated by the Ministry of Justice through the National Secretariat for Public Security. For this, the management model used was based on the National Strategy to Combat Corruption and Money Laundering. In general, one of the reasons that may have led to the failure in the implementation process of ENAFRON is the inadequacy of public policy to the reality of the region and this is clear due to the limitation of state power in border areas, mainly related to disability of effective against the great geographic extensions that the country possesses. Another reason that can be highlighted is the budget issue: through fraud in the bidding process or because the municipal entity did not plan to spend, the estimated amount ended up returning to the Federal Government coffers. In this sense, we conclude that the failure to implement ENAFRON should be seen as a case of paramount importance for the defense area, as it demonstrates the existing obstacles in the implementation of a public policy.

Keywords: implementation failures; public policy; border; Brazil;

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Estrutura da Faixa de Fronteira brasileira.....	43
Figura 2 -	Faixa de Fronteira do Brasil.....	45
Figura 3 -	Arcos e Sub-regiões da Faixa de Fronteira.....	50
Figura 4 -	Estrutura Analítica da ENAFRON.....	54
Figura 5 -	Gastos por ano da ENAFRON de 2012 – 2014.....	55
Figura 6 -	Estrutura da Gestão Estratégica da ENAFRON	56
Figura 7 -	Estrutura de Gestão Operacional da ENAFRON.....	57
Figura 8 -	Estrutura de Gestão Integrada da ENAFRON.....	58
Figura 9 -	Acompanhamento e fortalecimento da Política de Fronteira na SENASP.....	62
Figura 10 -	Densidade Demográfica do Arco central em 2013.....	68
Figura 11 -	Efetivo total da Polícia Militar por 1.000 habitantes no arco central em 2013	70
Figura 12 -	Efetivo total da Polícia Civil por 1.000 habitantes no arco central em 2013.....	72
Figura 13 -	Efetivo total da Guarda Municipal e o uso de armas letais e não letais no arco central em 2013	73
Figura 14 -	Densidade Populacional do Arco Sul de 2011 – 2015	75
Figura 15 -	Cidades - Gêmeas no arco Sul do Brasil.....	76
Figura 16 -	Efetivo total de militares por 100 mil habitantes no Arco Sul de 2011 - 2015.....	76
Figura 17 -	Efetivo total de Policiais Civis por 100 mil habitantes de 2011 – 2015.....	78
Figura 18 -	Efetivo total da Guarda Municipal e o uso das armas letais e não letais de 2011 - 2015.....	79
Figura 19 -	Densidade Demográfica do Arco Norte em 2013.....	81
Figura 20 -	Efetivo total da Polícia Militar por 1.000 habitantes por km ² em 2013.....	84
Figura 21 -	Efetivo total da Polícia Civil por 1.000 habitantes em 2013.....	85
Figura 22 -	Efetivo de Guarda Municipal e uso de armas letais e não letais no arco norte em 2013.....	86

Figura 23 - Efetivo da polícia civil em 2014.....	90
Figura 24 - Gestão Municipal de Segurança em 2014.....	91
Figura 25 - Valor dos Convênios da ENAFRON em 2013///.....	103
Figura 26 - Proporção dos recursos de Convênios Federais durante a ENAFRON.....	105
Figura 27 - Proporção dos recursos dos Convênios Federais segundo Unidades da Federação,2010-2012.....	106
Figura 28 - Elevador hidráulico nunca usado da cidade Dourados.....	111
Figura 29 - Municípios que receberam alguma iniciativa do SENASP em 2014	114
Figura 30 - Convergência da ENAFRON com o PCN em 2014	116
Figura 31 - Convergência do SISFRON com a ENAFRON em 2011.....	117
Figura 32 - Investimento em fronteira no Brasil (ENAFRON e Programa Calha norte) 2007 – outubro / 2016.....	119

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Principais Mercadorias que circulam na fronteira do Brasil de 2011-2015.....	40
Gráfico 2 - Efetivo da polícia militar por Estado de 2011- 2015.....	80
Gráfico 3 - Efetivo da polícia civil por estado de 2010 – 2015.....	82
Gráfico 4 - Orçamento da ENAFRON de 2011 – 2014.....	89
Gráfico 5 - Gastos por ano da ENAFRON de 2012 – 2014.....	92
Gráfico 6 - Gasto anual com DPF, DPRF e MJ de 2012 – 2014.....	93
Gráfico 7 - Orçamento de Abaetuba, Florianópolis e Assis Brasil em 2014.....	94
Gráfico 8 - Gastos da ENAFRON de 2011 – 2014.....	101

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese das fontes.....	22
Quadro 2 - Ações governamentais por Arco.....	51
Quadro 3 - Engajamento e integração Federativa (FASE 2) da ENAFRON....	61
Quadro 4 - Projetos estratégicos (Fase 3) da ENAFRON.....	62
Quadro 5 - Metas implementadas da ENAFRON.....	65
Quadro 6 - Convênios da ENAFRON.....	104
Quadro 7 - Gastos com Carros e alterações em 2014.....	107

LISTA DE SIGLAS

AC	Acre
AGU	Advocacia Geral da União
AM	Amazonas
AP	Amapá
CTF	Câmara Temática de Fronteira
C ²	Comando e Controle
DPF	Departamento da Polícia Federal
DPRF	Departamento da Polícia Rodoviária Federal
EB	Exército Brasileiro
ENAFRON	Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras
END	Estratégia Nacional de Defesa
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e Lavagem de Dinheiro
ESFRON	Estratégia Estadual de Segurança Pública nas Fronteiras
ENAFRON	Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras
FA	Forças Armadas
FN	Força Nacional
GEFRON	Grupo Especial de Fronteira
GGIF	Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras
GGIE	Gestão Integrada de Segurança Pública Estaduais
GHZ	<i>Giga-hertz</i>
GSI	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
MD	Ministério da Defesa
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MJ	Ministério da Justiça
MJMI	Mapa de convergência entre SENASP e Ministério de Integração Nacional
MJPCN	Mapa de convergência entre SENASP e Programa Calha Norte
MJSISF	Mapa de convergência entre SENASP e SISFRON
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso

PA	Pará
PC	Polícia Civil
PCN	Programa Calha Norte
PDN	Política de Defesa Nacional
PEF	Plano Estratégico de Fronteira
PEFRON	Projeto de Policiamento Especializado na Fronteira
PF	Polícia Federal
PM	Polícia Militar
PR	Paraná
PRF	Polícia Rodoviária Federal
RAP	Restos a Pagar
RF	Receita Federal
RR	Roraima
RO	Rondônia
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SISBIN	Sistema Brasileiro de Inteligência
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
VANT	Veículo Aéreo não Tripulado

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	METODOLOGIA	21
2.1	DAS VARIÁVEIS DE PESQUISA.....	22
2.2	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA : ESTUDO DE CASO.....	22
2.3	ARGUMENTOS E HIPÓTESE	23
3	POLÍTICA PÚBLICA E AS SUAS PRINCIPAIS PERSPECTIVAS	25
3.1	DEFINIÇÕES E CLASSIFICAÇÕES.....	27
3.2	O NEOINSTITUCIONALISMO E A POLÍTICA PÚBLICA.....	30
3.3	MODELOS DE ANÁLISE	32
3.3.1	Policy Cicle	35
3.4	A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	38
3.5	FALHAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	40
4	A FRONTEIRA	42
4.1	POLÍTICAS DE SEGURANÇA PARA A FRONTEIRA.....	49
5	ENAFRON	54
5.1	A GESTÃO DA ENAFRON	56
5.2	A IMPLEMENTAÇÃO DA ENAFRON	59
6	ADEQUAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA À REGIÃO EM QUE FOI IMPLEMENTADA	67
6.1	ARCO CENTRAL	68
6.2	ARCO SUL	74
6.3	ARCO NORTE	81
6.4	ASPECTOS CONCLUSIVOS.....	87
7	A QUESTÃO ORÇAMENTÁRIA	94
7.1	A QUESTÃO ORÇAMENTÁRIA E ENAFRON	95
7.1.1	Os Convênios da ENAFRON	102
7.1.2	A utilização do orçamento da ENAFRON por parte dos Estados e Municípios	108
7.2	DIALÓGO DA ENAFRON COM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUIÇÕES QUE ATUAM NA FAIXA DE FRONTEIRA.....	114
7.3	ASPECTOS CONCLUSIVOS.....	118
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
	REFERÊNCIAS	125

ANEXO A – Quadro síntese de convergência da ENAFRON com outras ações na fronteira brasileira	132
ANEXO B – Fotos dos itens comparados com o orçamento da ENAFRON no Paraná	136

1 INTRODUÇÃO

A presente tese tem como objetivo desvendar as falhas na implementação da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) entre os anos de 2011 a 2015. Essa política beneficiou o total de 588 municípios, que estão localizados na faixa de fronteira brasileira.

A proposta de políticas públicas relacionadas à segurança no Brasil deve se basear por metas que precisam ser atingidas e empregar ferramentas de medidas que sejam seguras, para que se possa realizar uma ponderação de tais objetivos. A ideia é considerar sempre os meios existentes para que ocorra a sua efetivação de fato (SOUZA, 2011).

Um dos fatores que necessitam ser ponderados pelas políticas públicas de segurança por um Estado é a questão do desenvolvimento das capacidades, todavia para que isso advenha é mandatório que exista uma qualificação baseada na responsabilidade social (RUDZIT, 2015). Por causa disso, o processo de constituição da agenda internacional de Defesa no Brasil foi a partir da Estratégia Nacional de Defesa (END): este documento ressaltou o papel das Forças Armadas, que possui como um dos seus escopos proteger o território nacional.

A partir da criação da END, houve uma retomada na agenda de políticas públicas referente a fronteiras (HIRATA, 2015). Uma dessas foi a ENAFRON, que buscava empregar ações e projetos que fortalecessem a cooperação entre os órgãos federais com o intuito de melhorar a segurança na faixa de fronteira do Brasil.

Essa política modernizou o programa de Policiamento Especializado de Fronteiras¹, dado que a finalidade era de pugnar a criminalidade e os crimes que eram perpetuados na região. Dessa forma, no ano de 2011 o Governo Federal instituiu a ENAFRON que foi coordenado pelo Ministério da Justiça através da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Para isso, o modelo de gestão utilizado teve como base a Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)(GARCIA, 2016)².

¹ Para mais informações acessar o link < <https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/senasp/anexos/revista-8.pdf>. >

² Ou seja, a ideia é articular a atuação da República, Ministério Público e a sociedade civil, que operem diretamente ou indiretamente na prevenção e enfrentamento à corrupção e lavagem de dinheiro.

Inicialmente, a ENAFRON executou um recenseamento relacionado as fronteiras brasileiras, indicando qual é a zona de fronteira de cada estado localizado na América do Sul, com o intuito de provocar uma maior compreensão relacionada a dimensão territorial no qual o programa está inserido (BRASIL, 2016).

O programa estava baseado em seis eixos: i) diagnóstico, acompanhamento e avaliação; ii) integração sistêmica e cooperação; iii) política nacional uniforme; iv) inovações tecnológicas; v) política de pessoal; e vi) inteligência de segurança. Os eixos supracitados norteiam atuações para que sejam alcançados os objetivos daquela política, e conseqüentemente, o aprimoramento do Sistema de Segurança Pública na zona de fronteira, dado que deveria buscar prevenir e coibir os atos ilícitos na região de fronteira, que são: i) tráfico ilícito de entorpecentes; ii) exportação ilegal de explosivos; iii) imigração ilegal de estrangeiros pela fronteira seca; iv) tráfico de pessoas; v) tráfico internacional de arma de fogo, munições e explosivos; vi) contrabando, pirataria e descaminho; vii) desmatamento ilegal nos estados amazônicos; viii) evasão de divisas; ix) exportação ilegal de veículos. (SANTOS, 2015).

Perante o exposto, emerge o seguinte problema da pesquisa: *O que levou à falha no processo de implementação da Estratégia Nacional de Segurança Pública na Fronteira?* Antes de responder à questão de pesquisa, destacamos que consideraremos a ideia de falha como interrupção de funcionamento, conforme o dicionário Michaelis³.

De forma geral, um dos motivos que pode ter levado a falha no processo de implementação da ENAFRON é a limitação do poder estatal nas áreas de fronteira, relacionadas principalmente, à deficiência de efetivo frente as grandes extensões geográficas que o país possui. Outra causa que pode ser destacada é questão da falta de organização na utilização dos recursos orçamentários (GADELHA; COSTA, 2005).

Por causa disso, o tema abordado nessa tese é significativo para a Ciência Política, pois analisará as falhas no processo de implementação da ENAFRON. O Brasil possui 15 mil quilômetros de fronteiras, o que torna o país mais vulnerável, facilitando a execução de crimes nessa região, tais como: contrabando, tráfico de entorpecentes, evasão de divisas, tráfico de armas, entre outros (EUZÉBIO, 2011)

³ Para mais informações visitar o site < <https://michaelis.uol.com.br/palavra/ekv8/falha/>>.

É nesse contexto, que a Segurança Pública desperta um grande interesse por parte dos acadêmicos porque, muitas vezes, as forças estatais implementadas têm sido insuficientes para combater a criminalidade e a violência (CARVALHO; SILVA, 2011). Por isso que a ENAFRON foi criada, com o escopo de ampliar a proteção na área de fronteira do Brasil, colocando na agenda de discussão a urgente necessidade de se preocupar com tais áreas – tornando assim, a temática da presente tese de suma importância, porque visamos demonstrar quais foram as falhas na implementação da política pública supracitada.

É válido salientar que a implementação é a parte na qual a política pública é concretizada. Por causa disso, tornou-se uma área de pouco interesse para estudiosos e, até mesmo, para governos. Mas, esse campo é fundamental, porque é um estágio intermediário entre a formulação e a avaliação. Assim, estudos de implementação podem detectar problemas que estão acontecendo numa política pública para evitar que essa seja descontinuada, como foi o caso da ENAFRON.

Dessa forma, essa tese está estruturada essencialmente em três partes. A primeira parte é relacionada a teoria e método. Nesse primeiro capítulo, abordaremos sobre a definição da política pública, os principais modelos de análise e, em seguida, será explanada a política pública como um ciclo, que é onde se encaixa a implementação em si. Posteriormente, discutiremos sobre a implementação e quais são os principais estudos que discorrem sobre a falha na implementação de política pública no mundo e no Brasil. No segundo capítulo, demonstraremos a metodologia utilizada na pesquisa, que foi o *estudo de caso*.

A segunda parte é a contextualização, na qual discutiremos sobre a temática da fronteira e quais eram as principais políticas públicas dentro dessa área. Para isso, foi realizado um recorte teórico de 2002 até o ano em que a ENAFRON foi implementada. O capítulo quatro discute exclusivamente sobre a política que é objeto da presente tese e as suas principais perspectivas e resultados no processo de implementação.

A terceira parte tratará das evidências, onde serão debatidos os mecanismos causais da pesquisa. Para isso, trabalharemos essencialmente com a questão de adequação regional da política pública aqui analisada, ou seja, será avaliado se a implementação da ENAFRON foi adequada para o Arco Norte, Sul e Central do Brasil. No capítulo seis, por fim, discutiremos o segundo mecanismo causal que é

relacionado ao orçamento dessa política pública e as políticas que convergiram no orçamento com a ENAFRON.

2 METODOLOGIA

A Estratégia Nacional de Segurança Pública na Fronteira é uma política pública extremamente importante para a segurança fronteiriça no Brasil. Dessa forma, para poder compreender a trajetória metodológica que foi executada durante a proposta desta tese, é indispensável demonstrar quais as variáveis de pesquisa, os métodos de abordagem e as fontes de coleta de dados.

Em relação às fontes de pesquisa, é imperativo que seja realizado um mapeamento das principais. Nesse contexto, foram utilizadas duas tipologias de fontes, que são as primárias e as secundárias.

As fontes primárias consideradas foram documentos oficiais que são indispensáveis para a pesquisa, quais sejam: documentos oficiais emitidos no Sistema de Segurança Pública dos estados da fronteira, pela Secretaria Nacional de Segurança Pública e pela Secretaria Nacional de Justiça. Foram considerados para a presente tese quatro relatórios do SENASP como fontes primárias.

Já as fontes secundárias serão relatórios técnicos que foram publicados pelas agências participantes da ENAFRON, entre outros. Como fontes secundárias principais, utilizamos trinta e nove relatórios da AGU.

O quadro a seguir sistematiza as disponibilidades das fontes de dados:

Quadro 1 - Síntese das fontes

FONTES PRIMÁRIAS	FONTES SECUNDÁRIAS
Relatório do Sistema de Segurança Pública dos estados da fronteira, Relatório da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), Portal Brasileiro de dados Abertos, Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), Polícia Federal, Ministério da Defesa e Relatório da AGU.	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), Banco Central do Brasil (BACEN),

Fonte: Elaboração própria (2023).

No que tange aos documentos, procedeu-se via uma análise documental, e assim, foi dado um tratamento analítico que permitiu desenvolver uma melhor compreensão dos dados nestes contidos. Assim, a pesquisa foi operacionalizada por meio da leitura e organização dos conteúdos, além da análise das fontes documentadas e da revisão da literatura especializada. Logo, as demais fontes consistiram em dados disponibilizados através de relatórios técnicos, que foram

produzidos e publicados pelas demais instituições. Além do supracitado, foram considerados os aportes teóricos compostos por debates e discussões acadêmicas, sobre os quais se sustentará a revisão profunda da literatura especializada. Nesse contexto, também foi considerada para a pesquisa a revisão e análise de livros, artigos, revistas e periódicos.

Além disso, os relatórios foram analisados por meio de uma leitura sistematizada. Ao total foram 39 relatórios da AGU e 2 relatórios do SENASP sobre a ENAFRON.

Em suma, é válido salientar que a pouca existência de fontes disponíveis de forma aberta acabou impedindo que a tese fosse um pouco mais profunda em determinados aspectos.

2.1 DAS VARIÁVEIS DE PESQUISA

Compreender as variáveis dependentes e independentes que norteiam o problema em questão é indispensável, pois auxilia na obtenção dos dados que são necessários para o teste da hipótese (VAN EVERA, 1997). A variável dependente é a implementação da ENAFRON. Enquanto, as variáveis independentes são a adequação da região ao que foi estipulado pela política e o orçamento.

2.2 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA : ESTUDO DE CASO

O presente estudo foi um estudo de caso único, visando à observação detalhada de um determinado contexto, tendo como escopo o esclarecimento de um conjunto de decisões, como foram implementadas ou quais foram os resultados (YIN, 2004). Nesse sentido, o estudo de caso é um método empírico que auxilia na investigação do fenômeno localizado temporal e especialmente, tendo como base o contexto e a profundidade (BENNETT; CHECKEL, 2015).

Estudos de caso são considerados por Yin (2015) a escolha mais acertada para poder desvendar os caminhos causais do que levou à falha no processo de implementação da ENAFRON, e isso se justifica devido à densidade que essa técnica oferece.

O emprego do estudo de caso possibilitou que se utilizasse um conjunto variado de técnicas de coleta de dados, sendo totalmente indicado para casos em que há questionamentos sobre como e por que alguns fenômenos aconteceram (YIN, 2004). Nesse sentido, essa tipologia de estudo tem em vista aprofundar padrões de diversidade a partir de observação de processos causais.

Considera-se a escolha do estudo de caso totalmente adequada porque se trata de um fenômeno contemporâneo - falha na implementação da ENAFRON -, cujas relações entre ele o contexto não estão definidas, conforme discorre Yin (2004).

2.3 ARGUMENTOS E HIPÓTESE

A análise sobre o processo de implementação da política pública pode corrigir rumos e até mesmo propor a reformulação do objetivo ou redesenho daquela. Mas, no Brasil, isso não é recorrente e muitas políticas acabam falhando no processo de implementação.

Por isso, o argumento central desta pesquisa é que a falha na implementação da ENAFRON está diretamente relacionada a dois fatores: i) o primeiro é devido à falta de organização orçamentária do Brasil, o que impactou a implementação da ENAFRON nos arcos norte, sul e central; e ii) a formulação inadequada, porque não considerou as particularidades de cada região.

A questão relacionada à falha da implementação de uma política pública indica que existe uma expectativa em relação ao objeto. Conseqüentemente, muito dos trabalhos nessa área buscam demonstrar as variáveis que levaram à falha de uma política.

Nesse sentido, o primeiro argumento a ser discutido aqui é a falta de organização orçamentária do país, uma vez que, quando a política pública entra na agenda, muitos governantes se esforçam para implementá-la. Entretanto, esquecem que a política necessita de um determinado orçamento para ser implementada e, principalmente, para poder se manter ativa no decorrer dos anos, pois ainda restam dívidas do ano anterior, além do pagamento dos convênios e outros itens orçamentários.

No que tange à segunda perspectiva que levou à falha da implementação da ENAFRON, trata-se da questão das particularidades da região. As políticas públicas, quando são formuladas, não consideram tal aspecto devido ao Brasil ser um país com

uma grande faixa de fronteira e que concomitantemente perpassa por diversas regiões, culturas e organização espacial. Um exemplo disso é que no Arco Norte⁴ há fronteiras que não são exclusivamente terrestres, fazendo com que haja uma maior dificuldade de fiscalização.

A presente tese parte da hipótese de que os problemas de implementação da Estratégia Nacional de Segurança Pública na Fronteira são derivados de falta de organização no orçamento e da não adequação da política para os Arcos fronteiros do Brasil.

⁴ Não quer dizer que nos outros arcos não tenham esse tipo de fronteira.

3 POLÍTICA PÚBLICA E AS SUAS PRINCIPAIS PERSPECTIVAS

A política pública como objeto de análise é considerada como um processo complexo e multidimensional em que há múltiplos níveis de ação e de decisão. De tal modo que envolve distintos atores nesse processo, que perpassa por governantes, eleitores, legisladores, grupos de interesse, público-alvo etc., que agem buscando a resolução dos problemas públicos (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017). Mas, a política pública como um campo na área acadêmica teve a sua gênese e desenvolvimento nos Estados Unidos da América (EUA), no período após a Segunda Guerra Mundial, enquanto na Europa esse progresso foi a partir dos anos 1980⁵ (MULLER, 2005).

De forma geral, predominava, entre os estudiosos e agentes políticos, a noção de que deveria existir um alargamento na intervenção estatal para que houvesse uma maior resolução de problemas nos mais distintos setores em que se pudesse atuar, tais como: educação, saúde, transportes urbanos, defesa e segurança (PARSONS, 1995). Mas, a academia estadunidense acreditava que se tivesse uma boa governança e políticas públicas eficientes, geraria boas condições de vida para todos os cidadãos.

Neste diapasão, era fulcral que existisse uma preocupação para que se mantivessem as práticas democráticas (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017), dado que a base dessa área era que nas democracias estáveis “aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser a) formulado cientificamente e b) analisado por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2002, p.3). Perante tal perspectiva, Lasswell (1956), Simon (1966), Easton (1965) e Lindblom (2018) foram considerados os fundadores dos estudos relacionados as políticas públicas, tornando assim um campo científico autônomo nas Ciências Sociais, especificamente, na Ciência Política.

Laswell (1958) foi o primeiro autor a difundir o termo *policy analysis* e, a partir de então, foram cunhados os principais objetivos dessa área. Assim, teve em vista

⁵ Há uma distinção entre ambos os cenários de ascensão dos estudos de política pública nos termos de Muller (2005).

estabelecer as etapas de desenvolvimento do processo político e foi proposto a sua própria forma de classificação que são:

“informação” (recolha de dados); “iniciativa” (aprovação de medidas de política); “prescrição” (formulação de medidas, normas e regras); “invocação” (justificação e especificação dos benefícios e das sanções); “aplicação” (concretização das medidas); “avaliação” (sucesso ou insucesso das decisões), e “cessação” (regras e instituições criadas no âmbito da política aprovada) (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017, p.14).

Por sua vez, Simon (1966) visou demonstrar o caráter multidisciplinar relacionado aos processos de decisão relativos a políticas públicas. Para isso, a análise dos processos decisivos deve considerar a racionalidade dos decisores políticos.

Por fim, Lindblom (2018) classificou a política pública como processo político e apresenta uma abordagem analítica tendo como base o método das comparações sucessivas, porém, com um viés extremamente crítico a Simon (1996). Lindblom (2018) pondera que o processo de decisão política tem que ser erigido a passos pequenos por meio de mudanças nas bases políticas existentes, além disso, também deve compreender os ajustamentos mútuos. Ou seja, a política pública precisa sopesar como um passo para a solução do problema e não uma solução final.

Entretanto, tais ideias não deveriam ficar apenas na academia e deveriam ser implementadas na prática, no âmbito governamental. Assim, a introdução da ideia de política pública no governo é considerada como resultado da Guerra Fria, de acordo com Souza (2002, p. 3):

Seu introdutor no governo dos EUA foi Robert McNamara, que estimulou a criação, em 1948, da RAND Corporation, organização não-governamental financiada por recursos públicos e considerada a precursora dos *think tanks*. O trabalho do grupo de matemáticos, cientistas políticos, analistas de sistema, engenheiros, sociólogos etc., influenciado pela teoria dos jogos de Neuman, buscava mostrar como uma guerra poderia ser conduzida como um jogo racional. A proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e decisões do governo sobre problemas públicos se expande depois para outras áreas da produção pública, inclusive para a área social

Foi perante essa perspectiva que a política pública começou de fato a se difundir no mundo, todavia demorou a se estabelecer como área de conhecimento nos Estados que estavam em desenvolvimento. Isso fica extremamente nítido no caso do Brasil, porque houve um grande interesse da academia na área da Política Pública

em meados de 2003, conforme é demonstrado nos textos de Arretche (2003) e Souza (2002). Para estas autoras, um dos motivos para tal fenômeno é devido ao fato das mudanças que estavam ocorrendo na sociedade.

Uma desses motivos, segundo Souza (2002, p.1) é devido “as restrições financeiras e políticas que são impostas aos governos gerando demandas pela elaboração de políticas públicas mais eficientes e efetivas”. Por causa disso, houve diversos fatores que poderiam ter influenciado para que tal campo se sobressaísse. Um deles foi a implementação de políticas que propendiam a restringir o orçamento, sobretudo os gastos que estavam inerentes à agenda do Estado. Isso era extremamente necessário para aqueles países que estavam em desenvolvimento. Um segundo fator era a visão do papel do governo que ganhou ênfase com a aplicação das medidas econômicas keynesianas⁶. Um terceiro fator que merecia relevância era relacionado a Estados que foram recém-democratizados e que, por causa disso, não conseguiam delinear políticas públicas que estimulassem o desenvolvimento econômico.

Logo, é fulcral que haja estudos que busquem ter como objeto decisões políticas e os programas de ação dos governos, cabendo, interrogar qual a gênese e as condições do problema e o que gerou tal implementação.

3.1 DEFINIÇÕES E CLASSIFICAÇÕES

A política pública é contemplada como um *output* do sistema político e que desponta como uma emergência atividade estatal. Complementarmente, é um tema que vem sendo muito discutido na Ciência Política, mas até o momento não há uma definição em que seja aceita de forma unânime pelos estudiosos da área.

Inicialmente Laswell (1958) delineia que as decisões concernentes à política pública devem buscar responder tais questionamentos: “quem ganha, o que, porque e que diferença faz” (SOUZA,2006, p.3). Porque a política pública é o estado em ação, então devemos entender qual o sentido estrito dela.

As políticas não são construídas de uma só vez; são construídas e reconstruídas interminavelmente. A construção de políticas é um processo de

⁶ A política econômica de Keynes foi criada após a Segunda Guerra Mundial e guiou alguns Estados por um longo tempo, e prezava por um intervencionismo ativo na economia (PANIAGO, 2012).

aproximações sucessivas aos objetivos pretendidos, no qual os próprios objetivos vão sendo reconsiderados e alterados. (LINDBLUM, 1959: 86).

Na forma ideal, conforme citada pelo autor, os objetivos no processo de uma política pública são modificados segundo a sua criação. Assim, devemos considerar, ao concebê-la, que há a possibilidade de alterá-la e não apenas descartá-la.

Nos termos de Lynn (1980), a política pública é como uma gama de atos governamentais que produzirão determinados resultados. Tais resultados podem ser positivos ou negativos para o governo.

Enquanto para Peters (1986), a política pública é vista como uma soma das atividades do governo e que podem agir diretamente ou por delegação na vida da sociedade.

Por fim, Dye (1984) descreve que o governo escolhe o que deve ou não fazer, já que, para a população, as ações ou falta do governo são igualmente relevantes.

Ou seja, há uma gama de definições referentes à temática de políticas públicas. Mas, iremos considerar que:

Pode-se, então, resumir o que seja política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real (SOUZA, 2006, p.5).

Nos termos de Rezende (2002) e Souza (2002), a política pública é o governo em ação. É uma definição simples e completa, deixando nítida a importância do papel do governo para a população.

É válido salientar que há uma gama de abordagens distintas relacionadas às definições de políticas públicas. Souza (2003a) descreve que a visão holística seria a ideal, uma vez que parte da perspectiva que "o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam" (SOUZA, 2003a, p.13). Na presente tese, utilizaremos a visão holística, tendo em vista que consideramos a visão do todo da política aqui estudada.

Entretanto, para se considerar a política pública como um campo científico, é preciso atentar às seguintes características:

são explicitamente orientadas para os problemas públicos e para as suas soluções (*problem oriented*); os problemas ocorrem em contextos

específicos, que devem ser considerados quer na sua análise, quer na escolha das soluções; são distintivamente multidisciplinares, nas suas abordagens teóricas e práticas, o que é justificado pelo facto de a maioria dos problemas políticos integrarem múltiplos componentes, ligados a várias disciplinas, as quais são relevantes para uma completa análise e compreensão dos fenómenos políticos; são orientadas por valores: o *ethos* democrático e a dignidade humana ocupam um lugar central na análise das políticas públicas; afirmam a possibilidade de, nas sociedades democráticas, a ação — ou inação os decisores políticos ser analisada e formulada cientificamente, por cientistas independentes (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017, p.16).

Ou seja, para formular uma política pública, é fulcral que sejam considerados os problemas públicos e o que deve ser executado para solucioná-los. Contudo, para que isso ocorra é imperativo que se ponderem as alternativas existentes e as possíveis abordagens, uma vez que, as dificuldades de uma sociedade podem se tornar um fenómeno. Mas, para que isso aconteça de fato, é fundamental que os empreendedores políticos participem ativamente desse processo.

Em relação aos tipos de políticas públicas, o pensamento de Lowi (1964) é reconhecido como o *mainstream* da política pública, pois, cada tipologia de política pública encontrará distintas formas de apoio e rejeição. Assim, a política pode assumir essencialmente quatro formatos: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas.

A política distributiva é fundamentada nas deliberações adotadas pelo governo e não considera a questão dos recursos, que muitas vezes são limitados, e isso acaba provocando impactos mais individuais do que universais porque privilegia determinados grupos em detrimento do todo. Já as políticas regulatórias são mais visíveis ao público e envolvem a burocracia, os políticos e os grupos de interesse. A terceira tipologia se refere às redistributivas, que abrangem uma maior quantidade de pessoas e instituem quais são as perdas concretas no curto prazo para determinados grupos sociais, bem como os ganhos incertos e futuros para outros. A última são as constitutivas, que se relacionam diretamente com os procedimentos (SOUZA, 2006).

Em suma, pode-se inferir que a política pública vem para demonstrar o que o governo aspira a fazer e o que faz de fato para uma sociedade. De forma complementar, o governo não atua sozinho quando visa implementar uma política pública, processo que muitas vezes envolve diversos órgãos. Ou seja, o escopo é fazer com que as metas desta sejam alcançadas.

3.2 O NEOINSTITUCIONALISMO E A POLÍTICA PÚBLICA

Ao explorar a temática das políticas públicas, encontra-se uma grande influência da literatura neoinstitucionalista. Nesta, existem no mínimo três métodos de análise distintos: o da escolha racional, histórico e sociológico (HALL; TAYLOR, 2003; MARCH; OLSEN, 2008; RHODES, BINDER; ROCKMAN, 2008).

O neoinstitucionalismo histórico foi desenvolvido entre as décadas de 1960 e 1970 e tinha como escopo a ideia que o conflito entre os grupos rivais buscando a apropriação de recursos escassos é o cerne da vida política. Assim:

os adeptos do institucionalismo histórico tentaram explicar como as instituições produzem esses trajetos, vale dizer, como elas estruturam a resposta de uma dada nação a novos desafios. Os primeiros teóricos enfatizaram o modo como as "capacidades do Estado" e as "políticas herdadas" existentes estruturam as decisões posteriores (HALL; TAYLOR, 2003, p.5).

O sentido dessa corrente seria encontrar mais explicações que fossem correlacionadas às políticas nacionais, particularmente, a distribuição desigual de poder (HALL; TAYLOR, 2003).

Enquanto o neoinstitucionalismo sociológico surgiu a partir da teoria das organizações, por volta da década de 1970. Para isso, utiliza como base Weber e a sua visão sobre instituições e as estruturas burocráticas existentes. Dessa forma, os procedimentos necessitam ser considerados como práticas culturais que acabam sendo incorporadas nas organizações. Nesse sentido:

os sociólogos institucionalistas em geral escolhem uma problemática que envolve a explicação de porque as organizações adotam um específico conjunto de formas, procedimentos ou símbolos institucionais, com particular atenção à difusão dessas práticas. Eles tentam, por exemplo, explicar as surpreendentes semelhanças, do ponto de vista da forma e das práticas institucionais, entre os ministérios da educação através do mundo, sejam quais forem das diferenças de contexto, ou entre empresas pertencentes a setores industriais diferentes, não importa o produto que fabriquem (HALL; TAYLOR, 2003, p.5).

Ou seja, para tais variações, as instituições moldam as decisões, todavia, a ação racional não se restringe exclusivamente para o atendimento do auto interesse. Nesse contexto, para tais correntes, o cálculo estratégico dos decisores acontece a partir de uma percepção ampla das regras, identidades, papéis e até mesmo ideias.

O método da escolha racional teve a sua origem nos Estados Unidos em 1970. A ideia aqui é buscar uma resposta baseada no papel das instituições, pois, estas têm como escopo solucionar os problemas relacionados à ação coletiva que é enfrentado pelos legisladores. Dessa forma:

os teóricos enfatizam o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas. Suas intuições fundamentais são, primeiro, que é plausível que o comportamento de um ator é determinado, não por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico, e, segundo, que esse cálculo é fortemente influenciado pelas expectativas do ator relativas ao comportamento provável dos outros atores. As instituições estruturam essa interação ao influenciarem a possibilidade e a sequência de alternativas na agenda, ou ao oferecerem informações ou mecanismos de adoção que reduzem a incerteza no tocante ao comportamento dos outros, ao mesmo tempo que propiciam aos atores "ganhos de troca", o que os incentivará a se dirigirem a certos cálculos ou ações precisas (HALL; TAYLOR, 2003, p.5).

Para Souza (2006), o elo existente é relacionado ao debate sobre políticas públicas e a teoria da escolha racional é baseada em dois mitos. O primeiro é o que Olson (1965) discorre sobre o dilema da ação coletiva e o segundo é que a ação coletiva produziria bens coletivos nos termos de Arrow (1951).

Nesse sentido:

A ação política, isto é, o processo decisório sobre políticas públicas, resulta apenas de barganhas negociadas entre indivíduos que perseguem seu auto interesse, é contestada pela visão de que interesses (ou preferências) são mobilizados não só pelo auto interesse, mas também por processos institucionais de socialização, por novas ideias e por processos gerados pela história de cada país. Os decisores agem e se organizam de acordo com regras e práticas socialmente construídas, conhecidas antecipadamente e aceitas (SOUZA, 2006, p.15).

Todo esse processo é importante para compreendermos as mudanças que ocorrem nas políticas públicas, sobretudo, nas situações relacionadas a estabilidade. De forma complementar, é necessário ter um certo ceticismo relacionado à competência dos governos ao formularem políticas públicas, devido às situações que envolvem o auto interesse, informações desconexas, racionalidade totalmente limitada e, principalmente, interesses particulares.

No presente trabalho, utilizaremos o neoinstitucionalismo da escolha racional, pois esta literatura enfatiza a importância das instituições na decisão, formulação e implementação de políticas públicas (SOUZA, 2003a), e considerando que as

instituições são regulamentos formais e informais que modelam a conduta dos atores (SOUZA, 2003a).

Sendo assim, é indispensável salientar que:

Definições sobre políticas públicas são, em uma democracia, questões de ação coletiva e de distribuição de bens coletivos e, na formulação da escolha racional, requerem o desenho de incentivos seletivos, na expressão de Olson, para diminuir sua captura por grupos ou interesses personalistas (SOUZA, 2006, p.14).

As instituições têm um forte papel no processo de formação de políticas públicas, o que propiciou o desenvolvimento de diversos modelos de análise após as publicações de Laswell (1951) e Truman (1950).

Nesse sentido, o neoinstitucionalismo é indispensável para compreendermos o papel das instituições, principalmente, porque muitas das políticas públicas são formuladas e implementadas. Essa teoria nos corrobora que não tão-somente os indivíduos ou grupos têm força e que podem influenciar nas políticas públicas, mas também as regras informais e formais que regem as instituições.

O neoinstitucionalismo vem para demonstrar exatamente a luta existente pelo poder e por recursos entre os grupos sociais. Isso acontece porque muitas políticas públicas são alviadas a alguns grupos e a outros não. Porém, deve-se enfatizar que há, nesse processo, o jogo de interesses, porque o foco da política pública é a identificação do problema que ela tem como escopo corrigir.

Na literatura, encontramos o modelo sistêmico racionalista, que continha a primeira versão do ciclo das políticas públicas (EASTON; LASSWELL, 1951) e o modelo do *Garbage Can* (COHEN; MARCH; OLSEN, 1995). Além destes, temos o modelo *Advocay Coalition Framework* de Sabatier e Jenkins -Smith (1993), o *Punctuated Equilibrium* de Baumgartner e Jones (1999), que serão discutidos na próxima seção.

3.3 MODELOS DE ANÁLISE

Há diversos quadros analíticos na literatura para se compreender as políticas públicas na totalidade. São modelos teóricos que são empiricamente verificáveis e que visam a gerar inferências válidas.

O primeiro modelo a ser destacado aqui é o *Garbage Can* (COHEN; MARCH; OLSEN, 1995). Para os seus criadores, as escolhas das políticas públicas são realizadas como se as alternativas pudessem ser encontradas em uma lata de lixo.

Segundo essa visão, as organizações são formas anárquicas que compõem um conjunto de ideias com pouca consistência. As organizações constroem as preferências para a solução dos problemas - ação - e não as preferências constroem a ação. A compreensão do problema e das soluções é limitada e as organizações operam em um sistema de tentativa e erro. Em síntese, o modelo advoga que soluções procuram por problemas. As escolhas compõem um *garbage can* no qual vários tipos de problemas e soluções são colocados pelos participantes na medida que eles aparecem (SOUZA, 2006, p.9).

Nesse sentido, a solução dependeria das que são existentes perante os *policy makers*. Uma segunda forma se analisar as políticas públicas é o modelo de coalizão de defesa ou *Advocacy Coalition Framework*, de Sabatier e Jenkins (1993). Estes autores supracitados não concordam com os modelos de análises do ciclo da política pública e do *garbage can* devido à falta de capacidade explicativa relacionada com a justificativa da modificação das políticas públicas. Dessa forma, “na análise, separar a fase de agendamento das restantes fases do processo político não é realista nem permite compreender as mudanças que ocorrem” (SABATIER, 1998,p.98). Ou seja, para o autor, o agendamento deveria ser expandido para todo o processo da política pública. Logo:

O modelo proposto por Sabatier e Jenkins foi elaborado com o propósito mais abrangente de encontrar uma explicação para o processo político alternativa ao modelo das etapas. Nesse sentido, para além de proporcionar uma abordagem mais integrada dos processos de emergência e de formulação das políticas públicas, propõe também uma síntese das abordagens *top-down* e *bottom-up* da implementação de políticas. A abordagem *top-down* defende que um processo eficaz de implementação requer uma “cadeia de comando” com capacidade para coordenar e controlar o processo, enquanto a abordagem *bottom-up* valoriza a influência das rotinas e dos procedimentos das administrações (*street level bureaucracy*) e dos expedientes utilizados para lidar com situações de incerteza como um fator determinante para o sucesso ou insucesso da concretização de políticas (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017, p.28).

Para Sabatier e Jenkins (1993), a política pública precisa ser fundamentada num aglomerado de subsistemas que são considerados estáveis e que se articulam com os acontecimentos no cenário externo, e isso faz com que haja parâmetro para os constrangimentos e até mesmo os recursos de cada política pública. Ou seja, o modelo de coalizão de defesa compreende que as crenças, valores e ideias são de

extrema importância para a formulação de políticas públicas e são ignoradas nos demais modelos.

O terceiro modelo que cabe destacar é o de arenas sociais que, de acordo com Souza (2006), concerne a quando a execução da política pública é iniciada pelos empreendedores políticos. Nesse modelo fica nítido quando o governo dá uma atenção maior a determinadas pautas e ignora outras. Isso ocorre essencialmente quando há: i) uma divulgação de indicadores que demonstram a realidade do problema; ii) eventos que se repetem continuamente; iii) informações que demonstram os gargalos da política atual. É válido salientar que esses empreendedores são de extrema importância para a sobrevivência de uma ideia, a fim de que esta se converta em agenda pública.

O *Punctuated Equilibrium Theory*, ou modelo do equilíbrio interrompido de Baumgartner e Jones (1993), é baseado na biologia e computação, pois a primeira ciência trabalha com a ideia de equilíbrio interrompido, e da segunda decorre a ideia de que os homens têm a capacidade limitada de processar informações.

No *Punctuated Equilibrium Theory* os processos políticos são baseados no incrementalismo e estabilidade, que pode ser pontuado ou descontínuo de forma ocasional por causa de mudanças de grande escala. Um dos motivos que favoreceram a disseminação desse modelo foi a estabilidade ser estimada como principal característica no cenário político, mas há de se destacar que pode haver crises também. Logo, quando se considera todas as condicionantes existentes, torna-se mais fácil entender as condições relacionadas a estabilidade e mudança (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007).

De forma complementar, o *Punctuated Equilibrium Theory* tem em vista explicar as discontinuidades ou continuidades de uma política pública sob a égide do mesmo sistema institucional que gera pequenas e graduais ruptura. Mas, para compreender as mudanças na agenda, é preciso sopesar a imagem política e o subsistema político.

Dessa maneira, os subsistemas de uma política pública consentem que o sistema político decisório processe as questões paralelamente e apenas em períodos de instabilidade há uma modificação profunda. É esse modelo que permite compreender por que um sistema político tem a capacidade de passar por mudanças na política pública mantendo o *status quo*. Em suma, esse modelo é considerado uma forma totalmente distinta de se analisar as políticas públicas, dado cujo escopo é

explicar os longos períodos de estabilidade que caracterizam a ação pública e as rápidas mudanças que acabam pontuando o equilíbrio dominante que elegem os subsistemas políticos como arranjos institucionais que garantem a estabilidade.

3.3.1 Policy Cycle

Esta tese considerará como modelo de análise a compreensão da política pública como um processo ou um ciclo. A ideia é permitir que políticas públicas sejam analisadas como um ciclo de estágios (HOWLETT; RAMESH, 1995).

O ciclo das políticas públicas tem como escopo constituir e sistematizar os estudos nessa área, não se concentrando em características genéricas do processo de concepção daquelas, ou de atores e instituições que participam desse processo, de acordo com Jan e Wegrich (2007). Conforme descrito anteriormente, Laswell (1956) foi considerado um dos primeiros autores que possuía essa visão e sugeriu uma análise a partir de ciclos sucessivos e que estivessem diretamente relacionados a uma lógica sequencial. É válido salientar que esse processo de divisão em etapas faz com que se facilite a compreensão do processo em si.

Complementarmente, o *policy cycle* permite que ocorra uma maior exploração e investigação no processo das políticas públicas e acaba reduzindo a sua complexidade. Ou seja, esse processo faz com que ação pública seja totalmente fundamentada na busca de resolução dos problemas, dado que considera como um processo sequencial e que se repete e reconstrói.

Nessa tipologia, a política pública é estimada como um ciclo totalmente deliberativo, que pode ser composta por estágios que compõem um processo dinâmico. Jones (184) desenvolveu inicialmente uma classificação com dez etapas que eram “percepção do problema; agregação; organização; representação do público-alvo; agendamento; formulação; orçamentação; concretização; avaliação; ajustamento ou conclusão” (SOUZA, 2006, p.10). Tais etapas modificam conforme os autores, entretanto, geralmente deve existir uma etapa para definição e agendamento do problema, uma segunda para a formulação das políticas e legitimação da decisão, implementação e, por fim, a avaliação e mudança.

Assim, Souza (2006) descreve que “o ciclo da política pública temos os seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das

opções, seleção das opções, implementação e avaliação”. Cada etapa possui sua característica distinta e que será explicada sucintamente a seguir.

A primeira a ser explanada é a *agenda setting*, que é o momento em que é definido o que entrará na agenda política dos Estados. Portanto, a agenda pode ser abalizada nos problemas existentes na sociedade, como, por exemplo, a questão da violência contra as mulheres no Brasil. Uma segunda perspectiva é relacionada à política de forma estrita, porque acaba buscando construir uma consciência coletiva relacionada com a necessidade enfrentar os problemas. Por fim, a terceira possibilidade refere-se aos participantes visíveis, dado que estes definem a agenda e as alternativas. De forma geral, essa etapa apresenta elementos “relativos ao contexto e ao processo de emergência das políticas públicas[...] ao debate público sobre as suas causas e à entrada do problema na agenda política “(SOUZA, 2006, p.10).

No que tange à identificação das alternativas e à avaliação e seleção das opções, é nessa etapa que ocorre a decisão e, conseqüentemente, a elaboração dos argumentos explicativos que são inerentes à ação política e ao desenho dos objetivos e estratégias de solução para o problema, assim como o processo de mobilização das bases relacionadas ao apoio político (LOTTA, 2019).

Após a definição da agenda e formulação das medidas indispensáveis para a decisão, o processo subsequente é o de implementação das políticas públicas. A implementação é relacionada à ideia de como esta acontecerá na prática. Logo, essa é a etapa que coloca a política em ação.

A etapa posterior é a avaliação de políticas públicas. Essa etapa é vista como a ação de aferir se o objetivo predefinido apresentou os resultados e obteve os impactos esperados (ARRETCHE, 1998). Ou seja, é apresentada como um artifício na gestão cujo escopo é auxiliar as decisões em relação à sua continuidade, ao aprimoramento necessário e até mesmo à responsabilização dos agentes. Logo, essa etapa é conhecida como um instrumento de *prestações de contas*, que tem como desígnio notificar os sujeitos e a sociedade sobre o desempenho e impactos da política pública (SOUZA, 2006).

Dessa forma:

avaliação e mudança, relativas aos processos de acompanhamento e avaliação dos programas de ação e das políticas públicas, com o objetivo de aferir os seus efeitos e impactos, a distância em relação aos objetivos e metas

estabelecidos, a eficiência e eficácia de intervenção pública, os processos de modificação dos objetivos e dos meios políticos decorrentes de novas informações, de alterações no contexto de espaço e de tempo, a partir dos quais (por efeito de *feedback*) se inicia um novo ciclo político em que as etapas se repetem (SOUZA, 2006, p.10).

Em relação ao tipo de avaliação, esta pode ser situada no tempo, logo, pode ser *ex- ante* ou *ex-post*. O primeiro tipo de avaliação citado é o prospectivo sendo considerado um instrumento de assistência no processo de decisão, uma vez que auxilia os governantes a decidir em relação aos investimentos com alto valor, por exemplo. Enquanto o *ex-post* tem uma característica retrospectiva, porque tende a analisar os impactos causados por uma política pública e a relação entre o meio social e natural (MENY; THOENING, 1989).

Outra classificação discutida na literatura relacionada à avaliação é a divisão em avaliação de processo e avaliação de impacto. A avaliação de processo ocorre através da apreciação dos processos organizacionais e administrativos, que tem como finalidade constatar se um processo pode ser simplificado ou realizado eficientemente. Ao passo que a avaliação de impacto propende averiguar as implicações engendradas sobre a sociedade (BATISTA; DOMINGUES, 2018).

Esse tipo de avaliação busca conferir as evidências das modificações que foram realizadas em uma determinada área da sociedade a partir da implementação de uma política pública (BATISTA; DOMINGUES, 2018).

Ou seja, a avaliação busca explicar a convergência ou divergência entre os planos e as realizações que satisfazem o elo entre Estado e Sociedade. Logo, essa etapa tem buscado identificar se existe uma relação causal entre o programa e o resultado. Portanto, há uma relação de causalidade entre a política pública e a relação de interesse (BRASIL, 2008).

É válido salientar que o escopo da avaliação de impacto é identificar se o programa atingiu os seus objetivos finais. Para isso, isola-se o efeito do programa sobre a mudança no resultado almejado, excluindo as variações causadas por outros fatores.

Nesse sentido, a avaliação de impacto é apreendida como uma abordagem que possibilita testar as hipóteses empregadas na teoria do modelo lógico, uma vez que tal modelo estabelece hipóteses de que determinados insumos e atividades geram determinados produtos os quais, por sua vez, geram resultados e impactos no

público-alvo (BRASIL, 2018). É a partir dessa avaliação que averigua se a política pública praticada está provocando as consequências esperadas.

Um aspecto extremamente importante da avaliação de impacto é que esta pode ser executada em projetos pilotos, por exemplo, o que permitirá testar a política pública em desenhos amostrais distintos e evitar o desperdício de recursos com as políticas que não trarão os resultados propostos. É nessa perspectiva que a avaliação de impacto pode ser considerada como *accountability* das políticas públicas.

3. 4 A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Essa área é muitas vezes negligenciada pelos estudiosos da área, pois é um estágio intermediário. Assim, a “*implementação*, relativa aos processos de provisionamento de recursos institucionais, organizacionais, burocráticos e financeiros para a concretização das medidas de política” (SOUZA, 2006, p.10). Ou seja, a implementação é o processo que vem após a formulação da política.

De forma complementar, para Pressman e Wildavsky (1998), a principal característica desse processo é adaptação, pois muitas vezes acontece forma mútua, seja como uma resposta ambiental à intenção das políticas, ou esperando as consequências, mesmo que sejam involuntárias.

Assim a implementação é:

momento em que os planos formulados se tornarão realidade. É o momento que depende fortemente da ação de burocratas e dos instrumentos de ação estatal. Falaremos mais detidamente sobre essas análises adiante, mas, de forma sintéticas, elas buscam compreender as diferenças entre o que foi formulado e o que foi executado e o papel que os diferentes agentes tiveram nesse processo de transformação das políticas públicas (LOTTA, 2019, 13).

A autora supracitada descreve que há quatro gerações referentes ao ciclo aqui discutido. Mas no Brasil, começou apenas nesta última, pois a produção sistemática de conteúdo emergiu em 2010.

As análises de implementação devem buscar compreender: o grau de conhecimento e capacidade de quem vai implementar a política, os processos que fazem parte dessa etapa, o papel dos atores envolvidos e, por fim, o grau de discricionariedade da burocracia dentro desse processo. É válido salientar que são processos contínuos, mas que perpassam distintos atores dentro da cadeia decisória.

É indispensável ressaltar aqui no processo de implementação o papel dos burocratas e da burocracia nos termos de Liksky (1980). Para o autor, os burocratas de rua ou burocratas de linha, que são os servidores - professores, policiais, médicos, agentes comunitários de saúde etc. - detêm o poder de tomar decisões que influenciam diretamente a vida das pessoas. Entretanto, tais servidores estão longe do ideal weberiano de impessoalidade dentro de um processo de tomada de decisão.

Os tomadores de decisão, ou *policymakers*, muitas vezes estão em oposição aos executores das políticas públicas. Por causa disso, os burocratas de nível de rua têm como objetivo transformar as políticas abrangentes em ações práticas, baseando-se nos contextos existentes e em situações que são imprevisíveis com recursos praticamente escassos.

Dessa forma:

A burocracia seria um dos "agentes" mais importantes. No entanto, a delegação de poder sempre será problemática porque pode ser exercida pelo agente contra os interesses e as decisões do principal. Na linguagem da política pública, a burocracia poderia desenhar políticas contrárias ao interesse dos políticos eleitos ou a implementaria de forma contrária ao que foi por eles decidido (SOUZA, 2006, p.20).

A solução para tal problema é a criação de estímulos que busquem incentivar que aqueles sujeitos cumpram o seu ordenamento principal. Para isso, seria necessário cuidado com o contrato firmado com o agente, assim como com os mecanismos de compensação que acaba o motivando a satisfazer os seus principais interesses. Complementarmente, é imperativo que existam mecanismos de seleção que identifiquem os talentos, as habilidades e as características que são inerentes ao cargo. Outra solução, que foi elencada por Souza (2006), é o monitoramento desses agentes para fazerem o que é necessário para o seu serviço, o que seria relacionado à fiscalização. Por fim, destacam-se os controles institucionais, que devem ser realizados por aqueles que se opõem a determinada política pública, por exemplo.

Nessa perspectiva, cabe enfatizar que a análise de política pública é totalmente interativa e envolve uma gama de atores que podem estar dentro ou fora das organizações. Para que se possa compreender a implementação, é imprescindível que se entenda quem são os atores e como interagem nesse processo (LOTTA, 2019).

Entretanto, tem-se de considerar que a implementação é totalmente influenciada e conexas a sistemas gerais organizacionais que estão, conseqüentemente, relacionados aos indivíduos que operam na política. Todavia, nem todas as políticas públicas são implementadas em sua totalidade, ou sem nenhum tipo de falha. Logo, o foco desta pesquisa centra-se nas falhas no processo de implementação de políticas públicas, especificamente da ENAFRON, que será discutida posteriormente.

3.5 FALHAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Muitas políticas públicas não são implementadas na sua totalidade. Os autores Pressman e Wildavsky (1984) estudaram sobre a implementação de uma política de combate ao desemprego em Oakland e perceberam que uma das razões que acabou gerando falhas na implementação foi a presença de diversos atores com visões distintas.

Perante exposto, torna-se necessário que sejam considerados os problemas de implementação, que podem ser:

- A complexidade de se alcançar os objetivos almejados pela política pública.
 - As possibilidades de "fracasso" da política originalmente desenhada.
 - A natureza dinâmica da transformação da política em ação.
 - O papel e a importância dos detalhes técnicos e da base de informações.
 - O papel dos servidores de linha e sua potencialidade para mudar os rumos da política.
 - A identificação de ambigüidades ou contradições no desenho original da política.
- As questões práticas do dia a dia que influenciam o resultado das políticas e como esses resultados são influenciados pelo trabalho cotidiano da burocracia que a implementa (SOUZA, 2006, p.21).

As dificuldades na implementação de políticas públicas são recorrentes e isso justamente suscita falhas no processo de implementação. Existe o modelo de Cline (2000) que demonstra dois modelos analíticos relacionados aos problemas de implementação. O primeiro é o modelo comunicacional, que é relacionado aos problemas organizacionais e está conexo a dificuldades de comunicação, que acabam gerando falhas na implementação.

Enquanto o segundo é o arcabouço do regime de implementação que descreve que os problemas acontecem devido à dificuldade de se ter a cooperação necessária entre os atores envolvidos (CLINE, 2000; STROKES, 1991; GOGGIN et al., 1990).

Em relação à pesquisa acerca de falha de implementação de política pública social no Brasil, temos, como expoente, Simões (2002). Por sua vez, Farranha (2011) desenvolve análises sobre as falhas dentro do processo de implementação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), política implementada pelo governo brasileiro não obstante possuir falhas.

Já o estudo de Granja e Carneiro (2020) evidencia que houve falha sistêmica no programa Ciência sem Fronteiras, o que pode ser identificado desde a formulação da agenda. Por fim, Hudson, Hunter e Peckham (2019) ressaltam, nos seus estudos, os motivos que levaram as políticas a falharem e analisam essa temática através de diversas abordagens e apoios.

Para Simões (2002), há dois motivos que podem conduzir à falha da implementação de uma política pública. O primeiro é devido à falta de orçamento do governo para poder finalizar a implementação. O segundo motivo é porque dita política não estava seguindo as preferências da coletividade.

Para Souza (2003a), a falha na implementação nem sempre está relacionada ao desenho da política, mas a questões organizacionais e gerenciais.

Complementarmente, Hudson, Hunter e Peckham (2019) identificam quatro causas principais de falha de políticas: expectativas excessivamente otimistas, governança dispersa, formulação inadequada de políticas colaborativas e os caprichos do ciclo político.

Em conclusão, muitas vezes as políticas públicas, que são criadas não conseguem equacionar os problemas existentes nas sociedades, fazendo com que haja falha no processo de implementação (SOUZA, 2003a). Por causa disso, há estudos no Brasil e no mundo que buscam compreender esse fenômeno.

4 A FRONTEIRA

As fronteiras são consideradas uma parte de extrema importância para o Estado nacional soberano, e muitas vezes são compreendidas como um elemento constitutivo da humanidade, entretanto, não o são. Elas fazem parte do Estado, sendo assim consideradas como um elemento marcante da ordem e do sistema nacional. Nesse sentido, a determinação de fronteiras compreende uma gama de processos políticos e sociais, que devem ser consideradas ao se analisar um determinado fenômeno (DIENER; HAGEN, 2012).

Nesse sentido, as fronteiras vêm evoluindo com o passar dos anos, e foi a partir da Paz de Vestfália em 1648 que se acrescentou uma concepção político-territorial para que existisse a gerência do território, sendo regido pelo princípio da soberania que visava assegurar a existência de um poder dominante e independente em cada território, com o intuito de garantir a identidade de cada povo (COSTA, 2017).

Nos termos de Passi (1999) a Paz de Vestfália fomentou os limites cartograficamente precisos entre as unidades políticas soberanas, sendo assim responsável pela concepção de fronteiras. Portanto, as fronteiras são constituídas a partir de uma relação de poder e, conseqüentemente, pela necessidade de um governo que gerencie as diferenças.

Contudo, cabe destacar que há uma diferença entre a ideia de fronteira e limite. De acordo com Martin (1997), “hoje o limite é reconhecido como linha, e não pode, portanto, ser habitada, ao contrário da fronteira, que [...] constitui uma zona, muitas vezes bastante povoada, onde os habitantes de Estados vizinhos podem desenvolver intenso intercâmbio, em particular sob a forma de contrabando”. Assim, devemos compreender que o termo limite foi largamente utilizado para indicar o fim daquilo que mantém uma unidade político-territorial (MACHADO, 1998).

Nesse sentido:

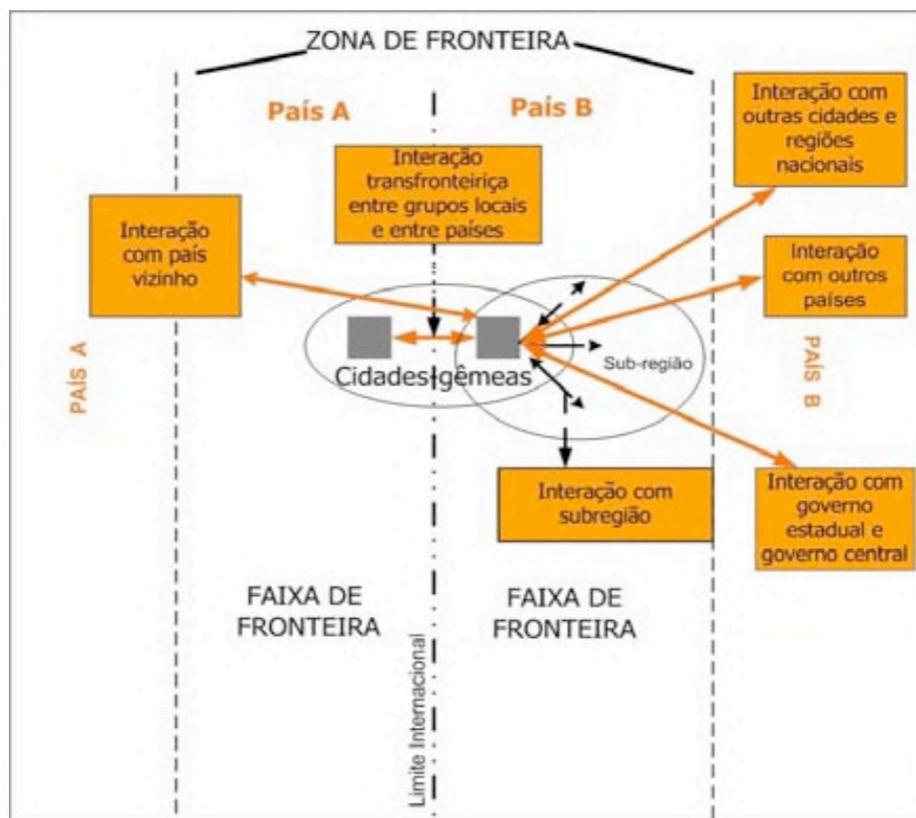
O limite é um sinal ou, mais exatamente, um sistema sêmico utilizado pelas sociedades para marcar o território: o da ação imediata ou da ação diferenciada. Toda propriedade ou apropriação é marcada por limites visíveis ou não, assinalados no próprio território ou numa representação do território: plano cadastral ou carta topográfica. Toda função é também marcada por limites frouxos ou rígidos que determinam sua área de extensão ou de ação. Nesse caso, os limites estão em estreitas relações com o trabalho, portanto, com o poder. Limites de propriedade e limites funcionais podem coincidir, superpondo-se, ou, ao contrário, se recortarem. Mas vê-se logo que, na qualidade de sistema sêmico, os limites são utilizados para manifestar os

modos de produção, isto é, para torná-los espetaculares. O limite cristalizado se torna então ideológico, pois justifica territorialmente as relações de poder (RAFFESTIN, 1993, p.165).

A partir da ideia supracitada, é nítido que há uma diferença entre limite e fronteira, e estes termos não podem ser utilizadas como sinônimos. Sucintamente, a fronteira está voltada para fora, enquanto o limite está orientado para dentro, como uma força centrípeta, nos termos de Machado (1998).

A figura 1 demonstra a dinâmica existente na faixa de fronteira brasileira:

Figura 1 – Estrutura da Faixa de Fronteira brasileira



Fonte: Brasil (2005)

A figura denota que a fronteira, enquanto zona de fronteira, está abarcada na confluência entre dois territórios nacionais. Ao passo que a zona de fronteira remete à ligação existente entre os territórios e se distingue da concepção clássica de território nacional, compreendendo, assim, um território transnacional que está submetido a uma gama de influências, locais ou não, as quais findam reconfigurando o espaço dividido.

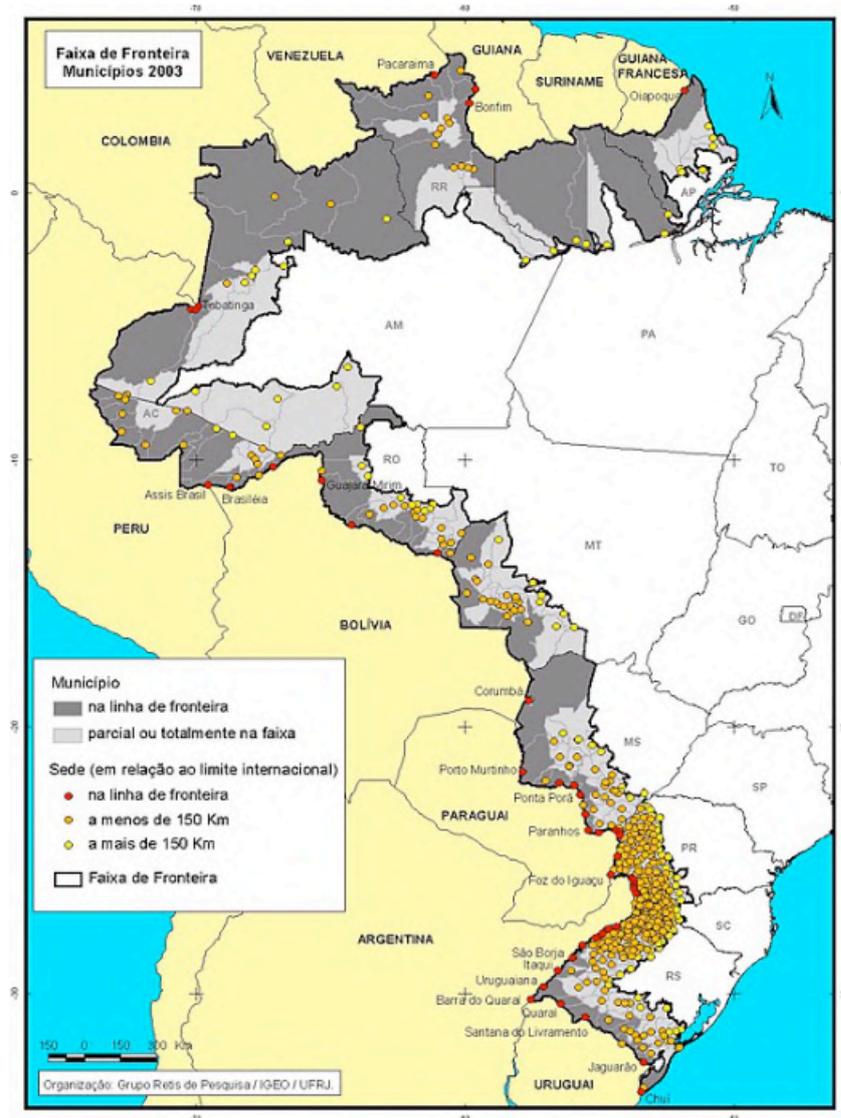
Nesse sentido,

uma zona de interpenetração mútua e de constante manipulação de estruturas sócio- políticas e culturais distintas, cada lado da fronteira apresenta estruturas culturais, sociais, econômicas, políticas e demográficas diferenciadas. Caracterizam-se (...) por serem locais de instabilidade e mutabilidade, onde podem surgir reações e conflitos de diferentes naturezas (nacionalistas, libertadores, econômicas etc.), a partir tanto das aspirações das populações que vivem nessas zonas, como de pressões externas (BECKER, 2006, p.57).

As zonas de fronteira são consideradas como lugares de convívio entre os países tendo como base o atrelamento social e cultural e que incorpora de forma recíproca os ideais, as atitudes, culturas, valores e expressões que só acontecem na fronteira (SILVA, 2008). Enquanto a faixa de fronteira é uma porção territorial, com uma extensão maior do que comparado com a zona fronteira.

Perante o exposto, a faixa de fronteira brasileira é em torno de 27% do território nacional, abrange 11 estados e possui 150 quilômetros de largura e 16.886 quilômetros de extensão, permitindo, assim, que o Brasil faça fronteira com 10 Estados (COSTA, 2018). O país tem mais de 7 mil quilômetros de linha seca e mais de 9 mil quilômetros de rios, lagos e canais. A fronteira brasileira engloba 588 municípios, e temos 122 municípios limítrofes, conforme pode ser visto na figura 2.

Figura 2 - Faixa de Fronteira do Brasil



Fonte: Brasil (2016)

A partir do mapa podemos identificar trinta e duas cidades gêmeas⁷, incluindo Porto Mauá (RS) e Santo Antônio do Sudoeste (PR), que integraram esse grupo em 2016. Ao todo, 16 dessas cidades estão na região sul, 8 na Região Central e 8 na Região Norte (BRASIL, 2016).

Devido ao tamanho das fronteiras, percebemos que há uma gama de vulnerabilidades na fronteira, que perpassam pelo tráfico ilícito de entorpecentes,

⁷ As Cidades gêmeas são municípios que devem ser cortados pela linha de fronteira, quer seja seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura e ter população individualmente superior a dois mil habitantes. Além disso, deve possuir uma integração econômica e cultural com o Estado vizinho (BRASIL, 2014).

tráfico de armas de fogo e munições, contrabando⁸, pirataria e descaminho⁹, evasão de divisas, exportação ilegal de veículos, imigração ilegal e crimes ambientais. De acordo com a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Força Nacional e SENASP, há alguns pontos que necessitam um pouco mais de atenção tais como:

- 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 (200Km)
- 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-matogrossense 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 (BRASIL, 2011, p. 5)

Essas fronteiras são consideradas como um desafio para a segurança e defesa brasileira, dado que muitos problemas que acontecem nesse entorno são de cunho transnacional e envolvem questões internas e externas (OLIVEIRA, 2006). Dessa forma, os desafios são proporcionais à extensão das fronteiras, uma vez que é uma região que possui características próprias e exige um tratamento diferenciado a partir de uma perspectiva política – estratégica.

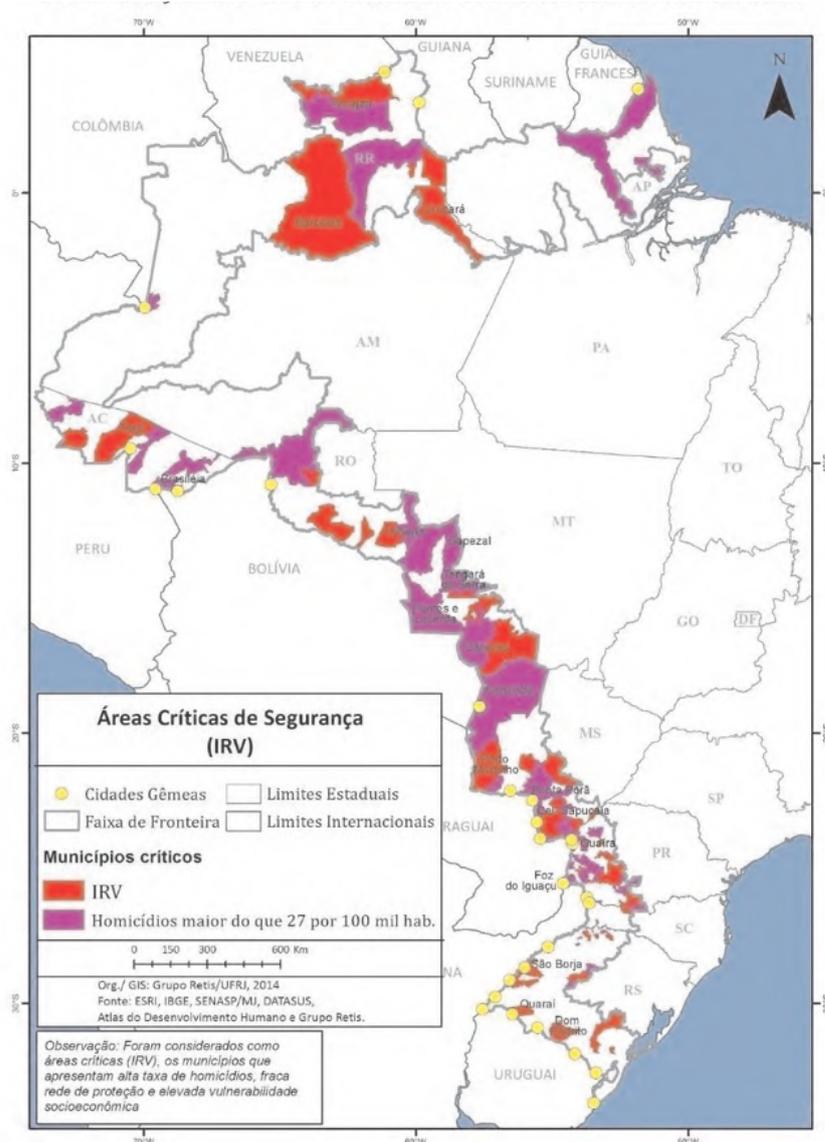
Diante disso, a fronteira brasileira engloba uma gama de questões educacionais, sanitárias, ambientais, culturais e até mesmo relacionadas à Segurança Pública e Defesa Nacional, o que, muitas vezes, afeta o relacionamento com os Estados vizinhos.

A figura 3 demonstra as áreas críticas de Segurança Pública na fronteira:

Figura 3 - Áreas Críticas na fronteira Brasileira de 2011- 2015

⁸ O contrabando é a importação ou exportação de mercadorias ou congêneres que são consideradas como ilegais. Tal processo pode acontecer por via aérea, terrestre ou marítima (COSTA; CANCI, 2021).

⁹ O descaminho é a fraude fiscal oriunda quer seja de entrada, saída ou consumo de mercadoria que não é proibida a venda (COSTA; CANCI, 2021).

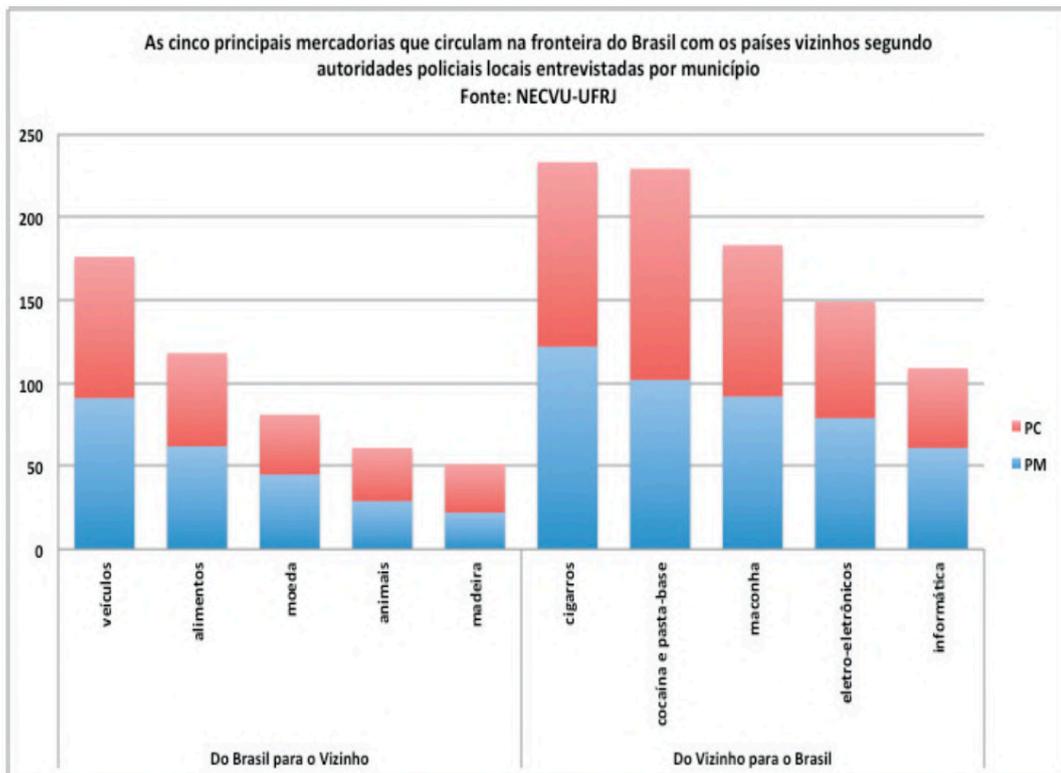


Fonte: Brasil (2016b).

A partir do mapa, podemos inferir que na fronteira do Brasil com a Bolívia e Paraguai há vários níveis de índices críticos. Enquanto a fronteira com Venezuela, Guiana Francesa e Peru apresenta alguns trechos críticos. Compreendemos que tal problemática é devida à alta vulnerabilidade socioeconômica e à alta taxa de homicídios que resulta em atos de violência na fronteira brasileira. Complementarmente, é importante ressaltar que esses ilícitos, quando conjugados à falta de oportunidades socioeconômicas, atraem os jovens para tais atos.

Nesse sentido, a fronteira brasileira é considerada como um grande alvo para tais ações, tendo em vista que possui uma grande circulação de mercadorias com os Estados vizinhos, por via terrestre:

Gráfico 1 - Principais Mercadorias que circulam na fronteira do Brasil de 2011- 2015



Fonte: Brasil (2016)

Os dados acima demonstram quais são as mercadorias ilícitas que mais circularam na fronteira brasileira, a partir da apreensão da Polícia Militar (PM) e Polícia Civil (PC). Assim, há produtos que mais entram no Estado brasileiro, como o cigarro, cocaína e maconha (BRASIL, 2016a).

A partir do que está sendo demonstrado no Gráfico 1, temos que a PC apreendeu um maior número de cigarros, que de acordo com dados da FIEP (2016), é o principal produto de entrada no país, uma vez que os impostos de tributação equivalem a 80% do valor. De forma complementar, temos a cocaína e pasta base quando a droga advém do vizinho para o Brasil. Mas quando o movimento é ao contrário, percebemos uma maior atuação da PM e os produtos mais apreendidos são os veículos, que são utilizados no tráfico de cigarro, cocaína e demais ilícitos (COSTA, 2017).

Para tentar inibir tais problemas, o Brasil instituiu, além de Políticas Públicas para a área de fronteira, iniciativas para o monitoramento das fronteiras, tais como o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), Sistema de Proteção

da Amazônia (SIPAM), Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (CINDACTA), Sistema Brasileiro de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA), Amazônia SAR, Amazônia Azul e por fim, o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAZ).

Em suma, tanto as ameaças tradicionais como as novas têm desafios característicos cuja resolução depende das políticas públicas de fronteira.

4.1 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PARA A FRONTEIRA

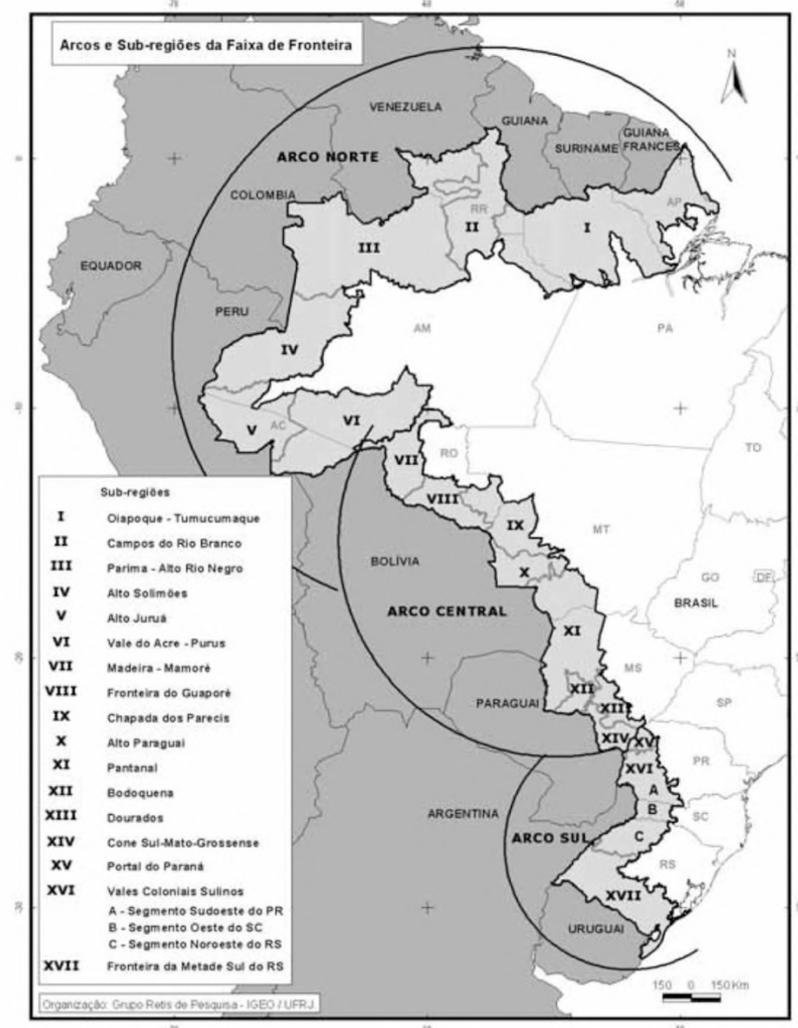
Existe uma gama de decisões políticas relacionadas à fronteira brasileira há muitos anos. Entretanto, iremos nos deter sobre aquelas que foram importantes para Defesa Nacional, considerando as políticas públicas para a fronteira desde 2002. Abriremos uma exceção para duas políticas, que foram criadas antes e que se renovam, que são a Política de Defesa Nacional (PDN) e a Estratégia de Defesa Nacional (END), que estão diretamente relacionadas com a temática desta tese.

Para a PDN, as fronteiras são consideradas um local de litígio e considera-se que o Brasil tem um perfil heterogêneo, porque possui dimensões continentais, o que exige das Forças Armadas (FA) uma maior atuação nos diversos cenários existentes (BRASIL, 2012). Sabemos que na END também é descrito o papel das FA na fronteira: “dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres e nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional” (BRASIL, 2012b). Assim, a extensão territorial do Brasil e, conseqüentemente, o tamanho da faixa de fronteira tornam-se um desafio que necessita de uma gama de atores para lidar com ele.

Conforme demonstrado, as questões de fronteira constituem uma preocupação central do governo brasileiro. Mas somente em 2005 foi criada uma proposta para reestruturar a fronteira com o intuito de dar maior atenção para os problemas que a concernem e, conseqüentemente, conseguir controlar ou reduzir os atos ilícitos que acontece em regiões fronteiriças. O propósito era realizar uma reestruturação e uma conexão entre a ideia de segurança e desenvolvimento, uma vez que a organização de políticas para tais áreas perpassavam pela ideia de que as ameaças a essas zonas provinham de um esgarçamento da sociedade.

Para isso, o Ministério da Integração, naquele mesmo ano, dividiu a fronteira em arcos, quais sejam o Arco Norte, Central e Sul, conforme pode ser visto na figura 4:

Figura 4 - Arcos e Sub-regiões da Faixa de Fronteira



Fonte: Brasil (2005)

De forma complementar, verificamos que a maioria dos municípios que estão localizados na faixa de fronteira estão no Arco Sul do Brasil, que é a região que possui 71% dos municípios fronteiriços. Logo, é o arco mais denso demograficamente. Enquanto o Arco Norte é o mais extenso, menos populoso e com um menor fluxo humano. Por fim, o Arco Sul tem como principal característica um grande fluxo de pessoas na região de fronteira. Ou seja, cada Arco pode possuir uma política específica, conforme pode ser visto no quadro abaixo:

Quadro 2 - Ações governamentais por Arco

Arco	Ação (nacional e internacional até a ENAFRON)
Arco Norte	Programa Calha Norte (PCN) SIVAM SIPAM CENSIPAM Tratado de Cooperação Amazônica (1978)
Arco Central	Programa Calha Norte SISFRON
Arco Sul	Não havia iniciativas específicas federais para esse arco até 2017.

Fonte: Dados da Pesquisa (2023)

A primeira política pública que cabe destacar é o Programa Calha Norte, que foi atualizado no ano de 2012. Assim esse programa tinha como escopo:

contribuir para a manutenção da soberania nacional, a integridade territorial e a promoção do desenvolvimento ordenado e sustentável na sua área de atuação. Também busca a promoção do desenvolvimento sustentável; a ocupação de vazios estratégicos; a melhoria do padrão de vida das populações; a modernização do sistema de gestão municipal e o fortalecimento das atividades econômicas estaduais e municipais da região onde atua (BRASIL, 2023, p.1).

Perante exposto, tal programa foi expandido o seu campo de atuação, dando uma ênfase maior no cenário social. Nesse sentido, começou a abranger 194 municípios que fazem parte do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima. Complementarmente, no ano de 2015, foram agregados municípios dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (BRASIL, 2016c).

Tanto o SIVAM quanto o SIPAM são políticas ativadas em 2002. Este último entrou em funcionamento com 75% da sua estrutura. Nesse mesmo ano, foi criado também o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM). O CENSIPAM tinha como escopo coordenar o SIPAM, com o desígnio de conduzir e por em prática as políticas, instruções e ações que eram relacionadas ao sistema (BRASIL, 2012).

Perante o exposto, percebemos que há um descompasso entre as políticas públicas de segurança para a fronteira, dado que elas são formuladas em âmbito

federal para uma atuação em nível local, lógica denominada por Souza (2003) de *top-down*.

Continuamente, no ano de 2008, a SENASP criou o Projeto de Policiamento Especializado na Fronteira (PEFRON), que integrava o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). O seu objetivo era lidar com os crimes tidos como característicos da região. Dessa forma, o PEFRON foi considerado uma política que inspirada no Grupo Especial de Fronteira (GEFRON), criado com o intuito de realizar uma articulação entre a política militar e civil com o escopo de combater os atos ilícitos na fronteira. Nesse sentido:

De fato, alguns estados brasileiros, assim como as Forças Armadas, já vinham atuando no policiamento fronteiriço. O Exército Brasileiro possui os Pelotões Especiais de Fronteira, que são destacamentos responsáveis por monitorar e proteger o território nacional, sendo a parte mais a frente das Forças Armadas, eles também atuam para conter a entrada de ilícitos nas fronteiras norte do país. Um avanço legal nesse intuito foi a alteração da Lei Complementar 97 de 1999 pela Lei Complementar 117 de 2004, conferindo às Forças Armadas, em especial ao Exército, o poder de polícia na faixa de fronteira na atividade e preservação da segurança pública. Esses avanços desenham o contexto no qual o PEFRON é estabelecido. O PEFRON contempla a criação de unidades móveis de policiamento (PEFRONs) equipadas com aviões anfíbios, helicópteros e lanchas aptas a se deslocarem com rapidez. Esperava-se a instalação de 11 unidades móveis no primeiro ano. Em seu marco, foram treinados 1048 policiais e gastos 21.591.778,65 reais entre 2009 e 2010 (COSTA, 2017, p. 109)

Esse projeto foi considerado um passo importante para cooperação interagências, dado que permitiu que houvesse uma integração entre as forças policiais. Representou, assim, um marco na ação governamental quando se pensa em segurança na fronteira. Nesse sentido, essa experiência permitiu que houvesse outras iniciativas com características similares, como o Plano Estratégico de Fronteira (PEF).

O PEF foi criado em 2011 e tinha como objetivo prevenir, controlar, fiscalizar e reprimir os delitos transfronteiriços (CARDIN, 2012). A ideia era integrar distintas vertentes da segurança pública e da defesa nacional como finalidade combater os atos ilícitos naquele meio. Para isso, foram estabelecidos os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFs), que possuíam instâncias colegiadas integradas nos estados e eram constituídos por autoridades federais e estaduais para atuar na fiscalização e repressão de crimes (LAMOSO, 2015).

Spaniol e Rodrigues (2017) fizeram um estudo das ações da ENAFRON no sul do Brasil, por meio de um levantamento histórico, legal e estratégico acerca dessa

política. Os autores concluíram que, com a implementação desse programa no arco estudado, houve um aumento nos investimentos e convênios de cooperação no arco sul em segurança, prevenção e integração.

O estudo de Sherma (2016), que discute sobre as políticas de segurança e defesa na fronteira nos governos Lula e Dilma, constatou que, após o processo de redemocratização, houve uma gama de políticas que buscavam o desenvolvimento na região, assim como uma cooperação com os vizinhos.

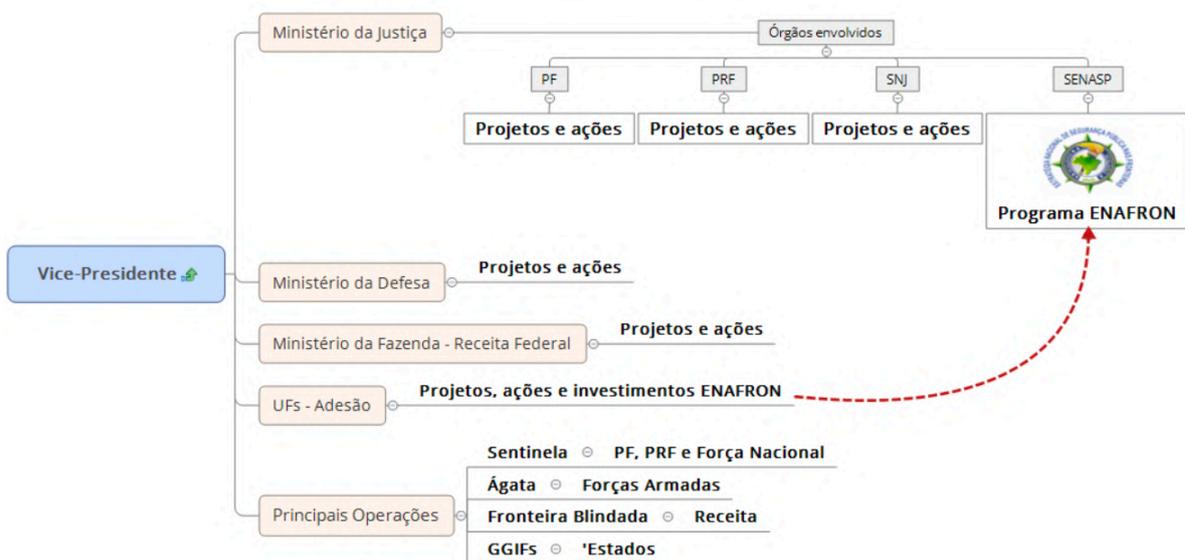
Em suma, e considerando também os estudos de Krüger et al. (2017), observamos que as políticas públicas na faixa de fronteira estão progredindo. Os autores demonstram que tais políticas estão auxiliando a população a ter uma vida digna por causa do desenvolvimento na esfera social e econômica.

5 ENAFRON

A ENAFRON era um conjunto de políticas e projetos que eram realizados pelo Governo Federal e cujo escopo era melhorar a Segurança Pública junto à sociedade e assegurar a presença das instituições policiais e de fiscalização na fronteira brasileira. A ideia era otimizar a prevenção e repressão de crimes transfronteiriços e isso deveria acontecer por meio de ações que prezassem pela cooperação interagência entre os diversos níveis da administração pública (estadual, federal e municipal) (NEVES; 2016).

A finalidade dessa política era disseminar boas práticas na área da segurança pública, entretanto, isso necessitaria de uma grande coordenação entre os atores, conforme pode ser visto na figura 5:

Figura 5 - Estrutura Analítica da ENAFRON



Fonte: Neves (2016)

A partir do que foi demonstrado acima, percebemos que há uma gama de atores envolvidos, o que pressupõe a necessidade de uma maior coordenação entre eles e nas operações e ações que empreendem.

Nesse contexto, o vice-presidente possuía o papel de coordenação política e representativa (NEVES; BAPTISTA; ANGEL, 2016). Logo, não tinha um papel relacionado a decisão estratégica que poderia ser subsidiada por uma instância

técnica visando a condução da política, que poderia ser apontado também pelo TCU e verificado pelas reuniões semestrais para prestação de contas a partir de atores do GGIF que ficava localizado em Corumbá no MS.

Esta política foi organizada a partir de seis eixos:

1. **Eixo Diagnóstico, acompanhamento e avaliação:** prevê a realização de diagnósticos situacionais sobre a segurança pública nas regiões de fronteira e avaliar as políticas públicas implementadas;
2. **Eixo Integração Sistêmica e Cooperação:** tem como objetivo promover a integração entre atores cujas ações interfiram na segurança pública nas regiões de fronteira;
3. **Eixo Política Nacional Uniforme:** tem como objetivo padronizar a atuação operacional e apoiar o reaparelhamento das unidades de segurança pública nas regiões de fronteira;
4. **Eixo Inovações Tecnológicas:** tem como objetivo aplicar soluções tecnológicas às unidades de segurança pública nas regiões de fronteira;
5. **Eixo Política de Pessoal:** tem como objetivo a construção de diretrizes de política de pessoal para os órgãos estaduais de segurança pública e capacitação dos agentes estaduais;
6. **Eixo Inteligência de Segurança Pública:** tem como objetivo fortalecer a integração, colaboração e compartilhamento de informações no âmbito do SISP e órgãos estaduais de segurança (NEVES et al., 2016, p.3).

A ideia era que a ENAFRON fosse uma política pública com o formato de guarda-chuva e que iria auxiliar a criação, implementação e manutenção de outras políticas que seriam voltadas para a fronteira brasileira. Dessa forma, a ideia era que cada eixo se desenvolvesse de forma igualitária dentro dos arcos fronteiriços brasileiros.

Nesse sentido, os objetivos da ENAFRON eram:

- Promover a articulação dos atores governamentais, das três esferas de governo, no sentido de incentivar e fomentar políticas públicas de segurança, uniformizar entendimentos e ações e otimizar o investimento de recursos públicos nas regiões de fronteira.
- Enfrentar os ilícitos penais típicos das regiões de fronteira e promover um bloqueio e a desarticulação das atividades de financiamento, planejamento, distribuição e logística do crime organizado e dos crimes transnacionais, cujos efeitos atingem os grandes centros urbanos e a sociedade brasileira com um todo (BRASIL, 2011, p.7).

Assim, essa política buscava aperfeiçoar o combate a crimes na fronteira tendo como base a prevenção, assistência, repressão e fortalecimento de ações que buscavam coibir o tráfico de pessoas, drogas, armas, contrabando, corrupção e lavagem de dinheiro.

5.1 A GESTÃO DA ENAFRON

Em relação ao modelo de gestão da ENAFRON, foi baseado na experiência da Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), criada em 2003. Esta era organizada a partir de uma rede interorganizacional com o intuito de se expandir de forma ilimitada e permitindo a integração de novos participantes (ROCHA, 2018).

Assim:

A rede é um arranjo organizacional formado por um grupo de atores, que se articulam – ou são articulados por uma autoridade - com a finalidade de realizar objetivos complexos, e inalcançáveis de forma isolada. A rede é caracterizada pela condição de autonomia das organizações e pelas relações de interdependência que estabelecem entre si. É um espaço no qual se produz uma visão compartilhada da realidade, se articulam diferentes tipos de recursos e se conduzem ações de forma cooperada. O poder é fragmentado e o conflito é inexorável, por isso se necessita de uma coordenação orientada ao fortalecimento dos vínculos de confiança e ao impedimento da dominação (MIGUELETTO, 2001, p.48).

Ou seja, o trabalho em rede serviu de inspiração desde a ENCCLA . A experiência havia sido inédita, pois articulou diversos órgãos do Estado para o estabelecimento de uma política pública. Essa política contou com 27 órgãos e possuía 6 objetivos estratégicos, que foram detalhados em 32 metas. No ano de 2005, a ENCCLA continha 57 órgãos, com 5 objetivos e 43 metas.

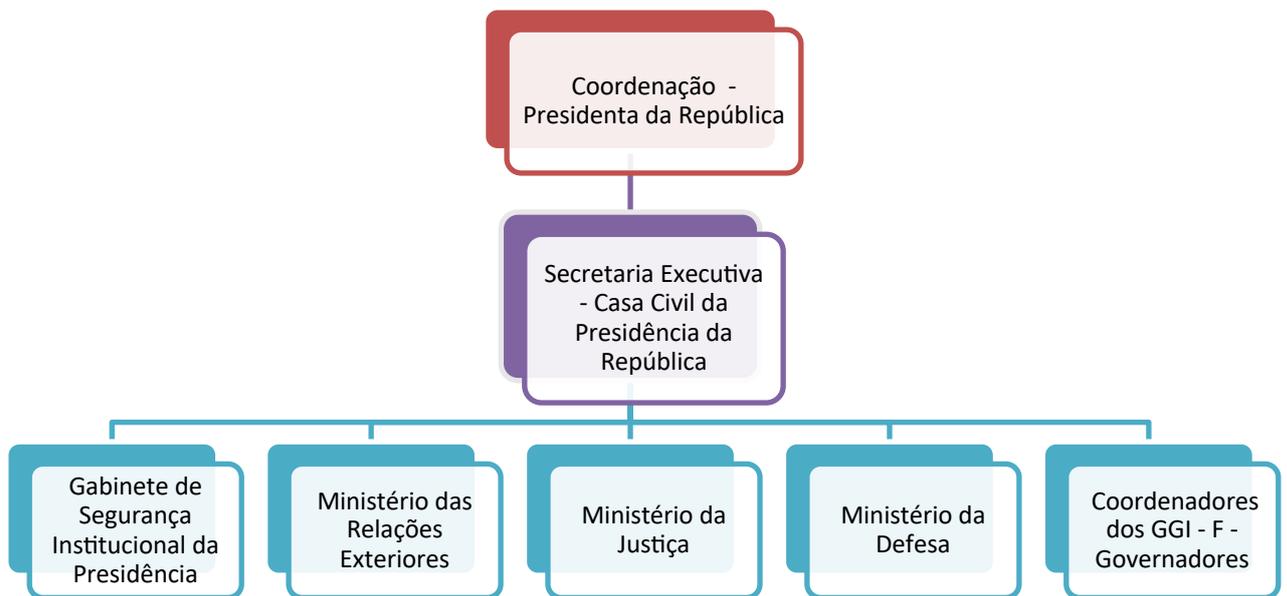
Mas com o decorrer dos anos, a ENCCLA se adaptou às mudanças no cenário brasileiro e tornou-se uma política pública extremamente importante no combate a corrupção. Entre o intervalo de 2010 e 2020, foram desenvolvidas 154 (cento e cinquenta e quatro) ações e 85 (oitenta e cinco) delas não resultaram em propostas legislativas (STAFFEN, 2020).

Assim, a ENAFRON propunha-se conduzir reuniões periódicas com os órgãos participantes dessa política pública com o escopo de avaliar as ações que foram realizadas no período anterior.

Isso possibilitaria realizar um *accountability* para averiguar quais ações funcionaram ou não, e a partir de então se poderia definir as metas para o próximo período, buscando sempre reunir esforços com a finalidade de otimizar os recursos públicos, difundir as informações e aprofundar a cooperação interagências.

Em relação ao modelo de gestão, o sistema de tomada de decisão era dividido em Decisão Estratégica e em Decisão Operacional. O organograma abaixo demonstra a estrutura da gestão estratégica:

Figura 6 - Estrutura da Gestão Estratégica da ENAFRON



Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

A ENAFRON tinha a seguinte estrutura de Gestão Operacional e Liderança Institucional era liderada pelo Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), que englobava a Marinha, Aeronáutica, Exército Brasileiro, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e o SENASP. Existia também a sala de integração federativa que possuía como integrantes a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Força Nacional e os seguintes Estados brasileiros: Amapá, Acre, Rondônia, Roraima, Amazonas, Pará, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná (NEVES, 2016). Por fim, a sala de Coordenação de Operações foi composta pela Marinha, Aeronáutica, Exército Brasileiro, Força Nacional, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Federal, conforme pode ser visto na figura 7:

Figura 7 - Estrutura de Gestão Operacional da ENAFRON



Fonte: Brasil (2011, p. 13)

Entre outros desígnios, a ENAFRON visava a que existisse uma integração federativa e ministerial. Nesse sentido, as ações de inteligência dos órgãos da União e dos entes federativos estavam sob responsabilidade do SISBIN e os Centros de Comando e Controle dos Ministérios que estavam envolvidos teriam que compartilhar as informações necessárias para que houvesse o desencadeamento das operações nas regiões fronteiriças.

De acordo com Costa (2017,p.3), “Essa coordenação gerou responsabilidades mútuas entre a União e os estados no combate aos crimes fronteiriços, possibilitando a realização de vários projetos, como criação dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras, etc” . Ou seja, a ideia de cooperar era interessante, mas abarcava muitos atores, e por isso necessitava uma maneira de poder coordenar as ações.

Para isso, essa política possuía também um Centro Integrado de Resposta a Ações Ordinárias e Extraordinárias, que incluía também as catástrofes naturais. O fito era que este Centro fosse capaz de gerir tais ações com a cooperação interagência na Segurança Pública. A figura 9 demonstra a Estrutura de Gestão Operacional:

Figura 8 - Estrutura de Gestão Integrada da ENAFRON



Fonte: Brasil (2011, p. 16).

A figura demonstra que existia um centro nacional de gestão integrada, a partir do qual cada Estado participante possuía um escritório de interlocução. Buscava-se facilitar a coordenação entre as agências, em virtude dos diversos atores que orbitavam esse processo.

Em suma, todos esses escritórios deveriam ser criados para que se pudesse aglomerar os dados numa só base. Além disso, para que existisse um espaço de diálogo cuja motivação seria avaliar quais ações funcionavam, para que estas pudessem ser replicadas.

5.2 A IMPLEMENTAÇÃO DA ENAFRON

As fases de implementação da ENAFRON eram essencialmente três, sendo a primeira baseada em ações de cunho imediato a curto prazo, a segunda remetendo ao engajamento e integração, estabilização e enraizamento da política e, por fim, a terceira fase abrangeria os projetos estratégicos, que tinham como escopo deixar tais ações permanentes (BRASIL, 2013).

Assim, em relação à implementação da ENAFRON:

Sua implementação se dá pelo levantamento da necessidade de modernização das instalações e construção de novas Unidades Operacionais; modernização tecnológica, com a aquisição de equipamentos, armamento, coletes balísticos, softwares, materiais, uniforme, viaturas, motocicletas e aeronaves para as atividades de policiamento; realização de treinamento especializado e implementação de operações de fiscalização e de combate aos crimes típicos da região de fronteira, especialmente em locais com maior incidência; fiscalização sistemática do tráfego de precursores químicos, madeiras, animais silvestres e seres humanos, entre outros (BRASIL, 2014,p. 45).

Como já foi descrito, essa política possuía seis eixos estratégicos que eram: diagnóstico, política uniforme em nível nacional, sistema de inteligência, inovações tecnológicas, intervenções físicas, política de pessoal, integração sistêmica e cooperação internacional e produção normativa. Nesse sentido, o quadro 3 demonstra as políticas que estavam na fase de enraizamento.

Quadro 3 - Engajamento e integração Federativa (FASE 2) da ENAFRON

Eixo	Ação	Objeto	Meta
Política Uniforme de pessoal	Escritório de Interlocução	Fomento e Acompanhamento da Estratégia	11
Política Uniforme de pessoal	Unidades Especializadas de Policiamento das Fronteiras	Especialização das Polícias Estaduais	11
Integração Sistêmica e Cooperação Internacional	Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira	Implantação de GGI-F	28
Sistemas de Inteligência	Modernização do Sistema Interceptação de Sinais do Departamento de Polícia Federal	Modernização Tecnológica do Sistema de Inteligência	1
Sistemas de Inteligência	Solução de Tratamento de Dados de Inteligência Policial para Unidades do DPRF nas Fronteiras	Modernização Tecnológica do Sistema de Inteligência	1
Sistemas de Inteligência	Modernização do Sistema Integrado de Inteligência das Delegacias de Polícia Civil das áreas de Fronteiras	Implantação do Sistema de Inteligência para as fronteiras	33
Sistemas de Inteligência	Lab Fronteira	Ampliação do Sistema de Inteligência para as Fronteiras	1

Inovação Tecnológica	Sistema de Comunicação Integrada Fronteira de	Integração dos sistemas de comunicação de	11
----------------------	---	---	----

Fonte: Dados da pesquisa (2023)

A partir dos dados listados no quadro 3, existia um total de oito ações em andamento, dentro de um total de oito eixos. Percebemos que nem todos os eixos tiveram políticas na época, e o foco das ações eram voltadas à tentativa de inovar as tecnologias ou sistemas de inteligência com o intuito de coibir crimes transfronteiriços.

Os projetos que estão na fase 3 são os projetos estratégicos e que estão dispostos no quadro abaixo:

Quadro 4 - Projetos estratégicos (Fase 3) da ENAFRON

Eixo	Ação	Objeto	Meta
Inovações Tecnológicas	SISVANT	Implementação do Sistema de Aeronave não tripulada	14
Inovações Tecnológicas	Alerta Brasil	Ampliação do Sistema de Monitoramento Veicular	216
Integração Sistêmica e Cooperação Internacional	Bases Aeropoliciais Integradas	Implantação de Bases Aeroespaciais	3
Inovações Tecnológicas	Scanners Veiculares	Aquisição de Equipamento de Fiscalização nas Fronteiras	15
Inovações Tecnológicas	Sensores de Monitoramento das Vias Navegáveis	Aquisição de equipamento de fiscalização nas fronteiras	Não definida
Inovações Tecnológicas	Parque Náutico do DPF	Estruturação do SEPM/ Direx/ DPF	19
Intervenções Fiscais	Obras do DPF nas Fronteiras	Construção, ampliação e Reforma das Instalações	114
Intervenções Fiscais	Obras do DPF nas Fronteiras	Construção, ampliação e Reforma das Instalações	106
Integração Sistêmica e Cooperação Internacional	Campanha Conjunta sobre Tráfico de Pessoas	Conscientização popular e controle migratório	1
Integração Sistêmica e Cooperação Internacional	Multi-ações de Cooperação Internacional	Conjunto de medidas de cooperação internacional para o enfrentamento aos crimes transnacionais	8
Integração Sistêmica e Cooperação Internacional	Núcleos / Postos Avançados de Enfrentamento do Tráfico de Pessoas	Implantação e Postos Avançados	11

Política Uniforme em nível nacional	Unidades Especializadas de Policiamento dos portos	Especialização das Polícias Estaduais	11
-------------------------------------	--	---------------------------------------	----

Fonte: Dados da pesquisa (2023)

Entretanto, vale salientar que devido ao tamanho da fronteira brasileira, as atuações, que foram destacadas buscavam sempre trabalhar com uma perspectiva estadual, conforme se observa quando se analisam as suas metas. Pois, quando se tem 11, subentendemos que seria uma para cada Estado, entretanto, existem ações que eram mais enfáticas e deixavam claro qual município seria contemplado, como as inovações tecnológicas que abarcaram quase a totalidade dos municípios que fazem parte da fronteira brasileira.

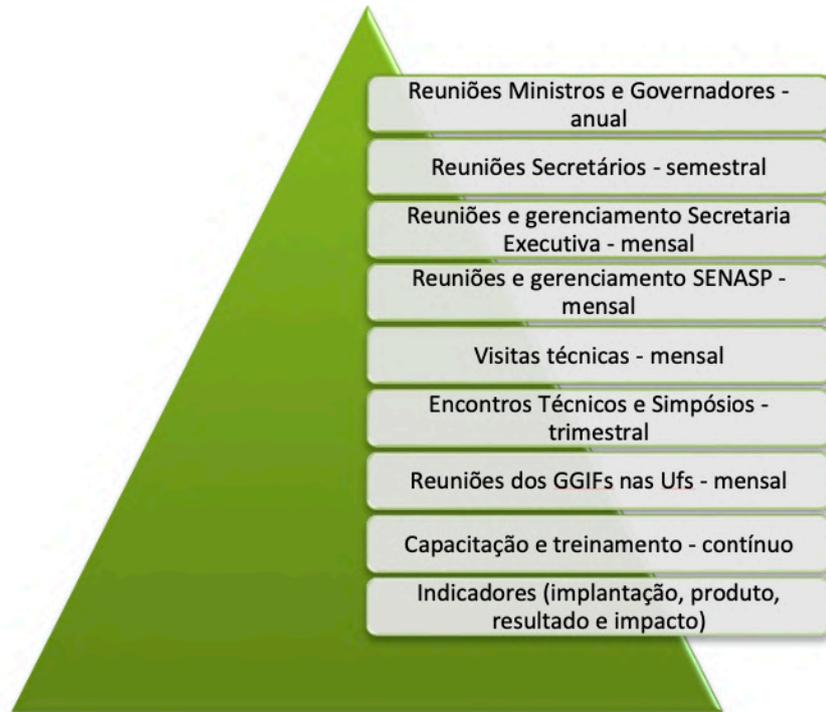
Dessa forma,

A ENAFRON representou um importante avanço em um sentido que não foi alcançado por outras iniciativas. Ela foi capaz de inscrever os temas de fronteira como prioridade nas agendas dos governos estaduais por meio da combinação de componentes de planejamento dado pelos planos estaduais de segurança pública nas fronteiras e do provimento de recursos financeiros e materiais combinados com o monitoramento dos dados que permitam auferir a eficácia na sua aplicação e, assim, retroalimentar a própria política. Além disso, a ENAFRON, no âmbito da SENASP, foi a única instituição que buscou promover efetivamente a articulação; outras iniciativas no âmbito do PEF não buscaram a efetiva articulação com demais atores. Nesse sentido, a falta de um mecanismo de articulação no âmbito político minou muito dos resultados e do avanço da articulação no âmbito técnico- operacional das iniciativas de segurança pública para as fronteiras (COSTA, 2017, p. 119)

Além disso, ressaltamos as obras que foram realizadas nas fronteiras e a compra de material para poder melhorar a atuação do policiamento naquela região. Nesse sentido, muitas instalações foram melhoradas com o orçamento disposto até aquele momento, o que será examinado melhor no tópico sobre essa temática.

O modelo de gestão permitia que houvesse reuniões e simpósios regulares para apresentar o que teria sido realizado até o ano corrente. Então, fez-se uma gama de reuniões para poder mostrar o processo de implementação em si (NEVES et al., 2016). A figura 10 demonstra como acontecia esse processo:

Figura 9 - Acompanhamento e fortalecimento da Política de Fronteira na SENASP



Fonte: SENASP (2016)

Durante o processo de implementação, o SENASP realizou ações para integrar, envolver e propiciar mais discussões no âmbito fronteiriço. Nesse sentido, houve reuniões e encontros técnicos no ano de 2012 em Foz do Iguaçu – PR, Oriximiná – PA, Ponta Porã – MS e Chuí – RS; e no ano de 2013, os encontros foram em Cáceres – MT, Oiapoque e Brasília – AC e em São Miguel do Oeste e Dionísio Cerqueira – SC; em 2014, as reuniões foram em Brasília – AC, Pacaraima – RR e Tabatinga – AM. Entretanto, a partir de 2015, não se conduziram novas reuniões. De acordo com Neves (2017), o SENASP, após esses encontros, realizava um encontro técnico da ENAFRON, que era totalmente restrito àqueles atores envolvidos com as ações supracitadas.

A partir de então, fica nítido que existiu um esforço significativo para se articular e integrar todas as ações previstas para essa política, o que torna possível identificar que a dinâmica implementada havia acontecido apenas no SENASP e que não havia reuniões quotidianas entre os Ministérios participantes (NEVES, 2017).

As ações implementadas por esta política pública resultaram de um grande esforço por parte do SENASP, uma vez que ele englobou uma gama de municípios e de reuniões na fronteira, além do monitoramento de indicadores (COSTA, 2017).

Todavia, essa estrutura não se sustentou a partir de 2015, conforme pode ser visto nas metas abaixo:

Quadro 1 - Metas implementadas da ENAFRON

Descrição da meta	Prevista 2015	Realizada 2014	Realizada até 2014	% realização
Aparelhamento de 40 Núcleos de Inteligência nas regiões de Fronteira (polícias estaduais) – Plano Estratégico de Fronteiras	40	17	28	70%
Fomentar a realização de 08 operações simultâneas e integradas em todos os arcos da fronteira (norte, sul e central) coordenadas órgãos estaduais de segurança Pública	08	02	13	163%
Implantação de Sistemas de videomonitoramento em 64 municípios de fronteira	64	00	11	17%
Implantação de 11 Sistemas de Radiocomunicação com abrangência de 140 municípios	11	00	00	0%
Implantação de 11 Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGI-F) ou Câmaras temáticas de Fronteira no âmbito Estadual	11	00	11	100%
Modernizar e reestruturar 512 unidades operacionais das polícias estaduais dos 11 estados fronteiriços	512	356	606	118%
Realizar 01 pesquisa sobre segurança pública nos 11 Estados de Fronteira	1	1	1	100%
Realizar 5.314.891 ações de fiscalização de pessoas, veículos, aeronaves e embarcações nas fronteiras no período de 2012 a 2015.	5.314.891	4.457.129	18.630.904	350,54%
Elaboração de um Plano de Aviação em Segurança Pública para os Estados Fronteiriços - Plano Estratégico de Fronteiras	1	0	1	100%

Fonte: Relatório da AGU (2015)

A partir do quadro acima, podemos ter ideia de uma gama de metas que foram implementadas nessa política. Muitas das metas previstas pela ENAFRON não foram implementadas na sua totalidade por diversos motivos, segundo dados da Advocacia Geral da União (AGU). Houve muitos problemas relacionados ao orçamento - questões relacionadas ao processo de licitação, por exemplo.

A AGU descreve que a implementação de sistemas de radiocomunicação, por exemplo, que abrangia 140 municípios na área de fronteira, começou a ser implementado, mas, após estudos aprofundados, o ideal seria contemplar 153 municípios. No ano de 2014, a maioria dos estados deu início a esse projeto, porém houve dificuldade na totalização da aquisição dos demais produtos, culminando no atraso no pagamento por parte do SENASP.

No que tange à meta dos gabinetes do GGIF, foram criados 7 gabinetes e 4 câmaras temáticas. A implementação desses gabinetes facilitou a existência dos fóruns para o *accountability* da política. É válido salientar que os estados do Acre e Rondônia transformaram as câmaras temáticas em GGIF (NEVES, 2016).

Em relação à reestruturação das unidades:

Como resultado de um esforço conjunto entre as forças estaduais e federais para fortalecimento dos órgãos de segurança pública, entre os anos 2011 e 2012 foram aparelhadas 606 unidades operacionais na faixa de fronteira, em investimentos de mais de R\$ 186,5 milhões de reais. No ano de 2013 foi realizado investimento de 4,8 milhões e 2014 de 7,8 milhões, ambos referentes às aquisições de pistolas calibre 40. No ano de 2014, foram realizadas 111 (cento e onze) visitas técnicas em municípios localizados na faixa de fronteira. Os objetivos destas visitas foram: acompanhar a execução dos convênios firmados ente o MJ e os estados; fiscalizar a localização dos bens adquiridos e já entregues, para que não haja desvio de finalidade na execução das ações de fronteira; verificar a estrutura existente em cada município e o emprego operacional dos bens adquiridos; e acompanhar o funcionamento dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras no fortalecimento da cooperação e integração na faixa de fronteira. Com a finalidade de avaliar, propor ações e ferramentas de gestão e monitorar constantemente as ações internas da Senasp, no âmbito dos projetos e ações da Enafron, foi criado o Comitê Executivo da Enafron como órgão de discussão permanente sobre os assuntos relativos à Fronteira. Além disso, houve a criação de compêndio de procedimentos operacionais para subsidiar a atuação policial na Região de Fronteira. Foram realizados, em 2014, Simpósios Estaduais com o objetivo de provocar debates e discussões dos problemas da segurança pública nos estados fronteiriços e compartilhar dificuldades e boas práticas implementadas. Tais eventos contaram com a participação de profissionais de segurança pública, de representantes de instituições de ensino e da sociedade civil organizada (BRASIL, 2015, p. 8).

No tocante às operações simultâneas, temos um total de 8 para todos os arcos aqui analisados. Mas apenas cinco operações simultâneas foram realizadas entre 2012 e 2014, o que configura uma quantidade relativamente baixa para a proposta e abrangência da política.

Em relação ao aparelhamento dos núcleos de inteligência, houve uma pactuação dos onze estados de fronteira com o intuito de fortalecer esse setor para possibilitar a capacidade de atuação das polícias. É indispensável salientar que, quando o relatório da AGU foi realizado, ainda existiam 81 núcleos de inteligência funcionando nas fronteiras.

6 ADEQUAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA À REGIÃO EM QUE FOI IMPLEMENTADA

O primeiro mecanismo causal a ser discutido na presente tese é a questão da política pública ser adequada para a região e localidade em que será implementada. É válido salientar que muitas políticas públicas, quando são concebidas, nas suas diversas áreas, não consideram a infraestrutura existente na região, estado ou município recebedor.

Nesse sentido, a ENAFRON foi uma política pública de cunho *top-down*¹⁰, logo, a hipótese consagra a ideia de que é possível separar a implementação e a elaboração da política. Dessa forma, os implementadores são os agentes que irão decidir sobre a política.

O maior problema dessa tipologia de política pública, nos termos de Sabatier (1986), é que se centra em mecanismos de controle sobre os agentes que irão implementar a política com o intuito de que os objetivos sejam atingidos. A ideia seria uma visão irreal onde seria possível garantir uma implementação igualitária ao que foi proposto no desenho de pesquisa.

Devemos considerar que:

os objetivos establecidos en las políticas públicas raramente son todo lo claro que este enfoque plantea, dado que ellos surgen de un proceso político complejo y controversial, donde el diseño de las políticas y programas no es perfecto, los recursos dispuestos normalmente son menores a los pretendidos, las condiciones ambientales altamente cambiantes y los funcionarios no se comportan como una máquina que simplemente implementará las políticas decididas en la cúpula. Este último elemento es crucial en cuanto ellos protegen sus intereses, usan los procedimientos como fuente de poder y son quienes, finalmente, aplican la política al modo como ellos la entienden. Así, muchas de las condiciones que según este enfoque se requieren para alcanzar efectividad en la implementación de la política pública, están fuera del alcance de los ejecutores: contexto político, marcos institucionales, condiciones ambientales y similares (YANEZ; RUBIO, 2013, p.3).

Ou seja, a relação entre a decisão e ação deve ser observada, pois, nesse processo, ocorre uma interconexão multilinear de forma complexa e que gera uma cadeia de instrumentação estipulada por essa abordagem.

Perante o exposto, muitas políticas públicas na área de defesa são concebidas sem se considerar a realidade da região na qual serão implementadas. Logo, esse é um mecanismo causal de extrema importância para a presente tese, dado que o país

¹⁰ Conferir o Capítulo 3 que se refere a este tema.

é dividido em arcos (Central, Norte e Sul), com realidades diferentes, densidades demográficas distintas e, conseqüentemente, o relevo, o clima e demais elementos geográficos possuem relevância na discussão de políticas públicas para a segurança e defesa.

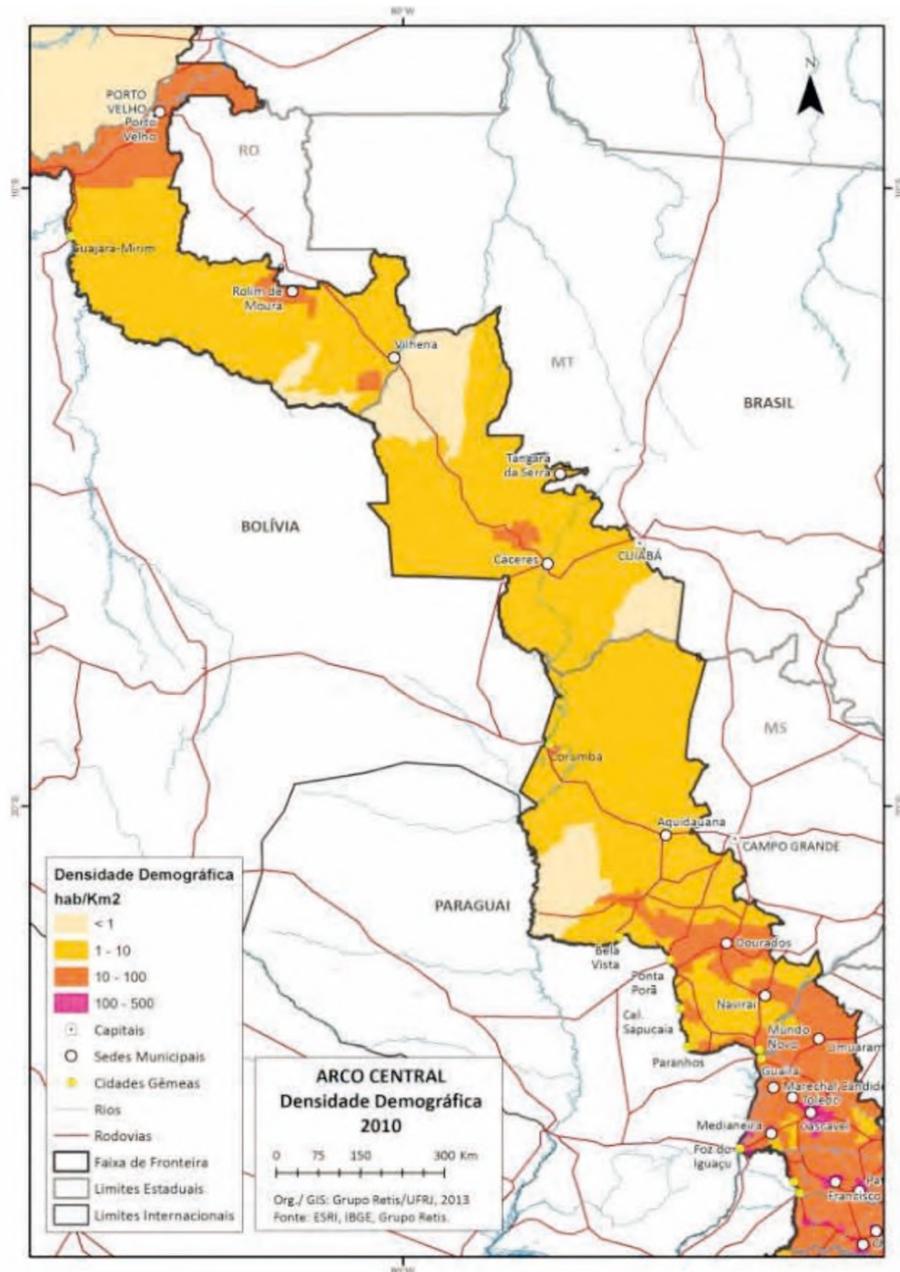
Tudo isso interfere diretamente na forma em que a política será implementada. Pois, a realidade dos arcos é diferente, como será demonstrado nos tópicos a seguir e todas essas diferenças corroboraram para a falha na implementação desta política. Como parâmetro de análise, serão consideradas a densidade populacional e os quantitativos da Polícia civil, Guarda Municipal e Polícia Militar. Para complementar, também serão destacadas ações da Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal e Força Nacional.

6.1 ARCO CENTRAL

O arco central é de extrema importância para o país, dado que é aquele que faz fronteira com dois Estados: Paraguai e Bolívia. Essa fronteira, assim como as demais, também é constituída por trechos terrestres e fluviais. Nesse arco temos os estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Uma característica marcante é que o Paraguai possui uma alta densidade populacional, conforme pode ser visto na figura 10 abaixo:

Figura 10 - Densidade Demográfica do Arco central em 2013



Fonte: Brasil (2016b).

O mapa demonstra que a maior densidade populacional corresponde aos pontos vermelhos e se concentra na região da cidade de Cascavel-PR, ou seja, no Estado do Paraná há uma maior densidade demográfica, coincidindo assim com o lado que é referente ao Paraguai. Esses pontos são mais espaçados quando comparados aos demais. Os pontos alaranjados remetem às densidades que abarcam entre 10-100 habitantes por km² e têm uma maior faixa contínua, que perpassa da cidade de Dourados até um pouco depois de Cascavel. A região que está em amarelo-escuro abrange de 1 – 10 habitantes por km² e começa em Guajará-

Mirim, estendendo-se até Navaraí. Em suma, a região maior densidade fica entre Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Assim, o município de Dourados (MS) é o que possui a maior densidade demográfica do arco, que é por volta de 20,2 habitantes por km².

Nessa região, há pontos emblemáticos para a segurança e defesa nacional, porque, além de ser demasiadamente populosa, há uma gama de crimes que acontecem nesse local (GEMELLI, 2013).

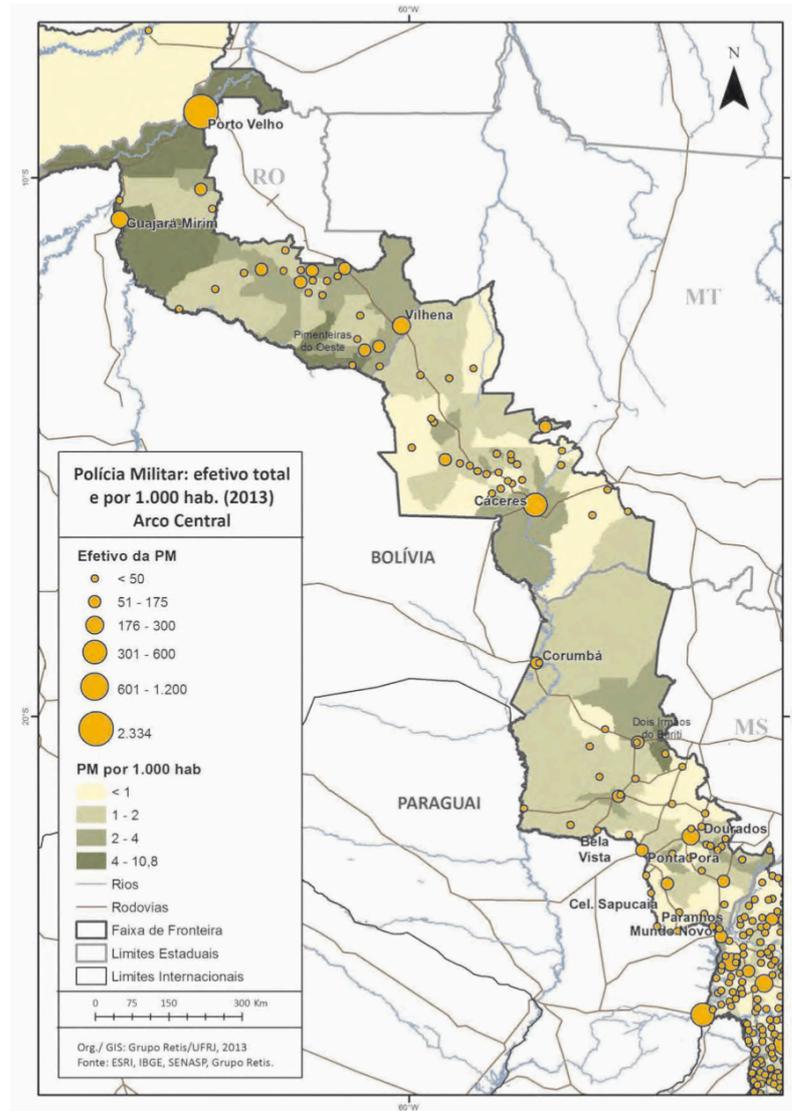
Em relação às ações das instituições nessa área, temos operações, mais concentradas em Porto Velho (RO), Corumbá (MS) e Ponta Porã (MS). É indispensável salientar que, no MS houve um padrão mais disperso ao se comparar com o resultado do Arco Norte. Mas, envolve uma maior quantidade de municípios similar ao Arco Sul. Nessa região, houve 14 operações, sendo cinco referentes ao combate ao tráfico de drogas e quatro de corrupção, ao passo que as demais foram de outra natureza (AGU, 2016).

Em relação às ações da Receita Federal (RF), existem delegacias em Porto Velho (RO) e Dourados (MS), enquanto as inspetorias ficam responsáveis pelas cidades gêmeas. No que tange à alfândega, há uma no RS e uma delegacia em cada um dos seguintes municípios: Cascavel, Foz do Iguaçu, Uruguaiana, Pelotas e Santo Ângelo.

A PRF, nesse arco, tem concentrado uma maior atenção a Rondônia, dado que é o estado que possui a malha viária mais desenvolvida. Entretanto, o efetivo estadual é inferior aos demais estados, deixando assim as funções mais complexas para os estados vizinhos. Entretanto, o MS e MT são os estados que dispõem de um maior efetivo, e o quantitativo de oficiais da PRF no primeiro é maior, com uma maior concentração em Anastácio e Dourados.

No que tange ao efetivo do arco central da PM, a figura 12 abaixo apresenta a configuração à época:

Figura 11 - Efetivo total da Polícia Militar por 1.000 habitantes no arco central em 2013

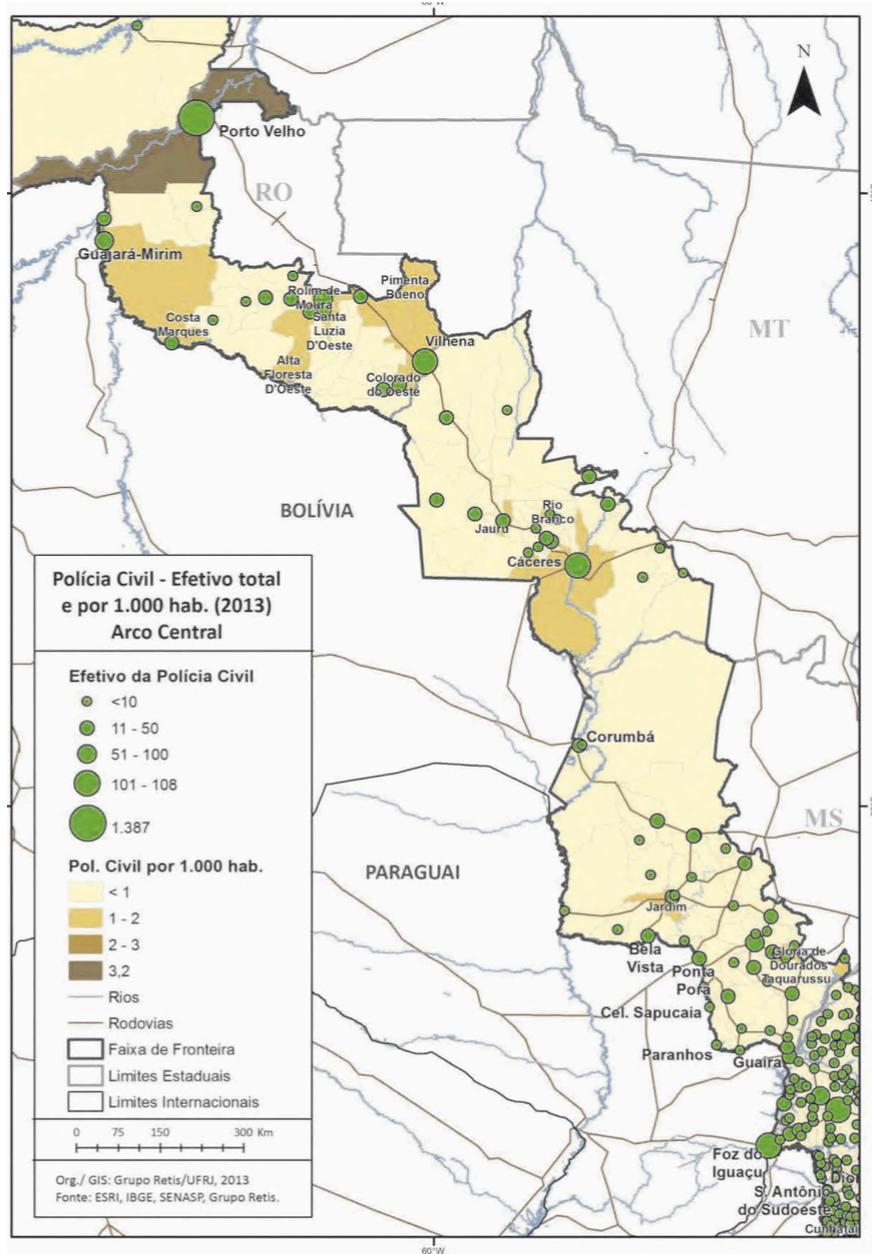


Fonte: Brasil (2016b).

A partir da figura 12, inferimos que o município de Porto Velho tem uma concentração maior de efetivo de policiais nesse arco. É interessante destacar que, segundo dados do relatório realizado pelo governo brasileiro nesse estado, não há nenhum município com menos de 1 PM por 1.000 habitantes. Sobressaem-se aqui cidades como Vilhena (RO), Cáceres (MT) e Dourados (MS), que têm um alto efetivo em números absolutos. De forma complementar, temos que considerar também o efetivo em relação a população, pois é a partir dele que podemos compreender se o efetivo existente é o suficiente para região e se conseqüentemente, conseguiria coibir os crimes nas fronteiras.

Um segundo dado que cabe ser destacado é o efetivo da PC por 1.000 habitantes:

Figura 12 - Efetivo total da Polícia Civil por 1.000 habitantes no arco central em 2013



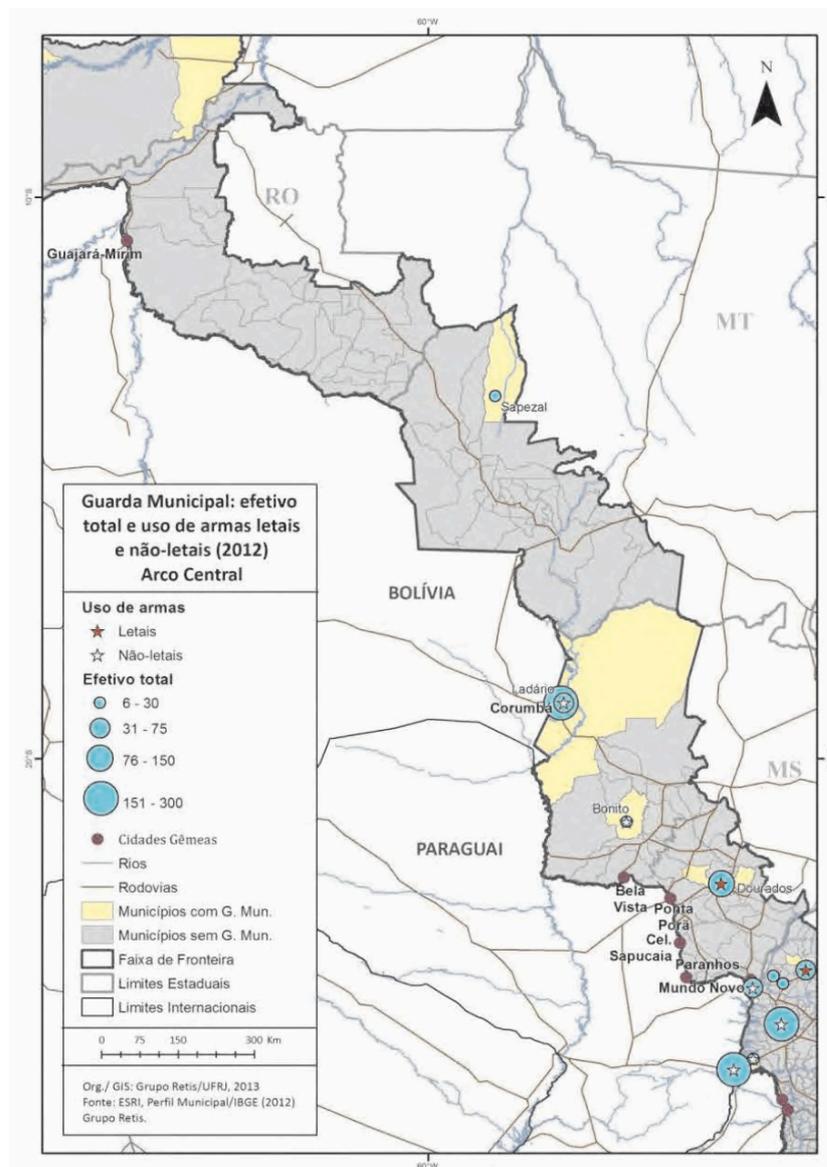
Fonte: Brasil (2016b).

A figura 13 demonstra a PC nesse arco. Destaca-se, aqui, o município de Porto Velho (RO), que tem o maior efetivo por habitante ao se comparar com toda faixa de fronteira. As cidades de Vilhena (RO) e Cáceres (MT) possuem também um elevado efetivo de policiais civis. No entanto, o sul de Rondônia necessita de uma maior atenção, pois há um pequeno efetivo ao se comparar com a presença da Polícia Militar, por exemplo. Uma perspectiva que deveria ser considerada pelo governo

brasileiro seria melhorar também o efetivo no Mato Grosso, uma vez que possui uma baixa densidade de PCs, e a sua maioria está no município de Cárceres.

Outro dado que serve para confirmar a hipótese é em relação ao quantitativo de Guarda Municipal, e a figura 13 demonstra a relação existente entre o efetivo total e o uso de armas letais:

Figura 13 - Efetivo total da Guarda Municipal e o uso de armas letais e não letais no arco central em 2013



Fonte: Brasil (2016b).

Nesse arco, apenas seis municípios possuem Guarda Municipal, os quais são: Sapezal (MT), Corumbá (MS), Ladário (MS), Bonito (MS), Dourados (MS) e Mundo Novo (MS). Mesmo com baixo quantitativo, o Mato Grosso do Sul possui o maior

quantitativo de Guardas Municipais, principalmente no tocante a Corumbá e Dourados.

Nesse diapasão, o estado de Rondônia não possui Guarda Municipal em nenhum município, e talvez essa seja a explicação para o alto quantitativo de policiais militares (BRASIL, 2016).

A maior preocupação nesse arco, em relação à fronteira, são os delitos que acontecem advindos do tráfico de drogas, contrabando de madeira e soja. Isso se deve ao grande estímulo de grupos criminosos que operam na região para atrair pessoas de todo o país a fim de realizar delitos.

Perante o exposto, inferimos que o arco central do Brasil é aquele que possui uma grande densidade demográfica, mas que a política pública foi implementada de forma que visou a melhorar a realidade da região.

A política demonstrou que a estrutura da segurança pública ficava a cargo de cada estado e há alguns que não possuíam Guarda Municipal, como Rondônia, mas foram compensados com o efetivo da PM e da PC.

A partir da leitura de relatórios emitidos pela AGU temos que esse arco foi o que mais prezou pelos itens comprados e que utilizou da forma mais estrita o que a política pública aqui estudada proporcionou.

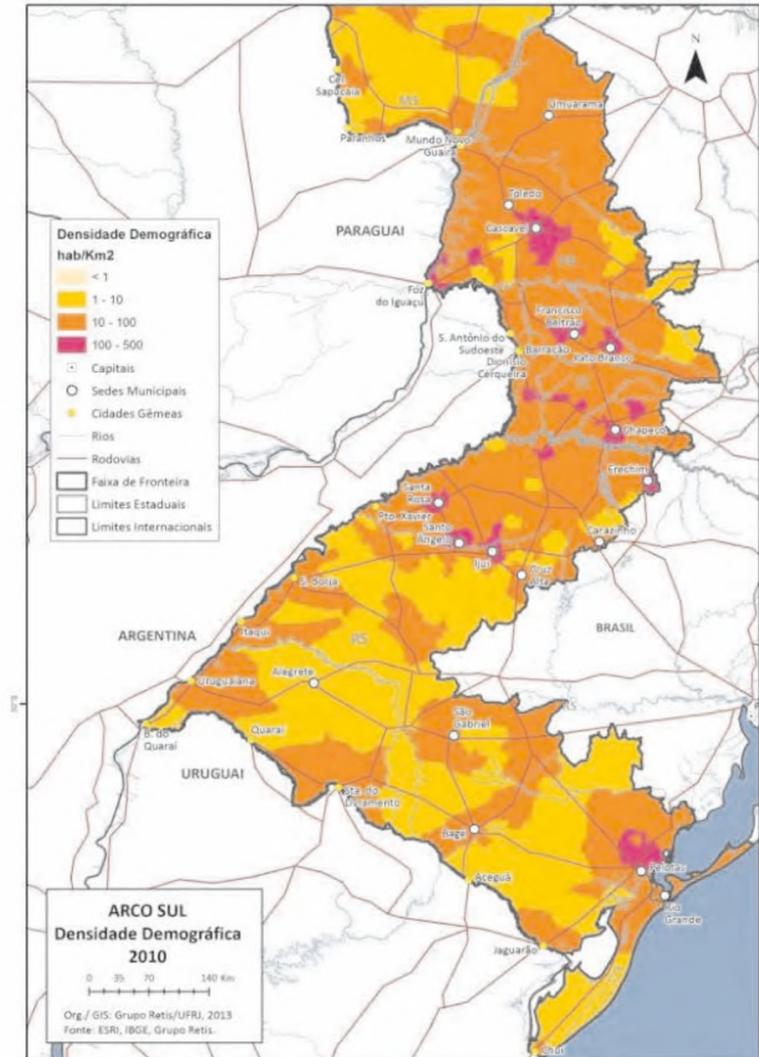
6.2 ARCO SUL

Costa (2019) remete à ideia de que o Arco Sul, desde a década de 1990, estava sendo priorizado com os acordos no que tange à temática dessa tese. É no Arco Sul do país que está localizada a fronteira com o Uruguai e Argentina. De acordo com Pucci (2010), são 320 km de fronteira seca e o restante são cursos fluviais, canais e lagoas. Esse arco compreende os estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina.

É indispensável destacar que o Uruguai não possui uma legislação sobre fronteira: o que chega mais próximo disso é o Acordo de Permissão, Residência, Estudo e Trabalho na Fronteira Brasil – Uruguai, que determina que deve existir uma faixa de 20 km para o interior do país a partir da linha que o divide (ALMEIDA, 2015). Isso acaba gerando problemas para o Brasil, pois o controle de fronteira é exclusivo do governo nacional.

Esse arco é considerado como o que possui uma maior densidade populacional quando comparado aos demais arcos, conforme pode ser visto na figura 14:

Figura 14 - Densidade Populacional do Arco Sul de 2011 - 2015



Fonte: Brasil (2016b).

A densidade populacional com maior índice é o de $100 - 500 \text{ hab/km}^2$ e pode ser identificada em municípios como Santa Rosa, Cascavel, Pelotas, Chapecó, Santo Angelo, Pato Branco, Francisco Beltrão, dentre outros. As faixas mais alaranjadas acontecem de forma contínua, enquanto não há uma densidade menor que 1 hab/km^2 .

Nesse arco, há algumas cidades gêmeas, e isso acaba sendo um dos motivos para que ele tenha recebido uma maior atenção do governo brasileiro por causa da

maior probabilidade dos problemas que podem acontecer na fronteira, conforme pode ser visto na Figura 15:

Figura 15 - Cidades - Gêmeas no arco Sul do Brasil



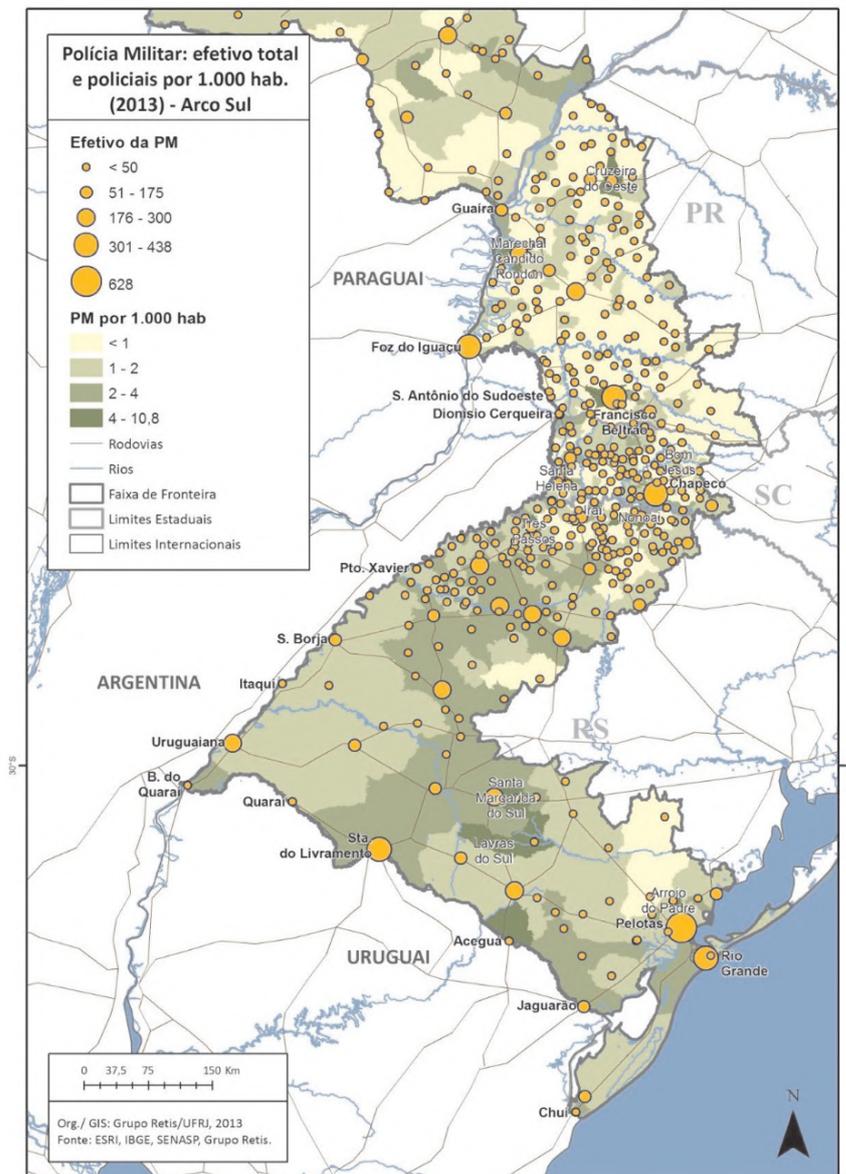
Fonte: Damiani (2010).

Um dos grandes problemas das cidades é que a fronteira do Chuí, Jaguarão e Aceguá têm uma zona fronteira capilar e isso acaba implicando que há uma baixa presença do Estado. Já as fronteiras de Santana do Livramento, Quaraí e Barra do Quaraí são sinápticas, ou seja, possuem uma alta presença do Estado para promover uma interação fronteira (DAMINANI, 2010).

Nos termos deste autor, essa é a fronteira considerada como um exemplo para ser replicado nos demais arcos, pois, seria a que caracteriza de forma mais fidedigna uma zona de fronteira com cidades-gêmeas (COSTA, 2017).

Para que isso se torne uma realidade, há um alto investimento em policiais militares, conforme pode ser visto na figura 16:

Figura 16 - Efetivo total de militares por 100 mil habitantes no Arco Sul de 2011 - 2015



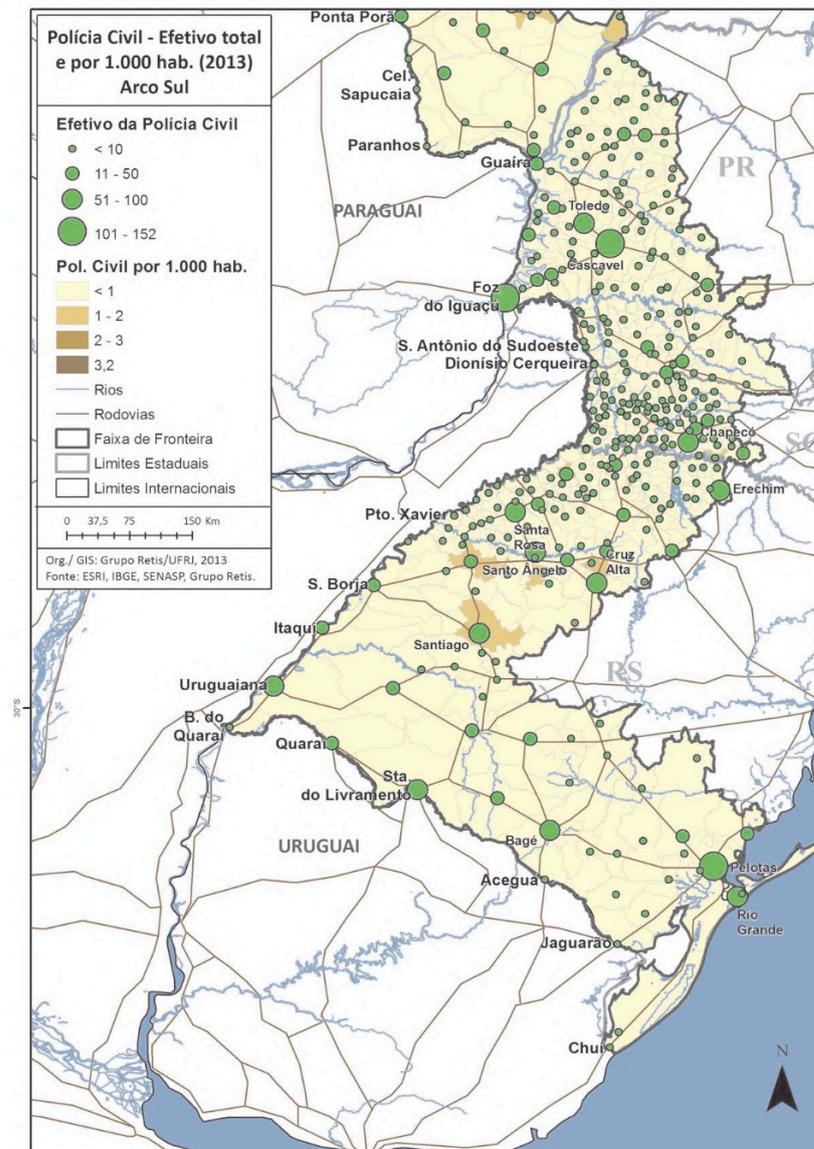
Fonte: Brasil (2016)

A partir do mapa acima, podemos deduzir sobre o efetivo total de polícia militar por mil habitantes durante a vigência da ENAFRON. Na maioria dos pontos de coloração verde-escura, que é referente ao índice de 4 – 10,8 PM por 1.000 habitantes, sendo essa tonalidade que aparece de forma mais recorrente no mapa. Há pontos mais espaçados na coloração amarelo-claro, que que indicam uma quantidade menor que 1 PM por 1.000 habitantes.

De acordo com dados do relatório emitido pelo governo brasileiro (2016) e com as informações da figura acima, a cidade que possui o maior efetivo é Pelotas(RS), que também é considerada como a cidade mais populosa do arco. No segundo estrato, temos cidades como Francisco Beltrão (PR), Rio Grande (RS), Foz

do Iguaçu (PR), Chapecó (SC) e Santana do Livramento (RS). Há dados preocupantes, que correspondem àquelas cidades que possuem 5 policiais por 1.000 habitantes. Entretanto, essas cidades são consideradas também com uma baixa densidade populacional. A figura 17 também demonstra o efetivo policial civil por 100 mil habitantes no arco supracitado:

Figura 17 - Efetivo total de Policiais Civis por 100 mil habitantes de 2011 - 2015



Fonte: Brasil (2016)

A partir da figura 18, percebemos que o efetivo da polícia civil possui um máximo, que é de 101 – 152, em cidades com maior fluxo de pessoas, como Foz do Iguaçu, Cascavel, Pelotas e Rio Grande. Em relação ao efetivo por 1.000 habitantes,

temos o quantitativo menor que 1 em grande maioria. Apenas em casos isolados, como Santiago e Santo Amaro, por exemplo, que se chega a ter de 1 a 2 PCs.

A partir desses dados, podemos inferir que o arco aqui estudado concentrou a maioria das operações em que a PF estava envolvida quando aconteceu na faixa de fronteira, não apenas em número de municípios, mas também em operações:

Os municípios que se destacam com mais de cinco operações no Arco Sul aparecem não só como foco de operações, mas também como nós de operações focalizadas em outros municípios, inclusive de outros Estados. É o caso de Foz do Iguaçu (PR), principalmente, Cascavel (PR), Pelotas (RS), Rio Grande (RS) e Chuí (RS), sendo que a dinâmica dos dois últimos não está relacionada somente à fronteira terrestre, mas também à marítima (três operações de combate à pesca ilegal). Das 38 operações, mais da metade se refere ao combate ao tráfico de drogas (20) e oito ao combate ao contrabando (principalmente de cigarros, agrotóxicos e DVDs) (BRASIL, 2016, p. 83).

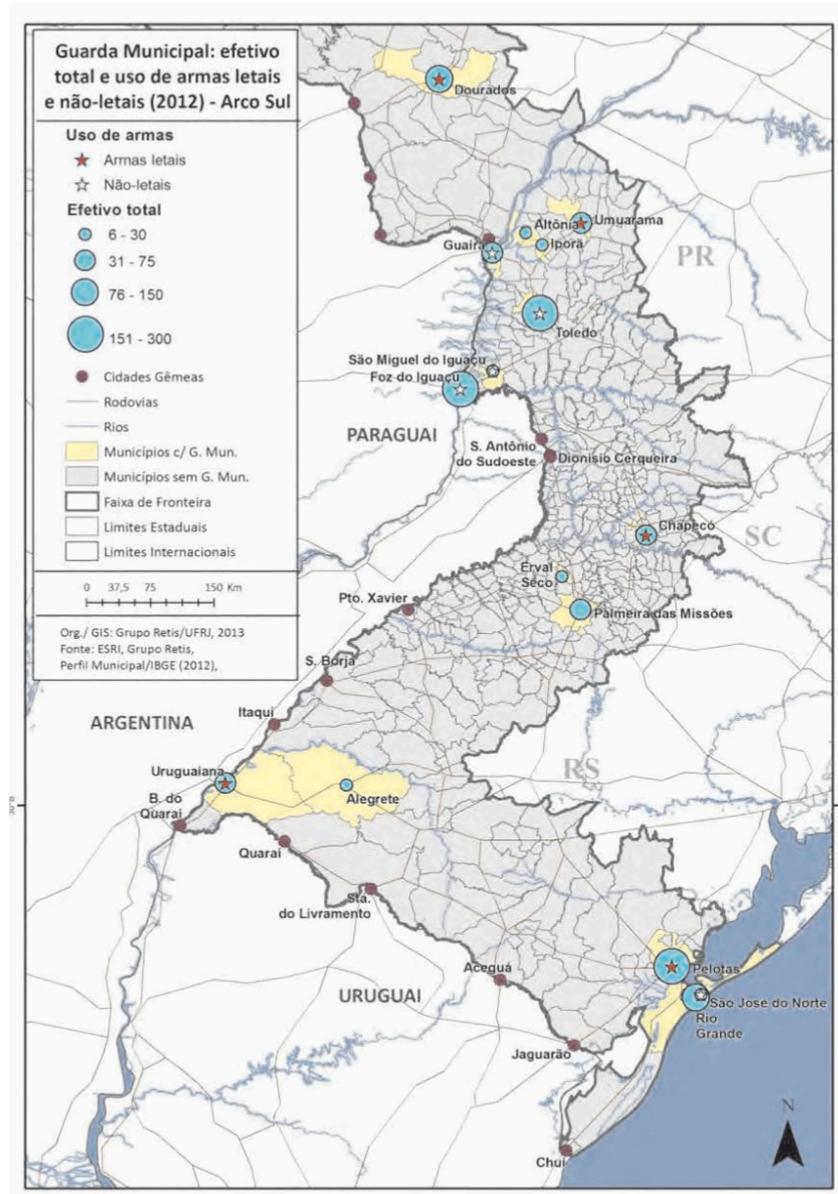
Ou seja, esse arco é considerado aquele que possui grandes operações devido aos processos que acontecem nessa fronteira. O relatório emitido pelo governo brasileiro demonstra que houve 38 operações da PF, sendo 20 majoritariamente para o combate à circulação/venda/tráfico/consumo de drogas.

As operações da PRF foram de suma importância para o combate aos ilícitos nessa fronteira, dado que é o arco que possui a maior faixa de fronteira e tem uma maior densidade de estradas. É válido salientar que Cascavel (PR) e Foz do Iguaçu (PR) possuem um efetivo maior que 100 policiais. Em relação ao efetivo, no estado de SC ele consta apenas Chapecó, e no Rio Grande do Sul existe em Sarandi, Ijuí, Uruguaiana, Sant'Ana do Livramento e Pelotas - os dois últimos contam com um maior número de PRFs.

Complementarmente, no Arco Sul é onde se concentra o fluxo do comércio exterior com o Uruguai, Argentina e Paraguai. Nesse arco, são encontradas algumas alfândegas da RF e as inspetorias existentes cobrem todas as cidades-gêmeas, exceto Aceguá (RS) que não possui nenhuma unidade do órgão de inspeção.

Em relação à FN, as ações voltaram-se para o Paraná, especificamente Foz do Iguaçu e Guaíra, com o fito de se combater os atos ilícitos. A FN, utilizou os Veículos Aéreos Não Tripulados (VANTs).

Ainda em relação à força policial que integrava a ENAFRON, tem-se a Guarda Municipal, conforme pode ser analisado na figura 18:



Fonte: Brasil (2016)

Esta figura permite verificar que poucos municípios desse arco possuem Guarda Municipal. Destacamos aqui os efetivos de Toledo (PR), Foz do Iguaçu (PR) e Pelotas (RS), que são aqueles que possuem a guarda municipal. Além disso, essa figura também revela que há 14 municípios com mais de 100 mil habitantes, e 10 possuem Guarda Municipal. Um dos motivos para isso é a alta densidade populacional, que acaba sendo um fator explicativo para a necessidade de contar com um órgão municipal de segurança pública (BRASIL, 2016).

Perante o exposto, o Arco Sul é o que mais se destaca em relação à produção de conteúdo acadêmico e de ações da ENAFRON voltadas para tal área. Além disso,

cabe também explicitar que é nessa região que estão as fronteiras mais conhecidas do país, o que acaba interferindo na quantidade de policiais envolvidos no processo e, conseqüentemente, no orçamento designado (BRASIL,2016) .

Uma explicação para uma maior preocupação por parte do governo brasileiro é que nessa região há muitas cidades gêmeas e isso fragilizaria a segurança local. Logo, tal realidade demandaria um maior efetivo militar na área, pois facilitaria a ocorrência de crimes na faixa de fronteira.

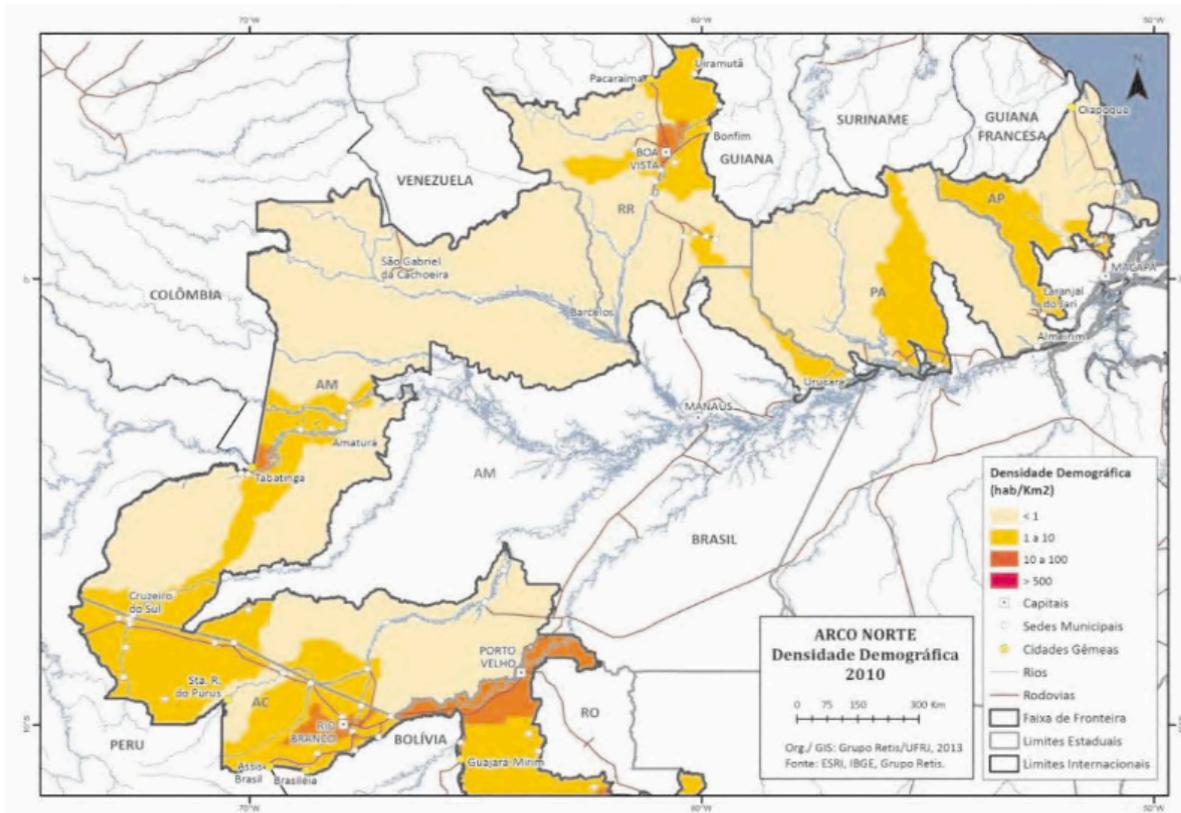
Por fim, é nesse Arco que se constata uma das fronteiras mais permeáveis e com as interações mais intensas com os países vizinhos, fenômenos que se intensificaram desde a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

6.3 ARCO NORTE

O Arco Norte do país envolve Amapá, Pará, Roraima, Amazonas e Acre. Esse arco é conhecido como um arco indígena, tanto do ponto de vista territorial quanto identitário. Esse arco possui uma menor densidade demográfica e uma maior largura da faixa de fronteira (COSTA, 2017).

A figura 19 demonstra a densidade demográfica do arco norte no ano de 2010. Comparativamente, o Arco Norte é o que possui em torno de 10 hab/km² .

Figura 19 - Densidade Demográfica do Arco Norte em 2013



Fonte: Brasil (2016b).

A figura supracitada demonstra que a densidade demográfica nesse arco é baixa. Enfatizamos aqui municípios como Boa Vista, que possui uma alta densidade comparada aos demais municípios desse arco. Nesse sentido, o Arco Norte, comparativamente com os demais, é o que possui uma maior tendência para o crescimento populacional.

No que concerne à questão fronteiriça do Brasil, Galvão (2017) discorre sobre a segurança e defesa na vizinhança amazônica enfocando nas agendas bilaterais e multilaterais entre os Estados vizinhos. O processo de regionalização no subcontinente sul-americano iniciou na década de 1990, porém, foi apenas com o advento de 11 de setembro que houve a macrossecutização. Foi a partir de tal marco que o Brasil começou a se preocupar com a fronteira amazônica, deixando esta zona cada vez mais militarizada. Desenvolveu, assim, um desenho lógico da segurança internacional para demonstrar a importância de securitizar tal temática.

É interessante destacar que o arco norte que estava presente de forma estratégica como uma preocupação para as autoridades de segurança brasileira, Dado que, tanto na END como na PDN, é um dos focos devido ao “seu grande potencial de riquezas minerais e de biodiversidade”, que o torna “foco da atenção

internacional” (BRASIL, 2012b, p.23). Isso acontece por causa da riqueza natural e outros recursos que existem naquele . E, complementarmente, em virtude do baixo desenvolvimento e densidade populacional. Todas essas características fizeram com que as FA buscassem aumentar gradativamente a presença na região e fazer uma redução do arco sul.

Costa (2017) destaca que essa região não é considerada como o foco do governo brasileiro para a criação de estruturas de defesa nacional e de segurança pública. Ou seja, a preocupação com esse arco já existia antes mesmo da implementação da ENAFRON:

No Arco Norte, constata-se que, apesar do surgimento de preocupações com a sustentabilidade ambiental, da criação da OTCA e de algumas iniciativas voltadas para o desenvolvimento econômico e social, prevalecia, ainda, o Paradigma Realista no que tange ao tratamento dos desafios presentes nos espaços fronteiriços. A existência de grupos narcotraficantes e guerrilhas em meio à baixa penetração do Estado nessas regiões mostra que o nível de relacionamento com os vizinhos era insuficiente para se estabelecer estratégias conjuntas de enfrentamento. As iniciativas para o Arco Norte estão permeadas de desconfianças e mais preocupadas com o desenvolvimento regional de modo soberanista ao separar os riscos e ameaças existentes no Brasil daqueles dos nossos vizinhos (COSTA, 2017, p.105).

Ressaltamos, também, o artigo de Rodrigues e Araújo Neto (2017) que discutiu sobre a porosidade da fronteira amazônica, a partir do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia. Para isso, foi demonstrada a importância do estudo sobre porosidade em tal faixa de fronteira, além das intervenções governamentais por meio da implantação de monitoramento e controle.

De forma complementar, o estado de Roraima é o que mais recebeu algum tipo de ação. O relatório emitido pelo governo brasileiro demonstrou que no leste do Acre havia a inexistência ou baixíssima ocorrência de operações nas áreas de fronteira com o Amazonas, Pará e Amapá. No mesmo arco, ao se separar dez operações, temos aquelas que são relacionadas ao tráfico de drogas e corrupção. Isso não quer dizer que não há outros crimes e nem outras operações (BRASIL, 2016b).

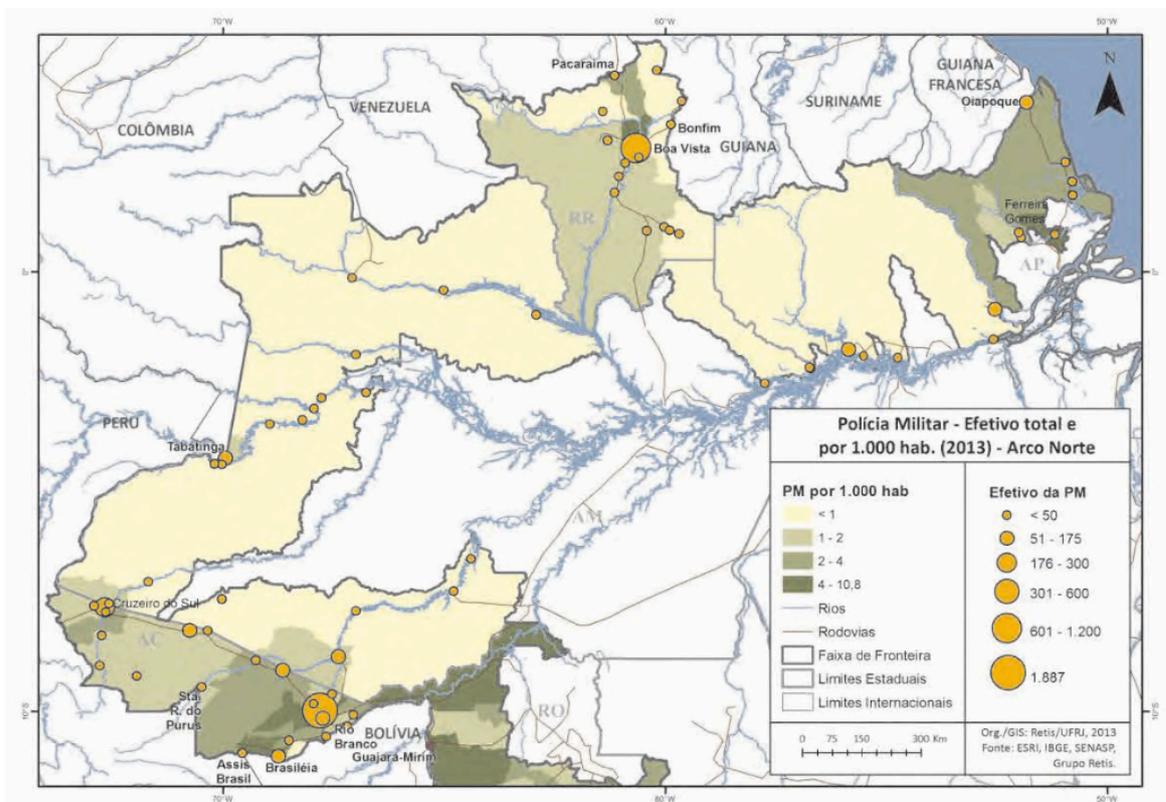
No que tange à PF, a malha rodoviária é bem precária e, por isso, há uma pequena quantidade de policiais e até mesmo de delegacias da Polícia Rodoviária Federal. O Pará é o estado que possui um maior efetivo ao ser comparado com os demais desse arco. É indispensável destacar que o Acre possui uma delegacia com

um efetivo de 36 Policiais Rodoviários, todavia a estrutura administrativa da PRF está sediada em Porto Velho.

Em relação às ações da RF, temos o dado que a cidade Santa Rosa dos Purus é a única cidade gêmea que não possui nenhuma unidade do órgão supracitado. As inspetorias estão presentes nas demais cidades gêmeas da região. Por sua vez, as capitais estaduais são os únicos locais que possuem delegacias. Conforme o relatório, a distribuição espacial das unidades cobre as principais vias de entrada e saída de mercadoria. É válido salientar que o fluxo nesse arco é o menor comparado aos demais (BRASIL, 2016).

No que tange ao efetivo da PM, a figura abaixo demonstra a concentração por 1.000 habitante:

Figura 20 - Efetivo total da Polícia Militar por 1.000 habitantes por km² em 2013



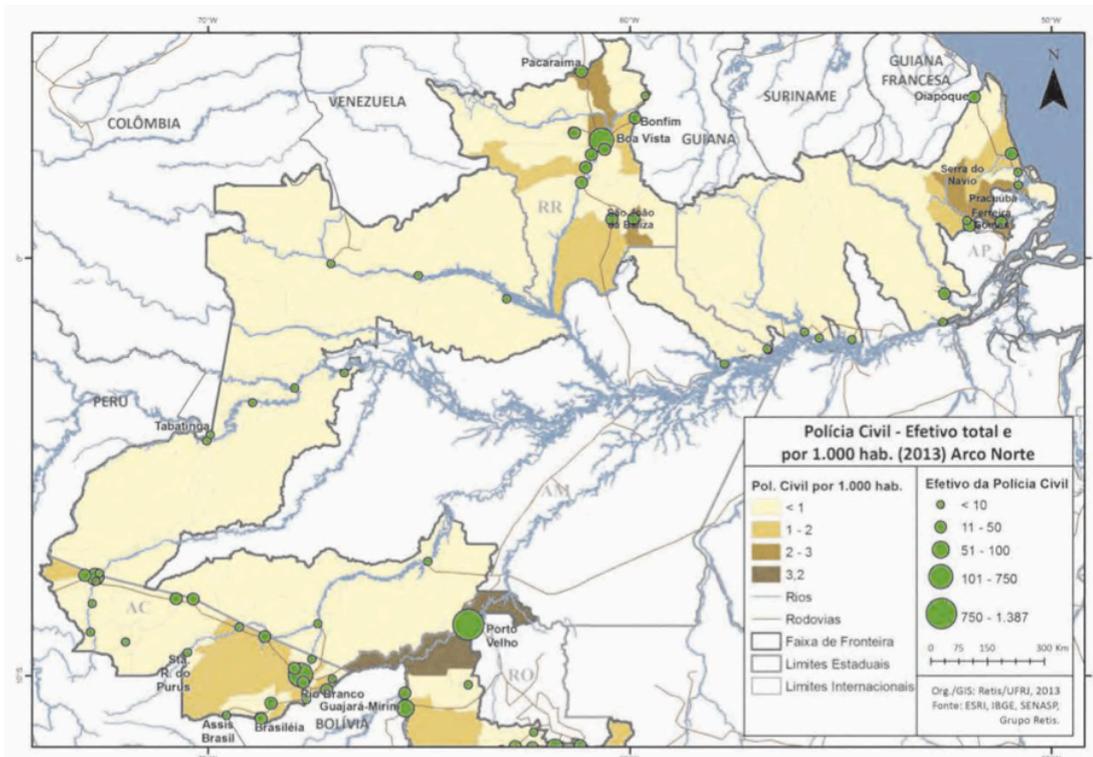
Fonte: Brasil (2016)

A figura 20 permite perceber que os maiores efetivos da PM se encontram no Acre e Roraima, dado que é nesses estados em que está localizada a faixa de fronteira. Todavia, a maior densidade de policiais por habitante é no Acre e Amapá. Necessitamos enfatizar que os municípios de Rio Branco (AC), Boa Vista (RR) e

Ferreira Gomes (AP) possuem uma grande densidade de policiais da categoria supracitada.

Em relação à atuação da PC e quantidade de efetivo, a figura 21 demonstra como se encontra na região:

Figura 21 - Efetivo total da Polícia Civil por 1.000 habitantes em 2013

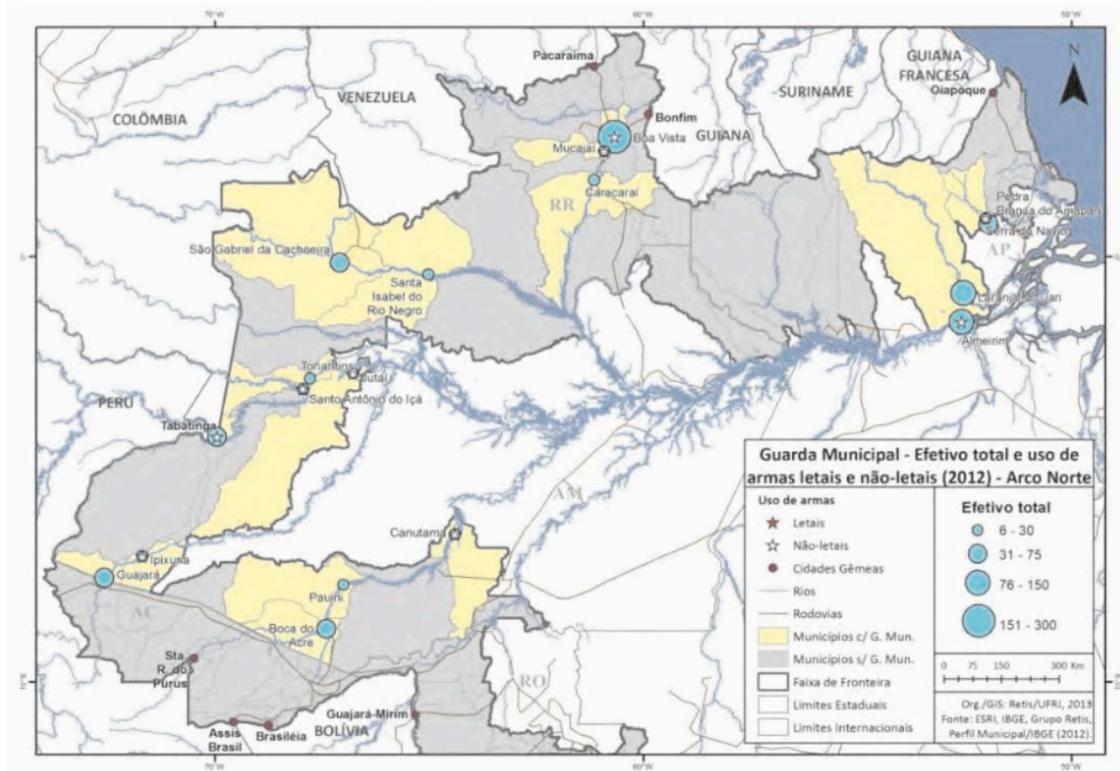


Fonte: Brasil (2016)

A figura 21 demonstra que, neste arco, há um padrão similar da Polícia Militar com a Polícia Civil, e Acre e Roraima possuem os maiores efetivos, lotados, especialmente, nas suas capitais. Correlacionando os efetivos com a densidade populacional, temos Amapá e Roraima com uma alta concentração de PC por habitantes, sobretudo nos municípios de Serra do Navio (AP), Pracuúba (AP), Ferreira Gomes (AP), Pacaraima (RR) e São João da Baliza (RR). Um dado que carece de atenção para as autoridades nacionais e locais é o quantitativo do PC no Amazonas e Pará, que são rarefeitas.

No que tange à outra força policial que atuou em cooperação com a ENAFRON, cabe destacar a Guarda Municipal. Esse arco é que mais se destaca com o número de guardas municipais, conforme pode ser visto na figura 22:

Figura 22 - Efetivo de Guarda Municipal e uso de armas letais e não letais no arco norte em 2013



Fonte: Brasil (2016)

A figura 22 demonstra que, no Arco Norte, 25% dos municípios possuíam Guarda Municipal no período em que foi realizado o levantamento do relatório da ENAFRON. O Amazonas é o estado com maior quantitativo de municípios que possuem a guarda, com um total de 11. A partir dos dados referentes à PM e à PC, podemos inferir que a Guarda Municipal tem sido considerada como uma alternativa a essas forças policiais. Destacamos também o Acre, que não tem guarda municipal em nenhuma cidade. Nesse arco, os maiores efetivos estão em Boa Vista (RR), Laranjal do Jari (AP) e Almeririm (PA) (BRASIL,2016) .

Analisando os mapas acima, observamos que há um alto quantitativo de efetivo policial perante a densidade populacional da área. Isso se torna justamente um problema, pois a densidade é baixa e, conseqüentemente, há áreas que não são habitadas, o que acaba afetando diretamente a segurança fronteiriça do país.

Além disso, cabe ressaltar aqui também que, diferentemente dos demais, o Arco Norte possui algumas peculiaridades que devem ser consideradas, como uma maior faixa de fronteira fluvial, e políticas públicas para essa região precisam ser elaboradas e implementadas levando-se em conta tais particularidades (BRASIL,2016) .

6.4 ASPECTOS CONCLUSIVOS

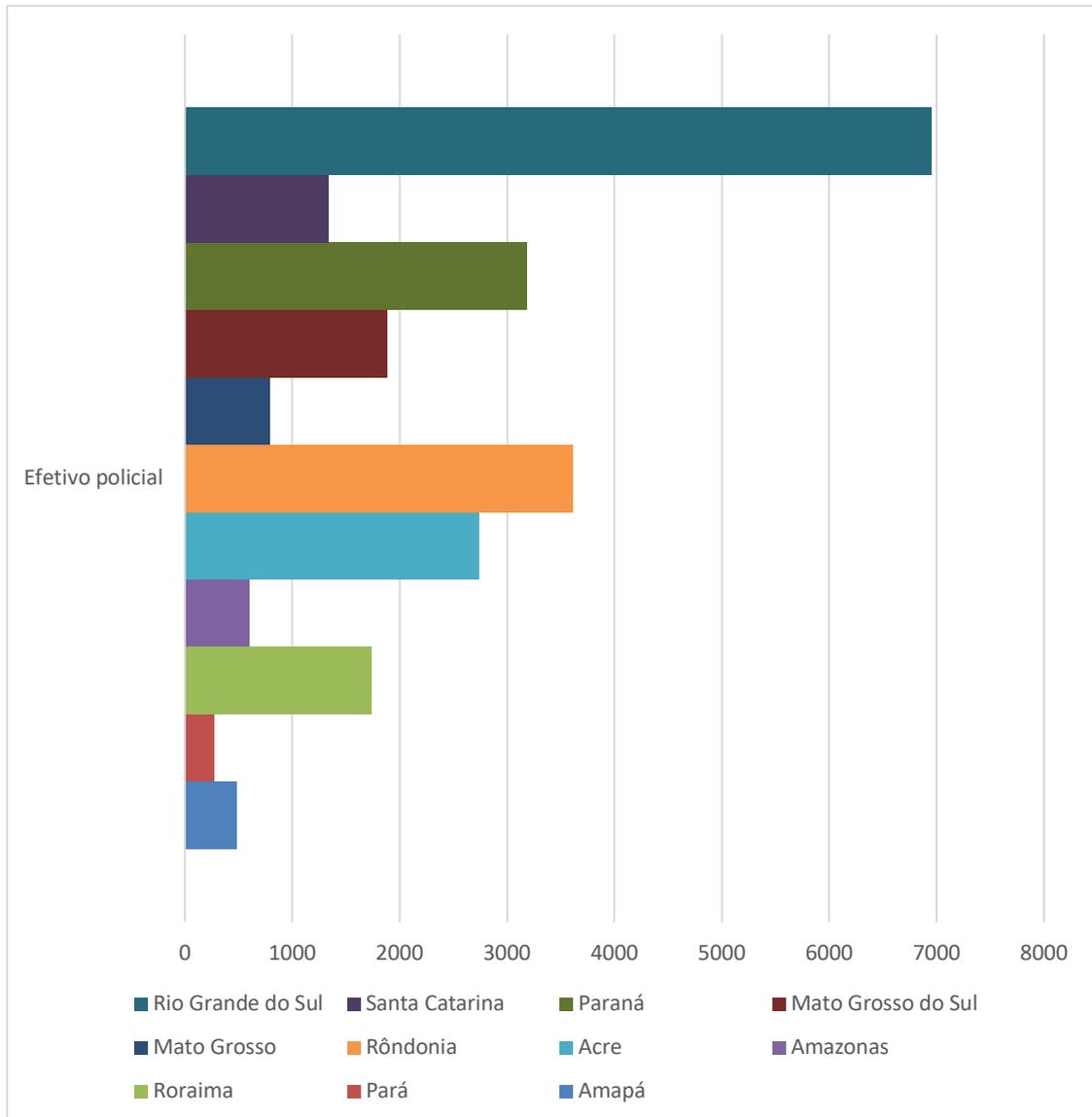
Ao se comparar os três arcos brasileiros, nitidamente o que possui a maior densidade demográfica é o Sul e o que possui a menor é o Norte, chegando a ter menos de 1 habitantes por km². Isso explica por que o efetivo policial para a área seria suficiente, entretanto, a maior parte da faixa fronteiriça não é povoada e nem sequer há infraestrutura e efetivo adequados, tampouco para o combate aos delitos na região.

A ENAFRON, para ser implementada na sua totalidade e de forma igualitária em todos os arcos, deveria considerar não apenas a densidade populacional para determinar o efetivo militar, tendo em vista que o Arco Norte não se encaixa nesse parâmetro. Ou seja, deveria considerar a realidade de cada região.

Analisando os três arcos comparativamente, temos justamente o resultado de que o Arco Norte recebe uma menor atenção do Governo Federal, com um baixo efetivo ao se confrontar com os demais arcos.

O gráfico 2 demonstra o efetivo policial em números, tornando assim mais fácil de se compreender as diferenças a nível estatal no período em que a ENAFRON ainda vigorava:

Gráfico 2 - Efetivo da polícia militar por Estado de 2011- 2015



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

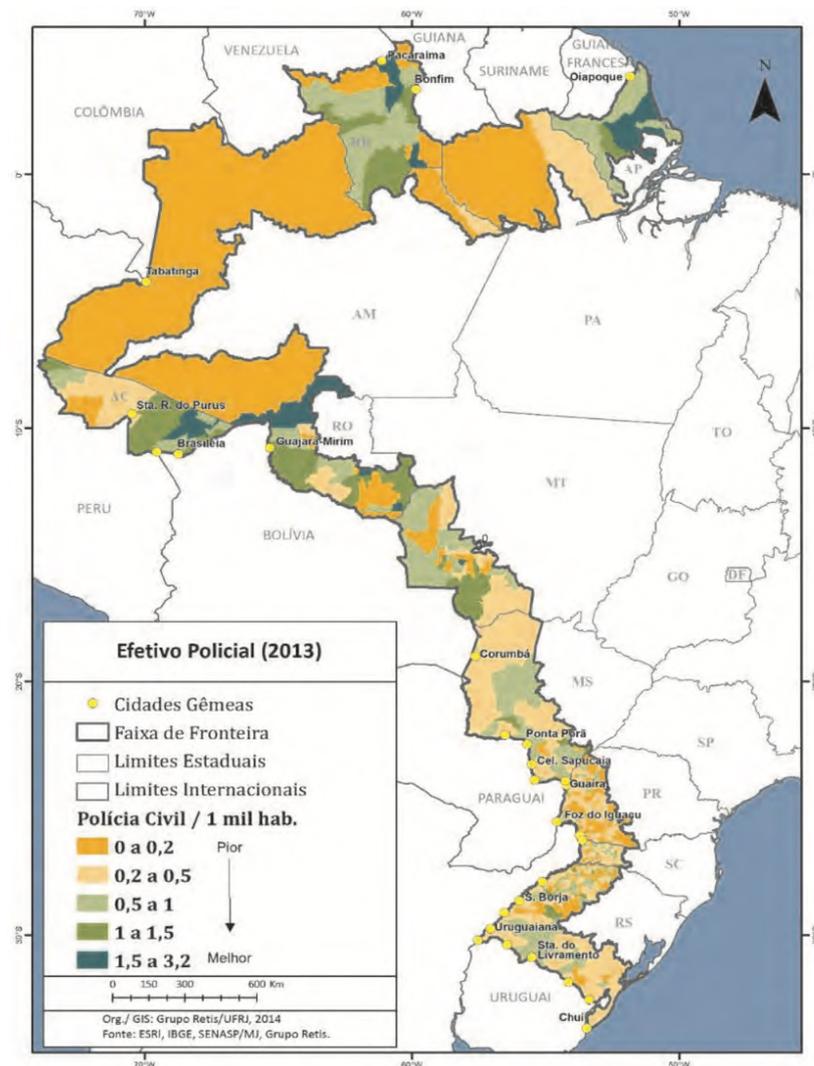
Esse é um indicador importante para que se possa entender a questão da disparidade por arco: é fulgente que os estados que estão localizados no Arco Sul e Central possuem um efetivo militar maior do que o do Arco Norte. Todavia, isso não quer dizer que não existia efetivo suficiente no Arco Norte, mas que se deveria considerar melhor a realidade da região conforme a política pública é implementada.

Nesse diapasão, é fulcral compreender que o Arco Norte necessita de uma maior atenção por parte do governo brasileiro. Urge, assim, a necessidade de um maior efetivo policial em alguns estados, porquanto não se tem como garantir que a fronteira do Amapá, com um total de 485 policiais, realize a segurança na totalidade.

Fonte: Brasil (2016)

O Gráfico 3 demonstra o efetivo de polícia civil por Estado na época. Nesse sentido, destaca-se o estado de Rondônia com o maior efetivo no ano que a ENAFRON ainda vigorava. Ou seja, esse dado não era referente à relação PC *versus* densidade demográfica, mas sim ao efetivo total. Inferimos, a partir disso, que o estado supracitado foi considerado o que teria um maior potencial investigativo para crimes fronteiriços e que está localizado no Arco Central. A figura 23 demonstra os efetivos para o ano de 2013 e classifica-os do pior para o melhor por município e região:

Figura 23 - Efetivo da polícia civil em 2014

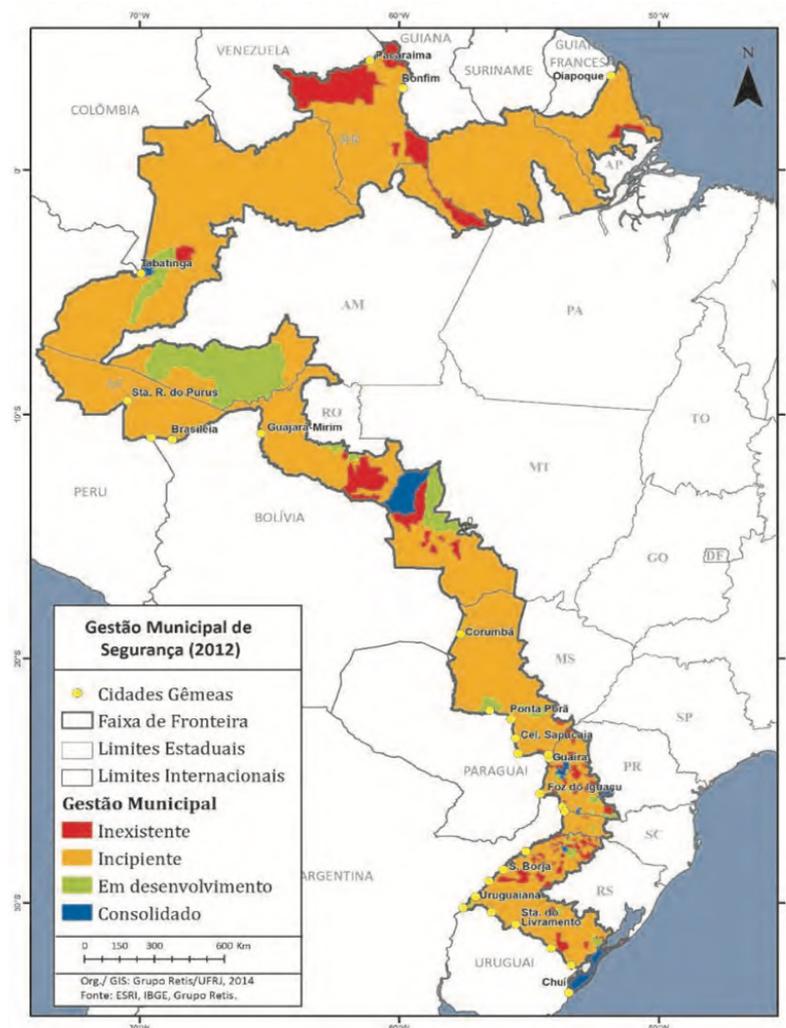


Fonte: Brasil (2016)

A partir do dado acima, temos que as melhores polícias civis estão localizadas entre os arcos norte e central. Ou seja, o fato do quantitativo ser maior ou menor não interfere diretamente na qualidade da sua atuação e isso independe da densidade populacional. Nesse sentido, percebemos que o Arco Central e Sul precisaria de um pouco mais de atenção por parte do SENASP quando implementou essa política.

Portanto, é possível demonstrar que os arcos possuem uma gama de diferenças entre si, não cabendo ao governo brasileiro tomar as mesmas medidas para todos, sem considerar a realidade de cada Estado e até mesmo município. Há municípios que nem sequer possuem guarda municipal para auxiliar as polícias na investigação e coibição de crimes transfronteiriços. Outro dado que serve para comprovar esse mecanismo causal é a gestão municipal da segurança pública, conforme pode ser visto na figura abaixo:

Figura 24 - Gestão Municipal de Segurança em 2014



Fonte: Brasil (2016)

O relatório da ENAFRON realizou uma análise sobre a gestão municipal da segurança pública e para isso foi criado um índice que classifica a gestão pública a partir do Plano Municipal de Segurança, do Conselho Municipal de Segurança e do Fundo Municipal de Segurança. Se houver a presença destas três políticas públicas, a gestão é considerada consolidada; caso tenha a incidência de dois itens, ela está em desenvolvimento ;e se tiver apenas um, é categorizada como incipiente ou inexistente.

A partir da imagem acima, a diferença entre os arcos é evidente. Os Arcos Norte e Central possuem uma baixa institucionalização municipal de segurança, já o Sul é o que possui a maior institucionalização da segurança municipal, mesmo que em algumas cidades ela seja considerada incipiente.

Perante o exposto, temos justamente que o Arco Norte é aquele que possui uma menor atenção no processo de implementação, que não considerou de maneira adequada a realidade da região, porque o efetivo militar é baixo perante o tamanho da faixa de fronteira e seria razoável que, no momento da implementação, fosse revisto esse dado - já que, a ENAFRON permitia a formação de pessoal e visava justamente a garantir e melhorar a segurança na fronteira brasileira. Nessa questão de não adequação à região, pelo fato de a implementação ter sido *top-down*, não se considerou justamente a necessidade de uma política diferenciada. Sobretudo quando se pondera que, no cenário mundial, essa área é vista com muita atenção devido às florestas nativas e ao patrimônio biogenético.

Em relação ao Arco Central, pode ser considerado que o processo de implementação funcionou quase na sua totalidade, pois o planejamento para essa região contemplou a realidade local. Ou seja, a densidade demográfica com o quantitativo policial foi o necessário para poder coibir os crimes na faixa de fronteira, pois se os estados e municípios possuíssem a quantidade necessária para tal fato seria mais fácil para o Brasil controlar os crimes na faixa de fronteira.

Cabe atentar para os dados de Rondônia, que despontou nesse arco como aquele estado que mais teve em vista implementar a política a partir da sua realidade, porque, mesmo não possuindo Guarda Municipal, investiu em PM e PC para militarizar a fronteira.

Por fim, o Arco Sul é o que detinha maior atenção do SENASP e da ENAFRON, devido aos países com os quais o Brasil faz fronteira. Pode, assim, ser considerado o modelo ideal da implementação, se esta tivesse sido finalizada, levando-se em conta que foi pensada justamente a partir da realidade da região.

Entretanto, a realidade do Arco Sul não é igual à do Arco Norte, seja em termos territoriais, seja em relação ao efetivo policial e à densidade populacional. Há uma diferença na questão de treinamento, de infraestrutura e de presença de policiais federais, policiais rodoviários federais e da força nacional para realizar a segurança da faixa de fronteira da região.

Em suma, essa política, por ser *top-down*, acaba não sendo fiel à realidade e o processo de implementação nem sempre funciona na sua totalidade. Um dos motivos para isso, é que processos de execução dessa modalidade de políticas públicas são múltiplos, contraditórios e ambíguos.

7 A QUESTÃO ORÇAMENTÁRIA

A segunda evidência a ser discutida é a questão orçamentária, pois os governos brasileiros, independente da esfera – federal, municipal, estadual –, são frequentemente criticados devido à inabilidade em realizar as metas propostas no que tange ao orçamento previsto e a oferta de bens e serviços.

Para Almeida (2009), o Governo Federal tem sido considerado como o que mais descontinua política pública devido a problemas orçamentários, principalmente, quando se chega ao processo de investimento, expansão e manutenção destas. O autor revela que, com relação a muitas políticas entre os anos de 2007 e 2008, o governo liquidou e pagou menos de 20% dos valores que foram orçados para investimento e deixou de injetar mais de dezenas de bilhões de reais.

Muitas políticas públicas são descontinuadas por causa desse problema. Aqui figuram as questões relacionadas à disponibilidade de recursos financeiros, seja na etapa de previsão e autorização de orçamento anual, seja pela contingência de recursos (PIRES, 2012).

Para esse autor, uma prática bastante recorrente no que tange à execução orçamentária das políticas públicas no Brasil são às pendências de execução orçamentária do ano anterior e restos a pagar (RAP).

De acordo com Pires (2012), muitas das políticas são descontinuadas por baixo desempenho e, por isso, os recursos acabam sendo contingenciados. O baixo desempenho, portanto, gera um contingenciamento no orçamento e, conseqüentemente, a política não consegue honrar o seu processo de implementação.

Como exemplo, Pires (2012) traz o Programa de Comunidades Tradicionais, que teve problema na execução física e sofreu com uma baixa liberação de recursos devido ao contingenciamento, o que prejudicou o apoio aos projetos e capacitações para os povos tradicionais.

Também se pode exemplificar essa discussão com o Programa de Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade, que estava sendo desenvolvido com afinco, mas o contingenciamento gerou atraso no cumprimento das metas, consoante a Sigplan (2010). O mesmo órgão destaca o Programa Nacional de Acessibilidade, porém, neste caso, o que gerou a descontinuidade foram eventos negativos relacionados ao contingenciamento de recursos, sobretudo porque o

programa dependia inteiramente do Ministério das Cidades para poder realizar as obras de acessibilidade e a realização de pesquisas.

Além da hipótese de contingenciamento, podemos analisar também a temática orçamentária de políticas públicas sob a égide das pendências do ano anterior e do RAP, uma vez que programas com baixo desempenho sofriam com acúmulo de recursos e metas não cumpridas do ano anterior. Pires (2012) declara que muitas políticas da época sofreram com tais ações.

Para analisar a questão orçamentária da ENAFRON, foi considerado o orçamento anual da PRF e PF, a previsão orçamentária e os gastos realizados de alguns estados¹¹, o orçamento anual da ENAFRON e como foi gasto, entre outras informações de interesse para esta pesquisa.

7.1 A QUESTÃO ORÇAMENTÁRIA E ENAFRON

De acordo com dados do SENASP, foram realizados investimentos superiores a R\$ 400 milhões entre 2011 e 2014. A ideia era realizar um aparelhamento, tanto no sentido estrutural quanto no sentido da compra de materiais, das instituições que estavam envoltos no projeto.

As portarias que versavam sobre os investimentos eram: Portaria no 41 de 24.10.2011 (Diário Oficial da União – D.O.U. no 205 de 25.10.2011); no 12 de 16.03.2012 (D.O.U no 56 de 21.03.2012); no 83 de 22.11.2012 (D.O.U no 226 de 23.11.2012); no 38 de 10.05.2013 (D.O.U no 91 de 14.05.2013) e 42 de 23.05.2013 (D.O.U no 100 de 27.05.2013). Tais documentos dispunham sobre quais municípios deveriam ser prioritários, critérios e quantidade de recursos de acordo com cada estado, assim como as áreas prioritárias dos investimentos, que poderiam ser da forma a seguir:

- a) Estruturação de Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras e Câmaras Temáticas de Fronteira;
- b) Estruturação de unidades especializadas de fronteira (a exemplo do apoio a estruturação do Departamento de Operações de Fronteira (DOF) e Delegacia Especializada de Crimes de Fronteira (DEFRON) – MS; Grupo Especial de Segurança de Fronteira (GEFRON) – MT; Batalhão de Polícia de Fronteira – PR,
- c) Estruturação de unidades rodoviárias das Polícias Militares;
- d) Estruturação de unidades policiais para atuação em vias fluviais e lacustres;

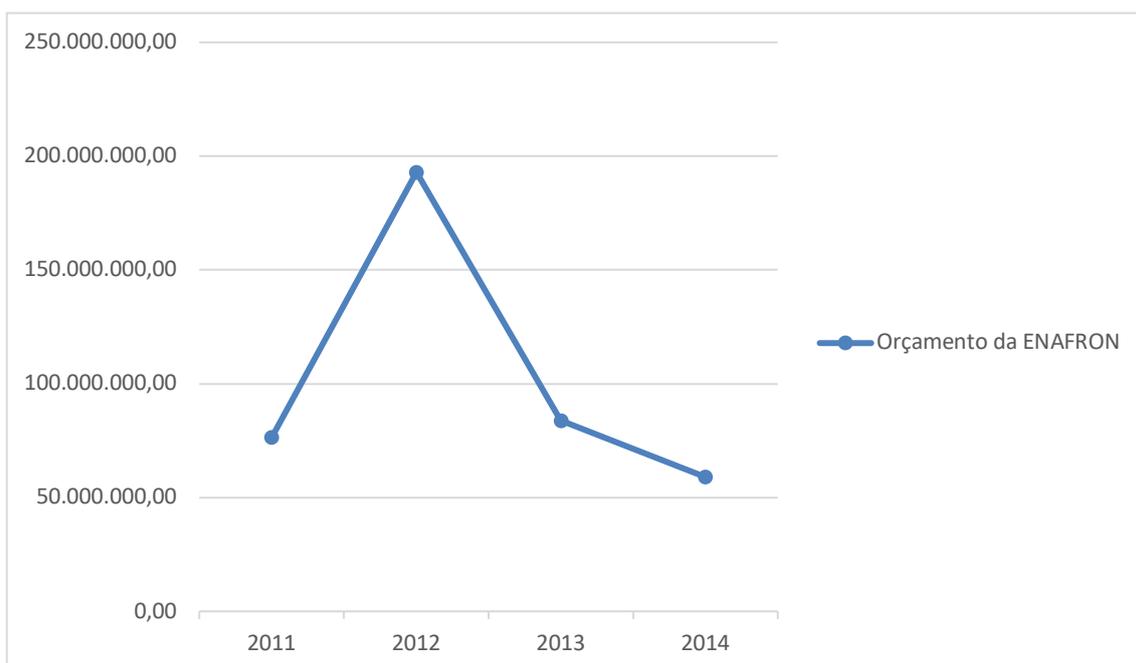
¹¹ De acordo com o que se possuía em relatórios da AGU, SENASP e Portal da Transparência.

- e) Fortalecimento da inteligência de segurança pública;
- f) Inovações tecnológicas de monitoramento e controle fronteiriço;
- g) Reparcelamento de centros e postos integrados de segurança pública e fiscalização, e unidades das Polícias Civas, Militares e Perícia;
- h) Implantação de sistemas de radiocomunicação digital na fronteira;
- i) Implantação de sistemas de videomonitoramento na fronteira (NEVES, 2017, p. 40).

O propósito da ENAFRON era justamente realizar as ações que eram relacionadas a: estrutura física do Gabinete, fortalecimento da inteligência, inovação tecnológica e reparcelamento dos centros e postos e implantação de sistemas com o intuito de aumentar a segurança na fronteira.

No que se refere ao orçamento da ENAFRON, percebemos que, no início da sua execução, ela contou com um volume maior devido à relevância que era dada ao tema a época. Em 2012, nos termos de Costa (2017), esse orçamento atinge o nível máximo e começa a declinar nos anos seguintes.

Gráfico 4 - Orçamento da ENAFRON de 2011 - 2014



Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

O gráfico 4 demonstra que a ENAFRON alcançou o seu auge orçamentário no ano de 2012 e, a partir de então, começou a ter um declínio. Em 2011, o orçamento não foi tão alto quanto deveria, mas comparado a outras políticas públicas da área

de defesa temos justamente um orçamento que pode ser considerado elevado.

Ao analisar o gráfico no ano de 2012, correspondente ao pico de investimentos na ENAFRON, acreditamos que esse fato ocorreu devido ao grande sucesso que foi no seu primeiro ano, tendo em vista que a essa política se utilizava de um modelo de gestão diferenciado perante o que estava sendo utilizado na área da defesa. É válido salientar que, quando aumenta o orçamento, também aumenta o RAP, e os municípios esperavam que o orçamento de 2013 fosse maior do que o de 2012, para que se pudesse cobrir os gastos dos convênios firmados e para aumentar os valores dos investimentos na faixa de fronteira, dado que a ideia era realizar investimentos em diversas áreas com o intuito de paramentar melhor aqueles que faziam a segurança naquela região.

Todavia, em 2013, o orçamento reduzido a um valor semelhante ao do seu início. Logo, as RAPs eram maiores, dado que o valor investido no anterior era maior que o ano de 2012, e isso acabou gerando problemas relacionados a pagamentos e, conseqüentemente, de finalização na implementação desta política. Por fim, o ano de 2014 foi marcado pelo menor investimento entre todos os anos de vigência da ENAFRON. Dessa forma, houve um acúmulo nos pagamentos restantes de dois anos, e conseqüentemente, a política facilmente tornou-se de baixo rendimento¹².

O orçamento da ENAFRON correspondia, em seu primeiro ano de execução, a 30% do orçamento total do SENASP, conforme o Relatório da AGU. Mas, no segundo ano, passou a ser por volta de 20% e, nos últimos anos, chegou a ser de 2,8%.

Um dos problemas orçamentários que podem ter influenciado diretamente a ENAFRON a ser descontinuada foi porque, em muitos casos, houve a ausência de implementação de controles internos para auditoria. Ou seja, muitas vezes não existia um controle dos gastos da forma que é prevista em lei.

Costa (2017) entrevistou o Coordenador de Segurança Pública de Fronteira da ENAFRON e questionou se a política teria dado certo, ao que ele respondeu:

Enquanto perdurou seus investimentos, até meados de 2014, a política empreendida na região de fronteira, resultou em diversos relatórios da CGU e dois Acordos do TCU, cujos estudos e avaliações demonstraram que a

¹² De acordo com Pires (2012) no ano que ele realizou a pesquisa das políticas públicas consideradas com desempenho abaixo de 80% e o MD possuiu apenas uma, que foi a Política de Assistência e Cooperação das Forças Armadas à Sociedade.

política apesar de tímida nos investimentos foi bastante concisa em seus propósitos e resultados (COSTA, 2017, p.194).

No ano de 2012, no Relatório da AGU de número 201306095 descreve a atuação e gastos da PRF na cidade de Mato Grosso, por exemplo. Onde a unidade não alcançou a meta e não gastou os recursos por completo fez com que, no ano posterior, houvesse cortes. O mesmo relatório descreve que, nesse exercício, não houve registros de licitação da unidade.

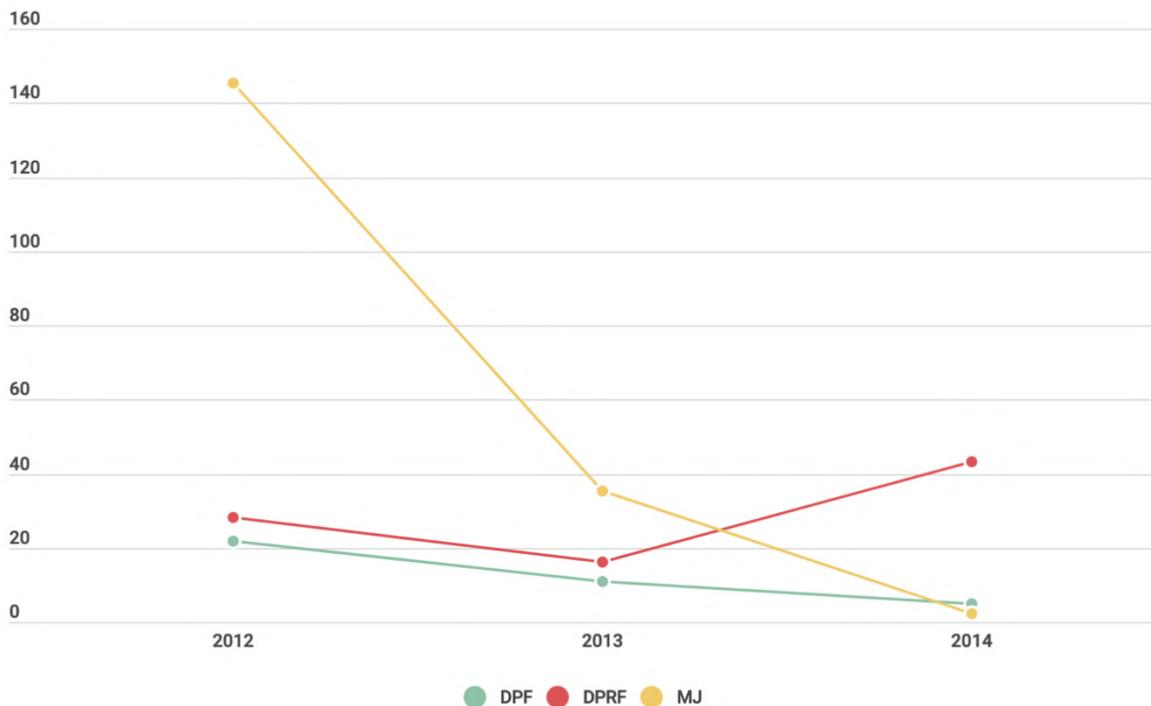
Ao se analisar os dados de 2012 da PRF em Santa Catarina, compreende-se que a execução financeira estabelecida foi compatível com a planejada para o ano analisado. É interessante destacar que os gastos foram na área de TI e para obras.

No ano de 2014, Paraná usou o seu orçamento para adquirir equipamentos voltados para a operação e o setor administrativo da ENAFRON (AGU, 2015). Além disso, também foi usada uma parte - não declarada – para o pagamento de diárias e passagens para operacionalização desta política. Mas, de forma geral, essa verba deveria ser utilizada para:

Realização de operações em áreas de fronteiras, por meio da aquisição de equipamentos voltados ao emprego operacional e administrativo das instituições de Segurança Pública nas fronteiras brasileiras (sistema de monitoramento e controle, sistemas de inteligência e interceptação de sinais; veículos, embarcações e aeronaves voltados ao emprego operacional; equipamentos de proteção individual; equipamentos de radiocomunicações e videoconferência; mobiliário e materiais diversos para atividades a serem realizadas nas fronteiras); construção e reforma de Delegacias de Polícia existentes em área de fronteira; construção de próprios nacionais residenciais); manutenção da Operação Sentinela (diárias, passagens, combustível, manutenção de viaturas, aeronaves e embarcações, uniforme, materiais de policiamento e fiscalização, materiais de consumo, serviços de pessoa física e jurídica). (BRASIL,2013, p.34).

Ou seja, o orçamento da ENAFRON seria totalmente voltado para as operações que aconteceriam em faixa de fronteira, quer de forma isolada (uma agência apenas), quer quando acontecesse uma cooperação interagências. Buscava-se ter um operacional voltado para atuar nessa localidade, e por isso que há um orçamento anual para a PRF, PF e o Ministério da Justiça, conforme pode ser visto no gráfico abaixo:

Gráfico 5 - Gastos por ano da ENAFRON de 2012 - 2014

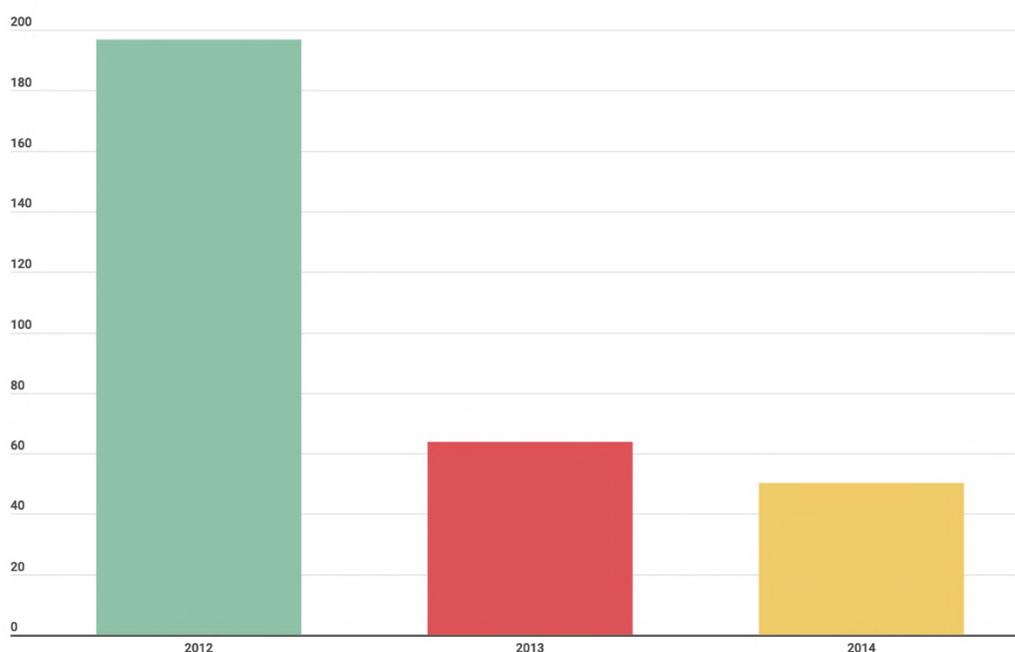


Fonte: Dados da pesquisa (2023)

A Partir do gráfico acima, temos os gastos de 2012 a 2014 do Departamento da Polícia Federal (DPF), do Departamento da Polícia Rodoviária Federal (DPRF) e do Ministério da Justiça. É importante destacar que o orçamento maior foi do MJ, e com o passar de um ano o valor reduziu em mais de 50%. Os motivos para tal redução não foram explanados no relatório da AGU. Cabe destacar também que o orçamento do DPRF começou com um pouco menos de 20 bilhões de reais e evoluiu para mais de 40 bilhões no ano de 2014.

Cabe destacar que, conforme os relatórios dispostos no *site* da AGU, essas forças foram as que mais receberam investimento por parte da ENAFRON. O gráfico 8 demonstra o gasto anual conjuntamente da PF, PRF e MJ:

Gráfico 6 - Gasto anual com DPF, DPRF e MJ de 2012 - 2014

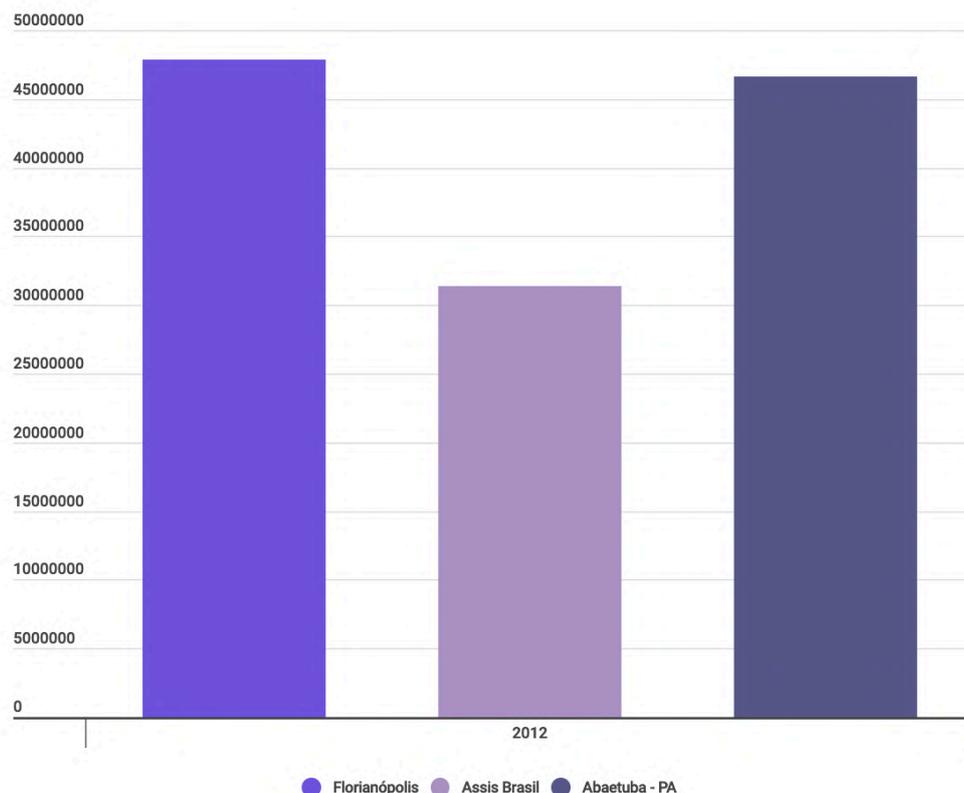


Fonte: Dados da pesquisa (2023)

Os dados do gráfico acima mais uma vez demonstram que o ano de 2012 pode ser considerado o “ano dourado” da ENAFRON. Posto que, nesse período, tal política recebeu um maior aporte orçamentário, inferimos que ela era vista por seus órgãos executores como passível de aparelhar a faixa fronteiriça, o que é corroborado pelos relatórios emitidos pelo Governo Federal desenvolvidos junto à Universidade Federal do Rio de Janeiro e à AGU. Entretanto, ao analisarmos os relatórios de alguns municípios, percebemos que muitos deles não gastaram o valor recebido da forma que deveriam, ou nem sequer utilizaram o orçamento completamente, o que ocorria com frequência, e isso fez com que os valores fossem devolvidos ao Governo Federal (AGU, 2015).

Temos, como exemplo, os dados da AGU acerca do orçamento do ano de 2012 para as cidades de Abaetuba, no Pará, Assis Brasil, no Acre, e Florianópolis, em Santa Catarina, conforme pode ser visto no gráfico abaixo:

Gráfico 7 - Orçamento de Abaetuba, Florianópolis e Assis Brasil em 2014



Fonte: Dados da pesquisa (2023)

Ao analisar de forma comparativa os dados do gráfico acima, temos que o orçamento previsto para o ano inicial da ENAFRON era relativamente semelhante entre os entes municipais. Logo, o valor previsto para Florianópolis e para Abaetuba eram bem páreos. O que diferenciava ambos os municípios era justamente o emprego desses recursos. Dentre os três municípios, todos trabalharam com o valor que fora previsto para o ano de 2012 e não devolveram nenhum valor para União. A partir desse dado, conseguimos analisar que o orçamento previsto para 2012 era bastante considerável e tinha como meta a melhoria infraestrutural das forças ali empregadas.

Por algum motivo, não foi possível encontrar os dados dispostos no Portal da Transparência, como deveria ser com qualquer política pública. Muitas das informações aqui dispostas estavam em relatórios que alguns dos municípios fizeram para a AGU sobre a ENAFRON e políticas correlatas.

Em relação ao orçamento de 2013, por exemplo, podemos destacar o de Porto Alegre, que mesmo com um orçamento relativamente alto se comparado aos

demais, possuía justamente os Restos a Pagar de R\$ 1.374.914,61 (um milhão e trezentos e setenta e quatro mil e novecentos e quatorze reais e sessenta e um centavos). Um dos motivos para isso é devido à complexidade dos serviços que teriam sido contratados pela unidade, que eram relacionados a videomonitoramento, e um processo decorrente disso refere-se aos prazos de execução que eram previstos nos instrumentos contratuais (BRASIL, 2013).

Em relação ao ano de 2014, destacamos que a baixa execução se deveu a alguns fatores:

baixa execução da ação no exercício de 2014 resulta principalmente da não aplicação dos recursos previstos na meta de “Implantação de 350 unidades de próprios nacionais residenciais nas fronteiras”. A Unidade justifica que o alcance da meta foi prejudicado, não só pelo contingenciamento orçamentário do exercício, mas também pela falta de profissionais especializados, cuja deficiência foi suprida apenas no final do exercício, quando 11 (onze) engenheiros concursados tomaram posse na DLOG/DPF. Outro fator preponderante foi a vedação expressa à continuidade dos projetos de construção dos próprios nacionais contida na Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013 – LDO 2014 (BRASIL, 2014).

Assim, a ENAFRON foi prejudicada por causa da não aplicação dos recursos na forma em que foi planejado. Existia uma meta para implantação de unidades residenciais na faixa de fronteira, por exemplo, mas o contingenciamento do valor fez com que os profissionais que iriam para tal localidade não realizassem a jornada devido à falta do pagamento que foi prometido.

Ademais, podemos destacar que existiam municípios, de acordo com relatório da AGU, que nem sequer conseguiram gastar 10% do valor orçado para um ano dessa política, demonstrando, assim, que os gestores não estavam preparados para implementá-la na sua plenitude.

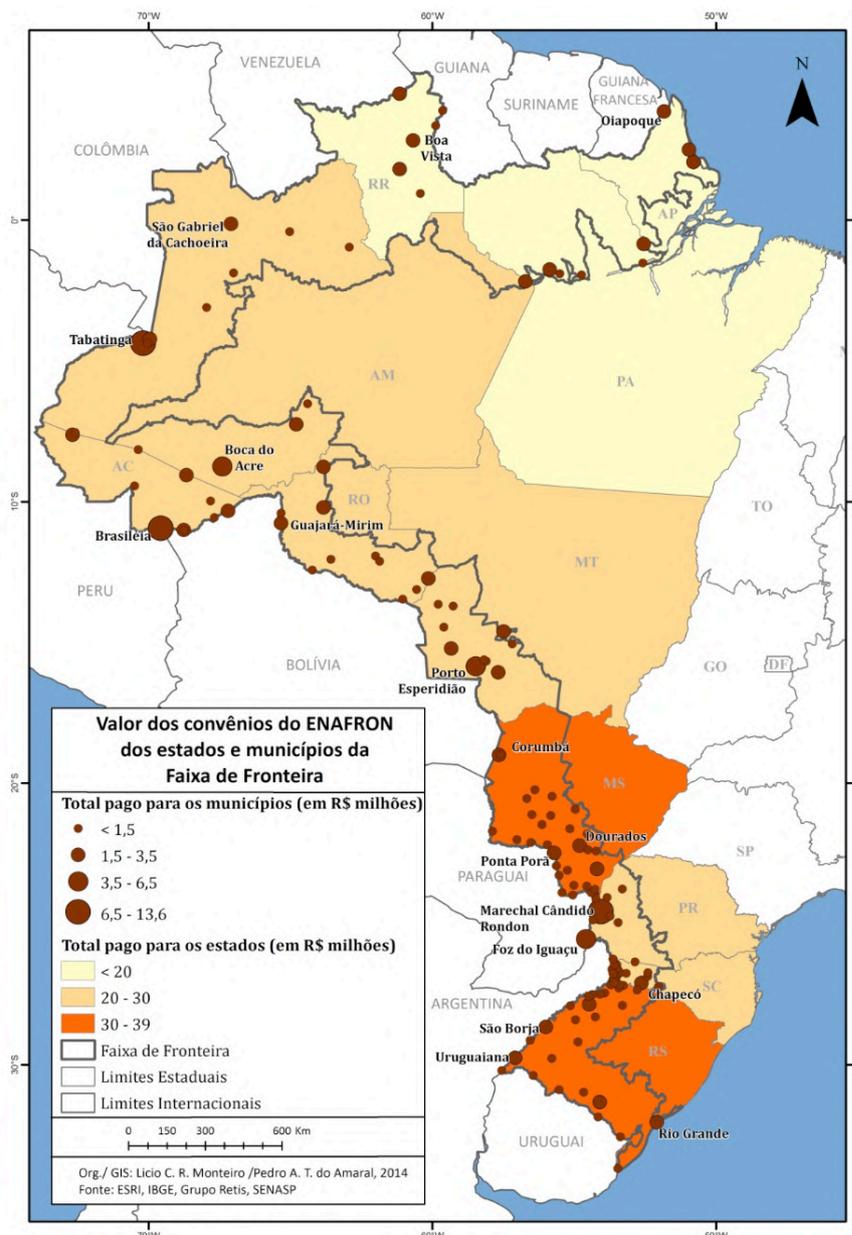
Em suma, os recursos próprios da ENAFRON duraram até 2014, e depois dessa data ela continuou as funções a partir do que fora acordado com o SENASP. Apenas do ano de 2016 a ENAFRON foi totalmente descontinuada.

7.1.1 Os Convênios da ENAFRON

Em relação à divisão desses recursos, as cidades gêmeas tendiam a ter o

maior recurso por causa da sua posição estratégica. Por isso que, com frequência, o Arco Central e o Sul concentravam mais investimentos, conforme pode ser visto na figura 25:

Figura 25 -Valor dos Convênios da ENAFRON em 2013



Fonte: Neves, Silva e Monteiro (2016)

Os convênios foram fulcrais para a implementação da ENAFRON, pois foi a partir desse ponto que os investimentos começaram a ser realizados na faixa de fronteira brasileira, como ficou nítido na figura acima. A figura divide pagamentos para estados e municípios. Em relação aos Estados, temos laranja para aqueles que

receberam entre R\$ 30 e 39 milhões, e encontramos estados como o RS e MS, que estão localizados no arco sul. A cor bege representa o intervalo de R\$ 20 a 30 milhões e é onde está a maioria dos estados brasileiros localizados na faixa de fronteira, tais como: PR, MT, RO, AC e AM. Por fim, a cor amarela está relacionada aos investimentos inferiores a R\$ 20 milhões, como no caso dos estados do PA, AP e RR. Ou seja, três dos cinco dos Estados localizados no arco norte, possuíram um investimento menor que 20 milhões de reais, enquanto todo o Arco Sul e Central estava entre os maiores investimentos (BRASIL,2016) .

Ainda tendo por base a figura 25, discutiremos, nesse momento, os investimentos da ENAFRON no âmbito municipal: poucos municípios receberam a maior verba dessa política, que ia de R\$ 6,5 a 13,6 milhões . Podemos destacar alguns municípios contemplados, como Foz do Iguaçu, Marechal Cândido Rondon, Porto Esperidião, Brasiléia e Tabatinga. Outra escala de valores que merece destaque é a de R\$ 3,5 a 6,5 milhões, visto que temos uma maior gama de cidades que receberam essa quantia, o que reflete claramente a influência da distribuição de recursos realizados para os estados. Conclusivamente, podemos perceber que o valor do convênio por município foi um espelho do que aconteceu com os estados, porque muitas políticas são voltadas para os arcos sul e central, deixando regularmente o arco norte com uma quantia menor. Cabe destacar a frequência com que o maior aporte financeiro feito pelo governo brasileiro no contexto da ENAFRON está relacionado ao estado do Amazonas, quando comparado com Roraima ou Amapá, por exemplo (AGU, 2016).

No que tange aos convênios que foram realizados, sabemos que houve 60, e este inclui a incorporação e acompanhamento de 14 convênios, que foram celebrados ao final de 2010 que foi agregado a ENAFRON. Realizando uma analogia com Pires (2012) e com os dados da política aqui estudada, ficou nítido que o maior problema é porque existiam muitas atividades de investimento e, por causa disso, sobressaíam os problemas relacionados a questões financeiro-orçamentárias, que é diretamente relacionada com o RAP e com os convênios demonstrados no mapa.

Os convênios da ENAFRON pleiteavam algumas áreas, tais como pode. Ser observado no quadro 6:

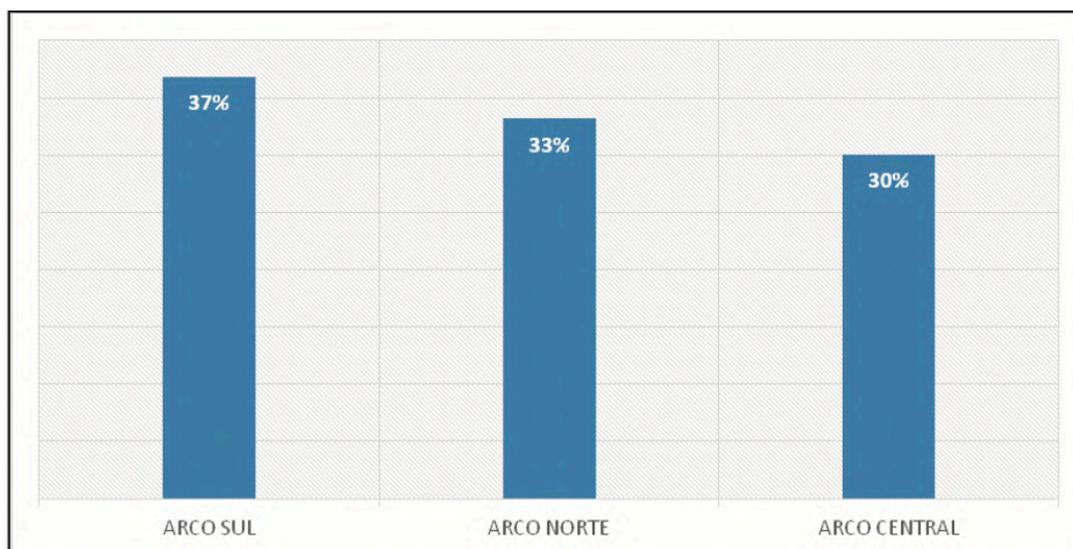
Áreas do convênio	Desembolsado Senasp (R\$) ou empenhados	Empenhado pelas UF (R\$)	Pago aos fornecedores pelas UF (R\$)	% empenhado	% executado pelos convenientes
Reaparelhamento Portarias 41/2011 e 12/2012	186.549.8927	157.348.270,57	126.688.269,40	84%	81%
Radiocomunicação Perfron e Portaria 83/2012	127.245.558,40	2.768.432,40	2.027.675,60	2%	73%
Videomonitoramento Portarias 38/2013 e 42/2013	28.380.301,17	7.458.425,53	2.548.528,70	26%	34%
Total	342.175.753,84	67.575.128,50	131.264.473,70	49%	78%

Fonte: Dados da pesquisa (2023)

No caso do fortalecimento da inteligência da segurança pública, conforme foi citado no quadro acima, temos também outra vertente que merece destaque, que é a estruturação desse núcleo. O objetivo era dar suporte às unidades policiais regionais e locais a fim de se identificar os focos de aumento da criminalidade. O orçamento investido nesse convênio foi em torno de 10% do que havia sido planejado.

A partir dos dados dispostos no relatório da ENAFRON, podemos analisar a distribuição de recursos de acordo com cada arco fronteiriço, conforme a figura 26:

Figura 26 - Proporção dos recursos de Convênios Federais durante a ENAFRON

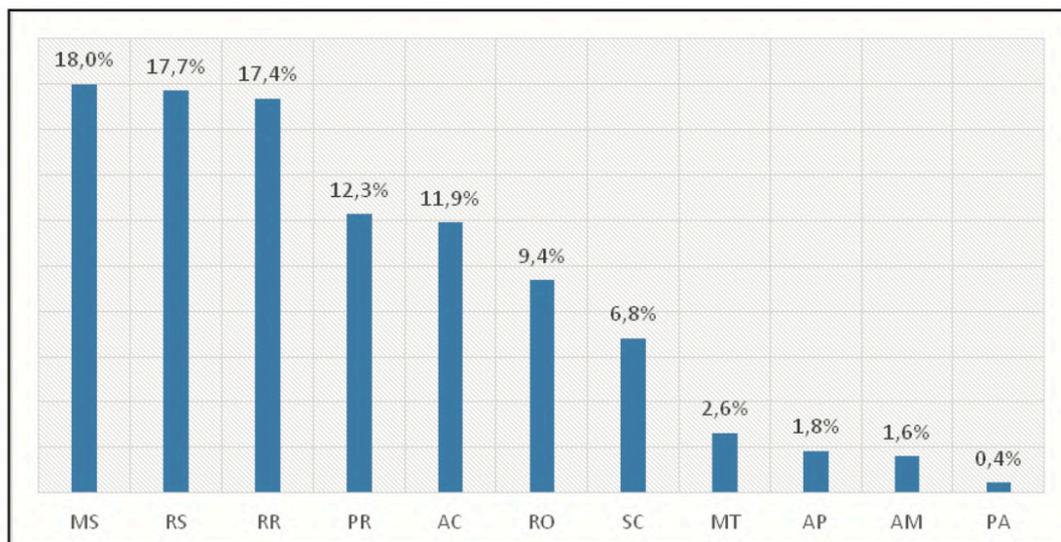


Fonte: Brasil (2016)

Em relação à distribuição dos convênios, o gráfico acima retrata que a divisão é relativamente equilibrada, dado que o arco sul apresenta 37% dos investimentos, o Arco Norte 33% e, por fim, o Arco Central dispõe de 30%. Ou seja, os convênios não foram distribuídos de acordo com o maior crescimento econômico, por exemplo. Inferimos, em contrapartida, que a proposta da política em discussão seria deixar os arcos equânimes.

Todavia, a figura 27 demonstra uma proporção de recursos dos convênios federais de acordo com as unidades da federação no hiato temporal em que a ENAFRON vigorou:

Figura 27 - Proporção dos recursos dos Convênios Federais segundo Unidades da Federação, 2010-2012



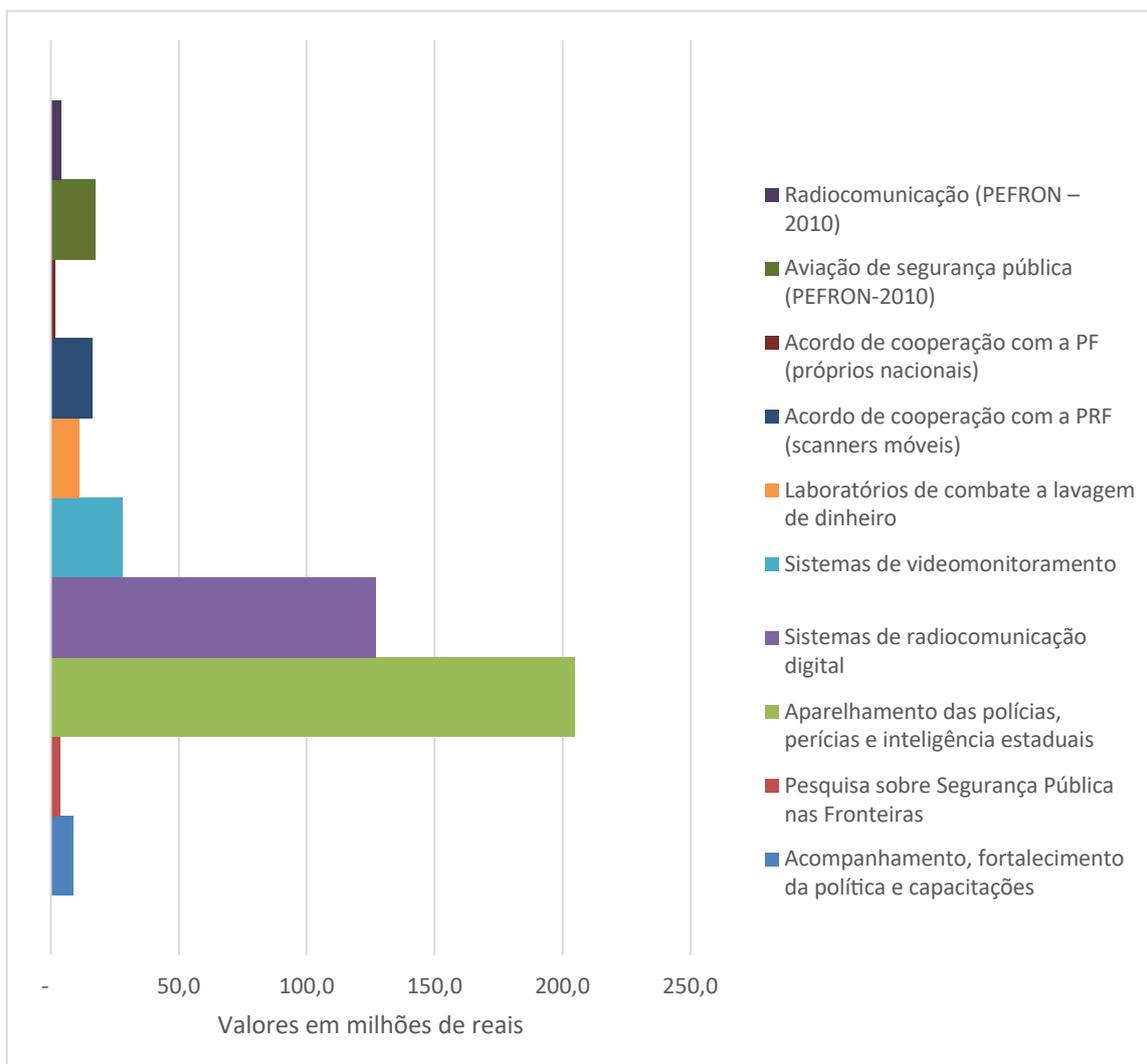
Fonte: Brasil (2016)

A distribuição por estado em faixa de fronteira demonstra que há grandes diferenças nos valores dos convênios. O Pará possui 0,44% de investimento quando comparado ao total do Mato Grosso do Sul, que é o estado que possui o maior convênio, com 18% dos investimentos. Em seguida, temos o Rio Grande do Sul com 17,7% e o terceiro maior convênio foi destinado a Roraima, com 17,4%.

A partir desse levantamento inicial, temos a representação de todos os Arcos nessa proporção. Entretanto, muitos desses orçamentos não estão necessariamente relacionados à segurança fronteiriça em si: no caso de Roraima, por exemplo, parte considerável desse investimento foi empregado na abertura de estradas, e isso fez com que o investimento fosse maior do que os demais. Por sua vez, no Mato Grosso do Sul esses investimentos eram direcionados a políticas de saúde. Ou seja, os recursos advindos via convênio não necessariamente seriam investidos em políticas de fronteira e ações correlatas (NEVES, 2017).

O gráfico 8 demonstra o montante de recursos que foram investidos nas ações do ano de 2010 e liquidados em 2011, e os investimentos de R\$ 400 milhões entre 2011 e 2014:

Gráfico 8 – Gastos da ENAFRON de 2011 - 2014



Fonte: Neves (2016)

O gráfico acima apresenta os investimentos realizados entre os anos de 2011 e 2014, de acordo com dados do SENASP. Sabemos que por volta de 600 unidades policiais em 263 municípios da Faixa de Fronteira receberam equipamentos adquiridos com esses recursos.

É indispensável ressaltar que, no ano de 2015, os recursos da SENASP empenhados nessa política foram de R\$ 1,562 milhões, com liquidação de R\$ 165.533,30. No ano de 2016, o recurso que era previsto era em torno de R\$ 3,4 milhões, que ainda não haviam sido empenhados nem executados.

7.1.2 A utilização do orçamento da ENAFRON por parte dos Estados e Municípios

Em relação aos produtos comprados com o orçamento existente, destacamos a compra de carros para atuar na faixa de fronteira:

Veículo utilitário tipo pick-up, cabine dupla, zero km, ano/modelo do ano corrente ou superior, fabricação Nacional/Mercosul, com as seguintes características: motor diesel; potência mínima 163 cv; tração 4x4 com acionamento no interior do veículo; 04 portas laterais; bancos dianteiros individuais; capacidade de transporte para 05 pessoas, inclusive o motorista; transmissão manual de 05 marchas à frente e 01 à ré; direção hidráulica; ar-condicionado; capacidade de carga mínima de 1.000 kg. Incluindo todos os equipamentos exigidos pelo Código Brasileiro de Trânsito e demais itens de série ora não especificados. Caracterizado conforme Termo de Referência (BRASIL, 2014, p.55).

Para isso, cada unidade possuía a liberdade para comprar o item que lhe fosse necessário e fazer as alterações devidas para poder utilizá-los, conforme detalhado na tabela abaixo:

Quadro 3 - Gastos com Carros e alterações em 2014

Marca Veículo	Amarok SE	Amarok SE	Amarok SE
Preço de Aquisição (A)	R\$ 104.761,00	R\$ 115.571,00	R\$ 110.000,00
Valor Tabela Fipe (B)	R\$ 99.760,00	R\$ 99.760,00	R\$ 99.760,00
Custo Adaptação (B-A)	5.001,00	R\$ 15.811,00	R\$ 10.240,00
Especificações de Adaptação	<ul style="list-style-type: none"> •Pintura caracterizada; •Vidros elétricos; •Para-choque dianteiro; •Estribo lateral na cor preta; •Bancos com revestimento em courvin; •Revestimento no piso; •Protetor de cárter; •Farol localizador móvel; •Caçamba coberta com capota de fibra, com cela para transporte de presos e suporte para armas e cassetetes na barra divisória; •Sinalizador visual e acústico; •Rádio transceptor móvel 	<ul style="list-style-type: none"> •Pintura caracterizada; •Vidros elétricos; •Para-choque dianteiro; •Estribo lateral na cor preta; •Bancos com revestimento em courvin; •Revestimento no piso; •Protetor de cárter; •Farol localizador móvel; •Caçamba coberta com capota de fibra, com cela para transporte de presos e suporte para armas e cassetetes na barra divisória; •Sinalizador visual e acústico; •Rádio transceptor móvel 	<ul style="list-style-type: none"> •Pintura caracterizada; •Vidros elétricos; •Para-choque dianteiro; •Estribo lateral na cor preta; •Bancos com revestimento em courvin; •Revestimento no piso; •Protetor de cárter; •Farol localizador móvel; •Caçamba coberta com capota fechada em fibra de vidro; •Sinalizador: visual e acústico; •Rádio transceptor móvel VHF/FM;

	VHF/FM, •Os módulos de controle do sistema de sinalização deverão ser instalados no painel central do veículo; •Console de teto específico para instalação de equipamento de radiocomunicação.	VHF/FM •Os módulos de controle do sistema de sinalização deverão ser instalados no painel central do veículo; •Console de teto específico para instalação de equipamento de radiocomunicação.	•Os módulos de controle do sistema de sinalização deverão ser instalados no painel central do veículo; •Console de teto específico para instalação de equipamento de radiocomunicação.
--	--	---	---

Fonte: Pregão Eletrônico nº 29/2013

Esse quadro demonstra a forma em que foi gasto o orçamento com carros. Entendemos que a necessidade de se comprar veículos adaptados para a realidade da região da fronteira é necessário, entretanto, devemos ponderar se as alterações realizadas compensavam. O quadro demonstra que, ao se comparar os veículos e suas adaptações, há um gasto totalmente antieconômico de R\$ 156.579,00 (cento e cinquenta e seis mil e quinhentos e setenta e nove reais). Ou seja, nem todas as modificações realizadas podem ser consideradas apropriadas para a questão orçamentária: determinado veículo talvez seja o mais adequado para região, entretanto, as modificações inviabilizaram que o seu custo final fosse justo. Assim, quando o gestor foi questionado pela AGU ele respondeu que:

A Tabela FIPE, conforme consta na própria publicação na internet (cópia em anexo):

1. Expressa preços médios de veículos no mercado nacional, servindo apenas como parâmetro para negociações ou avaliações. Os preços efetivamente praticados variam em função da região, conservação, cor, acessórios ou qualquer outro fator que possa influenciar as condições de oferta e procura por um veículo específico.

2. O ano do veículo refere-se ao ano do modelo e não são considerados veículos para uso profissional ou especial.

3. Os valores são expressos em R\$ (reais) do mês/ano de referência.

Portanto, a Tabela Fipe, não pode servir de suporte de uma conclusão de tamanha gravidade, ou seja, acusar uma administração séria da possível prática de sobrepreço quando na verdade o que ocorreu foi exatamente o contrário (BRASIL, 2013, p. 60).

Entretanto, a AGU continuou a afirmar que os valores gastos pela unidade supracitada não deixaram claro como foi realizada a questão da licitação de cada serviço, ou não demonstrou quais os valores que foram gastos de forma clara.

Outro problema, este identificado em Dourados, foi a compra de material que

nunca foi utilizado, como, por exemplo, um elevador hidráulico para veículos com um valor de R\$ 12.390,90 (doze mil trezentos e noventa reais e noventa centavos). A figura abaixo demonstra o elevador ainda dentro da caixa em que foi comprado:

Figura 28 - Elevador hidráulico nunca usado da cidade Dourados



Fonte: Relatório da AGU (2013)

Em outras cidades, também há diversos produtos que foram comprados com o dinheiro público e não foram utilizados, como: condicionador de ar de janela, freezer vertical, refrigerador, equipamento de identificação veicular e de arma de fogo, entre outros. A partir desses levantamentos, infere-se que os produtos foram comprados tendo por base o orçamento da ENAFRON, no entanto, sem nenhum tipo de planejamento, e isso fez com ficassem subutilizados. O próprio relatório da AGU concernente a diversos municípios e estados brasileiros demonstra que existia uma ausência de planos de trabalho e isso interfere diretamente na implementação dessa política pública (AGU, 2013).

De forma complementar, há relatos no relatório da AGU sobre a disponibilidades verbas no ano de 2013 no estado do Mato Grosso do Sul, dado que foram executados R\$ 841.984,62 , sendo que o Ministério da Defesa liberou, no ano de 2012, o valor de R\$ 20.073.991,02 . Ou seja, tais dados revelam que existia atraso na execução financeira e isso acaba justamente interferindo na operacionalização da ENAFRON (AGU, 2013).

Em relação ao Acre, durante o período em que a política foi implementada, por exemplo, houve relatos no relatório de execução indevida dos recursos no montante de R\$ 115.000,00, pois houve pagamentos em duplicidade de determinados serviços, como o de instalação de câmeras de monitoramento. Além

disso, a AGU também verificou que o recurso financeiro disponível não foi aplicado na sua totalidade (AGU, 2013).

De forma complementar, no estado de Santa Catarina também houve problemas na implementação. Destacamos a falta de um Plano de Trabalho, impossibilitou a política de alcançar, na sua totalidade, os objetivos previstos. Um exemplo disso é que apenas oito municípios, dos vinte e três que foram contemplados pela ENAFRON, possuíam o sistema operacional de monitoramento ativo e fiscalizando. O relatório da AGU (2015) conclui que houve uma gama de irregularidades no processo licitatório, como, por exemplo, o direcionamento das especificações das câmaras que seriam licitadas, induzindo a uma determinada marca.

Podemos inferir que o orçamento em questão não foi executado de forma otimizada e que buscasse a melhoria da região, já que a falta de planejamento comprometeu a implementação da política na sua totalidade no Acre e em Santa Catarina, por exemplo.

No Paraná, o relatório da AGU (2015) avaliou os gastos dos recursos investidos entre 2010 e 2013. O orçamento total para o Estado foi de R\$ 220.405.031,00. O investimento nesse estado representava 63% do orçamento supracitado. Nesse estado, as metas do convênio foram todas cumpridas, que eram a aquisição de infraestrutura do sistema de captação no valor de R\$ 1.172.599,66 , que foi gasto em equipamentos que auxiliassem o monitoramento de crimes na fronteira. A segunda meta era a Aquisição de Infraestrutura do Sistema de Transmissão e Recepção e tinha o orçamento de R\$ 440.370,00 . Os equipamentos comprados foram aqueles que concentravam os sinais e equipamentos CPE instalados junto a câmeras de segurança. A terceira meta foi a Aquisição de Centrais de Monitoramento e recebeu o orçamento de R\$ 580.170,67 : os gastos foram relacionados a móveis e itens que auxiliassem na melhoria do Centro de Comando e Controle (C²). A quarta meta foi a Instalação de Sistema de Videomonitoramento (serviços), com R\$ 497.406,67 , e com esse valor foram instalados a estação rádio base, postes e outros itens que auxiliassem na adequação do C² a tecnologia de transmissão. Por fim, a meta de Transferência de Tecnologia (treinamento), com um aporte de R\$120.000,00 , que foram gastos em treinamentos para que os agentes envolvidos na ENAFRON pudessem utilizar os *softwares* e *hardwares* que foram comprados.

Um exemplo que ilustra a execução orçamentaria supracitada é o dos municípios de Marechal Cândido Rondon, Foz do Iguaçu e Guaíra (PR), que, conforme atestam imagens incorporadas ao Anexo B desta tese, investiram o orçamento recebido via ENAFRON em veículos e equipamentos, para que essa política funcionasse na sua totalidade. Além disso, as fotos que constam no anexo demonstram que os bens, mesmo após a finalização dessa política, estavam em bom estado de conservação. Esses objetos estavam vinculados à PM de cada município. O Mato Grosso do Sul, por sua vez, aplicou e utilizou de forma regular os seus convênios e recursos, e os bens adquiridos constavam num planejamento consoante o Plano de Trabalho, além de que estavam em pleno funcionamento (AGU, 2015).

Quanto ao estado do Pará, o relatório da AGU concluiu que a aplicação dos recursos da ENAFRON não cumpria na íntegra as normas e os objetivos dessa política. Assim como no Acre e em Santa Catarina, também houve falha na elaboração do Plano de Trabalho e isso interferiu diretamente no gerenciamento e controle dos bens que seriam adquiridos com os convênios dessa política pública (AGU, 2012).

Assim, os problemas de efetividade tinham relação com o fato de que os bens adquiridos estavam alocados em local distinto do que tinha sido estabelecido no Plano de Trabalho, como no caso de São Caetano de Odivelas, onde 29% do orçamento não foi aplicado da forma em que deveria. Tal município utilizou o seu recurso para a PM e PC, e o empregou na compra de veículos (motocicleta e pick-up) e armamentos (carabina calibre .30 e metralhadora portátil calibre .40). Mesmo com esse investimento, podemos inferir que não houve melhorias nos indicadores relacionados a crimes na fronteira segundo a PC, dado que não houve um aumento de pessoal. De forma complementar, esses armamentos não foram para a PC. Em relação aos veículos comprados com o orçamento da ENAFRON no período da feitura do relatório, nenhum foi encontrado pela AGU e todos foram “encaminhados para manutenção”. No município de Abaetetuba, também houve as mesmas deficiências que em São Caetano de Odivelas, demonstrando, assim, que a falta de planejamento era intrínseca ao Estado (AGU, 2014).

Um outro problema ocorrido no estado do Pará foi que alguns bens não foram localizados nas inspeções físicas. Além disso, um terceiro problema foram as deficiências no registro do patrimônio dos armamentos e, por fim, também foram

encontradas deficiências nos serviços de manutenção dos veículos e armamentos (AGU, 2015).

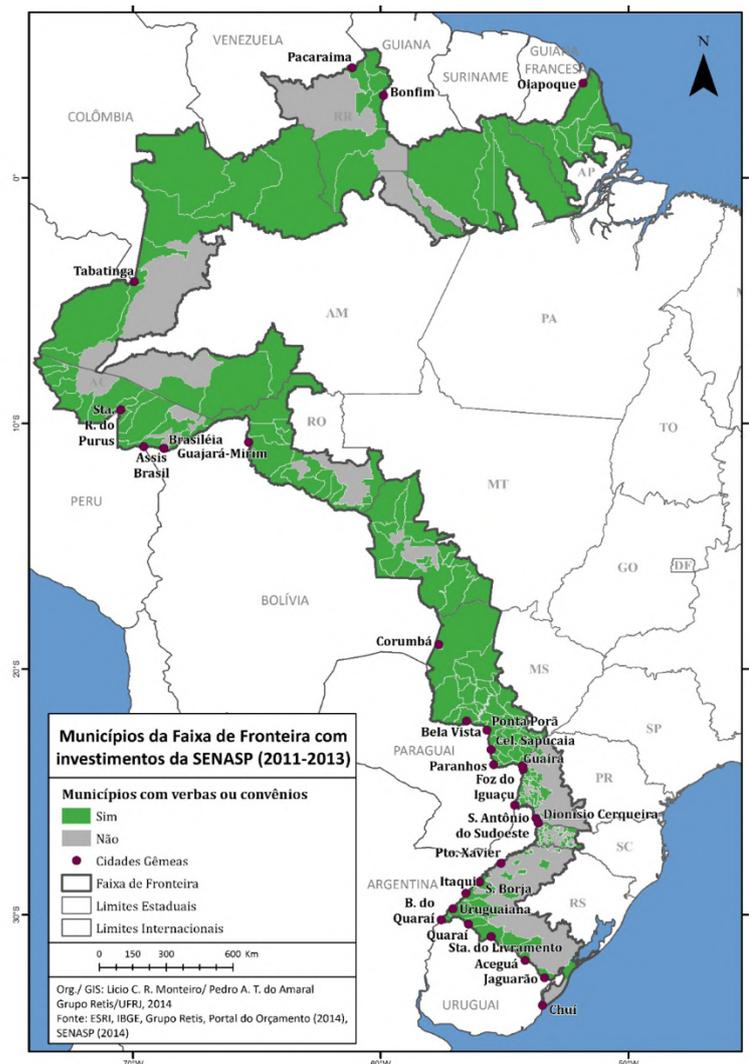
Ou seja, a ENAFRON teve um investimento tímido para o que se foi pretendido, haja vista a existência de uma gama de estados brasileiros que dependiam dessa verba para poder melhorar a sua segurança na faixa de fronteira.

7.2 DIALÓGO DA ENAFRON COM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUIÇÕES QUE ATUAM NA FAIXA DE FRONTEIRA

Mesmo sendo uma política que buscava assegurar a fronteira do Brasil, não é possível isolar os efeitos da ENAFRON, dado que muitas das ações acabavam convergindo com outras políticas públicas da área.

O mapa abaixo demonstrará a convergência potencial de cada Ministério Parte da ENAFRON a partir de 219 municípios que receberam de alguma forma uma ação do SENASP.

Figura 29 - Municípios que receberam alguma iniciativa do SENASP em 2014

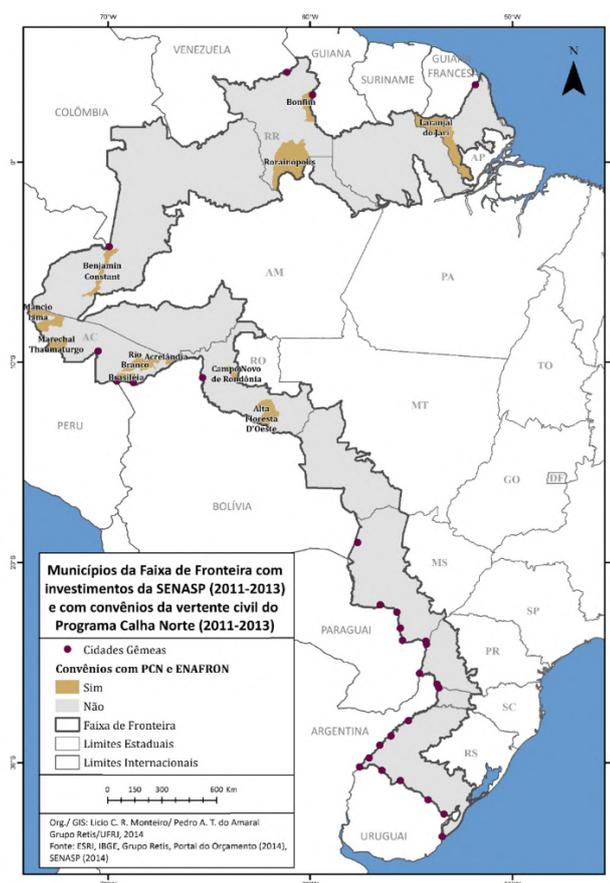


Fonte: Neves, Silva e Monteiro (2016).

A partir da Figura 29 destacamos 176 municípios que foram escolhidos de forma explícita a partir da portaria da SENASP de n.º 12 de 16 de março de 2012 e que regula os investimentos da política estudada na presente tese. É interessante destacar que, Pacaraima – RR e outros municípios não receberam nenhum tipo de verba ou convênio advindo desta secretaria. Outro detalhe importante dessa portaria, é que todas as cidades gêmeas foram beneficiadas com algum financiamento do SENASP.

A partir do que foi exposto, podemos concluir que esses municípios seriam considerados como locais privilegiados para poder iniciar os processos de interação e cooperação interinstitucional, facilitando assim a implementação da política. Entretanto, em relação a interação com o PCN, conforme pode ser visto na figura 30:

Figura 30 - Convergência da ENAFRON com o PCN em 2014



Fonte: Neves, Silva e Monteiro (2016).

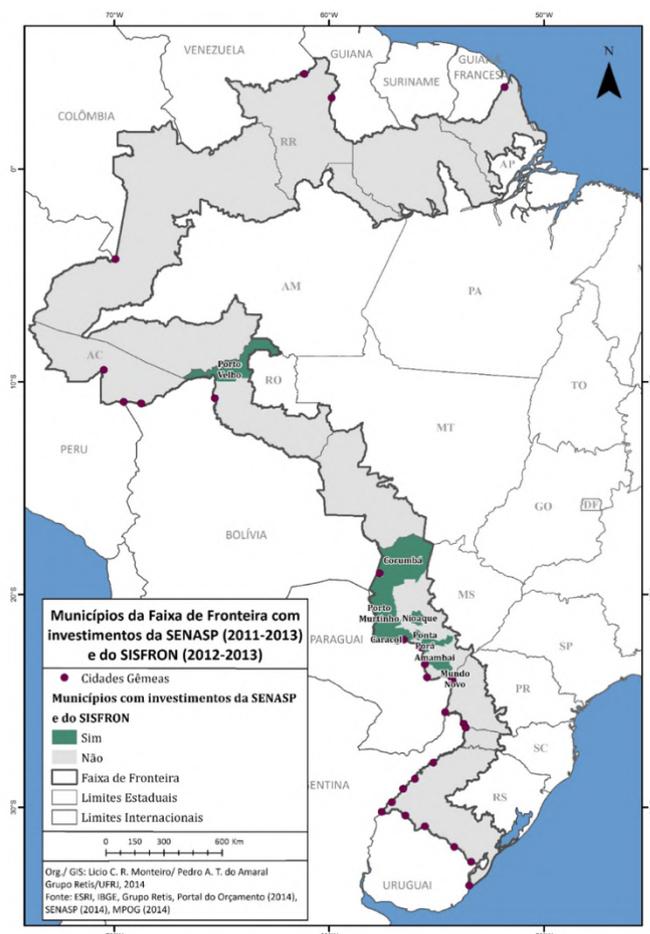
A partir da figura 30, podemos inferir que os pontos de convênio com a ENAFRON são pontual e estão demarcados na cor amarelo. As ações realizadas por estas políticas são voltadas para objetivos semelhantes, entretanto, não possuía nenhum tipo de coordenação ou intercâmbio de informações.

De forma complementar, a partir do mapa, o relatório escrito por Neves, Silva e Monteiro (2016) encomendado pelo governo brasileiro descreve que dos 24 municípios que recebiam a PCN apenas 13 também receberam recursos da ENAFRON que foram: Laranjal do Jari (AP), Rorainópolis (RR), Bonfim (RR), Benjamin Constant (AM), Acrelândia (AC), Brasiléia (AC), Cruzeiro do Sul (AC), Mâncio Lima (AC), Marechal Thaumaturgo (AC), Rio Branco (AC), Alta Floresta d'Oeste (RO), Alto Alegre dos Parecis (RO), Campo Novo de Rondônia (RO).

Nesse caso, os recursos da ENAFRON serviriam para suprir as demandas relacionadas a Segurança Pública e a do PCN eram para áreas prioritárias que não possuísem nenhum tipo de política pública na região. Assim, as verbas da ENAFRON acabaram auxiliando na obtenção de uma infraestrutura sofisticada do que teria se existisse apenas o PCN.

Além do PCN temos também o SISFRON que foi desenvolvido concomitantemente ao ENAFRON. É válido destacar que, o SISFRON é uma ação conjunta do MJ com o MD e a época foi considerado como a principal ação desse. A figura abaixo demonstra a interação da ENAFRON com o SISFRON:

Figura 31 - Convergência do SISFRON com a ENAFRON em 2014



Fonte: Neves, Silva e Monteiro (2016).

A figura 31 demonstra quais são os interesses da ENAFRON e os municípios das organizações militares que receberam investimentos do SENASP. A partir de então destacamos que Mato Grosso do Sul teve uma importância estratégica, pois

de todos os municípios que receberam o investimento apenas Porto Velho (RO) que não faz parte do MS.

Logo, há muitas políticas públicas que convergem com ações da ENAFRON por meio do SENASP e que estão dispostas no Anexo A. Nesse anexo demonstra uma síntese de convergência por município e seu respectivo estado a partir das ações que foram aqui listadas.

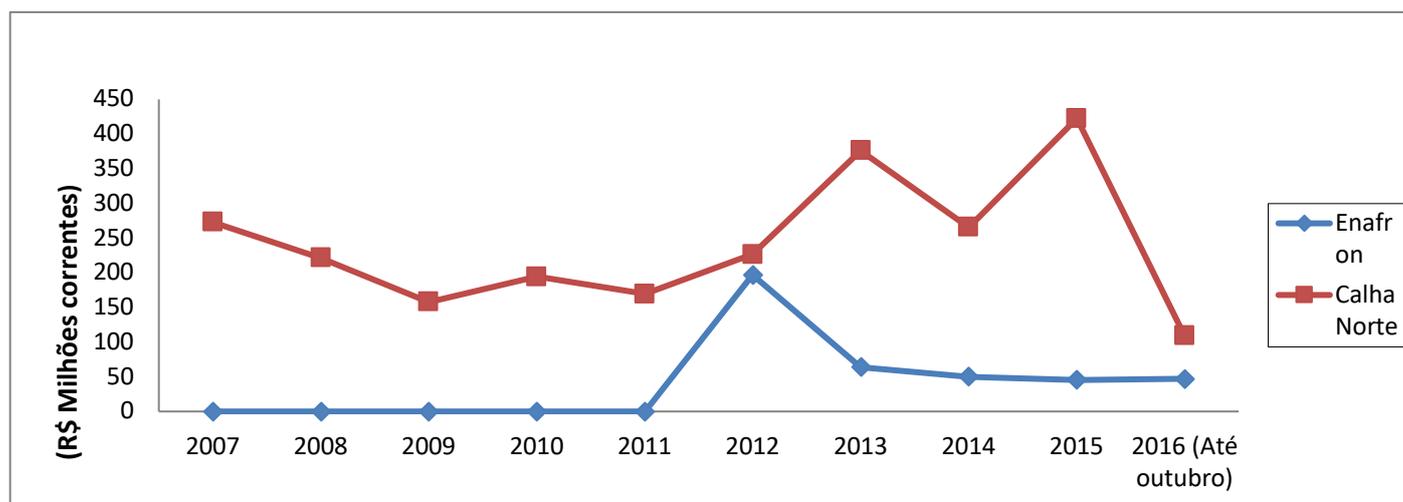
7.3 ASPECTOS CONCLUSIVOS

Em relação ao orçamento, o presente capítulo demonstrou que a ENAFRON quando foi concebida possuía o maior orçamento a época para uma política de defesa para a faixa de fronteira. Entretanto, com o passar dos anos esse orçamento foi reduzindo consideravelmente.

Cabe um adendo a ser ressaltado é que os anos de 2011 a 2014 foram considerados como os mais marcantes para o financiamento e estruturação da PM, PC e Perícia na faixa de fronteira (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016). Mesmo com todo esse processo de desmantelamento da ENAFRON percebemos que o investimento naquela área não era tão alto até então. Além disso, é interessante destacar que muitas políticas para atenção a essa área foram realizadas nesse período, e que isso pode ser influenciado claramente nessa melhoria nos investimentos nas polícias que atuam nessa área.

A figura 32 demonstra uma relação comparativa do orçamento do PCN, ENAFRON e o Orçamento para os militares:

Figura 32 - Investimento em fronteira no Brasil (ENAFRON e Programa Calha Norte) 2007-outubro/2016



Fonte: Ipea (2016)

A figura 32 demonstra que o orçamento da ENAFRON inicialmente foi alto e chegou bem próximo ao orçamento do Programa Calha Norte. Assim, um exemplo de política de defesa que não sofreu contingenciamento foi o PCN:

O aumento de relevância do PCN pode ser comprovado pelos orçamentos de 2003 e 2004 em comparação aos orçamentos seguintes de 2005 e 2006. Em 2003, o PCN contou com 42.445.611,00 reais pela Lei Orçamentária, sendo descentralizados, devido aos cortes do MD, apenas 14.330.430,68 reais para as duas vertentes (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2003). Em 2004, a LOA previu 67.327.280,00 reais, sendo descentralizados 41.606.205,47 reais para as duas vertentes (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2004). Em contrapartida, a partir das mudanças em 2005, a LOA prevê 235.694.311,00 e o MD descentraliza 132.901.367,70 reais para as duas vertentes, demonstrando significativo aumento (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2005). Em 2006, a LOA prevê 191.531.197,00 para as duas vertentes e o MD descentraliza 15.593.532,00 para a vertente militar (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2006), sendo o restante do montante financeiro de responsabilidade das Emendas Parlamentares, as quais serão responsabilizadas por grande parte do aporte financeira nos anos seguintes do PCN (COSTA, 2017 p.106).

Entretanto, com a ENAFRON diferiu, o orçamento foi decrescente até chegar o momento em que foi descontinuada. É interessante destacar que, no ano de 2015, que foi o último ano analisado por essa tese, o PCN houve um aumento orçamentário enquanto a ENAFRON continuou estagnado.

Um dos problemas relacionados ao orçamento que pode ser destacado é a

não utilização desse da forma que fora prevista. Como no exemplo de Santa Catarina, que apenas oito municípios utilizaram o sistema de fiscalização. Além disso, a compra de material indevido ou superfaturado acabou problematizando ainda mais o programa, fazendo com que a AGU percebesse que a ENAFRON não estaria funcionando da forma em que foi prevista.

Ademais, também constatamos, a partir dos trinta e nove relatórios da AGU que foram analisados, que os processos licitatórios houve fraudes. Em alguns casos, a compra de produtos acima do preço, que é praticado no mercado ou a adoção de medidas antieconômicas, como foi no caso da compra da Amarok citado anteriormente.

De forma comparativa, a partir dos dados levantados pelos relatórios da AGU temos que o estado do Paraná foi o que melhor utilizou as verbas e em que a política funcionou enquanto estava sendo implementada. Entretanto, não utilizou o orçamento por completo e provavelmente esse tenha sido o problema da ENAFRON a falta de Plano de trabalho para a compra dos equipamentos.

Pois, se o orçamento que existia do primeiro era alto, e comparativamente com os demais anos, era o maior de todos, percebemos que o SENASP e os demais atores envolvidos esperavam que a política funcionasse e fosse implementada na sua plenitude.

Entretanto, ao se analisar os dados da AGU, Portal da Transparência e Relatórios emitidos pelo Governo Brasileiro referente a ENAFRON e a segurança na fronteira, inferimos que o orçamento existiu e de fato houve alguns atrasos no pagamento do convênio. Mas, essa não foi a única causa para que essa política falhasse, no que tange a questão orçamentaria.

De forma conclusiva, em relação ao orçamento podemos inferir que o que levou a falha nesse processo foram: atraso no repasse financeiro por parte do governo federal e isso gerou problemas de RAP; fraudes no processo licitatório; não utilização do orçamento anual e isso gerou o contingenciamento nos anos posteriores; falta de planejamento de plano de trabalho que gerou compras antieconômicas para o governo brasileiro.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da presente tese, temos que ressaltar a importância de estudos relacionados a implementação de políticas públicas na área da defesa. Uma vez que, estudos desse tema são poucos e quando se estende para a área da presente tese torna-se algo totalmente escasso.

Logo, devemos olhar para e incorporar o estudo dessa temática para as diversas políticas públicas brasileiras para podermos analisar as interações e ações existentes dentro desse ciclo. E para além disso, analisar o porquê que muitas políticas públicas param no processo de implementação e nem se quer consegue chegar na etapa de avaliação.

Dessa forma, cabe a nós pensarmos o que aconteceu para a continuidade ou não de uma política pública, ou seja, compreender quais os fatores que levam uma política pública a falha. Não cabe aqui discutir se era uma política de governo ou política de Estado, mas sim incentivar os estudiosos da área da defesa compreender que a política pública é o estado em ação e muitas das políticas ou programas existentes na área necessitam de estudos para que se consiga compreender, por exemplo, porque que a o PCN continua até os dias atuais e a ENAFRON não.

A ENAFRON foi uma política pública que tinha grande potencial para estar em continuidade, porque a ideia de criar uma política uniforme, investir em segurança fronteiriça, quer seja na parte da infraestrutura ou aparelhamento dos policiais foi uma ação de suma importância para o Brasil. Além disso, tinha se inspirado numa PP como a ENCCLA que buscava sempre realizar encontros para demonstrar o que tinha sido feito até então para que se pudesse implementar em outros arcos.

É interessante destacar que a ENAFRON foi implementada em um momento em que estavam sendo implantados de forma paralela outras políticas públicas e que de certa forma eram concorrentes e que talvez necessitasse um pouco mais de atenção no momento do que esta, tais como: a preparação para a Copa do Mundo e as Olimpíadas no Brasil. Tais eventos, de certa forma, dialoga e influenciou diretamente no Plano Estratégico de Fronteiras do país.

O Arco Norte não foi considerado como um dos focos do Brasil desde o governo de Fernando Henrique Cardoso. Uma vez que, os demais arcos no que tange a compreensão de segurança e defesa nacional possuía um maior respeito as concepções de defesa nacional e segurança pública. Isso ficou nítido no capítulo

sobre a adequação regional, pois, a ideia era que a ENAFRON funcionasse de forma igualitária em todos os municípios da faixa de fronteira brasileira, dado que era uma política *top down*.

Entretanto, conforme foi demonstrado anteriormente, os arcos não eram iguais. Ou seja, possuíam processos, economias, forças policiais e densidade populacional distintas e tudo isso influenciou diretamente na operacionalização dessa política no Brasil.

Ficou nítido que no Arco Norte a política pública foi formulada sem considerar a realidade da região e isso influenciou diretamente no processo de implementação. Pois, havia uma densidade populacional e força policial baixa, conseqüentemente, a faixa de fronteira é grande e o efetivo existente não consegue coibir os crimes fronteiriços. É válido salientar que, esse Arco recebeu de forma comparada um bom orçamento, entretanto, muito dos municípios não souberam como utilizar, ou seja, acabaram subutilizando ao invés de investir na segurança da região.

Outras políticas públicas como o SISFRON também não conseguiram verificar, por exemplo, a eficácia no arco norte. Demonstrando assim, que não há interesse do governo brasileiro em realizar um *accountability* das ações lá realizadas.

No que tange ao Arco Central é nítido destacar que as cidades que ali se localizam na questão orçamentária foram as que mais se utilizaram e empregaram o orçamento para a melhoria das polícias na região. Podemos destacar municípios como Dourados, Guaíra, Marechal Deodoro Rondon utilizaram o orçamento para melhoria da infraestrutura da PM e da PC, para isso compraram armamento, carros e até programas para monitoramento da fronteira. Dessa forma, o presente arco utilizou-se do orçamento por complemento para reaparelhamento das delegacias e polícias da região, e manteve os produtos adquiridos em pleno funcionamento após a visita da AGU ano de 2016 quando a ENAFRON não estava mais sendo implementada no território brasileiro.

Em relação à questão de adequação a região, essa política no arco supracitado estava parcialmente adequada a região. Concluímos que os planos de trabalho foram indispensáveis para que de fato essa política passasse pelas fases da ENAFRON. Conforme foi demonstrado, houve metas que não foram alcançadas e fases que nem se quer passaram da primeira, demonstrando assim que por ser *top down* a sua implementação foi falha.

Por fim, no arco sul podemos dizer que a adequação deveria ter sido a ideal. Pois, para o governo brasileiro, esse arco é tido como o que deveria ser seguido por todos os demais, dado que há todos os problemas que as fronteiras possuem, como cidade gêmeas e tríplice fronteira. Mas, o motivo para tal afirmação se dá porque é nesse local que há os principais parceiros do país e isso faz com que se busque uma maior militarização da área. Em relação a questão orçamentária, destacamos nesse arco Santa Catarina que utilizou 63% do que foi predestinado para melhoria das suas forças policiais.

Conclusivamente, a hipótese aqui existente foi confirmada, pois a falha na implementação da ENAFRON deu-se por motivos orçamentário, que não seria necessariamente relacionado ao contingenciamento orçamentário a época.

Mas sim, a não utilização do orçamento na sua totalidade por parte da maioria dos municípios, e isso fez com que o valor voltasse para o governo. Ou seja, a ENAFRON foi top-down em sua concepção, não levando em consideração a real necessidade da região e isso acabou fazendo com que alguns dos municípios que receberam a verba não soubessem como utilizar para fortalecer a sua fronteira, por exemplo e isso fez com que o valor voltasse para o governo.

Outra vertente relacionada ao orçamento que destacamos aqui na tese é que muitas vezes as autoridades policiais não possuíam um plano de trabalho e isso fez com que os gastos fossem de forma aleatória. Ou seja, não existia um planejamento uniforme para saber o que seria gasto, comprado ou melhorado em cada município. Logo, ficava a cargo da PM, PC e GM o que deveria ser melhorado com o orçamento da ENAFRON a nível municipal e da PRF e PF a nível federal. Isso fez com que em alguns locais realizassem compras do que fosse melhor para a região.

Temos também a vertente que trabalha com a ideia da fraude no processo licitatório que foi identificado pela AGU que aconteceu, por exemplo, na compra de computadores que vieram com a configuração abaixo do que foi pedido na licitação. Assim, essas medidas acabaram se tornando antieconômicas e foram de encontro com o que era planejado pela ENAFRON.

Por fim, muitos dos convênios que aconteceram durante a ENAFRON foram importantes para o desenvolvimento da região da fronteira brasileira. Pois, foram investidos um alto valor em videomonitoramento da fronteira, VANTs, programas para monitoramento, maquinário para verificação e aferição de produtos e de carros. De forma complementar, muito do que foi comprado ainda está sendo utilizado por outra

política pública devido à convergência de interesses, conforme foi visto anteriormente. Como no caso do que foi comprado para monitoramento da fronteira pela ENAFRON está ainda sendo utilizado pelo PCN ou SISVAM.

Em suma, este estudo sobre a falha da implementação da ENAFRON abriu espaço para que outros acadêmicos se debrucem sobre temáticas relacionadas a políticas públicas de defesa. Cabe aos estudiosos, compreender se as políticas sem funcionando ou não e porque, para que em algum momento se possa realizar uma avaliação de impacto, por exemplo.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, problemas e práticas**, n. 83, p. 11-35, 2017.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, p. 7-10, 2003.

ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão de debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

BATISTA, M.; DOMINGOS, A. Mais que boas intenções: Técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v 32, n. 94, jun, 2017.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process-tracing methods: foundations and guidelines**. The University of Michigan Press, 2013.

BECKER, Bertha K. Amazônia: geopolítica na virada do terceiro milênio. 2ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. **Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

BRASIL. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. 2003.

BRASIL. **Relatório Final do Ano de 2005**. Brasília: Ministério de Defesa, 2005.

Disponível em:

http://www.defesa.gov.br/arquivos/programa_calha_norte/relatorio_atividades/2005.pdf. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. **Apresentação explicativa sobre o ENAFRON**. Câmara dos Deputados, Brasília, 2012.

BRASIL. Plano Estratégico de Fronteiras. Decreto 7.496/2011

BRASIL. Política de Defesa Nacional, 2005

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. **Segurança pública nas fronteiras, diagnóstico socioeconômico e demográfico: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) / organização**, Alex Jorge das Neves... (et al.) - Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016b.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Integração Nacional oficializa conceito para definição das “cidades-gêmeas” no País**. Brasil: Ministério da Integração Nacional, 2014: Disponível em: <http://www.mi.gov.br/web/guest/outras->

informacoes2?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_returnToFullPageURL=%2F&_101_assetEntryId=2013711&_101_type=content&_101_urlTitle=integracao-nacional-oficializa-conceito-para-definicao-das-cidades-gemeas-no-pais&_101_redirect=http%3A%2F%2Fwww.mi.gov.br%2Fweb%2Fguest%2Foutras-informacoes2%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_groupId%3D0%26_3_keywords%3Dcidades%2Bgemeas%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26_3_redirect%3D%252F&inheritRedirect=true . Acesso em de nov. 2022.

BRASIL. **Guia Prático de análise ex – post**. Vol. 2. Brasília. 2018.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/arquivos/arquivos-de-apresentacoes-em-eventos/2011/acompanhar-e-esclarecer-as-acoes-e-dificuldades-encontradas-para-prover-a-devida-protecao-as-fronteiras-brasileiras-1/apresentacao-enafron>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

BRASIL. CALHA NORTE. **Alcance Social**. Brasília: Ministério da Defesa, 2016a. Disponível em: <<http://calhanorte.defesa.gov.br/alcance.html>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

BRASIL. CALHA NORTE. **O Programa**: Vertente Civil. Brasília: Ministério da Defesa, 2016b.

BRASIL. CINDACTA IV. **Missão**. Brasília: Ministério da Defesa, 2016. Disponível em: <<http://www.cindacta4.decea.gov.br/institucional/miss%C3%A3o.html>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

BRASIL. Decreto no 7.496, de 8 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 jun. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm. Acesso em: 13 jan. 2019.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 de novembro de 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm. Acesso em: 13 jan. 2019.

BRASIL. Lei no 6.634, de 02 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 de maio de 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm. Acesso em: 13 jan. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012b. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf, acessado em 15/06/2016. Acesso em: 13 jan. 2019.

CAMPOS, Sérgio Flores. Ações integradas: segurança pública em área de fronteira. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 3, n. 1, 2009.

CARDIN, Eric. Trabalho e práticas de contrabando na fronteira do Brasil com o Paraguai. **Revista Geopolíticas**, v. 3, n. 2, p. 207-234, 2012.

COSTA, Maurício Kenyatta Barros da. Políticas de segurança e defesa da fronteira brasileira no contexto de integração regional: os casos das fronteiras Brasil-Paraguai e Brasil-Uruguai. 2017.

COSTA, V. B.; CANCI, C. DE A. Os reflexos da impunidade do contrabando e descaminho nos demais rimes praticados nas fronteiras do MERCOSUL. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 9, n. 1, 2021.

COLLIER, David. Understanding Process Tracing. **PS: Political Science & Politics**, v. 44, n. 4, 2011. p. 823-830.

DIENER, Alexander C.; HAGEN, Joshua. **Borders**: a very short introduction. Great Britain: Oxford University Press, 2012

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

EASTON, David; FRAMEWORK, A. for Political Analysis. **Englewood Cliffs, HJ: Prentice-Hall**, 1965.

ESSER, F.; VLIEGENTHART, R. Comparative Research Methods. In J. Matthes, R. Potter & C. S. Davis (Eds.), **International Encyclopedia of Communication Research Methods**. London: Wiley-Blackwell,

EUZEBIO, E. **Fronteira e horizontalidade na Amazônia as cidades gêmeas de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia)**. [dissertação]. Departamento de Geografia, 2011.

FALLETI, T. G. Process tracing of extensive and intensive processes. **New Political Economy**, v. 21, n. 5, p. 455–462, 2016.

FARRANHA, Ana Cláudia. **Sobre entraves e falhas no processo de implementação das políticas públicas: subsídios para a avaliação**. 2011.

FONSECA, Francisco José Seixas. **A evolução das políticas públicas de segurança interna em Portugal, na era da globalização**. 2010. Tese de Doutorado. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

GADELHA, C.; A. G; COSTA, L. Política Nacional de Integração e Desenvolvimento das Fronteiras: o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF. In: OLIVEIRA, T. C. M. (Org.). **Territórios sem Limites: estudos sobre fronteiras**. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2005. p. 25-46.

GALVÃO, T. Por uma vizinhança amazônica em segurança e defesa. In: GUEDES DE OLIVEIRA, Marcos A.; PAGLIARI, Graciela De C. (Org.). **Pensando Defesa e integração nas fronteiras**. Recife: Editora UFPE, 2017. (Coleção Defesa e fronteiras virtuais, IV).

GARCIA, E. **O panorama da política de defesa das fronteiras nos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003 – 2016)**. III Congresso Internacional de Relações Internacionais de Pernambuco – Faculdade das Damas, 2016.

GEORGE, A.; BENNETT, A. **Case studies and Theory development in the social Science**. Mit Press, 2005.

GRANJA, Cintia Denise; CARNEIRO, Ana Maria. O programa Ciência sem Fronteiras e a falha sistêmica no ciclo de políticas públicas. **Ensaio: aval.pol. públ.Educ.**, Rio de Janeiro, 2020 .

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003 .

HIRATA, Daniel. Segurança pública e fronteiras: apontamentos a partir do "Arco Norte". **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 67, n. 2, p. 30-34, June 2015.

HUDSON, Bob; HUNTER, David; PECKHAM, Stephen. Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help? **Policy design and practice**, v. 2, n. 1, p. 1-14, 2019.

KRUGER, CAROLINE et al. ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA BRASILEIRA. **Ambient. soc.**, São Paulo, v. 20, n. 4, p. 39-60, Dec. 2017.

LANDMAN, T. **Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction**, 3rd Edition, London and Oxford: Routledge, 2008.

LAMOSO, Lisandra Pereira. Segurança pública nas fronteiras de Mato Grosso do Sul. **Fronteiras e relações internacionais. Curitiba: Íthala**, p. 213-238, 2015.

LASWELL, L. H.D. **Politics: Who Gets What, When How**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LIPSKY, M. *Street level burocracy: dilemas of the individual in public services*. New York: Russeell Sage Foundation, 1980.

LINDBLOM, Charles. The science of "muddling through". In: **Classic readings in urban planning**. Routledge, 2018. p. 31-40.

- LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, p. 11-38, 2019.
- LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. *Public administration review*, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.
- LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.
- MACHADO, L. O. Limites, Fronteiras, Redes. In: **Fronteiras e Espaço global**. Porto Alegre: AGB-Seção, 1998.
- MARQUES, Lenivaldo Carvalho. **Esfron e as estratégias de segurança pública na Tríplice Fronteira: Brasil, Colômbia e Peru**. 2018.
- MARTIN, A. R. **Fronteiras e Nações**. São Paulo: Contexto, 1992. p. 139
- MIGUELETTO, Danielle C. R. Organizações em rede. 2001. 96 f. Dissertação de Mestrado. Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.
- MELLO, Kátia Sento Sé. Discursos sobre segurança pública e alguns desafios para sua descentralização no Brasil. In: PASTORINI, Alejandra; ALVES, Andrea Moraes;
- GALIZIA, Silvina V. **Estado e cidadania: reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- MULLER, Pierre. An Attempt at Theorizing Change in the Field of Public Policy: Structures, Actors, and Cognitive Frameworks. **Revue française de science politique**, v. 55, n. 1, p. 155-187, 2005.
- NEVES, Alex Jorge das. **Entrevista sobre o período de gestão do Programa Estratégia Nacional de Segurança Pública (ENAFRON) da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça nos anos 2011-2014**. ANEXO B dessa dissertação. Brasília, 2017.
- NEVES, Alex Jorge das. **Plano Estratégico de Fronteiras, Rumos e Desafios da Integração e Cooperação em Segurança Pública no Contexto dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras**. UFMS: Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal – CPAN. Corumbá – MS, 2016.
- NEVES, Alex Jorge das; BAPTISTA, Gustavo Camilo; ENGEL, Cíntia Liara. Segurança pública nas fronteiras: Relatório-Síntese. **Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)**. Brasília, DF: Ministério da Justiça: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.
- OLIVEIRA, Márcia Maria de. A mobilidade humana na tríplice fronteira: Peru, Brasil e Colômbia. **Estudos Avançados**, v. 20, p. 183-196, 2006.

PAASI, A. A “Border theory”: an unattainable dream or a realistic aim for border scholars? In: **The Routledge Research Companion to Border Studies**. London-New York: Ashgate Publishing, Ltd., 2011.

PARSONS, Wayne. An introduction to the theory and practice of policy analysis. **UK: Edward Elgar Publishing Limited**, 1995.

PANIAGO, Maria Cristina Soares. Keynesianismo, neoliberalismo e os antecedentes da “crise” do Estado. **Marx, Mészáros e o Estado. São Paulo: Instituto Lukács**, p. 59-80, 2012.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. 3a ed. Berkeley: University of California Press, 1984.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RODRIGUES, F.; ARAÚJO NETO, J. Porosidade da fronteira amazônica: o caso do Sipam como mecanismo de monitoramento e produção de dados. In: GUEDES DE OLIVEIRA, Marcos A.; PAGLIARI, Graciela De C. (Org.). **Pensando Defesa e integração nas fronteiras**. Recife: Editora UFPE, 2017. (Coleção Defesa e fronteiras virtuais, IV).

RUDZIT, Gunther et al. Política de Defesa é uma Política de Governo. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 2, n. 1, 2015.

SANTOS, G. Estratégia Nacional de Segurança Pública nas fronteiras: Um debate recente. **Revista MovimentAção** v.02, n.01, pp. 50-61, 2015.

SCHERMA, Márcio Augusto. Políticas de defesa e segurança para as fronteiras nos governos Lula e Dilma. 2016.

SIMON, Herbert A. Theories of decision-making in economics and behavioural science. In: **Surveys of economic theory**. Palgrave Macmillan, London, 1966. p. 1-28.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas. **Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo**, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006.

SOUZA, Lincoln Moraes de. Comentando as classificações de políticas públicas. **Cronos**. Natal-RN, v.11, n.3, p. 161-197, 2011.

SOUZA, E. B. C. Por uma Cooperação Transfronteiriça: Algumas Contribuições para as Dinâmicas Territoriais da Fronteira Brasil-Paraguai. **Revista GeoPantanal**, v. 8, n. 15, 2014.

SPANIOL, M. estruturação das ações de segurança pública, prevenção, repressão e controle, através da Enafron, ante as principais incidências criminais na fronteira Brasil-Uruguai. **Fronteiras e relações: Brasil-Uruguai**. Porto Alegre: Edipucrs, p. 183-198, 2015.

SPANIOL, M.; RODRIGUES, C. Estudo das ações de segurança da Enafron na fronteira sul do Brasil. In: GUEDES DE OLIVEIRA, Marcos A.; PAGLIARI, Graciela De C. (Org.). **Pensando Defesa e integração nas fronteiras**. Recife: Editora UFPE, 2017. (Coleção Defesa e fronteiras virtuais, IV).

SUPERTI, Eliane. Integração Internacional e Políticas Públicas de Defesa e Segurança na Fronteira Setentrional Amazônica: Reflexões sobre a condição fronteiriça amapaense. **Revista Intellector-ISSN 1807-1260-CENEGRI**, v. 11, n. 22, p. 129-147, 2015.

VAN EVERA, Stephen. **Guide to Methods for Students of Political Science**. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

VIANNA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996.

ANEXO A – Quadro síntese de convergência da ENAFRON com outras ações na fronteira brasileira

Município	UF	MJMI	MJPCN	MJSIS
Corumbá	MS			
Dourados	MS			
Ponta Porã	MS			
Brasiléia	AC			
Cruzeiro do Sul	AC			
Jaguarão	RS			
Oiapoque	AP			
Foz do Iguaçu	PR			
Sant'Ana do Livramento	RS			
Rio Branco	AC			
Bonfim	RR			
Guajará-Mirim	RO			
Porto Velho	RO			
Itaqui	RS			
Boa Vista	RR			
Umuarama	PR			
Chapecó	SC			
Palmeira das Missões	RS			
São Borja	RS			
Tabatinga	AM			
Acrelândia	AC			
Pacaraima	RR			
Marechal Thaumaturgo	AC			
Santa Rosa do Purus	AC			
Sena Madureira	AC			
Laranjal do Jari	AP			
Assis Chateaubriand	PR			
Barracão	PR			
Santo Antônio do Sudoeste	PR			
Toledo	PR			
Concórdia	SC			
Dionísio Cerqueira	SC			
Quaraí	RS			
Uruguaiana	RS			
Bela Vista	MS			
Mundo Novo	MS			
Porto Murtinho	MS			
Cáceres	MT			
Benjamin Constant	AM			
Calçoene	AP			
Palotina	PR			
Bagé	RS			
Rio Grande	RS			

Alta Floresta D'Oeste	RO			
Colorado do Oeste	RO			
Vilhena	RO			
Alto Alegre dos Parecis	RO			
Campo Novo de Rondônia	RO			
Feijó	AC			
Jordão	AC			
Epitaciolândia	AC			
Mâncio Lima	AC			
Plácido de Castro	AC			
Lábrea	AM			
Rorainópolis	RR			
Capanema	PR			
Cascavel	PR			
Francisco Beltrão	PR			
Francisco Alves	PR			
Guaíra	PR			
Santa Helena	PR			
Palmitos	SC			
Quilombo	SC			
Xanxerê	SC			
Xaxim	SC			
Alegrete	RS			
Barra do Quaraí	RS			
Dom Pedrito	RS			
Chuí	RS			
Porto Xavier	RS			
Santa Rosa	RS			
Santo Ângelo	RS			
Amambai	MS			
Coronel Sapucaia	MS			
Itaquiraí	MS			
Maracaju	MS			
Nioaque	MS			
Antônio João	MS			
Nova Lacerda	MT			
Pontes e Lacerda	MT			
Costa Marques	RO			
São Miguel do Guaporé	RO			
Buritis	RO			
Nova Mamoré	RO			
S. Francisco do Guaporé	RO			
Assis Brasil	AC			
Capixaba	AC			
Rodrigues Alves	AC			
Atalaia do Norte	AM			
São Gabriel da Cachoeira	AM			
Caracaraí	RR			

Normandia	RR			
Uiramutã	RR			
Almeirim	PA			
Oriximiná	PA			
Serra do Navio	AP			
Amapá	AP			
Pedra Branca do Amapari	AP			
Ferreira Gomes	AP			
Pracuúba	AP			
Ampére	PR			
Icaraíma	PR			
Mal. Cândido Rondon	PR			
Maripá	PR			
Matelândia	PR			
Medianeira	PR			
Missal	PR			
Sta. Terezinha de Itaipu	PR			
São Miguel do Iguaçu	PR			
Abelardo Luz	SC			
Guaraciaba	SC			
Iporã do Oeste	SC			
Itapiranga	SC			
Maravilha	SC			
Paraíso	SC			
Princesa	SC			
São João do Oeste	SC			
São José do Cedro	SC			
São Lourenço do Oeste	SC			
São Miguel do Oeste	SC			
Seara	SC			
Tunápolis	SC			
Aceguá	RS			
Crissiumal	RS			
Doutor Maurício Cardoso	RS			
Iraí	RS			
Nonoai	RS			
Santiago	RS			
São Luiz Gonzaga	RS			
Três Passos	RS			
Vicente Dutra	RS			
Anastácio	MS			
Aquidauana	MS			
Bonito	MS			
Caarapó	MS			
Caracol	MS			
Fátima do Sul	MS			
Iguatemi	MS			
Jardim	MS			

Ladário	MS			
Miranda	MS			
Laguna Carapã	MS			
Naviraí	MS			
Paranhos	MS			
Rio Brilhante	MS			
Sidrolândia	MS			
Barão de Melgaço	MT			
Barra do Bugres	MT			
Comodoro	MT			
Vila Bela da Sant. Trindade	MT			
N. Senhora do Livramento	MT			
Poconé	MT			
Porto Estrela	MT			
S. José dos Quatro Marcos	MT			
Sapezal	MT			
Tangará da Serra	MT			



Recebeu a política



Não recebeu a política

MJMI – Mapa de convergência entre SENASP e Ministério de Integração Nacional
 MJPCN – Mapa de convergência entre SENASP e Programa Calha Norte
 MJSISF – Mapa de convergência entre SENASP e SISFRON

ANEXO B – Fotos dos itens comparados com o orçamento da ENAFRON no Paraná



Foto: Guaíra, 30 de novembro de 2016.



Foto: Marechal Cândido Rondon, 28 de novembro de 2016



Foto: Marechal Cândido Rondon, 28 de novembro de 2016



Foto: Marechal Cândido Rondon, 28 de novembro de 2016



Foto: Marechal Cândido Rondon, 28 de novembro de 2016



Foto: Marechal Cândido Rondon, 28 de novembro de 2016

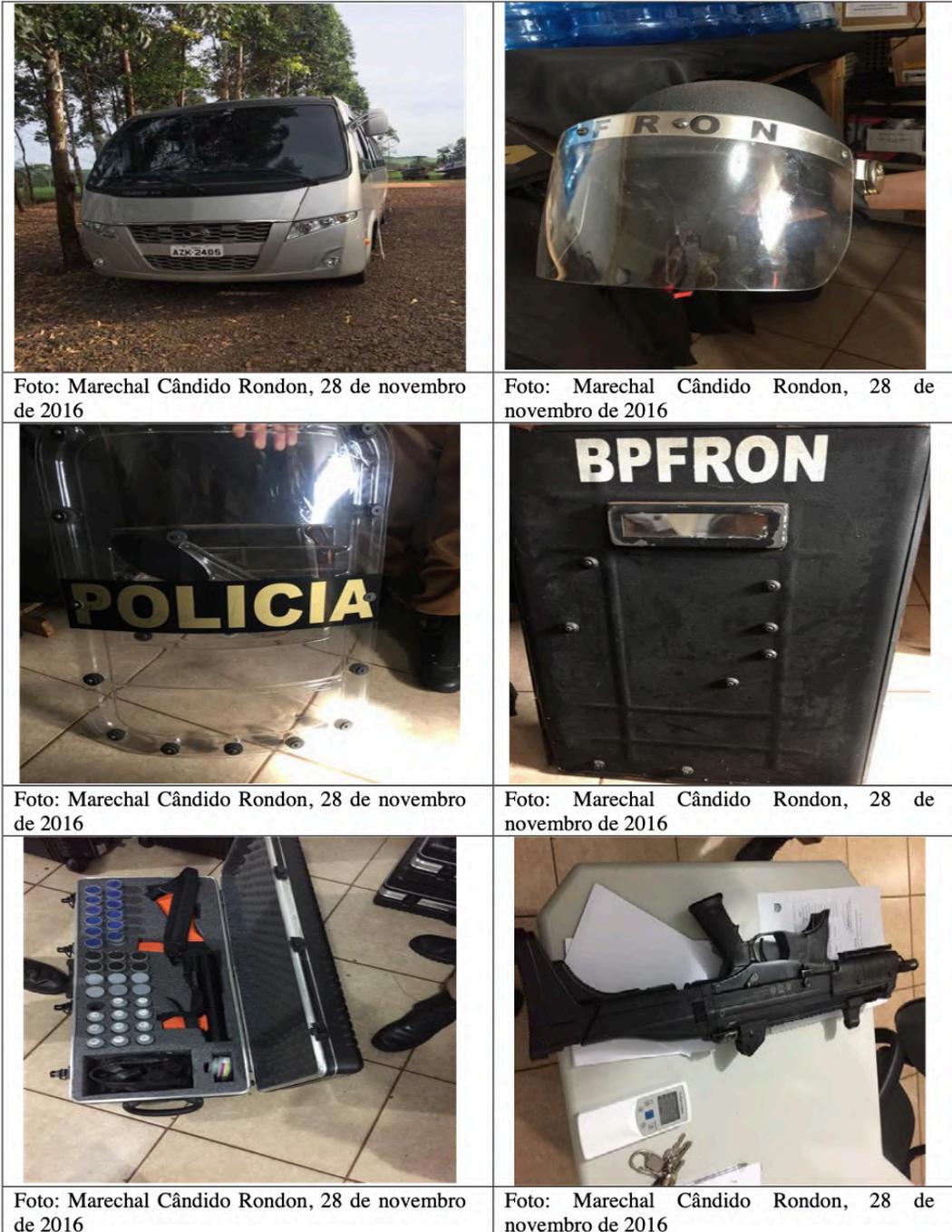




Foto: Marechal Cândido Rondon, 28 de novembro de 2016



Foto: Marechal Cândido Rondon, 28 de novembro de 2016



Foto: Foz do Iguaçu, 01 de dezembro de 2016.



Foto: Foz do Iguaçu, 01 de dezembro de 2016